



UNA DÉCADA GANADA

Gestión económica kirchnerista en perspectiva
(2003-2013)



Santiago Fraschina
Arturo Trinelli
(compiladores)

UNA DÉCADA GANADA

Gestión económica kirchnerista en perspectiva
(2003-2013)

Santiago Fraschina
Arturo Trinelli
(compiladores)

Subsecretaría de Gestión
y Coordinación de Políticas Universitarias



Fraschina, Santiago

Una década ganada : gestión económica kirchnerista en perspectiva 2003-2013 / Santiago Fraschina y Arturo Trinelli. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones, 2015.

524 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-29292-9-9

1. Economía Argentina. 2. Política Pública. 3. Instituciones Políticas. I. Trinelli, Arturo II. Título.

CDD 330.098 2

Fecha de catalogación: 02/03/2015

© 2014, UNDAV Ediciones.

Mario Bravo 1460 esq. Isleta, Piñeyro

(54 11) 5436-7550

undavediciones@undav.edu.ar

Directora de la Colección Observatorio de Políticas Públicas: Dra. Patricia Domench

Diseño de colección: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

Diseño de tapa y diagramación: Julia Aibar (UNDAV Ediciones).

ISBN 978-987-29292-9-9

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Todos los derechos reservados.

*A la memoria del compañero Néstor Carlos Kirchner.
Tu lucha nos inspira todos los días.*

Índice

9 Introducción

Santiago Fraschina y Arturo Trinelli

SECTOR INDUSTRIAL

21 Intenciones, decisiones y resultados. La reindustrialización kirchnerista

Hernán Aruj - Gustavo Eiriz

63 El régimen industrial de Tierra del Fuego. ¿Humo o chimeneas?

Guadalupe Romero - Martín Burgos

95 Política industrial con foco en las Pequeñas y Medianas Empresas y en la innovación científico-tecnológica (2003-2012)

Verónica Devesa

145 La recuperación de los Planes Quinquenales: la planificación estratégica como política de Estado

Nicolás Wittwer Pruyas - Jonatan Sánchez Sosa

175 El rol de la burguesía nacional en el proyecto político kirchnerista: una construcción necesaria

Damián Regalini

SEGURIDAD SOCIAL

201 El nuevo sistema previsional argentino y su impacto en el bienestar de los adultos mayores

Mariana Benigni - Ariel Lieutier

233 Evolución reciente de la Seguridad Social en Argentina: de un sistema liberal corporativo a un sistema universalista

Gustavo Ludmer - Juan Pablo Ludmer

INTEGRACIÓN REGIONAL

- 267 Kirchner, Lula y el afianzamiento de una alianza estratégica
Agustín Crivelli

ECONOMÍA SOCIAL

- 295 La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea: logros y desafíos
Alberto Gandulfo - Alejandro Rofman

POLÍTICA FISCAL

- 327 El modelo económico y la reforma fiscal en la Argentina durante la era kirchnerista
Horacio Rovelli

SECTOR FINANCIERO

- 351 Dinámica del sistema financiero en el nuevo modelo de acumulación
Diego Rubinzal
- 387 Sistema financiero y proyecto de país. Concepciones, resultados y propuestas
Andrés Asiain y Estanislao Malic
- 431 De la especulación financiera a la inversión productiva: el sector seguros en las dos últimas décadas
Guido Filippo - Gonzalo Flores Kemec
María von Zeschau - Santiago Fraschina

SECTOR EXTERNO

- 471 La institucionalización de la independencia económica
Javier Cernadas

Introducción

Por Santiago Fraschina y Arturo Trinelli

Existen múltiples razones por las cuales puede considerarse “ganado” el período histórico que analizamos en esta obra. Muchas de ellas resultan fácilmente verificables si se va a los datos y se estima el comportamiento y la evolución de algunos indicadores. Hay otros tantos ejemplos —difíciles de cuantificar— que constituyen reparaciones y conquistas simbólicas que también explican buena parte de lo que consideramos una “década ganada”. Derechos humanos, respeto a la diversidad, revalorización de lo público y avances concretos en términos de soberanía (espacial y energética, principalmente) son, acaso, claras muestras en ese sentido, imposibles de medir o verificar a partir de un indicador económico. Asimismo, el persistente reclamo por nuestros derechos en Malvinas, denunciando la creciente militarización del Reino Unido en las Islas y el deliberado saqueo de nuestros recursos naturales, ha conseguido alinear a una importante cantidad de países con la posición argentina, como nunca antes había ocurrido en la larga secuencia de reclamos que nuestro país viene sosteniendo en foros internacionales y en los organismos multilaterales donde le toca participar.

Desde una perspectiva más amplia que prescinda de los efectos inmediatos de determinadas políticas —siempre cuestionables según los intereses que se afecten— probablemente lo más importante de la década ganada haya sido la contribución hecha por Néstor Kirchner y Cristina Fernández a arrojar luz sobre las raíces de la estructura de poder actual. Estructura que impide la unidad nacional, no por falta de “consenso” sobre las ideas —pues la política inevitablemente implica conflicto, tal como sostiene la politóloga belga Chantal Mouffe— sino porque se trata de una estructura de poder en la que las corporaciones, el *establishment* financiero, y los políticos que lo

representan, pretenden sumir al país en el estancamiento económico, la fragmentación social y la falta de legitimidad institucional.

A lo largo de estos años no han faltado los ataques de quienes se oponen a este proyecto transformador, que provienen de dos sectores bien definidos. Por un lado, los eternos enamorados del “republicanismo”, nostálgicos de la Generación del 80 e históricamente reticentes a toda movilidad social ascendente de los sectores populares. Por otro, siguiendo a Sebastián Etchemendy, cierto “progresismo liberal”, surgido como fenómeno relativamente reciente que, si bien pretende diferenciarse de los primeros, muchas veces constituye el complemento ideal de una misma visión conservadora de la política. Desde ambas perspectivas, sin embargo, no se formula una pregunta central, cuya respuesta ofrece la clave para entender la motivación fundacional del kirchnerismo: ¿Cómo se puede combatir a los poderes económicos establecidos sin un Poder Ejecutivo institucionalmente fuerte y concentrado para dar esa batalla?

Acaso más contradictorio resultan los planteos de corrientes de izquierda que, en los últimos tiempos, se han sumado a los tradicionales reclamos de la derecha: vituperan contra la concentración de poder en la figura de la presidenta; denuncian la marginación del Congreso en la toma de decisiones —en una doble interpretación: de “Escribanía”, cuando el oficialismo hace valer una mayoría obtenida legítimamente en elecciones libres y transparentes; y de “comportamiento ejemplar”, cuando iniciativas oficialistas resultan cuestionadas por no tener una composición parlamentaria afín—; y consideran “avance” contra la Justicia la voluntad de democratizar sus prácticas. Asimismo, confluyen en denunciar la presunta falta de federalismo, y el poder del Gobierno para disciplinar provincias no alineadas, cerrando o abriendo el grifo de recursos con total discreción. No dicen, sin embargo, que el Fondo Federal de la Soja (FFS), compuesto por un tercio de lo que el Estado Nacional recauda en concepto de retenciones a las exportaciones de esa leguminosa, distribuyó desde su creación (marzo de 2009), más de 49 000 millones de pesos a las provincias, lo que representa el 32% del gasto en

infraestructura que se destinaron durante esos años. Así, se redistribuye la renta extraordinaria, que solo algunas provincias producen, a todo el país.

Lo propio ocurre con la incidencia de impuestos progresivos en la recaudación: al margen de las legítimas discusiones sobre la actualización de los mínimos no imposables en el cálculo de ganancias, o las críticas por la baja tasación fiscal de inmuebles ubicados en barrios opulentos, subvaluados a propósito para tributar menos, muchas veces demandas de la izquierda y algunos sindicatos terminan siendo funcionales a planteos de derecha donde lo que se quiere es obtener cualquier consideración seria sobre la estructura impositiva nacional, y desfinanciar al Estado para debilitar las políticas sociales del gobierno nacional.

Por eso, resulta paradójico que fuerzas políticas que se dicen herederas de la tradición marxista, de las que sería razonable esperar intelectuales críticos que formulen cuestionamientos fundamentados, digan mucho sobre la defensa del republicanismo y/o la concentración de poder en el Ejecutivo, pero poco o casi nada sobre lo que históricamente fue su razón de lucha: las desigualdades emergentes de un orden capitalista estructurado en torno a la propiedad privada y el trabajo formalmente “libre”. Cualquiera que haya leído *El Federalista*, de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, sabe que los mecanismos de “frenos y contrapesos”, como el control al Ejecutivo por parte del Congreso y la Justicia independiente del poder político, fueron pensados como instrumentos para mantener el *statu quo* y conservar el poder de los propietarios frente a un Ejecutivo mayoritario, antes que para disminuir las desigualdades sociales surgidas de un sistema capitalista injusto. Lamentablemente, esa discusión, que honraría los orígenes de la izquierda, no es lo que preocupa al progresismo liberal argentino.

El gran equívoco en que ha incurrido la mayor parte de la oposición en los últimos años, es interpretar a la sociedad como un mero agregado de individuos, cuando en realidad se trata de relaciones sociales muy complejas, en las que se destacan las relaciones de poder, que dan lugar a diferentes tipos de disputas. En lo económico —lo

que nos ocupa en este trabajo—, las relaciones de poder se centran en la lucha por la apropiación del excedente; cómo se genera y distribuye ese excedente económico marca, precisamente, la orientación de los gobiernos, permite prever los conflictos, y dice mucho del énfasis puesto en cuestionar las estructuras de poder tradicionales. Su forma de resolución nos aproxima o aleja de la justicia social.

Quizás es obvio tener en claro que haber ganado una década implica la pérdida de otras en el pasado. Y las que precedieron al kirchnerismo se distinguen, en la historia reciente, por haber promovido el abrupto deterioro del tejido social y productivo, impactando negativamente sobre la estructura distributiva.

Podría decirse que desde nuestros mismos comienzos como nación independiente, la disputa por la apropiación del excedente ha enfrentado a los que más y menos tienen. A partir de 1930, la recesión de los países centrales y la depresión general de la demanda mundial forzó un giro hacia la industrialización en la periferia. Lo que hasta entonces no había sido cuestionado en nuestro país comenzó, por lo tanto, a ponerse en debate. Y fue el peronismo el movimiento político que, aun con contradicciones, marchas y contramarchas, tomó muy en serio la posibilidad de industrializar la Argentina, transfiriendo ingresos desde el sector agropecuario hacia la industria, y generando, por este motivo, la oposición de la elite dominante que hasta entonces no había sufrido un cuestionamiento real a sus privilegios.

Pero con la puja visibilizada como nunca a partir de 1946, los sectores dominantes iniciaron, desde el derrocamiento de Perón, un proceso sistemático de imposición de intereses por la fuerza. La probada incapacidad de la derecha argentina para poder plasmar sus ideas en un proyecto político que dirima sus propuestas en las urnas, explica en buena medida las razones por las cuales los económicamente más poderosos sólo pudieron asumir la conducción del Estado mediante el fraude electoral o las dictaduras. El contraste con los diversos proyectos populares de nuestra historia (el peronismo fue el movimiento político que mejor sintetizó los intereses de diversos sectores sociales), es evidente. La oligarquía, luego de 1955,

presionó sistemáticamente para satisfacer sus demandas, y buscó desdibujar a la política y a la competencia electoral como la forma más legítima de confrontar ideas para poner en debate diversos proyectos de país. El terrorismo de Estado fue la expresión más acabada de la intolerancia de los más poderosos y, tal como afirma Eduardo Basualdo, supuso la “revancha clasista” que impulsaron frente a los privilegios cuestionados por el peronismo.

Las crisis económicas que se sucedieron entre 1976 y 2001 determinaron un umbral distributivo claramente más regresivo que el de los años previos, con un piso de inclusión social cada vez más bajo. El poder de veto de la elite dominante se ejerció creando y recreando espacios y mecanismos en abierta transgresión a las normas vigentes, eludiendo el control del Estado sobre las transferencias de ingresos y provocando una verdadera sangría a nivel cambiario, financiero e impositivo. En ese contexto, la inflación y las corridas cambiarias actuaron como verdaderos mecanismos desestabilizantes, tumbando gobiernos o legitimando en las urnas propuestas políticas que sólo promovieron concentración de la riqueza, desindustrialización y distribución regresiva del ingreso.

Por ello, la expansión económica y el crecimiento del PBI logrado desde 2003, que visto en perspectiva podría ser naturalizado, en la comparación con décadas anteriores representa, sin dudas, un verdadero cambio estructural. El PBI registró en el período 2003-2012 un incremento del 98,6%, a un promedio del 7,1% en términos interanualizados.

La política de ingresos de esta etapa ha sido una de las principales banderas del proyecto político impulsado por Néstor y Cristina. Luego de más del 20% de desocupación en 2003, y de dramáticas tasas de pobreza e indigencia, hubo en estos años una marcada reducción del desempleo, significativa disminución del empleo en negro y aumento sostenido del empleo registrado. Tomando en comparación los censos de 2001 y 2010, la cantidad de ocupados pasó de casi 11 millones a 18,5 millones de personas. Hoy tenemos más de 2,5 millones de jubilados nuevos, con dos aumentos en sus haberes garantizados por ley,

y un programa como la Asignación Universal por Hijo, que protege a más de 3,5 millones de niños y adolescentes en todo el país, entre otros planes significativos de protección social.

Una de las características más salientes de la política de ingresos en estos años puede estimarse, entre otros factores, desde la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), que pasó de \$ 200 en 2003 a \$ 4716 en 2014. También se pondera la mejora en la distribución del ingreso: la evolución del coeficiente de Gini para el Ingreso Total Familiar pasó de un valor de 0.482 en 2003 a 0.395 en 2014. Si bien se trata de un proceso que, en general, abarcó a toda la región, ese descenso de la desigualdad en la Argentina ha sido más marcado que en otros países. La propia CEPAL, en un estudio a comienzos de 2015,¹ ubicó al país como el que obtuvo mejores resultados en la evolución de sus indicadores de bienestar a partir de 2005, particularmente en reducción de la pobreza y en desigualdad de ingresos.

Esta tendencia ilustra el contraste con las décadas anteriores. Hacia el fin del modelo de sustitución de importaciones, los ingresos laborales en nuestro país presentaban niveles de desigualdad relativamente bajos, situación que empezó a revertirse a partir de la instauración del llamado modelo de “valorización financiera” impuesto a sangre y fuego por la última dictadura cívico-militar, con el que aumentó la inequidad distributiva en los ingresos de la población ocupada. Contracción del salario real y heterogeneidad en las remuneraciones fueron dos procesos simultáneos que afectaron notablemente a los trabajadores. En la década de los años 80 esta tendencia continuó, y la hiperinflación, la caída de los salarios reales y el desempleo, terminó siendo el combo perfecto del neoliberalismo para disciplinarlos en democracia.

Así es como en la década de los años 90, el Régimen de Convertibilidad, la profundización de la desregulación y el proceso de apertura comercial, sumado a las privatizaciones, terminaron por

¹ “Panorama Social de América Latina 2014”, disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>.

desmantelar la estructura productiva, afectada por el desplazamiento de la producción local por la extranjera. Ello provocó, como recordamos, los niveles récord de desigualdad y desempleo, lo que afectó en especial a los trabajadores de menores remuneraciones.

Reconstruir el país en ese contexto de más de 25 años de efectos regresivos sobre la distribución del ingreso no hubiera sido posible sin una política económica planificada, con objetivos claros y estratégicos y, sobre todo, pensada en la Argentina. A diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, cuando las principales medidas debían consultarse externamente antes de ser implementadas, un dato clave de esta etapa es que la política económica hoy es diseñada y ejecutada desde nuestro país, sin injerencia de intereses corporativos y financieros, y con el principal objetivo de aumentar la producción, exportar bienes de mayor valor agregado, y sustituir importaciones que favorezcan la producción nacional. Así, se ha recuperado soberanía política e independencia económica, que anteriores gobiernos peronistas descuidaron sistemáticamente, renunciando a principios históricos.

Desde luego que el actual ciclo económico tiene sus asignaturas pendientes. En doce años es imposible atender a todas ellas, considerando el dramático contexto del que se partió. Sin embargo, una contribución esencial de esta etapa es haber logrado cierto consenso para poner en tensión los presupuestos de la ortodoxia económica, otrora incuestionables, teniendo en cuenta no solamente la capacidad que ha tenido el kirchnerismo para renovar su legitimidad elección tras elección, sino además porque incluso las fuerzas políticas que hoy expresan esas ideas deben convalidar muchos de los logros conseguidos si desean tener perspectivas de triunfo electoral.

La crisis económica internacional ha dejado prolongados efectos y cada vez son más las certezas de que no se trata solamente de una crisis financiera, sino que es todo el andamiaje del capitalismo, como sistema, el que está en el centro del debate. Los seguidores de la teoría neoclásica no solamente han sido incapaces de anticiparla sino que, aún hoy, continúan errando en los diagnósticos para superarla. Parte de la dirigencia europea todavía cree que salvando a los bancos, pese

al enorme costo social que eso genera, se podrá salir y reactivar las economías de los países sobreendeudados. Argentina ha sido un ejemplo de reestructuración soberana de su deuda y su gobierno fue de los primeros en dejar en evidencia la práctica usurera y especulativa de los fondos buitres y del blindaje jurídico que los cobija, esa carroña del mundo financiero que necesita de urgente regulación.

El kirchnerismo se ha destacado por la coherencia para sostener banderas que, allá por 2003, parecían solo promesas de una fuerza política que asumía con más pobres que votos. Muchas de esas políticas produjeron enormes transformaciones, de algunas de las cuales procuramos dar cuenta en este libro. Desde luego no están todas; imposible sería abarcarlas en su real magnitud. Por problemas relacionados con el tiempo y con el espacio faltó, por ejemplo, dar cuenta de ese verdadero hito para la historia económica reciente que fue la recuperación de YPF. O destacar más enfáticamente los avances en ciencia y tecnología, o el fortalecimiento de la industria cultural. Pero confiamos en que ofrecemos un resumen de las más importantes y distintivas de esta etapa, comprendidas en un trabajo que reúne a profesionales e investigadores de diferentes espacios, muchos de ellos también militantes, que entienden que este proyecto político ha representado un antes y un después en la historia argentina de las últimas décadas.

Hemos decidido, por lo tanto, presentar esta compilación en siete grandes secciones. El *sector industrial* cuenta con los trabajos de Hernán Aruj, Gustavo Eiriz, Guadalupe Romero, Martín Burgos, Verónica Devesa, Nicolás Wittwer Pruyas, Jonatan Sánchez Sosa y Damián Regalini. En *seguridad social*, presentamos los muy interesantes aportes de Mariana Benigni, Ariel Lieutier, Gustavo Ludmer y Juan Pablo Ludmer. En materia de *integración regional*, Agustín Crivelli nos ilustra respecto de la importancia estratégica de la relación con Brasil, mientras que Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman trabajan sobre *economía social*. El economista Horacio Rovelli desarrolla su artículo sobre *política fiscal*, en tanto que Diego Rubinzal, Estanislao Malic, Andrés Asiain, Gonzalo Flores Kemec, Santiago Fraschina, María Von Zeschau y Guido Filippo se ocupan del *sector financiero*.

Finalmente, Javier Cernadas analiza el proceso de independencia económica consolidado en la última década, que integra el segmento del libro vinculado al *sector externo*.

Se insiste, una vez más, en que todos estos trabajos apenas pretenden aproximarnos a una década que ha sido fecunda en transformaciones económicas; considerarlas a todas demandaría múltiples ensayos más. Nuestra propuesta, simplemente, es consignar algunas de las más importantes, ofreciéndole al lector artículos de muy buen nivel que combinan rigurosidad analítica, manejo de fuentes, datos y bibliografía, con una prosa sencilla pero contundente, a fin de lograr un producto al alcance de todos. A los autores, nuestro profundo agradecimiento por participar de la obra y haberse ofrecido a colaborar desinteresadamente en ella. Asimismo, agradecemos a la Universidad Nacional de Avellaneda haber confiado en esta propuesta editorial y muy especialmente a la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación por haberla apoyado.

Este libro es resultado de una iniciativa de los compiladores por homenajear a quien nos devolvió la confianza en la política como herramienta de transformación: Néstor Kirchner. Su publicación fue proyectada desde hace años pero diversas circunstancias hicieron que pudiéramos concretarla recién en 2015. Queda, pues, el desafío de prolongar el estudio de todas las transformaciones que se sucedieron desde entonces, visibilizando las luchas políticas que se dieron y que impactarán en buena medida sobre el futuro cercano.

El contexto geopolítico de estos últimos años se ha transformado de diversas maneras. En el centro del poder económico-productivo mundial se consolida China como potencia industrial, mientras la hegemonía estadounidense se resquebraja, arrastrando incluso a sus adeptos dentro del bloque europeo. La crisis del neoliberalismo, que eclosionó el sistema político tradicional en América latina a principios de siglo, se trasladó con fuerza al viejo continente, en donde surgen nuevos movimientos y alianzas progresistas que ponen en jaque los sistemas de partidos que anteriormente representaban a las mayorías sociales. Así, aparecen fuerzas como la encabezada por

Alexis Tsipras del partido Syriza en Grecia, o el movimiento —post *indignados*— de “Podemos” en España. La relevancia de estos acontecimientos radica en la internacionalización de un nuevo eje programático en torno a los principios de emancipación, igualdad, y redistribución de la riqueza, que le disputan al neoliberalismo los bastiones que le brindaron primacía como doctrina hegemónica, cristalizada bajo el dogma del pensamiento único.

La victoria del comandante Hugo Chávez Frías en Venezuela fue un punto de inflexión en la región. Desde entonces, una opción popular recorre el continente, marcando el rumbo hacia otro paradigma de organización de las sociedades. El abrazo de Guayaquil volvió a estrecharse en Mar del Plata con el NO al ALCA. No podemos ser ingenuos en este punto. Si Venezuela, Brasil y Argentina, lideraron la integración regional, y enfrentaron la unilateralidad estadounidense, no sorprende que sea precisamente en estos países, donde quieren imponer la restauración conservadora. Necesitan voltear a los pioneros de este movimiento que ha cruzado el Atlántico; y, de esta manera, quebrar la posibilidad de un desarrollo alternativo al hegemónico. Los golpes blandos e intentos desestabilizadores azotan la región: golpes “de mercado”, corridas cambiarias, operaciones mediáticas. Todos, al amparo de los poderes fácticos.

Pese a estos embates, la región continúa su lucha por la emancipación de los pueblos y en 2014 ha salido airoso de las contiendas electorales que transitó; los gobiernos populares retuvieron el control del Estado. Este año es el turno de la Argentina, que deberá optar por continuar los pasos de sus hermanos y ratificar el rumbo o dar pie a la reacción neoliberal. Las boletas serán muchas y variadas, las tonalidades de los candidatos también, pero en agosto primero, y en octubre después, lo que estará en juego son sólo dos modelos antagónicos de país. Uno anclado en la especulación financiera, la apertura indiscriminada, que excluye a enormes cantidades de personas condenándolas a la miseria y el desempleo, mientras unos pocos disfrutan del excedente. Y el otro, apoyado en la distribución de la riqueza como pilar del desarrollo económico con inclusión social.

Quizás, un efecto no buscado de este libro sea el de arrojar luz sobre estas cuestiones en un año donde se juega el destino político de la Argentina. Bienvenido, entonces, si contribuye en ese sentido.

Por último, deseamos que nuestro país gane muchas más décadas de aquí en adelante, para compensar, tal como manifestó la presidenta Cristina Fernández en reiteradas oportunidades, tantos años de exclusión y estancamiento. El desafío pasa por consolidar este nuevo rumbo y funcionamiento sistémico: por transformar, no restaurar. Se han instalado mundialmente perversas dinámicas económicas que nos conducen hacia crisis recurrentes. Si no trabajamos sobre esas dinámicas, los ingentes esfuerzos que se están desplegando para encarar esta crisis podrán ser fácilmente desmontados. Creemos que es una buena oportunidad para proponer un cambio desde la periferia, en el que el recobrado protagonismo económico que han tomado los emergentes tenga correlato real en la toma de decisiones políticas a escala global. La Patria Grande ya no es, pues, solamente un viejo-nuevo anhelo: representa una necesidad frente al mundo que se viene. Cristina Fernández nos recuerda siempre este cambio, invitándonos a repensarnos en el contexto global y a estudiar las nuevas relaciones políticas y económicas que sobrevienen.

En ese contexto, insistimos, América latina está llamada a ocupar un rol central en las próximas décadas. A comienzos del siglo XIX, el impresionante ciclo de revoluciones puso a esta región del mundo en el centro de la discusión. Las guerras de la independencia promovieron toda una generación de libertadores que fueron líderes populares en sus proyectos de libertad y expulsión de los colonizadores europeos, la consolidación de los Estados Nación, y la abolición de la esclavitud. En lo económico, ese protagonismo no fue suficiente para ocupar un lugar diferente en la división internacional del trabajo, en la que nuestros países fueron siempre proveedores de materias primas de las grandes potencias. Durante el siglo XX, diversos proyectos populares en diferentes naciones no lograron imponer un modelo de acumulación y reproducción ampliada del capital que modificara esa situación. Fueron, en algunos

casos, sangrientamente interrumpidos o eliminados, para restaurar el viejo esquema.

Hoy estamos ante una nueva oportunidad de dar esa disputa por la hegemonía. Es verdad que el mundo arde, que la realidad es compleja y que los desafíos por delante no son pocos ni simples. Pero de eso se trata. Hay talento, determinación, convencimiento, coraje y vigor para ir hacia delante. Estamos en el umbral de un mundo necesitado de transformarse y este parece el momento de hacerlo. Toca poner lo mejor de cada uno para ajustar el rumbo hacia un país más igualitario y con una épica que no renuncie a continuar elevando el piso de inclusión social; pero no es nueva: llega desde las luchas por la independencia. Es la que soñaron nuestros libertadores, cargada con las imperfecciones y las contradicciones de cada etapa histórica. Sólo que hoy, los convocados para avanzar somos nosotros. Aprovechémoslo. El presente invita a celebrar los últimos años, evitando bajar los brazos para ir por más.

Intenciones, decisiones y resultados. La reindustrialización kirchnerista

Hernán Aruj - Gustavo Eiriz¹

El fin de la Convertibilidad generó un nuevo régimen macroeconómico que, a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente, fue acompañado de decisiones de política económica claramente favorables a la recuperación de la capacidad industrial y al crecimiento del mercado interno, que lograron altísimos niveles de crecimiento del PBI y la creación de más de cinco millones de puestos de trabajo.

La primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se inició en un contexto interno de batalla política debido al aumento de impuestos a la exportación de algunos productos agropecuarios, y a una de las más importantes crisis del sistema financiero internacional en la historia.

La estrategia del nuevo gobierno fue profundizar el rumbo elegido mediante la defensa de los puestos de trabajo generados, el estímulo al mercado interno y al sector industrial, y la puesta en marcha de una política comercial defensiva para evitar una invasión de importaciones.

El Bicentenario de la Revolución de Mayo permitió trazar objetivos de largo plazo para lograr un mayor valor agregado en la producción y, con la gestión de gobierno legitimada en 2011 por un impresionante 54% de los votos, comenzar la etapa de “sintonía fina”, que busca fortalecer los pequeños engranajes del modelo instaurado en 2003.

En este artículo pretendemos reseñar los lineamientos más importantes de la reindustrialización argentina a partir de 2003, du-

¹ Hernán Aruj es licenciado en Relaciones Internacionales (UNR) y maestrando en Economía y Desarrollo Industrial orientación PyMEs (UNGS). Gustavo Eiriz es estudiante de la carrera de Economía (UBA).

rante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Primeramente analizaremos el marco general dentro del cual se tomaron las decisiones que fomentaron el crecimiento de la industria argentina.

En un segundo término analizaremos la evolución de las variables clave: el crecimiento del producto industrial, las exportaciones, el empleo.

Luego prestaremos especial atención a tres ejemplos de política industrial a menor escala: una vertical en el sector *software*; una geográfica, referida al régimen especial de Tierra del Fuego; y el caso de una empresa de propiedad mayoritariamente estatal de un sector estratégico y su evolución.

Por último, plantearemos algunas perspectivas de los primeros meses de 2013, y algunas áreas en las que se podría trabajar más a futuro.

Primera sección

I. Las inspiraciones teóricas

Es claro que todavía no se ha saldado la histórica tensión que soprotó la economía argentina entre los **intereses agro-ganaderos** inspirados en la teoría de las ventajas comparativas y en el libre comercio, y el **proyecto industrialista transformador** que el peronismo llevó a la práctica. El conflicto por la resolución 125 en 2008 puede atestiguarlo.

El kirchnerismo toma una posición clara en la discusión económica entre el modelo clásico y la ruptura keynesiana. Tal como lo señalaba Cristina Fernández de Kirchner al clausurar la XVII Conferencia Anual de la Unión Industrial Argentina en 2011: “quiero aclararles que nuestro modelo es un modelo de crecimiento, no de metas de inflación”.

¿Qué bases teóricas sustentan este modo alternativo de orientar la economía nacional? En términos históricos, una de las primeras impugnaciones a la doctrina del libre cambio provino de Friedrich List, quien postuló la necesidad de medidas proteccionistas para cada nación de acuerdo con su grado de desarrollo.

En el capítulo 33 de su clásico libro, List señala que una vez que una nación alcanzó su desarrollo mediante medidas proteccionistas, “nada será más sabio que eliminar esa escalera por la que subió a las alturas y predicar a otras naciones los beneficios del libre comercio, declarando en tono penitente que siempre estuvo equivocada vagando en la senda de la perdición, mientras que ahora, por primera vez, ha descubierto la senda de la verdad”.

La era de prosperidad que anunciaban las reformas de los 90, inspiradas en el Consenso de Washington, produjo una caída del PBI del 15% acumulado de 1998 a 2001, picos de desocupación cercanos al 20-25%; y la mitad de la población sumida en la pobreza. Este fue el peligro de evaluar el desempeño económico solo en términos macroeconómicos y de olvidar el entramado social que antecede y contiene a la economía (Polanyi, 1944).

Durante los primeros años de la década del 90, el PBI nominal aumentó, pero a costa de desindustrializar el país. Ese crecimiento no solo no generó desarrollo, sino que ocultaba una aspiradora de recursos que eran girados al exterior al amparo de un tipo de cambio bajo y de un proceso de desarticulación del aparato productivo. ¿Cómo cambiar esa lógica?

En este sentido, las llamadas *Leyes de Kaldor-Verdoorn* ponen en el centro del debate los beneficios de la expansión del producto industrial respecto del crecimiento de la economía nacional y del aumento de la productividad que genera.

En Argentina, tal como sucedió durante la Primera Guerra Mundial, a partir de la crisis de la década del 30 y la guerra europea, se hizo imposible sostener el modelo agroexportador. Algunos insumos industriales comenzaron a ser producidos en el país, generando un incipiente proceso de sustitución de importaciones.

En el Plan de Reactivación Económica (1940) el llamado *grupo Pinedo-Prebisch* postuló la necesidad de realizar fuertes cambios en el modelo económico para desplazar el eje de acumulación del sector agroexportador al sector manufacturero. Las medidas proponían industrializar el país, abandonando el automatismo económico previo e incrementando el intervencionismo estatal.

Se proponía reactivar una economía fuertemente afectada por la guerra a través de un sector de gran efecto multiplicador como es el de la construcción. Si bien el plan no fue aceptado, puede encontrarse un germen del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que luego implementaría el gobierno de Perón, y que sería finalmente desmontado a partir de 1975.

II. El aporte fundamental de un industrial y académico

Otro teórico importante en el pensamiento industrialista fue Marcelo Diamand, quien expuso sus ideas en un ensayo en 1972 titulado *La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio*.

Según Diamand, existen en Argentina dos sectores con niveles diferentes de productividad: el agropecuario, generador de divisas, poseedor de ventajas naturales y de una productividad particularmente alta que redundaba en precios bajos; y un sector industrial con una productividad mucho menor, volcado al mercado interno y con precios más altos que los internacionales.

A diferencia de las estructuras productivas equilibradas —en las cuales los precios de todos los sectores son iguales o cercanos a los internacionales—, para las economías en desarrollo, Diamand postulaba la necesidad de adoptar tipos de cambios diferenciados con el dólar más alto para que proteja la industria razonablemente e incentive su desarrollo exportador.

Diamand sostenía que “si el tipo de cambio se fija en base al sector más productivo, se convierte en determinante de la falta de exportaciones industriales e inicia la cadena de acontecimientos que culmina con las crisis y con el estancamiento argentino”.

La principal característica de este tipo de economías es la tendencia a generar crisis cíclicas en la balanza de pagos. Como la provisión de divisas depende casi exclusivamente del sector primario, al crecer el sector industrial mercado internista, la capacidad para abastecerlo con insumos y bienes de capital se hace insuficiente.

Así, la producción se ve obligada a retroceder al nivel que marca la disponibilidad de divisas y queda ociosa una parte de la capacidad productiva acumulada en el ínterin. El ajuste se realiza mediante una devaluación del tipo de cambio acompañada por mecanismos recesivos monetarios o fiscales. Esto da lugar a una economía del tipo *stop and go*.

III. Los objetivos del modelo iniciado en 2003

Dejar en manos del libre mercado el desarrollo de un país es condenarlo al atraso; está claro quién es el actor que debe intervenir. Cristina Fernández de Kirchner señaló al presentar el Plan Estratégico Industrial 2020: “Yo creo que no hay nadie ni en la Argentina ni en el mundo que piense que el Estado puede estar ausente en el crecimiento. Creo que cada uno tiene que tener su rol, tampoco creemos en el Estado empresario, porque creemos que el sector privado es más eficiente. Creemos que el Estado tiene que intervenir para convertir el crecimiento en desarrollo económico y el desarrollo económico en justicia social”.

Diferentes medidas coherentes entre sí permitieron aumentar lo que Juan Carlos Puig denominó “grados de autonomía nacional”, hecho que se reflejó en la relación con dos actores del sistema internacional: los organismos multilaterales de crédito (principalmente el FMI y el Banco Mundial), que no pudieron seguir imponiendo sus recetas de ajuste; y los países de Sudamérica, con los que se plantean estrategias comunes de desarrollo.

El modelo kirchnerista de industrialización no busca la autarquía. Ya el 17 de octubre de 2003 el entonces presidente de Argentina, Néstor Kirchner, y su par brasileño, Lula da Silva, señalaban

que Argentina y Brasil: “tienen mucho camino por delante en lo que hace a generar trabajo solidario, por la producción y el crecimiento industrial para la región”.

Tampoco se quiso volver a experiencias pasadas de industrias obsoletas. Señaló la presidenta en la presentación del Plan Estratégico Industrial 2020: “Creo que la tecnología y la ciencia es esencial, tenemos posibilidades ciertas de darle mucho mas valor agregado a productos nuestros como otros productos. Hay que insistir en la ciencia y tecnología. Los puntos de inflexión se dan cuando la innovación y la tecnología crean una demanda que antes no existía. Es ahí cuando la oferta va a generar la demanda”.

De esta última sentencia, es interesante destacar: un posicionamiento en términos de pensamiento económico; el rechazo a las ideas del liberalismo ortodoxo y, específicamente, a las ideas de Jean-Baptiste Say; y la preferencia por una visión keynesiana de los procesos económicos.

IV. El período dorado: 2003-2007

En los primeros cuatro años, la administración del tipo de cambio a partir de asegurar la competitividad internacional de nuestros productos se vio acompañada por el establecimiento de impuestos a las exportaciones (o retenciones) diferenciados para cada sector de la economía.

Mientras el sector primario tributaba porcentajes mayores al 20%, que luego subirían en algunos casos al 35%, la industria lo hacía en un nivel del 5% o del 10%. En un contexto de aumento de los precios internacionales de los *commodities*, esta diferenciación permitió disociar los precios internacionales de los alimentos de los precios internos, se redujo el costo de la mano de obra en divisas y con ello ganó poder de compra el salario.

Otra medida que alentó el crecimiento de la industria fue el control de precios sobre las tarifas energéticas, que experimentaron pocos aumentos desde su congelamiento en 2002. Las actividades extractivas como el petróleo y el gas, la refinación de combustibles y

la generación eléctrica fueron obligadas a mantener estables los precios, lo que favoreció a los sectores intensivos en energía: en general, son las industrias.

En otro nivel de políticas, en 2005 se promulgó la Ley 26058 de Educación Técnico Profesional, para cubrir una demanda laboral insatisfecha. A partir de 2003 el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) adquirió una nueva dinámica acompañando a la producción y a las pymes, a través del soporte tecnológico, y a los consumidores mediante las pruebas de desempeño de productos.

Veamos la descripción que realizan dos autores sobre el período 2003-2007: “Ya iniciado el 2003, a poco más de un año del colapso y sin que disminuyera la percepción de incertidumbre, el escenario económico y las propias previsiones sobre su evolución comenzaron a modificarse en una trayectoria que, posteriormente, se fue progresivamente consolidando junto con los elevados niveles de crecimiento. Sin dudas, la coyuntura internacional de demanda sostenida y altos precios para las *commodities* de base primaria, por un lado, y de bajas tasas de interés, por el otro, favoreció tal desarrollo; pero las señales internas resultaron tan, sino más importantes. La política económica doméstica se concentró en la oferta y el aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica —vía superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria—, en el sostenimiento de un tipo de cambio real alto —diferenciado a favor de los sectores relativamente menos competitivo— y en el estímulo al crecimiento de la demanda agregada —vía planes asistenciales, en un primer momento, y de la recuperación de la masa salarial, después” (Fernández Bugna y Porta, 2007: 68).

V. La reacción ante la crisis internacional iniciada en 2008

La imposibilidad de aplicar un nuevo esquema tributario a las exportaciones agrícolas por el rechazo del entonces vicepresidente Julio Cobos, sumado a la crisis estadounidense de las hipotecas

sub-prime y su contagio en Europa configuraron un complejo esquema económico.

El gobierno tomó la decisión de defender el mercado interno ante la posible avalancha de productos extranjeros con una serie de medidas concretas. A fines de 2008 se anunció la creación de un Ministerio de Producción, un plan de beneficios impositivos para la repatriación de capitales, y la promoción del trabajo registrado en las pymes mediante una moratoria.

Se anunció la concesión de créditos públicos de fomento a la producción y al consumo, con una asignación de 13.200 millones de pesos a través de la banca privada, a bajo interés. El destino de estos créditos fue fomentar la compra de autos cero kilómetro y electrodomésticos, prefinanciar exportaciones y apoyar a pymes y productores agrícola-ganaderos.

Por Decreto 1447/2009, en el marco del Régimen de Bonificación de Tasas establecido en la Ley 24467 y luego modificada por la Ley 25300, se aumentó hasta un total de mil millones de pesos el monto de créditos otorgables bajo esta modalidad.

Otra de las herramientas fue la utilización del Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que brinda una ayuda económica no remunerativa a los trabajadores que se desempeñan en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis, herramienta que sirve también como método para sostener la demanda agregada.

Asimismo, comenzaron a utilizarse las licencias no automáticas (LNA) instrumento que permite demorar el ingreso de importaciones hasta por 60 días, en otro paso hacia una administración más inteligente del comercio exterior.

VI. La mirada puesta en el largo plazo: el Bicentenario y la sintonía fina

En consonancia con las fiestas de celebración del Bicentenario de la Revolución de 1810, se anunciaron distintas medidas destinadas a

fortalecer aspectos de la economía que requieren un mayor plazo de ejecución, y se trazaron objetivos de trabajo para varios años.

Por un lado, se atacaron dos problemas estructurales: las complejas condiciones exigidas para los créditos a la producción, y la escasez de ciertos profesionales. El Decreto 783/2010 estableció el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, destinado a proyectos de inversión, con tasa subsidiada del 9,9% y con un plazo de 5 años. El Programa de Becas del Bicentenario, a su vez, promueve el estudio de carreras tecnológicas y de ingenierías.

Por Decreto N° 915 de junio de 2010 se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos, por el cual se creó el Registro Nacional de Parques Industriales, y se asignaron treinta millones de pesos para financiar obras de infraestructura a través de aportes no reintegrables en los parques industriales. También se aumentó en trescientos millones de pesos el monto de créditos financiables a través del Régimen de Bonificación de Tasas.

Por otro lado, mediante una metodología participativa y pluralista, trabajadores, empresarios, universidades y representantes del sector público y privado, alcanzaron nueve acuerdos que conforman el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI).

El PEI tiene entre sus objetivos lograr un crecimiento anual del 5% del PBI y del 7% del PBI industrial; alcanzar en el año 2020 exportaciones por 167 000 millones de dólares e importaciones por 139 000 millones; reducir la tasa de desempleo al 5% con la creación de 1 500 000 puestos de trabajo y llegar a un nivel de inversión del 28% sobre el PBI.

Con la misma metodología se elaboró el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial participativo y federal 2010/20 (o PEA²), que señala que el país es un líder global en la alimentación y la agricultura, y que la riqueza provendrá de la industrialización de las zonas rurales.

El comienzo del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner coincidió con el recrudecimiento de la crisis internacional cuyo centro era ahora Grecia y los países del sur de la Unión Euro-

pea en general. Debido a este panorama, se inició el período denominado “sintonía fina”, del cual mencionaremos cuatro medidas en defensa de la producción nacional:

En primer lugar, se creó la Secretaría de Comercio Exterior y la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad. La primera concentra los temas de política comercial externa, y la segunda evalúa la eficiencia y eficacia del gasto público en relación con la producción, y formula políticas de innovación para mejorar la competitividad.

Otra de las decisiones fue la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central, que sepultó los vestigios de la convertibilidad y permite a la autoridad monetaria impulsar el desarrollo económico mediante el direccionamiento del crédito. Las instituciones bancarias deben ahora destinar al menos el 5% de sus depósitos a préstamos a pymes, a tasas menores al 15% anual.

En tercer lugar, la sanción de la Ley 26741, que declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y recuperó YPF. La empresa presentó el Plan Estratégico 2012-2017 y se firmaron tres acuerdos, con Bridas, Chevron y PDVSA. Los equipos de perforación de petróleo se incrementaron de 29 a 36 y en gas, en los que no operaba ninguno, ahora lo hacen 15.

Por último, se lanzó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), que consiste en créditos para la construcción de 100 000 viviendas en 4 años. En el nivel inmediato se registró una mejora de los valores de los terrenos, y tendrá un fuerte impacto en el empleo del sector de la construcción, así como en la producción de bienes relacionados.

El año 2012 marcó también la profundización de las restricciones a las importaciones industriales, de manera formal o informal. El endurecimiento de las licencias no automáticas, ciertos retrasos en liberar contenedores en Aduana, otras normas para importar, el nuevo esquema de administración cambiaria y la eliminación de una excepción en el arancel externo común del Mercosur a los bienes de capital, fueron algunas de las medidas tomadas.

Segunda sección

I. Las cifras del desarrollo

Los resultados cuantitativos que se registran a partir del cambio de régimen macroeconómico muestran un crecimiento inédito del sector industrial en la historia argentina solo comparable con el del gobierno peronista de 1946 a 1955, aunque en contextos claramente distintos.

En el período 1977-1998 la producción industrial “se expandió a una tasa anual acumulativa de sólo 0,3%, mientras que en el conjunto de la economía se expandió a un ritmo del 2% anual” (CEN-DA, 2010: 261). Lo que reflejó una reducción de la participación en el PBI del 24,1 % al 15,4 % de 1977 a 2001.

Esto contrastó con las cifras logradas desde 2003.

	PBI (millones, a precios de 1993)**	Uso de la capacidad instalada industrial **	Exportaciones MOI (millones)*	Participación de MOI en las exporta- ciones*	Estimador Mensual Industrial **	Empleo Industrial (miles)***
2003	\$ 256.023	64,9 %	US\$ 7.703	26,1 %	16,1 %	815
2004	\$ 279.141	69,7 %	US\$ 9.520	27,6 %	10,7 %	918
2005	\$ 304.764	72,8 %	US\$ 11.985	29,6 %	7,7 %	1.009
2006	\$ 330.565	73,7 %	US\$ 14.843	31,9 %	8,3 %	1.090
2007	\$ 359.170	74,0 %	US\$ 17.333	30,9 %	7,5 %	1.161
2008	\$ 383.444	74,8 %	US\$ 22.063	31,5 %	4,9 %	1.224
2009	\$ 386.704	72,8 %	US\$ 18.734	33,6 %	0,4 %	1.195
2010	\$ 422.130	77,7 %	US\$ 23.816	34,9 %	9,7 %	1.217
2011	\$ 459.571	78,8 %	US\$ 28.413	34,6 %	6,5 %	1.265
2012	\$ 468.301	74,5 %	US\$ 27.659	34,1 %	-1,2 %	1.280

* Fuente: Centro de Economía Internacional del MRECIC de 2003 a 2011. 2012: estimado.

** Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

*** Fuente: Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS. Desestacionalizado. Pro-medio cuatro trimestres de 2003 a 2011, primeros tres trimestres de 2012.

2012: Estimado. En base a “Indec informa - abril 2013”.

El aumento del PBI fue cercano al 9% anual en la mayoría de los años entre 2003 y 2012, promediando más de un 7%, lo que convirtió a Argentina en uno de los países de mayor crecimiento del mundo.

Esas altas tasas de expansión, la ubicación de la industria como sector privilegiado de la economía inserta en una dinámica exportadora y la recuperación del empleo como articulador social son los mayores logros del modelo actual.

Las razones de este desempeño pueden encontrarse en que “la nueva estructura de precios relativos consolidada luego de la devaluación de la moneda, la reducción de los costos laborales y el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo en los años subsiguientes favoreció sensiblemente la producción de bienes transables” (CENDA, 2010: 259), lo que se potenció con tasas de interés que favorecieron la producción y el consumo.

Según consigna el Ministerio de Industria, entre 2003 y 2012 aumentó de 80 a 314 la cantidad de parques industriales y, lo que es más importante, la cantidad de pymes dentro de esos parques aumentó un 345%, llegando casi a 8000. En dichos establecimientos, el empleo creció más del 300%, y alcanzó los 240 000 puestos de trabajo.

El sector automotriz, que debido a los eslabonamientos que genera hacia sectores productores de insumos es considerado una industria dinamizadora, también reflejó fuertes mejoras. Entre 2003 y 2012 se multiplicó por cinco la cantidad de autos cero kilómetro producidos, con una marca récord de 857 000 unidades vendidas durante 2011.

II. ¿Cómo creció la industria?

Una crítica que usualmente se realiza al proceso de reindustrialización es que solo se aprovechó la capacidad instalada heredada de los 90 y la inversión se retrajo por un clima anti-negocios. Por el contrario, no solo la inversión es más alta en el período actual, sino que además se amplió la capacidad productiva y se crearon más y mejores puestos de trabajo.

Los años 2003 y 2004 fueron los más exitosos desde el punto de vista de la industrialización. El sector industrial creció el 16% y el 11% respectivamente, por encima del promedio de la economía y explica un tercio del total del crecimiento del PBI.

Debe entenderse que con los antecedentes de caída constante del producto industrial (de 1997 a 2002) y sumado a una de las crisis económicas más graves del país, la capacidad instalada se encontraba ociosa en niveles récord y el desempleo era casi un cuarto de la población económicamente activa. Esos dos primeros años no son un parámetro para juzgar el comportamiento posterior, aunque sí ejemplifican el cambio de rumbo.

La inversión tuvo un importante aumento, tal como se observa en el siguiente gráfico:

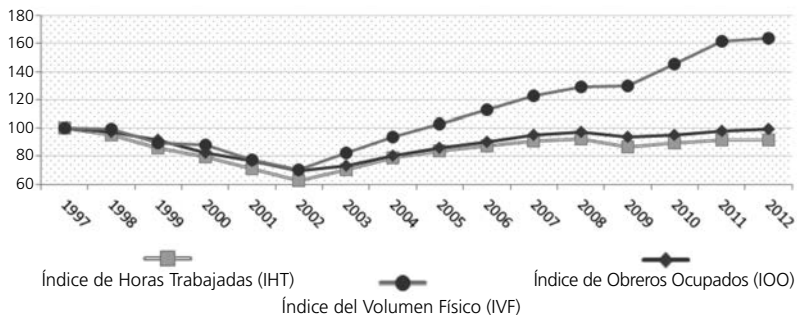
Inversión interna bruta fija como porcentaje del PBI				
Período	1993-97	1998-02	2003-07	2008-12
Total	19,5%	17,0%	19,2%	22,4%

Fuente: Centro de Economía Internacional, MRECIC, <http://www.cei.gov.ar>

Se destacan dos momentos en los cuales la inversión llegó a su pico máximo dentro del período 1991-2011: el primero es el año 2008, previo a la crisis internacional, con un 23,1%; el segundo es el 2011, con un impresionante 24,5%, cifra nunca alcanzada en los años 90.

Siendo más específicos con la dinámica de crecimiento de la producción manufacturera, observamos en el gráfico que sigue la evolución de tres variables fundamentales: el índice de horas trabajadas, el índice de obreros ocupados y el índice de volumen físico.

Gráfico 1: Evolución de las horas trabajadas, los obreros ocupados y la producción en la industria manufacturera.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC. Los datos para 2012 son estimados.

Como se observa, durante los años de caída —de 1997 a 2002—, los tres índices marchan de la mano. Sin embargo, durante la recuperación crece sostenidamente el volumen físico producido, mientras que los obreros ocupados y sus horas trabajadas crecen más lentamente y tienden a aplanarse a partir de 2008. Esto sería imposible de lograr si no existieran inversiones.

El argumento “recalentamiento” de la economía por falta de inversión no puede sostenerse, ya que el aumento continuo e inédito de la producción y de las exportaciones industriales no llevó nunca a que la capacidad instalada supere el 80%. Por el contrario, la sugerencia de enfriar la economía esconde objetivos políticos concretos que tienen más que ver con el rechazo a lo que a continuación describiremos.

Los salarios industriales muestran, durante el período, un crecimiento permanente. El salario promedio que en 2003 era de apenas \$ 1051 trepó hasta los \$ 6978 en 2012, aumentando sustancialmente el poder adquisitivo de los trabajadores.

Se trata de una política que no solo permite dinamizar el mercado interno, sino que vuelve a recuperar la dignidad del trabajador y le devuelve derechos como ciudadano.

III. Si solo fuera el viento de cola... El comercio internacional y la inserción argentina

Uno de los argumentos que se utilizan para minimizar los importantes avances exportadores y de crecimiento a partir de las administraciones Kirchner es el supuesto “viento de cola” del que gozaría el país, debido al alto precio de los *commodities* a nivel internacional. Con eso se hace referencia a que tanto los precios de los productos agrícolas como los de los combustibles “inflarían” las cifras de una manera poco real.

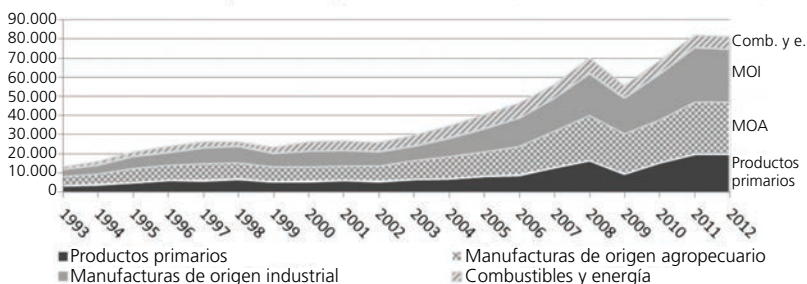
En este argumento subyace la acusación de que el patrón de comercio internacional favorece al país y las medidas de política económica simplemente aprovecharon —o dilapidaron— la coyuntura. El crecimiento logrado sería solo por las tendencias del mercado mundial.

Este argumento es fácilmente refutable. En primer lugar, el sector que más ha crecido en participación en las exportaciones argentinas son las manufacturas de origen industrial, que en 2010, 2011 y 2012 fueron, por primera vez en la historia, el sector exportador más importante con más del 34% del total.

En segundo lugar, como puede apreciarse en el gráfico II, el salto exportador que protagoniza el país a partir de 2003 impacta por su magnitud y homogeneidad en todos los sectores; solo la crisis financiera de 2009 lleva a una caída en las exportaciones.

Finalmente, el sector que lidera el crecimiento exportador son las manufacturas de origen industrial, que no gozaron del supuesto “viento de cola”. Sí, en cambio, tienen una clara política de promoción a partir de un nivel de impuesto a la exportación o retenciones más bajo que los otros sectores.

Gráfico 2: Valor de las exportaciones por sector económico, 1993-2012. Millones de US\$.



Fuente: Centro de economía internacional, MRECIC e INDEC (2012). Año base: 1993.

Al momento de desagregar el crecimiento de los grandes rubros económicos por precio y cantidad, vemos claramente cuán falaz resulta la afirmación respecto del viento de cola. Asimismo, la vieja crítica que señala la obsolescencia de la industria nacional, “*lo que producimos no se lo vendemos a nadie*”, es refutada.

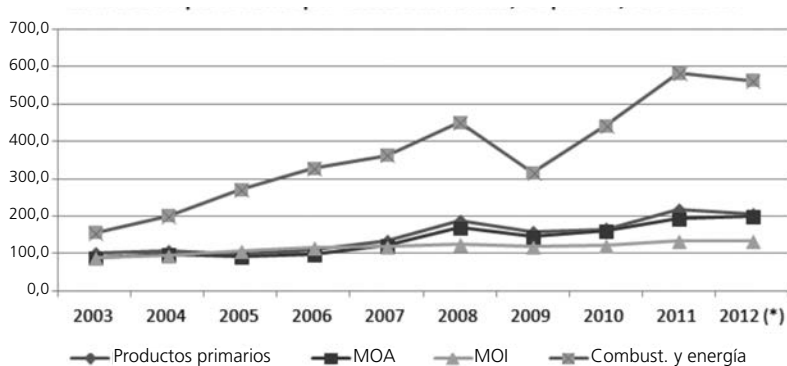
Evidentemente, el sector más beneficiado a nivel internacional por el efecto precios durante el período 2003-2012, fue el de combustibles y energía, que experimentó un crecimiento sostenido hasta 2008 cuando comienza la crisis financiera internacional.

Si bien existen ciertos hechos objetivos que podrían explicar el crecimiento de estos precios como el fenómeno del *peak oil* (los pozos petroleros se agotan o se encarece hacerlos producir) y el aumento de la demanda por el crecimiento de los países emergentes, existe también un componente de especulación financiera a través del precio de estos *commodities*.

Es interesante destacar que los productos de origen agropecuario y los productos primarios también sufrieron una caída con la crisis financiera, pero mucho menos marcada que los combustibles y la energía. En comparación, los precios del sector industrial son los que menos se ven afectados por la crisis financiera iniciada hacia fines de 2008 (caída del 5,65%), frente a las MOA (12,90%) y los

productos primarios (16,20%). Los más golpeados son los combustibles y la energía (casi el 30%).

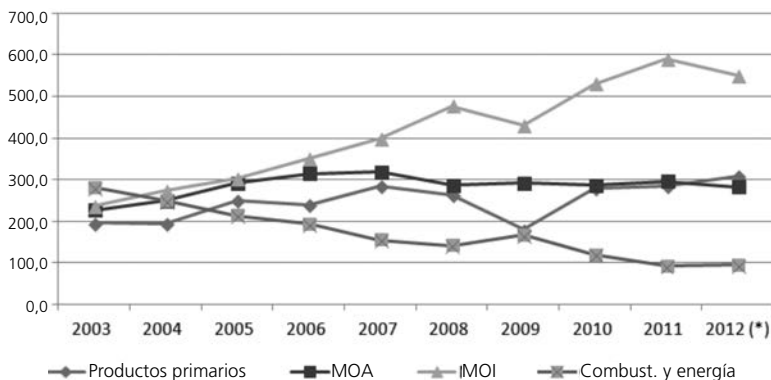
Gráfico 3: Exportaciones, por sector económico, en precios, 2003-2012.



Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, MECON. Año base: 1993 (*) 2012: los datos son estimados. Se toman los primeros tres trimestres.

Observando las exportaciones de los grandes sectores estimadas por cantidades, se revela una marcada caída de los combustibles y la energía, que en 2012 se habían reducido a un tercio de lo que alcanzó en 2003. Esta fue seguramente una de las razones para la nacionalización de YPF. A su vez, los productos primarios crecieron casi un 50% y las MOA cerca de un 30%.

Es destacable el espectacular comportamiento de las exportaciones industriales en el período, con casi un 140% de crecimiento. Asimismo, muestra una recuperación más rápida durante la crisis de 2008-2009, ya que para 2010 supera el registro de 2008; los productos primarios, por ejemplo, recién en 2011 volvieron a exportar el nivel de 2007, pero las MOA aún en 2012 no pudieron recuperar el nivel de cinco años antes.

Gráfico 4: Exportaciones, por sector económico, en cantidades, 2003-2012.

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, MECON. Año base: 1993 (*) 2012: los datos son estimados. Se toman los primeros tres trimestres.

IV. Exportaciones por rubros y destinos

El principal inconveniente al analizar la balanza comercial industrial de nuestro país es una discordancia entre las distintas categorías usadas. Mientras que las exportaciones se clasifican por rubros —productos primarios, MOA, MOI, combustibles y energía— las importaciones se dividen por uso económico —bienes de capital y sus piezas, combustibles, vehículos automotores, bienes intermedios y bienes de consumo—.

Esta discrepancia “esconde el déficit industrial que experimenta año a año la Argentina, que implica una fuerte pérdida de puestos de trabajo de calidad. Mientras que el 31% de las exportaciones son industriales, las importaciones industriales son el 85% del total. Es necesario cambiar el sistema de presentación de información de Comercio Exterior” (AIERA, 2010: 13).

A la hora de analizar los diferentes sectores exportadores y los principales bloques económicos de destino, se observa que casi el 50% de las manufacturas de origen industrial se dirigen al

Mercosur —en su mayoría a Brasil— y las dos terceras partes, a los integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La Unión Europea recibe nuestras exportaciones de manera más equilibrada entre los sectores; mientras que el TLCAN o NAFTA, —formado por Canadá, Estados Unidos y México—, concentra las exportaciones en MOI y combustibles. Más abajo se expresan los valores, tomando el año 2011.

Exportaciones argentinas por grandes rubros al Mercosur, TLCAN y UE			
	Mercosur	TLCAN	Unión Europea
Primarios	13%	3%	15%
MOA	9%	6%	26%
MOI	48%	15%	13%
Combustibles	31%	16%	1%

Fuente: Calculado en base a <http://www.informeindustrial.com.ar>, sección estadísticas

Desagregando las exportaciones por rubro entre 2012 y 2011 y tomando solo los primeros once meses, las principales mermas en valores absolutos se registran en el destino Unión Europea (-660 millones de dólares), el NAFTA (-445 millones de dólares) y el Mercosur sin Venezuela (-178 millones de dólares).

Sería deseable una política de mayor aproximación a los países emergentes y a aquellos de industrialización media, lo que en un tiempo se denominó la *integración sur-sur*. Parte de este camino se viene siguiendo cuando se emprenden misiones comerciales a Angola, Argelia, Vietnam, Azerbaijón, Jordania y Venezuela.

Si se desagrega a las Manufacturas de Origen Industrial en los 14 sub rubros que la componen, vemos que en 2012 dos de ellos explican el 56% de las exportaciones y cinco, el 85%. Estos son: material de transporte terrestre, con 9831 millones de dólares; los productos químicos con 5823 millones de dólares; metales comunes y sus ma-

nufacturas, 2863 millones de dólares; piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas, 2588 millones de dólares; y máquinas y aparatos, material eléctrico, 2427 millones de dólares.

V. ¿Cuál fue el impacto real en los niveles de empleo?

Los altísimos niveles de desempleo y precariedad laboral heredados de una década de reformas tendientes a flexibilizar el mercado laboral, fueron causas nodales del estallido social de fines de 2001. La convertibilidad, como sistema cambiario rígido, bloqueaba el uso de la política monetaria para estímulo de los niveles de actividad del producto.

La política fiscal dependía de un superávit que era inexistente y de la ilusoria recreación de éste mediante la recepción de préstamos internacionales. La variable de ajuste de todo el modelo era el nivel de empleo y el costo de los salarios: la sobrevaluación del peso más el arancel cero a los bienes de capital (que sustituyen obreros) generó una impactante destrucción de puestos de trabajo.

En el mercado laboral se alcanzaron cifras altísimas e históricamente inéditas de desempleo: el récord del 18,6% de mayo de 1995 fue reducido en parte gracias a la implementación del Plan Trabajar. Este verdadero subsidio encubierto a una situación de marginación laboral, por un mínimo de \$ 150, permitía “maquillar” las cifras al no contabilizar como desempleados a los que lo recibían.

Como señala un autor, “En la Argentina de la convertibilidad pudo observarse un claro ciclo en el empleo. La tasa agregada de empleo tendió a subir a principios de los 90, luego disminuyó gradualmente hasta ubicarse, a fines de 1996, bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. Las privatizaciones y el ajuste fiscal en las provincias tuvieron que ver con este comportamiento, pero el mayor impacto negativo provino de la reestructuración y la concentración ocurridas en el sector productor de bienes transables debido a la apertura comercial y a la apreciación del tipo de cambio” (Novick *et al*, 2007: 56).

Negada la vía de reducción del valor nominal del peso respecto del dólar, se proponía la “devaluación laboral”, es decir, la reducción del costo de los trabajadores por la vía de retroceder en los derechos ganados y en muchos casos instituidos en la propia Constitución. Sucesivas leyes instrumentaron la “flexibilización del mercado de trabajo”, eufemismo de la precarización del empleo.

En este aspecto, el contraste con el modelo kirchnerista es absolutamente impactante, tanto en la concepción como en la práctica. En su concepción, ya que es un modelo que necesita de un mercado interno fuerte para satisfacer las demandas insatisfechas hasta el momento.

En la práctica, desde 2003 el Estado ejecutó políticas activas para estimular la generación de trabajo productivo. Y en claro contraste con las políticas adoptadas desde la devaluación del peso hasta la asunción de Néstor Kirchner, se estimuló la mejora salarial a través de aumentos del salario mínimo por decreto, el llamado a paritarias, y una recuperación progresiva de los derechos de los trabajadores mediante una nueva legislación.

Señalan Herrera y Tavosnanska: “luego de más de 25 años de expulsión neta de trabajadores, la industria manufacturera vuelve a presentarse como un espacio generador de empleo” (2011: 104).

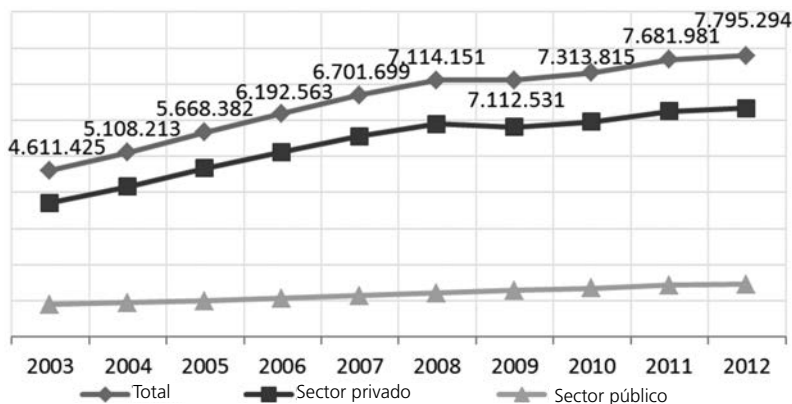
Tomando los datos agregados del boletín anual de empleo registrado y empresas (en adelante, BAERE) editado por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se observan importantes tendencias, si bien debe hacerse la salvedad de que se trata del empleo legalmente inscripto ante la seguridad social y no releva el empleo no registrado o en negro.

En primer lugar, el punto más alto de empleos totales, que se había alcanzado en 1998 —la serie comienza en 1996— se deteriora constantemente hasta el año 2002. Es decir, durante 5 años consecutivos se reduce el empleo en el país, mientras que la población aumenta.

De 4 070 928 de empleos registrados en 1998 se llega a 3 507 681 en 2002 (BAERE, cuadro C2.1), una caída neta del 14%. El em-

pleo privado en todos estos años cae, impacto que se trata de reducir mediante la expansión de los empleos públicos. Sin embargo, el balance general, como decimos, registra caídas constantes.

Gráfico 5: Empleo por sectores y total hasta 3º trimestre de 2012.



Empleo asalariado registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - Promedios anuales.

Fuente: elaborado en base al Boletín anual de empleo registrado y empresas. MTEySS. Cuadro C1.1.

2003 es el primer año que registra un aumento de los niveles de empleo privados (5,8%), lo que junto a un tímido aumento del empleo público (1,9%) genera un promedio del 5% más respecto del año anterior. Algo había cambiado en Argentina.

Los casi diez años con estadísticas de la serie (la información de 2012 está disponible hasta el tercer trimestre) muestran un constante aumento de los niveles de empleo, con excepción de la mínima caída de 2009.

Los datos son impactantes: de 4 611 425 de personas ocupadas en 2003, se pasó a 7 795 294 en 2012. En 2003 el empleo privado representaba el 80,47% del total, mientras que el empleo

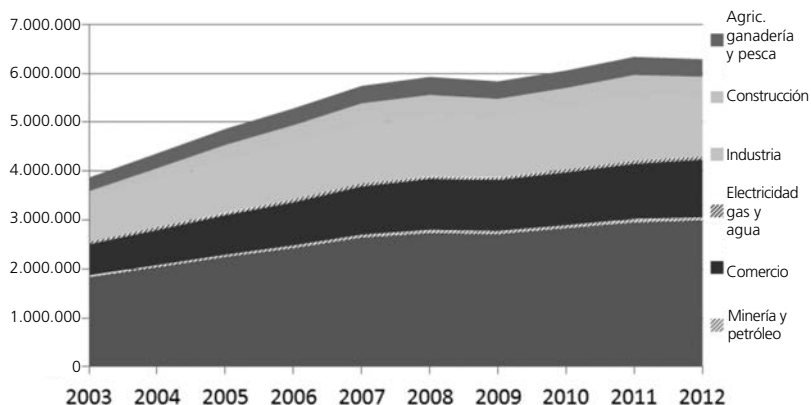
público era el 19,53%. En 2012, el empleo privado representaba el 81,27% mientras que el empleo público era el 18,72% del total.

Esta continuidad de participación entre sector público y privado en 2003 y 2012 desmiente a quienes señalan que el aumento del empleo se debió sobre todo a la expansión del trabajo en el Estado en detrimento del sector productivo.

Sí es destacable cómo el aumento del empleo público en 2009 casi alcanzó a equilibrar la caída del empleo privado, producto este último del estallido de la crisis financiera internacional y la sequía experimentada por el campo, entre otros impactos negativos. Así el Estado atenuó el impacto de la crisis en el mercado laboral.

Es interesante también observar la forma en que se comportaron los distintos sectores en los que se subdivide al empleo privado, para tener una real magnitud de los cambios operados.

Gráfico 6: Empleo asalariado registrado privado por sectores de actividad.



Fuente: Boletín anual de empleo registrado y empresas, MTEySS, cuadro C2.2. Se utilizan los datos del 4º trimestre para 2003 a 2012.

El rubro con mayor crecimiento, la construcción, registra un impresionante aumento del 136%. Esto es por demás importante, debido a su efecto multiplicador en el empleo y a su estrecha relación con la industria. El siguiente sector en crecimiento, el de minería y petróleo, tiene magnitudes de empleo bastante inferiores a los demás.

Respecto de la industria, el aumento que experimenta del 51% es menor al promedio general del 64%. Sin embargo, se trata del sector unitario con mayor volumen de empleo (si dividimos servicios en sus subsectores), por lo cual es lógico que su crecimiento no sea tan impactante.

Resulta fundamental notar el impacto de la crisis internacional de 2009, que detuvo la tendencia creciente. Asimismo, los nuevos modos de producción llevan a que sectores que han crecido y antes eran parte de la industria, ahora son contabilizados como independientes.

Son cuatro los subsectores industriales que lideraron el ranking de empleos en el tercer trimestre de 2012, a los que comparamos en su evolución con el segundo trimestre de 2003:

- ▶ Alimentos, con 360 295 empleos y aumento de 39%.
- ▶ Productos químicos, 106 490 ocupados y un crecimiento del 45%.
- ▶ Otros productos de metal, 99 250 trabajadores y una suba del 98%.
- ▶ Automotores, con 89 558 puestos de trabajo y un alto crecimiento del 130%.

Tercera sección

Dos autores argumentaron que, si bien el comportamiento macroeconómico postdevaluación permitió que la industria manufacturera fuera el motor del período, “no generó respuestas microeconómicas hacia la sofisticación en la producción ni cambios

innovadores en productos o procesos: las respuestas a los estímulos macroeconómicos estuvieron condicionadas por la configuración estructural heredada en la década anterior” (Fernández Bugna y Porta, 2007: 63).

Por el contrario, otros autores señalan que “Tampoco debería descuidarse la perspectiva microeconómica, fundamentalmente en determinados segmentos de la producción que tuvieron una destacada reactivación en estos años. Tal es el caso de rubros como la metalmecánica, los astilleros, la aeronavegación y de determinadas producciones de la industria plástica, bebidas, química, gráfica, entre otras. A esto también se ha sumado el impulso a sectores no tradicionales como la electrónica, energías alternativas y/o renovables, software y biotecnología; así como la creciente agregación de valor e inserción internacional de producciones regionales como el limón, la vitivinicultura, la madera, la producción avícola, los biocombustibles y otros” (Coatz y Grasso, 2012: 6).

Coatz y Grasso desarrollan los ejemplos de la elaboración de motocicletas, la construcción de astilleros y los desarrollos a partir del proyecto de Televisión Digital. Algunas disciplinas científicas recibieron estímulos durante el período kirchnerista, y pueden considerarse “industrias del futuro” ya que aportan mejoras en ramas diversas:

- ▶ La **nanotecnología**, que permite modificar materiales a escala atómica para fabricar nuevos productos tales como medicamentos, que se dirigen de manera inteligente a la célula enferma.

- ▶ La **biotecnología**, cuyos avances se pueden aplicar en el área de la salud, la alimentación y la producción agrícola-ganadera. El mayor polo biotecnológico de América latina se encuentra en la ciudad de Rosario.

En nuestro caso, tomaremos tres ejemplos microeconómicos de diferente ámbito de alcance:

I. Una política sectorial de carácter geográfico: Tierra del Fuego

En 1945 y bajo la influencia industrialista del general Perón, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto 3824, que estimulaba la producción al sur del paralelo 42°, perfeccionándose el sistema por una década mediante distintas normas. Luego se creó en la isla una zona franca, sin mayor éxito por lo reducido del mercado.

La Ley 19640, ratificada en 1974, durante el tercer gobierno peronista, estableció un mecanismo de beneficios fiscales para las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la jurisdicción fueguina (entonces territorio nacional), consistente en la exención de impuestos nacionales, incluyendo los aranceles a la importación de bienes.

La radicación industrial que se produjo a partir de esta última ley se debió a la posibilidad de vender en el territorio nacional, creando una “plataforma de exportación” desde la isla, ya que se deben cumplir los procedimientos aduaneros de una exportación, pero se perciben los beneficios fiscales por realizarla (Borruto, 2010). Se alcanzaron así las escalas de producción necesarias para la actividad fabril.

Desde 1989 se suspendió la presentación y aprobación de nuevos proyectos industriales (Ley 23697) pero el Decreto 490 de 2003 permitió nuevamente la aprobación de radicaciones. En el marco de la crisis internacional iniciada en 2008, numerosas empresas fueguinas empezaron a recibir un beneficio llamado REPRO, mediante el cual el Estado se hace cargo de los salarios para evitar despidos.

Ante esta situación, se resolvió tomar medidas de mayor alcance: el decreto 252/2009 redujo del 17 al 6,55% los impuestos internos a los LCD y a los televisores fabricados en Tierra del Fuego.

Por otra parte, la Ley 26539 gravó con una tasa efectiva del 20,48% a través de impuestos internos y duplicó el IVA al 21% para productos electrónicos y de informática importados o fabricados en Argentina, salvo los producidos en Tierra del Fuego: celulares o teléfonos móviles, cámaras de fotos digitales y de video, monitores,

GPS, planchas, secadores de pelo, estufas eléctricas, aire acondicionado, *home theaters*, plasmas, LCD y decodificadores de video.

A raíz de las medidas adoptadas, distintas empresas han anunciado la producción de electrodomésticos, celulares, calzado, equipos de DVD, LCDs, decodificadores para televisión digital, cámaras fotográficas, *notebooks* y *netbooks*.

El Ministerio de Industria difundió algunos números de cada rubro. Así, por ejemplo, se corroboró que antes de 2003 solo el 30% de las heladeras que se vendían en el país eran producidas en Argentina, cuando hoy producimos más del 80%. Un número similar presentan otros electrodomésticos: más del 90% de las cocinas y lavarropas son nacionales.

En la producción de juguetes se triplicaron las cifras previas a 2003 y hoy una de cada tres unidades que se venden en el mercado interno es producto argentino. Otro de los sectores beneficiados fue el calzado: Argentina logró situarse entre los 10 principales países fabricantes del mundo, y llegó en 2010 al récord de 105 millones de pares hechos en el país —más del doble que siete años antes— con la participación de solo un 15% de producto importado.

Otro indicador del crecimiento de las manufacturas en la isla es el empleo del sector industrial. En la primera década del siglo XXI promedió las 5665 personas ocupadas, creciendo marcadamente desde 2003 hasta 2007. La reducción experimentada con la crisis internacional de 2008-2009 ubicó en este último año la cifra de ocupados en 7769. Luego de la sanción de la Ley 26539, se contabilizaban 11 251 empleados en el último trimestre de 2010, y 14 749 en el último de 2011.

II. Una apuesta al futuro: el sector del *software*

El estudio de este sector emergente y la elaboración de un marco normativo para estimularlo fueron parte de las preocupaciones de ambos gobiernos kirchneristas, como lo señaló la presidenta en septiembre de 2011: “Hoy somos uno de los países modelo en el mundo en materia de desarrollo de *software*. Y el *software* nos parecía

que en el pasado iba a ser una cosa únicamente necesaria para una computadora. *Software* va a necesitar todo, lavarropas, heladeras, ventiladores, televisores”.

Diferentes informes y propuestas fueron elaboradas a fin de estimular el sector: el Libro Azul y Blanco, que contenía el Plan Estratégico 2004-2014 y el Plan de Acción 2004-2007; el Plan de Acción 2008-2011; y el Libro Blanco de la Prospectiva TIC-Proyecto 2020.

En el aspecto normativo, la Ley 25922 de Promoción de la Industria del *Software* estableció beneficios fiscales para las empresas que inviertan en investigación y desarrollo. Estos beneficios fueron ampliados en 2011 hasta 2019.

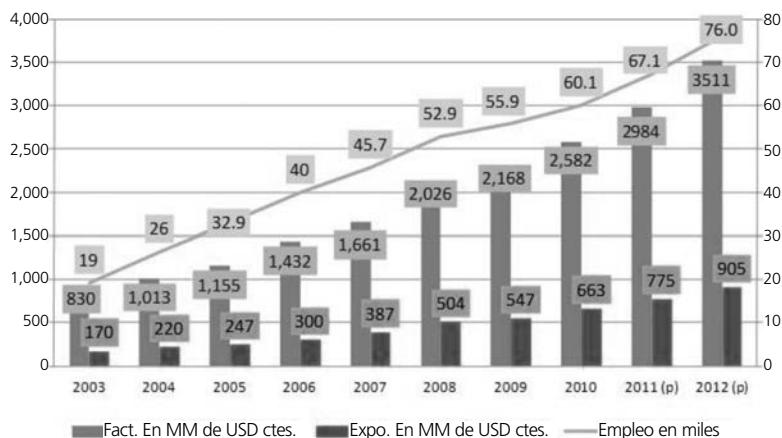
Según estimaciones del Ministerio de Industria, desde 2003 a 2011 se generaron más de 50 000 puestos de trabajo en el sector, con un crecimiento de exportaciones del 290% y con destino a más de 45 países. Se tomaron medidas como las becas “Control F” para quienes se capaciten en nuevas tecnologías, y el programa Conectar Igualdad del ANSES entregó más de dos millones de *notebooks* a estudiantes secundarios.

Respecto de la propiedad de las empresas más dinámicas, “se destaca que la dinámica descripta se basa [...] en empresas de *software* de origen nacional, aunque en algunos casos, una vez consolidadas, se extranjerizan con el objeto de alcanzar nuevos mercados. En efecto, entre los años 2002 y 2010, las firmas de origen local expandieron sus dotaciones de personal un 409%, mientras que las filiales de las multinacionales, cuya participación alcanzó al 20% del empleo, lo hicieron al 254%” (Novick *et al*, 2011: 250).

El *software* es la actividad que más creció proporcionalmente en facturación y generación de puestos de trabajo de 2003 a la fecha. Argentina es el principal exportador de Latinoamérica y el sector cuenta con pleno empleo y demanda constante de profesionales.

A continuación, se exponen algunos de sus principales indicadores, con cifras proyectadas para 2011 y 2012:

Evolución interanual de ventas, exportaciones y empleo
Sector SSI - serie 2003-2012.



Fuente: <http://www.guiaindustrial.com.ar>

El balance de la política de estímulo es más que promisorio, con impresionantes aumentos en el volumen de ventas, exportaciones y plena ocupación de la mano de obra. Se espera que Argentina logre posicionarse como proveedor confiable a nivel mundial en el sector de las TIC.

III. La actualización del proyecto nuclear: el caso NASA

En un sistema internacional signado por la competencia de los Estados por asegurar y apropiarse de las fuentes energéticas con el objeto de mantener o acrecentar su influencia, la diversificación de la matriz energética y la posibilidad de llevar a cabo desarrollos autónomos en ese campo adquieren importancia estratégica para la soberanía nacional.

La investigación en la energía nuclear con fines pacíficos durante el primer gobierno peronista colocó a Argentina como país líder en esa tecnología en América latina. La inauguración de la central

nuclear Atucha I en 1974 por parte del presidente Juan Domingo Perón marcó una prioridad que retomó el kirchnerismo, en la cual se conjugan industria, ciencia, tecnología y recursos humanos altamente especializados bajo estándares internacionales de calidad.

En 2004, a través de la Secretaría de Energía, se solicitaron estudios de factibilidad para terminar la central nuclear Atucha II, iniciada en 1982 y paralizada en 1994. En 2006 se lanzó el Plan de Reactivación de la Actividad Nuclear Argentina, con el objetivo de satisfacer las necesidades de salud y de energía del país con fines pacíficos. La Ley 24804 fijó prioridades y un marco conceptual como organización con objetivos específicos.

Los objetivos eran: concluir Atucha II, extender la vida útil de la central nuclear de Embalse, recuperar la fabricación de agua pesada, lograr la capacidad de producir uranio enriquecido y realizar los estudios de factibilidad de una cuarta central nuclear. Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), sociedad mayoritariamente del Estado, tuvo a su cargo las dos primeras tareas.

En el caso de la conclusión de Atucha II, las piezas e insumos se encontraban ya en el país distribuidos en más de 90 depósitos. Se necesitó calificar a empresas locales, en su mayoría metalmecánicas, para realizar el montaje. La obra civil estaba casi concluida, pero debió desarrollarse en su mayor parte la instrumentación y control.

Así lo explica un autor: “Para la reciente inauguración de Atucha II intervinieron 210 empresas locales que aportaron cerca del 86% de los requerimientos materiales para su construcción, mientras que en Atucha I esta relación fue inferior al 40%” (Coatz y Grasso, 2012: 7).

El 100% de los trabajos de montajes especiales del reactor se hicieron con mano de obra argentina (CNEA, 2012: 28). Algunos insumos requirieron la calificación de empresas locales en ingeniería básica conceptual, lo que generó capacidad de ingeniería propia para el país. Actualmente el personal de NASA es contratado para realizar mantenimiento en plantas de España y Brasil (entrevista II).

Es destacable el progreso de responsabilidades en cuanto a la puesta en marcha de las centrales atómicas a lo largo del tiempo.

Atucha I fue en su mayor parte comprada bajo la modalidad “llave en mano”; en Embalse las empresas internacionales tuvieron menos inferencia en el proceso decisorio; y ya en Atucha II el *project manager* es totalmente argentino. Es decir, todas las variables fueron definidas por técnicos de nuestro país, mientras que para la primera central solo la operación era un proceso operado por argentinos.

A nivel comparativo, el Sistema Interconectado Nacional recibe de Atucha I unos 335 megavatios; de Embalse unos 600 megavatios; mientras que Atucha II aportará 745 megavatios. Así se totalizará un 10% de energía de origen nuclear en la matriz energética del país.

La Ley 26566 fijó como meta la extensión de la vida útil de la central de Embalse, Córdoba por 25 años más. Se calificaron internacionalmente a las empresas que brindaron los servicios, y también a las empresas que fabricaron y operaron los generadores de vapor y los componentes necesarios. Esto generó posibilidades de internacionalización de los proveedores, al existir una cadena de confiabilidad en éstos.

Estos desarrollos muestran un camino de especialización en un nicho altamente selecto a nivel mundial, ya que hemos demostrado la existencia de recursos humanos altamente calificados y del equipamiento necesario. Por ejemplo, se han diseñado y fabricado casi 30 máquinas automáticas de soldadura para sellar los canales de transferencia de combustible. Anteriormente la tarea se hacía de manera manual, adaptando máquinas importadas.

Por último, también se estimuló la reinserción del país como proveedor de un insumo nuclear estratégico: se reactivó la planta industrial de agua pesada de Arroyito, Neuquén, que emplea a más de 400 personas.

Allí se producen 200 toneladas anuales de agua pesada virgen grado reactor de la más alta calidad, superior incluso a las especificaciones internacionales. Ha exportado parte de su producción a Canadá, Corea, Suiza, Francia y Estados Unidos (entrevista I).

Cuarta sección

Los datos disponibles para 2013 muestran tendencias contrapuestas. En primer lugar, la evolución de la inversión bruta interna alcanzó en el primer cuatrimestre un acumulado de US\$ 30 882 millones, alcanzando un importante 20,5% del PBI, según la consultora de Orlando Ferreres.

La actividad industrial del primer cuatrimestre de 2013 con respecto al período enero-abril del año anterior presenta una baja del 0,5% en la medición con estacionalidad y un aumento del 0,1% en términos desestacionalizados, según la información parcial del INDEC.

La utilización de la capacidad industrial se encuentra en un nivel menor en el primer cuatrimestre de 2013: 71,4% contra un 74,2% en 2012, aunque el dato de abril muestra un fuerte crecimiento: 75,9%. La actividad que muestra el liderazgo en abril es la producción de papel y cartón (79,8%), seguida por la refinación de petróleo (76,3%), y los productos textiles (75,6%).

Como vemos, en los rubros en los que se dispone de la información, el cuatrimestre completo de 2013 presenta diferencias bastante auspiciosas. En el sector automotor de enero a abril la producción aumentó un 30,8% interanual: de 149 677 unidades se pasó a 169 717. Las exportaciones del primer cuatrimestre de 2013, que totalizaron 82 416 unidades, superan en casi un 10% a las del mismo período de 2012: 74 271 unidades.

Igualmente, datos positivos se extraen de considerar la relación con Brasil, nuestro principal destino de exportaciones. Comparando los primeros cuatrimestres, las exportaciones crecieron un 13,77%, pasando de 5031,9 millones de dólares en 2012 a 5835,5 millones de dólares en 2013. Las importaciones sólo aumentaron un 2,59 %, lo que permitió reducir el déficit interanual enero-abril de nuestro país de 695,9 millones de dólares a 44,3 millones de dólares en este último año.

Los próximos desafíos

A pesar del sostenido crecimiento industrial en el período 2003-2012, sería deseable trabajar sobre ciertos aspectos:

Lograr una distribución sectorial más equilibrada. Fernández Bugna y Porta afirma la existencia de una “heterogeneización y desarticulación sectorial”. En un sentido similar, Azpiazu y Schorr señalan que el crecimiento hasta 2010 fortaleció a las mismas ramas que las privilegiadas durante la convertibilidad, esto es, *commodities* fabriles y agroindustrias, acentuándose la concentración y extranjerización de la industria.

Herrera y Tavosnanska, en cambio, destacan el importante crecimiento de los sectores intensivos en ingeniería entre 2002 y 2007, a la par de una reducción global de la participación de los sectores intensivos en recursos naturales, del 47,8% al 40,2% (2011: 106). Y sostienen que en este proceso tuvieron mayor protagonismo las pequeñas y medianas empresas, en comparación con la década del 90.

Por su parte, el estudio de CENDA realiza una división de sectores entre dinámicos y no dinámicos, según el contenido tecnológico y la extensión de la cadena productiva, planteando como objetivo estimular a los primeros. Bellingi (2012:17) por su parte observa un mayor crecimiento de las ramas industriales de mayor complejidad.

Diversificar la industrialización de las provincias. Por tratarse de la zona privilegiada durante el modelo agro-exportador y concentrar la mayor parte de la población argentina, existe una gran diferencia de dotación industrial en la región pampeana con respecto al resto del país. Solo tres provincias, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, explican el 67% de las exportaciones y el 83% de las ventas industriales (AIERA, 2010).

Si bien todo el país posee materias primas que pueden ser industrializadas, no existe la capacidad industrial para realizarlo en origen. Según la Fundación Observatorio PyME, el 82% de las pymes industriales argentinas se encuentran localizadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la región centro del país.

El esquema de promoción industrial establecido en la Ley 22021 para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan que fue prorrogado en 2010 por decreto presidencial, no pudo entrar en vigencia por los reclamos administrativos y judiciales de otras provincias.

El reconocimiento del Océano Pacífico como futuro centro del comercio mundial, la necesidad de desarrollar los pasos cordilleranos más aptos, como el de San Francisco, para desplegar una infraestructura multimodal que incluya la renovación del tendido ferroviario en el Norte Grande, son elementos fundamentales para revitalizar esa región.

En cuanto a la mejora de la competitividad de las economías regionales, queremos destacar la importancia de las obras para la recuperación del tendido ferroviario, ya que este medio reduce enormemente el costo de transporte de mercancías, el cual se realiza mayoritariamente vía transporte automotor.

Cristina Fernández de Kirchner en este sentido sostuvo que “El objetivo es dar mayor competitividad a la economía argentina. Si no ensamblamos producción y logística perdemos competitividad. Los camiones, pasados los 300 km, dejan de ser competitivos por sus costos. Si queremos llegar a producir 160 millones de toneladas de productos agropecuarios en 2020 vamos a tener que moverlo con trenes” (diario *Página 12*, 05-02-13).

Fortalecer la capacidad exportadora de las pymes. Al hablar de producción y exportación industrial, es imposible no poner el foco en las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, los estudios académicos no suelen ser tan profusos como la temática lo requeriría.

En el año 2010 existían 10 373 pymes exportadoras o PyMEX, y el 81% de sus exportaciones tuvieron contenido industrial, por tratarse de los rubros MOA y MOI. De 2006 a 2010 la participación de las PyMEX pasó del 73 al 79%, aunque la participación en las ventas externas totales cayó del 8% al 6% en el mismo período (Crisafulli y Baralla, 2011: 3).

Esos números, sin embargo, contrastan con los difundidos por el Ministerio de Industria, que señala que las pymes argentinas explican el 15% de las ventas argentinas al mundo.

Por lo tanto, podríamos arriesgarnos a decir que un aumento de las exportaciones solo puede provenir de las pymes: las grandes empresas ya tienen departamentos de comercio exterior consolidados, que observan y aprovechan los nichos del mercado internacional de acuerdo con estrategias mundiales, muchas veces definidas en casas matrices que no se encuentran en Argentina.

Entendemos que una de las claves de un éxito exportador puede provenir de leyes que estimulen el asociativismo pyme, tales como las que existen en Italia o Alemania, conformándose consorcios de exportación y fuertes cámaras empresariales que defiendan a estas empresas.

La Ley 26005 de Consorcios de Cooperación, faculta en su artículo 11 al Poder Ejecutivo Nacional a otorgar beneficios “que tiendan a promover la conformación de consorcios de cooperación especialmente destinados a la exportación”. Es una interesante herramienta que debería ser repensada y utilizada.

Creación de una entidad financiera que sea un apoyo a la internacionalización de las empresas argentinas. La política de tipo de cambio alto de los gobiernos de Lula y Rousef en Brasil han tenido como consecuencia un cierto castigo hacia la industria en el mercado interno.

Sin embargo, las grandes empresas industriales del país vecino fueron compensadas con el otorgamiento de créditos a tasa subsidiada por parte del BNDES (*Banco Nacional do Desenvolvimento*) para expandirse en el exterior y adquirir empresas competidoras.

Argentina carece de este tipo de instrumento desde la desaparición en 1993 del Banco Nacional de Desarrollo (Banade), y se trata de suplir su rol a través del Banco Nación o el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

Entendemos que es fundamental la existencia de una institución de este tipo, sometida a los más altos requisitos del sistema finan-

ciero, pero a su vez orientada al crédito pyme y de largo plazo a las industrias estratégicas para el país.

Conjugar una estrategia industrial con el respeto al medio ambiente. Cada día se extienden más los requisitos de etiquetado y las normas de impacto ambiental en los productos. En muchos casos, se disfraza el proteccionismo en la bandera de la defensa del medio ambiente, pero esto no reduce la existencia de este tipo de medidas.

Es debatible si las auditorías de RSE como requisito para exportar, la medición de huella de carbono o el etiquetado de los productos difundiendo sus componentes químicos son medidas no arancelarias; aunque es insoslayable que son cada vez de uso más frecuente.

En este sentido, podríamos pensar diferentes estrategias. Por un lado, sería deseable que las grandes empresas fueran las transmisoras de este tipo de conductas hacia toda su cadena de proveedores. Por otro lado, una acción concertada del Estado apoyando el logro de certificaciones ambientales a las empresas sería de gran utilidad. Sería deseable la formulación de una estrategia integral para alcanzar una mayor eficiencia energética o una producción más limpia.

El reciente anuncio de la construcción del primer parque industrial ecológico de América latina, el Eco Parque Industrial Córdoba (EPIC) es parte de una tendencia mundial que promueve la colaboración entre firmas para manejar los asuntos medioambientales y energéticos. Constituye un auspicioso antecedente que sería deseable profundizar.

Conclusiones

Agotado el esquema de valorización financiera a finales de 2001 y con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno, se revirtió parcialmente el proceso de desmantelamiento industrial iniciado en 1975.

La hegemonía del sector financiero se resquebrajó y se produjo un reordenamiento entre los distintos sectores del capital en el cual los productores de bienes pasaron a liderar el proceso de acumula-

ción. Sin embargo, el tipo de cambio apreciado durante la convertibilidad y el régimen de apertura comercial en general, produjo un abaratamiento de las maquinarias y equipos provenientes del exterior; mientras que en 1974 representaban el 7,4% del total adquiridos, en 1982 pasaron a representar el 18,2% y en 2001 el 68,1% (Rubinzal, 2010).

La definición de un nuevo patrón de acumulación a partir de 2003 y en momentos en los que vuelven a surgir algunos síntomas de la restricción externa y de la puja por la distribución del ingreso, algunos sectores postulan la existencia de una apreciación nociva del peso.

Eduardo Basualdo (2011: 179) sostiene que “la política económica queda atrapada en un dilema: si devalúa, se incentiva la inflación, aunque si no lo hace desprotege a las nuevas actividades —generalmente industriales— que surgieron protegidas por el dólar alto. En realidad, se trata de una disyuntiva falsa porque parte del supuesto de que nada debe cambiar respecto a la política inicial, cuando la salida a esa encrucijada está casualmente en modificarla incorporando nuevos instrumentos para reemplazar el papel del tipo de cambio en aspectos que no son privativos del mismo”.

Para autofinanciar con divisas externas el crecimiento del producto, que conlleva actualmente un aumento mayor de las importaciones por cada punto que crece, es necesario estimular las exportaciones sostenidas de bienes industriales y agroindustriales. La actual política selectiva de administración del comercio acompaña este proceso.

Los bienes de capital representan un rubro fundamental en esta estrategia: además del efecto sobre las importaciones antes señalado, se trata de uno de los sectores más sofisticado tecnológicamente y de mayor valor agregado que se debe recuperar.

En la actualidad todavía son las exportaciones primarias las que permiten solventar el déficit en insumos intermedios, durables de consumo y bienes de capital que, durante la post convertibilidad y oscurecidos por el fuerte superávit comercial, han desembocado en

la reedición parcial de la restricción externa que mencionamos.

El fuerte crecimiento de la capacidad industrial experimentado desde 2003, reflejado en los aumentos de producción, empleo y exportaciones enfrenta desafíos para su sostenibilidad futura. La conformación de una clase dominante que a su vez sea clase dirigente y cuyo único horizonte no sea rentístico y de corto plazo, es vital para la supervivencia de este nuevo proyecto.

Está claro que para alcanzar dicho objetivo no basta con el automatismo del libre mercado, sino que es menester que el Estado cumpla un rol activo en la intervención de la economía, utilizando mecanismos de premio y castigo. Es necesario fomentar los sectores comprometidos con la distribución del ingreso y la reindustrialización, con un perfil de especialización cuyos efectos difusores nos permitan superar la producción primaria perpetua, el subdesarrollo, la subordinación y la dependencia de los avatares del mercado mundial.

Multiplicar los destinos de exportación, industrializar el interior profundo, superar las barreras ambientales por vía de la eficiencia en el uso de los recursos y lograr el despegue internacional de las pymes es la tarea no de un gobierno, sino de la sociedad misma, para alcanzar una patria libre, justa y soberana.

Bibliografía

- Arceo, Nicolás, 2011, “La expansión de la producción industrial en la posconvertibilidad (2002-2010)”, en revista *Industrializar Argentina*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA), 2010, “Plan Nacional de Exportaciones”, disponible en <http://www.aiera.org>.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr, 2010, *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- _____, 2010, “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad”, revista *Nueva Sociedad*, N° 225.
- Barro, Robert y Xavier Sala I Martín, 1999, *Economic Growth*, MIT Press, Massachussets.
- Basualdo, Eduardo, 2011, *Sistema político y modelo de acumulación*, Atuel, Buenos Aires.
- _____, 2010, *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bellingi, Guillermo, 2012, “Elegante export”, en *Entrelíneas de la Política Económica*, N° 33 - Año 6, editada por CIEPYC, La Plata.
- Borruto, Mariel, 2010, *Comentarios a la ley 19640*, edUTecNe, Buenos Aires.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), 2012, *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina 2002-2010*, Atuel, Colección Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Coatz, Diego, Fernando Garcíadiaz, y Sergio Woyecheszen, 2011, “El rompecabezas productivo argentino. Una mirada actualizada para el diseño de políticas”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 334.

- Coatz, Diego y Fernando Grasso, 2012, “Realidades y desafíos de la industrialización argentina”, *Sociedad Internacional para el desarrollo*, disponible en <http://www.sidbaires.org.ar>
- Comisión Nacional de Energía Atómica, 2012, Plan Nuclear en Marcha, disponible en http://www.cnea.gov.ar/comunicacion/plan_nuclear_en_marcha.php
- Crisafulli, Luciano y Gabriel Baralla Gabriel, 2011, *Exportaciones de las PyMEs argentinas*, Fundación IEERAL Pyme.
- Diamand, Marcelo, 1972, “La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio”, en revista *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta, 2007, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en CEPAL – Colección de Documentos de proyectos: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Bernardo Kosacoff (ed.).
- Grupo de Estudios Económicos Nacionales y Populares (GEENaP), 2012, “Análisis del Proyecto Económico (2003-2011)”, disponible en [http://www.geenap.com.ar/images/informes/1/informe_final_geenap_\(1\).pdf](http://www.geenap.com.ar/images/informes/1/informe_final_geenap_(1).pdf)
- Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska, 2011, “*La industria argentina a comienzos del siglo XXI*”, Revista CEPAL N° 104.
- Kiper, Esteban, 2009, “El crecimiento económico. La industria. La inflación”, en *Historia de la economía argentina en el siglo XX*, fascículo N° 59, *Página/12*, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías, 2009, “Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento de proyecto.
- List, Friedrich, 1942, *Sistema Nacional de Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942. Para una posición más actual que rescata sus postulados, ver las posturas de Erik Reinert a través de *The other cannon foundation*, <https://www.othercannon.org>.

- Novick, Marta *et al*, 2007, “Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto”, Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- Novick, Marta, *et al*, 2011, Capítulo VIII. Nuevas actividades económicas surgidas a partir del paradigma TIC: el sector del *software* y los servicios de *call center*, en Novick, Marta y Sebastián Rotondo (comp), *El desafío de las TIC en Argentina. Crear capacidades para la generación de empleo*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.
- “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA) 2010-2020”, 2011, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. República Argentina.
- “Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020”, 2012, Ministerio de Industria. República Argentina.
- Rapoport, Mario, 2007, *Historia Económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Emecé, Buenos Aires.
- Rubinzal, Diego, 2010, *Historia Económica Argentina (1820-2009)*, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.

Datos provisorios 2012

- Estadísticas Mayo 2013, Asociación de Fabricantes de Automotores de Argentina, en <http://www.adefa.com.ar>.
- Indec Informa – Abril de 2013, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Informe Estimador Mensual Industrial (EMI), 24/5/2013. Elaborado en base a datos provisorios de 2012 y cifras estimadas para enero-noviembre de 2013.
- Informe Intercambio Comercial Argentino (ICA), 22/5/2013. Elaborado en base a datos provisorios de 2012 y cifras estimadas para enero-abril de 2013.
- Información Económica al Día, Dirección Nacional de Política Macroeconómica, MECON, sitio web <http://www.mecon>.

gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html, con acceso el 02/01/13.

Indicadores de Coyuntura, Edición N° 538, diciembre 2012, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), <http://www.fiel.org>

Entrevistas

Entrevista I, realizada a Héctor Apesteguía, ingeniero y gerente General de la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (ENSI), conformada por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la provincia de Neuquén. Fuente: Télam, 31-1-12. Disponible en <http://cienciaytecnologia.telam.com.ar/?p=1698>.

Entrevista II, realizada a Jorge Sidelnik, Gerente de Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima, realizada en Zárate, 19-8-12.

El regimen industrial de Tierra del Fuego: ¿humo o chimeneas?

Guadalupe Romero¹ - Martín Burgos²

Los diez años que nos separan de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 nos permiten aseverar que la recuperación económica y la consolidación de un nuevo modelo que fomenta el crecimiento económico junto a una mayor inclusión social es uno de los principales logros del gobierno. Los datos están para corroborarlos: el crecimiento económico fue tan vigoroso y prolongado, que solo puede compararse con el de la década 1964-1974; las cuentas externas se consolidaron, marcando un superávit estructural en la balanza comercial que permitió el desendeudamiento del país; el desempleo se redujo a tasas del 7%; la distribución del ingreso no cesó de mejorar; las cuentas fiscales, incluso, se sanearon y permitieron un fuerte impulso de la obra pública en todas las regiones del país.

En medio de tantos buenos resultados, el crecimiento industrial tiene un lugar destacado, tanto por su durabilidad como por su intensidad, además de haber sido un pilar del aumento del empleo nacional.

No obstante, existe un gran consenso entre los economistas de distintas vertientes en marcar la política industrial como uno de los temas pendientes de este gobierno. La lista de medidas que se podría catalogar como política industrial no es menor: a las leyes de promoción de los sectores de *software* (Ley 25922) y de biotecnología (Ley 26770), hay que agregar los planes de financiamiento, como el Fondo del Bicentenario, las nuevas reglamentaciones del Banco Central, y una batería de medidas comerciales (decreto de

¹ Licenciada en Economía UBA, maestrando en la UNGS, integrante de CIFRA-CTA Provincia de Buenos Aires. manscupias@hotmail.com

² Licenciado en Economía UBA, Master en la EHESS-París, docente de la Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche. martinburgosz@gmail.com

aceleración de plazos *anti-dumping*, aumento de aranceles para los bienes de capital, licencias no automáticas), que conviene ponderar en su justo valor.

En ese panorama, la política industrial geográfica más importante fue el nuevo impulso dado al régimen de promoción industrial de la provincia de Tierra del Fuego en 2009 mediante el Decreto 252/2009, que extendió los impuestos internos a los productos electrónicos que no estaban alcanzados y, por otra parte, modificó la alícuota a los productos provenientes de Tierra del Fuego. Las estadísticas de la provincia muestran que el crecimiento de la economía entre 2003 y 2009 ya había favorecido al complejo electrónico de Tierra del Fuego, dado que, de 16 establecimientos en 2003, creció a 21 establecimientos en 2009. De la misma manera, la rama de actividad electrónica empleaba 1271 personas en 2003 y 4293 en 2009.

Sobre esas bases, el Decreto permitió numerosas inversiones —algunas realizadas y otras anunciadas—, mientras que el empleo se duplicó en dos años, pasando a 7402 empleados en 2010 y 8273 en 2011. En comparación, los demás sectores de actividad de la provincia mantuvieron su dotación de personal estable en esos años. En paralelo, la población creció de 101 000 habitantes en 2001, a 126 000 en 2010; de los cuales las personas entre 15 y 64 años representaron un 63% en 2001, y un 69% en 2010 (datos de los censos). Es decir que el complejo electrónico ocupó en 2011 a 10% de la población entre 15 y 64 años de la provincia.

A pesar de estos datos, la reapertura del régimen fue una de las medidas de política industrial más criticadas. Las principales críticas se dirigen sobre su costo fiscal, estimado en 3500 millones de pesos anuales, que no guarda relación con la creación de empleos. Algunos autores estiman que cada empleo tiene un subsidio de 70 000 pesos anuales (Levy Yeyati, 2012).

Asimismo, se dice que el régimen provoca una sustitución de importaciones que genera ineficiencia, acrecentada por el cambio en las normas del impuesto interno adoptado en 2009. Ese “impuesta-

zo tecnológico”, como lo apodaron los economistas liberales, penaliza la importación en el sector electrónico, considerado estratégico para toda la actividad económica, y tendría un efecto negativo sobre la adquisición de tecnología de las empresas. Además, la reapertura del régimen de Tierra del Fuego para nuevos productos electrónicos tendría un efecto social regresivo, dado que impediría a la población de menores recursos acceder a bienes y servicios de tecnología (Galperín y Katz, 2009).

Desde el punto de vista de las divisas, también se dice que el régimen de Tierra del Fuego esconde un *boom* importador, ya que las importaciones saltaron de 800 millones de dólares en 2009 a 1500 millones en 2011. En consecuencia, se agrega que el ensamblado no revierte en industrialización, sino que, a lo sumo, en crecimiento del PBI industrial, que no es lo mismo. Además, sería costoso en términos de divisas (Pagni, 2012).

Dadas las fuertes críticas al régimen —que han penetrado incluso entre los economistas heterodoxos—, y ante la inexistencia de estudios recientes del impacto de éste sobre el complejo electrónico, nos proponemos en este artículo avanzar en un análisis empírico actualizado sobre algunos efectos de la promoción de variables importantes como el ahorro de divisas, la sustitución de importaciones y la integración productiva. Entendemos que el entorno macroeconómico es fundamental para poder lograr una mejor comprensión del régimen promocional de Tierra del Fuego. En el presente estudio, trataremos de mostrar cómo el cambio de modelo iniciado en 2003 también re-significó el régimen de Tierra del Fuego y por qué el lugar que ocupa en el modelo económico actual es relevante, si no necesario.

En efecto, trataremos de demostrar que, en un contexto mundial donde la competencia internacional en sectores como los del complejo electrónico deja poco margen para su industrialización en el país, la alternativa de una zona franca de importación permite crear empleo sin provocar atraso tecnológico ni deprimir los salarios. A su vez, permite ahorrar un monto de divisas muy importante sin

reducir el nivel de consumo interno, mientras que las políticas de demanda pública guían el proceso de producción para convertir el **ensamble** en un primer paso en dirección de una progresiva integración del proceso de producción.

Para demostrarlo, nos centraremos en algunos productos del complejo electrónico producidos en Tierra del Fuego, como los televisores y las computadoras portátiles. En primer lugar describiremos cómo se realiza la producción de esos bienes en el resto del mundo y las cadenas de valor relevantes. Esto nos permitirá realizar las comparaciones necesarias para una correcta conceptualización de la zona franca de Tierra del Fuego. Seguidamente, y basándonos en datos de producción, importaciones y estructura de costos, mostraremos los resultados de la promoción industrial en términos de ahorro de divisas y de sustitución de importaciones. Asimismo, vincularemos estas variables con las distintas políticas de demanda generadas desde el gobierno nacional y ubicaremos el régimen de Tierra del Fuego en el marco del modelo económico que nació en 2003.

1. El complejo electrónico en el mundo

Para numerosos autores, el complejo electrónico es el núcleo de un nuevo paradigma tecnológico que permitió renovar la acumulación de capital en los años 60, cuando el modelo de producción taylorista-fordista llegaba a su agotamiento (Ordoñez, 2006; Arceo, 2011; Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1988). Este nuevo paradigma tecnológico se instala sobre una nueva división internacional del trabajo, en el que las firmas transnacionales desplazan parte de su producción industrial en los países periféricos, a los fines de abaratar costos. Este movimiento del capital le da al sector una configuración muy particular, en la que los países de la periferia se convierten en exportadores de bienes industriales, mientras que los países del centro importan esos bienes para su consumo interno.

a. La desagregación de la producción mundial

Existe una idea bastante generalizada según la cual las computadoras, televisores y todo tipo de bienes de consumo electrónico se fabrican enteramente en China y desde ahí se exportan hacia el mundo. Si fuera así, China sería uno de los países con mejores indicadores de desarrollo humano, dado que el contenido tecnológico de sus exportaciones sería similar al de los Estados Unidos. Sin embargo, el nivel de vida de sus habitantes se encuentra aún entre los más rezagados (Rodrik, 2006). Esa paradoja se explica porque China no hace más que ensamblar los productos electrónicos en su territorio, aprovechando sus bajos costos de mano de obra para realizar las partes “manualizables” del proceso de producción (Sachwald, 2007). En términos estadísticos, se puede notar que las exportaciones crecieron hasta representar el 41% del PBI chino en 2010, lo mismo que las importaciones, que ascienden año a año, aunque con nivel un poco inferior, que representan el 38% del PBI de 2010.³

El reflejo de tal organización económica se encuentra en la estructura de las importaciones chinas, que no son lideradas por las materias primas (como se podría creer), sino por los productos industriales. En efecto, el petróleo, los minerales y los alimentos en conjunto representaron solo el 22% del total importado entre 2001 y 2010, mientras que los componentes de TIC (Tecnología de la Información y la Comunicación) representaron el 28% del total de las importaciones en todo el período. Si nos fijamos en los orígenes de esas importaciones de TIC, veremos que en su mayoría se compone de los países de Asia Oriental, como Taiwán, Corea del Sur, Japón, Malasia, Singapur, etc. (Observatorio de la Economía China de AEDA, 2011).

Así, si tuviéramos que seguir el recorrido geográfico de los subproductos necesarios para la fabricación de una computadora, nos

³ Esta realidad indica por un lado la fuerte dependencia del modelo de desarrollo chino de los mercados externos, hoy en crisis, y por otro, que la alternativa propuesta de fomentar el mercado interno traería aparejada un déficit comercial dada su fuerte dependencia de las importaciones, cuyas consecuencias son imprevisibles.

llamaría la atención el nivel de desagregación de la producción en un producto que hoy en día es central para la actividad económica. Se han planteado varias explicaciones para este fenómeno. Para este trabajo nos limitaremos a la versión más relacionada a cuestiones de costos y tecnologías que, si bien tienen un fuerte carácter empírico, le dan a las empresas transnacionales un papel preponderante. Bajo esa óptica, la fuerte competencia internacional lleva a trasladar una parte de la producción a países “en desarrollo”, a fin de reducir los costos salariales. Obviamente la parte de la producción a trasladar es la que se realiza manualmente, quedando la parte más capital-intensiva o más cerebro-intensiva en los países más desarrollados. Si bien existe la posibilidad técnica de automatizar toda la cadena de producción (y realizarla en el país desarrollado), esto no resulta rentable, dado el ritmo acelerado de obsolescencia del producto. Ese ritmo hace que la opción por el trabajo manual resulte la más adaptada a una etapa de inestabilidad en los paradigmas tecnológicos vigentes (Grunwald y Flamm, 1991).

Vemos cómo este esquema se complementa con la teoría del ciclo de producto de Vernon, en la que se considera que el producto maduro es el que está en condiciones de trasladarse, dado que las condiciones de producción llegaron a un nivel óptimo y la escala que se requiere para su rentabilidad es importante (Queipo, 2008).

Si bien los reducidos salarios fueron importantes para lograr un despegue industrial, el éxito de países como Corea del Sur y Taiwán fue resultado de políticas industriales activas. En efecto, varios estudios muestran que esos países no se quedaron atados a sus ventajas de bajo costo, que fue licuándose a medida que mejoraba el nivel de vida de sus trabajadores, sino que fueron mejorando su posición en las cadenas de valor global a la vez que desplazaron parte de su producción manual en países de menores salarios (Amsden, 2001; Fajnzylber, 1983). De esa manera, la región entró en una dinámica de producción de componentes y partes de los bienes TIC, que implica un fuerte vínculo entre los países. A medida que crecieron los salarios de Taiwán o Corea del Sur, las inversiones aumentaron y se

trasladaron a países con menor grado de desarrollo como Malasia, Tailandia, etc. China se constituye hoy en la última etapa de ese fenómeno regional que muchos describen como el paradigma de los “gansos voladores”, denominación que deriva de los trabajos del japonés Akamatsu en los años 30⁴ (Lemoine, 2007).

De esa manera, la región de Asia oriental es la que produce de manera más eficiente los bienes TIC, y en consecuencia concentra la mayor producción de esos bienes en el mundo. Sin embargo, los desafíos a los que están enfrentados actualmente los países como Malasia, Tailandia y China son los de una industrialización parcializada que, aunque se encuentra entre las más eficientes del mundo, está sujeta a una competitividad que depende de sus bajos salarios. Paradójicamente, entonces, nos encontramos ante países que se industrializaron fuertemente en estos últimos años, especializados en sectores vinculados al núcleo de la acumulación capitalista mundial, pero que siguen siendo dependientes o periféricos en cuanto a su estructura económica y social.

b. Las zonas francas de exportación

Complementariamente, las políticas estatales tanto de los países desarrollados, como de los países receptores de las inversiones dieron el espacio necesario al despliegue del capital vinculado al complejo electrónico durante los años 70. En esa época las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a los países más pobres del planeta (y con los peores salarios) fueron la plataforma para que las partes fabricadas en Taiwán, Hong Kong o Singapur ingresaran con aranceles casi nulos. Por otra parte, los países exportadores pusieron el acento en políticas de fomento a las exportaciones y de atracción de inversiones con aportes fiscales importantes (Grunwald y Flamm, 1991).

⁴ Debemos dejar constancia de que la aplicación de ese paradigma es objeto de numerosas discusiones entre los economistas especialistas en la región. Acompañando la interpretación de Lemoine podemos ver a Kwan (2002), que además lo relaciona con la teoría del ciclo del producto de Vernon. Para una crítica, Kasahara (2004).

Las políticas comerciales de los países receptores de inversiones fueron fundamentales para que se convirtieran en la plataforma de exportaciones del complejo electrónico mundial. Hong Kong aprovechó su condición de puerto libre, mientras países como Taiwán y Corea supieron aprovechar las oportunidades ofrecidas por las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos al generar las primeras zonas francas de exportación industrial.

Las zonas francas son zonas geográficamente limitadas en las cuales el Estado otorga beneficios fiscales y arancelarios para fomentar la instalación de industrias.⁵ Las razones para la elección de las zonas geográficas son diversas (zonas fronterizas, poco desarrolladas, etc.) pero las que mayor despliegue tuvieron fueron las que les sirvieron como plataforma de exportación a las empresas multinacionales. Por eso los objetivos económicos (lograr inversiones extranjeras, generar divisas y crear empleo) resultan fundamentos de peso para la implantación de esas zonas francas (Granados, 2005).

En América Latina, esas zonas francas, llamadas “maquilas”, fueron una de las principales políticas comerciales adoptadas en el continente para fomentar el sector electrónico, logrando importantes inversiones desde los años 70. Estas maquilas se desarrollaron en toda Centroamérica, donde los salarios bajos permitieron el desplazamiento de las partes del proceso de producción más intensiva en mano de obra; como en los países asiáticos, aunque con menor éxito en cuanto a desarrollo económico. Las empresas vinculadas al sector electrónico son las que más especialmente se comprometieron en esas zonas francas, en las cuales se veían favorecidas por los beneficios fiscales para la inversión, por las reducciones de aranceles para la importación de partes y piezas, y por las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos para sus exportaciones.

Las zonas francas de exportación recibieron muchas críticas por varios motivos: en primer lugar, el ensamble de piezas importadas al

⁵ Nos centraremos en las zonas francas productivas, dejando de lado las zonas francas de comercialización, también numerosas en el mundo.

que da lugar requiere poca calificación de la mano de obra para su realización y, por lo tanto, ofrecen pocas perspectivas socio-económicas; en segundo lugar, las zonas francas tienen un funcionamiento de enclave, dado que su conexión con el mercado interno y el resto de la producción fabril nacional es escasa. En algunos casos, como el de México, se prohíben a las zonas francas las ventas de su mercadería al mercado interno, hecho que refuerza la desconexión con el resto del país. Por último, el costo fiscal de las zonas francas suele marcarse como una de las desventajas más importantes del régimen.

En síntesis, las zonas francas implementadas por los países dependientes tienen su correlato con la aprobación de distintas facilidades en los países centrales para la importación de bienes industriales provenientes de Asia y América latina. De esta manera, las políticas comerciales adoptadas dejan el espacio para que empiece la desagregación a nivel internacional del proceso de producción de los componentes para la industria de bienes de consumo electrónicos y de oficina. La fórmula buscada por las empresas transnacionales para la desagregación de la producción fue entonces una mezcla de bajos salarios, bajos aranceles y bajos costos de transporte en un mundo en el cual el petróleo era un insumo barato.⁶

2. La zona franca de Tierra del Fuego

a. Marco institucional

La ley vigente desde 1972, otorga distintos beneficios impositivos a las empresas que se instalan en la provincia de Tierra del Fuego. Su fundamento fue la consecución de un objetivo principalmente geoestratégico: por los conflictos limítrofes existentes con Chile (ya resueltos) y Gran Bretaña (aún sin resolver), Tierra del Fuego se

⁶ Agreguemos que también fue necesaria una estabilidad geopolítica en la región asiática, que recién se pudo conseguir con los acuerdos entre China y Estados Unidos en 1972.

ubica en un lugar geográficamente estratégico por su condición de puerta de entrada al continente Antártico.

La Ley 19640 estableció un régimen fiscal y aduanero para la actual provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, constituyendo en área franca a todo el territorio provincial, con excepción de la Isla Grande de Tierra del Fuego, a la que se asignó el estatus de área aduanera especial. A pesar de estar basado en exenciones fiscales, para este Régimen no se previó un cupo fiscal.

Los beneficios que contempló el régimen para las empresas que se instalaran en dicha provincia tienen dos alcances específicos:

1) La exención del pago de todo impuesto nacional que pudiere corresponder por hechos, actividades u operaciones que se realicen en la provincia o que pudieren recaer sobre bienes existentes en la misma. Esto incluye exención de pago de:

- a) Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- b) Impuesto a las Ganancias (IG).

2) Franquicias en materia de derechos de importación y exportación, de tasas retributivas y de disposiciones cambiarias respecto de la importación de bienes a la región o de la exportación de bienes originarios de la misma. Esto incluye la exención total de:

- a) Derechos de Importación Extrazona (DIE) y de Tasa de Estadística (TE).
- b) Derechos de Exportación.

Dada la peculiar situación geográfica (extremadamente austral) de los territorios involucrados y sus consecuencias directas en materia de relativo aislamiento, condiciones de vida y grado de actividad económica y su desarrollo, estos beneficios promocionales se establecieron para fomentar la actividad económica y atraer la radicación de emprendimientos productivos. La vigencia de estos beneficios se ha ido prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2023, para igualar a la prórroga promocional en la zona de Manaus, en Brasil.

Los beneficios del régimen se aplican tanto a la compra de insumos provenientes del exterior, como del Territorio Continental de la

Nación (TCN), y a la venta de los productos terminados al exterior y al TCN. A su vez, también existen otras exenciones sobre otros impuestos nacionales.

El detalle de todos estos incentivos se presenta a continuación:

Tipo de incentivo	Detalle
Incentivos para la compra de insumos	Para compras al exterior: a) exención total de derechos de importación para insumos destinados a la producción de bienes. b) exención de la tasa de estadística. c) exención del IVA compras. Para compras al TCN: a) exención del IVA compras. b) el vendedor localizado en el TCN cobra el reintegro a las exportaciones (como si fuera una venta a un tercer país). c) el vendedor localizado en el TCN adicionalmente recibe un reembolso del 5% del valor de los bienes vendidos al AAE, que sean pasibles de transformación industrial.
Incentivos a la venta de productos terminados	Para ventas al TCN: El vendedor localizado en Tierra del Fuego recibe del comprador radicado en el TCN el 21% en concepto de IVA. Este importe no es depositado por el vendedor de Tierra del Fuego en la AFIP, dado que recibe como beneficio un crédito fiscal presunto por el mismo valor. Para ventas a terceros países: a) régimen general de reintegros a las exportaciones b) el exportador cobra el denominado reembolso patagónico, si las mercaderías salen por alguno de sus puertos. Este reembolso varía según el puerto.
Otros incentivos	a) exención total de todo impuesto con afectación específica y contribuciones especiales (incluidos impuestos sobre fletes), creados o a crearse, con excepción de las tasas provinciales de inspección y servicios. b) exención total del Impuesto a las Ganancias. c) exención de cualquier otro impuesto nacional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente del régimen.

Tomando como base una estructura de costos modelo, se puede observar que los beneficios descriptos inciden en distintas etapas de la formación del precio final de un producto elaborado en Tierra del Fuego y destinado al TCN.

Hasta 1995, el régimen de Tierra del Fuego había quedado en un letargo industrial, con bienes obsoletos y sin posibilidad de ingresar al mercado doméstico debido al bajo consumo interno durante la “década perdida” (años 80); y luego por las políticas llevadas a cabo durante los 90, que promovían las importaciones en detrimento de la producción nacional. Si bien las empresas instaladas en la provincia contaban con la autorización para producir bajo este régimen, la mayoría de sus productos ya no tenían mercado, especialmente los electrónicos, que vivían fuertes cambios tecnológicos. De esa manera, la provincia no escapaba a la desindustrialización que vivía el país en ese entonces.

En este contexto, se realiza la primera gran modificación en el régimen promocional mediante el Decreto 479 de 1995, durante la crisis del Tequila. Esta modificación permitió a las empresas industriales radicadas al amparo de la Ley 19640 sustituir productos incluidos en el proyecto originalmente aprobado por otros productos bajo dos condiciones:

1- Debían pertenecer a la misma categoría del Código Industrial Internacional Uniforme (C.I.I.U.) o responder a procesos de fabricación similares a los de los productos originales.

2- No debían desplazar en el mercado interno a los productores del TNC.⁷

Las condiciones impuestas para poder sustituir los productos obsoletos y la imposibilidad de que nuevas empresas ingresaran a la Isla, sumado al contexto de políticas macroeconómicas neoliberales, generaron un freno a los proyectos de sustitución que, en gran parte de los casos, no se pusieron en marcha.

Por otra parte, en el mismo año se modificó la acreditación de origen.⁸ Las empresas radicadas en la provincia de Tierra del Fuego

⁷ El criterio establecido en este caso era que la producción del Continente debía ser menor a 50% del consumo aparente nacional. Si es mayor, se establecen cupos de ventas para la industria radicada en Tierra del Fuego.

⁸ Se incorporó el inciso b) como forma de acreditación de origen. Reglamentado bajo el Decreto 522/95, que modifica a los Decretos 9208/72, 1025/91 y 1737/93.

al amparo del régimen de zona franca tienen que acreditar que su producción es originaria de dicha provincia para poder venderla en el TCN. En el caso de los productos industriales, para que los mismos sean reconocidos como originarios del área aduanera especial, existen dos alternativas:

- a) El valor CIF de los materiales importados no debe exceder el 50% del valor FOB de exportación del producto final⁹ o que,
- b) el proceso productivo del bien elaborado se adecue a los procesos ya aprobados.

En 2003, en el marco de la Ley de Emergencia Pública posterior a la crisis política, económica y social de 2001 en que concluyeron las políticas neoliberales implementadas durante la década del 90, y ante la necesidad de promover nuevas inversiones y crear nuevos puestos de trabajo en la Provincia, se dicta el Decreto 490. Este reabre el régimen por un plazo de dos años, del 2003 al 2005, facultando a las empresas industriales radicadas con proyecto en marcha (hayan sustituido o no sus productos en el marco del Decreto 479/95), o a nuevas empresas que quieran radicarse, a fabricar productos nuevos bajo dos condiciones:

- a) Estos productos deben producirse en Manaos (la otra zona franca industrial vigente en el Mercosur).
- b) Estos productos no deben producirse en el Territorio Nacional Continental.¹⁰

A diferencia de la normativa anterior, el Decreto restringe la acreditación de origen, para todo producto nuevo, a la aprobación de un proceso productivo por parte de la Secretaría de Industria.

⁹ Esta posibilidad está vigente para los proyectos de radicación aprobados con anterioridad al Decreto 490/2003. A partir de la entrada en vigencia de dicho decreto, tanto los productos que se aprobaron en el marco de éste como los que con posterioridad se encuadraran en el Régimen de Sustitución de Productos del Decreto 479/1995, deben necesariamente cumplir con el proceso productivo mínimo aprobado por la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa para acreditar origen.

¹⁰ Además del decreto, se anexa una planilla con los productos específicos que no se pueden fabricar debido a la existencia en ese momento de producción en el continente y que abastecía al mercado satisfactoriamente.

Luego de finalizado el período de reapertura, el 31 de diciembre de 2005, el régimen quedó cerrado para el ingreso de nuevas empresas, pero la dinámica de recambio en los productos electrónicos continuó enfrentándose con las limitaciones normativas.

Mientras los productos electrónicos estaban sujetos a una modificación tecnológica veloz a nivel mundial, la creciente demanda interna se satisfacía con productos importados. El caso que mejor retrata esta situación es el de los celulares, ya que a pesar de tener un proceso productivo aprobado y habiendo empresas autorizadas para poder producirlos bajo los beneficios del régimen, se produjeron en muy bajas cantidades debido a que el proceso productivo aprobado había quedado obsoleto.¹¹ El *boom* en el mercado de los celulares sumado a una comercialización compleja hizo que también fuera una traba para estas empresas que compraban los celulares en Tierra del Fuego.

En este contexto, ante una creciente pérdida de competitividad y ante la brecha tecnológica de los productos de Tierra del Fuego respecto de los importados, el gobierno toma la iniciativa de revertir la situación en la provincia y continuar con la lógica de industrialización del país.

La Ley de Impuestos Internos de 2009 incorporó productos electrónicos que hasta el momento no eran alcanzados por dicho impuesto, como por ejemplo el aire acondicionado y los celulares, entre otros. En paralelo, se modificó la alícuota de las compras de productos electrónicos en el TNC mediante el Decreto 252/2009, de forma que los bienes electrónicos de consumo producidos en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego tuvieran una alícuota diferenciada respecto de los bienes electrónicos importados de terceros países.¹² A su vez, mediante el Decreto 2111/10 se excluyeron

¹¹ Los datos del INDEC nos informan que se empezaron a fabricar celulares a partir del año 2000, llegando a 988 000 unidades en 2006 y luego cayendo a menos de 200 000 en 2008. Recién en 2010 la producción de celulares fue significativa, totalizando 4 922 000 unidades.

¹² En teoría, también le da ventaja a los bienes producidos en Tierra del Fuego respecto de los producidos en el continente, pero en los hechos no existe producción en dicho territorio.

los equipos de radiocomunicaciones móviles celulares de la presunción de vinculación por volúmenes de operaciones, destrabando así la contradicción normativa a favor de una mayor producción de celulares y atendiendo a la particular práctica de comercialización de dicho producto.¹³ De esta manera, estas modificaciones, en el tratamiento tributario y comercial, les permitió obtener a las empresas instaladas en la provincia de Tierra del Fuego una mayor competitividad, incentivando de esta forma la expansión del sector, de las economías regionales vinculadas al mismo y de la consiguiente demanda de mano de obra.

Estas normas se completarían con la Resolución 194 de 2010, por la cual se aprobó el proceso productivo mínimo de *notebook/netbook* en la cual consta que la producción debe desarrollarse con la exigencia de cierto grado de integración nacional, como lo veremos más adelante al tratar más específicamente el caso.

Finalizando con las medidas explícitas de incentivo a la producción nacional proveniente de Tierra del Fuego, se dicta el Decreto 916 del 2010, que reabre el régimen establecido por el Decreto 490/03 durante seis meses, para la producción de computadoras portátiles, de manera que tanto las empresas ya instaladas como las que quisieran instalarse en la provincia lo pudieran hacer. Cumplido el plazo, mediante el Decreto 39 del 2011 se lo prorroga y vuelve a modificarse incorporando nuevos productos, como los *modems* y las *tablets* PC. Por último, el Decreto 1216/2011 prorroga nuevamente la apertura e incorpora las cámaras fotográficas con el objetivo de ir ampliando el acervo de capital tecnológico y humano argentino.

¹³ Las grandes empresas proveedoras del servicio de telefonía móvil subsidian parte del precio del aparato que ofrecen porque su ganancia está en el servicio que brindan más que en el aparato, por lo que lo venden al mercado interno a un precio menor. Esta práctica comercial se contraponía a los Decretos 1395/94, 615/97 y 710/07 que regulaban la práctica comercial entre empresas vinculadas en la compra por parte de una empresa instalada en el continente de un producto a una instalada en Tierra del Fuego.

b. Comparación con otras zonas francas

Como lo vimos, durante los años 70 se aprueban en varias partes del mundo distintas medidas comparables por las necesidades de las empresas multinacionales del emergente complejo electrónico. Así, surgen los primeros fomentos a la maquila en México y en Brasil, pensados para atraer inversiones extranjeras directas en zonas poco propicias para la industrialización por sustitución de importaciones: la frontera mejicana o la hostil amazona.

Al contrario de las zonas francas de exportación, desde sus inicios el régimen de Tierra del Fuego está orientado hacia el mercado interno argentino y los salarios obreros pagados son de los más elevados del país. Si bien ese efecto es congruente con el modelo económico durante el cual surgió la ley (la industrialización por sustitución de importaciones), resulta sintomático que el régimen promocional recién generó interés para inversiones empresarias cuando se redujeron los aranceles durante la dictadura militar, al abrirse la etapa neoliberal de nuestra historia económica. Sin embargo, el régimen languideció durante las décadas siguientes, al ritmo de las desmejoras en el consumo interno.

En el Mercosur, las zonas francas existentes (Manaos y Tierra del Fuego) se dedican principalmente a la importación. La zona franca de Manaos se creó en 1967 mediante el Decreto-Ley 288, aunque las primeras industrias se instalaron en 1972. Manaos y Tierra del Fuego tienen varios puntos en común, entre los cuales se destacan su ubicación geográfica en zonas climáticas hostiles, aunque Tierra del Fuego se encuentre más aislada del resto del mundo que Manaos. Esto último le permite a la zona franca brasileña una mejor salida hacia países vecinos (Venezuela, Colombia, México y hasta Estados Unidos). Sin embargo, la parte exportada es mínima en relación con la producción y el tamaño del mercado brasileño, y está lejos de compensar la balanza comercial negativa generada por el **ensamble**: en 2008 las exportaciones ascendieron a 1192 millones de dólares, mientras que se importaron 8555 millones de dólares; y en 2010 se exportaron 1092 millones de dólares contra

8749 millones de dólares de importación. Tomando el ejemplo de los televisores, de una producción de 10 a 12 millones de unidades anuales, el coeficiente de exportación se sitúa en torno al 6% según los años, de los cuales gran parte se exportaba al mercado interno argentino.¹⁴

3. Los resultados del régimen desde 2003

a. El caso de los televisores

El caso paradigmático de los productos electrónicos fabricados en Tierra del Fuego es el de la producción de televisores, cuyo inicio se sitúa en los albores de los años 80. Según Azpiazu, Basualdo y Nochteff, la razón por la cual el régimen encuentra sentido, recién seis años después de su implementación, es el cambio de régimen de acumulación, pasando de políticas orientadas hacia la sustitución de importaciones a un paradigma liberal.

En efecto, la fuerte rebaja de aranceles ocurridos en los principios de la dictadura militar resultó en un cambio de ambiente macroeconómico al que los productores de televisores tuvieron que adaptarse. La única solución para ellos fue radicarse en Tierra del Fuego para beneficiarse de las rebajas de aranceles a las importaciones y así poder competir con los televisores importados.¹⁵ De esa manera, se calcula que en 1984 el 96% de la producción de televisores de Argentina se realizaba en Tierra del Fuego (Azpiazu, Basualdo, Nochteff, 1988).

¹⁴ Fuente: SUFRAMA, organismo encargado de administrar la zona franca de Manaos.

¹⁵ La Ley 19640 tiene dos tipos de exención de aranceles a los bienes importados: una reducción de 50% para los bienes cuyo arancel supere los 90%, y una reducción total para los bienes cuyo arancel sea inferior a 90%. El primer tipo de reducción no era conveniente para los productores de televisores, y los aranceles vigentes hasta 1977 superaban muchas veces 90%. Por eso la reducción de aranceles iniciada por la dictadura militar generó un cambio que favoreció el traslado de las fábricas a Tierra del Fuego.

Ese traslado geográfico implicó también fuertes cambios en la organización del trabajo de las empresas. Hasta entonces se importaban pocas piezas, se utilizaba una mano de obra calificada y muchas veces el diseño del televisor era propio. La radicación cercana a las grandes ciudades les permitía fuertes ventajas para conseguir proveedores y mano de obra. La apertura comercial significó para las empresas la necesidad de adquirir gran parte de las piezas al exterior, lo que implicaba utilizar los diseños y la tecnología de las multinacionales.

Solo de esa manera la producción nacional de televisores pudo mantenerse durante esos años entre 400 y 500 000 unidades anuales. Durante los años 90 esa producción (ya exclusivamente radicada en Tierra del Fuego) superó el millón de unidades anuales hasta la crisis de 2002, año en el cual se redujo a su mínima expresión (220 000 unidades).

Desde entonces la producción de televisores creció en paralelo al mercado interno, pasando de 332 000 unidades en 2003 a 4 433 000 de unidades en 2011 (sumando los LCD). Este crecimiento se logró ampliando la participación de la producción nacional en el mercado, que pasó de 83% en 2003 a 93% en 2011.

Cuadro 1: Participación de la producción nacional en el consumo aparente.

Años	Importaciones	Producción nacional	Variación anual del Consumo aparente
2003	17%	83%	-
2004	17%	83%	183%
2005	12%	88%	63%
2006	16%	84%	33%
2007	14%	86%	8%
2008	24%	76%	-4%
2009	7%	93%	-32%
2010	7%	93%	134%
2011	7%	93%	16%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Indec y Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Esa reducción de la participación de las importaciones en el mercado pudo lograrse principalmente gracias a la salvaguardia contra Manaos, que implicó unos derechos provisionales de 21,5% en el segundo semestre del 2004 y a cupos a la importación entre 2005 y 2007 de 100 000 unidades por año.

En el año 2008 vemos que las importaciones vuelven a subir y llegan a representar 24% del mercado, por lo que a fines de ese año se aplican licencias no automáticas sobre la importación de televisores (Resolución 329/2008).

Las importaciones provienen en primer lugar de China (57% del total en 2007, 79% en 2011), Manaos (27% en 2007, 16% en 2011) y México (13% en 2007, 6% en 2011), los lugares que mencionábamos como principales zonas francas del mundo y de la región. No obstante, es notorio que en términos de divisas se gastaron similares cantidades de dólares en importaciones desde China que desde Manaos.

Cuadro 2: Composición del valor importado de TV terminada en dólares CIF.

Años	China	Manaos
2003	1%	87%
2004	9%	81%
2005	35%	41%
2006	34%	36%
2007	29%	26%
2008	30%	19%
2009	24%	20%
2010	35%	42%
2011	59%	32%

Fuente: COMTRADE.

Esto implica, por un lado, que el precio medio al que llega un televisor desde China es mucho más bajo que el de aquel proveniente de Manaos. Por otro lado, con el objetivo de ahorrar divisas, reducir las importaciones desde Manaos tendrá el mismo efecto en términos de masa de divisas que reducirlo desde China.

Si nos centramos ahora en la producción nacional, veremos que los insumos importados en dólares utilizados para realizar el ensamble de cada aparato fueron decreciendo de 230 dólares por aparato televisor en 2003, a 138 dólares en 2011. Es decir que los insumos importados —en su gran mayoría originarios de los países asiáticos— han reducido su precio en los últimos años de la misma manera que lo hicieron los precios de los televisores terminados importados. En consecuencia, hubo una tendencia a una reducción del costo variable del proceso de ensamble.

Cuadro 3: Costo importado promedio por televisor.

Años	Producción en unidades	Insumo importados en dólares CIF	Costo importado promedio en dólares CIF por unidad
2003	332 000	76 369 000	230
2004	941 000	185 748 000	197
2005	1 627 000	390 911 000	240
2006	2 077 800	396 106 000	191
2007	2 300 700	306 250 000	133
2008	1 968 300	249 802 000	127
2009	1 629 100	199 525 000	122
2010	3 832 000	595 720 000	155
2011	4 433 000	611 085 000	138

Fuente: INDEC y COMTRADE.

A continuación estimaremos el ahorro de divisas realizado por la industria de ensamble de televisores en Tierra del Fuego, para mostrar uno de los efectos benéficos más importantes de la promoción provincial.

Cuadro 4: Estimación del ahorro de divisas.

Años	Producción en unidades	Precio medio CIF por unidad de las importaciones de TV terminadas	Cuánto deberíamos importar sin producción nacional (1)	Ahorro de divisas en dólares (2)	Ahorro de divisas en porcentaje
2003	332 000	121	40 051 513	-36 317 487	-91%
2004	941 000	149	140 401 684	-45 346 316	-32%
2005	1 627 000	172	279 832 434	-111 078 566	-40%
2006	2 077 800	218	452 813 498	56 707 498	13%
2007	2 300 700	258	594 429 037	288 179 037	48%
2008	1 968 300	258	508 206 837	258 404 837	51%
2009	1 629 100	245	398 727 380	199 202 380	50%
2010	3 832 000	304	1 163 529 949	567 809 949	49%
2011	4 433 000	288	1 277 072 057	665 987 057	52%

Fuente: INDEC y COMTRADE.

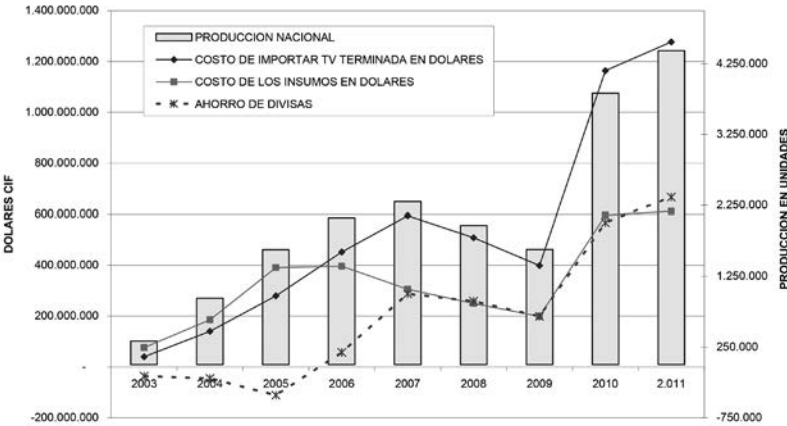
(1) Se estimó valorizando la producción nacional al precio medio CIF de las importaciones; (2) Se estimó como la diferencia entre (1) y las importaciones de insumos necesarios a la producción nacional (costo importado); (3) Se calculó como el coeficiente entre (2) y (1).

Como lo vemos, el ahorro de divisas que significa el ensamble de televisores en Tierra del Fuego, respecto de lo que hubiese significado la importación de esos aparatos, es en promedio de 50% entre 2007 y 2011. Es decir que, con la misma cantidad de divisas necesarias para importar **un** televisor terminado, se puede producir **dos** televisores nacionales ensamblándolos en Tierra del Fuego. El monto de divisas ahorrados se elevó de esa manera a más de 500 millones de dólares por año en 2010 y 2011.

Respecto del cuadro anterior, es necesario notar el cambio de signo del ahorro de divisas en 2006. Esto se puede deber al aumento del precio medio CIF de las importaciones, coincidente con el surgimiento del LCD como producto nuevo en el mercado. Sin embargo, también se podría explicar por la consolidación del aumento del consumo interno, que logró una mejor escala de producción y consiguientemente una reducción del costo fijo por aumento de la utilización de la capacidad de

producción. En el gráfico siguiente se puede ver que el ahorro de divisas es mayor cuando mayor es la producción, y que la recesión de 2009 (con su consecuente caída de precios en televisores finales y sus partes) no fue buena en términos de ahorro de divisas. De la misma manera, 2003 y 2004 muestran que los salarios devaluados y el mercado interno deprimido dieron resultados negativos en términos de ahorro de divisas. En consecuencia, podemos decir que la industria de Tierra del Fuego es muy sensible al ciclo (por el tipo de producto que tratamos), y no es conveniente una reducción del consumo interno.

Estimación del ahorro de divisas para televisores.



Fuente: estimación propia en base a INDEC y TRADEMAP.

Desde esa perspectiva, resultó fundamental la política llevada adelante por el gobierno nacional tendiente a sostener el consumo interno. En este caso los planes “LCD para todos” impulsados para los eventos deportivos (Mundial de fútbol 2010 y Copa América 2011) fueron un incentivo positivo del cual pudo sacar provecho el consumidor por los planes de financiación disponibles (planes de financiación en 60 cuotas con un interés anual del 15% a cargo del

Banco Nación), y en primer lugar los jubilados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, que tuvieron prioridad para acceder a estos planes de créditos.

Por otro lado, esos planes pudieron ser aprovechados por la industria nacional y los trabajadores que, ensamblando los televisores, permitieron un impulso a la producción y al empleo además de un fuerte ahorro de divisas.

b. El caso de las computadoras portátiles

El ejemplo de lo ocurrido con los televisores a lo largo de estos casi diez años de crecimiento puede servirnos para estimar el impacto que tendrá la fabricación de nuevos productos electrónicos bajo el régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego. Los nuevos productos son varios, pero uno de los más relevantes es el de las computadoras portátiles, tanto por el tamaño del mercado como por el lugar que tiene ese producto en el sistema industrial mundial.

Hasta ahora, como vemos en el siguiente cuadro, preexistía una producción nacional de computadoras que en gran medida realizaba un ensamble de aparatos con algún agregado, como podría ser la placa de memoria. La Resolución 194/2010 de mayo de 2010 habilita una industria ensambladora en Tierra del Fuego que arranca en 2011.

Cuadro 5: Participación de la producción nacional de computadoras portátiles en el consumo aparente.

Años	Producción nacional TNC	Producción nacional Tierra del Fuego	Importaciones	Variación anual del consumo aparente
2006	4%	0%	96%	-
2007	15%	0%	85%	126%
2008	22%	0%	78%	116%
2009	25%	0%	75%	48%
2010	18%	0%	82%	57%
2011	36%	30%	34%	55%

Como podemos apreciar en el consumo aparente nacional, el armado de computadoras en Tierra del Fuego desplaza las importaciones, que en 2010 representaban 82% del total y en 2011 caen a 34%. La industria nacional situada en el continente también mejora su situación en el mercado, aumentando su participación de 18% en 2010 a 36% en 2011. En total, la producción nacional de computadoras pasó de 18% del mercado en 2010 a 66% en 2011.

En el mercado internacional de las computadoras, como ya lo señalamos, el principal fabricante mundial es China, por lo cual no sorprende constatar que el 90% de las importaciones argentinas de computadoras son de ese país.

Los datos que aporta CAMOCA respecto de las partes de computadoras nos permiten hacer un análisis similar al realizado para los televisores y estimar el ahorro de divisas en el caso del ensamble de la computadoras (Scimone, 2012). Estos datos nos permiten estimar que el costo importado promedio de computadoras fabricada es de 211 dólares CIF por unidad.

Cuadro 6: Costo importado promedio por computadoras portátiles (TDF).

Año	Producción en unidades (TDF)	Insumos importados en dólares CIF	Costo importado promedio en dólares CIF por unidad
2011	745 000	157 050 077	211

Fuente: INDEC y CAMOCA.

Este costo medio CIF comparado con el precio medio CIF por unidad de computadoras importadas (373 dólares) nos indica que nos ahorramos 43% de divisas por cada computadora ensamblada en Tierra del Fuego, que representó un total de 120 millones de dólares anuales en 2011.

Cuadro 7: Estimación del ahorro de divisas.

Año	Producción en unidades (TDF)	Precio medio CIF por unidad de las importaciones de computadoras portátiles	Cuanto deberíamos importar sin producción TDF	Cuanto nos ahorramos en dólares	% de ahorro
2011	745 000	373	277 851 832	120 801 755	43%

Fuente: INDEC y CAMOCA.

Es necesario en esta instancia volver sobre los aspectos normativos y las obligaciones a las cuales están sujetas las empresas fabricantes de computadoras portátiles. La Resolución 194/2010 exige que el **ensamble** se realice a partir de insumos *Complete Knock Down* (CKD), es decir, completamente desarmados. Estos insumos, por sí solos, carecen de capacidad funcional en el producto final. Esto significa que se realiza la inserción tecnológica de cada insumo aplicando *software* de diseño específico con maquinarias de control numérico de alta precisión, fabricando los componentes que estarán en condiciones de cumplir una función determinada en el producto final. Esta etapa es la que genera producción integrada. Una vez realizada, las partes que ahora fueron fabricadas y que poseen una funcionalidad específica en el producto final se encuentran en condiciones de ser ensambladas para obtener un producto final. De esta manera, se obtiene una placa madre (*motherboard*) con una funcionalidad específica en el producto final, que se encuentra en condiciones de ser **ensamblada** para obtener el producto final. Este proceso redundante en un incremento del valor agregado en la producción local.

Asimismo, exceptúa la producción en CKD de las computadoras portátiles y de los módulos de memoria durante los cuatro primeros meses, con el fin de que las empresas se puedan adaptar a dicha modificación y puedan adaptar la tecnología. En los seis meses siguientes están obligadas a fabricar en CKD, y a partir del

décimo mes se puede exceptuar hasta un 20% de la producción en CKD.¹⁶

Adicionalmente, para los módulos de memorias se tiene una excepción extra al ingreso en CKD, esto es, si los mismos son de origen del Territorio Nacional Continental o del Área Aduanera Especial. De esta forma, el proceso productivo genera la posibilidad de adaptación a las nuevas tecnologías por un período de dos años, exigiendo la integración después de ese tiempo; y por otra parte promueve la integración de la producción de Tierra del Fuego con el TNC, donde en la actualidad hay producción de los módulos de memoria. En este sentido, el proceso productivo de las computadoras portátiles es el primero donde quedan explícitos la intención de generar mayor integración nacional y el incremento en el valor agregado del producto. En ese sentido, el ejemplo a seguir es el de los televisores TRC, cuyo proceso productivo era obsoleto, pero no se modificó ya que las empresas fueron internalizando valor agregado nacional hasta poder fabricarlo en gran parte en Tierra el Fuego.

De la misma manera que para los televisores LCD, el Poder Ejecutivo Nacional tiene una política de sostén de la demanda mediante el Programa Conectar Igualdad (Decreto 459/10), que proporciona una computadora portátil a cada alumno y a cada docente de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente. Mediante el dictado de esta norma, el Estado Nacional promocionó la producción nacional de computadoras impulsando el sector, generando nuevas fuentes de trabajo demandantes de mano de obra calificada y permitiendo una paulatina sustitución de importaciones de bienes de alto contenido tecnológico. La segunda parte de ese programa incluye en el pliego de licitación la obligatoriedad por parte de esas computadoras de incorporar mayor valor agregado.¹⁷

¹⁶ Ese 20% posibilita a las empresas ingresar SKD - Semi Cknow Down (semi-desarrollados) por un período de dos años desde el inicio de producción, que, aunque signifique menor integración nacional, permite producir computadoras de alta gama, que son las que tienen cambios tecnológicos más rápidos.

¹⁷ Información de la página web institucional del ANSES: <http://www.anses.gob.ar/>

Reflexiones finales

La cuestión geopolítica sigue siendo central para explicar el régimen promocional de Tierra del Fuego, no solo por el conflicto limítrofe que nuestro país mantiene con Gran Bretaña, sino también porque Tierra del Fuego es la puerta de entrada a la Antártida, continente cuyos recursos serán fundamentales para el futuro del planeta. En este sentido, se entiende que el desarrollo de un polo económico en el Área Aduanera Especial es necesario para mantener los incentivos de la población a quedarse radicada en la provincia, a pesar de las condiciones climáticas adversas.

Sin embargo, también sostenemos que la zona franca de Tierra del Fuego tiene su racionalidad económica. Como lo vimos, la historia del régimen está muy vinculada a la historia económica de la Argentina: su nacimiento se corresponde con una etapa en la que el país estaba fuertemente orientado al crecimiento del mercado interno y la industria nacional, y solo puede entenderse desde esa perspectiva. El cambio en el contexto macroeconómico al instalarse el liberalismo y la apertura importadora entre 1976 y 2001, modificó los incentivos de la zona franca y la transformaron en un salvavidas para los productores de electrodomésticos locales. Sin embargo, la contradicción entre un régimen promocional necesitado de un mercado interno pujante y las políticas neoliberales orientadas hacia el ajuste y la regresividad distributiva se hicieron evidentes dejando una política industrial trunca y una provincia con crisis recurrentes. Así las crisis económicas como las de 1995 y 2001/2002 generaron modificaciones para salvar el régimen. Pero esos cambios siempre estuvieron marcados por la tensión existente entre la normativa restrictiva en cuanto a la fabricación de nuevos productos y los ciclos de vida cada vez más breves de esos productos, consecuencia de una base tecnológica muy dinámica.

La dirección tomada por el gobierno a partir de 2009 es hacia una mayor incorporación de productos tecnológicos y una norma-

tiva más flexible a los cambios tecnológicos del sector electrónico. Estas decisiones, lejos de inscribirse en la continuidad de las anteriores modificaciones, se toman en un contexto macroeconómico de fuerte crecimiento del mercado interno, en el cual el consumo realizado por las clases medias y las clases populares en productos tecnológicos (celulares, televisores, computadoras, etc.) generaron fuertes importaciones. El régimen de Tierra del Fuego, tal como se viene reconfigurando, permitió ahorrar una masa de divisas muy importante, creando empleo e inversiones, sin que eso signifique un retraso tecnológico de ningún tipo.

En 2011, el ahorro de divisas que se realizó por la producción en Tierra del Fuego sumando los casos de los televisores y las computadoras portátiles fue de 780 millones de dólares. Este resultado nos lleva a pensar que sería necesario profundizar esta política a través de la incorporación de más productos y de más empresas.

En ese sentido, parece necesario avanzar en las modificaciones para la incorporación de nuevos productos tecnológicos al régimen que de a poco puedan sustituir las importaciones y, dada la rápida obsolescencia de esos productos, ese objetivo debería ser continuo y revisado en forma periódica. Los procesos productivos que se vayan aprobando tendrían que seguir la lógica de las computadoras portátiles, para poder generar con el tiempo una mayor integración nacional. También ahí se debería comparar con lo que realizó el gobierno brasileño en Manaus, donde los procesos productivos son aprobados con una integración porcentual anual. Esto permite poner objetivos claros de integración por un plazo determinado de años.

Por otra parte, el régimen de Tierra del Fuego generó una fuerte expectativa en empresas que aún no se radicaron, pero que quisieran hacerlo, con nuevos productos. En este sentido, se cree necesaria una revisión de los productos que se consideren estratégicos para la producción para que se vaya avanzando tecnológicamente y poder seguir con la sustitución de importaciones que compensaría el costo fiscal tan criticado. En la zona franca de Manaus, por ejemplo, no

se tiene ningún tipo de restricción respecto de los productos a desarrollarse en la zona.

Asimismo, el resurgir de la industria fueguina trae aparejado otros problemas de índole más estructural: por un lado, que el aumento del precio de la tierra para las nuevas empresas que se quieren instalar implica la necesidad de regular el mercado de terrenos para poder lograr la mayor cantidad de inversiones en nueva infraestructura; por otro lado, es necesaria la construcción de un puerto en la ciudad de Río Grande –donde se encuentra el parque industrial– para poder tener una llegada marítima desde Buenos Aires, pero también desde otros orígenes. Si bien existe un proyecto de obra, esta permanece paralizada hace más de 15 años y no se avanzó en un plan estratégico al respecto. Asociado a esto, es necesario mejorar la logística de las empresas instaladas en la misma ciudad de Río Grande, para lograr que los costos de las empresas bajen y lleguen al mercado interno continental con mejores precios.¹⁸

Por último, en términos de diseño institucional, nos parece indispensable mejorar el régimen de contralor. Al generar un costo fiscal nacional, se cree necesaria la mayor participación del Estado Nacional en el control.¹⁹ De esta manera, se podría conjugar al Estado como generador de política de promoción industrial y, a su vez, poder tener mayor conocimiento y control sobre el destino de los fondos para que se cumpla el objetivo propuesto.

¹⁸ En la ciudad de Ushuaia, donde muchas empresas empezaron a instalarse por las limitaciones existentes en Río Grande, se reproduce el mismo problema con el puerto y la infraestructura en general, debido al poco lugar disponible.

¹⁹ Actualmente el régimen de contralor está centrado en la provincia de Tierra del Fuego y el sancionatorio del Estado Nacional (Subsecretaría de Ingresos Públicos).

Bibliografía

- Amsden, Alice, 2004, “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la CEPAL*, N° 82, Santiago de Chile.
- Arceo, Enrique, 2011, *El largo camino a la crisis. Centro periferia y transformaciones de la economía mundial*, Cara o ceca-CCC, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Hugo Nochteff, 1988, *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*, Legasa, Buenos Aires.
- Burgos, Martin, 2011, *La industrialización en la des-convertibilidad*, en *Los dos modelos económicos en disputa*, Santiago Fraschina y Alejandro Robba (comp.), Prometeo-UNM, Buenos Aires.
- Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde, Alfredo, 1996, “Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors”, *Revista Espacios*, Vol. 17 N° 3, México.
- Fajnzylber, Fernando, 1983, *La industrialización trunca de América Latina*, CEAL, Buenos Aires.
- Galperin Hernán y Raúl Katz, 2009, “Análisis del impacto económico y social del proyecto de ley de extensión de impuestos internos a productos tecnológicos y de informática y Decreto 252/09”, Documento de Trabajo N° 5, Centro de Tecnología y Sociedad, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Granados, Jaime, 2005, “Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado”, *Revista Integración y Comercio*, N° 23, INTAL.
- Grunwald Joseph y Kenneth FLAMM, 1991, *La fábrica mundial. El ensamble extranjero en el comercio internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kwan, Chi Hung, 2002, “The Rise of China and Asia’s Flying-Geese Pattern of Economic Development: An empirical Analysis Based on US Import Statistics”, Tokyo, RIETI discussion Paper Series.

- Kasahara, Shigehisa, 2004, "The flying paradigm: a critical study of its application to east asian regional development", Ginebra, Discussion Paper N° 169, UNCTAD.
- Lemoine, Françoise, 2007, "La montée en puissance de la Chine et l'intégration économique de l'Asie", Revista Hérodote, N° 125, París.
- Levy Yeyati, Eduardo; "Tierra del Fuego: Industrialización en reversa", blog del autor.
- Ordoñez, Sergio, 2006, "Crisis y restructuración de la industria electrónica mundial y reconversión en México", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 57, N° 7, México.
- Observatorio de la Economía China, AEDA, 2012, "*Estructura de las importaciones chinas*".
- Pagni, Carlos, 2012, "Boom importador, tras la máscara nacional y popular", en diario *La Nación*, 15/01/2012, Buenos Aires.
- Queipo, Gabriel, 2008, "Industria electrónica en Argentina: Situación actual y perspectivas", Centro de Estudios para la Producción, Revista *Síntesis de la Economía Real*, N° 58, CEP.
- Rodrik, Dani, 2006, "What's so special about China's exports?", *China & World Economy*, N° 4.
- Sachwald, Frédérique, 2007, "La Chine, puissance technologique émergente", Les études de l'IFRI, París.
- Scimone, Carlos, 2012, "Informe sobre Informática y computación del año 2011", CAMOCA.

Política industrial con foco en las pequeñas y medianas empresas y en la innovación científico-tecnológica (2003-2013)

Verónica Devesa

1. Introducción: De las políticas neoliberales y la desestructuración del entramado industrial a las políticas neodesarrollistas y la revitalización de la industria local

Desde 2003 hasta la actualidad, la política industrial recuperó en gran medida la centralidad y el dinamismo que supo alcanzar en épocas previas a 1976, cuando el golpe militar irrumpió a efectos de dar lugar al desarrollo de políticas neoliberales claramente contrarias a los intereses nacionales. A partir de estas últimas, se desarticuló el entramado industrial logrado gracias al esquema de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), desde mediados de 1940, y bajo la supervisión de un Estado cuyo objetivo era recuperar la industria nacional a través de distintos mecanismos de promoción, protección y fomento a las empresas industriales.

Bajo el imperio del paradigma neoliberal, la economía estuvo supeditada a la lógica de la valorización financiera, con un tipo de cambio sobrevaluado que no favorecía el desarrollo industrial sino la especulación y la fuga de capitales. En los 90 esta lógica se profundizó, producto de la apertura económica y el libre mercado sin regulación estatal. La modificación del régimen de incentivos vigente para el sector productivo promovió la destrucción casi total del tejido productivo local y la desaparición de numerosas firmas industriales que no pudieron enfrentar con éxito la competencia externa.

Todo esto aumentó la heterogeneidad estructural en el universo de pequeñas y medianas empresas (pymes) y ubicó en mejor posición relativa a las grandes empresas dedicadas a actividades primarias y de servicios, en el marco de una mayor concentración econó-

mica del capital. La economía argentina se acercó nuevamente al modelo de las ventajas comparativas estáticas basado en los recursos naturales, es decir al modelo agroexportador de principios de siglo que ubicaba a la Argentina en el lugar de “granero del mundo”, implicando una reprimarización en el perfil productivo de inserción internacional de nuestro país con la consecuente menor generación de valor agregado nacional en los productos exportables.

De la mano de un Estado prácticamente ausente en materia de direccionamiento productivo y con intervenciones de carácter puramente subsidiario, la planificación del desarrollo económico con mirada estratégica de largo plazo no formaba parte del ideario neoliberal, por ende la actividad económica local quedaba supeditada a los designios del mercado capitalista y a los intereses financieros internacionales, con tendencia coyuntural. Por tal motivo, en los 90 la política pública tenía un carácter neutro con relación al desarrollo industrial. Si bien se propiciaba desde el discurso la modernización productiva, ésta se daba a la luz de la liberalización comercial, las privatizaciones de las empresas públicas y la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED). Es decir, en el marco de una lógica pro-mercado de características extranjerizantes que, en la mayoría de los casos, poco tenía que ver con las necesidades de desarrollo estratégico productivo para el país.

Las escasas medidas de promoción industrial adoptadas eran de incidencia horizontal, es decir que alcanzaban al universo de empresas de manera general y, básicamente, propiciaban la modernización tecnológica a partir de la importación de equipos e insumos. Las políticas sectoriales se basaban exclusivamente en subsidios a la demanda de carácter generalizado, y no existían políticas activas desde el Estado que propiciaran avances innovadores desde el lado de la oferta. En los 80 las políticas de promoción industrial sectorial se basaban más que nada en incentivos fiscales y comerciales. Asimismo, eran de carácter subsidiario y se llevaban a cabo en la ausencia de un marco de desarrollo productivo sectorial que contemplase políticas específicas tendientes a dinamizar industrias clave para el desarrollo local.

De todas formas, cabe destacar que las reformas estructurales propiciadas en los 90 por los organismos multilaterales de crédito —plasmadas en el Consenso de Washington— contemplaban cierta preocupación por el desempleo —contracara evidente del esquema macroeconómico anteriormente descrito—; y, en relación con este tema, las pymes conservaban un papel importante en el delineado del Sistema Nacional de Innovación (SIN) que se impulsó en esa época. Se trataba de un nuevo esquema productivo flexible, abierto y desregulado, con miras al mejoramiento tecnológico y de gestión de las empresas —principalmente pymes— con el objetivo de incrementar las exportaciones del sector privado, priorizando la lógica de la ganancia particular de algunos sectores, independientemente de su contribución a los objetivos nacionales. No obstante, se sentaron las bases de un nuevo marco institucional para mejorar la ciencia y la tecnología, aunque con alto componente de participación y prioridades del sector privado, en detrimento de cualquier objetivo estratégico nacional.

En ese contexto se crearon, en 1996, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), administrado por dicha Agencia. Actualmente ambas instituciones se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El FONTAR es el organismo responsable de posibilitar la ejecución de proyectos dirigidos al mejoramiento de la productividad de las pymes a partir de la innovación tecnológica. Además, existen otros fondos fiduciarios que son administrados por la ANPCyT, como el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria de Software (FONSOFT), el cual fue creado en 2004, a partir de la sanción de la Ley 25922 de Promoción de la Industria del Software, que promueve el fortalecimiento de las actividades de producción de *software* a nivel nacional y financia diferentes actividades a través de convocatorias a créditos y subsidios que son administrados por la Agencia. Adicionalmente, el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) apoya proyectos y actividades cuyo objetivo sea desarrollar capacidades críti-

cas en áreas de alto impacto potencial y transferencia permanente al sector productivo. Su finalidad es promover la competitividad en el sector productivo, contribuir a la solución de los problemas diagnosticados y dar respuesta a las demandas de la sociedad, las empresas y el Estado, en relación con esta temática.

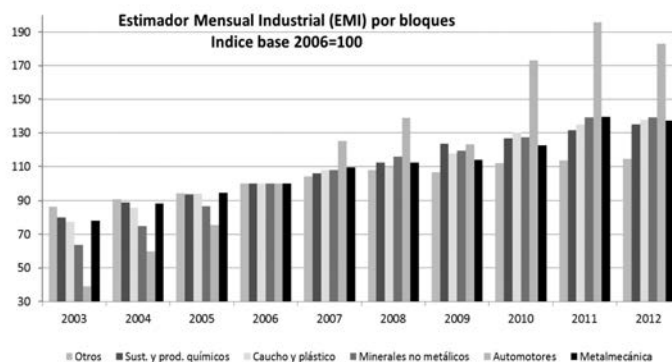
En 1997, se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyMEyDR), que dependía del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP). Actualmente, la SEPyMEyDR se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Industria. Con diferentes trayectorias de estabilidad institucional, ambos organismos —SEPyME y ANPCyT— siguen teniendo gran centralidad dentro del sistema de promoción a las pymes en Argentina.

La crisis de 2001 reflejó la inconsistencia del modelo neoliberal y la necesidad de recuperar la industria nacional para generar empleo local y recuperar soberanía. A partir de 2003, con el comienzo de la gestión del presidente Néstor Kirchner, la Argentina emprendió una sólida etapa de crecimiento económico y reconstitución del tejido industrial, bajo un nuevo esquema productivo propiciado desde el Estado.

Desde entonces, las mencionadas instituciones reorientan su sentido hacia los objetivos de aumentar la independencia económica y mejorar la distribución del ingreso a través de la recuperación de la industria local. Bajo un paradigma post-keynesiano, el Estado adopta una postura activa en el direccionamiento de la política industrial, que ya no queda supeditada básicamente a la lógica del mercado ni a la ganancia privada. En este contexto se utilizan herramientas que posibilitan la creación, el apoyo y el fomento a las pymes, así como también se profundizan otros instrumentos ya existentes.

El cambio en los precios relativos que operó desde el comienzo del período, introdujo un sesgo favorable hacia los sectores productivos intensivos en la utilización de mano de obra local. Las industrias que alcanzaron los desarrollos más significativos se ven claramente en la desagregación del Estimador Mensual Industrial (EMI) por bloques. La industria automotriz lidera el crecimiento para el período; seguida

por productos químicos y caucho y plástico; la metalmecánica; los minerales no metálicos; y, finalmente, otros bloques.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La mejora en la rentabilidad del sector productor de bienes transables y el avance en las condiciones de competitividad de una gran cantidad de sectores económicos permitieron ampliar la inserción internacional de nuestros productos y estimular un proceso de sustitución de importaciones en varios sectores. Implementando medidas que podrían encuadrarse en las teorías estructuralista y post-keynesiana, la gestión de gobierno reflató el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), aumentando la acción estatal a efectos de revitalizar el potencial de la industria local, a partir del desarrollo del mercado interno como motor inicial para la expansión de la inversión productiva.

La sustitución de importaciones alcanzó los 15 000 millones de dólares para el período 2003-13, según datos del Ministerio de Industria, y fue haciéndose más significativa en algunos rubros a lo largo del período, fundamentalmente a partir de 2010. Algunos sectores recibieron fuertes inversiones, incrementaron su producción

y disminuyeron su nivel de importaciones, con lo cual se dio una efectiva sustitución de importaciones en varios sectores industriales. Como ejemplos, pueden mencionarse: textiles e indumentaria, electrodomésticos, productos electrónicos, maquinaria agrícola, juguetes, muebles y productos químicos, entre otros.

En definitiva, la gestión kirchnerista partió de un tipo de cambio favorecedor de la competitividad industrial, el cual permitió el desarrollo inicial de algunas industrias, pero al tratarse de una herramienta de carácter horizontalista, no resultaba suficiente para lograr una promoción industrial con alcance homogéneo para todo el universo de empresas, ya que las mismas no tienen similares capacidades para apropiarse de tales beneficios. Por lo tanto, para tender hacia un desarrollo industrial planificado, de mayor alcance y que contemplara las necesidades específicas de cada pyme o grupo de pymes, se fueron diseñando una diversidad de instrumentos y políticas que fortalecieron el entramado productivo local con particular énfasis en las pymes y sus potencialidades por ser éstas las mayores generadoras de empleo local.

2. La política industrial y las pymes: recuperación del mercado interno, reconstitución del entramado productivo local, creación de empleo y distribución del ingreso

En línea con el objetivo de distribuir el ingreso nacional incluyendo a los sectores más relegados en el desarrollo económico y social, el consumo fue el componente al que primeramente se intentó dar impulso con miras a la reactivación del mercado interno. En tal sentido, la política de gobierno desde 2003 apuntó al fortalecimiento de dicho mercado a efectos de dinamizar la economía local, a partir de ciertas acciones que reforzaron el consumo doméstico: la recomposición del salario real (reaparición de negociaciones paritarias con los gremios); los planes sociales (para disminuir la pobreza y propiciar las contraprestaciones laborales y el aprendizaje de oficios por

parte de los beneficiarios a efectos de incorporarlos al mercado de trabajo formal); los incrementos en la cantidad de jubilaciones otorgadas y en sus montos; la asignación universal por hijo; entre otras.

Fue a partir de los elevados niveles de gasto interno que se generó un fuerte incentivo para la inversión local y un consecuente desarrollo significativo del mercado interno —propiciado por el estímulo al consumo, tal como se explicó—. En este contexto, las pymes se constituyeron en un actor clave de la esfera económica productiva. El impulso que recibieron en el período trajo aparejada una mayor creación de empleo y por ende el ingreso al mercado de trabajo formal de la mayor parte de los desocupados que existían como corolario de las políticas de corte neoliberal aplicadas en la década del 90 (las cuales, como se mencionó, terminaron de desarticular la industria y el empleo locales). Se consolidó entonces un modelo de crecimiento con inclusión social basado en la defensa de la industria nacional y, por ende, de las pymes. Como destacó la Ministra de Industria, Débora Giorgi, en el acto de cierre del XVII Foro Iberoamericano realizado en Tecnópolis, “las pymes forman la trama central de la economía argentina y son las principales beneficiarias de las políticas de reindustrialización”.

Es claro que para la gestión kirchnerista, la clase trabajadora, sus derechos y el aumento de su participación en el ingreso nacional constituyen un tema central de la acción gubernamental. De ahí que los representantes sindicales ocupen lugares importantes en el escenario político, lo cual no era usual en otros períodos donde el bienestar de la clase trabajadora distaba de ser un objetivo primordial, como sí lo eran los intereses del capital financiero internacional. En tal sentido, es necesario remarcar que el fortalecimiento de los sindicatos sólo puede darse en un contexto de reconstitución de la industria nacional como el que se evidencia en esta década.

Teniendo como horizonte el objetivo de inclusión social, comenzó a diseñarse una política industrial que posibilitara el desarrollo y la recomposición del entramado productivo nacional, destacando el rol de las pymes industriales, por concentrarse éstas en sectores

intensivos en mano de obra y orientados hacia el mercado interno.

A partir de estas políticas específicas y del dinamismo que generaron en las pymes, nuestro país pudo sortear los efectos de la crisis económica internacional, desatada en 2008, prácticamente sin consecuencias para el nivel de empleo local. En consecuencia, la teoría según la cual la prosperidad económica fue producto del “viento de cola” resulta por lo menos insuficiente para explicar tantos años de crecimiento económico, ya que, de ser cierta, sólo se evidenciarían incrementos en las exportaciones de *commodities* agrícolas —como la soja— y, en base a las cifras de exportaciones totales —ascendentes durante todo el período—, se observa que las manufacturas de origen industrial (MOI) van aumentando su participación dentro de las mismas (ver gráfico del punto 7).

En cuanto a la evidencia numérica —según la Cuenta de Inversión de la Nación— asociada al trabajo de los diversos programas de la SEPyME, puede mencionarse que el Programa de Acceso al Crédito y a la Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PACC), a través de su modalidad de asistencia técnico-financiera, alcanzó a asistir 2058 empresas en 2011, lo cual representa un número cinco veces mayor al de 2006. En Aportes No Reembolsables (ANR) —a través de ese mismo programa—, la cifra alcanzó a 4510 ANR en 2011, sextuplicando el valor de 2007.

Adicionalmente, la asistencia a través de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) alcanzó en 2011 una cantidad de 64 245 garantías otorgadas, incrementando en un 73% el nivel de 2009. Las SGR brindaron financiamiento a las pymes por \$ 8000 millones entre 2009 y 2012, alcanzando un monto superior a los \$ 3500 millones en 2012. El objetivo de esta iniciativa es otorgar garantías a los socios partícipes (pymes) para mejorar las condiciones de acceso al crédito, dando credibilidad al cumplimiento de sus compromisos u obligaciones.

En lo que hace a la asistencia financiera a través del Fondo Nacional de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME), se alcanzó a 209 empresas en 2011 —casi duplicando el núme-

ro de 2006. El objetivo del FONAPyME es brindar financiamiento a mediano y largo plazo para la inversión productiva de pymes nuevas o viables con limitaciones para acceder al crédito tradicional.

Asimismo, en 2011, por la vía de la bonificación de tasas de interés, se asistieron 17 179 empresas —un número 1,5 veces mayor al de 2006—. Este régimen tiene como objetivo facilitar el acceso al financiamiento competitivo de las pymes, ofreciendo una bonificación sobre la tasa de interés que establecen las entidades financieras (las tasas en 2011 no superaron el 12% anual fijo). La obtención de estos resultados representó un gran esfuerzo institucional y un avance significativo a lo largo del período, si bien podrían parecer cifras poco cuantiosas —dado el universo pyme—.

Según estadísticas del Ministerio de Industria, entre 2003 y 2013 se impulsaron alrededor de 210 000 pymes (la cifra incluye las creadas y las sostenidas gracias a la política pública), de las cuales 20 000 son industriales. A su vez, la generación y el sostenimiento de puestos de trabajo alcanzó los cinco millones, de los cuales un millón son industriales. Se llegó hacia fines de 2012 a un número de 12 500 pymes exportadoras, cuyas ventas al mundo son en un 60% de origen industrial. Adicionalmente, las pymes explican el 45% de las ventas totales, el 70% de las compañías del país y el 15% de las exportaciones industriales. Por su parte, el financiamiento bancario aumentó un 900% para el período, alcanzando los \$ 55 000 millones en 2012. Finalmente merece destacarse que, dado el avance del emprendedorismo que surgió en la década, más de la mitad de las nuevas pymes fueron constituidas por empresarios jóvenes.

El Estado trató entonces de fortalecer las pymes, entendiendo que son generadoras de más y mejor empleo local y, a su vez, posibilitan la reconstitución del entramado productivo nacional, ya sea completando las cadenas de valor de industrias tradicionales (fabricando insumos que se importaban), o bien desarrollando productos innovadores. Las medidas de apuntalamiento al sector de las pymes no fueron pocas: asistencia técnica, subsidios, líneas de crédito, apoyo en estudios de mercado y protección frente a importaciones,

entre otras. Asimismo, fue importante el foco regional aplicado a efectos de potenciar la productividad y la competitividad de los grupos de pymes, así como también, el impulso a la asociatividad y el cooperativismo entre los productores, en un marco general que contempla como prioridad estratégica la recuperación de la estructura productiva nacional.

El mayor grado de nacionalización del tejido industrial alcanzado en el período redundó en beneficios para la balanza comercial, aumentando la soberanía nacional al disminuir la dependencia de los bienes importados. Este nuevo marco económico impulsado desde 2003, posibilitó avanzar en estos años con la exitosa política de desendeudamiento encarada inicialmente por el gobierno de Néstor Kirchner, lo cual representa otro de los logros de la gestión.

3. Problemáticas del universo pyme: heterogeneidad estructural, avances a partir del nuevo paradigma productivo impulsado desde 2003, la ciencia y la tecnología orientadas a la innovación productiva

A la luz del crecimiento económico ininterrumpido que se generó a partir de 2003 hasta la actualidad, se reforzó y reorientó la trayectoria de las instituciones de política pública focalizadas en las pymes y el desarrollo científico-tecnológico aplicado a la producción. Bajo este nuevo enfoque —y desde el comienzo de la gestión kirchnerista— la heterogeneidad estructural característica del mundo pyme es interpretada como causa de desigualdad social, y entendiendo que las pymes son las principales generadoras de empleo local —por ende, una vía apta para llevar adelante el objetivo de distribución del ingreso— se propone fomentar la creación y el apoyo de este tipo de empresas.

En ese sentido, en Ferraro-Stumpo (2010: 13-14), la secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, destaca que “(...) uno de los rasgos distintivos de la estructura productiva de América latina se

relaciona con las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como, entre las empresas de cada país, que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados. Esto se denomina heterogeneidad estructural y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa. Esta heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, porque las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan las brechas en las capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a las redes sociales y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. En consecuencia, las pymes deben ser un elemento principal de una estrategia que busque alcanzar el desarrollo con igualdad y es necesario contar con políticas públicas e instituciones a la altura del desafío del desarrollo futuro de la región”.

En línea con estas ideas, a lo largo del período se avanza significativamente hacia el diseño de una estrategia integral de desarrollo productivo, un proyecto de largo plazo tendiente a la densificación del tejido industrial con mayor participación de las pymes. La problemática productiva comienza a formar parte de una visión integral que se va perfeccionando con el correr de los años, subsanándose paulatinamente problemas como la superposición y la descoordinación entre programas y la falta de articulación entre los actores involucrados.

Asimismo, dada la importancia que cobra la temática productiva en esta década, no solo desde el marco macroeconómico se fue favoreciendo el desarrollo industrial, también los montos financieros destinados desde el gasto público a ese fin fueron aumentando significativamente año tras año —tanto los recursos monetarios, como los recursos humanos destinados al trabajo pormenorizado de seguimiento de las pymes—. En cuanto al incremento financiero, el mismo queda reflejado en la variación de las cifras presupuestarias

para el período: en 2003, el gasto en la función Industria fue de \$ 113,3 millones, y en 2012 alcanzó los \$ 1711,6 millones; es decir, se incrementó 15 veces, con una tasa de crecimiento anual acumulativo del gasto en esta función de 31,2%.

Es de destacar que las acciones desarrolladas permitieron mejorar la capacidad institucional de numerosas pymes, con lo cual fue aumentando el grado de captación por parte de éstas de los beneficios derivados de los mecanismos de apoyo específico al sector. De esta forma, la política pública fue efectiva en el sentido de avanzar en la consecución de objetivos más amplios y de más largo plazo, mejorando significativamente la articulación productiva intra e inter-sectorial con el consecuente impacto en la generación de valor agregado nacional a las cadenas industriales.

Bajo el paradigma en estudio, se considera que la simple y abstracta creación de instituciones no genera dinamismo en las pymes y en el aparato productivo, sino que se requiere de una relación coordinada y simultánea entre la industria y la innovación tecnológica para alcanzar el desarrollo económico. En tal sentido, se asigna en el período un rol cada vez más prioritario a la ciencia y a la tecnología, apuntando a que la innovación científico-tecnológica se aplique en forma directa a la producción, propiciando así la creación de productos innovadores que reposicionen a nuestro país en el escenario del comercio internacional, con la consecuente mejora de nuestra balanza comercial.

Cuando la presidenta Cristina Fernández alude a “industrializar la ruralidad”, en el marco del “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA) 2010-2020”, claramente se refiere a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica en el agro a efectos de aumentar la producción agropecuaria y agregarle valor. Dicho plan pone énfasis en la defensa de la agroindustria como motor del desarrollo, impulsando mayores niveles de asociativismo y cooperativismo. A su vez el plan promueve, a partir de la integración de todos los actores de la cadena productiva, la combinación virtuosa de los recursos naturales con la ciencia, la tecnología y el trabajo de los productores rurales, posibilitando el

avance hacia la industrialización de la ruralidad creando valor en origen; favoreciendo al mismo tiempo el desarrollo con equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental.

En palabras de la presidenta durante el discurso de inauguración del Polo Científico Tecnológico el día 6 de octubre de 2011, este objetivo se expone en los siguientes términos: “Además de ser excelentes productores de materia prima, tenemos que ponerle a toda esa materia prima mucha ciencia, mucha innovación, mucha tecnología, mucha articulación entre el sector privado y nuestras universidades, porque eso es lo que hacen todos los países desarrollados del mundo para agregar valor. La unidad del conocimiento con la economía es el rasgo distintivo que le queremos imprimir al crecimiento del Tercer Centenario en la República Argentina, y estoy segura de que lo vamos a hacer”.

De esta forma, a partir de una mayor interrelación entre la ciencia y la tecnología con el aparato productivo, se propició el surgimiento de innovaciones a nivel industrial a lo largo del período. Se pudo trabajar paulatinamente con mayor fuerza desde el lado de la oferta, ayudando al surgimiento de nuevos mercados y a la generación de productos novedosos por parte de las pymes. Al inicio del período, las políticas de promoción a la inversión industrial operaban más que nada por el lado de la demanda, tal es el caso de los subsidios al consumo, los cuales son políticas de carácter horizontal y por ende sus beneficios no son fácilmente apropiables por todas las empresas sino por aquellas que tienen mayores competencias desarrolladas.

Cabe destacar que las políticas de fomento a las pymes tuvieron en primera instancia una finalidad inmediata de reducir la pobreza y superar el desempleo, a efectos de revertir prontamente las drásticas consecuencias del cierre de la etapa neoliberal con la crisis de 2001. Posteriormente, se fue avanzando desde la oferta de productos, mediante políticas sectoriales específicas, con los objetivos de mejorar la competitividad y alcanzar desarrollo exportador de la mano del descubrimiento de nuevos mercados, las innovaciones tecnológicas y otros instrumentos que se describen en el presente trabajo.

Particularmente el desarrollo de conglomerados productivos o *clusters* representó un avance importante en cuanto a la resignificación de las zonas geográficas y su potencial productivo y exportador. Las acciones coordinadas desde los programas de la SEPyme permitieron descubrir potenciales productores y ventajas de escala a partir de su acción mancomunada, como también vincularlos con otros actores intervinientes en el mismo territorio (cámaras sectoriales, organismos de gobierno y universidades) que cuentan con especialistas y realizan estudios específicos en las diferentes temáticas productivas, todo lo cual redundó en mejoras de competitividad. De esta manera, a partir de la interrelación de los actores involucrados en cada territorio, se pudieron crear interesantes sinergias que mejoraron la integridad de las cadenas de producción locales, posibilitaron el agregado de valor y redundaron en cierto desarrollo exportador de zonas geográficas anteriormente alejadas del comercio internacional. El Programa Sistemas Productivos Locales, bajo la órbita de la SEPyme, asistió desde sus comienzos —en 2007— hasta mediados de 2013 alrededor de 170 grupos asociativos conformados por pymes del sector productivo. Los sectores involucrados fueron: *software*, metalmecánica, agroindustria, madera y muebles, turismo, artesanías, energías alternativas e industria audiovisual, entre otros.

Los esfuerzos realizados durante la década permitieron fortalecer y estabilizar el marco organizativo e institucional gracias a lo cual pudieron llevarse adelante estrategias de apoyo a las pymes con continuidad en el tiempo. Asimismo, es de destacar el aprendizaje institucional que estas políticas generaron, como así también la mayor facilidad para el acceso a los instrumentos de la política pública por parte de las pymes. La nueva institucionalidad alcanzada a partir del nuevo paradigma productivo también redundó en mejoras en los mecanismos de evaluación de los programas asociados a las pymes, mejores sistemas de información y de estadísticas (por ejemplo, el “mapa pyme” y el portal “PROARGENTINA”) los cuales permitieron una mayor retroalimentación respecto de los resultados obtenidos a partir de las políticas. Todo esto conlleva a un permanente

rediseño de los programas “desde abajo”, es decir una mayor participación de los actores intervinientes en el delineado de la política pública que los alcanza.

En línea con el objetivo de lograr una sociedad más justa y con igualdad de oportunidades, la gestión de gobierno promovió a lo largo de todo el período el fortalecimiento de la industria nacional, intentando que ésta fuera cada vez más fuerte y competitiva. En tal sentido, a partir de 2011, se avanzó con el diseño y puesta en marcha del “Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020”, mediante el cual se prevé alcanzar para el año 2020 exportaciones e importaciones por 167 000 y 139 000 millones de dólares, respectivamente, como así también reducir la tasa de desempleo al 5%, con la creación de 1 500 000 puestos de trabajo, y llegar a un nivel de inversión del 28% sobre el Producto Bruto Interno (PBI) para ese año.

En relación con la ciencia y la tecnología, es de destacar el lanzamiento del “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-15”, mediante el cual se intentará crear las condiciones para que la ciencia, la tecnología y la innovación sean las impulsoras de un salto cualitativo en materia de desarrollo social y económico. La importancia asignada a esta temática también se evidencia en el crecimiento del gasto presupuestario de la función Ciencia y Técnica para el período; el mismo creció de \$ 783,7 millones en 2003 a \$ 8137,7 millones en 2012; representando un aumento de 10,4 veces y una tasa de crecimiento del gasto anual acumulativo en esta función de 26,4%.

En resumen, en el período 2003-2013 se avanzó, no con poca dificultad –dado el cuadro general de desindustrialización heredado–, hacia una política industrial flexible con una intervención de la política pública adaptable a las necesidades de cada empresa o grupo de empresas en particular. Asimismo, como se explicó, se puso especial énfasis en el conocimiento científico y tecnológico y en el impulso sectorial y regional.

En términos de la presidenta Cristina Fernández, en el acto de inauguración del edificio anexo del Instituto Leloir y de distinción

a científicos argentinos, el 22 de junio de 2011: “En el imaginario colectivo la ciencia era vista como algo lejano, algo que no tenía que ver con la vida cotidiana de las personas. Nosotros estamos cambiando ese paradigma, porque hemos comenzado a vincular en los hechos —en la práctica, con recursos, con resultados— a la ciencia con el crecimiento económico y con el desarrollo de la industrialización de nuestro país. (...) No se trata solamente de un mero interés científico: es un interés económico, para el cual se necesita vinculación. Es algo que deben comprender nuestras universidades, que tienen que implicarse en el proceso productivo, porque desde la ciencia y desde el conocimiento es como hoy vamos a poder crecer y multiplicar los recursos económicos”.

4. Abordaje de la temática productiva desde los organismos de gobierno: diseño de una estrategia global y objetivos

El Ministerio de Industria, cuya creación fue oficializada mediante el Decreto 1368/09, desarrolló diversas acciones tendientes a la coordinación y promoción de las políticas de protección e incentivo de la industria nacional. Antes de su creación dichas competencias se llevaban a cabo bajo la órbita del Ministerio de Economía y Producción (2003-2008), del Ministerio de Producción (2009) y del Ministerio de Industria y Turismo (2010). Tales cambios institucionales implicaron ciertas modificaciones a nivel de secretarías y subsecretarías, mientras que las políticas fueron aumentando su alcance y magnitud.

El delineado de la política pública en materia industrial implicó a través de la gestión de este ministerio la consecución de una serie de objetivos relacionados con la temática productiva, instancia liderada por la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial. Se intentó entonces profundizar el desarrollo alcanzado en el período y afianzar la competitividad industrial lograda, identificando sectores

clave y administrando los diversos instrumentos de política implementados o perfeccionados a lo largo del período, así como también detectar problemáticas, “cuellos de botella” y oportunidades existentes en cada uno de los sectores. Las políticas tendieron al diseño y a la planificación de objetivos industriales de mediano y largo plazo, desde una perspectiva regional, sectorial y de cadenas de valor, para alcanzar una competitividad sostenida en la eficiencia productiva, la innovación, el diseño, la investigación y el desarrollo. Tales propósitos se institucionalizaron en el Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020, cuyos lineamientos se explicaron anteriormente.

Es de remarcar que, a lo largo de todo el período, se impulsó la agregación de valor en todas las cadenas de producción; para lo cual se actuó conjunta y coordinadamente con empresas, trabajadores, universidades, organizaciones no gubernamentales, gobiernos provinciales y municipales; a efectos de implementar políticas industriales cuyo principal eje fuera la generación de trabajo genuino y de calidad, y el impulso al surgimiento de industrias incipientes. Las políticas de gestión implementadas desde este ministerio contribuyeron de esta forma al crecimiento económico, posibilitando la expansión de las actividades productivas internas junto con el sostenimiento del nivel de empleo y el aumento constante de las exportaciones argentinas.

En relación con el fomento de la competitividad, se crearon y aplicaron diferentes instrumentos de política industrial, con el objetivo de que los mismos sean apropiados por empresas nacionales a efectos de incrementar el valor agregado de su producción. Paralelamente, se impulsaron los procesos de integración industrial (a nivel nacional, provincial y latinoamericano), como así también el desarrollo de proyectos de conformación de parques industriales y mecanismos destinados a la sustitución de importaciones, promoviendo el desarrollo de la tecnología acorde con las necesidades y posibilidades productivas regionales.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyMEyDR) establece los lineamientos estratégicos vin-

culados con la creación y el desarrollo emprendedor de las pymes. Su objetivo es la promoción de la modernización de las mismas, alentando su productividad y competitividad; como así también el análisis y la evaluación de proyectos de inversión que contemplen el aumento de la capacidad productiva, el mejoramiento de los estándares de calidad y la innovación tecnológica, la agregación de valor y la preservación del medio ambiente.

En el marco del Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa, dirigido por la SEPMyDR, se buscó impulsar la competitividad y la sostenibilidad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMes), así como también fomentar y apoyar los procesos de desarrollo regional, lográndose avances hacia la integración de la estructura productiva del país. Para esto, se procuró fortalecer la recuperación del tejido productivo regional, la promoción del desarrollo sectorial a través de las cadenas de valor, la creación de empresas y la consecuente generación de empleo. Se considera que las MiPyMEs son actores destacados de la economía argentina, como se viene enfatizando en el presente trabajo, debido a su contribución a la generación de empleo y su aporte al desarrollo de la actividad económica general. El 75% del empleo total y el 50% de las ventas totales se originan en las MiPyMes. Paralelamente, son los actores económicos que encuentran mayores dificultades para sostenerse económicamente.

Las líneas de este programa presupuestario actúan a través de: a) mejoras en la competitividad, en temas relacionados con tecnología, capacitación del personal, información para el acceso a mercados, fomento de la asociatividad, inserción en cadenas de valor y financiamiento accesible; b) creación de nuevas empresas, con énfasis en las que agreguen valor y generen más y mejor empleo; c) consolidación del tejido productivo regional con integración de todos los actores involucrados en las diferentes áreas productivas.

Las acciones se vinculan con la capacitación de las empresas (mediante llamados del régimen de crédito fiscal, del Programa Nacional de Capacitación y de la capacitación a través de agencias de

desarrollo); el estímulo a la capacitación en comercio exterior y conformación de grupos de empresas exportadoras; asistencias diversas (para certificación de normas de calidad, desarrollo de *software*, reingeniería de procesos productivos, desarrollo de productos y servicios, etc.); apoyo al desarrollo de complejos productivos regionales —*clusters*—; apoyo al empresariado joven; acceso al financiamiento en condiciones preferenciales, incluyendo el microcrédito; fortalecimiento de la Red de Agencias Regionales de desarrollo productivo y de las “ventanillas” de la Secretaría; coordinación institucional nacional y sectorial de la asistencia técnico-financiera; entre otras.

La Secretaría de Industria, por su parte, se ocupa de definir la política industrial y el diseño, financiación y utilización de los instrumentos necesarios para promover el desarrollo de la actividad productiva. Brinda apoyo en los procesos de integración de bloques comerciales de los que participa nuestro país, define políticas para la promoción de inversiones y líneas de financiamiento destinadas al sector industrial, entre otras acciones. Durante todo el período, desde esta secretaría se vino trabajando a efectos de lograr mayor competitividad industrial, mediante la difusión de los regímenes existentes y la creación de nuevos instrumentos de política industrial que tengan como eje la consolidación y el desarrollo de la industria nacional.

A través del Programa de Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria —programa presupuestario dependiente de esta Secretaría— se implementaron una serie de políticas vinculadas con la administración y manejo de los siguientes aspectos:

- a. Planificación de políticas sectoriales y horizontales para el desarrollo industrial, en términos generales.
- b. Aplicación de instrumentos de política industrial, tales como: incentivos a la fabricación local y a la inversión en bienes de capital, entre otros.
- c. Régimen de Promoción de Inversiones Industriales a través de: amortización acelerada de equipos; devolución anticipada

del Impuesto al Valor Agregado (IVA); régimen de importación temporaria de bienes de capital destinados al proceso productivo; verificación de inexistencia de producción nacional en el régimen de importación y exportación temporaria; reintegros bajo crédito fiscal; entre otras medidas.

d. Régimen Automotriz: se incluyen instrumentos de promoción, como incentivos para fabricantes de autopartes nacionales; política automotriz; licencia y configuración de modelos para fabricantes y particulares; importación de vehículos con características especiales de uso; emisión de autorizaciones para importar a particulares; entre otros.

e. Régimen de devolución de saldos técnicos del IVA en compra de bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

f. Regímenes especiales: exención de gravámenes de importación para el consumo de mercaderías destinadas a la rehabilitación, tratamiento y capacitación de personas con discapacidad; regímenes de desgravación y reintegros para las empresas que se presenten en licitaciones internacionales; reducción arancelaria; especial tratamiento fiscal y aduanero para empresas radicadas con proyectos industriales en marcha o a radicarse en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; incentivo a la inversión en fabricación de motocicletas y motopartes (Ley 26457); exención arancelaria para la importación de partes de buques –cuando no exista producción regional–; entre otros.

g. Otros regímenes varios: Registro Industrial de la Nación; Registro de Importaciones del Sector Editorial; Registro de Armas Químicas; Registro de la Moto; Compre Nacional; desarrollo de la industria del *software* (Ley 25992); promoción de la biotecnología moderna (Ley 26270); entre otros.

Asimismo, la Secretaría de Industria contempla el seguimiento de objetivos de protección del medioambiente de los efectos de la actividad industrial, así como también busca mejorar la productividad de las pymes de los principales sectores contaminantes brindándoles acceso a mejoras tecnológicas. En ese sentido se enmarca

el accionar de la Unidad de Medioambiente (UMA), el Proyecto de Reducción de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (PRESAO), y el Proyecto de Desarrollo Industrial Sustentable (PRODIS). También se brinda asistencia técnica y capacitación a emprendedores con proyectos innovadores que deseen diversificar su matriz productiva, mediante el Programa Innovación en Cadenas de Valor. Es de destacar que una de las premisas clave de la competitividad industrial es concientizar a las empresas respecto de las ventajas de la gestión del diseño para mejorar su rendimiento y calidad, en este sentido se destaca durante el período el delineado del Plan Nacional de Diseño.

En materia de comercio exterior, se avanzó en la aplicación de medidas de defensa comercial contra la competencia desleal (aranceles, control anti-*dumping*, entre otras) y también en el monitoreo del flujo de importaciones, aumentando considerablemente la aplicación de licencias no automáticas, siendo este un mecanismo desalentador de las importaciones industriales. El Programa Definición de Políticas de Comercio Exterior, bajo la órbita del Ministerio de Industria hasta 2011 (actualmente dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), viene desarrollando acciones de elaboración de políticas comerciales exteriores y procesos de integración económica. Asimismo, formula los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas y comerciales (bilaterales y/o multilaterales) y define políticas estratégicas en materia de comercio exterior y economía internacional. La Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), por su parte, se ocupa de atender los requerimientos surgidos de la creciente integración de la Argentina en la economía internacional. Entre sus acciones se destacan las siguientes: realización de investigaciones sobre gestiones bilaterales y/o multilaterales, investigaciones económicas, estudios sectoriales; actualización de la base de barreras que enfrentan las exportaciones argentinas; análisis de los sectores productivos argentinos y sus dificultades de inserción en los mercados externos; entre otras.

El Ministerio de Industria también coordina y supervisa el trabajo desarrollado por dos organismos descentralizados: el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual (INPI) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El INPI interviene en la elaboración de posiciones negociadoras en relación con los derechos de propiedad intelectual en los ámbitos regional, hemisférico y multilateral, y en la solución de controversias internacionales. El INTI, por su parte, desde 2003 viene asumiendo el rol de referente tecnológico en la aplicación de regulaciones de calidad o identidad de productos en la industria y el comercio; es responsable técnico de la integración del tejido productivo en todo el país; y también brinda impulso y asistencia a las mejoras de competitividad de las empresas y sectores industriales. En el “Plan Estratégico 2008-2018” del INTI se postula el objetivo de acrecentar la presencia del organismo en las provincias de menor industrialización relativa para poner la tecnología a disposición de las regiones más postergadas del país; transfiriendo capacidades tecnológicas, generando capacidad emprendedora y poniendo a disposición de las pymes de estas regiones los medios técnicos que les permitan mejorar en eficiencia y calidad de sus productos. Con todo esto, se apunta a federalizar los avances en materia industrial, posibilitando así el arraigo territorial.

También cabe mencionar la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) —organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca— en lo que hace al fomento de la innovación en materia de insumos y procesos para el sector agropecuario, agroindustrial, agroalimentario y forestal, a través de la investigación y el desarrollo tecnológico. En tal sentido, se promovieron los adelantos en biotecnología agropecuaria en función de los objetivos de mejorar la calidad y cantidad de la producción, propiciando la eficiencia productiva y la sustentabilidad ambiental; estos lineamientos fueron plasmados en el “Plan Estratégico Institucional 2005-2015”. Asimismo, el INTA viene participando activamente en la implementación del “Plan Es-

tratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) 2020”, explicado anteriormente en el presente trabajo.

Las estrategias productivas desarrolladas por el INTA ponen el énfasis en el desarrollo de las pymes agroindustriales, impulsando la asociatividad y el cooperativismo entre productores primarios, la mayor articulación entre los actores públicos y privados vinculados a la cadena de valor, en un marco de impulso a la competitividad sistemática regional y nacional —como se viene destacando—. Como ejemplo de las estrategias desplegadas por el INTA se incluyen: el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Local Sustentable (PRO-FEDER) conformado por las iniciativas de Cambio Rural (destinada a pequeños y medianos empresarios agropecuarios), Minifundio (destinada a productores minifundistas), PROHUERTA (dirigida a la población carenciada en los ámbitos rural y urbano) y PROFAM (focalizada en los pequeños productores familiares). Adicionalmente, se desarrolla el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, creado en 2007 (Decreto 21/07 establece competencias de secretarías y subsecretarías que lo componen), tiene como finalidad incorporar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo económico y social. A partir de la creación de este organismo se potenciaron las acciones tendientes a diversificar la matriz productiva, fortaleciendo así la capacidad del país para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios y contribuir a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un nuevo patrón de producción con mayor densidad tecnológica. En línea con estas premisas de política pública se promueve la investigación científica y tecnológica en temáticas clave, y se busca integrar cada vez más la investigación con el sector productivo, a efectos de consolidar una industria nacional basada en la innovación tecnológica como motor para el avance económico y social. Si bien el mencionado ministerio se crea en 2007, los incrementos del gasto público en la función Ciencia y Técnica comienzan a crecer exponencialmente a

partir de 2003 (aumento de 10,4 veces para el período 2003-12), bajo el paradigma neodesarrollista que se describe a lo largo de este trabajo.

Asimismo, el ministerio interviene en la formulación de políticas y programas para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) instaurado por la Ley 25467, así como también en la gestión de instrumentos para la aplicación de la Ley 23877 de Innovación Tecnológica. De esta forma, se pretende orientar los recursos y las capacidades científicas y tecnológicas del SNCTI hacia la resolución de problemas productivos y sociales; procurando que las actividades de generación, transferencia y aplicación de conocimientos, tengan impacto en las necesidades, demandas y oportunidades que se manifiestan en la sociedad, conformándose así en una efectiva política de Estado.

El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT), como órgano de asesoramiento del ministerio, se encarga de articular las políticas y prioridades nacionales y regionales con el fin de promover la federalización de la ciencia, la tecnología y la innovación, disminuir las asimetrías provinciales y garantizar la transferencia del conocimiento en todo el territorio nacional.

Dentro de las políticas que se vienen llevando adelante, se destaca la creación de Fondos Sectoriales, con el objeto de promover el desarrollo y la innovación en sectores prioritarios como energía, agroindustria, salud e inclusión social. Adicionalmente, se viene intentando desarrollar plataformas tecnológicas que permiten realizar innovaciones en el sistema productivo, siendo las más destacadas la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

A su vez, las políticas promueven la mejora de las condiciones para la creación y desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica, que pueden convertir el conocimiento tecnológico en nuevos productos, procesos o servicios, apoyando así el flujo de nuevas ideas por parte de diversos actores del Sistema Nacional de Innovación. En tal sentido, se impulsa la complementariedad y asociatividad en-

tre recursos humanos y financieros y capacidades institucionales – tanto del gobierno como de las empresas–, así como la cooperación internacional como medio para mantener a la comunidad científica en la frontera del conocimiento.

En línea con esta necesidad de fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas también se estuvo promoviendo la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en regresar. El Programa RAICES logró repatriar alrededor de 850 científicos para mediados de octubre de 2012. Merece especial mención la labor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que viene desarrollando tareas formativas, que incluyen la administración de las carreras de Investigador Científico y Técnico, de Personal de Apoyo a la investigación y la formación de nuevos investigadores, mediante un sistema de becas.

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), como se explicó anteriormente, concede préstamos –a través del Fondo Tecnológico Argentino, FONTAR– de reembolso total obligatorio a proyectos de modernización tecnológica de pymes. Asimismo, se otorgan subvenciones no reintegrables –a través del Fondo de Investigación Científica y Tecnológica, FONCyT– a proyectos de investigación y desarrollo con transferencia inmediata, realizados por centros de investigación públicos y privados sin fines de lucro, cuyos adoptantes y beneficiarios participan en el financiamiento. La Agencia también es responsable de la aplicación de la Ley 23877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica; y de la Ley 25922 de Promoción de la Industria del Software.

Merece también hacerse mención de la presentación del “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015”, el cual prevé dar continuidad al crecimiento y consolidación de las áreas y sectores estratégicos mencionados. Sus objetivos son: avanzar con el fortalecimiento del SNCTI e impulsar el desarrollo de la cultura emprendedora y la innovación, dando respuesta a problemáticas sociales concretas.

Finalmente, cabe mencionar las tareas encaradas durante el período por el Ministerio de Planificación en cuanto a obras públicas llevadas a cabo en materia de infraestructura diversa, y energía, posibilitando una mejor conexión entre las regiones favoreciendo el desarrollo de las actividades industriales locales. En este marco también se destaca en el período la recuperación del manejo estratégico de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), a efectos de alcanzar la soberanía hidrocarburífera y alejar los problemas de restricción externa para continuar avanzando con el proceso de reindustrialización encarado a lo largo de la década.

5. Mecanismos e instrumentos específicos de apoyo a las pymes: políticas sectoriales, horizontales y regionales, objetivos y alcance

En términos generales, los mecanismos de la política industrial del período, muchos de los cuales se focalizan en las pymes, se pueden agrupar a partir de su alcance en tres grandes grupos: horizontales, sectoriales y regionales. A su vez, los objetivos que persiguen tales instrumentos consisten en mejorar la competitividad de las empresas manufactureras, promover la inversión productiva y fomentar las exportaciones de las mismas mejorando así el saldo de la balanza comercial de nuestro país.

Las formas de apoyo que utilizan los programas son básicamente la asistencia financiera y/o la asistencia técnica aplicada a productores potenciales, pymes o grupos de pymes; intentando en todo momento propiciar la cooperación, la asociatividad y la complementación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, a partir de un enfoque regional.

Puntualmente, la asistencia financiera consiste en propiciar el acceso al crédito en mejores condiciones de las que ofrecería el mercado financiero, el otorgamiento de aportes no reembolsables (ANR), la aplicación de incentivos fiscales (desgravaciones impositivas, crédito fiscal, reintegros de impuestos, establecimiento de zonas fran-

cas, etc.) y otras facilidades (garantías recíprocas, fondos fiduciarios, etc.). La asistencia técnica, por su parte, se vincula con el asesoramiento en diferentes temas (comercialización, administrativos, legales, etc.), el apoyo en el descubrimiento de nuevos o potenciales mercados (vía reuniones empresariales, viajes de negocios, etc.) y la articulación con actores vinculados a la cadena de valor de la que se trate (cámaras empresariales, organismos públicos, universidades, etc.), a efectos de fomentar la colaboración entre éstos.

En base a la clasificación propuesta por Ferraro-Stumpo (2010: 55-74), complementada con otros aportes institucionales, se resumirán por grupos los principales instrumentos aplicados en el período 2003-2013 (cabe aclarar que algunos no han estado vigentes durante todo el lapso mencionado).

Políticas horizontales

Focalizadas en la competitividad

Los instrumentos de competitividad de carácter horizontal constituyen la principal categoría dentro del conjunto de herramientas existentes pero, como se explicó, los mismos no pueden ser apropiados por todas las empresas de manera homogénea, sino por aquellas de mayor envergadura o que lograron mayores capacidades institucionales. Dentro de este grupo cabe mencionar los siguientes:

► Régimen “Compre Nacional”. Instituido por la Ley 25551 en 2011, utiliza el poder de compra del Estado como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con especial énfasis en las pymes. El régimen obliga a la Administración Pública Nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas y descentralizadas, empresas estatales, empresas concesionarias de servicios públicos, y a sus subcontratistas directos, a priorizar en sus compras y contrataciones la adquisición y locación de bienes de origen nacional y la contratación de obras y servicios con proveedores locales. El Compre Nacional, o Compre Trabajo Argentino, constituye una herramienta que impulsa la reindustrialización del país.

Para que un producto califique como de industria nacional debe tener como mínimo el 60% de integración nacional; con lo cual se promueven productos de alto valor agregado nacional. Cabe aclarar que, para ser elegidos, los productos deben satisfacer estándares internacionales de calidad.

► Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE). El objetivo es promover una mayor competitividad económica al mejorar las prácticas de las pymes. Mediante los ANR, el PRE cofinancia hasta el 50% de la inversión que las empresas realicen al contratar servicios técnicos.

► Programa de Acceso al Crédito y a la Competitividad (PACC), Emprendedores y Empresas. A través de este programa se intenta que las nuevas pymes logren mejoras en competitividad, innovación de productos y procesos, ascenso en la escala tecnológica, contribuyendo de esta forma a la creación de valor agregado y de puestos de trabajo, al aumento en la escala productiva y a la industrialización de economías regionales. Los aportes directos se destinan a asistencia técnica; adquisición de maquinarias, equipos y/o instrumentos; rediseño de plantas; certificaciones de normas internacionales de calidad; diseño de estrategias comerciales y estudios de mercado; entre otros gastos. Los emprendedores y las pymes con menos de tres años en actividad pueden recibir ANR de hasta el 85% del proyecto o reintegros en efectivo hasta del 70% de la inversión que hayan realizado en la contratación de consultoría profesional. Se priorizan empresas ligadas a las cadenas productivas establecidas en el PEI 2020, localizadas en Norte Grande y Patagonia, como así también se intenta dar mayor lugar a micro empresas y pequeñas por sobre las medianas, y a proyectos que impliquen mejoras medioambientales.

► Programa Capital Semilla. Se brinda apoyo financiero y técnico a jóvenes emprendedores que tengan una idea o un Plan de Negocios para poner en marcha o consolidar una actividad empresarial, a través de un “Préstamo de Honor” a tasa cero.

► Programa Empresas Madrinas. Se promueve la constitución de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas,

de forma que esta vinculación apunte el dinamismo del emprendimiento. Se financia la totalidad del proyecto de inversión, mediante la asociación con una empresa consolidada que brinda el financiamiento en condiciones flexibles. El emprendedor sólo se hace cargo del 50% del mismo, ya que el resto lo reintegra el Ministerio de Industria mediante un certificado de crédito fiscal a la empresa madrina.

- ▶ Cursos “Aprendiendo a Emprender”. Se trata de cursos de capacitación y asistencia técnica para jóvenes que tengan una idea o un Plan de Negocios y necesitan adquirir las competencias necesarias para transformar la idea en un modelo rentable y concreto.

- ▶ Expertos Pyme. A través de esta iniciativa se transfiere a las empresas el conocimiento especializado de profesionales con amplia experiencia en las distintas áreas que hacen al funcionamiento de una empresa. Las pymes obtienen un diagnóstico sobre la situación de un área funcional o de la empresa en su totalidad y un plan de mejoras que, en una segunda etapa, pueden implementar.

- ▶ Programa de Crédito Fiscal para Capacitación. Mediante este programa se reintegran los gastos incurridos en las capacitaciones de MiPyMEs –ya sean cursos a medida o de carácter general dictados por universidades– a través de la emisión y entrega de un Certificado de Crédito Fiscal endosable, el cual puede aplicarse al pago de impuestos nacionales que recauda la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Se reintegra hasta el 100% del monto destinado a las actividades de formación, que depende del curso realizado y de la actividad (si la misma está incluida dentro de las cadenas de valor del PEI 2020).

- ▶ Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME). Posibilita el otorgamiento de garantías en respaldo de las que emitan las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y los Fondos Provinciales, regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir que se otorgan reafianzamientos. Para el caso de sectores o regiones sin cobertura suficiente de SGR, puede ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MiPyMEs, a fin de mejorar sus condiciones de acceso al crédito.

El Fondo de Garantía opera a través de convenios con las SGR, los Fondos Regionales y las entidades que financian a MiPyMEs. Para acceder a los reafianzamientos, las SGR y los Fondos deben firmar un contrato de reafianzamiento con el FOGAPyME. Para acceder a garantías directas las entidades financieras acreedoras de MiPyMEs deben firmar un contrato con el FOGAPyME, que emite garantías para dar cobertura a obligaciones contraídas por MiPyMEs ante la entidad financiera, y esta última entonces ofrece tasas de interés y plazos preferenciales.

► Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR). Se trata de sociedades comerciales que tienen por objeto facilitar el acceso al crédito de las empresas a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Facilitan el acceso al crédito en el sistema bancario y en el mercado de capitales, garantizando operaciones de cheques de pago diferido, obligaciones negociables y/o fideicomisos. En respaldo de las garantías emitidas a favor de las MiPyMEs, las SGR constituyen un fondo de riesgo conformado con aportes dinerarios de empresas privadas, públicas o mixtas. A través de estas sociedades las MiPyMEs acceden a garantías que les permiten ampliar su capacidad de endeudamiento, mejorar las condiciones de financiamiento y obtener asesoramiento técnico, económico y financiero para la formulación o desarrollo de los proyectos.

► Créditos para proyectos de modernización tecnológica. Se trata del financiamiento de proyectos que tengan por objetivo realizar adaptaciones y mejoras, desarrollos tendientes a adecuar tecnologías y a introducir perfeccionamiento de productos y procesos con bajo nivel de riesgo técnico. Se brindan facilidades financieras como así también asistencia técnica. El universo de beneficiarios abarca a las pymes productoras de bienes y servicios.

► Aportes No Reembolsables (ANR)/ ANR Patentes. Consisten en subvenciones no reintegrables destinadas a financiar los costos que demanden la preparación y presentación de solicitudes de patentes de invención tanto en el país como en el exterior. Las beneficiarias son las pymes productoras de bienes y servicios cuyo objeto

principal sea la investigación científica y/o tecnológica. El objetivo del programa es promover la protección de los resultados innovativos surgidos de investigaciones y desarrollos en diversas ramas de la ciencia y la tecnología aplicadas a la producción.

► Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM). Esta iniciativa intenta propiciar políticas de fomento para las pymes, impulsando la creación y el desarrollo de nuevas empresas con potencial de crecimiento; mejorar el sistema institucional de las mismas y de su entorno, construyendo una red de instituciones que brinden servicios especializados de apoyo a emprendedores y nuevas empresas; y, finalmente, desarrollar el mercado de servicios orientados a empresas jóvenes y emprendedores con vocación de crecimiento. Los componentes a través de los cuales opera el programa son: la Red Institucional Nacer (núcleos de apoyo a la creación de empresas en las regiones); el otorgamiento de diferentes ANR: a) para posibilitar la ejecución de Planes de Acción Integral de mejora y/o escalamiento de servicios a emprendedores y empresas jóvenes, posibilitando el sorteo de barreras de acceso a empresas nuevas, y b) para apoyar a los emprendedores en el acceso a instrumentos financieros especializados; finalmente, también se realiza un proceso constante de mejora a través de la evaluación y el aprendizaje.

► Programa Nacional de Capacitación. La finalidad del programa es elevar la competitividad y la productividad de las MiPyMEs a partir de actividades de capacitación dirigidas a los cuadros empresariales y gerenciales. Se intenta brindar apoyo en el inicio de los proyectos productivos, impulsar la innovación tecnológica y mejorar el diseño de la producción, como también colaborar con la integración regional y con el desarrollo de las instituciones locales vinculadas a la prestación de servicios empresariales.

► Programa Federal de Reconversión Productiva - Cambio Rural. El objetivo es mejorar la situación económico-financiera de las pymes agropecuarias y, de esta forma, la calidad de vida de la familia rural. Entre sus acciones se destacan: capacitación y entrenamiento; articulación de los productores con las estructuras de investigación

y extensión; asistencia en la reconversión productiva e integración al desarrollo agroindustrial; promoción de la vinculación institucional de los organismos públicos y privados en relación con los productores rurales; financiamiento del desarrollo agropecuario; entre otras.

Focalizadas en la Inversión Productiva

► Régimen de Bonificación de Tasas (RBT). El régimen facilita a las MiPyMEs el acceso al crédito bancario con tasas de interés inferiores a las del mercado, producto de la bonificación aplicada por el Ministerio de Industria. Dicha bonificación tiene por finalidad mejorar el acceso y las condiciones del préstamo, promover créditos para inversión en pesos a tasa fija, acompañar las inversiones de las empresas más pequeñas e incentivar la radicación de pymes en parques industriales. Las líneas de crédito bancarias con tasas preferenciales se destinan a financiar inversiones, bienes de capital y capital de trabajo. La tasa de interés se subsidia cinco puntos respecto de la establecida por las entidades financieras.

► Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME). El fin de este fondo es brindar financiamiento a mediano y largo plazo a MiPyMEs, a efectos de estimular nuevas inversiones productivas y facilitar la consolidación de nuevos proyectos. El propósito es lograr el desarrollo de estas empresas en cuanto a alternativas de producción, creación de empleo, fortalecimiento de proveedores locales y difusión de nuevas tecnologías; con miras a alcanzar un desarrollo económico local que impulse la competitividad nacional.

► Programa PyMEs II y Estímulo PyMEs. Ambos programas tienen como propósito otorgar líneas de crédito para financiar proyectos de inversión y adquisición de bienes de capital nuevos y bienes muebles –independientemente de que sean registrables– de origen nacional, se incluye la adquisición de bienes de capital importados bajo ciertas restricciones. Otras aplicaciones de financiamiento se aprueban bajo criterio del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

► Programa Global de Crédito para MiPyMEs. Se ofrecen créditos a tasas subsidiadas –de mediano y largo plazo– a MiPyMEs para la compra de bienes de capital, proyectos de inversión y construcción de establecimientos productivos y de almacenamiento, a través de entidades bancarias.

► Financiamiento Productivo del Bicentenario. Se trata de un mecanismo crediticio a largo plazo destinado a dar impulso a proyectos de inversión de empresas, a efectos de contribuir al aumento de la inversión en la economía real.

► Fondo Común de Inversión Empresas Argentinas Pymes. El objetivo es estimular y consolidar proyectos productivos mediante el acercamiento de las pymes al mercado de capitales, a través de distintos instrumentos de emisión: cheques de pago diferido, obligaciones negociables, fideicomisos financieros (para empresas del mismo sector y/o para el desarrollo de cadenas de valor) y emisión de acciones.

► Programa “Mi Galpón”. Se brinda financiamiento máximo de \$ 1,5 millones y hasta 15 años para la construcción, compra y ampliación de galpones de uso industrial, a través del subsidio de la tasa de interés de los préstamos de hasta cinco años que se otorgan vía Banco Nación. La bonificación se aplica hasta \$ 800 mil y no puede exceder los cinco años. El subsidio del Ministerio de Industria es de hasta tres puntos.

► Nexo Pyme. Se trata de una herramienta que permite conectar los proyectos de inversión de las empresas con la oferta de créditos a la inversión productiva que los bancos realizan, a partir de la reforma del sistema financiero –iniciada en 2012– tendiente a canalizar ahorros hacia la producción local.

Focalizadas en el comercio exterior

► Programa de Ayuda a la Inserción Comercial Internacional de las PyMEs (PROARGENTINA). Se asiste a las pymes argentinas para exportar más y mejor. Las acciones consisten en: asesoramiento, asistencia técnica y capacitación; organización de acciones

de promoción comercial directa para que los grupos exportadores lleguen con sus productos y servicios a otros países; transferencia tecnológica para propiciar la exportación; articulación de las pymes con las agencias provinciales de desarrollo; entrega de ANR; fomento de las alianzas empresariales y bloques productivos regionales; fortalecimiento de la complementación productiva para la exportación, entre otras.

► **Créditos para la Producción Regional Exportable.** El objetivo es brindar asistencia financiera a las empresas radicadas en Argentina, cuya producción muestra perspectivas de exportación. Las beneficiarias son las MiPyMEs exportadoras, productoras y/o proveedoras de bienes e insumos destinados a la exportación o que formen parte de mercaderías exportables.

► **Régimen de Admisión Temporal.** Este régimen consiste en una importación temporal de mercaderías. Se intenta promover de esta forma las exportaciones, ya que el objetivo del Régimen es la eliminación de aranceles y demás tributos que gravan la importación para consumo de los insumos o materiales contenidos en los productos exportables.

► **Régimen de *Draw Back*.** Se trata de fomentar la exportación, ya que permite a los exportadores inscriptos obtener la restitución total o parcial de los derechos de importación, tasa de estadística e IVA que hayan abonado por los insumos importados y que luego hayan sido utilizados en la elaboración del producto exportable.

► **Régimen de Exportación Planta Llave en Mano.** Se apunta a favorecer las exportaciones de bienes y servicios de origen nacional. Se otorgan reembolsos específicos, vía ANR, a aquellas empresas nacionales que vendan al exterior plantas industriales completas u obras de ingeniería.

► **Régimen de Financiamiento del IVA a la Compra o Importación de Bienes de Capital.** Se trata de un régimen por medio del cual el Estado toma a su cargo los intereses de financiación de créditos que los beneficiarios soliciten a entidades bancarias para recuperar el IVA pagado en compras e importaciones de bienes de capital nue-

vos. Se intenta, mediante la disminución de la carga financiera propia de la adquisición, favorecer la compra o importación de bienes que contribuyan al fortalecimiento del perfil exportador del país.

► Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas (Resolución ex Ministerio de Economía 511/00). Se intenta mejorar las condiciones que complementen a la política industrial existente, con atractivos proyectos de inversión que incluyan la importación de maquinaria y equipos usados –que cumplan con determinadas condiciones– contribuyendo así al mejoramiento de la competitividad de los productos industrializados en el país.

► Régimen de Zonas Francas (Ley 24331). La constitución de zonas francas es un modo de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora. Una zona franca es el ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos (salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse) ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico.

► Reembolsos para Exportaciones a través de Puertos Patagónicos (Ley 24490). Se establece un reembolso adicional para las exportaciones de mercaderías que se realicen a través de los puertos y aduanas ubicados al sur del Río Colorado, siempre que se carguen en un buque mercante con destino al exterior, o en un buque de cabotaje para trasbordar luego en algún puerto nacional hacia el exterior. El nivel de los reembolsos varía según los puertos.

► Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión (Resolución ex Ministerio de Economía 256/00). Se impulsan las inversiones tendientes a la modernización de empresas locales, logrando un incremento en la competitividad externa de las actividades económicas de la industria manufacturera, e incrementando la capacidad de generación de energía eléctrica, a través de una reducción en el costo de adquisición de los bienes nuevos que conforman las líneas de producción. Se otorgan beneficios impositivos y/o fiscales y se exime del pago

de Derechos de Importación o pago de tasas a todos los bienes que formen parte de líneas completas y autónomas.

Políticas sectoriales

► Plan Nacional de Diseño (PND). Se pretende destacar al diseño como nuevo factor clave de la competitividad industrial, capacitando a los empresarios respecto de las ventajas potenciales a partir de la incorporación de la gestión del diseño de los productos.

► Programa Desarrollo de Proveedores. Se busca aumentar la densidad del tejido industrial, completando las cadenas de valor, a efectos de lograr mayores grados de integración nacional. En este sentido, se convoca a participar a empresas productoras de bienes y servicios proveedoras de sectores estratégicos —o potencialmente proveedoras— como ser petróleo, gas, maquinaria agrícola, entre otros.

► Régimen automotriz del Mercado Común del Sur (Mercosur). Se apunta a fomentar el comercio intrazona de productos automotores, partes y piezas, y la especialización complementaria entre los países integrantes del mercado regional. Este intercambio es administrado en forma global y libre de aranceles siempre que se cumpla con los porcentajes de flexibilización (*Flex*). El *Flex* está desdoblado para atender a las asimetrías estructurales de la industria automotriz entre ambos países (1,95 para Argentina; 2,50 para Brasil). El régimen comprende a los productos nuevos como automóviles, camiones, maquinaria agrícola y vial autopropulsada, remolques y partes y piezas cuyas posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y sus descripciones se encuentran listadas en el Decreto 660/00.

► Régímenes de apoyo y promoción a diferentes sectores:

Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes (Ley 26457).

Régimen de Incentivo a la Producción de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones (Decreto 379/01).

Régimen de Promoción de la Industria del Software y Servicios Informáticos (Ley 25922).

Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19640).

Régimen de la Industria Naval.

Régimen de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna (Ley 26770).

Apoyo a la competitividad de pymes del sector forestal industrial.

Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

Programa de Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL).

Programa de Iniciativas Financieras para el Sector Agroalimentario.

Programa de Apoyo Sectorial para la Fruticultura de Manzanas y Peras.

Políticas regionales

Focalizadas en la competitividad

► Oficinas territoriales del Ministerio de Industria. Tienen por finalidad potenciar el crecimiento productivo de todas las regiones del país, fomentar el desarrollo tecnológico de las empresas y facilitar el acceso a las herramientas para pymes y emprendedores a efectos de consolidar la federalización de la industria nacional. La Red de Agencias está integrada por 87 Agencias de Desarrollo Local, promueve la cooperación institucional, la asociación entre el sector público y el privado y la asistencia homogénea e integral de las pymes, teniendo en cuenta sus particularidades. Las 55 “ventanillas” de programas distribuidas en todo el país brindan asesoramiento para la elaboración de planes de trabajo y asistencia técnica para su implementación. Finalmente, las oficinas GenIA (Generadora de

Industria Argentina), son nodos territoriales ubicados en las provincias que –con apoyo del INTI– permiten potenciar el desarrollo productivo en cada rincón del país.

► Promoción de conglomerados productivos (*clusters*). Se les brinda apoyo técnico y financiero a pymes que constituyan bloques productivos o que integren otros tipos de articulación vertical u horizontal, cuyo enfoque sea la mejora de la eficiencia y la competitividad tendiente a generar impacto en el sector productivo y en la región de la que forman parte. Un *cluster* es una agrupación entre pymes de un mismo sector donde participan instituciones científicas y tecnológicas, organismos de gobierno y cámaras sectoriales, entre otros actores. Dicha asociación se realiza *ad hoc*, partiendo de la formulación de un plan de mejora tecnológica, con el objetivo de fortalecer la cadena de valor y la producción de las pymes involucradas. Los aportes económicos son destinados a la contratación de un coordinador y a solventar inversiones de uso común (para grupos asociativos que lleven adelante proyectos de mayor envergadura los montos otorgados son mayores a los \$ 600 mil).

► Desarrollo de Parques Industriales. Se intenta promover la consolidación de estos predios dedicados al establecimiento de la actividad industrial en todo el país con el objetivo de potenciar el desarrollo de la industria nacional, respetando las particularidades regionales. El Ministerio de Industria fomenta la radicación de pymes en dichos parques mediante la bonificación parcial de la tasa nominal anual para préstamos que otorga el Banco Nación vía el programa. Se trata de créditos de hasta \$ 1,5 millones destinados a la radicación y/o ampliación de pymes en parques industriales, con una bonificación de tres puntos sobre la tasa de interés para préstamos de hasta cinco años. Los parques cuentan con infraestructura y servicios comunes para las empresas que allí se asienten. A su vez, los municipios pueden solicitar la ejecución de obras de infraestructura en dichos parques o en relación con éstos (por ejemplo: construcción de caminos), previa tramitación de la solicitud de un ANR. Es de destacar que desde 2010 se ejecutaron obras en 50 parques

industriales de todo el país. La totalidad de parques supera los 300 para mediados de 2013.

► Programa de Cooperación Industrial Internacional. Se trata de acciones tendientes a facilitar la integración productiva regional y la internacionalización de la industria y de las pymes, en el marco del PEI 2020 y de las iniciativas de cooperación sur-sur. El objetivo es articular propuestas y actividades relacionadas con la integración en materia industrial y el desarrollo de pymes y emprendedores, tanto a nivel regional como internacional.

Focalizadas en la inversión productiva

► Créditos para la reactivación productiva. Se intenta fortalecer el desarrollo de las producciones regionales, promoviendo la reactivación a través del financiamiento al sector privado —a tasas subsidiadas— destinado a cuestiones de mejoras operativas y de los sistemas de producción. Se brinda especial atención a las MiPyMEs enmarcadas en redes de producción regional y a las actividades productivas que apliquen normas de mejoramiento de la calidad, que incrementen las exportaciones o sean de apoyo a la producción.

6. Desarrollos en materia crediticia: el mundo financiero cada vez más ligado a la esfera productiva, la reforma del sistema financiero y del mercado de capitales

Primeramente, a partir de los mayores ingresos provenientes del comercio exterior y de la recuperación de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones —AFJP— (canalizados hacia la Administración Nacional de la Seguridad Social —ANSES—), se pudieron fortalecer las herramientas financieras que posibilitaron el impulso hacia el nuevo paradigma industrial del período, entre las cuales pueden mencionarse: las líneas crediticias otorgadas por el Banco Nación, la línea del Bicentenario, los fondos del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), entre otras.

En una segunda etapa, a partir de la puesta en vigencia de la nueva Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) —en abril de 2012— se avanza significativamente en la profundización del vínculo entre el sistema financiero y las actividades productivas, entendiéndose que la dicotomía entre ambos aspectos —propiciada históricamente por la visión ortodoxa— es la que llevó a la economía mundial a la actual crisis. La reforma de dicho instrumento amplió el mandato del BCRA para incluir el crecimiento económico, la creación de empleo y la equidad distributiva, y no sólo la estabilidad monetaria. La nueva Carta promueve la injerencia de la autoridad monetaria en el canal del crédito, posibilitando que los recursos financieros acompañen la evolución y el crecimiento de la economía real y que estén disponibles para las actividades e inversiones productivas.

El BCRA recupera así una serie de prácticas e instrumentos propios de la génesis de los bancos centrales y recompone su importante rol en el proceso de desarrollo económico, como se dio en el caso de países que alcanzaron el despegue industrial con gran intervención estatal (Estados Unidos, Japón, Sudeste Asiático, entre otros), si bien la teoría neoliberal pretende sostener que todo fue producto del libre mercado y la desregulación en materia financiera.

A su vez, la reforma amplía el marco regulatorio del BCRA —dada la elevada interconexión que reflejan los mercados financieros en la actualidad— y, en ese marco, en octubre de 2012 el gobierno puso en marcha el “Plan Nacional Estratégico del Seguro (PlaNeS)” a través de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). A partir de dichos lineamientos, las empresas aseguradoras deben destinar un porcentaje de su cartera de inversiones al sector productivo y de infraestructura. Se espera que tales fondos crezcan de \$ 88 millones a una cifra superior a los \$ 7000 millones para mediados de 2013. En octubre de 2011, ya se había obligado a estas firmas a repatriar sus inversiones y disponibilidades radicadas en el extranjero.

Avanzando con la reforma del sistema financiero, el Poder Ejecutivo impulsó la reforma del mercado de capitales, a partir

de la presentación —también en octubre de 2012— de un proyecto modificatorio de la Ley 17811 que regulaba el mercado de capitales desde 1968, una ley heredada de la dictadura. Con la consecuente sanción de la Ley 26831 de Mercado de Capitales (el día 29/11/13), se sentaron los siguientes objetivos y principios Venunciados en el Artículo 1:

a. Promover la participación en el mercado de capitales de los pequeños inversores, asociaciones sindicales, asociaciones y cámaras empresariales, organizaciones profesionales y de todas las instituciones de ahorro público, favoreciendo especialmente los mecanismos que fomenten el ahorro nacional y su canalización hacia el desarrollo productivo.

b. Fortalecer los mecanismos de protección y prevención de abusos contra los pequeños inversores.

c. Promover el acceso al mercado de capitales de las pymes.

d. Propender a la creación de un mercado de capitales federalmente integrado, a través de mecanismos para la interconexión de los sistemas informáticos de los distintos ámbitos de negociación, con los más altos estándares de tecnología.

e. Fomentar la simplificación de la negociación para los usuarios y así lograr una mayor liquidez y competitividad a fin de obtener las condiciones más favorables al momento de concretar las operaciones.

Con estas medidas se apuntó, entonces, a poner fin a la autorregulación del mercado bursátil y, a su vez, fortalecer las capacidades de supervisión, regulación y fiscalización por parte del Estado en dicho ámbito, a través de la Comisión Nacional de Valores (CNV). De esta forma, la CNV amplía sus facultades y será el único organismo de control de la oferta pública, asumiendo funciones que estaban en manos de entidades privadas, como la autorización en materia de calificación de riesgo. La idea es lograr un mercado más transparente y de más fácil acceso para el público en general, expandiendo las posibilidades crediticias para los proyectos productivos de empresas locales.

A partir de todas las medidas adoptadas, se fue incrementando a lo largo del período la asistencia financiera a empresas de envergadura que producen localmente insumos clave para la cadena de valor industrial, donde se generan los clásicos “cuellos de botella” propios del ciclo *“stop and go”* (que en otras épocas se solucionaban con fuertes devaluaciones que reducían el consumo interno a efectos de generar excedentes exportables que permitiesen adquirir divisas para comprar los insumos importados). También se incrementó la asistencia a aquellas pymes que permiten mejorar los encadenamientos productivos verticales. Las progresivas mejoras en los aspectos crediticios se complementaron con otros instrumentos ya mencionados (asignación de cuotas de mercado en algunos segmentos, protección a diferentes industrias, etc.). La cadena de valor industrial aumentó su grado de nacionalización, disminuyendo paulatinamente la dependencia con respecto al exterior.

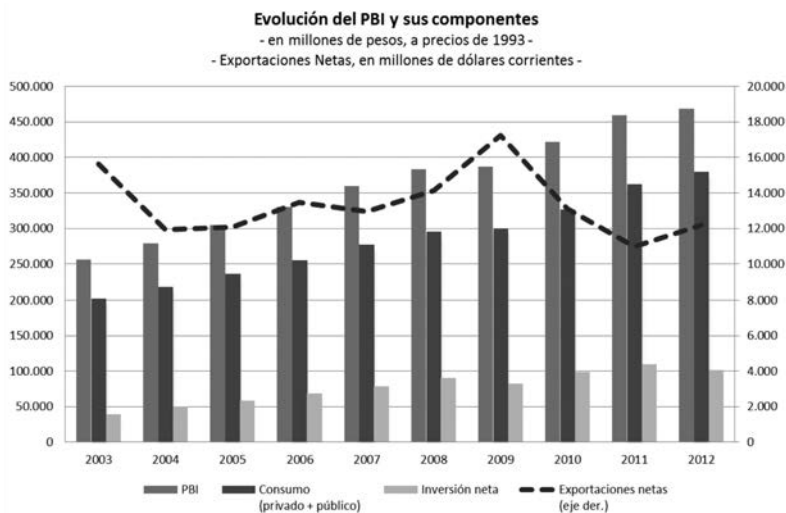
Es de destacar el otorgamiento del préstamo por 70 millones de dólares a General Motors con fondos de la ANSES en junio de 2009, el cual posibilitó el financiamiento del 58% de un proyecto destinado a la fabricación de un nuevo modelo automotriz con autopartes de origen local. Esto permitió reforzar la cadena de valor nacional y aumentar la integración vertical, así como también mantener más de 2200 puestos de trabajo calificado ante el inminente retiro del mercado de la filial. En palabras de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en su visita al complejo industrial de la empresa ubicado en General Alvear (provincia de Santa Fe): “Lo pudimos hacer porque el Estado ha recuperado la administración de los recursos de los trabajadores, lo que es clave para sostener el nivel de actividad. Porque los recursos no se sostienen colocándolos a plazo fijo en los bancos sino manteniendo el empleo calificado y garantizando buenos ingresos”. Asimismo, la mandataria remarcó que el préstamo se brindaría “en condiciones sumamente convenientes para el país”, con garantías hipotecarias y prendarias y a una tasa de interés *Badlar* a la que se adicionarían

600 puntos. Cristina Fernández enfatizó de esta forma la relevancia del consumo interno en la economía y el rol del Estado en el sostenimiento del nivel de empleo nacional. Concluyó que “la crisis global se está soportando a partir de la robustez del mercado interno”, haciendo alusión a la crisis emergente en Estados Unidos en 2008. El resultado final de la operación fue exitoso para los intereses nacionales: General Motors canceló la totalidad del préstamo aproximadamente en un año y medio a partir del otorgamiento, generando una ganancia para el Estado del orden de los 61,5 millones de pesos (22% sobre el capital prestado). (*La Nación*, 4 de junio de 2009).

Finalmente, en línea con la necesidad de fortalecer el sistema financiero regional para promover el desarrollo autónomo y en el marco del proceso de integración del Mercosur, bajo el actual gobierno de Cristina Fernández, se delinearón las pautas para la creación de una entidad financiera supranacional. La misma podría ser depositaria de las reservas de los países latinoamericanos, aportando el financiamiento para los grandes proyectos de infraestructura que la región necesita para viabilizar un desarrollo a gran escala, que posibilite al bloque ocupar un lugar prioritario en el nuevo esquema económico mundial posicionándose como un actor industrial de incidencia ascendente en el mercado mundial. Asimismo, la masa de recursos regionales podría viabilizar aquellas inversiones de gran impulso para las industrias regionales en términos de generación de valor agregado y aumento de la diversidad del entramado productivo (inversiones en ciencia y técnica, innovación productiva, biotecnología, insumos críticos, entre otros). Todo lo cual podría facilitar el procesamiento de las materias primas a partir de innovadoras técnicas, posibilitando la mencionada “industrialización del sector rural”.

7. Resultados macroeconómicos a partir de las medidas adoptadas: inversión, nivel de empleo, exportaciones, balanza de pagos y desendeudamiento

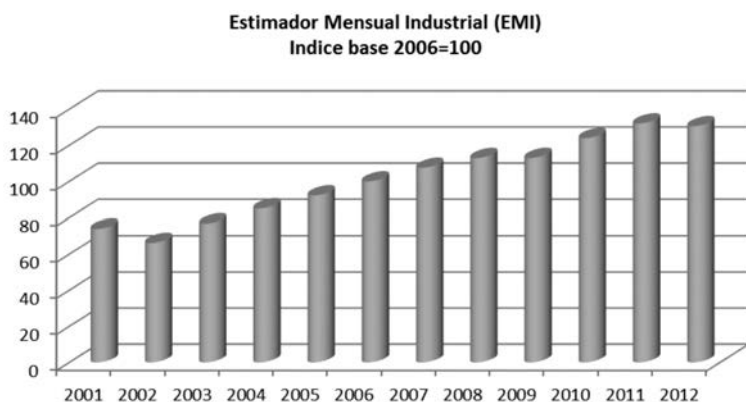
En el período bajo estudio se consolidan 10 años de crecimiento ininterrumpido (a una tasa promedio que ronda el 6,2% anual), con significativos incrementos de los niveles de inversión en dicho lapso. A fines de 2003, la inversión neta representaba el 15% del PBI, mientras que en 2012 se encuentra cercana al 22%. La participación de los componentes del PBI y su evolución a lo largo del período se observan en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Adicionalmente, es significativa en el período la compra de equipos de capital, con el consecuente impacto en la ampliación de la capacidad instalada en la industria. Sobre la base de los datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria, se calculó el indicador promedio para el período 2003-2012, el cual alcanza los siguientes guarismos: 4,8% en la industria automotriz y en la producción de químicos; 4,2% en alimentos y bebidas; 4,1% en textiles y en metalmecánica; y finalmente, un 2,5% en el resto de los rubros industriales.

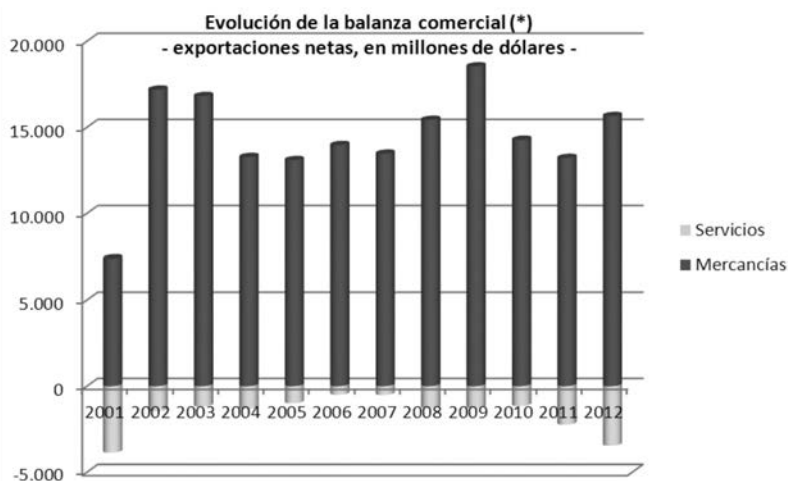
A su vez, el Estimador Mensual Industrial (EMI) también da cuenta de este paulatino crecimiento de la industria bajo el período:



Fuente: INDEC.

Como se explicó a lo largo del trabajo, a partir del conjunto de medidas adoptadas en torno de la temática industrial, se pudo avanzar en el delineado de un perfil industrial más diversificado e integrado localmente, lo cual redundó en gran medida en una menor dependencia externa (menos importaciones de equipos e insumos). La balanza comercial para todo el período mostró cifras

superavitarias que, en promedio, estuvieron alrededor de los 13 368 millones de dólares.



Fuente: INDEC.

Es de destacar la participación de los productos de mediana y alta tecnología en el total de exportaciones. La misma llegó al 17,4% en 2003; alcanzó un nivel récord del 25,1% en 2011; y en 2012 fue del 21,1% (fuente: Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de Industria).

Asimismo, las manufacturas de origen industrial (MOI) fueron incrementando su participación en el total de las exportaciones, lo cual da cuenta del mayor grado de industrialización alcanzado en el período. Las MOI representan en promedio el 31% del total de las exportaciones; con un incremento de seis puntos porcentuales en 2012 con relación a 2003 (33% vs. 27%). No obstante ello, es de mencionar el significativo lugar que ocupa dentro de las MOI el rubro “material de transporte terrestre” (asociado a la industria

automotriz), ya que descontando la contribución del mismo en las exportaciones totales, el segmento MOI reflejaría una participación promedio para el período del 22%.



Fuente: INDEC, Dirección de Cuentas Nacionales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Las mejoras obtenidas a partir del balance comercial posibilitaron el acceso a la importación de insumos críticos para el avance del proceso industrial nacional. A la luz de esta necesidad de continuar avanzando con el desarrollo industrial —como así también poder cumplir con el pago de los compromisos de la deuda—, ante un contexto de crisis internacional que redujo los ingresos de divisas, se instrumentó una mayor administración del mercado de cambios. Tales medidas tienden, en última instancia, a aumentar la soberanía económica.

Las medidas descriptas a lo largo del capítulo, tanto generales como específicas, y el círculo virtuoso que se generó en la economía a partir de ellas, posibilitaron la concreción de la exitosa política de desendeudamiento propiciada a partir del gobierno de Néstor Kirchner, como así también la generación de un stock de reservas en el Banco Central (récord histórico) que permitieron hacer frente a eventuales corridas cambiarias y brindaron la posibilidad de estable-

cer un tipo de cambio flotante y controlado acorde a las necesidades de promoción de la industria nacional.

8. La política industrial del Mercosur: situación actual y perspectivas

Finalmente, son para destacar los avances en torno de la integración con el Mercosur propiciados desde la gestión kirchnerista. Fundamentalmente en cuanto a la industria automotriz, es importante su centralidad dentro de las exportaciones manufactureras de nuestro país y su despegue a partir del ensamblado del complejo automotriz con el de Brasil, a efectos de propiciar las exportaciones automotrices del bloque. En cuanto al sector autopartes, la posición es todavía deficitaria, si bien se pretende cada vez más que las terminales integren a las autopartistas al proceso nacional. Es de mencionar que ante el actual escenario de internacionalización de los procesos productivos, existen cadenas de valor regionales, con lo cual la integración de Argentina con el resto de América Latina como bloque regional se hace imperiosa para subsistir ante el nuevo panorama de crisis internacional potenciando y explotando la complementariedad y el cooperativismo con la región.

Bibliografía

- Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (abril, 2012), Ley 26739.
- Cuenta de Inversión de la Nación, Tomo II (años 2003 a 2011). Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. República Argentina.
- Desarrollo PyME: la revista de la SEPyME N° 1 (abril, 2007). Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires.
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (Comps.), 2010, “Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Kosacoff, Bernardo, 2010, “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina” Edición especial, *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías, Marisa Duarte, Marisa, Martín Schorr, 2008, “Asociatividad de micro, pequeñas y medianas empresas y economías de aglomeración en la Argentina: teoría, problemáticas y casos de intervención pública. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)”, *Revista Realidad Económica*, N° 235, Buenos Aires.
- Ley 26381 de Mercado de Capitales (sancionada el 29/11/13), República Argentina.
- Leyes de Presupuesto, Decisiones Administrativas de Distribución y Mensajes de la Ley (2003 a 2012). Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Aclaración: para 2011 se utilizó el Presupuesto de Prórroga de 2010 (según Decretos N° 2053/10 y N° 2054/10), República Argentina.
- “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA) 2010-2020” (presentación: mayo, 2010 - edición: septiembre, 2011). Ministerio de Agricultura, Ganade-

ría y Pesca. República Argentina.

“Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020” (presentación: octubre, 2011- edición: mayo, 2012). Ministerio de Industria. República Argentina.

“Plan Estratégico Institucional 2005-2015” (diciembre, 2004). Instituto de Tecnología Agropecuaria. República Argentina.

“Plan Estratégico 2008-2018” (diciembre, 2008). Instituto de Tecnología Industrial.

“Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015” (septiembre, 2012). Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva. República Argentina.

“Plan Nacional Estratégico del Seguro (PlaNeS) 2012-2020” (octubre, 2012). Superintendencia de Seguros de la Nación. República Argentina.

Rodríguez, Santiago y otros, 2010, “Manual de instrumentos y programas para el desarrollo industrial. Proyecto PNU-DARG/08/001”, Subsecretaría de Industria, Ministerio de Producción, Buenos Aires.

Sitios Web oficiales de Ministerios y Organismos mencionados en el presente trabajo y de Presidencia de la Nación Argentina (discursos de la Presidenta Cristina Fernández).

La recuperación de los Planes Quinquenales: La Planificación Estratégica como Política de Estado

Nicolás Wittwer Pruyas - Jonatan Sánchez Sosa

*Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para
desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo
que las estigmatizó como gasto público improductivo.*

Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003

Introducción

Dos temas centrales en las ideas sobre el desarrollo y las decisiones de políticas públicas han tenido especial gravitación sobre la evolución de la planificación en la región durante este período, y han impactado en la ocupación y conformación del territorio tal como lo conocemos: el papel del Estado y la política industrial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico.

En los años 70 ese modelo comienza a debilitarse y termina por ser abandonado después de la crisis de la deuda externa en los 80, dando paso a modelos en que se asigna a la actividad pública un rol estrictamente subsidiario cuando el mercado no puede operar o lo hace de manera manifiestamente ineficiente. A fines de los años 90, se revaloriza la participación del Estado en el desarrollo, aunque no como agente directo, sino como socio, catalizador e impulsor del crecimiento. El predominio en la actividad económica mundial de los mercados y las empresas privadas ha relevado las alianzas público-privadas. Aun así, las políticas públicas aparecen como indispensables para lograr objetivos como la sostenibilidad ambiental, o para concretar cuestiones esenciales para las sociedades democráticas, como la equidad y la igualdad.

La política industrial es otro tema central de los modelos y estrategias de desarrollo en América Latina desde la década de los años treinta. La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial crearon interrupciones en el comercio internacional, que dieron impulso en la región a procesos de industrialización para sustituir importaciones de manufacturas que no estaban disponibles. Cuando se dan los primeros pasos y se despliegan los sistemas de planificación nacional, a mediados de los años 40 y durante los años 50 y 60, la industrialización dejó de corresponder a procesos provocados por las condiciones internacionales y se convirtió en una parte primordial de las políticas de desarrollo, a pesar de que las condiciones internacionales habían cambiado. La planificación llegó a identificarse, en la mente de muchos de sus detractores, con el impulso a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y con todas las distorsiones que se le atribuyeron. El desmonte de las ISI afectó seriamente la planificación. También el rescate en años recientes de las políticas industriales ha abierto espacio para valorizar el aporte de la planificación a los esfuerzos de transformación productiva que requiere el desarrollo económico y social de los países de la región.

Nuestra intención en este trabajo es realizar una presentación de la herramienta de planificación como una política pública orientada a la obtención de dos objetivos prioritarios para la actual gestión: crecimiento económico con equidad social y equilibrio territorial.

Luego de años de abandono, el Estado vuelve al primer plano de la mano de Néstor Kirchner, cuando el 25 de mayo de 2003 inaugura su mandato presidencial, y se presentan las líneas principales del modelo a seguir:

“Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, a la salud y a la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales pro-

tegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores. Actuaremos como lo que fuimos y seguiremos siendo siempre hombres y mujeres comunes, que quieren estar a la altura de las circunstancias asumiendo con dedicación las grandes responsabilidades que en representación del pueblo nos confieren”.

Planificar es diseñar políticas de mediano y largo plazo que permitan avanzar en la consolidación de un modelo que cumpla con los dos objetivos expuestos anteriormente, en donde el Estado se involucre permanentemente para lograr el bienestar social.

El trabajo se divide en cuatro secciones y una reflexión final. Éstas abordarán diversos aspectos para tener en cuenta a la hora de comparar el modelo de planificación del Gobierno Nacional iniciado en 2003, con otros modelos del ámbito nacional, y también haciendo un breve repaso por algunas experiencias latinoamericanas a lo largo del siglo XX.

La planificación en América latina

Los primeros pasos de la planificación en América latina, durante los años 40 y 50 del siglo pasado, respondieron a ideas que ampliaron sustantivamente el alcance de la acción del Estado y de las políticas públicas en relación con décadas anteriores. Las tendencias de pensamiento que llevaron a este cambio cobraron fuerza particularmente a partir de los años 30. También en esa década se registraron algunos intentos de diseñar planes, pero es en las décadas siguientes cuando se elaboraron varios de ellos para responder a diversos problemas sectoriales de importancia nacional, como el suministro de energía, la infraestructura de transporte y las condiciones sanitarias.

En el ámbito de las ideas sobre políticas públicas, durante los años 30 se produjo un abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantes en las décadas anteriores, que reducían el rol de los go-

biernos a ciertas funciones básicas, y se le asignaron al Estado responsabilidades crecientes en los campos económico y social. Un hito histórico en la consagración de estas nuevas responsabilidades públicas lo constituye la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la cual los Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas se comprometieron a asegurar el respeto efectivo de “los derechos económicos, sociales y culturales” de las personas (Art. 22).

Las nuevas ideas se desarrollaron en respuesta a la crisis internacional conocida como la Gran Depresión, que se iniciara en 1929, y a sus profundas consecuencias económicas y sociales, que derivaron de la desarticulación de las actividades productivas y las corrientes comerciales. El pensamiento keynesiano cambiaría radicalmente las concepciones aceptadas sobre el papel del Estado en la determinación de los niveles de actividad económica y de empleo.

La Gran Depresión desarticuló también el sistema de relaciones económicas internacionales preexistente. Las economías latinoamericanas verían severamente afectado el tipo de inserción dependiente que habían desarrollado durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La Segunda Guerra Mundial volvería, en los años 40, a distorsionar las relaciones económicas de los países de la región con los EE.UU. y Europa.

El impacto de ambos fenómenos globales sobre el comercio internacional, las actividades productivas internas y las condiciones sociales de los países de la región fue tan poderoso, que generó cambios no solo sobre las concepciones, sino también sobre la práctica del conjunto de las instituciones públicas en el rol que desempeñaban y en la forma que enfrentaban problemas y distorsiones.

Los primeros intentos de elaborar planes que definieran acciones gubernamentales a escala nacional se realizaron en América latina durante los años 30 y 40 en México, Brasil y Argentina. Se trataba de gobiernos que pretendían introducir cambios económicos y sociales proponiendo programas para realizarlos.

Frente a la crisis internacional, las autoridades mexicanas dictaron en 1930 la Ley sobre Planeación General. Luego, en 1933

y 1939, se elaboraron los dos primeros planes sexenales. Éstos no fueron diseñados para regir la acción del gobierno en sus distintas instancias, sino como programas de reformas económicas, sociales y políticas que impulsarían los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946). En Argentina, el Plan de Acción Económica Nacional de 1933 enunció diversas medidas de política económica para enfrentar las consecuencias de la crisis internacional. En el caso argentino, el agotamiento del modelo agroexportador basado en el aprovechamiento de las riquezas naturales del suelo, despertó luces de alarma en los diferentes sectores, incluida la clase gobernante. Debían surgir respuestas que brindaran soluciones a los cada vez más recurrentes cierres del mercado internacional. La Argentina mostraba su dependencia de los ciclos económicos de los países centrales, lo que marcaba la vulnerabilidad para sostener un período de crecimiento sin interrupciones. Las respuestas mostraban la intención de subsanar problemas concretos derivados del agotamiento del modelo vigente, pero no se proponía una visión alternativa en la que el Estado pudiera ser el actor central que estableciera las pautas y tuviera una mirada integral del territorio, conduciendo un proceso de crecimiento endógeno.

Fue recién a mediados de la década del 40, a partir de la asunción del presidente Juan Domingo Perón, cuando el Estado asumió un rol decisivo en lo referido a la planificación económica y territorial. Había quedado claro tras el estallido de la crisis que afectó al mundo entero que los principios liberales no eran los indicados para modificar el modo en que los países periféricos se incorporaban al mercado internacional, sino más bien un obstáculo a la hora de proteger y desarrollar rubros necesarios que permitieran la mejora de la calidad de vida de toda la población.

En Brasil, el primer plan quinquenal fue adoptado a principios de 1939, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, para regir entre 1939 y 1943 con el nombre de *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*. La experiencia de este plan debía prorrogarse en el quinquenio siguiente en el *Plano de Obras*

e *Equipamentos*, pero no se implementó. Durante el gobierno de Dutra se elaboró el plan *SALTE* (Salud, Alimentación, Transporte y Energía), para el período 1949-1953. Estos planes priorizaron sectores a los cuales debía dirigirse preferentemente la acción del gobierno y procuraron asegurar el financiamiento necesario para la ejecución de proyectos de inversión seleccionados.

La planificación en los años 50

Durante los años 50, los planes que se elaboraron en estos países ampliaron su alcance y sofisticación. Los gobiernos desarrollaron capacidades para elaborar y ampliar sus bases técnicas. Aunque, en general, aún se centraban en sectores y proyectos prioritarios, evaluaban con mayor rigor sus impactos económicos y sociales más generales y trataban de dar coherencia y eficacia a la acción del Estado para enfrentar los múltiples problemas económico-sociales que debían resolver.

En Argentina, durante el gobierno de Perón, se elaboraron dos planes quinquenales de los cuales el segundo no pudo ser ejecutado en su totalidad, a raíz del Golpe de Estado sufrido en 1955. El objetivo perseguido por los autores de ese golpe fue destruir un proyecto político que tenía en su esencia la dignificación del trabajador a través de la creación de empleo en sectores intensivos en mano de obras, como era el caso de la industria. Por ese motivo, su énfasis estaba puesto en el desarrollo energético y la industria pesada. A sectores minoritarios, pero poderosos de la sociedad argentina no les agradaba la idea de un Estado activo, que planificara la actividad económica de acuerdo con las necesidades de toda la población y no únicamente de la elite que históricamente manejó las riendas del país.

Durante los años posteriores al Golpe de Estado se sucedieron algunos intentos de retomar el rol planificador del Estado, pero las recurrentes intervenciones militares frustraron dichos intentos. No obstante, la elaboración de diferentes planes en esos años tuvo lugar en una etapa en donde el partido más representativo de los intere-

ses del pueblo argentino se encontraba proscrito, por lo que los contenidos de dichos planes lejos estuvieron de tener un objetivo vinculado a la justicia social.

El Consejo Nacional de Desarrollo fue creado en 1961 y el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 no alcanzó a ser aprobado por el golpe militar de 1966, que removió de sus cargos a los responsables de su elaboración. En 1971 fue aprobado el Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 presentado por CONADE, pero luego se disolvió la personería jurídica de este organismo. Con el regreso de Perón, se crearon la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica, y el Instituto Nacional de Planificación. Ambas instituciones trabajaron con vistas a un plan trienal, pero sus autoridades renunciaron después de la muerte de Perón. El golpe militar de 1976 optó por una política económica liberal que redujo fuertemente el rol del Estado en la economía y la institucionalidad responsable de la planificación fue progresivamente desmantelada.

En Brasil, durante el segundo gobierno de Getulio Vargas se anunció, en 1951, el *Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional* y durante el gobierno de Juscelino Kubischek, en 1956, el *Programa de Metas*, que impulsaron la industrialización del país y reforzaron las bases técnicas necesarias para el desarrollo de la planificación.

El Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, elaborado en Chile para el período 1954-1961, cuyo propósito era enfrentar el atraso de la agricultura sustituyendo la importación de alimentos e incrementando la exportación de productos del sector y forestales, se inscribe también dentro de este enfoque más sectorial, pero sin desconocer sus impactos económicos y sociales más generales.

La CEPAL, como organismo de estudios sobre el desarrollo de América latina, jugaría un rol de especial importancia, pues no solo fomentó la tecnificación de la búsqueda de información y el análisis, sino que planteó nuevas ideas sobre los procesos nacionales de desarrollo y sus vínculos internacionales. Estos planteamientos cuestionaron las visiones del orden mundial funcionales a los intereses de

los países centrales. Propusieron, en cambio, transformaciones profundas en las estructuras productivas para incorporar conocimiento, superar la especialización en la explotación de recursos naturales y desplegar un complejo de industrias. En estas propuestas se basarían políticas de fomento de la industrialización, tanto aquellas que llevaron a los Estados a asumir importantes roles en el desarrollo de la infraestructura y la industria pesada, como las que dieron protección a las industrias que sustituían importaciones.

La creación de capacidades técnicas para desarrollar los estudios de base y los planes mismos en varios países durante los años 50 es un hecho importante para el posterior despliegue de los procesos de planificación. Surgen organismos técnicos para realizar estudios de base, se amplía y mejora la producción de información estadística de acuerdo con los estándares internacionales y se crean reparticiones dentro de los gobiernos destinadas a elaborar e implementar planes de desarrollo. Todo este conjunto de iniciativas y esfuerzos volcados al desarrollo de planes estratégicos da cuenta de la conciencia que va surgiendo en la región respecto del tipo de especialización productiva que se debe impulsar y del rol del Estado como promotor, regulador y parte activa en la implementación de estrategias de desarrollo.

Sin embargo, también se debe mencionar que en este vuelco hacia la planificación, no estuvieron ausentes los intentos por parte de la mayor potencia del mundo en tener un grado alto de participación y liderazgo. Un ejemplo de ello resulta la formalización de la Alianza para el Progreso a partir de la Carta de Punta del Este, firmada por los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos con excepción de Cuba, en agosto de 1961. La Alianza para el Progreso se conforma con el objetivo de emprender un esfuerzo de cooperación económica entre los países de América latina, los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. La falta de fondos por parte de la mayoría de los países de Latinoamérica y las recurrentes crisis en sus balanzas de pago les abrieron la puerta a los organismos internacionales para meter su pata en la región y condicionar a los diferentes gobiernos a través de las exigen-

cias establecidas para el otorgamiento de financiamiento externo. En el documento se propusieron objetivos de suma importancia, como lograr crecimiento económico con distribución progresiva del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. No obstante, cabe contextualizar la decisión de la creación de esa alianza con la intención por parte de los Estados Unidos de aislar a Cuba e impedir que se repitan procesos revolucionarios como el ocurrido a inicios de 1959 en esa pequeña isla del Caribe.

A partir de los 60

Durante la década del 60 se produjo un vigoroso despliegue de los sistemas de planificación en la mayoría de los países de la región, que se prolongó hasta la década siguiente. En los primeros años, estos sistemas debieron enfrentar el desafío de elaborar planes que orientaran la acción de los gobiernos frente a complejos problemas económicos y sociales con una institucionalidad nueva o incipiente y, en la mayoría de los casos, sin personal entrenado ni sistemas de información indispensables. Paulatinamente, sin embargo, se crearon o fortalecieron las instituciones dedicadas a elaborar los planes, a ejecutarlos y a evaluarlos junto a los organismos destinados a recoger información estadística y estudiar los problemas vinculados al desarrollo.

Los caminos adoptados difieren frontalmente. En un extremo, Brasil fortalece su sistema de planificación hasta situarlo en el centro de las decisiones gubernamentales de alto nivel. En el otro, se encuentra Chile donde, a partir del Golpe Militar de 1973, se abandona el concepto de planificación del desarrollo y la Oficina de Planificación Nacional se transforma en un centro de elaboración de reformas para traspasar al sector privado funciones que desempeñaba el Estado.

No resulta un hecho casual que luego de los golpes militares en Chile, Uruguay (ambos en 1973) y Argentina (1976) el modelo de desarrollo impuesto en estos países difiera de los anteriores en la pre-

ponderancia que adquiere el mercado como mecanismo de asignación de recursos, en la apertura al comercio internacional, en las facilidades ofrecidas al capital extranjero y en el carácter eminentemente subsidiario que se le otorga a la actividad del Estado. Los grandes actores son los agentes empresariales nacionales y extranjeros.

El repliegue de la planificación

El repliegue de la planificación fue un fenómeno generalizado en la región durante los años 80 y 90. Aunque en algunos países comenzó a producirse a mediados de la década del 70, se generalizó como efecto de la crisis de la deuda externa iniciada en 1982.

Los programas de reforma estructural inspirados en el Consenso de Washington redujeron durante los años noventa la actividad e influencia de los organismos de planificación al mínimo.

Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales.

Cambio del modelo de desarrollo

El repliegue de la planificación es parte de un cambio más general y profundo. El modelo de desarrollo que había prevalecido desde la Segunda Guerra Mundial en América latina fue sustituido por otro muy diferente. La revisión más drástica involucró a dos aspectos clave de la estrategia anterior: el rol del Estado en la economía y el papel de la industria manufacturera en el modo de acumulación.

Las nuevas concepciones sobre crecimiento y desarrollo, que presidieron el repliegue de los sistemas de planificación durante las dos últimas décadas del siglo XX, apuntaron a cuatro ámbitos de las políticas económicas: 1) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, 2) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales, 3) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado

y 4) la implementación de duras políticas fiscales y monetarias de estabilización.

¿Por qué sectores importantes en los países de la región reaccionan negativamente cuando se propone al gobierno planificar el desarrollo económico y social? Es preciso convenir que la revalorización de la planificación es un proceso dispar que no ha llegado a todos los sectores y en algunos de ellos aún predomina la convicción de que la planificación gubernamental del desarrollo es un ejercicio estéril, que no hace sino malgastar recursos.

La crítica a la planificación practicada por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos durante los años 60 y 70 animó un importante debate entre los planificadores. Pero el rechazo no provino solo de quienes señalaban carencias y defectos técnicos o conceptuales, sino que se volvió también ideológico y político. Se identificó la planificación con el modelo de desarrollo imperante en esas décadas, que luego fue demonizado por los partidarios del modelo neoliberal que se impuso en los años 80 y 90. Así pasó a ser parte de la leyenda negra que se tejió para calificar de fallido y negativo el modelo de desarrollo anterior. Los hechos han demostrado la falsedad de esa leyenda, pero subsisten los prejuicios, particularmente entre los detractores, sobre un mayor protagonismo del Estado, sobre las políticas industriales y sobre la planificación.

Los modelos de desarrollo en la Argentina y su vinculación con el territorio

Aunque resulte de alguna manera redundante, no existen análisis profundos del impacto territorial que tienen los diferentes modelos de acumulación. Pareciera que los aspectos territoriales, que incorporan las esferas económicas, sociales, ambientales y culturales, no suelen ser abarcados cuando se habla de planificación económica. Por eso es importante analizar el territorio como un proceso dinámico de construcción social, en donde planificar el desarrollo signi-

fique planificar el territorio. El crecimiento y los movimientos demográficos hacia el interior de las regiones responden a la aplicación de modelos de desarrollo específicos, al priorizar ciertas actividades económicas sobre otras y ciertas regiones y provincias en desmedro del resto. En la medida que han existido en la Argentina intentos de aplicar políticas que apunten a un crecimiento armónico entre las regiones del país, dichas medidas han puesto en duda la teoría de las ventajas comparativas que los economistas liberales avalan.

Citando el Avance II del Plan Estratégico Territorial, documento elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, “el proceso de producción económico, político y cultural desarrollado por la sociedad modifica el entorno natural y se plasma en un determinado modelo territorial, que cristaliza los conflictos y oportunidades inherentes a ese tipo de desarrollo”.

Desde los apartados anteriores se infiere que las inversiones en infraestructura que se realizarán en el territorio responden a modelos y actores diversos, con objetivos y fines específicos, que planificaban las obras en función de sus intereses. Estas inversiones fueron funcionales a las necesidades de cada modelo de acumulación y pautaron el patrón organizacional del territorio argentino. Es decir, las asimetrías territoriales que heredó el proyecto político iniciado en 2003 se arrastran desde el siglo XIX (y antes, desde las épocas pre-colonial y colonial) y en mayor medida desde fines de siglo con la instauración del modelo agroexportador.

El ferrocarril, su traza y expansión son un buen ejemplo de ello. Las inversiones británicas posibilitaron conectar las regiones productoras de materias primas con el puerto de Buenos Aires para su exportación a Gran Bretaña. Dichas obras no apuntaban a desarrollar las diferentes regiones y generar oportunidades para las localidades del interior, sino más bien a extraer las riquezas del suelo para beneficio de las grandes compañías y comercializadoras involucradas en el proceso. Esto se explica porque la planificación estratégica no ha sido siempre materia pública sino que, por el contrario, ha tenido un histórico andamiaje en la esfera privada.

Durante el período colonial, el territorio se organizó en torno al actual Noroeste argentino, y su estructura socioproductiva estuvo estrechamente ligada al comercio con el Alto Perú, centro neurálgico de la época. Una vez declarada la independencia, el país atravesó un período de guerras internas durante las cuales se confrontó un modelo basado en el desarrollo de las economías regionales contra el de la ciudad-puerto exportadora de la producción agropecuaria. El triunfo de este último configuró una estructura territorial caracterizada por la concentración de la población, los recursos y las inversiones en la región pampeana. Este modelo se consolidó durante el primer cuarto del siglo XX, cuando el país se había posicionado como abastecedor de carnes y granos, destinados principalmente a Gran Bretaña. Así, se estableció un sistema extensivo de explotación agropecuaria, se proveyó la mano de obra necesaria mediante la promoción de la inmigración europea y, de acuerdo con lo mencionado arriba, con capitales ingleses, se construyó la extensa red de transporte ferroviario con cabecera en la Ciudad de Buenos Aires, que estructuró el territorio nacional. Si se analiza la organización de los países de América del Sur, se pueden observar en todos los casos estructuras similares. Sobre el proyecto de los libertadores suramericanos, que postulaba la soberanía de la región basada en la unión continental y la industrialización, triunfó el de los intereses ligados a las metrópolis dominantes. Esto condujo a la configuración de territorios tributarios de ciudades-puerto cabeceras del comercio exterior de distintos tipos de productos primarios, principalmente minerales y agropecuarios. Este patrón de organización supuso que el desarrollo de las infraestructuras fuera estrictamente funcional al transporte de bienes de exportación, lo que explica las dificultades de conectividad con las que se enfrenta hoy el proceso de integración regional suramericana. Los diferentes tamaños de trocha en la red ferroviaria de los países de la región son una clara muestra de que apuntar a la integración regional no era un objetivo para los tomadores de decisión de aquella época.

El tercer modelo comenzó a prefigurarse a partir de la crisis de 1930 y tuvo su expresión más madura a mitad del siglo XX con el advenimiento del peronismo, cuando el Estado adoptó una política de industrialización sustitutiva de importaciones y fortalecimiento del mercado interno. Más allá del esfuerzo de este período y del posterior desarrollismo en materia de inversiones de impulso a otras regiones del país, se mantuvo la organización centrada en Buenos Aires. Esta realidad se agudizó durante el último cuarto de siglo, con el inicio del modelo de apertura y valorización financiera, donde predominaron las políticas de corte neoliberal. Desde el punto de vista territorial, la adecuación de las estructuras productivas nacionales a los mercados financieros internacionales profundizó la configuración espacial inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautadas por la lógica de maximización de ganancias, se concentraron en las regiones económicamente más competitivas, y fueron abandonando aquellas consideradas económicamente inviables. Esta situación –expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo– agudizó los históricos problemas del territorio: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales, desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se profundizó el proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades.

Los planes quinquenales

Durante la presidencia de Perón en 1945, la obra pública se convirtió, junto con la industria, en el principal instrumento para el desarrollo productivo nacional. Todo ello se volcó en los documentos conocidos como el Primer y el Segundo Plan Quinquenal. El modelo económico, político y social forjado por aquel entonces, pretendió ser independiente de los intereses extranjeros, impulsando el crecimiento productivo con valor agregado nacional, a través

de la generación de condiciones seguras para la inversión de capitales nacionales e internacionales, que garantizaran la generación de puestos de trabajo, el desarrollo de la industria y una mejor calidad de vida para los habitantes del país.

Pensados por Perón como los principales lineamientos de su acción de gobierno, el Ejecutivo pretendía que se sancionaran los Planes Quinquenales como parte de su Plan de Realizaciones e Inversiones. Estos planes, un conjunto de 27 proyectos de ley, buscaban otorgarle a la planificación el estatus de política del Estado, algo nunca antes planteado de manera sistemática en la Argentina.

Facilitaba “el nuevo sistema bancario regido por el Banco Central de la República Argentina (BCRA)”, recientemente nacionalizado, y por el sistema de organismos financieros oficiales que lo complementaban: Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario Nacional, Banco de Crédito Industrial Argentino, la Caja de Ahorro Postal y, asimismo, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que regulaba el comercio exterior.

En su presentación el Plan ordenaba los proyectos en tres Secciones:

La 1ª Sección, denominada “Gobernación del Estado”, se ocupaba de temas de la Administración Pública y modificaciones al régimen electoral –entre ellas, los derechos electorales de las mujeres–, Salud Pública, Educación, Cultura, Justicia y Servicio Exterior de la Nación.

La 2ª Sección estaba referida únicamente a la Defensa Nacional.

La 3ª Sección, bajo el título de “Economía”, contenía capítulos sobre: Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transporte, Producción, Comercio Exterior y Finanzas. Es sobre esta última sección que intentaremos buscar las líneas de continuidad.

El Primer Plan Quinquenal

Elaborado sobre la base de los estudios del Consejo Nacional de Posguerra, fue presentado ante el Congreso de la Nación el 21 de octubre de 1946 y tenía por objeto:

- ▶ evitar los efectos de las crisis o de hipotéticos estados de guerra en nuestro país.
- ▶ favorecer a todos los sectores de la población incrementando sus niveles de vida, y procurar la expansión económica de nuestro potencial.
- ▶ buscar la máxima expansión de la economía.
- ▶ lograr el aprovechamiento integral de los recursos naturales y humanos; fomentar y defender la actividad industrial nacional.
- ▶ obtener un nivel de vida elevado y estable, incrementar la producción; lograr la coordinación de los servicios, el aumento del consumo, la racionalización de la administración y que la organización político-económica tenga por objeto corregir las fluctuaciones cíclicas de la economía, el aumento, la asimilación y el aprovechamiento de la técnica.
- ▶ a lo largo del plan se planteaba la provincialización de los territorios.

Entre dichos proyectos se contaban los siguientes: Ley de Organización de los Ministerios, Ley concediendo los derechos electorales a la mujer, Ley de Organización de la Sanidad Pública, Ley de Reforma Universitaria, Ley de organización del Servicio Exterior de la Nación, Ley de Fomento de la Industria Nacional, Ley de Bases para el Fomento de la Vivienda, Ley Nacional de la Energía, etc.

En la sección política, uno de los puntos más importantes que pueden enlazarse con la Reforma Constitucional sancionada el 11 de marzo de 1949 es el extraordinario artículo 40, que establece que la organización de la riqueza y su explotación tienen como fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme con los principios de la justicia social, y que los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación. Esta disposición revela la visionaria perspectiva geopolítica del gobierno justicialista, que se anticipó medio siglo a uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan los

gobiernos populares de la región en la actualidad, vinculado a la defensa de recursos naturales estratégicos para el desarrollo dentro de un capitalismo que avanza hacia su apropiación por parte de corporaciones transnacionales.

En el discurso dado en el Congreso, el presidente Perón con gran acierto presenta la base de este plan:

“La solución del problema argentino está en aumentar la producción... Para ello debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar a que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de esa riqueza. Esa riqueza se ha perdido por falta de organización. ¿Y quién ha de organizar la riqueza? ¿Los monopolios? Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto, ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras que los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero”.¹

Así, se advierte que el problema de los monopolios no es nuevo, y que la batalla económica es acaso una de las más antiguas y difíciles de ganar, pero también quizás la que mayores réditos puede brindarle a una Nación cuando busca construir su independencia y soberanía.

Repasaremos algunas de las grandes reformas planteadas en ese Plan Quinquenal.

Producción primaria

“Para el grupo de alimentos, el Estado debe actuar como único comprador, almacenador y distribuidor en lo que se refiere a granos y oleaginosas, no solo para asegurar la principal base alimenticia

¹ Malgesini, Graciela y Álvarez, Norberto, *El Estado y la economía, 1930-1955*, II, Bs.As., 1983, pp.31-32.

de la población, sino también para estabilizar los precios y evitar el encarecimiento de los costos de vida (...)."

Entendemos que, complementariamente a los objetivos explicitados en el Plan, se buscaba fundamentalmente capturar una enorme masa de renta de la tierra que hasta entonces iba a engrosar los bolsillos de los terratenientes pampeanos. Esta tarea sería realizada por el IAPI, organismo dependiente del BCRA, creado algunos meses antes de la presentación del Plan.

En lo referido a los recursos naturales, las ideas son claras: "en lo que hace a las materias primas, el Estado debe intervenir de forma diferenciada con arreglo a su procedencia y características". Esta actuación estatal diferenciada se va a concretar a partir de dos proyectos de ley: "Pesca y caza marítima" y "Defensa de la riqueza forestal". Al mismo tiempo, se promueve la intervención del Estado en la minería en empresas mixtas o como único actor. Para el desarrollo de la producción agropecuaria se estimula la investigación a través del "Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias".

Industria nacional

"El país debe organizarse para, en lo posible, evitar que los productos primarios salgan como materia sin elaborar y vuelvan después en forma de productos manufacturados que dejan el trabajo y el beneficio en el exterior".

Con estas palabras se daba el puntapié inicial al plan para desarrollar una industria nacional impulsada desde el Estado. La principal tarea que asumía el Gobierno Nacional era la de multiplicar la riqueza mediante la industrialización y distribuirla equitativamente para generar un mercado interno que pudiera absorber aquélla.

Con el objetivo de estimular la industria liviana como primera etapa, se establecen objetivos concretos de producción de elementos semielaborados y de productos minerales como los textiles, el papel, el aluminio, etc. Así, en su discurso ante el Congreso de la Nación en la presentación del Plan Quinquenal, el presidente decía:

“En primer lugar, deberán consolidarse las industrias ya instaladas que elaboran materias primas nacionales para satisfacer necesidades de consumo, tanto las derivadas de la agricultura y la ganadería, como las que provienen de la producción forestal y minera”.

Comercio exterior

El plan destacaba la necesidad de rever y codificar en un solo cuerpo el conjunto de medidas que afectaban la exportación y la importación, estableciendo un régimen aduanero ajustado a las realidades de ese momento. En consecuencia, elevaba a la consideración legislativa un proyecto de modificación de la Ley de Aduanas, que buscaba adecuarla a las nuevas normas de protección del trabajo nacional, en función de la cantidad de mano de obra ocupada, proponiendo salarios altos y consumo de materias primas nacionales. Además, proponía explorar la posibilidad de establecer una unión aduanera con los países sudamericanos, que facilitara el intercambio comercial. El pensamiento nacional y popular retomaba en sus políticas el ideario de la integración regional.

De acuerdo con el proyecto de ley, estos objetivos reclamaban que se dotara al Poder Ejecutivo de facultades para aumentar, disminuir e imponer derechos a mercaderías liberadas. En este marco se constituye el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), organismo que se encargaba de centralizar las compras de los cereales, carnes y derivados a los productores, para luego exportarlos. También cumplía funciones financieras, asignando fondos a ciertas reparticiones públicas, a gobiernos provinciales e incluso al sector privado para la adquisición de bienes de capital.

El IAPI fue creado mediante el Decreto 15350 del 28 de mayo de 1946, bajo la órbita del Banco Central. Se lo concibió como un organismo que pudiera actuar expeditivamente frente a las coyunturas internacionales.

Por otra parte, con el objeto de agilizar los servicios aduaneros y portuarios, se proponía unificar en cada aduana o receptoría esas

funciones, bajo la dirección, coordinación y fiscalización de un organismo central que se denominaría Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, el cual sustituiría —aunque con mayores atribuciones— a la que fuera la Dirección General de Aduanas.

Para el objetivo de la provincialización del territorio, se planteaba que primero se debía desarrollar suficientemente una estructura económica.

El Segundo Plan Quinquenal

El Segundo Plan Quinquenal, que se pensaba desarrollar desde el 1º de enero de 1953 hasta el 31 de diciembre de 1957, puede ser analizado en cuatro grandes partes: 1) Acción Social; 2) Acción Económica; 3) Economía y Finanzas; 4) Servicios y Trabajos Públicos.

Además de estas cuatro partes básicas, el segundo Plan Quinquenal contemplaba cuatro actividades especiales del Poder Ejecutivo, que fundamentaban toda la arquitectura del Plan: a) la racionalización administrativa, que simplificara y agilizara la actividad de los organismos de Estado, para limar los defectos de la burocracia; b) la legislación general que correspondiera al Plan, que el Poder Ejecutivo sometería al juicio del Legislativo en cada caso y oportunamente; c) las inversiones del Estado, es decir, la financiación de los proyectos constructivos que conformaran el Plan; y d) la defensa nacional, apoyo de nuestra independencia y soberanía, y de nuestra solidaridad con todos los pueblos de América.

Podemos advertir que estructuralmente el Segundo Plan Quinquenal mantenía el espíritu justicialista. Así, en su 2º artículo se aclaraba el objetivo principal del nuevo plan, que era “Consolidar la independencia económica para asegurar la justicia social y mantener la soberanía política”. Se mantiene la intervención directa por parte del Gobierno, pero en los discursos se aclara que ello se debe no a un deseo, sino a circunstancias de orden estructural.

Desde lo plenamente territorial, el peronismo busca impulsar la reactivación económica de las regiones pero con una orientada

vocación de nivelar para arriba, impulsando a las provincias mas atrasadas. Así:

“A los fines del cumplimiento del objetivo G12 (orientación especial de las inversiones de cada plan), decláranse zonas especiales de reactivación, las siguientes: a) Patagonia, b) Provincias Eva Perón y Presidente Perón, c) Otros Territorios Nacionales, d) Delta del Río Paraná; que serán objeto de una adecuada planificación regional”.

De esta manera, se buscaba impulsar la concreción de la provincialización territorial estipulada en el Primer Plan Quinquenal y resumida brevemente en dos puntos: Mejorar las condiciones políticas, económicas y de vida de los territorios; y llegar por etapas sucesivas a la plenitud del sistema federal argentino. Lo que solo se lograría paulatinamente y con una clara vocación política.

El golpe militar de 1955 interrumpiría los avances realizados hasta el momento, desarmando las estructuras y derogando la Constitución de 1949. No sería hasta 1973, cuando el pueblo logra concretar el retorno de Perón al país y a la Presidencia de la Nación, que se estableciera un nuevo Plan.

El 21 de diciembre de 1973, Perón presentaba el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”. La estrategia económica diseñada por el ministro Gelbard constituía la expresión del proyecto político de Perón en esa área. Sin embargo, el contexto internacional y la pronta muerte del Presidente interrumpirían dicho proceso de reconstrucción.

La planificación como política de Estado

El 25 de mayo de 2003 asume la presidencia de la Nación Néstor Kirchner, en un contexto signado por el descontento social existente a causa de la profundización de las políticas neoliberales que caracterizaron la década del uno a uno. Esa serie de políticas implementadas durante casi tres décadas devinieron en la peor crisis económica, política y social de la historia argentina.

El Estado Nacional había perdido todo tipo de credibilidad ante la sociedad y, al grito de “*que se vayan todos*”, los ciudadanos expresaban su deseo de cambio. Se necesitaban medidas urgentes que lograran paliar la crítica situación en materia social. La pobreza ascendía a principios de 2003 a más de la mitad de la población (54%), mientras que la indigencia golpeaba a más de un cuarto de la ciudadanía (27,7%) y la desocupación superaba el umbral del 20%. Cabe recordar que el ex presidente Néstor Kirchner asumió sus funciones en el Poder Ejecutivo con menos votos que cantidad de desocupados. Esta información resulta crucial a la hora de analizar el grado de credibilidad que existía en la sociedad con toda la clase gobernante y la necesidad de generar amplios consensos para el diseño y la ejecución de políticas.

El modelo de valorización y especulación financiera vigente hasta el final de la Convertibilidad demostró ser un rotundo fracaso en el doble objetivo de crecer y distribuir. La Argentina hasta aquel momento había sido el mejor alumno de las políticas dictadas por los organismos internacionales y terminó sufriendo las consecuencias. La nueva etapa exigía la búsqueda de respuestas de corte alternativo a lo recomendado por las potencias mundiales y un liderazgo fuerte que retomara el rumbo perdido rindiendo cuentas únicamente al pueblo argentino. El nuevo presidente asumió prometiendo “no dejar las convicciones en la puerta de la Casa Rosada”.

La nueva etapa bajo el liderazgo de Néstor Kirchner se caracterizó por una serie de medidas clave que marcaron el cambio de rumbo respecto de las gestiones anteriores. Se evidenció un cambio de paradigma, tanto en lo discursivo como en las medidas aplicadas. Podría decirse que el denominador común de todas las políticas aplicadas durante su gestión fue el Estado en la economía, que hasta entonces era meramente subsidiario. En efecto, pues, las décadas anteriores habían estado caracterizadas por la “ausencia” del Estado y por la predominancia del mercado como actor protagónico y estelar de las actividades económicas. La decisión de

poner la economía al servicio de la política y esta última al servicio de los cuarenta millones de argentinos fue la piedra fundadora del proceso que, luego de diez años, podemos decir ha transformado la Argentina, ya que ha colocado el interés general por sobre los intereses individuales, sectoriales y corporativos.

Este nuevo proyecto se encuentra caracterizado, en términos económicos, por el retorno al sendero de la industrialización nacional, la política de desendeudamiento, el proceso de integración regional, la distribución progresiva del ingreso y la inclusión social. Nos encontramos de esta manera ante un modelo de desarrollo con inclusión social.

El rumbo político arriba descripto ha sido acompañado a lo largo de todos estos años por una fuerte inversión en materia de infraestructura, que ha permitido acompañar el crecimiento económico con mayor igualdad social y equilibrio territorial. La experiencia de los países que superaron la situación de subdesarrollo demuestra que tal objetivo solo puede ser logrado a través de un despliegue importante en materia de infraestructura. Estas obras no cumplen una única función aislada, sino que abarcan las esferas económicas, sociales, ambientales y culturales. La construcción de viviendas y el tendido de redes de agua potable y cloacas generan impacto directo en el día a día de las familias y, a la par de dignificarlas haciendo cumplir un derecho constitucional, motorizan la actividad económica de miles de pequeñas y medianas empresas de todo el país, generando empleo e impulsando la demanda agregada. A su vez, obras de mayor dimensión, como las que se desarrollan a partir de la fuerte inversión en materia vial y energética, se consideran estructurales y permiten consolidar y profundizar un proceso de industrialización que requiere de mejores conectividades y una oferta abundante de energía, evitando el surgimiento de cuellos de botella que interrumpen el rumbo iniciado.

“Gestionar es transformar principios políticos en acciones administrativas”

Este proyecto político se ha caracterizado por su gran capacidad de gestión. Una de las principales tareas que asume el presidente Néstor Kirchner iniciado su mandato fue la reconstitución del Estado Nacional y de sus organismos. Años de apertura económica y de políticas de achicamiento del Estado hicieron que los organismos y las dependencias estatales se transformaran en estructuras estáticas sin capacidad de reacción ni de acción. La serie de obras desplegadas a partir de 2003 hasta la fecha no hubiesen podido ser llevadas adelante si no hubiera habido un proceso de reconstrucción del Estado. Se fueron incorporando recursos humanos y cualificando los ya existentes, a la par que se incrementaba, período a período, el presupuesto con fines sociales y productivos.

Con la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se devuelve al Estado la participación en sectores estratégicos de la economía, como la obra pública, la energía, el transporte, las comunicaciones y la planificación territorial. Esta visión contrasta con aquella que permitió el cierre del legendario Ministerio de Obras Públicas en 1991, durante la presidencia de Carlos Menem. En aquel momento era intrascendente la existencia de un Ministerio abocado a la obra pública, ya que en línea con aquella visión del Estado y la economía, la infraestructura debía ser suministrada por actores con mero afán de lucro. La consecuencia de ello fue el crecimiento y ocupación de algunas regiones del país en desmedro de otras. La visión neoliberal dividía a la Argentina entre provincias “viables” e “inviables”, dejando a estas últimas subsumidas en la pobreza e indigencia.

Por ese motivo, en línea con el cambio de paradigma en 2003, la restitución de un ministerio de vital importancia para el Gobierno Nacional y la revalorización de tantos otros, no resulta un dato menor en este nuevo escenario donde la obra pública es considerada como una política de Estado.

De acuerdo con la visión federal de la actual gestión, se presentó en 2008 el primer avance del Plan Estratégico Territorial (PET),

documento que parte de un diagnóstico del territorio heredado en 2003 y que propone pautas, estrategias y líneas de acción para alcanzar un modelo deseado del territorio interconectado, con la infraestructura necesaria para el despegue de las economías regionales y asegurando que las comunidades cuenten con los servicios necesarios que les garanticen una vida digna, sin tener que abandonar su lugar de origen. El PET fue elaborado de manera conjunta entre el Estado Nacional y la totalidad de las provincias del país, respetando las autonomías provinciales y municipales y construyendo juntamente con los actores locales las bases para una Argentina equilibrada y socialmente justa. Esto, más que ser un eslogan, representa una realidad, ya que la ejecución de las obras se realiza en un 95% de los casos de manera descentralizada. Es decir, son las provincias y/o los municipios comitentes de las obras, los que definen sus prioridades dentro del territorio y son responsables de los procesos de licitación, adjudicación, contratación y construcción. Esta modalidad de gestión hizo posible hasta la actualidad la finalización de 16 000 obras distribuidas en todo el territorio nacional, de acuerdo con las necesidades de la población y con la tarea de revertir años de desinversión por parte del Estado. Vale la pena destacar que cuando hacemos mención a una obra, podemos estar hablando de una red de agua potable o de una muchísimo mayor, como una central eléctrica, una planta potabilizadora o bien un barrio de viviendas.

A partir del cambio de paradigma, el Estado Nacional considera las erogaciones que realiza para una mejora de la calidad de vida de los argentinos como una inversión y no como un gasto. Es importante destacar que desde los sectores conservadores y desde la ortodoxia económica se llama gasto público a las obras de infraestructura y a los servicios que se brindan desde el Estado con la clara intencionalidad de recortarlos y reducirlos en los momentos de crisis. Argumentos como “hay un excesivo gasto público” o “la economía está sobrecalentada” apuntan a reducir la capacidad de acción del Estado para cubrir las necesidades básicas de la población. Por eso es importante también empezar a replantear los términos de

la discusión, resignificando conceptos o los modos en los que generalmente denominamos ciertas prácticas del Estado.

Podemos analizar el rol de la inversión pública desde tres diferentes aspectos:

- ▶ Como motor del desarrollo económico, a través de la ampliación de la capacidad productiva nacional, del desarrollo de las obras estructurales de infraestructura en pos de la conectividad entre las diferentes regiones del país y la expansión de las economías regionales.

- ▶ Como mecanismo de reparación de la deuda social heredada a partir de décadas de desinversión y,

- ▶ Como herramienta de política macroeconómica, mediante el impulso de la demanda agregada.

Cada uno de estos aspectos es tenido en cuenta a la hora de planificar, diseñar y ejecutar obras que impactan en el territorio. Tal es así, que esos objetivos se encuentran en el espíritu del Plan Estratégico Territorial, documento que sintetiza la estrategia de planificación nacional.

De manera sintética, pasaremos a enumerar algunos de los logros en materia de infraestructura (obra pública y energía) en estos diez años de gestión kirchnerista:

- ▶ Autovías: se terminaron más de 1000 km de AU, duplicando la extensión de autopistas en la red vial nacional, y se encuentran en ejecución 1000 km más, lo que permitirá triplicar la extensión de autovías.

- ▶ Rutas: se pavimentaron 3700 km de la red vial nacional, lo que representa el 40% de la red vial nacional no pavimentada.

- ▶ Saneamiento: en esta materia estamos en condiciones de decir que recuperamos un Estado que considera el acceso al agua potable como un derecho inalienable del hombre. Gracias a obras del Gobierno Nacional, 4,7 millones de personas cuentan con el servicio de agua potable y 3,3 millones de personas con el de cloacas. Se está trabajando fuertemente para alcanzar las Metas del Milenio propuestas por la ONU para 2015.

► **Vivienda:** se pusieron en marcha más de 900 000 soluciones habitacionales en todo el país con 672 000 terminadas. De esta manera, más de 4 millones de argentinos hoy tienen un techo digno. A su vez, a partir del 2007 se cumple el objetivo de construir 100 000 soluciones habitacionales anuales, lo que permite reducir el déficit histórico en la República Argentina.

► **Educación:** se finalizaron 1 369 escuelas para más de 450 000 alumnos y muchas otras se encuentran en ejecución. Se realizaron más de 170 obras de infraestructura universitaria; alcanzando 30 universidades nacionales.

Se recuperaron dos millones de hectáreas productivas en el Área Pampeana Central y se realizaron pluviales urbanos para tres millones de habitantes. Gracias a las obras incluidas en el Plan Maestro del Río Salado se han recuperado tierras para la producción agrícola-ganadera, en una región donde se concentra entre el 25% y el 30% de la producción de carne y granos de todo el país.

Se encuentran finalizadas las siguientes obras en materia energética: elevación de la cota de Yacyretá, de 76 a 83 msnm (Corrientes), que significó la incorporación de 1 800 MW al Sistema Interconectado; Ampliación Hidroeléctrica Río grande (Córdoba), aportando 350 MW; Hidroeléctrica Los Caracoles (San Juan), 120 MW; Central Térmica Pilar (Córdoba), 320 MW; Central Térmica Ensenada (Bs. As.); Parque Solar San Juan I (San Juan); Parque Eólico El Tordillo (Chubut); Parque Eólico Arauco I y II (La Rioja); Parque Eólico Rawson I y II (Chubut).

En ejecución o a iniciar se encuentran: Central Nuclear Atucha II (Bs. As.), aporta 745 MW; Central Térmica Brigadier López (Santa Fe), aporta 280 MW; Central Térmica Río Turbio (Santa Cruz), aporta 240 MW; Cierre de Ciclo Combinado Pilar (Córdoba), aporta 180 MW; Hidroeléctrica Punta Negra (San Juan), aporta 60 MW; Hidroeléctrica Presidente Néstor Kirchner (Santa Cruz), aporta 1140 MW; Hidroeléctrica Gobernador Jorge Cepernic (Santa Cruz), aporta 600 MW; Hidroeléctrica Chihuido I (Neuquen), aporta 637 MW.

Conclusión

A partir de la investigación previa y de las opiniones volcadas en el presente trabajo, estamos en condiciones de afirmar que los últimos diez años en la Argentina han transformado las estructuras que desde el advenimiento del neoliberalismo moldearon la sociedad y el territorio. Esas estructuras se encontraban (y se encuentran aún) bien instaladas en el imaginario colectivo. El héroe colectivo había desaparecido de la escena para darle lugar al héroe individual, aquel que se defiende de todo y de todos, considerando lo que lo rodea como su adversario. No es casualidad que en los últimos años se recuperara la imagen del héroe colectivo y que esa imagen sea representada nada más ni nada menos por nuestro querido *Néstoronauta*. Nos va llevar años volver a construir lo que algunos intereses del pasado lograron destruir. Entre aquellas destrucciones podemos nombrar las cuestiones físicas, como los hospitales, las escuelas, las fábricas, los caminos, las viviendas. Infraestructura necesaria para el desarrollo que va requerir de años de aumentos presupuestarios como los que venimos evidenciando; pero lo de más difícil reconstrucción no son las pérdidas físicas, sino lo inmaterial: los sueños, la confianza, el compañerismo, la solidaridad, entender que necesitamos creer en la persona que está al lado; que, parafraseando al general Perón, un individuo no se realiza si la sociedad en la que habita no se realiza. Es por eso que el trabajo diario de cada uno de los que volvimos a creer en la política a partir de Néstor y de Cristina es, y debe ser, transmitir nuestros valores, nuestros principios a todos aquellos con los que tenemos la oportunidad de relacionarnos. Nada sencillo en un escenario mediático adverso, donde prima la desinformación, el odio y un deseo de volver a la Argentina del Centenario, aquel país donde pocos celebraban ser “el granero del mundo” y muchos se veían desplazados y explotados.

Al final del trabajo quisimos volcar de manera sintética algunos de los logros alcanzados por la gestión, primero de Néstor Kirchner y después de la compañera Cristina Fernández de Kirchner, pero no

con el objetivo de sentarnos de brazos cruzados y transmitir todo lo que se ha hecho como si no hiciera falta nada más, sino, por el contrario, redoblando esfuerzos para incorporar a los millones de argentinos que aún hoy no cuentan con las condiciones básicas de higiene, salud y oportunidades. Solo con el compromiso de todos los argentinos podremos hacer del territorio nacional un lugar que brinde la posibilidad, a cada una de las familias que lo habita, de desarrollarse y tener una vida digna. Estamos orgullosos de acompañar a un gobierno que todo lo que ha hecho ha sido en beneficio del pueblo y no de espurios intereses económicos de corporaciones o agentes financieros.

Bibliografía

Falivene, Graciela M., Dalbosco, Hugo L., *“El impacto del primer Plan Quinquenal (1947 – 1951) en la configuración del Estado”*.

“Qué es un Plan Quinquenal”, Subsecretaría de Informaciones (1952). Presidencia de la Nación.

“Plan de Gobierno 1947-1951”, Secretaría Técnica (1947), Presidencia de la Nación.

Cos Cardoso, Luis B., “El Segundo Plan Quinquenal. Lineamientos generales”.

“Plan Estratégico Territorial Avance I y II”, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Wittwer, Nicolás, 2011, “Política Habitacional: Ayer y Hoy”, Revista *Gestar*.

CEPAL/ILPES, “Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”.

Discurso de Néstor Kirchner 2003/05/25 - www.presidencia.gob.ar

Malgesiniy, Graciela y Norberto Álvarez, 1983, “El Estado y la economía, 1930-1955”, II, Buenos Aires.

El rol de la burguesía nacional en el proyecto político kirchnerista: una construcción necesaria

Damián Regalini

Aclaraciones metodológicas

El siguiente escrito toma como problemática el rol de la burguesía nacional en la consolidación del proyecto político kirchnerista iniciado en 2003, y parte de la hipótesis de que ese rol será fundamental desde el punto de vista político y desde el punto de vista económico.

Para realizar un acercamiento al tema es necesario, en primer lugar, hacer algunas aclaraciones de tipo metodológico y, posteriormente, realizar una descripción del escenario en el cual se desenvuelven los actores involucrados alrededor de esta problemática.

¿Cuál Burguesía Nacional?

El presente trabajo otorga un significado al término burguesía nacional (en adelante BN) que debe diferenciarse de otras concepciones, ya que es a partir de ese significado que surgirá un filtro para que los diferentes agentes económicos individuales puedan identificarse o no dentro de ese colectivo. Queda descartada toda visión economicista y taxonómica acerca de esta clase social como punto de partida. Por el contrario, se acepta un abordaje de la BN en tanto categoría política, postura que implica aceptar el desafío metodológico de enfrentarse a una realidad social caracterizada por la diversidad y por la complejidad que surge del cruce de intereses económicos, posicionamientos, funciones, identidades y proyectos que atraviesan a los diversos agentes empresarios de nuestro país. Es por eso que también quedarán al margen de este análisis las visiones esquemáticas que intentan descifrar una supuesta esencia de la BN únicamente a partir de una fina disección

y segmentación de empresas, desde las características de sus negocios o de la composición de su capital.

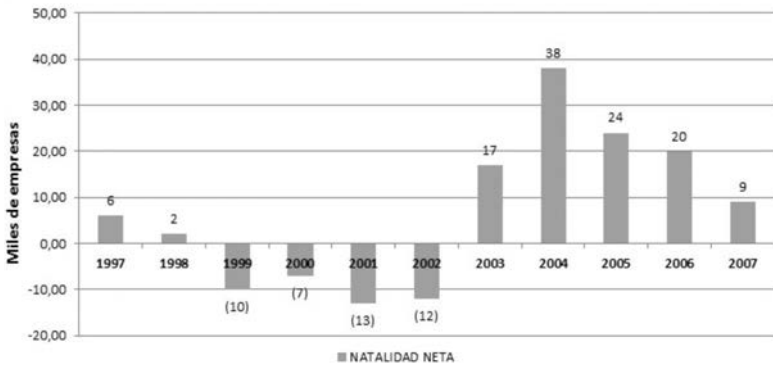
Entonces, en la tarea de aclarar qué es lo que se entiende por BN y cuál sería su campo de acción y participación política, corresponde mencionar como marco de referencia teórico el trabajo de Ernesto Laclau y, específicamente, su obra en la cual desarrolla la construcción política populista. Si bien en su teoría sobre el populismo Laclau no trabajó sobre actores o grupos políticos en particular, dejó en claro cuáles eran los principios para entender el funcionamiento de éstos en una configuración política de tipo populista, a partir de diferentes ejemplos particulares de la historia. En el siguiente trabajo se considera al kirchnerismo como un proyecto político de tipo populista en el sentido de Laclau, en tanto y en cuanto ha dado respuestas concretas y ha intentado una articulación política de las demandas sociales insatisfechas durante las últimas décadas de historia argentina. Las respuestas del kirchnerismo a estas demandas han sido la base estructural de su exitosa construcción política, que ha logrado encolumnar bajo su liderazgo a movimientos sociales, sindicales, barriales, partidos políticos, dirigentes y, en menor medida, empresarios. Todos beneficiados por las medidas que rigen a la Argentina desde 2003.

Entre estas respuestas concretas que el kirchnerismo ha dado nos interesan aquí las que están relacionadas con las demandas de los actores protagonistas de la actividad económica del país: las demandas por más trabajo para las empresas nacionales; por más consumo del mercado interno para vender sus productos; por el sostenimiento de un mercado interno numeroso, activo y consumidor; por la protección contra la competencia internacional desleal; por el acceso al crédito; por la elaboración de un plan que proteja al mercado interno de los vaivenes de la globalización; etc.¹ Sin duda, las respuestas

¹ No es tema del presente escrito evaluar el grado de avance en la satisfacción de este tipo de demandas, ni tampoco el de señalar las 'cuentas pendientes' que seguramente debe haber en esta materia. El volumen en el cual participa el presente tra-

que se han dado a dichas demandas y la capacidad para sostenerlas a lo largo del tiempo resultaron clave para lograr el apoyo popular de buena parte de la población, que por tercera vez eligió en las urnas a los representantes del kirchnerismo. Como vemos a continuación en el gráfico, las estadísticas marcan la importante masa crítica de actores económicos y empresas que se han beneficiado con el proyecto de crecimiento que sostiene el kirchnerismo en la Argentina.

Natalidad de empresas en la Argentina 1997-2007 (nacimientos vs cierres en miles de firmas).



Fuente: M. Kulfas 2009, sobre la base de información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial y la Delegación de Empleo y Formación Profesional.

Es hora de que sean estos actores empresariales quienes terminen de ordenar su alianza estratégica con el proyecto político que les ha dado diez años de crecimiento, recuperación, inversiones y ganancias. La hipótesis planteada aquí supone que esta alianza será clave tanto para el proyecto político kirchnerista, como para los empresarios que se benefician con este modelo. La garantía para profundizar

bajo está repleto de detalles acerca del grado de profundización de estas demandas.

los cambios y consolidar el rumbo de desarrollo que inició la Argentina en 2003 también depende de que esta alianza resulte exitosa.

Hoy no hay dudas de la necesidad de profundizar el rumbo y consolidar las tendencias institucionales, políticas y económicas que permitirán que las demandas por más trabajo nacional, por más crecimiento industrial y por una actividad económica que fomente la empleabilidad de las personas puedan seguir siendo atendidas con un contenido concreto. Se han batido récords históricos de crecimiento a partir de la recuperación del mercado interno y del contexto internacional favorable para la venta de agroproductos nacionales. Aun así, la intervención del kirchnerismo en los mercados ha estado llamativamente rodeada de polémicas como consecuencia de algunos errores propios, pero fundamentalmente por la falta de un grupo de empresarios nacionales capaz de acompañar y sostener política y económicamente las decisiones tomadas por el gobierno. La lucha hegemónica por el discurso económico aún se inclina a favor de la opinión de agentes empresarios y comunicadores que defienden los intereses de una Argentina cooptada por las viejas visiones neoliberales del crecimiento. Es por eso que la formación de una BN con una verdadera vocación patriótica debe contemplar aspectos de tipo gremial y organizativo, pero al mismo tiempo debe ser conciente de la necesidad de insertarse en la disputa hegemónica en donde los discursos políticos también definen qué rumbo debe tomar el país.

Actualmente la BN en tanto actor político se encuentra desdibujada y se presenta impotente en el escenario de disputa de poderes reales. Hay varias organizaciones que se arrojan su corporatización, pero ninguna ha logrado posicionarse con fuerza y representatividad por encima del resto y ante la opinión pública. La consecuencia de este fenómeno es el poco peso institucional de este grupo social en la vida política nacional y un vacío que es llenado de acuerdo con la ley del más fuerte del mercado.

Desde el punto de vista institucional, el vacío que la BN deja es llenado por actores individuales que proceden en defensa de sus intereses particulares cooptando entidades a través de su poder de *lobby*

y, desde el punto de vista político, el vacío se llena de operaciones y discursos que esconden, detrás del interés general que intentan representar, el interés particular de algún sector o empresa. El problema es histórico y su influencia en las dificultades para plasmar un desarrollo nacional ha sido bien analizado por Mario Rapoport (M. Rapoport, 2010: 199). En la actualidad, el conflicto del gobierno en 2008, a raíz de las retenciones móviles a las exportaciones agrícolas y la disputa con el grupo concentrado mediático Clarín, nos permite marcar dos claros ejemplos de cómo sectores y empresas particulares han presentado sus propios reclamos como reclamos del conjunto de la nación. Por eso es que la misión de la nueva BN emergente de este proceso histórico debe, aparte de desarticular este tipo de prácticas unilaterales, elaborar un discurso unificador y una práctica institucional profesional capaz de albergar la demanda de los múltiples agentes empresarios. Este debe ser el principio de un cambio necesario en el ámbito de las principales entidades empresariales de la escena pública, que deben dar lugar en su seno a la participación protagónica de empresarios comprometidos vitalmente con el crecimiento nacional que sostiene el gobierno kirchnerista. La sustitución de importaciones, la consolidación del crecimiento industrial y la modernización de la estructura productiva requieren de este cambio social y político.

Es justamente en el marco de esta disputa por la significación de los discursos y de esta construcción hegemónica en donde Ernesto Laclau centra la definición y la constitución misma de los colectivos sociales y políticos. Este autor ha roto con los esquemas de la teoría social que intentaban dar cuenta de la sociedad y de los grupos que la componen a partir, únicamente, de la economía o de algún otro tipo de causa ontológica. Dicha postura implica señalar la centralidad de la actividad política en el análisis y en la construcción de las identidades sociales; por lo tanto, también implica involucrarse con juegos de significación muy diferentes de la aprensión conceptual pura, en donde la dimensión afectiva juega un rol central (E. Laclau, 2009: 95) y en donde la interacción con una realidad social compleja y contenedora de ambigüedades constitutivas es tarea del

académico y del político. Por lo tanto, y siguiendo este lineamiento teórico, la definición de la BN planteada en el presente escrito habrá de surgir de una realidad social llena de vaguedades. Vaguedades que se encuentran inscriptas en la realidad social como tal (E. Laclau, 2009: 91) y que no forman parte de un defecto de discurso metodológico.

La bibliografía económica

En un breve repaso sobre la bibliografía de economistas que han tratado, con diferentes grados de profundidad y desarrollo el tema de la composición de la BN, sus posibles definiciones y las problemáticas que la rodean, nos hemos encontrado, en forma reiterada, con el uso de los términos “ambigüedad” y “contradicción”. Tres economistas locales como Matias Kulfas (M. Kulfas, 2011), Eduardo Basualdo (E. Basualdo, 2003) y Andrés Lopez (A. Lopez, 2006), subrayan los riesgos de utilizar cualquier delimitación estructural como patrón explicativo de la BN. Entre autores notables como los antes citados parece existir un consenso sobre el fracaso de los intentos de asociar a la BN con aquellas empresas con capital radicado en la Argentina, o con aquellas empresas pertenecientes a la industria en contraposición con otras actividades económicas. Las típicas polarizaciones entre capital extranjero y capital nacional o entre capital concentrado y Pymes demuestran en un estudio empírico de Lopez (A. Lopez, 2006) que, no solo están llenas de matices y entrecruzamientos, sino que tampoco – pese a ser, incluso en la actualidad, consignas que intentan explicar el significado de la burguesía nacional– son útiles para explicar su contenido.

También en línea con una concepción compleja y multidimensional de la BN, Eduardo Basualdo, allá por 2003 en un debate teórico acerca del desarme de este grupo social, decía lo siguiente: “Concebir que la disgregación de la burguesía nacional resulta únicamente de su expulsión de la estructura industrial es una sim-

plificación, que oculta otras transformaciones cuya comprensión es decisiva para aprehender la naturaleza del proceso actual. Si bien es innegable que la reestructuración económica de las últimas décadas expulsa una parte significativa de los diferentes integrantes de la burguesía nacional, no es menos cierto que a pesar de todo quedan aún muchos miles de pequeñas y medianas empresas nacionales, pero desestructuradas, sin identidad propia y sin conducción. Se trata de un aspecto decisivo, porque una fracción de clase no involucra únicamente la existencia estructural de sus integrantes, sino también la conciencia de sí misma y su organización como tal. Por lo tanto, existen pequeñas y medianas firmas locales, pero no una burguesía nacional. A su vez, la falta de conducción (como fue la CGE, creada durante el peronismo), que genera en buena medida el actual estado de anomia de los burgueses nacionales, tampoco se origina en la desaparición de las grandes firmas oligopólicas nacionales” (E. Basualdo, 2003).

La bibliografía de las ciencias sociales

Desde un enfoque histórico y sociológico, muchos autores de orientación nacional y popular han realizado una distinción tajante entre industria y campo para señalar una disputa que tuvo lugar durante los gobiernos peronistas. Dicha disputa es presentada en estos ensayos como la disputa entre la burguesía verdaderamente nacional y la otra burguesía asociada al imperialismo. Esta idea se ha instalado en el imaginario colectivo nacional y se repite muchas veces sin considerar los matices que presenta la situación cuando se la observa con detenimiento y rigor.

En el presente texto nos parece pertinente mencionar un trabajo de investigación documentado y detallado sobre el rol de la actividad económica en la alianza popular peronista. El cual nos muestra que, contrariamente a lo que el sentido común y la opinión pública suelen sugerir, los apoyos y la interacción de los

empresarios con el primer peronismo no vinieron solo de la rama industrial o de cierto grupo de nuevos empresarios de la industria liviana en contraposición a otros grupos de industriales, sino que se trató de una realidad mucho más matizada, llena de grises. En *“Industriales” y “bolicheros”: la actividad económica y la alianza populista peronista*, el historiador J. Brennan describe con rigor histórico una relación mucho más compleja y un protagonismo político que no se limitó al sector manufacturero en el apoyo de la BN al proyecto peronista (J. Brennan, 1997: 103). Y sobre todo puso en duda la identificación rápida y simple entre “verdadera burguesía nacional” y ciertos sectores muy puntuales y fáciles de identificar en el entramado socioeconómico.

Ambos repasos bibliográficos refuerzan la idea de que la construcción de la BN no hay que buscarla en un padrón de empresas con ciertas características de tipo “nacional” en contraposición con otras empresas de perfil “extranjerizante”. Por el contrario, estas referencias dan rienda suelta a la idea de que la construcción del colectivo no debe limitarse a ciertos actores, sino que forma parte de un proceso abierto en donde la creatividad, la innovación y el reposicionamiento constante de los agentes empresarios será el denominador común del grupo de empresas que lideren el crecimiento nacional. Al fin y al cabo, la innovación, el cambio y la reinención, lejos de ser prácticas ajenas al mundo de los negocios, forman parte del ambiente de las empresas más dinámicas y modernas de todo el mundo.

Herencias para la construcción de la BN como actor político en el escenario actual

Se presentarán a continuación las características del escenario actual, marcado por determinadas características de tipo institucional, político, social y económico, que condicionan cualquier proyecto de construcción y ordenamiento de la BN.

A partir de la descripción de las características del complejo escenario actual, se hará un punteo de las contradicciones y las tensiones que pueden surgir entre los agentes económicos y el modelo económico nacional llevado adelante por el gobierno kirchnerista.

La herencia económica

Pensar que en diez años de historia se puede desarmar el camino neoliberal trazado a sangre y fuego, solo con algunos breves momentos de impasse, desde mitad del siglo pasado en materia económica es tan utópico como malintencionado. Quien quiera desconocer que la herencia es pesada y sostenga que los cambios en la estructura económica nacional pueden realizarse como si fueran una monografía o un plan de negocios elaborado en la universidad, desconocen el funcionamiento real del poder y las fuerzas que componen el entramado político que enmarca la actividad económica en la Argentina. Aquí, se parte de la premisa de que la herencia dejada por el neoliberalismo y por la ausencia del Estado en la economía aún es pesada, que los cambios necesarios para consolidar un modelo de crecimiento nacional e inclusivo requieren tiempo y sobre todo mucho esfuerzo y coordinación política. La crisis y los disturbios sociales desatados en torno a lo que se conoció en 2008 bajo el título de “lucha por las retenciones a las exportaciones” de *commodities* agrícolas, sirve otra vez como ejemplo para advertir sobre esa dificultad, al mismo tiempo que nos muestra las fuerzas que sobrevuelan y acechan cualquier intervención o la planificación económica que el Estado quiera llevar a la práctica en función de los intereses del colectivo nacional.

Más allá de la recuperación de los indicadores sociales y económicos, se presentan en la Argentina actual algunos síntomas inquietantes que desafían el rumbo de crecimiento iniciado en 2003: problemas de abastecimiento en el sector energético, falta de provisión local de algunos insumos para la industria y de bienes de capital, dependencia de importaciones para abastecer la inversión y

el crecimiento, concentración y asimetrías sectoriales, el significativo peso de la exportación de productos de escaso valor agregado en el PBI y la dependencia del aporte de divisas al circuito económico de algunas pocas empresas (M. Schorr, 2011: 4). Síntomas que no son nuevos, sino que forman parte del cuello de botella lógico de una economía nacional que nunca terminó de profundizar una matriz productiva de avanzada con la capacidad de salir a competir en los principales mercados del mundo. En un repaso por la historia de la industria nacional observamos que esta misma situación de cuello de botella se presentó en la década del 30 del siglo pasado y repitió los mismos síntomas en diferentes momentos históricos en los cuales la producción local tocó los límites estructurales de su composición (M. Rapoport, 2010: 116).

El modelo kirchnerista ha dado respuestas al hundimiento económico de la Argentina en 2001 a partir de recetas heterodoxas que apuntan, fundamentalmente, a la activación del mercado interno y la redistribución del ingreso nacional. La administración del comercio exterior y del comercio interior, la financiación con recursos del Estado de proyectos productivos y de fomento a la demanda (antes destinados a la formación de renta privada), más la aplicación de retenciones impositivas a las exportaciones del sector agro-exportador primario han sido los pilares del modelo económico kirchnerista. El crecimiento industrial ha acompañado este proceso con algunos estímulos gubernamentales, como el acceso a líneas blandas de crédito y la protección contra la competencia desleal proveniente del extranjero que han sufrido algunos sectores productivos, como el textil. Pero, fundamentalmente, lo que el gobierno marcó a partir de la intervención en los mercados fue su voluntad firme de señalar el rumbo del posicionamiento deseado para las empresas que operan en la Argentina. La orientación de los créditos, las medidas arancelarias y para-arancelarias en la Aduana han apuntado, con más o menos éxito y con algunas inconsistencias, al beneficio de aquellos emprendimientos capaces de agregar valor a la economía, sustituir importaciones, generar empleo y colocar sus productos en el exterior.

Está claro que la estructura productiva de la Argentina necesita un cambio de posicionamiento para romper con este cuello de botella que aparece en el horizonte. Es necesario que algunas de las empresas que operan en el país reposicionen sus negocios de acuerdo con el esquema de crecimiento socialmente virtuoso que impulsa el kirchnerismo desde 2003.² La salida de la mega devaluación como solución a los problemas productivos parece estar agotada y se presenta la necesidad de un cambio.

Los límites estructurales: el lugar de las tensiones

Cada modelo económico apela a sus agentes empresarios de diferente modo y les da una pauta de cuáles son las reglas de juego que deben seguir para ser competitivos y crecer. Más arriba se mencionaron las características empresariales que son necesarias para que las empresas crezcan en armonía con el proyecto nacional inclusivo que existe hoy en la Argentina. Sin embargo, al mismo tiempo y también como pesada herencia, existen agentes económicos con mucho poder y con mucha trayectoria, que han posicionado a sus empresas y a sus unidades de negocios de acuerdo con una lógica de crecimiento nacional totalmente opuesta al modelo económico actual.

Al principio del escrito se aclaró que los temas estructurales pueden marcar un límite objetivo a la construcción de la BN, pero que de ninguna manera la posición estructural de una empresa *per se* la deja afuera del colectivo, como suponen los análisis clásicos del marxismo y del nacionalismo popular. La construcción de un grupo social que tome la representación de la BN deberá convivir con estas

² Como ejemplo de la necesidad de reposicionamiento sectorial se puede mencionar al sector textil, cuyo volumen de negocios exportables debería inclinarse cada vez más hacia el valor agregado de las prendas terminadas (con marca, diseño y otros atributos), si quiere sobrevivir en la realidad global que en la actualidad presenta el rubro. Con la competencia asiática en el horizonte, los textiles argentinos que pretendan continuar sus exportaciones únicamente a partir de la ventaja exclusiva de ofrecer sus productos a precios bajos están condenados al fracaso o a convertirse en demandantes firmes de una devaluación de la moneda local.

tensiones, que forman parte de las tensiones lógicas de todo armado hegemónico en el cual una particularidad asume la representación de una totalidad que la excede³ (E. Laclau, 2009: 97).

Se trata de que una nueva BN participe en forma dinámica y activa en la construcción de la estrategia de desarrollo nacional, pero con la firme convicción de que las pautas del proyecto nacional y popular son las que marcarán el rumbo a la hora de la orientación de los negocios en una estrategia de desarrollo a futuro. Dicha misión no es tarea fácil si tenemos en cuenta que los grandes sectores empresarios de la nación (configurados para otro tipo de modelo económico), históricamente, han sido quienes marcaron la agenda y las pautas del rumbo a seguir, si bien no de forma general en forma particular para sus negocios y sus empresas. Para dar vuelta esta situación hará falta un trabajo intenso de liderazgo político, tanto de parte de las entidades gremiales que representan a la BN, como de parte de los actores políticos que lideran el proyecto nacional.

De acuerdo con los lineamientos del modelo kirchnerista, las tensiones para la construcción de una BN activa y en contacto fluido con el Estado se presentarían, especialmente, con las siguientes configuraciones empresarias:

- ▶ Empresas radicadas en nuestro país con alto porcentaje de ventas al exterior sobre su total facturado, en las cuales el salario de los empleados solo es una variable de costo y no de demanda.
- ▶ Grupo de empresas con alto porcentaje de ventas al exterior sobre su facturación total, organizadas en actividades de bajo valor agregado, y por lo tanto dependientes de un tipo de cambio competitivo para comercializar sus productos exitosamente en el exterior.

³ Ernesto Laclau aporta un ejemplo claro de un proceso social marcado por esta tensión entre un grupo que hegemoniza un discurso representativo en el cual caben los intereses de otros grupos sociales. Al respecto, el autor nos muestra de qué manera en la Francia del siglo XVIII todo el periodo revolucionario se encontró marcado por la tensión entre el discurso de los trabajadores y el discurso de la democracia radical y popular de los jacobinos.

- ▶ Empresas extranjeras con un bajo compromiso de reinversión de utilidades y de transferencia tecnológica o de cuidado del medio ambiente.
- ▶ Empresas oligopólicas o monopólicas distorsionadoras de las cadenas de valor productivas. Por ejemplo, aquellas proveedoras de insumos industriales primarios, o grandes cadenas de comercialización que ahogan financiera y económicamente e impiden el crecimiento del resto de la cadena productiva.

Pensar hoy en la construcción de la BN como una categoría política abierta implica también atender las tensiones que surgirán en la convivencia de empresas pujantes que crecen al calor del nuevo modelo y empresas que desean continuar con un esquema de negocios elaborado en el entorno de un modelo de país no inclusivo y con poco interés en el desarrollo nacional a largo plazo.

La herencia institucional

La recuperación de un régimen democrático en 1983 encontró al país institucionalmente devastado luego de años de terror, proscripción y exterminio de la manifestación política de importantes grupos sociales. La herencia institucional y la herencia política son tan complejas como la económica, descripta más arriba. Actualmente, en el terreno de la actividad económica, la situación institucional y la representación de los grupos de negocio que la componen presentan la ausencia de un marco ordenador y una gran dispersión institucional y representativa. Junto con la crisis de los partidos políticos, y quizá en una relación íntima que valga la pena profundizar, existe este fenómeno de multipolarización de entidades gremiales, en donde llega a convivir en forma solapada más de una cámara por sector productivo. Por supuesto, este escenario de dispersión nos muestra un equilibrio de fuerzas marcado claramente hacia las entidades más poderosas como la UIA y la SRA, ya que no todas las entidades tienen ni el mismo poder de

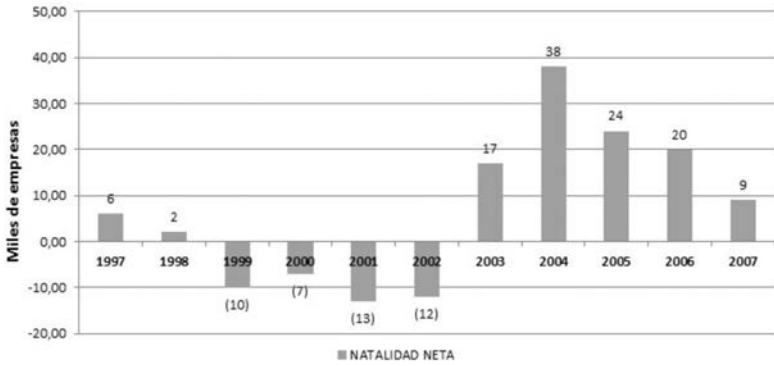
lobby, ni la misma presencia en los medios de comunicación, ni en la agenda pública.⁴

Actualmente, existe una ausencia de estadísticas serias acerca de la cantidad de cámaras, federaciones, asociaciones y demás entidades gremiales que nuclean a las empresas. Tampoco es posible encontrar información acerca de la representatividad que dichas entidades tienen⁵ o de la cantidad de empresas que nuclean. No hay una ley específica para la organización de las entidades empresariales y, de hecho, ante la ley Argentina, son asociaciones civiles y no existe ningún tipo de límite para la formación de cámaras. Así, como se observa en el siguiente gráfico, en un mismo sector conviven dos y hasta tres cámaras que se arrojan la representación de un mismo segmento productivo y diluyen el poder de negociación frente a otros actores sociales.

⁴ En un breve repaso histórico de las cámaras y las entidades empresariales que protagonizan hoy la escena del empresariado nacional y construyen el discurso económico hegemónico (la Unión Industrial Argentina: UIA, Federación Agraria: FAA, y Sociedad Rural Argentina: SRA), podemos ver el rol activo que han jugado en el rumbo político de la Argentina a los largo de sus 200 años de vida. Y de forma particular, se puede ver claramente que la relación de estos actores sociales con los procesos de crecimiento equitativo y popular que tuvieron lugar en la Argentina fue contradictoria, o por lo menos bastante errática. A modo de ejemplo, recordemos que en la década del 70 la Unión Industrial Argentina, la Federación Agraria, la Cámara Argentina de Comercio y los líderes de la actual CAME, formalmente nucleados en la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias APEGE, fueron los organizadores de los *lock out* patronales de 1975 y 1976 que empujaron, junto a otras fuerzas sociales, el golpe de Estado de marzo del 76 que tuviera como misión desarmar las bases del modelo de crecimiento nacional y popular. De hecho, estas entidades felicitan y adhieren públicamente al programa económico de Martínez de Hoz. La historia y la posición estructural de las empresas que lideran estas entidades gremiales parecen, en primera instancia, condenarlas al lugar de la oposición de cualquier proyecto de desarrollo industrial con hincapié en la redistribución del ingreso y el fortalecimiento de los sectores populares.

⁵ Límites metodológicos con los cuales ya se han enfrentado investigaciones de prestigiosos analistas de la realidad económico-social de la Argentina, como es el caso de Guillermo O'Donnell, quien reconoció el bache estadístico en su obra *El Estado burocrático autoritario* (G. O'Donnell, 2009).

Cantidad de cámaras empresariales por sector



Fuente: Foro CEO del I.A.E.

El panorama es el mismo con las entidades de segundo y tercer grado, en donde encontramos una importante atomización, sobre todo en la representación pyme, en donde están: CGE, CAME, CGERA, APYME y FEDECAMARAS, solapadamente en una lucha torpe y estéril por representar al sector del pequeño y mediano empresario.

El resultado es una estructura gremial empresaria atomizada y partida en dos. Por una parte, el caso de las pymes no solo ilustra el desorden institucional, sino que explica la ausencia histórica de una voz con peso institucional capaz de representar eficazmente a estos actores sociales o de marcar temas de agenda pública nacional de su interés. Por otra parte, un sector de entidades gremiales más compacto y, a los ojos de la opinión pública, representantes “genuinos” de la industria, el comercio y los negocios rurales (UIA, SRA, CAC). Dichas entidades, cuentan con fuertes presupuestos y, por lo tanto, con una fuerte capacidad para posicionarse en la opinión pública y marcar agenda en el trazado de políticas estatales.

Desde el Estado, hay que decir que el gobierno kirchnerista, con un criterio amplio y democrático y en una clara ruptura con viejas tradiciones oficiales, ha optado por recibir en la mesa a todas las entidades y por escuchar los requerimientos y problemáticas de cada una de ellas. Pero este fenómeno novedoso y enriquecedor no nos tiene que impedir observar el costado negativo de esta práctica a la hora de coordinar esfuerzos y políticas públicas. Ministros, secretarios de Estado, funcionarios de Aduana, Municipios y otras dependencias gubernamentales responden, sin un marco estratégico, a las demandas particulares de las entidades. La interacción entre el sector privado y el sector público también se encuentra atomizada, más allá de esbozos que aún no han sido materializados con fuerza como el caso del Plan Estratégico 2020. De esta manera, el abordaje estatal sobre la problemática productiva no llega con claridad a las empresas y a los agentes económicos. En algunas oportunidades, las medidas tomadas por un organismo gubernamental se solapan con las normativas de otro y hasta llegan, en alguna ocasión, a entrar en contradicción. En cualquier caso, la relación entre el Estado y las empresas termina siendo una relación compleja, llena de zonas grises y de intereses cruzados entre empresas, cámaras y funcionarios de gobierno.⁶

En cuanto a los apoyos políticos al proyecto kirchnerista, hay que decir, al igual que señaló Brennan en su trabajo sobre el primer peronismo, que también es amplio y multisectorial en cuanto a su composición y no debe confundirse ni limitarse sólo a cierto sector de la

⁶ La voluntad política del kirchnerismo parece clara a la hora de encauzar las políticas de desarrollo productivo dentro de un marco más democrático y en consonancia con el crecimiento equitativo y popular. Sin embargo, hay que decir que la voluntad política se enfrenta a una burocracia estatal y a una dirigencia devastadas, reducidas a su mínima expresión y acostumbradas a ser serviles a los caprichos de los privados más poderosos. Este fenómeno de servilismo y funcionamiento de acuerdo con los intereses de los más poderosos parece estar enquistado sobre todo en funcionarios de segunda línea o en los llamados "planta permanente", quienes, más allá de los lineamientos políticos, parecen tener una trinchera repleta con un arsenal de trámites, pases rápidos y vistas gordas hacia ciertos agentes económicos amigos del *lobby* y del manejo en terrenos poco claros.

industria manufacturera. Empresarios independientes de la industria, pequeños productores, comerciantes grandes y chicos, grandes grupos económicos y grandes entidades financieras se manifiestan afines al modelo kirchnerista en solicitudes públicas, en manifestaciones institucionales, en publicaciones y discursos y finalmente también en movilizaciones callejeras. Sin embargo, como vimos más arriba no logran conformar una única voz uniforme y fuerte.

La articulación de la burguesía nacional con el proyecto kirchnerista: dos dimensiones necesarias

1. Construcción de consensos y lucha por la hegemonía

La tarea de construcción de la burguesía nacional con una orientación marcada por el modelo económico de desarrollo nacional kirchnerista, debe considerar la tarea de la lucha hegemónica como una dimensión clave para su concreción y su fortalecimiento. La construcción es abordada aquí en un marco democrático en donde el concepto de “lucha hegemónica” del italiano Antonio Gramsci encuentra su ámbito de praxis. Nos referimos concretamente a la necesidad actual que hay en nuestro país del establecimiento de un poder contra hegemónico capaz de ofrecer una alternativa al discurso homogéneo de los grandes medios de comunicación y de algunas entidades gremiales del sector empresarial alineados en un rol opositor al proyecto político kirchnerista. Desde esta perspectiva, se trata de advertir la importancia de conformar un bloque discursivo y político que posicione algunos temas en la agenda pública y resignifique –sería y legítimamente– los temas que hoy forman parte del corpus temático de la realidad económica presentada en los medios dominantes. De esta manera y a modo de ejemplo puntual, temas que son presentados como “trabas a la importación” o “falta de libertades en el consumo” deberían poder ser presentados como los esfuerzos necesarios en esta etapa de crecimiento económico nacional.

Si se acepta entonces la necesidad de dar la lucha por la resignificación del discurso económico actual en los medios de comunicación y en la agenda pública, nos encontramos frente a una tarea de carácter atípico para las agendas tradicionales de los economistas, pero de vital importancia en la agenda política y económica del mediano y largo plazo en la Argentina. La lucha hegemónica, definida por Gramsci, constituye una actividad decisiva para la consolidación de una fuerza social y política emergente con ambiciones de convertir sus intereses particulares en intereses generales. Esa fuerza social emergente, si nos remitimos al plano productivo, son las empresas que han nacido al calor del crecimiento de los últimos diez años y de la reconstrucción del Estado de Bienestar. Empresas que han nacido, resurgido y se han fortalecido en el marco de un proceso general que ha dado como resultado: la inclusión en el circuito productivo de millones de trabajadores que dejaron de formar parte del 25% de desocupados que nos dejó el neoliberalismo; el aumento de la tasa de ganancia de empresas que han aumentado su facturación y su rentabilidad gracias al crecimiento de la demanda interna y al sostenimiento de un tipo de cambio competitivo; y también la inclusión de millones de jubilados al sistema de asistencia social.

La legitimidad del actor social involucrado en esta resignificación de los temas económicos es un tema clave para la consolidación de este nuevo consenso, ya que no es lo mismo ver al líder de un movimiento social, o a un joven funcionario público comentando en la televisión las bondades del proyecto actual de desarrollo para las empresas nacionales, que ver a un empresario hablando desde su experiencia personal y desde la representación sectorial que tiene en sus espaldas. Las estadísticas marcan la importante masa crítica de actores económicos que se han beneficiado y se seguirán beneficiando con el proyecto de crecimiento que sostiene el kirchnerismo en la Argentina. Es hora de que sean estos actores quienes, con profesionalismo y criterio político, den un paso adelante y comiencen a jugar el rol que les garantizará su crecimiento.

2. Organización institucional

La tarea de construcción también requiere de un cambio en el ámbito de interacción de la BN con el Estado, para la elaboración de planes y herramientas para el crecimiento. La perspectiva del autor alemán Clauss Offe (C. Offe, 1990) en su definición de los grupos de interés que interactúan en el seno del Estado conforma una referencia teórica clave para entender esta interacción. En su obra sobre las contradicciones del Estado de Bienestar, Offe advierte que este tipo de organización gubernamental deja poco margen de maniobra a la Administración Pública, cuya planificación es cada vez más dependiente de los intereses sociales poderosos y organizados y cuya cooperación es vital para la planificación administrativa eficaz. Esta perspectiva teórica advierte de las limitaciones y los riesgos de avanzar, por parte del Estado, en la planificación de sus políticas sin el consenso de los grupos de interés que conforman la sociedad y que forman parte de un proyecto de liderazgo político popular. Si consideramos este punto de vista teórico y tomamos en cuenta la débil articulación entre el Estado y las entidades empresariales en nuestro país, vemos que la problemática requiere de una atención urgente.

Por su parte, el accionar de los grupos de interés librado en un marco institucional desregulado como el argentino, implica el riesgo de que los grupos y las empresas más poderosas terminen apropiándose de la definición de políticas públicas y de las herramientas de apoyo y fomento a partir de su fuerte poder de *lobby*. El acceso a estas herramientas de incentivo no solo es asimétrico entre las empresas más grandes y las más pequeñas⁷ (D. Aspiazu y M. Schorr, 2010, P: 273, 274), sino que estos beneficios se convierten en un fin

⁷ Respecto de esto, es clarificador el caso de la Ley 25924 de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura, sancionada en 2004 y vigente hasta fines de 2010. Esta ley implicaba beneficios fiscales importantes para la compra de maquinaria y obras de infraestructura. En un análisis de los destinatarios de dichos beneficios nos encontramos con que solo 11 empresas se quedaron con el 75,1% de los fondos públicos destinados para tal fin.

en sí mismo, más que en un instrumento para el logro del desarrollo o la concreción de un plan general de políticas públicas. La creación de una nueva organización institucional impulsada desde el Estado y el consecuente establecimiento de un nuevo régimen para el ordenamiento y el funcionamiento de las entidades gremiales, ofrecen la solución a la apropiación desigual de los fomentos estatales y a la falta de eficiencia en la implementación de las herramientas de fomento e incentivo, al mismo tiempo que supone la formación de nuevos dirigentes empresariales representativos de la BN.

Desregulación institucional y planificación de políticas públicas consensuadas: dos modelos posibles de interacción entre Estado y empresas

1) Entidades gremiales desreguladas: el poder de los más fuertes

Este tipo de marco institucional para la relación entre el Estado y los actores privados implica, fundamentalmente, que no existe interacción orgánica entre las entidades gremiales que nuclean a las empresas y el Estado; que bajo este modelo las entidades y las empresas se organizan, se financian, reclutan adherentes y se relacionan con el gobierno en la medida de sus posibilidades y de su poder de *lobby*. En este tipo de modelo, la ley del más fuerte impera a la hora de apropiarse de los incentivos estatales, del acceso a información clave para la toma de decisiones y de la participación en la elaboración de políticas públicas (C. Offe, 1990). De esta manera, las empresas pequeñas y medianas o las cámaras con poco poder de *lobby* pierden voz y voto en la mesa en la cual se toman las decisiones sobre políticas para el desarrollo. Bajo esta modalidad desregulada, el Estado, en su relación con el sector privado, corre el riesgo de dar lugar a lo que se conoce bajo el nombre de *rent seeking*, que consiste en la creación de un círculo vicioso a

partir del cual tanto el aparato estatal, como los actores económicos con poder intentan apropiarse de las rentas de uno y de otro.

El ejemplo más emblemático de este tipo de asociación desregulada se encuentra en los Estados Unidos, en donde entidades como la NAM (*National Association of Manufacturers*) y otros grupos de intereses interactúan con el gobierno estadounidense bajo la figura del *lobby* institucionalizado.

También en la Argentina las entidades gremiales funcionan bajo las características de este modelo, con la consecuente cooptación por parte de los grupos concentrados de la conducción de las entidades⁸ empresarias y la marcación de temas en la agenda pública que responden solo a los intereses de las empresas con poder de *lobby*. Hecho que resulta paradójico, considerando que este modelo implica múltiples riesgos para una economía con el grado de desarrollo y complejidad como el de la Argentina. Offe, en su libro *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, analiza exhaustivamente el riesgo de este tipo de prácticas en mercados concentrados como el nuestro (C. Offe, 1990: P: 50), en los cuales se tiende al desequilibrio. En el ámbito nacional, dicha línea argumentativa se confirma si tomamos en consideración el análisis empírico de algunos instrumentos de fomento económico de los últimos diez años en el trabajo de autores como Schorr (D. Aspiazu y M. Schorr, 2010, P: 273, 274) o como el de Matías Kulfas⁹ (M.

⁸ Actualmente, la línea de conducción de la Unión Industrial Argentina sigue su legado histórico de representación de los grandes grupos concentrados y monopolísticos de la economía nacional. Aunque hoy está presidida por un dirigente representante de sectores "sensibles" a los cambios de política económica con un tono discursivo de convivencia con el gobierno, claramente la composición orgánica de su Comité Ejecutivo evidencia la conducción de la entidad. El Consejo Directivo de la UIA actualmente está compuesto en sus vicepresidencias y secretarías más importantes por dirigentes de los siguientes grupos: Ledesma, Techint, FIAT, Aceitera Dehesa, Arcor, C.O.P.A.L.. Todos parte de la cúpula empresarial de las primeras 200 empresas (Basualdo, Manzanelli, Schorr, 2012: 33). De hecho, los grupos que manejan la UIA no solo han declamado su celo respecto de muchas medidas de este gobierno, sino que ninguna de las empresas miembro que componen el Comité Ejecutivo tienen una dependencia vital con el modelo económico del kirchnerismo y son virtualmente objeto de las regulaciones gubernamentales hacia las prácticas monopólicas que muchas veces emplean.

⁹ En un estudio fundamentado con estadísticas oficiales acerca de los fondos que

Kulfas, 2011, P: 50, 51), en donde queda demostrado que la asimetría económica implica la asimetría en la captación de los beneficios e incentivos estatales para el desarrollo. Hoy observamos de qué manera las grandes entidades gremiales, como la UIA o las grandes empresas de los diferentes sectores productivos, paradójicamente se arrogan la representatividad de las pymes.

2) Políticas públicas productivas consensuadas

Abundan en el mundo los ejemplos exitosos de planificación de desarrollo económico mixta entre el Estado y el sector privado. Se pueden mencionar algunos casos emblemáticos y exitosos como el de la DIHK en Alemania, el de Italia y la organización regional de las pymes o el de los Consejos de Deliberación en el Sudeste Asiático. Dichos casos nos dejan ver la interacción formal e informal entre el Estado y las empresas, nucleadas en entidades gremiales que las representan y permiten echar luz sobre algunas características o requisitos para la composición y la formación de cámaras empresariales:

- ▶ Adhesión obligatoria (por ley) de las empresas a las entidades gremiales que las representan (casos de DIHK en Alemania, Francia, España y Japón).
- ▶ Aporte económico, regulado por ley, de las empresas hacia las entidades (caso alemán y caso fallido en la Argentina en 1976, por reacción de la APEGE y posterior golpe militar).
- ▶ Participación activa y consultiva de las cámaras en la elaboración de leyes y políticas públicas, que tengan competencia dentro del ámbito productivo (caso alemán).
- ▶ Regulación y auditoría estatal en el funcionamiento y la composición estatutaria de las entidades empresariales (caso alemán, caso mexicano).

los bancos destinan para financiar a empresas, encontramos una importante apropiación desigual de la asignación crediticia entre las empresas más grandes y las más pequeñas.

Las características de este marco institucional de interacción implican una complejidad técnica en su conformación y planificación y, sobre todo, una delicada construcción política si tomamos en cuenta el antecedente de la Argentina. En nuestro país hubo un intento de avanzar hacia un marco institucional con estas características a partir del llamado acuerdo “Gran Patria Nacional” en 1975, dio lugar a la reacción de las tradicionales entidades gremiales, especialmente del agro, y a la conformación de la APEGE que jugaría un rol clave en el Golpe de Estado de 1976.

Conclusión

El surgimiento de una burguesía comprometida con el crecimiento económico nacional solo será posible con el liderazgo de una fuerza política que le dé lugar y la contenga. Las bases para la construcción de este nuevo actor deben construirse sobre dos ejes complementarios: por un lado, la aparición de un nuevo régimen institucional (bajo la forma de una ley o normativa), que desde el Estado garantice la interacción organizada entre la administración pública y el sector privado; y, por otro lado, la presencia activa de un núcleo de empresarios con capacidad y profesionalismo, y también con el compromiso político suficiente para representar a sus pares.

La presencia de un nuevo régimen institucional que dé marco a la interacción de las empresas y el Estado debe garantizar el armado de planes de crecimiento de los diferentes sectores, considerando el rol que cada rubro juega en la economía nacional, el posicionamiento de su actividad a nivel mundial y su situación particular en la Argentina. Un marco bien conformado permitirá que los planes estratégicos sean implementados en forma eficiente y que las herramientas de apoyo e incentivo lleguen a los actores sociales adecuados. Sin embargo, la función más importante del nuevo régimen de representación gremial tiene que ser la de garantizar una representación amplia y democrática, para que todas las regiones

geográficas, todas las empresas y los actores que forman parte el entramado productivo nacional puedan tener la posibilidad de informarse, participar y construir las políticas públicas que deben surgir para orientar el funcionamiento de la actividad productiva nacional. Salarios, competitividad, posicionamiento estratégico de la oferta exportable, formación de precios, créditos, subsidios, y organización de las cadenas de valor tienen que ser temas que se puedan discutir en una mesa de negociación en la que tengan la posibilidad de sentarse todos los empresarios y no solo los representantes de los grupos concentrados con poder de *lobby*. Solo de esa manera, la asimetría económica entre las diferentes empresas de la estructura productiva no se verá agravada por un acercamiento desigual hacia el Estado, ni por la imposibilidad de las empresas más pequeñas de acceder a los beneficios que se ofrecen para fomentar el crecimiento.

En estos diez años, desde el sector privado se observa la aparición de nuevas pymes y el resurgimiento de viejas empresas que han recuperado su capacidad de crecimiento y de inversión. Estas empresas, junto con las cámaras que las representan, componen un nuevo escenario empresarial en ebullición que convive con antiguos actores y con un marco de participación política desregulado, en el cual los más grandes corren con ventaja. La nueva BN tiene su futuro en el liderazgo de empresarios cuyos emprendimientos nacieron y crecieron a partir de un vínculo vital y necesario con el modelo de crecimiento nacional sostenido desde 2003. Una visión clara del funcionamiento del poder y su impacto en el mundo de los negocios, el compromiso con un proyecto y el profesionalismo son los requisitos necesarios que debe cumplir la nueva dirigencia empresarial para garantizar el éxito de la construcción de una nueva burguesía nacional.

Referencias bibliográficas

- Aspiazú, Daniel y Martín Schorr, 2010, *Hecho en Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Brennan, James, 1997, “Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza popular peronista 1943-1976”, Buenos Aires, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, número 15.
- Cúneo, Dardo, 1984, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Dorfman, Adolfo, 1983, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina 1930-1980*, Ediciones Solar S.A., Buenos Aires.
- Fraschina, Santiago, y Alejandro Robba, 2011, *Los dos modelos económicos en disputa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Godio, Julio, 2011, *El futuro de una ilusión. Socialismo y mercado*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías, 2011, *Las Pymes y el desarrollo. Desempeño presente y desafíos futuros*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto, 2009, *La Razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O’Donnell, Guillermo, 2009, *El Estado burocrático autoritario*, Prometeo, Buenos Aires.
- _____, 2007, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.
- Offe, Claus, 1990, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- Quartimmoaes, Joao, 2010, *Izquierda militar y tenientismo en Brasil*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario, 2010, *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires.

Revistas, diarios y otras publicaciones

- Sanz Cerviño, Rodrigo, 2010, “El huevo de la serpiente. La Asam-

- blea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias y el Golpe de Estado de 1976”, en Revista *Realidad Económica*, Número 251, Abril-Mayo, Buenos Aires.
- López, Andrés, 2006, “Empresarios, instituciones y el desarrollo económico: El caso Argentino”, *CEPAL*, Buenos Aires.
- Schorr, Martín, 2011, “Más allá del dólar alto”, *Le Monde Diplomatique*, Septiembre, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo, 2003, “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”, en Revista *Realidad Económica*, Octubre.
- “Pacto Social. Miles de intereses dispersos condicionan el diálogo”, diario *La Nación*, 23/01/2011, Buenos Aires.
- Schorr, Martín, Pablo Manzanelli y Eduardo Basualdo, 2012, “Régimen económico y cúpula empresaria en la posconvertibilidad”, en Revista *Realidad Económica*, Número 265, Enero-Febrero, Buenos Aires.

El nuevo sistema previsional argentino y su impacto en el bienestar de los adultos mayores

Mariana Benigni¹ - Ariel Lieutier²

Introducción

El desarrollo de un país puede ser juzgado a través de diversos elementos ampliamente estudiados como el ciclo económico, la estructura productiva o la estabilidad institucional. Sin embargo, no siempre son tenidos en cuenta ciertos rasgos o características como el grado de protección y bienestar de sus habitantes o el rol que cumple el Estado a la hora de proteger a los grupos más vulnerables.

El modelo económico instaurado en Argentina en los 90 repercutió de manera desigual sobre el colectivo de la sociedad. No sólo se agudizó la condición de exclusión de algunos grupos, sino que se amplió la dimensión del fenómeno de segmentación social. La receta neoliberal pregonaba para su correcto funcionamiento la completa pasividad del Estado en la redistribución del ingreso. Prácticamente no existieron programas contra la pobreza, ni transferencias que no fueran las contributivas. Las problemáticas del mercado laboral, con altos niveles de desempleo e informalidad, redundaban en la incapacidad de muchos adultos de acceder a una jubilación por no contar con los años de aportes suficientes. La creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP) desvinculó de manera parcial al aparato estatal de la protección de los adultos, a la vez que desfinanció al sistema de reparto. Los haberes previsionales mínimos no garantizaban la satisfacción de las necesidades básicas.

¹ Economista UBA. Investigadora del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo.

² Economista UBA. Coordinador del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo.

Para 2002, la crisis económica y el colapso de la convertibilidad dejaban entrever todas estas deficiencias. La pobreza llegaba a la mitad de la población afectando tanto a niños, como a trabajadores, a desocupados y a adultos mayores. Si el objetivo imperante de la ortodoxia de los 90 había sido el sostenimiento de un tipo de cambio fijo y la estabilidad financiera de los grupos económicos concentrados, la gestión entrante tenía el desafío de cercenar la dinámica de empobrecimiento y vulnerabilidad imperante en nuestra sociedad.

El objetivo de esta investigación será analizar en qué medida y con qué herramientas se alteraron las condiciones de vida de los adultos mayores —mujeres de más de 60 años y hombres mayores a 65 años— analizando principalmente las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas durante el período comprendido entre 2003 y 2011. El trabajo se articulará a través de diferentes secciones: en la primera se esbozará el marco teórico de referencia en relación con el Estado y los sistemas de protección social vinculados con los distintos regímenes del Estado de bienestar; en la segunda sección se realizará un análisis descriptivo de las características del sistema previsional argentino desde su orígenes hasta la actualidad; en la tercera se analizará el impacto de la evolución de la cobertura y de los haberes previsionales en relación con la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores a través de la medición de la pobreza entre 2003 y 2011; finalmente la sección cuatro será dedicada a las conclusiones.

El Estado como protector social

Partiendo de la concepción de protección social “como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (Danani y Hintze, 2010), es importante resaltar, como los autores, la necesidad intrínseca de politizar la cuestión, de “suponer el bienestar como cuestión de Estado

y como explicación de su condición de objeto de políticas públicas”.

Siguiendo esta línea, Esping-Andersen (1993) sostiene que al discutir sobre política social se debe hacer referencia a los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos subyacentes a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado en base al papel desempeñado por lo que se conoce como *triada de bienestar*, que refiere a la familia, el mercado y el Estado. En base a las características de la sociedad en las distintas etapas del desarrollo del capitalismo, el autor hace una distinción entre el Estado de Bienestar liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El régimen liberal, de carácter asistencialista, se estructura en base a la ayuda económica sujeta a la previa demostración de escasez en los recursos. Este tipo de régimen no sólo supone la escisión del Estado respecto de las problemáticas sociales, sino que persigue un método de elevada estigmatización en el que el asignador de recursos por excelencia es el mercado.

El modelo conservador se estructura en base a la lógica contributiva. Este régimen de naturaleza corporativa se basa en las condiciones laborales de la sociedad salarial. Así, las trayectorias laborales no sólo impactan en el bienestar del trabajador y su familia, sino que repercuten en el acceso a la seguridad social. De este modo, si bien el Estado se incorpora en la esfera redistributiva, la replicación de la desigualdad en el acceso a la integración social, propias del mercado capitalista, dependerá de las políticas implementadas. Como señala Di Costa (2011), “el grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los requisitos y de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios” (Esping-Andersen, 1993).

Finalmente, el régimen socialdemócrata se sustenta sobre la base de la ciudadanía. Esta condición refleja de manera directa la intención universalista de este tipo de modelo, donde el Estado no sólo interviene en las cuestiones sociales, sino que actúa de garante de

derechos. La seguridad social escapa de la lógica de mercado y deja de reconocer el estatus y la jerarquía ocupacional como un condicionante de acceso. De esta manera, el Estado, que tiene un rol predominante en la distribución del ingreso, “hace retroceder los límites del poder capitalista” (Di Costa, 2011).

Reconociendo estos múltiples regímenes de protección con distintos grados de intervención en la cuestión social, a continuación se analizarán las características del sistema previsional argentino a fin de reconocer la lógica de funcionamiento del Estado como protector social de los adultos mayores.

Los orígenes del Sistema Previsional Argentino

Si bien los orígenes del Sistema Previsional en Argentina se remontan a principios del siglo XX, es a partir del peronismo que esta institución comienza a arraigarse en la esfera pública como una competencia esencial del Estado. Hacia 1944, el régimen previsional estaba constituido por unas pocas cajas particulares de los gremios que se regían por la lógica de la capitalización: los aportes y contribuciones realizados se destinaban a engrosar un fondo que tenía por finalidad financiar las prestaciones una vez efectuado el retiro de la vida activa (Isuani, 2008).

Durante el primer y segundo gobierno peronista esta situación se revirtió: no sólo se logró la cobertura legal de todos los trabajadores sino que el principio de reparto reemplazó al de capitalización. En palabras de Isuani (2008): “se impuso así la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución de ingresos y, por tanto, que el aporte realizado no podía ser el único criterio para determinar el haber previsional (...). De esta manera, la lógica individual del seguro privado que caracteriza al sistema basado en la capitalización fue reemplazada en el sistema de reparto por una lógica de solidaridad social: una suerte de pacto generacional implícito”.

En esta etapa de desarrollo del capitalismo global caracterizada por Castel (2005) como “‘Capitalismo Industrial’, con la expansión del consumo de masas basada en el comercio creciente y la redistribución estatal que aseguraban el pleno empleo y los aumentos salariales”, la figura del trabajador constituía la condición *sine qua non* del bienestar social y del acceso a los beneficios de la seguridad social. Según Castel (2003) esta sociedad salarial es una sociedad de *semejantes* desigualitaria y jerarquizada, pero a la vez fuertemente protectora, en la que “la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del trabajo”.

Así, si bien este tipo de administración mediante cajas propias hacía imposible cualquier extensión a una dinámica no contributiva, las condiciones laborales³ imperantes, de mínimos desempleo e informalidad, propiciaban un alcance de cobertura casi total de la población activa (en 1949 había alcanzado a 2 328 000 trabajadores, quintuplicando la cobertura existente en 1944).⁴

La individualización de los riesgos

La transformación regresiva de ese esquema se inicia en la década de 1970, pero es a partir de 1989 y hasta 2001 que se operan las transformaciones más drásticas del sistema previsional argentino —y sobre todo el esqueleto institucional, económico y social— tendientes a amplificar las desigualdades de los ciudadanos. Siguiendo la explicación de Castel (2005) a partir de la periodización del capitalismo, “el pasaje del capitalismo industrial hacia un nuevo nivel de capitalismo, que es más bien un capitalismo financiero y no industrial y que ejerce su hegemonía a nivel mundial, es una de las causas de la desestructuración de la protección social por parte del Estado”.

³ Entre los años 1945 y 1960, período ampliamente difundido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) las tasas de desempleo rondaron entre 3 y 4 por ciento.

⁴ Feldman *et al.*, 1988

La economía argentina que se atuvo a la receta neoliberal —legitimada con su adhesión al Consenso de Washington— funcionó bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas. Este cambio radical en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad.

“La `nueva cuestión social’, esto es, el fenómeno de la exclusión social, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial que se tradujo en altos niveles de desempleo y subempleo, precarización laboral y altos niveles de pobreza, y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso” (Isuani, 2008).

En la esfera de la seguridad social, la lógica predominante intervino por medio de la sanción de la Ley 24241 que reestructuró el régimen previsional estableciendo un sistema mixto. Los beneficiarios pudieron optar entre el régimen de reparto, en el que la prestación provenía enteramente del Estado, y el régimen de capitalización, en el que se combinaban recursos públicos con fondos capitalizados de los afiliados, financiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Además, con la intención de atenuar el déficit fiscal producto de la insolvencia financiera del sistema previsional desde la década del 60, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, aumentando la edad mínima de jubilación en 5 años (de 55 a 60 para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres) y los años con aportes requeridos (pasaron de 20 a 30 los años de aportes efectivos computados).

Las modificaciones enunciadas en conjunción con las dificultades del mercado laboral —una tasa de desempleo que pasó del 6,9% en 1991 a 18,3% en 2001 y en los jefes de hogar particularmente del 3,3% en 1991 a 14% en 2001, y un incremento de la participación del trabajo no registrado en el total de los puestos de trabajo asalariados que pasó de 25,2% en mayo de 1990 a 38,1% en octubre de 2001 (Lieutier y Ludmer, 2011)— impactaron negativa-

mente en las cuentas públicas y en el acceso al sistema de seguridad social. Desde el punto de vista fiscal, la caída en el número de aportantes sobre ocupados que disminuyó del 55% en octubre de 1994 al 43% en mayo de 2003, ocasionó que cerca del 70% del gasto previsional fuera financiado por impuestos diferentes de los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal (Cetrángolo y Jiménez, 2003). En términos de cobertura previsional, la rigurosidad y exigencia de las nuevas condiciones de acceso impactaron en la proporción de beneficiarios que pasó del 77% en 1994 al 66% en 2003 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Volviendo a Castel (2005), en esta lógica de funcionamiento: “hay un proceso más profundo que está en juego, que es a la vez un proceso de descolectivización y de reindividualización y que juega en varios niveles. (...) Respecto del manejo de riesgos, hace que los trabajadores se aseguren a sí mismos siempre y cuando puedan, es decir, que paguen por su seguridad según la lógica liberal, hace que el aumento de la inseguridad social vaya en dirección de una sociedad que estaría separada entre ganadores y perdedores de las transformaciones en curso y que en lugar de una sociedad solidaria estaríamos en una especie de sociedad dual, que no sería una sociedad de semejantes”.

La reaparición del Estado: 2003-2011

Sobre esa base, desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, fue llevado adelante un conjunto de modificaciones del sistema previsional.

Algunos autores (Danani y Beccaria, 2010) señalaron este proceso como de *contrarreforma* en el sentido que, siguiendo la lógica que tuvo capacidad de imponerse y orientar la acción estatal durante la década de 1990, se constata un accionar en dirección opuesta: “el

gobierno asumió como emblema lo que a menudo, desde la oposición, se le reprochaba como estigma y acusación: la responsabilidad del Estado contra la inspiración en principios estatistas; la preservación de los ahorros, de naturaleza social, frente al supuesto de violación de la propiedad privada; capacidad de decisión y vocación distribucionista, contra la crítica por el uso arbitrario de los recursos con fines clientelistas y como recurso de poder”.

La política previsional implementada vino a reivindicar el respeto y la inclusión de los adultos mayores, postergados en el colectivo social, por medio de herramientas diametralmente opuestas a las utilizadas anteriormente. Por un lado, se mejoró el nivel de los haberes jubilatorios mínimos en virtud de la sanción de diferentes decretos. Por otro lado, hubo una significativa expansión de la cobertura previsional (adultos mayores con acceso al beneficio previsional de la seguridad social sobre el total de los adultos mayores), en especial por la puesta en práctica de lo que se dio a conocer como “Moratoria Previsional”. Pero, sin conformarse con la extensión de esta garantía, se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria que estableció una actualización periódica de todos los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año, institucionalizando su movilidad. Además, en 2008 se eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (las AFJP), sustituyéndose por un sistema único de reparto administrado por el Estado.

Es importante destacar también que, en el marco de la transformación en la lógica de las políticas de ingresos, además de las medidas enunciadas focalizadas principalmente en los adultos mayores, se llevaron a cabo otras destinadas a los demás grupos vulnerables. La de mayor trascendencia, no sólo por su impacto en las tasas de pobreza e indigencia, sino también por su carácter redistributivo, fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS). A partir de la sanción del Decreto 1602/9 a fines de octubre de 2009, los niños menores de 18 años y los discapacitados de todas las edades, hijos de desocupados, monotributistas sociales y trabajadores que se desempeñen en el circuito

informal o que perciben un ingreso inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), tienen el derecho a recibir una prestación monetaria no contributiva, análoga a la asignación familiar percibida por los trabajadores en relación de dependencia. De igual modo que la reforma del sistema previsional, esta medida universaliza un derecho que históricamente estuvo restringido a los trabajadores registrados, rompiendo con la lógica de exclusión imperante.

Retomando la investigación en curso, a continuación se caracterizarán las medidas mencionadas anteriormente y se analizará el impacto generado tanto en la cobertura como en los ingresos de los beneficiarios, con el fin último de analizar la evolución en el nivel de bienestar de los adultos mayores en relación con la satisfacción de sus necesidades básicas.

Cobertura previsional

Hacia 2003, el país heredaba en materia previsional un régimen mixto, con un componente de reparto y otro de capitalización, con dos millones de beneficiarios y una tasa de cobertura de adultos mayores cercana al 66%. Teniendo en cuenta las limitaciones propias del mercado de trabajo imperantes, con 21,4% de desocupación (sin tener en cuenta los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar) y 49,1% de empleo no registrado en la seguridad social y la tasa de pobreza vigente de 48% para el total de la población y 27% para los adultos mayores, era pertinente dudar de las competencias del mercado en materia redistributiva.

Para el caso particular de los adultos mayores, la transformación de este escenario debía provenir, en primera instancia, de la disociación del acceso a la seguridad social y la experiencia en el mercado laboral. Con miras a este propósito fueron dos las medidas que cobraron especial importancia: el Plan de Inclusión Previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

El Plan de Inclusión Previsional surge “como medida de corto plazo para incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos

adultos mayores que, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y en el sistema previsional en los años 90, (el incremento en la edad jubilatoria y los años de aportes necesarios) se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio (Observatorio de la Seguridad Social)”.

Desde enero de 2005 la medida se articuló por medio de la Ley 25994 (artículo 6) y el Decreto 1454/05 que reglamentó la Ley 24476. Este cambio en la legislación permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes accedieran a un plan de facilidades para obtener un beneficio previsional por medio del descuento de la deuda de la prestación mensual en hasta 60 cuotas. Si bien la Ley 25994 estuvo vigente hasta abril de 2007, aún sigue en vigor la Ley 24476, la cual establece un plan de facilidades de pago para aquellos trabajadores autónomos que adeuden aportes devengados a la ANSES hasta el 30 de septiembre de 1993.

Respecto de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en diciembre de 2008 se sancionó la Ley 26425 que dio comienzo a un nuevo régimen previsional, estableciendo la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único Régimen Previsional Público. Este nuevo régimen, público, solidario y de reparto, puso fin al régimen mixto existente (de reparto y de capitalización). A partir de ese momento, el pago de las prestaciones comenzó a realizarse mediante recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales efectuados por los trabajadores en actividad, junto a impuestos específicos recaudados por el Estado.

Vale aclarar aquí que si bien la medida que impactó en el acceso y cobertura del sistema previsional se refiere principalmente al Plan de Inclusión Previsional, la conjunción de esta política con la creación del SIPA tuvo especial trascendencia en lo que hace a la lógica equitativa de la protección social. Esto radica, fundamentalmente, en que, si bien los fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tienen un gran componente contributivo previsional, la participación de impuestos específicos recaudados por el Estado (IVA, Impuesto a

las Ganancias, entre otros) es más que significativa. En 2010 el 22% de los ingresos de la ANSES provenían de la recaudación impositiva, el 17,3% de contribuciones del Estado (que se deduce de la coparticipación) y el 56% de aportes de los trabajadores activos.

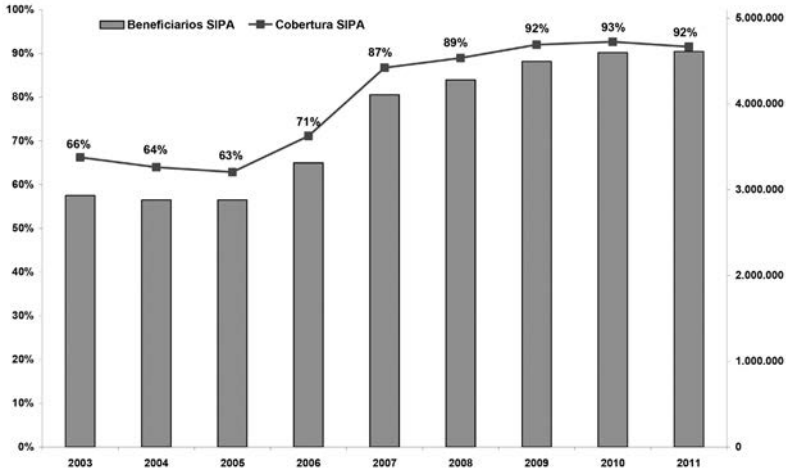
La combinación de estas medidas no sólo tuvo (y tiene) por finalidad ampliar la cobertura y asegurar la solvencia del sistema, sino que retribuyó a los adultos mayores que, sin acceso a la jubilación por aportes, contribuyeron mediante el pago de impuestos (contribución indirecta). Generalmente los individuos con mayor inestabilidad laboral (trabajadores informales, subocupados y desocupados) perciben ingresos menores que destinan exclusivamente al consumo. Considerando que el consumo está gravado por el IVA (cuya alícuota es del 21%), este colectivo estaría soportando una carga impositiva sustancial, al tiempo que con la lógica contributiva clásica estarían excluidos del sistema previsional.

El gráfico 1 presenta la evolución de la cobertura previsional. Entre 2003 y 2011, el número de jubilados totales se duplicó llegando a más de 4 millones y medio de beneficiarios. Esta extensión de beneficiarios implicó un aumento de la cobertura que pasó del 66% en 2003 al 92% en 2011.

La ampliación de la cobertura es perceptible a partir de 2006 cuando se pone en marcha la Moratoria Previsional. Entre el cuarto trimestre de ese año y el primero de 2007 tuvo lugar la mayor incorporación de beneficiarios por moratorias (gráfico 2). El número de beneficios para esos dos períodos ascendió a un millón, mientras que desde su inicio hasta el segundo trimestre de 2011 totalizaron 2 652 560.

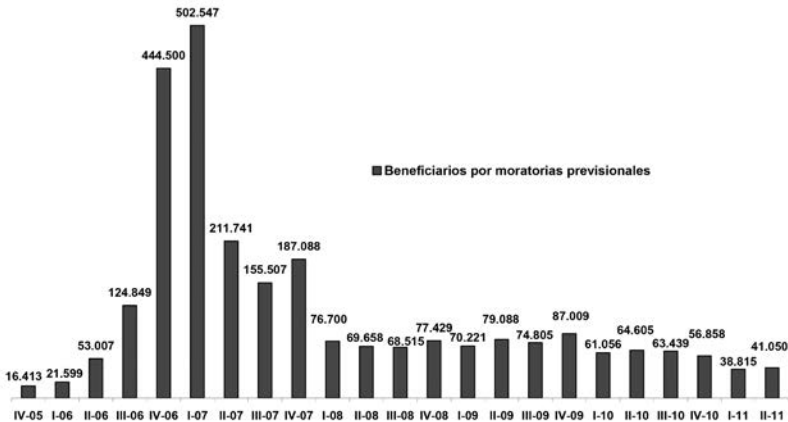
El comportamiento en la cantidad de beneficiarios de los distintos trimestres responde al hecho de que al inicio de la implementación de la medida accedieron al beneficio todos los adultos mayores excluidos (adultos mayores de todas las edades superiores a 60 años en mujeres y 65 en hombres), mientras que la estabilización en ese número desde el primer trimestre de 2008 respondió al crecimiento vegetativo (de aquellos individuos que cumplen con la edad jubilatoria y no cuentan con los años de aportes suficientes).

Gráfico 1: Cantidad de beneficiarios y cobertura previsional.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Gráfico 2: Beneficiarios por Moratorias Previsionales por trimestre.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

Además de los adultos que durante sus años de actividad tuvieron trayectorias laborales inestables y precarias, existe otro colectivo especialmente susceptible de padecer situaciones graves de deterioro en sus condiciones económicas y sociales de vida: las mujeres amas de casa. En primer lugar porque su posición económica es muy débil, como consecuencia de que su participación laboral en el mercado de trabajo no ha existido o, si lo ha hecho, ha sido escasa e intermitente. En segundo lugar, las mujeres mayores tienen más probabilidades de alcanzar edades elevadas.

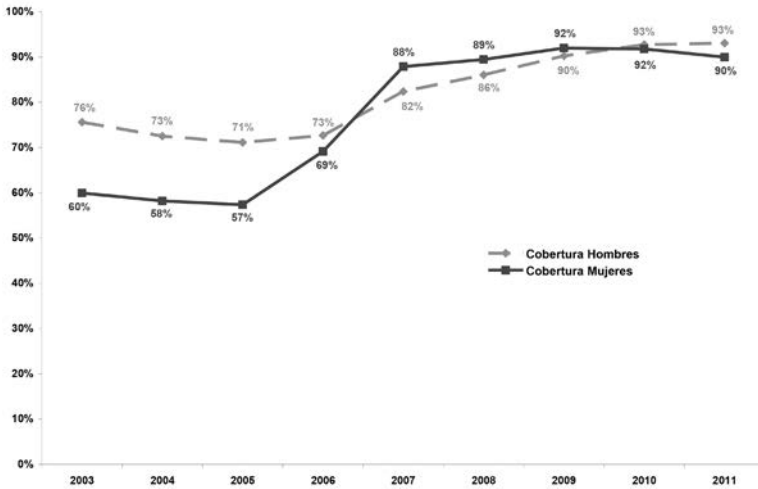
El reconocimiento de la mujer como trabajadora dentro del hogar, ama de casa y sostén familiar fue uno de los pilares que sustentaron la puesta en marcha de la Moratoria Previsional. Si en el pasado la condición excluyente de la seguridad social estaba referida a la experiencia laboral (y las amas de casa sólo accedían en condición de pensionadas, siempre y cuando estuvieran casadas con trabajadores que hubieran realizado sus aportes), a partir de 2006 el foco se pone en la universalización del acceso como derecho ciudadano; un giro copernicano del anterior criterio corporativista.

Analizando el gráfico 3 es posible observar que hasta 2005 las tasas de cobertura del sistema previsional tenían trayectorias muy diferenciadas según se tratase de hombres o mujeres. Mientras que la tasa de cobertura de los hombres oscilaba entre el 71% y el 76%, en las mujeres lo hacía en torno al 60%. Este panorama se transformó radicalmente con el Plan de Inclusión Previsional implementado en 2006. Si bien esta medida benefició a todos los adultos mayores sin acceso al subsistema de previsión social, el impacto en el colectivo de las mujeres fue mucho más pronunciado que en el de hombres. En 2006 la cobertura en mujeres creció 12 puntos respecto de 2005, pasando del 57% al 69%. La cobertura en hombres aumentó en 2 puntos pasando del 71% al 73%.

En esta línea, en 2007, ocurrió un fenómeno inaudito en la historia del sistema previsional argentino: la cobertura en mujeres superó a la de los hombres; mientras que para las primeras se ubicó en torno al 88%, en los hombres llegó al 82%. Desde ese año en

adelante las trayectorias se suavizaron y mantuvieron en torno al 92%. Hacia el 2011 las mujeres -que iniciaron la gestión con una tasa de cobertura del 60%- estaban cubiertas en un 90%, mientras que los hombres —cubiertos en el 2003 en un 76%— lo estaban en un 93%.

Gráfico 3: Cobertura previsional por sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

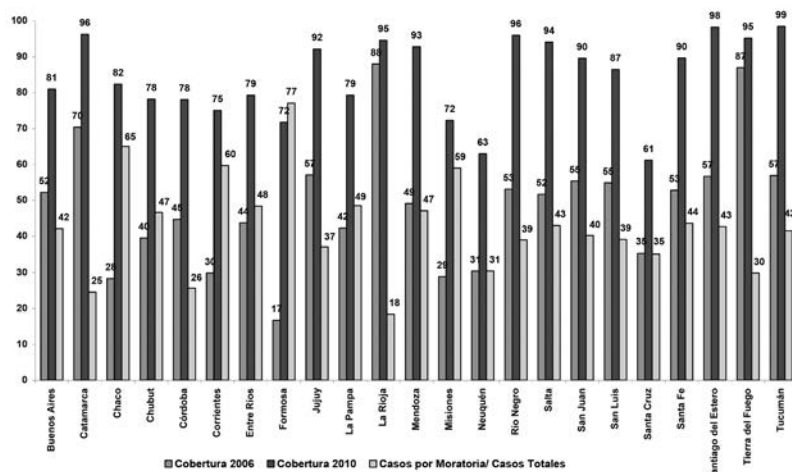
Para entender mejor estas circunstancias es menester analizar la proporción de adultos mayores de cada sexo y la relación en el crecimiento absoluto de beneficiarios. Según los censos de 2001 y 2010 las mujeres de 60 y más años, duplicaban a los hombres de 65 y más (que es la población sujeta a análisis). Analizando la cobertura del sistema previsional en 2005, del total de beneficiarios, 1 073 939 eran hombres y 1 766 238 mujeres; es decir, mientras la cantidad total de mujeres adultas duplicaba a la de los hombres, la cantidad de beneficiarias mujeres era superior en sólo un 64%.

Al analizar el universo de beneficiarios para 2011 compuesto por 1 581 638 hombres y 3 006 061 mujeres, se puede observar entonces cómo el plan de inclusión previsional impactó en la composición del universo de beneficiarios que coincide con la relación existente “2 a 1” entre el número de mujeres y hombres adultos mayores.

Otra de las implicancias de la puesta en marcha de esta medida está relacionada con su impacto geográfico. Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias por provincia (gráfico 4), puede observarse cómo aquellas provincias que hacia 2006 tenían las menores tasas de cobertura sacan el mayor rédito de esta política.

Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones que hacia 2006 tenían las tasas de cobertura más bajas del país —de 28%, 30%, 17% y 29% respectivamente—, en el año 2009 presentan tasas del 82%, 75%, 72% y 72%. En estas provincias la moratoria previsional cobra un papel singular: del total de beneficios los casos por moratoria fueron del 65%, 60%, 77% y 59%.

Gráfico 4: Tasa de Cobertura y proporción de beneficiarios incorporados por Moratoria por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Estos resultados, para éstas y el resto de las provincias, serán utilizados a la hora de explicar los diferenciales en los montos de haberes medios y la evolución regional de la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores.

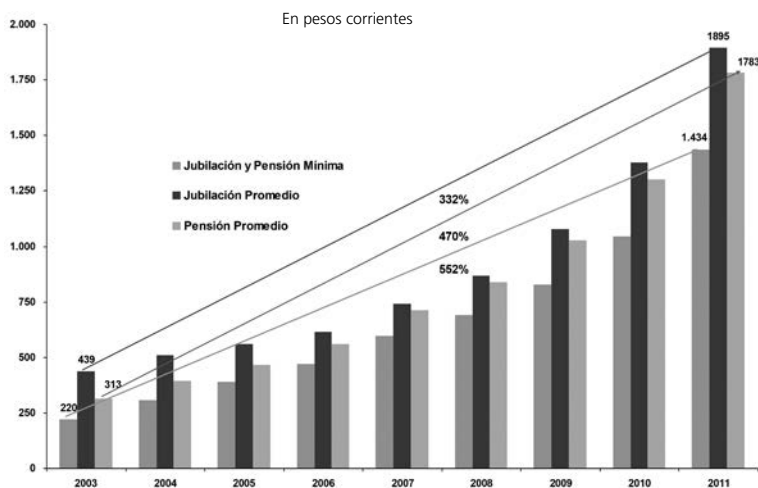
Haberes jubilatorios

Durante 35 años, desde 1976 hasta el año 2001, el haber mínimo medido en términos reales reflejó una trayectoria negativa. El deterioro del poder adquisitivo de los adultos mayores que percibían el haber mínimo llegó a su nivel más bajo durante la Convertibilidad, cuando el piso de las prestaciones estuvo congelado durante 10 años en \$ 150, hasta que volvió a aumentar en julio de 2002. A partir de 2003, la tendencia se revirtió y la variación real de las prestaciones volvió a mejorar su poder adquisitivo. Hasta 2008 los aumentos en los haberes previsionales se debieron exclusivamente a decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. A partir de 2009 se implementó la Ley de Movilidad Jubilatoria, medida con gran incidencia en la mejoría del bienestar de los adultos mayores, que junto con las moratorias y la creación del SIPA transformaron la naturaleza del sistema previsional argentino.

En el gráfico 5, que representa la evolución de los haberes mínimos y medios, se destacan dos fenómenos. Por un lado, si bien los haberes se incrementaron desde 2003, es a partir de la Ley de Movilidad Jubilatoria (2009) donde podemos observar un mayor impacto de la política redistributiva. La jubilación y pensión mínima treparon a \$ 1434,⁵ incrementándose en 552% respecto de 2003,⁶ mientras que las jubilaciones y pensiones promedio lo hicieron en 332% y 470% respectivamente.

⁵ Al momento de realizada esta investigación (abril de 2012) la jubilación mínima asciende a \$1687. En septiembre pasó a \$1879,67.

⁶ Si se utilizara como período de comparación el mes de mayo, el crecimiento de los haberes mínimos entre 2003 (\$ 150) y 2011 (\$ 1434) sería de 850%.

Gráfico 5: Jubilación Mínima y Media.

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

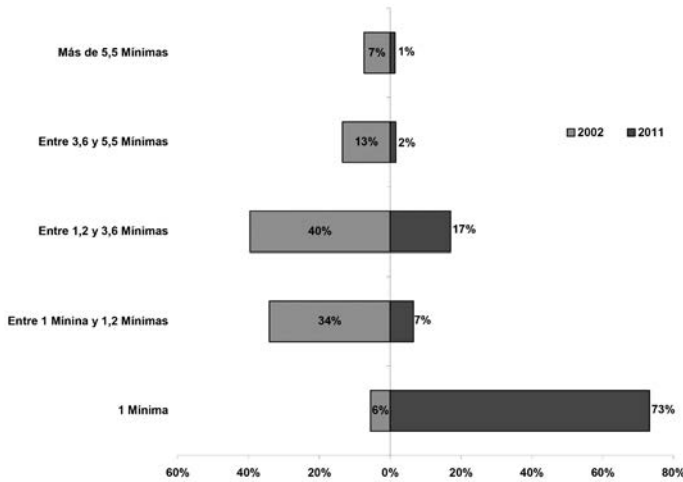
Por otro lado, comparando el comportamiento de los haberes mínimos y medios, puede observarse cómo las medidas implementadas, para ampliar la cantidad de beneficiarios y recomponer los ingresos, acortaron la brecha existente entre ambos. Mientras que en 2003 la jubilación mínima representaba el 50,1% de la jubilación media, hacia 2011 esta proporción ascendía al 75,6%.

Una de las causas asociadas con este comportamiento está vinculada con la entrada masiva de beneficiarios por condición de moratoria. Como se mencionó anteriormente, entre 2006 y 2011 la cantidad de beneficiarios del Plan de Inclusión Previsional ascendió a más de 2 600 000 y en su mayoría accedieron al haber mínimo. Así, mientras que en 2002 el 5% de los beneficiarios correspondía a la categoría de haber mínimo, en 2011 esta cifra trepaba al 75% (gráfico 6).

Otra de las razones emparentadas con este comportamiento está relacionada con el crecimiento del haber mínimo desde 2003 a esta

parte. El aumento de los haberes mínimos por resoluciones y decretos permitió no sólo la recomposición de ingresos, sino que al absorber a los beneficiarios de haberes próximos a esta categoría, aplanó aún más la pirámide de beneficiarios. Es importante resaltar que este tipo de distribución, de engrosamiento de la base y disminución de las categorías de haberes mayores a la mínima, estaría indicando una distribución intrageneracional más progresiva respecto de 2002 en conjunción con una universalización del sistema.

Gráfico 6: Distribución de Beneficiarios según Haberes.



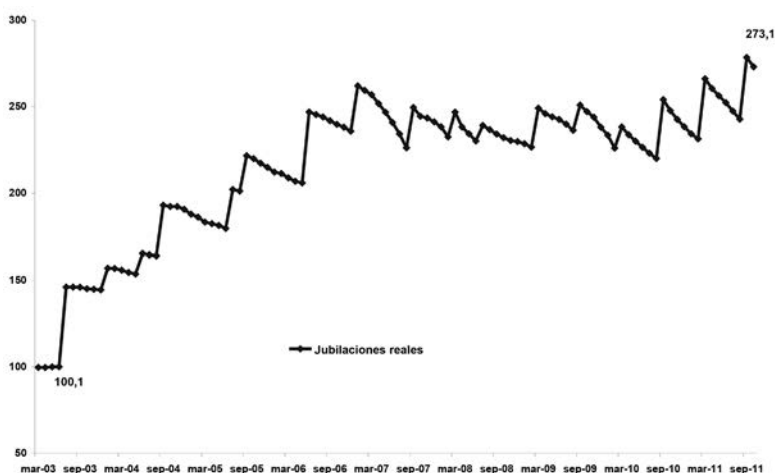
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

Si bien la salida de la Convertibilidad y la crisis económica y social de 2001 urgían un cambio de rumbo institucional e ideológico en materia previsional, las reformas posibles eran de variada naturaleza. Las políticas implementadas tuvieron un fuerte ímpetu de universalización y reparto solidario progresivo contra una cobertura acotada y de replicación de las condiciones de exclusión del mercado

laboral. Es importante recordar esta caracterización ya que muchas teorías económicas sostienen que el esquema de redistribución propiciado no implicaría un mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de los adultos mayores, sino que la mejoría del piso tendría su contracara en los haberes de los beneficiarios de categorías superiores a la mínima.

Respecto del poder de compra de la jubilación mínima (Gráfico 7), es posible observar cómo, a lo largo del tiempo, las distintas medidas y políticas no sólo contrarrestan las variaciones de los precios, sino que posicionan a los adultos mayores en una situación de mejoría considerable respecto de 2003. Tomando como base 100 el poder de compra de la jubilación mínima de marzo del año 2003 vemos para septiembre de 2011, con 12 decretos y 6 aumentos por la ley de Movilidad Jubilatoria, que el poder de compra trepó a 273,1. Es decir, el poder adquisitivo de la jubilación mínima aumentó un 173,1% (calculado en base al IPC calculado por los institutos de estadísticas provinciales).

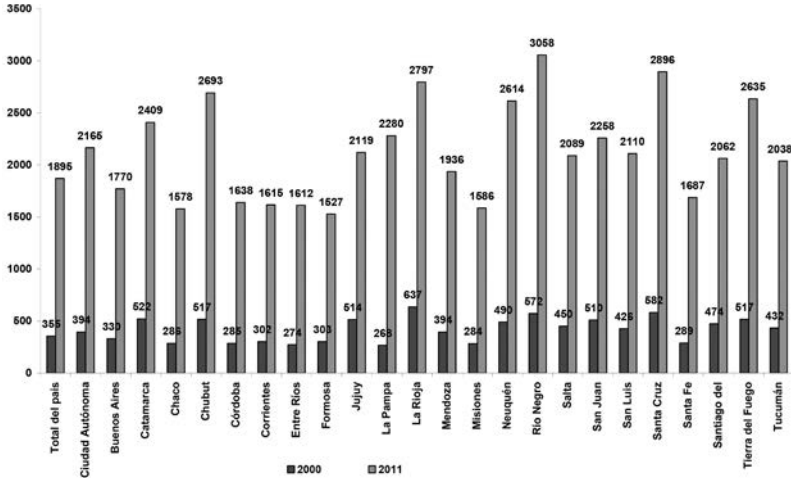
Gráfico 7: Poder de compra de la Jubilación mínima.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES y los Institutos de estadísticas provinciales.

Una cuestión importante está relacionada con la distribución regional de los adultos mayores y la evolución de sus haberes. El gráfico 8 muestra los haberes previsionales medios para las distintas provincias y el total del país. Si bien el panorama en relación con la distribución de ingresos por provincias para 2011 es semejante al de 2000 (las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones y Santa Fe tenían un promedio de haberes inferior al total nacional), se produce una mejora en relación con esta diferencia: en 2000 los haberes de dichas provincias representaban el 81% de los haberes medios del total del país, mientras que en 2011 representaron el 91%, dejando en evidencia una equiparación geográfica.

Gráfico 8: Haberes Previsionales Medios por provincia.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Una de las explicaciones respecto de la disparidad de haberes está relacionada con las actividades desarrolladas en cada una de las provincias y el diferencial de aportes realizados en relación con los salarios. Otra, con la introducción de nuevos beneficiarios antes no cubiertos que con la moratoria previsional acceden al haber mínimo con el descuento. Es válido suponer que en las provincias con trabajadores dedicados mayormente a actividades peor remuneradas se den también las tasas más altas de desocupación e informalidad.

Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias (gráfico 4), puede observarse que las provincias con menores haberes medios son también aquellas que hacia 2006 contaban con la cobertura previsional más baja a nivel nacional. Relacionando estos datos con los beneficiarios incorporados por moratoria, es posible aseverar que este tipo de política no sólo amplió la cobertura de la seguridad social, sino que también transgredió las barreras de exclusión regional al beneficiar especialmente a las provincias con menor cobertura.

Pobreza en adultos mayores

Habida cuenta de la caracterización del sistema previsional argentino, del análisis referido a las políticas tendientes a ampliar la cobertura y recomponer los haberes jubilatorios, resulta menester en esta instancia estudiar el impacto de este nuevo paradigma previsional. Tomando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se calcularon las tasas de pobreza en adultos mayores para el período comprendido entre 2003 y 2011, por provincia y según composición del hogar.⁷

⁷ Cálculos realizados en base a metodología detallada en anexo metodológico al final del documento.

Resultados

El gráfico 9 presenta los resultados de este análisis. Si bien las políticas enunciadas y caracterizadas afectaron sólo a los beneficiarios del sistema previsional, el cálculo de pobreza se realizó sobre el universo de los adultos mayores. Esta decisión se fundamenta en la amplitud de la cobertura previsional y, desde un punto de vista metodológico, en el interés que tiene la investigación de analizar rigurosamente las condiciones de vida de este grupo, tanto de los asegurados como de los excluidos.

Gráfico 9: Tasa de Pobreza en Adultos Mayores.



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

Hacia el tercer trimestre de 2003, el 27% de los adultos mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este resultado no resulta llamativo si se tiene en cuenta que hacia 2003 la cobertura previsional era tan sólo del 66% y los haberes mínimos eran de \$ 220 (cuando la línea de pobreza era de \$ 227 por adulto equivalente).

A medida que evoluciona la política previsional observamos cómo la pobreza disminuye de manera pronunciada. Este fenómeno lo vinculamos esencialmente con la recomposición, por un lado, de los haberes jubilatorios mínimos y, por el otro, de los ingresos de la sociedad en general (que hasta finales de 2006 tuvo a cargo a aquellos adultos mayores que, careciendo de beneficios previsionales, dependían de los ingresos familiares). A partir del tercer trimestre de 2006 la implementación de las moratorias previsionales impacta fuertemente en la satisfacción de las necesidades de los adultos mayores.

Desde principios de 2007 hasta mediados de 2010, la evolución del índice de pobreza se estabiliza. Esta dinámica debe relacionarse con la yuxtaposición de dos sucesos: por un lado la caída en el poder adquisitivo de los haberes sujeto a la aceleración inflacionaria, y por el otro, la entrada masiva de adultos mayores al sistema previsional por condición de moratoria. Si bien el aumento de precios afectó negativamente el bienestar de los adultos mayores repercutiendo en la tasa de pobreza, este resultado se vio compensado por el crecimiento en la cobertura del sistema previsional.

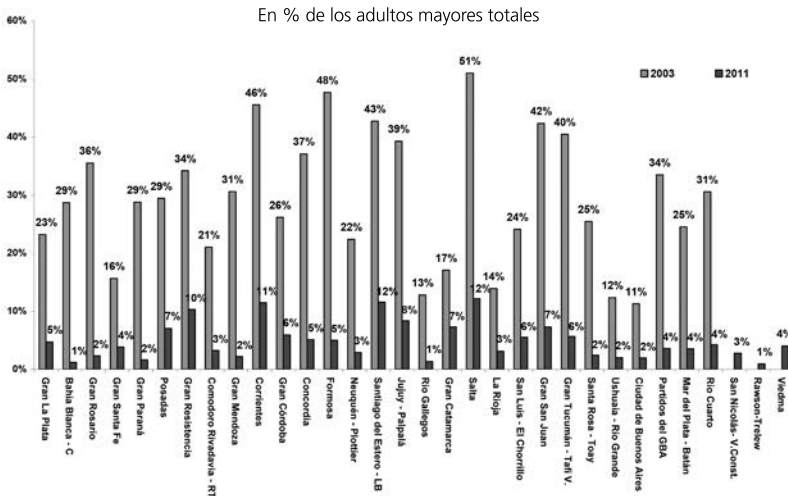
Esta situación de “neutralización de efectos” llegó a su fin con la ley de Movilidad Jubilatoria (desde marzo de 2009) que impactó de manera decisiva en el bienestar de los adultos mayores, verificándose para los primeros y terceros trimestres los mayores descensos en la tasa de pobreza (en el tercer trimestre de 2011 fue de 3 puntos porcentuales). A partir de 2009, la combinación de las reformas del sistema previsional, que operan a escala intensiva como extensiva, se potencian para obtener resultados cada vez mejores.

Otro rasgo importante del nuevo sistema previsional argentino está relacionado con su impacto regional (gráfico 10). Todas las provincias sufrieron caídas importantes en la tasa de pobreza respecto de 2003. Incluso en algunos aglomerados donde la pobreza afecta a más del 40% de sus habitantes⁸ (Jujuy, Chaco, Corrientes,

⁸ Algunos autores fundamentan esta situación en la existencia de núcleos duros de pobreza donde, independientemente de la reversión del ciclo económico y la expansión de la protección social, la replicación intergeneracional de las condiciones de

Formosa, Misiones y Santiago del Estero), las políticas implementadas redujeron en al menos un 50% la cantidad de adultos mayores pobres.

Gráfico 10: Pobreza en Adultos Mayores por provincia.



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

Las provincias con mayor proporción de adultos mayores pobres en 2011 eran Corrientes, Santiago del Estero y Salta con tasas entre 11% y 12%. Hacia 2003, también eran éstas las provincias con peores resultados pero con tasas del 46%, 43% y 51% respectivamente. En ocho años la pobreza descende para una en 35 puntos, y para las otras en 31 y 38 puntos; es decir, sufren descensos del 76%, 72% y 75%.

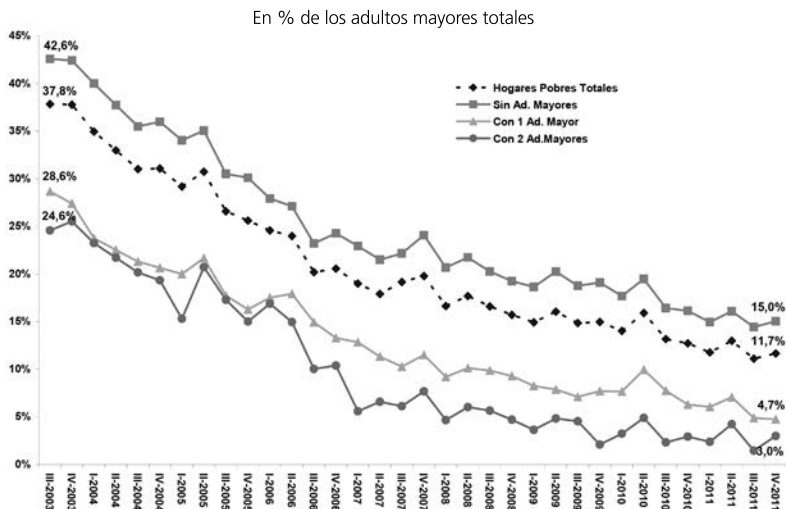
vida en conjunción con las problemáticas del mercado laboral conllevan a un grado de exclusión social superior a la media nacional.

Un caso particular es el de Formosa. Si bien esta provincia al igual que las anteriores tiene en 2003 una tasa de pobreza superior a la media (27%) que se ubica en torno al 48%, hacia 2011 la cantidad de adultos mayores pobres desciende al 5%. En esta oportunidad, la reforma del sistema previsional impacta en la tasa de pobreza disminuyéndola en un 90%. En este sentido, lo destacable entonces se asocia no sólo con la mejora en el bienestar de los adultos mayores a nivel nacional, sino también con la modificación del mapa de pobreza vigente hasta 2003.

Continuando con el análisis, y considerando que la composición de los hogares es un factor clave a la hora de explicar las condiciones económicas y sociales de vida, se observó la evolución de la tasa de pobreza en los hogares en relación con su composición etárea. Huenchuan y Guzmán (2007) señalan que en muchas ocasiones “los adultos representan un “apoyo” económico para sus familias. Éste iría desde la contribución por parte de la persona mayor a los gastos de la familia en la que convive, hasta situaciones en que la pensión del mayor representa el ingreso familiar más seguro, debido fundamentalmente a la inestabilidad laboral de los miembros activos del hogar”.

En el gráfico 11 está representada la evolución de la pobreza para hogares sin miembros adultos mayores, hogares con uno y hogares con dos. Si bien al inicio del ciclo la presencia de adultos mayores en los hogares es determinante en relación con la tasa de pobreza, la cantidad no tendría un efecto tan categórico (la explicación que vincula la existencia de tasas de pobreza menores en hogares con miembros adultos mayores se refiere principalmente a que, en virtud de la escala de equivalencias, la jubilación o pensión mínima es superior a los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza por lo que el excedente amortigua la escasez de recursos de otros miembros evitando que el hogar sea considerado pobre). Hasta el tercer trimestre de 2006 las tasas de pobreza de los hogares con uno y dos adultos mayores tuvieron una evolución similar e incluso tasas de pobreza idénticas en algunos períodos.

Gráfico 11: Tasa de pobreza en hogares según cantidad de miembros adultos mayores.



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

A partir del cuarto trimestre de 2006 y el primero de 2007 el número de adultos mayores pasa a ser un factor decisivo en el bienestar de los hogares. No sólo se amplía la brecha que los separa de los hogares sin miembros de ese colectivo, sino que, conforme aumenta la cantidad de éstos, la tendencia a la baja es más acentuada.

El aumento en los haberes previsionales y el acceso a los beneficios para el 92% de la población adulta mayor repercutió significativamente en la relación inversa entre pobreza y número de jubilados. Previamente la existencia de miembros adultos mayores no garantizaba esta correspondencia dada la exclusión de los pasivos con trayectorias laborales inestables o las amas de casa sin ingresos.

En base a los resultados obtenidos, podría suponerse que, en la actualidad, los adultos mayores dejan de ser una carga económica

en los hogares y aseguran una mayor predisposición a la satisfacción de las necesidades básicas.

Conclusión

Hacia 2003, el país se encontraba sumido en un contexto de crisis económica y social con una normativa institucional regulada por las fuerzas del mercado. La pobreza e indigencia que llegaban al 48% y 20% respectivamente, no eran otra cosa que el corolario de un modelo de país importado con reglas de juego que alentaban la desarticulación productiva y social. En esta lógica, en la que la mano de obra era el factor de producción de ajuste, la flexibilización del mercado laboral (legitimada durante la Convertibilidad) tuvo su impacto menos deseado pero más previsible: una tasa de desocupación del 21,4% (sin tener en cuenta los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar) y una tasa informalidad del 49,1%.

Si bien estas cifras resultaban alarmantes para las condiciones de vida de la población, las consecuencias más directas no terminaban allí. La existencia de un sistema previsional (fragmentado en dos regímenes: de reparto y de capitalización), donde primaba el binomio trabajadores/aportantes, no podía tener otro impacto en el colectivo de los adultos mayores que no fuera la desprotección y la exclusión social. Hacia 2003, la tasa de cobertura previsional era de 66% y el haber mínimo de \$ 220. En este contexto, el 27% de los adultos mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este segmento poblacional vulnerable no escapaba a la lógica de mercado donde los individuos debían responder a sus riesgos por sus propios medios.

Con la asunción como presidente de Néstor Kirchner en 2003, la sociedad estuvo en condiciones de “dar vuelta la página” para reescribir la historia desde otra perspectiva. Desde el campo de la seguridad social, se sostiene que el gobierno tuvo un *carácter refundacional en sus acciones* (Danani y Hintze, 2010), al pasar de un

ciclo de reformas de mercado a un ciclo de reformas del Estado. En el campo del sistema previsional, se dio el salto discontinuo más significativo de la historia (Moreno, 2007) al quebrar parcialmente la lógica contributiva dominante.

Con la finalidad de extender e intensificar la seguridad previsional a aquellas personas excluidas del mercado laboral formal, el Gobierno puso en marcha distintas políticas: el Plan de Inclusión Previsional, la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino y la ley de Movilidad Jubilatoria. Estas medidas ampliaron la cobertura al 92% de los adultos y recompusieron el poder adquisitivo en 173% (respecto de 2003), teniendo un impacto directo en la tasa de pobreza que disminuyó al 4% en 2011.

Así, el *estatus jurídico de jubilado* (Danani y Hintze, 2010), que tiene basamento en una ley, con garantías concebidas como de *irrenunciable obligación constitucional* (la garantía de la movilidad, la del mismo trato para todos los afiliados y la del acceso a la previsión), deja de asociarse con un grupo poblacional con mayor vulnerabilidad económica y social, y alude en la actualidad a un colectivo con mayores oportunidades de acceso a condiciones de vida dignas y seguras.

El nuevo paradigma previsional es diametralmente opuesto a los anteriores no sólo por sus efectos directos en la calidad de vida de los adultos mayores, sino que trasciende al cambiar la esencia del esquema de protección social instaurado desde los '70. Si bien aún no es posible reconocer este régimen como propio de un Estado de bienestar social-demócrata, donde la condición de beneficio viene de la mano de la ciudadanía, desde la óptica de los autores creemos encontrarnos en el camino, cada vez más distanciados del sistema heredado.

En este sentido, profundizar la universalización y el acceso a la seguridad social por la condición de ciudadano, en sintonía con un cambio en el financiamiento del sistema previsional, son tópicos relevantes a discutir que quedarán latentes para futuras investigaciones.

Anexo metodológico

Encontramos que una de las maneras más ciertas de indagar sobre las consecuencias de estas medidas está emparentada con el análisis del nivel de bienestar de los adultos mayores en términos de la evolución de la pobreza. Si bien son variadas las maneras de objetivar este aspecto, partiendo de la asociación entre pobreza y estándar de vida, haremos uso del “enfoque del ingreso” a partir del cual se calcula el ingreso mínimo o línea de pobreza (LP) por encima del cual todas las necesidades básicas se satisfacen (INDEC, 2004). De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso resulta menor que la “línea de pobreza”, es decir, si no es suficiente para mantener un *nivel de vida considerado mínimo* (Feres-Mancero, 2001).

Entre los enfoques existentes al interior de los indicadores de pobreza por ingreso, utilizamos el *absoluto*, a partir del cual la línea de pobreza se determina por la canasta básica alimentaria y el coeficiente de Engels.

Para determinar el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) se utilizó desde el tercer trimestre de 2003 hasta el último de 2006 el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. A partir del primer trimestre de 2007 se actualizó el valor de la canasta básica alimentaria por medio de los rubros alimentos y bebidas de los IPC de cinco provincias: Santa Fe, Córdoba, San Luí, La Pampa y Jujuy.

La canasta básica total (CBT), resulta del producto entre la CBA y la inversa del Coeficiente de Engels (ICE) (que determina la proporción del gasto de los hogares que es destinada a bienes y servicios que no son los alimentarios). Hasta el último trimestre de 2006 se utilizó el cálculo publicado por el INDEC, pero a partir del primer trimestre 2007 esta canasta se recalculó en base a distintas observaciones.

Por un lado, como se indicó previamente, la CBA se actualizó por medio de los rubros Alimentos y Bebidas de las provincias que publican esos capítulos del IPC separadamente. Por el otro, dada la

disparidad en la evolución de los precios relativos de los distintos bienes (a partir de 2007, con el alza de los precios internacionales, los alimentos sufrieron incrementos de precios mayores que el resto de los bienes y servicios), se actualizó el Coeficiente de Engels publicado por INDEC por medio de un coeficiente que indica el cambio de los precios relativos de los bienes y servicios no alimentarios (a partir de los datos de las mismas cinco provincias anteriores) respecto de los alimentos.

Así, la CBT utilizada para medir la tasa de pobreza en adultos mayores provino del siguiente cálculo:

$$\text{CBT (2007-2011)} = \text{CBA (5 Provs. AyB)} * \text{ICE (INDEC)} * \text{IPC}_{(5 \text{ Provs. s/AyB})}$$

$$\text{IPC (5 Provs. Ay B)}$$

Respecto de la unidad de ingreso a comparar, si bien existen distintas alternativas (ingreso total del hogar, ingreso per cápita e ingreso por adulto equivalente), la investigación se atuvo a las recomendaciones de Feres y Mancero (2001). Los autores señalan que la manera *de aprehender adecuadamente las necesidades individuales* está vinculada con el análisis de características como la edad y el género de cada componente del hogar, por lo que haremos uso del ingreso por adulto equivalente.

Bibliografía

- Castel, Robert, 2011, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- Castel, Robert, 2005, Reflexiones sobre la relación: Estado, mercado, neo-liberalismo, trabajador móvil y seguridad social, INCASUR, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka, 2004, “Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____, 2008, “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”, Sección de Estudios del Desarrollo, Documento N° 205, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Juan P. Jiménez, 2003, “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago de Chile.
- Danani, Claudia y Alejandra Beccaria, 2010, “La reforma de la Seguridad Social argentina en el período 2003- 2009: un análisis del proceso político en torno del sistema previsional”, Trabajo presentado en el V° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. México.
- Danani, Claudia y Susana Hintze, 2010, “Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo”, Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Di Costa, Valeria, 2011, “Ampliación de la cobertura previsional en Argentina. Apuntes sobre su estructuración”, 10° Congreso ASET, Buenos Aires.
- Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Ed. Alfons el Magnanim, Valencia.
- Feres, Juan y Xavier Mancero, 2001, “Enfoques para la medición

- de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4, CEPAL, Santiago de Chile.
- Guzmán, José Miguel y Sandra Huenchuan, 2007, “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas”.
- Huenchuan, Sandra y José M. Guzmán, 2007, “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política”, *Notas de población*, N° 83 (LC/G.2340-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Isuani, Aldo, 2008, “La Política Social Argentina en Perspectiva” en *Cruces*, Guillermo y otros, “Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario” Banco Mundial, Buenos Aires.
- Lieutier, Ariel y Gustavo, Ludmer, 2011, “Dinámica y rol del mercado de trabajo durante el Plan de Convertibilidad y el Ciclo Kirchnerista” en Robba Alejandro y Santiago Fraschina (compiladores), *Los dos modelos económicos en disputa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Moreno, J. M., 2007, “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?”, Banco Mundial/Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.

Evolución reciente de la seguridad social en Argentina: de un sistema liberal corporativo a un sistema universalista

Gustavo Ludmer¹ - Juan Pablo Ludmer^{2,3}

Introducción

En Argentina, el sistema de seguridad social se caracterizó desde sus orígenes por su naturaleza contributiva. Esto significa que aquellos trabajadores insertos en el mercado de trabajo formal aportan al sistema, convirtiéndose en sujetos de derecho de la cobertura social. Es decir, el derecho a percibir prestaciones sociales se deriva de las contribuciones previas efectuadas por los propios beneficiarios y por sus empleadores. Durante gran parte del siglo XX, como la economía gozaba de una situación de pleno empleo y con reducidos niveles de informalidad laboral, la gran mayoría de la población se encontraba cubierta por el régimen contributivo.

Sin embargo, el advenimiento del neoliberalismo en nuestro país durante el último cuarto del siglo XX y la consecuente desarticulación del aparato productivo nacional, agravaron seriamente las problemáticas de la desocupación y la informalidad laboral. La exclusión y/o precarización del trabajador en el mercado laboral no sólo afectó su capacidad de percibir ingresos sino que también lo excluyó de la cobertura tradicional de la seguridad social, tanto en materia de salud, como de haberes jubilatorios y asignaciones familiares. En

¹ Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), coordinador del Departamento de Política Económica de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Buenos Aires (SIDbaires).

² Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires), miembro del Departamento de Trabajo y Empleo de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Buenos Aires (SIDbaires).

³ Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Carolina Aloia, Mariana Benigni y Tomás Fonseca, y se los exime de toda responsabilidad respecto a errores u omisiones que hayan perdurado.

consecuencia, los desocupados, los trabajadores informales y sus respectivas familias sufrieron un marcado deterioro en su situación económica. La tasa de pobreza alcanzó durante octubre de 2002 el récord histórico de 57,5% de la población argentina, mientras que la indigencia fue de 27,5%, según información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El grado de desarticulación social que legó el colapso de la convertibilidad desafió seriamente al sistema político argentino. La asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 significó la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo económico con la inclusión social como eje fundamental.

Las políticas de Estado orientadas a maximizar el crecimiento económico, recuperar la estructura productiva y generar los puestos de trabajo destruidos en la década del 90, conformaron la estrategia principal para lograr la inclusión social, llevada adelante por el gobierno de Néstor Kirchner en 2003 y el de Cristina Fernández desde 2007 en adelante. Sin embargo, se encontraron limitaciones propias del entramado productivo y social del país, en particular la persistencia de ciertos núcleos duros de desocupación e informalidad laboral (Lieutier, Ludmer y Woyechezsen, 2011). Tomando nota de este fenómeno, el Gobierno Nacional optó por complementar la estrategia de crecimiento económico con la universalización del sistema de seguridad social, que se convirtió en una herramienta primordial a la hora de garantizar la inserción de los sectores más vulnerables.

Desde 2005, el kirchenrismo impulsó el desarrollo y la universalización del sistema de seguridad social basándose en cuatro grandes pilares: i) la ampliación del sistema previsional en términos de cantidad de afiliados (moratorias previsionales); ii) la recuperación de los haberes jubilatorios (aumentos por decreto presidencial y Ley de Movilidad Jubilatoria desde 2008); iii) la recuperación para el Estado de los fondos de los jubilados, anteriormente administrados por empresas privadas; iv) la implementación del plan Asignación Universal por Hijo (AUH), el mayor programa de transferencias de ingreso de América latina (Bustos, Giglio y Villafañe, 2012).

Cabe destacar que el crecimiento de la seguridad social fue posible en términos financieros en la medida en que el sólido crecimiento de la economía contribuyó a la recuperación sostenida del mercado de trabajo. En efecto, desde 2003 a la fecha se crearon más de 3,3 millones de nuevos puestos de trabajo con aportes a los diversos organismos de la seguridad social, según información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

En este artículo se pretende indagar acerca de los principales cambios acontecidos en el sistema en Argentina y el nuevo rol que asumió el Estado Nacional como garante de la inclusión social para toda la población. Se puede observar cómo desde 2005 las políticas económicas encaradas desde el Gobierno Nacional buscaron extender la cobertura social, transformando un Estado de características liberales y corporativas en aquel momento, en uno que garantiza derechos para toda de la ciudadanía.

Por último, en torno al marco conceptual utilizado para caracterizar los distintos regímenes de bienestar que tuvieron lugar en nuestro país, se utilizará la tipología de Esping-Andersen (1993).

Diferentes modelos de seguridad social asociados a distintos tipos de Estado de bienestar

En la presente sección se analizarán los principales rasgos de los tres tipos de regímenes de Estado de Bienestar a través de la clasificación desarrollada por Esping-Andersen: el liberal, el corporativo y el social demócrata. En teoría, la clasificación se trata de regímenes puros, mientras que en la práctica se identifican Estados con sistemas de seguridad social mixtos, con características de los tres tipos de modelos. La clave, según el autor, radica en la primacía de alguno de los tres por sobre los otros.

En primer lugar, es importante señalar que los primeros regímenes de bienestar en el sistema capitalista tuvieron lugar en los países de Europa Continental a fines del siglo XIX. El gobierno alemán del

canciller Otto Von Bismarck fue uno de los primeros que configuró un régimen de bienestar en el marco del modo de producción capitalista. El surgimiento del Estado de Bienestar bismarckiano tuvo como factor desencadenante el avance de las masas proletarias de ideología comunista y del incremento del conflicto social. En respuesta, el Estado comenzó a otorgar concesiones con el fin último de defender el *status quo* de la sociedad burguesa de ese momento (Isuani y Nieto, 2009).

De esta forma surgió el primer régimen de bienestar social, vinculado al Estado de Bienestar Corporativo, también conocido como de impronta bismarckiana. En este modelo, el sistema de seguro social corporativo está directamente asociado a la condición de trabajador. Entre los principales seguros sociales se destacan los de desempleo, accidente, maternidad, salud y el sistema de pensiones de vejez.

Desde este enfoque, la ciudadanía implica que los procesos de conformación de identidad colectiva, de integración social y el acceso a los beneficios sociales están determinados por el lugar que el individuo ocupa en el mercado de trabajo (Svampa, 2000). Así, el concepto de trabajador y ciudadano están directamente vinculados. El rol del Estado en materia de política social en este tipo de modelos es integrador y regulador de las relaciones económicas, siendo el encargado de garantizar los derechos del individuo según el estatus que posea en el mercado laboral y la importancia de la corporación a la que pertenece.

La seguridad social en el régimen corporativo está financiada, principalmente, a partir de las contribuciones patronales y de los aportes personales de los trabajadores. Es frecuente encontrar en la actualidad este tipo de regímenes de bienestar en los países de Europa Continental como Alemania, Francia, España e Italia (Foschi y Schommer, 2008).

En segundo lugar, Esping-Andersen identifica el régimen de Bienestar liberal, cuya particularidad reside en que la participación del Estado en las cuestiones públicas y de la seguridad social se encuentra premeditadamente limitada. En este sentido, la concepción

ideológica subyacente es que el mercado resulta el mejor distribuidor de recursos según el mérito y la productividad del individuo, por lo que los beneficios de la seguridad social pueden y deben ser adquiridos en el mercado como cualquier otra mercancía. De esta forma, tanto la salud, como la educación y el cuidado de los adultos mayores son mercancías adquiribles y sus oferentes son agentes privados.

En este esquema, la mejor política pública que puede adoptar el Estado es apartarse y permitir el libre funcionamiento del mercado capitalista, donde el sujeto y sus derechos se reducen a una mercancía más. En particular, sólo es legítima la intervención pública focalizada en aquellas personas o grupos sociales que demuestren su condición de pobreza. En resumidas cuentas, más que garantizar derechos para la totalidad de la población, el Estado liberal se limita a brindar asistencia social aunque de manera marginal.

En materia previsional, por ejemplo, el financiamiento está basado en la capacidad de capitalización del individuo a través del ahorro en su etapa activa para cubrir las necesidades de su etapa pasiva. Este modelo predomina en aquellos países económicamente desarrollados como Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia donde la población tiene un alto poder adquisitivo que le permite financiar por su propia cuenta la salud, educación y jubilación, limitándose el rol del Estado al asistencialismo focalizado (Foschi y Schommer, *op. cit.*).

En este punto, cabe mencionar el concepto de sociedad post-salarial, del sociólogo francés Robert Castel (2004), quien señala el fin del capitalismo del trabajo asalariado y el inicio de una nueva etapa de minimización de costos y automatización productiva. En la misma, la relación salarial se deteriora y pierde importancia en el mercado laboral, donde predominan cada vez más las formas de inserción precarias, incrementándose consecuentemente la vulnerabilidad social.

En efecto, el aumento persistente de la desocupación, la informalidad y los vínculos laborales precarios como manifestación del

deterioro de los mercados de trabajo, reflejan la pérdida de efectividad tanto del régimen de bienestar corporativo como del liberal a la hora de garantizar la integración social. Del corporativo, porque cada vez se dificulta más conseguir un empleo de calidad, condición necesaria para gozar de los beneficios de la seguridad social. Y del liberal pues la precarización de los mercados laborales está íntimamente vinculada con un empobrecimiento masivo de las clases trabajadoras (Castel, *op. cit.*).

Por su parte, los regímenes de bienestar socialdemócratas constituyen al ciudadano como sujeto de derecho y el principio sobre el que se rige el modelo es el universalismo. El individuo alcanza la categoría de ciudadano con el reconocimiento de los derechos sociales, políticos y civiles que modelan la construcción del contrato social. Las necesidades funcionales del mercado capitalista son irrelevantes como integrador social. Son los principios de la Ilustración como el contrato social, la razón, la igualdad ante la ley, los fundamentos sobre los que se erige el enfoque del pensamiento socialdemócrata.

El Estado posee un rol central en tanto otorga y vela por los derechos universales de todos los individuos, independientemente de la distribución de recursos en el mercado de trabajo. Es decir, los derechos del ciudadano no dependen de la situación laboral ni de los ingresos del individuo sino que se garantiza un piso mínimo de bienestar para toda la población. El individuo, como ciudadano en sí, tiene acceso a todos los beneficios de la seguridad social.

Y en este punto es importante citar la definición tradicional de la Seguridad Social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “la seguridad social es también vista como un derecho humano, que como tal no hace diferencia de status, sexo o etnia, y cuyos pilares son la universalidad y la igualdad. Dentro de este marco la Seguridad Social posee los siguientes principios: solidaridad, universalidad, igualdad, participación, obligatoriedad, integralidad, inmediatez, equidad colectiva, unidad” (OIT, 1952).

Usualmente estos regímenes de seguridad social se financian principalmente a través de impuestos generales. La combinación de uni-

versalidad en materia de acceso a la seguridad social y la presencia de una estructura impositiva de carácter progresivo (es decir, los individuos con mayor poder adquisitivo tributan relativamente más que el resto) arroja como resultado una intervención pública que disminuye la desigualdad de ingresos propia de las sociedades capitalistas.

Por lo tanto, los regímenes de protección pública integral tienden a brindar una cobertura universal e igualitaria, reduciendo la participación del mercado en la provisión de bienestar. Este tipo de regímenes se presentan principalmente en los países escandinavos como Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia (Foschi y Schommer, *op. cit.*). Casualmente se trata de los países con mayor nivel de desarrollo y las distribuciones de ingresos más igualitarias del mundo.

Historia del sistema de seguridad social en Argentina

La conformación del sistema de seguridad social en Argentina se caracterizó por la primacía, a lo largo de los diferentes momentos históricos, de alguno de los tres modelos de bienestar desarrollados por Esping-Andersen. En esta sección se realiza un análisis de las distintas etapas históricas, poniendo énfasis en los rasgos más distintivos de las sucesivas reformas, asociándolas a determinado régimen de bienestar. En particular, el repaso histórico se centrará en la evolución del sistema previsional, el componente sin lugar a dudas más importante de la seguridad social.

La seguridad social en Argentina tuvo sus orígenes a comienzos del siglo XX con las primeras cajas jubilatarias sindicales. Sus beneficiarios eran los trabajadores de escasos sectores relacionados con las ramas de actividad más importantes de la época. En el período de auge del modelo agroexportador, los trabajadores ferroviarios se constituyeron en un grupo de elevado poder, siendo los pioneros en obtener el beneficio de la jubilación hacia 1905, sólo un año después de la creación de la primera caja previsional (la de empleados de la Administración Pública Nacional).

Durante la presidencia de Hipólito Irigoyen y luego de Marcelo T. de Alvear se amplió la cobertura previsional a los trabajadores de las empresas de servicios públicos (gas, teléfono, electricidad), bancarios y compañías de seguros (Isuani, 2008).

Es interesante observar que ya desde las primeras cajas de jubilación, la naturaleza del sistema era contributiva, es decir, cada trabajador aportaba para su jubilación y sólo con su aporte se convertía en acreedor del derecho a jubilarse. Esta lógica, cuyo origen se remonta a los primeros regímenes europeos de bienestar corporativos, recibió la oposición de los sindicatos anarquistas, que se negaban a financiar el sistema previsional con una porción del salario de los trabajadores.

El funcionamiento de dichas cajas jubilatorias seguía el criterio liberal de capitalización individual donde los aportes de cada trabajador eran destinados a un fondo personal que cubría las prestaciones para su etapa pasiva (Isuani, *op. cit.*). El sistema tenía un reducido impacto en términos distributivos, pues sólo incluía a aquellas ramas de trabajadores que mejor se insertaban en el mercado laboral, con salarios superiores a la media de aquel entonces, al tiempo que la mayoría de la población no tenía el derecho de percibir un haber jubilatorio.

Persiguiendo metas de universalidad, durante los dos primeros gobiernos peronistas se logró una destacada ampliación de la fragmentada cobertura del sistema previsional, pasando de sólo 400 000 trabajadores afiliados en 1939 a 2 330 000 en 1949 (Alonso, 1997). Sin embargo, debe aclararse que la ampliación del sistema previsional se concibió para el resto de la clase trabajadora que antes estaba excluida, siguiendo el criterio corporativo bismarkiano según el cual, para ser beneficiario de la cobertura de la seguridad social, el individuo debía ser trabajador.

En esa época, se instituyeron las cajas particulares de los gremios mayoritarios, como el de Comercio (1944), Industria (1946) y trabajadores rurales, profesionales y empresarios (1954), siendo el Estado el encargado de negociar las condiciones (edad jubilatoria, contribuciones patronales, niveles de beneficios) que enmarcaban a los diferentes sectores (Arceo, *et al.* 2010). Cada gremio administra-

ba su propia caja de jubilaciones y pensiones respetando las jerarquías salariales de los trabajadores. Existía un reparto intrasectorial, es decir, al interior del sindicato, pues los beneficios eran mayores en términos relativos para los trabajadores de menores salarios. En este período, la idea del sistema previsional como una herramienta de redistribución del ingreso se impone sobre la lógica de capitalización.

Sin embargo, un hito importante en la historia del sistema previsional argentino tuvo lugar en 1954, cuando se sancionó la Ley 14350 por la cual se abandonó el modelo de capitalización individual pasando a una lógica de reparto. En el nuevo sistema, los trabajadores activos dejaban de aportar a una cuenta individual y pasaban a aportar a las distintas cajas jubilatorias para sostener a la clase pasiva, primando la solidaridad intergeneracional. En este punto es importante señalar que la idea implícita en un sistema previsional de reparto es la existencia de un contrato intergeneracional mediante el cual la población activa de cada época sostiene a la pasiva.

Años más tarde, durante el gobierno de Frondizi se unificaron las cajas jubilatorias en sólo tres (estatales, autónomos e industria y comercio). A su vez, mediante la Ley 14499 se dispuso que el haber jubilatorio sería del 82% móvil sobre el salario mensual percibido por cada trabajador en su oficio, lo cual acarreó serios problemas de financiamiento.

De esta manera, la sanción del 82% móvil impuso una relación directa entre el haber jubilatorio y el salario del trabajador antes de jubilarse. Esta medida impactó sobre el sistema en forma regresiva pues significaba el mantenimiento de las desigualdades entre los sectores de mayores ingresos y los sectores populares, rompiendo con los beneficios obtenidos por estos últimos en el gobierno peronista. Básicamente, en una sociedad altamente desigual en la escala salarial, el 82% móvil significa que las mismas diferencias que se observan en la población activa se reproducen en la población pasiva.

En 1968, el gobierno militar del general Onganía dispuso a través de las Leyes 18037 y 18038 que se constituyera un régimen previsional público unificado. Como consecuencia, el Estado

pasaba a controlar las diferentes cajas previsionales. La reforma incluyó modificaciones de carácter netamente regresivo con el objetivo de disminuir los gastos del sistema. Por un lado, se redujo el grado de protección: la edad de jubilación fue elevada de 55 a 60 años para los trabajadores en relación de dependencia y de 62 a 65 en los autónomos. También se incrementaron los años de aporte necesarios para obtener la jubilación, en algunos casos, hasta 30 años (Arceo, *op.cit.*).

En la década del 70, con el proceso de envejecimiento poblacional, la crisis del sistema jubilatorio se agudizó. Las reformas introducidas por el gobierno de facto de Onganía tornaron al sistema cada vez más regresivo. Las tasas de cobertura empezaron a disminuir, el congelamiento de haberes y pensiones fueron algunas de las características de un modelo que pregonaba la eliminación gradual de la participación del Estado en las políticas públicas.

En 1982 el gobierno militar, con el pretexto de promover el empleo, decretó la eliminación de las contribuciones patronales reemplazándolas por una renta general, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Dicha medida rompió, en parte, con la lógica contributiva del sistema, que dejó de financiarse con recursos propios y comenzó a hacerlo a través de una renta general. El problema en términos distributivos fue que, al tratarse el IVA de un impuesto al consumo que afecta en mayor proporción a los sectores de menores ingresos (cuya propensión marginal a consumir su ingreso es cercana a la unidad), se agudizó el carácter regresivo del sistema.

Con el regreso de la democracia, Alfonsín restauró gradualmente las contribuciones patronales. Sin embargo, la recaudación continuaba basándose en rentas generales (se sumaron impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos) para financiar un déficit previsional cada vez mayor. El atraso de los haberes jubilatorios y el incumplimiento del 82% móvil establecido por Frondizi, derivaron en una gran cantidad de juicios contra el Estado Nacional con fallos favorables, en la mayoría de los casos, a los beneficiarios. En 1986 se dictó la Ley de Emergencia Previsional, congelando las demandas

legales y frenando la ejecución de las sentencias en contra del Estado. Esta ley tuvo escaso éxito pues la mayoría de los beneficiarios no aceptó el plan de pago en cuotas ofrecido por el gobierno radical y la reducción de la deuda, continuando la vía judicial contra el Estado.

Los problemas de financiamiento y cobertura que venía acarreado el sistema público de reparto en esas últimas décadas generó el contexto ideal para la ofensiva neoliberal, opositora a la participación del Estado en las cuestiones públicas.

Siguiendo la clasificación de Esping-Andersen, la década del 90 se caracterizó por la consolidación de un régimen de bienestar liberal. En resumidas cuentas, el Estado minimizó su intervención en la provisión de bienestar, quedando cada individuo o familia a cargo de conseguir en el mercado los medios necesarios para afrontar las situaciones de vejez, desempleo, enfermedad, niñez, invalidez, entre otras.

Con el fundamento teórico de las ideas surgidas del Consenso de Washington, se aplicaron en Argentina una serie de medidas económicas de claro sesgo neoliberal. Entre las más importantes se destacaron la implementación del plan de convertibilidad, la privatización de empresas públicas, la reducción de la intervención del Estado en la esfera económica, la flexibilización de los derechos laborales. En ese marco de reformas, el sistema de seguridad social argentino no quedó al margen de las políticas neoliberales adoptadas por el gobierno menemista.

Durante los años 90, el Estado legitimó formas precarias de contratación laboral (pasantías, períodos de prueba, contratos temporales) que, sumadas al aumento de componentes salariales no remunerativos a la seguridad social (como por ejemplo los vales alimenticios), redundaron en un mayor desfinanciamiento del sistema de seguridad social.

A su vez, el deterioro del mercado laboral, en el marco de una seguridad social contributiva, agudizó severamente la exclusión del sistema de gran parte de la población. El aumento del desempleo y de la informalidad laboral tuvo como consecuencia que muchas personas no contaran con los años de aportes personales suficientes para acceder a

la jubilación, una vez cumplida la edad de jubilarse (Lieutier, Ludmer y Woyechezsen, 2011). Cabe destacar que tanto la informalidad laboral como el desempleo implicaban la privación no sólo del acceso a la jubilación, sino también de los restantes beneficios de la seguridad social como son la obra social, los salarios de convenio, las vacaciones pagas, la indemnización por despido y el aguinaldo, entre otros.

Una de las medidas más trascendentales en la historia de los regímenes de bienestar en nuestro país la constituye la reforma previsional de 1994. A través de la Ley 24211 se promovió la existencia de dos sistemas previsionales, el de reparto y el de capitalización, que les otorgó a los trabajadores la posibilidad de optar por uno u otro. En el sistema de reparto continuaba rigiendo la lógica de solidaridad intergeneracional donde la clase activa financiaba, a través de sus aportes, la jubilación de la clase pasiva siendo el Estado el administrador de los fondos. En el sistema de capitalización, la lógica de reparto se eliminaba, pasando cada individuo a ser responsable del ahorro para su etapa pasiva.

En la práctica, el Estado seguía haciéndose cargo de los pasivos de aquel entonces, al tiempo que gran parte de los ingresos del sistema por los aportes personales de los trabajadores comenzaron a ser administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Esto significó un incremento en el desfinanciamiento del sistema de reparto. El Estado Nacional debió acudir a más impuestos generales y a emisión de deuda pública para financiar el déficit generado por la reforma previsional (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003). Además, los haberes previsionales de los jubilados y pensionados del sistema de reparto se mantuvieron fijos en \$ 150 durante los diez años que duró la convertibilidad.

El reemplazo de la lógica de reparto por la de capitalización individual significó el aumento de la regresividad del sistema, pues la determinación de los haberes jubilatorios pasó a depender exclusivamente del ahorro individual del trabajador durante su etapa activa. Es decir, la capitalización implicó que la futura jubilación dependería de la capacidad de ahorro en su vida laboral.

Por su parte, el carácter contributivo del sistema de capitalización implicaba que los beneficios recibidos se correspondían de manera lineal con los aportes realizados en base al ahorro individual durante la etapa activa del trabajador, abandonando la solidaridad intergeneracional por la cual los trabajadores activos de hoy financian, a través de sus aportes, a la clase pasiva de hoy. En este esquema, el individuo a través del ahorro en su etapa activa, preparaba su propia jubilación.

Los fondos de los futuros jubilados eran administrados por las AFJP, empresas privadas vinculadas a bancos que cobraban una comisión por la administración de los fondos de alrededor del 30% de lo aportado. Las AFJP realizaban inversiones supuestamente rentables que le permitirían al trabajador gozar de una beneficiosa jubilación durante su etapa pasiva. En la práctica, dichas empresas cobraban comisiones sumamente altas y sus inversiones distaban mucho de ser rentables y de poder garantizar una jubilación futura (CENDA, 2010).

La reforma previsional del 94 derivó en una caída de los ingresos del sistema previsional, lo que aumentó las necesidades de financiamiento del Estado Nacional. Para hacerse de fondos, el sector público emitió títulos y bonos públicos que vendió a las AFJP, a cambio de los mismos recursos que antes percibía el sistema de reparto. Con la crisis de 2001, el Estado argentino cayó en default perjudicando consecuentemente a los activos de los futuros jubilados administrados por las AFJP, tenedoras de bonos públicos.

Otro de los problemas que tuvo la reforma previsional del 94 fue que lejos de aumentar la competencia entre las distintas AFJP para captar afiliados, se observó un proceso de oligopolización contrario a los presuntos incentivos para abaratar costos y mejorar servicios (Basualdo, 2010).

La crisis del modelo neoliberal no sólo incidió en el mercado laboral argentino en términos de desocupación e informalidad laboral, sino que también trajo aparejado un incremento en la población en condiciones de vulnerabilidad (niños, ancianos y desocupados,

principalmente). Este proceso fue acompañado por la desarticulación y la reducción del régimen de bienestar estatal, cuyos principales problemas fueron el desfinanciamiento, la reducción de su cobertura y el congelamiento de la capacidad adquisitiva de los haberes jubilatorios y de las asignaciones familiares.

En 2002 la tasa de cobertura previsional, que indica el porcentaje de adultos mayores que cuentan con jubilación o pensión sobre el total de dicho segmento etéreo, se situaba en torno al 65%. En términos de financiamiento del sistema, los aportes y contribuciones representaban aproximadamente el 40% del total, mientras que el resto provenía de rentas generales extraídas de un sistema impositivo marcadamente regresivo (Gaggero y Grasso, 2005).

Recuperación del rol del Estado en la seguridad social

El colapso de la convertibilidad dejó a Argentina en el peor momento de su historia política y económica. La desintegración social se manifestó en tasas récord de pobreza (57,5% de la población) y de indigencia (27,5%) para octubre de 2002, según información del INDEC. El Estado se encontraba prácticamente quebrado, deslegitimado por la sociedad y colapsada su capacidad de intervención para garantizar el bienestar de la población. La vulnerabilidad social y la exclusión eran moneda corriente. Las recetas neoliberales del Consenso de Washington habían fracasado rotundamente.

Ese era el complejo contexto que caracterizó a los años 2001 y 2002. Sin embargo, a pesar de la crisis de legitimidad del sistema político, se continuaron los canales democráticos y en abril de 2003 se volvió a convocar a elecciones presidenciales. La victoria de Néstor Kirchner significó el fin del modelo socioeconómico basado en los postulados neoliberales y la puesta en marcha del aparato productivo nacional.

Consecuentemente, el Estado Nacional aplicó un esquema de políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo de la produc-

ción y la creación de empleo, logrando reencausar la economía real al tiempo que se reducía el desempleo, principal problemática de la década anterior.

Como resultado de estas políticas, el Producto Interno Bruto (PIB) promedió crecimientos interanuales de 7,8% entre 2003 y 2011, lo que trajo aparejado la recuperación del mercado laboral argentino. En efecto, es posible afirmar que la principal estrategia para lograr la inclusión social de los desplazados durante las décadas anteriores fue la creación, desde 2003, de 3,3 millones de puestos de trabajo registrados (comúnmente conocidos como “en blanco”), en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

A su vez, la recuperación del nivel de empleo y el descenso de la informalidad laboral incrementaron el financiamiento de la seguridad social, por la vía contributiva del mercado de trabajo. En particular, aumentó sostenidamente la recaudación de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) por aportes personales y por contribuciones patronales de los nuevos trabajadores registrados. Como se verá más adelante, el incremento en los recursos de la ANSES fue lo que permitió llevar adelante las distintas medidas tendientes a ampliar la cobertura del sistema.

Por su parte, la nueva política de ingresos mejoró el poder adquisitivo de los salarios, lo que también se tradujo en mayor recaudación por aportes y contribuciones, pues la base sobre la que se aplican las alícuotas es un salario real mayor. En particular, durante los primeros años se otorgaron aumentos salariales por decretos presidenciales y desde 2004 se reabrieron las negociaciones colectivas de trabajo como herramienta fundamental para mejorar los salarios de los trabajadores (Lieutier y Ludmer, 2011).

Al mismo tiempo, el crecimiento del nivel de actividad económica tuvo su correlato en una mejora sustancial de la recaudación del Estado Nacional por recursos no contributivos que financian la Seguridad Social, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a las ganancias y el impuesto a los combustibles, principalmente. Incluso la recaudación tributaria creció en términos rea-

les, ganando participación en el PIB: de 20% en 2003 a 30% en 2011, según información disponible en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON).

Por último, la unificación en el sistema de reparto solidario hacia 2008, con la eliminación de la intermediación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) también significó el incremento de la recaudación de la ANSES, como se verá más adelante.

Retomando con la estrategia del crecimiento económico con creación de empleo, no tardaron en aparecer distintas limitaciones sociales heredadas de la década anterior. En primer lugar, la presencia de gran cantidad de adultos mayores que habían quedado fuera de la cobertura previsional, luego de años de vulnerabilidad neoliberal. En segunda instancia, y como consecuencia de la misma década del 90, el mercado laboral alcanzó núcleos duros de desocupación e informalidad laboral difíciles de perforar (Lieutier y Ludmer, *op. cit.*).

El gobierno kirchnerista tomó nota de estos límites y delineó una estrategia inclusiva en materia de seguridad social que pretendía la universalización de la cobertura, rompiendo con la lógica meramente contributiva del sistema. De esta forma, el Estado, cuyo objetivo principal es conseguir el mayor nivel de bienestar de la sociedad civil, volvió a tomar protagonismo en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, luego de varias décadas de desentendimiento neoliberal.

A continuación, se analizarán los cuatro pilares fundamentales de la política de seguridad social instrumentados por el Estado Nacional desde 2003 a la fecha con el objetivo de incluir a los sectores sociales más desprotegidos: las moratorias previsionales, la ley de movilidad jubilatoria, la re-estatización del sistema jubilatorio y la Asignación Universal por Hijo.

i) Plan de Inclusión Previsional

En el marco de las medidas tendientes a la recuperación y universalización del sistema de seguridad social argentino cabe destacar que,

desde diciembre de 2004, el Gobierno Nacional implementó diferentes moratorias previsionales con el objetivo de aumentar la inclusión de los mayores de edad castigados por años de políticas neoliberales. La exclusión de una significativa parte de la población pasiva del sistema previsional respondía a la incapacidad de acumular los años de aportes necesarios, principal rasgo del carácter contributivo del sistema. Como fuera mencionado anteriormente, el deterioro del mercado de trabajo en las décadas previas se manifestó en un crecimiento tanto de la tasa de desocupación como del empleo “en negro”, con su consecuente desfinanciamiento a la seguridad social.

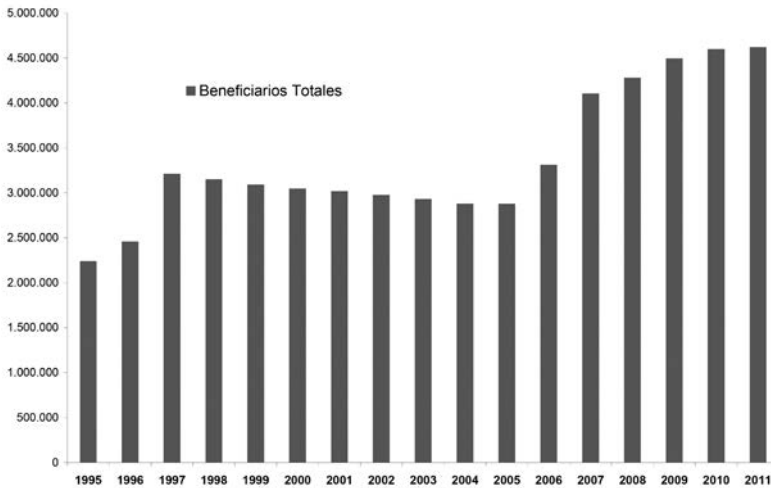
En diciembre de 2004, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 25994 de Prestación Anticipada, por la cual hombres y mujeres desocupados en edad de jubilarse y con 30 años de aportes podían acceder a una prestación. El haber se calculaba como el 50% del que les correspondería a la edad de jubilarse y no podía ser menor a la jubilación mínima. El alcance de dicha ley fue restringido, habiéndose jubilado desde entonces sólo 47 mil adultos mayores por esta vía. Sin embargo, se la puede considerar como punto de partida para las moratorias que seguirían a continuación.

La medida más trascendental en términos de cobertura previsional fue la Resolución General 2017 de marzo de 2006 de la Administradora Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que sancionó la reapertura de la moratoria para monotributistas y autónomos que adeudasen años de aportes anteriores a 1993, facilitando el pago de la deuda en 60 cuotas de reducido interés.

Esta medida tenía como objetivo incluir en el sistema jubilatorio a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad social. Estuvo orientada a las personas con edad para jubilarse que no contaban con los años de aportes suficientes. Se garantizó al beneficiario el acceso a la jubilación mínima, aunque se le restó el proporcional por los aportes adeudados. Al mismo tiempo benefició a quienes estaban en edad cercana a jubilarse y adeudasen aportes, de tal forma que pudieran preparar su jubilación para el futuro a través del pago de la deuda en cuotas (Arceo, *et al.*, 2009).

Como resultado de las políticas llevadas adelante por el gobierno de Néstor Kirchner y su continuidad en Cristina Fernández, se incorporaron aproximadamente 2,3 millones de argentinos a los beneficios del haber jubilatorio (ver gráfico I). Es decir, a contar con una cobertura social durante su vejez que anteriormente no lograban alcanzar ni con el régimen de reparto ni con el de capitalización basados en el ahorro individual.

Gráfico 1: Jubilados totales



Fuente: elaboración propia en base a datos de MTEySS.

Según datos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), mientras en 2005 sólo el 63% de los mayores en edad de jubilarse contaba con cobertura previsional, en 2011 dicho porcentaje superó el 93% de los mayores, dejando en evidencia el éxito de las políticas de inclusión social implementadas por el Gobierno Nacional.

Asimismo, en base a información de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, durante el cuarto trimestre de 2011, al menos el 5% de los adultos mayores (mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65) continuaban trabajando pese a haber cumplido la edad jubilatoria. Es el caso de una gran cantidad de profesionales que optan por mantenerse en actividad, aplazando su retiro. De esta manera, se torna prácticamente imposible (hasta incluso no deseable) alcanzar el 100% de cobertura previsional, pues implicaría eliminar la opción de continuar en actividad para aquellas personas que así lo opten.

También existen algunos casos en los que los adultos mayores no se reconocen como sujetos con derecho a obtener un haber previsional, quedándose por fuera de la cobertura. En estas situaciones, ubicadas principalmente en las áreas rurales y las zonas urbanas de baja población y periféricas, es necesario duplicar la difusión de la posibilidad de jubilarse. Sin embargo, son excepciones, por lo que no será fácil continuar aumentando la tasa de cobertura en pos de la universalización absoluta del sistema previsional.

Es interesante observar que la mayoría de los beneficiarios de las moratorias previsionales (alrededor del 80%) fueron mujeres, colectivo que por cuestiones socioculturales se incorporó más tardíamente al mercado laboral. Esto conduce a pensar que la medida también tuvo cierta cuota de justicia en materia de género. Las mujeres, históricamente postergadas, con mayor intermitencia en el mercado de trabajo y, por ende, más afectadas tanto por la informalidad laboral como por la desocupación, fueron las principales beneficiarias de las moratorias.

A su vez, el impacto de las moratorias previsionales no fue el mismo en cada una de las regiones de nuestro país. En particular, su incidencia fue mayor en aquellas zonas donde tanto las tasas de informalidad laboral como la de desocupación eran superiores a la media nacional. También se observa una mayor incidencia de las moratorias previsionales en aquellas provincias donde la tasa de actividad es comparativamente menor a la del resto.

Cuadro 1: Impacto de las moratorias previsionales.

2010			
	Beneficios por Moratoria	Beneficios Totales	Beneficios Moratoria/ Totales
NEA	180.081	283.573	63,5%
NOA	195.386	488.884	40,0%
Cuyo	173.392	408.349	42,5%
Centro y Buenos Aires	1.602.873	3.980.239	40,3%
Patagonia	98.673	225.400	43,8%
Total	2.250.405	5.386.445	41,8%

Fuente: elaboración propia en base a información de ANSES y Censo Nacional 2010.

El Cuadro I refleja que la región con mayor proporción de beneficios previsionales obtenidos por moratoria en relación a los beneficios totales, fue el Noreste Argentino (NEA). Esto da cuenta que los adultos mayores de las provincias menos desarrolladas de nuestro país fueron los principales beneficiarios de las moratorias previsionales, lo que significa un verdadero éxito en materia de redistribución geográfica del ingreso.

En definitiva, el Estado Nacional avanzó en garantizar un haber previsional para prácticamente la totalidad de los adultos mayores del país. El 93% de cobertura previsional supera ampliamente los niveles históricos e indica un sistema prácticamente universal donde los desafíos futuros pasan, no tanto por aumentar más la cobertura, sino por continuar mejorando el nivel adquisitivo de los haberes previsionales.

ii) Ley de Movilidad Jubilatoria

Las moratorias fueron combinadas con una sólida recuperación de los haberes mínimos jubilatorios. En primera instancia, los aumentos fueron otorgados por decreto presidencial hasta que,

en octubre de 2008, se sancionó la Ley 26417 de Movilidad Jubilatoria. Esta norma establece aumentos en la totalidad de los haberes previsionales dos veces al año (durante los meses de marzo y septiembre) en base a una fórmula que combina la variación en la recaudación de la ANSES y en los salarios. Su gran contribución es que institucionaliza la actualización de los haberes, que dejan de depender de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

La jubilación mínima pasó de \$ 150 en marzo de 2003 a \$ 1879,69 a partir de septiembre de 2012. Esto significó un aumento en el valor nominal del haber previsional de 1153%. En términos reales, es decir contemplando también el proceso inflacionario, el poder de compra de las jubilaciones mínimas aumentó 204% con respecto de 2003. Es importante aclarar que para calcular los haberes reales se utilizó una combinación de varios índices de precios elaborados por los institutos de estadísticas provinciales.

El incremento de 204% del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones mínimas es una medida relativa que indica que si en la década del 90 el haber previsional alcanzaba para comprar una canasta de bienes y servicios, en marzo de 2012 se podrían adquirir 3,04 canastas iguales. Si bien esta variación debe encontrarse entre las mayores de la historia previsional argentina, no debe perderse de vista que aún existe camino por recorrer para que los haberes previsionales mínimos alcancen para cubrir la totalidad de las necesidades materiales de los adultos mayores.

No obstante, la cuasi universalización de la cobertura previsional junto con la sólida recuperación de los haberes posibilitó una drástica caída en la tasa de pobreza en los adultos mayores. En un trabajo de reciente publicación, Benigni y Lieutier (2012) demuestran que mientras en 2002 aproximadamente 27% de los adultos mayores de nuestro país estaban en hogares en situación de pobreza, durante 2011 ese porcentaje se había reducido a sólo el 4%.

iii) Reestatización: recuperando lo público

El tercer pilar nodal sobre el que se sostuvo la recuperación del Sistema de seguridad social en Argentina fue la re-estatización del sistema jubilatorio al eliminar las AFJP y unificar en un único sistema de reparto solidario.

A través de la Ley 26425, que entró en vigencia el 9 de diciembre de 2008, se unificaron el sistema de capitalización (AFJP) y el sistema de reparto, en un único Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), basado en el sistema público solidario de reparto. De esta manera, se retornó a la lógica de solidaridad y financiamiento intergeneracional. Es decir, a un sistema previsional administrado por el Estado Nacional donde los trabajadores en actividad (y sus empleadores) realizan obligatoriamente aportes para cubrir las jubilaciones y pensiones de la clase pasiva. En la actualidad, el porcentaje de aportes personales asciende al 17% del salario bruto, mientras que el empleador contribuye al SIPA con alrededor del 23% del salario, dependiendo del sector de actividad.

Los fondos de los trabajadores en manos de las AFJP fueron nacionalizados y pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), administrado por la ANSES. Entre los objetivos principales del FGS se encuentran contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional, preservar los recursos destinados a la seguridad social y atenuar el impacto negativo que sobre el régimen de seguridad social pudiese tener la evolución de variables económicas y sociales.

El 61,8% de las inversiones del FGS responde a la compra de títulos del Estado Nacional, seguidos de acciones y títulos privados. Desde su nacionalización en 2008, la magnitud del FGS pasó de \$ 98 082 millones a \$ 227 202 millones (al 30 de septiembre de 2012), lo que significa un crecimiento acumulado desde su re-estatización de 113% (ANSES, 2012).

Sumados al desarrollo del mercado interno, con la recuperación de los fondos de los jubilados a manos del Estado, el sistema dispone de mayores recursos para su financiamiento. Esto permitió

además de financiar la expansión de la seguridad social previamente descrita, aplicar políticas anti-cíclicas ante la crisis internacional que se vivió principalmente durante 2008 y 2009.

Es importante entender que el régimen de seguridad social está vinculado dinámicamente con el consumo doméstico, de forma tal que se retroalimentan mutuamente. En este sentido, a medida que se incorporaron jubilados al sistema previsional y las jubilaciones aumentaron, los hogares dispusieron de mayores ingresos, lo que trajo como consecuencia el incremento del consumo y de la demanda agregada, impulsando el mercado interno y estimulando aún más la producción y la creación de empleo.

iv) Asignación Universal por Hijo

El cuarto gran pilar sobre el que se basó la ampliación del sistema de Seguridad Social fue la implementación en noviembre de 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) mediante el Decreto 1602/09, orientada a mejorar la calidad de vida de los menores hijos de desocupados o trabajadores informales.

La AUH consiste en una prestación monetaria que recibe el beneficiario por cada hijo menor de 18 años (sin límite de edad en caso de discapacidad), siempre y cuando el padre/madre o tutor no se encuentre empleado en el mercado de trabajo formal o recibiendo otro tipo de plan asistencial previsto por la Ley 24714. Cabe señalar que es incompatible con la percepción de cualquier otro tipo de plan ya que el objetivo es la eliminación paulatina de estos planes hasta reemplazarlos en su totalidad por la AUH (Agis, Cañete, Panigo, 2010).

Además, tanto el menor beneficiario como el adulto titular deben poseer Documento Nacional de Identidad (DNI), ser argentinos nativos o por opción, residentes o naturalizados, con residencia mayor de tres años en el país al momento de solicitar la asignación. La asignación se paga sólo hasta un máximo de cinco hijos por familia.

Como contrapartida por recibir la prestación, se deben presentar los certificados correspondientes de asistencia regular del menor al establecimiento educativo y el certificado de vacunación obligatoria. Estos requisitos buscan garantizar la educación y la salud del niño beneficiario de la prestación.

Operativamente, el mecanismo seleccionado para llevar adelante el plan está altamente sistematizado y bancarizado, con el fin de evitar las prácticas clientelares y las demoras en el cobro mensual. La asignación es abonada al 80% todos los meses a través de un depósito en una cuenta bancaria del titular y el 20% restante se abona una vez al año cuando se presenta la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de 4 años y la acreditación de concurrencia a la escuela a partir de los 5 años.

Inicialmente el monto a percibir era de \$ 180 por mes, que en julio de 2010 se elevó a \$ 220 y en septiembre de 2012, a través del Decreto 1482/11 a \$ 270. Se estipula además un pago de \$ 720 por hijo con discapacidad, elevado a \$ 880 en octubre de 2010 y a \$ 1080 en septiembre de 2012 (Gasparini y Cruces, 2010). A principios de 2011 también se extendió la cobertura a mujeres embarazadas desde el tercer mes, desempleadas, o empleadas en el sector informal o en el servicio doméstico y que perciban un remuneración igual o menor al salario mínimo vital y móvil. De esta manera, la AUH busca intervenir, a través de un incentivo económico en el comportamiento individual del jefe de hogar, promoviendo un mejor desarrollo infantil, fortaleciendo el ejercicio de los derechos del niño.

El programa consiste en un subsistema no contributivo financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), administrado por la ANSES. El FGS está conformado en su mayoría por los recursos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización. A mediados de 2009, el FGS estaba integrado por \$ 114 561 millones, distribuido en operaciones de Crédito Público con la Nación (60%), Acciones (11%), Plazos Fijos (9%), Proyectos Productivos en Infraestructura (5%), Fondos Comunes de Inversión (4%) y otros. El FGS fue creado

originalmente en 2007 para “proteger los ahorros de los trabajadores y que en el futuro todos tengan acceso a una jubilación digna y segura” (Gasparini y Cruces, 2010).

Dado su alcance y cobertura, el Estado Nacional reconoce a los beneficiarios del plan como ciudadanos portadores de derechos universales, con lo que se busca conferirle a la política social un carácter universalista, en contraposición a las políticas sociales focalizadas de los años noventa. A septiembre de 2011, 3 565 083 niños y jóvenes eran beneficiarios de la AUH, a cargo de 1 906 375 titulares, según información de ANSES. El presupuesto destinado a la AUH se ubica en torno al 0,55% del PBI para 2011, con su positivo efecto sobre el consumo y, por ende, la producción. Siguiendo estas estadísticas se puede observar el sesgo progresista de un Estado que adopta políticas tendientes a la redistribución del ingreso en Argentina.

En consecuencia, el programa incluye una decisión política firme que implica una transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables de la población, pretendiendo impactar sobre un conjunto de variables cuyo fin último es la reducción de las desigualdades sociales. El objetivo es mejorar no sólo la redistribución del ingreso, sino también aumentar el capital humano de los niños beneficiarios del plan a través del acceso a la salud y a la educación.

Agis, Cañete y Panigo plantean cuatro indicadores principales para evaluar el impacto de la AUH en el bienestar social del país: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. En base a rigurosas simulaciones realizadas con los micro datos de la EPH, los autores muestran que, producto de la implementación de la AUH, los cuatro indicadores tuvieron considerables mejoras (Agis *et al.*, *op. cit.*).

Los niveles de indigencia se redujeron alrededor de 55%, alcanzando las mejores marcas desde 1974. En este marco, es importante destacar que los menores son el grupo social más vulnerable y el que más ha sufrido la exclusión social. Por lo tanto, la salida de la indigencia se constituye como una condición necesaria para un futuro más próspero para la totalidad de la población.

Respecto de la desigualdad, es decir, la relación entre cuánto más ganan los estratos poblacionales de mayores ingresos respecto de los de menores recursos, los valores disminuyeron un 30%, logrando ubicar a la Argentina como el país más igualitario de América Latina.

También se redujo notablemente el riesgo de vulnerabilidad relativa y de indigencia en las poblaciones más desprotegidas, como madres solteras, niños, o familias numerosas. Es decir, por medio de la AUH se redujeron los niveles de feminización e infantilización de la pobreza, dada la transferencia de ingresos no sólo a quienes menos recursos tienen sino también a los que menor potencial disponen para generarlo.

Ahora bien, la AUH no tiene el mismo impacto en todas las regiones de Argentina. En particular, su incidencia es mayor en aquellas zonas donde tanto la proporción de menores de 18 años como las tasas de desocupación e informalidad laboral son superiores a las del resto del país.

Cuadro 2: Impacto de la Asignación Universal por Hijo

2011					
Región	Beneficiarios AUH		Población menor a 18 años		Cobertura sobre población
	Beneficiarios	Como % del total	En personas	Como % del total	Beneficiarios sobre población
NOA	560.053	16,0%	1.407.406	11,4%	39,8%
NEA	528.741	15,1%	1.131.272	9,2%	46,7%
Cuyo	298.499	8,5%	979.496	7,9%	30,5%
Patagonia	161.383	4,6%	743.749	6,0%	21,7%
Centro y Buenos Aires	1.958.330	55,8%	8.071.823	65,4%	24,3%
Total país	3.507.223	100,0%	12.333.747	100,0%	28,4%

Fuente: elaboración propia en base a información de ANSES y Censo Nacional 2010.

En términos de beneficiarios del plan como porcentaje de la población menor de 18 años, se puede observar cómo el mayor porcentaje de cobertura se encuentra en las provincias más carenciadas del país. El 46,7% se ubica en el Noreste Argentino donde la pobreza y la vulnerabilidad social signan esos territorios desde hace décadas. Frente a esto, las provincias de Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa son las más favorecidas en términos de porcentaje de beneficiarios del plan sobre la población objetiva, seguidas por la región del Noroeste Argentino (Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero y La Rioja) con una tasa de cobertura 39, 8%.

La región Centro y Buenos Aires poseen la mayor cantidad de asignaciones sobre el total del país, dado que contiene la mayor densidad de población de niños y jóvenes menores de 18 años. En diciembre de 2011, solamente en la provincia de Buenos Aires se registraron 1 218 294 beneficiarios del plan, sobre 3 507 223 totales.

Un trabajo reciente (Bustos, Trujillo y Villafañe, 2011) que analiza lo ocurrido durante los primeros años de la AUH, indica que el beneficio es recibido por el 8% de los hogares totales de Argentina, de los cuales más de la mitad pertenecen al 15% de los hogares con menores ingresos. Al mismo tiempo, el 70,4% de los menores de 18 años beneficiarios de la AUH se encuentran en hogares cuyos ingresos no logran superar la línea de pobreza. Ambos resultados dan cuenta de la elevada precisión de esta política en beneficiar a quienes más lo necesitan.

De los poco más de 1 900 000 titulares de la AUH, la gran mayoría son mujeres (87%), tienen entre 18 y 45 años (85%) y más del 70% no alcanzó a completar la secundaria (Bustos *et al.*, *op. cit.*).

A su vez, debe considerarse el positivo rol de la AUH en tanto estabilizador de ingresos de aquellas familias beneficiadas. En particular, dada la elevada vulnerabilidad laboral de los trabajadores informales y desocupados, que se manifiesta, entre otras situaciones, en una mayor volatilidad de ingresos que otros colectivos de ocupados.

Conclusiones

La política de expansión en materia de seguridad social llevada adelante desde 2003 se ubica entre las más importantes que haya evidenciado nuestro país en sus más de doscientos años de historia. El rol activo que asumió el Estado Nacional durante el mandato de Néstor Kirchner y su profundización durante los sucesivos gobiernos de Cristina Fernández, ha contribuido a superar la pesada herencia de años de políticas neoliberales.

El Plan de Convertibilidad trajo aparejado un proceso de des-industrialización que concluyó con la profunda crisis económica y social de 2001 y 2002: 27% de desocupación, 57,5% de la población en situación de pobreza, 27% sumidos en la indigencia e inéditos niveles de conflictividad social. En materia de previsión social, hacia 2003 la cobertura de adultos mayores insertos en la seguridad social era sólo del 65%, al tiempo que el haber mínimo jubilatorio era de \$ 150. Es decir, 35 de cada 100 adultos mayores no tenía ni jubilación ni pensión, y buena parte de los que sí tenían cobraban sólo \$ 150. En estas condiciones, un estudio reciente demuestra que la pobreza en adultos mayores afectó durante octubre de 2002 al 27% del total, nivel récord en la historia argentina (Benigni y Lieutier, *op. cit.*).

La historia de la seguridad social en Argentina muestra gobiernos con distintas concepciones ideológicas que, por acción u omisión, fueron transformando el rol del Estado en materia de protección social.

A partir de 2003, y en particular desde 2005, el gobierno kirchnerista abandonó la pasividad neoliberal y comenzó a reconstituir un sistema de protección social asimilable a un régimen de bienestar socialdemócrata, según la clasificación de Esping-Andersen. El nuevo rumbo elegido tiene sus fundamentos últimos en los principios de la inclusión, la solidaridad intergeneracional y la universalidad de la cobertura.

La notable expansión del empleo registrado y de los salarios reales derivó en un incremento significativo de los ingresos del sistema

de seguridad social a través de la vía contributiva. Esto permitió financiar las moratorias previsionales y aumentar, desde 2003, más de 173% el poder de compra de los haberes jubilatorios mínimos (considerando los índices de precios elaborados por los institutos de estadística provinciales).

En definitiva, el crecimiento económico y la recuperación del mercado laboral, sumados a la re-estatización de la administración de los fondos de los futuros jubilados, permitieron la aplicación de una serie de políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables.

Sin embargo, es importante notar que el crecimiento de la economía, la recuperación de la industria y del mercado laboral, si bien resultan necesarios para garantizar y expandir el sistema de seguridad social, son insuficientes al momento de incluir a todos, dada la existencia de ciertos núcleos de desempleo e informalidad laboral. De no existir una voluntad política que amplíe derechos para los sectores populares, otrora rezagados, no sería viable este cambio de modelo de Estado de Bienestar iniciado en 2003.

Entre los diversos avances que experimentó la seguridad social en los últimos años, se destaca la implementación del Plan Asignación Universal por Hijo, que derivó en el mejoramiento sustancial de los índices de pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. Otro efecto difícil de cuantificar, pero no por eso menos importante, representa el positivo impacto en el mediano y largo plazo que la posibilidad de una mejor alimentación significa para los menores beneficiados.

En síntesis, la importancia otorgada por el kirchnerismo a la cuestión social queda manifiesta a través de las moratorias previsionales, el incremento del poder de compra de los haberes jubilatorios, la recuperación de la administración de los fondos de los futuros jubilados a manos de la ANSES, la Asignación Universal por Hijo y, a partir de 2011, la extensión de la asignación a madres embarazadas desde el tercer mes de gestación. Todas estas políticas evidencian la búsqueda por avanzar en la redistribución del ingre-

so, la justicia social y la inclusión de los sectores más postergados, reconstruyendo aquella Argentina herida por el oscuro periodo de dominio neoliberal.

El desarrollo del sistema de seguridad social descrito en el presente artículo permite re-significar el concepto de inclusión, ubicándolo como eje fundamental del modelo de país que se pregonaba desde mayo de 2003. En definitiva, la mayor cantidad de jubilados incorporados al sistema previsional y de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo generan inclusión, redistribución del ingreso e igualdad de oportunidades, para seguir transitando el largo camino hacia una Argentina con verdadera justicia social.

Referencias

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D., 2010, “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, CEIL-PIETTE del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires.
- Alonso, G., 1997, “Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina”, Tesis Doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México D.F.
- ANSES, 2012, “Informe Trimestral del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)”, Administración Nacional de Seguridad Social, Buenos Aires.
- ANSES, 2010, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables”, Administración Nacional de Seguridad Social, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal, 2010, “La asignación universal por hijo a un año de su implementación”, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), Documento de trabajo N° 7, Buenos Aires.
- Bustos, J.M. y S. Villafañe, 2011, “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, Trabajo, ocupación y empleo, 10, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.
- Bustos, J.M., Giglio, G. y Villafañe, S., 2012, “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, 4° Congreso Anual “El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto”, Buenos Aires.
- Castel, Robert, 2003, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*,

Manantial, Buenos Aires.

CENDA, 2010, “La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010”, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, Cara o Ceca, Buenos Aires.

CENDA, 2010, “La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo”, Documento de Trabajo N° 12, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka, 2004, “Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.

_____, 2008, “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”, Sección de Estudios del Desarrollo, Documento N° 205, CEPAL, Santiago de Chile.

CIFRA, 2009, “La evolución del sistema previsional argentino, Documento de Trabajo N° 2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Buenos Aires.

Damill, M. Frenkel, R. y Juvenal, L., 2003, “Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina”, *Desarrollo económico*, Revista de Ciencias Sociales Instituto de Desarrollo Económico y Social, volumen 43, N° 170, julio-septiembre, Buenos Aires.

Degliantoni, C., 2011, “El sistema jubilatorio en Argentina”, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, 3° Congreso Anual “Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década”, Buenos Aires.

Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnanim, Valencia.

Foschi, M. y Schommer, M., 2008, “Social Structure and Social Policy: About the Institutional Flexibility of Three Modern Welfare Status”, WorkingPaper N° 501 Luxembourg Inco-

- me Study Working Paper Series.
- Gaggero, J. y Grasso, F., 2005, “La cuestión tributaria en argentina la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N° 5, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino, Buenos Aires.
- Gasparini, L. y G. Cruces, 2010, “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Isuani, A., 2008, “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Isuani, A. y Nieto, D., 2009, “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano”, Buenos Aires.
- Lieutier, A. y Ludmer, G., 2011, “Transformaciones recientes en el mundo del trabajo argentino: principales logros y desafíos”, en Fraschina, S. y J.M. Vázquez Blanco, (comp.) *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Prometeo, Buenos Aires.
- Lieutier, A. Ludmer, G. y Woyechezen, S., 2011, “Empleo no registrado: de la distinción conceptual a la diferenciación de políticas”, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, 3° Congreso Anual “Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década”, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2012, “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, IV trimestre 2011, Buenos Aires.
- Svampa, M., 2000, *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Biblos, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.

Kirchner, Lula y el afianzamiento de una alianza estratégica

Agustín Crivelli¹

Introducción

Dada la proximidad geográfica y la pertenencia a un mismo subsistema político internacional, Argentina y Brasil deben necesariamente tenerse mutuamente en cuenta al momento de diseñar sus políticas exteriores. Así todo, a lo largo de la historia las relaciones entre ambos países se caracterizaron por la alternancia de períodos de convergencias y divergencias.

Finalizando la década del setenta empezaron a disiparse las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil al superarse la controversia por la represa de Itaipú con la firma, el 19 de octubre de 1979, del Acuerdo de Cooperación Técnica-Operativa para los Aprovechamientos Hidroeléctricos de Itaipú y Corpus.² Al año siguiente, para reafirmar la orientación cooperativa de las relaciones bilaterales, el presidente José Baptista Figueiredo visitó la Argentina entre los días 14 y 17 de mayo de 1980,³ retribuyendo Videla esa visita entre el 19 y el 23 de agosto de ese mismo año. En ambas visitas los gobiernos hicieron especial énfasis en el carácter estructural y permanente de las relaciones de cooperación entre los países.

¹ Economista. Investigador del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (UBA-CONICET). Docente de Historia Argentina (FCS-UBA). Miembro de la Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche.

² El acuerdo fue firmado el 19 de octubre de 1979. Puede verse el texto completo en Revista Brasileña de Política Internacional, Año xxii, Núms. 85-88, pp. 101-105.

³ En esa visita se firmaron importantes acuerdos de cooperación entre los dos países, entre los que se destacan: 1) Proyecto de interconexión de dos sistemas eléctricos argentino y brasileño; 2) Memorándum de consulta recíproca; 3) Tratado de aprovechamiento de los recursos hídricos de los trechos limítrofes del río Uruguay y su anuente Pepiri-Guagu; 4) Acuerdo de cooperación para aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear y convenios conexos de implementación.

Con el regreso de la democracia en Argentina y Brasil, a mediados de los 80, las rivalidades y desconfianzas se dieron definitivamente por superadas. El 30 de noviembre de 1985 ambos países firmaron la Declaración de Iguazú para la cooperación pacífica en el campo de la energía nuclear. Ocho meses más tarde, el 29 de julio de 1986, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney suscribieron el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), con el objetivo de estrechar los vínculos económicos y comerciales para una gradual integración bilateral.

A partir de la década del 90, dadas las transformaciones ocurridas, tanto en el contexto internacional como al interior de ambos países, Brasil pasaría a ser el vecino más importante para Argentina. Pero la política exterior argentina impulsó una alianza en el plano exclusivamente económico-comercial, sin buscar algún grado de coordinación en la definición de las políticas externas de ambos países. Aún más, dada la alianza que el gobierno de Menem procuró establecer con los Estados Unidos, no fueron pocas las situaciones en las que las posiciones argentinas contrariaron las adoptadas por el resto de los países de la región, despertando sospechas de naciones vecinas sobre el accionar argentino.⁴

El comienzo del nuevo siglo encontró las relaciones bilaterales en muy bajos niveles de intensidad. La crisis económica brasileña de 1999, y sus repercusiones negativas para la Argentina tras la devaluación del Real, y la crisis económica e institucional de la Argentina en 2001, explicaron en parte el retroceso de las relaciones bilaterales. Luego de la crisis, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde buscaría fortalecer su alianza con Brasil, como forma de recomponer los lazos de inserción internacional. Pero la relación entre ambos países comenzaría a afianzarse a partir de 2003, con

⁴ Las divergencias más importantes se manifestaron en las diferentes posturas asumidas por Argentina y Brasil durante la Guerra del Golfo y ante la intervención armada en Haití, así como la política de alto perfil puesta en práctica por la administración menemista para convertirse en el interlocutor regional frente a Estados Unidos y la condición de aliado extra-OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

la llegada de Luiz Ignacio Lula Da Silva a la presidencia de Brasil y, algunos meses más tarde, Néstor Kirchner a la presidencia de la Argentina.

Fortalecimiento de las relaciones bilaterales

El año 2003 marcó cambios de suma importancia en la región. La asunción de Lula a la presidencia de Brasil, con el apoyo de la mayor cantidad de votos en la historia de ese país, lo transformó en el primer presidente de origen obrero en la historia de América latina. Meses más tarde asumiría la primera magistratura argentina, luego de la profunda crisis de 2001-02, un peronista que recuperaría las ideas industrializadoras que caracterizaron a los gobiernos del general Perón.

La asunción de Néstor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, marcó un nuevo rumbo en materia de política exterior argentina. En su mensaje inaugural Kirchner fijó las pautas generales de su política externa: fortalecimiento del derecho internacional y respeto de las prioridades nacionales. En el ámbito regional la prioridad se centró en el fortalecimiento del Mercosur, y desde entonces Brasil pasó a ocupar un lugar prioritario en la política exterior argentina.

Con la llegada de Kirchner y Lula a las presidencias de sus respectivos países las relaciones bilaterales comenzaron a ser cualitativamente diferentes. El primer viaje al exterior de Kirchner como presidente fue a Brasilia,⁵ donde se concretó el primer encuentro presidencial con su par brasileño. En ese marco, el 11 de junio de 2003, los mandatarios reafirmaron la necesidad de construir una alianza estratégica entre los dos países.

La coincidencia de valores y objetivos perseguidos se evidenció en un gran número de documentos conjuntos que fueron elabora-

⁵ El primer viaje oficial que realizó el canciller Bielsa también fue a Brasil el 29 de mayo de 2003, a cuatro días de su asunción.

dos conjuntamente por los gobiernos de Argentina y Brasil durante la gestión de Kirchner. Entre los más importantes se encuentran:

Consenso de Buenos Aires:⁶ casi como una réplica al Consenso de Washington, este documento es una declaración de 22 puntos en el que se sientan las bases para llevar adelante la relación bilateral. Se revaloriza la consolidación de la democracia como un mecanismo para combatir la pobreza y el desempleo, identificando al Estado como actor responsable de estas actividades. Se comprometen esfuerzos conjuntos para el fortalecimiento de un orden multilateral, reivindicando el papel de la ONU y rechazando “todo ejercicio de poder unilateral”, basándose en la igualdad soberana de los Estados. En lo que refiere al proceso de integración regional, se proclama la voluntad de relanzar auténticamente el Mercosur, no sólo como ámbito de negocios de la región sino como paraguas político para actuar frente al resto del mundo.

Acta de Copacabana:⁷ el texto trata temas diversos tales como la evolución de los vínculos bilaterales, el establecimiento de consulados conjuntos⁸ y el avance en las obras de infraestructura. Al mismo tiempo se estableció que el 30 de noviembre de cada año se celebre el Día de la Amistad Argentino- Brasileña, en conmemoración del encuentro que mantuvieron en esa fecha los presidentes Alfonsín y Sarney, dando como resultado la firma de la Declaración de Iguazú.

“Declaración de Copacabana” o “Consenso de Río”:⁹ En la misma visita del Acta de Copacabana ambos presidentes analizaron el contexto económico-financiero internacional, dejando en evidencia

⁶ Fue firmado el 16 de octubre de 2003, en ocasión de la vista del presidente Lula a la Argentina (esta visita se realizó luego de siete años de la última visita de Estado de Brasil a la República Argentina). En el anexo puede consultarse el texto completo del Consenso de Buenos Aires.

⁷ Este documento fue elaborado en ocasión de la visita del presidente Kirchner a su par brasileño el 16 de marzo de 2004.

⁸ Se instruyó a las cancillerías a que se establezcan experiencias piloto en la sede del Consulado argentino en Hamburgo y en la sede del Consulado brasileño en Boston.

⁹ También conocida como “Declaración sobre la cooperación para el crecimiento económico con equidad”.

las contradicciones de los lineamientos de política económica recomendados por los organismos financieros internacionales. En el documento se diseña una estrategia para las negociaciones con los organismos multilaterales de naturaleza financiera¹⁰ (BM y FMI) y comercial (OMC); las negociaciones con países industrializados y con sistemas de integración regional, así como la regulación de los flujos de capitales, entre otros temas.

Comunicado Conjunto de enero de 2006: el 19 de enero de 2006 el presidente Kirchner visitó a su par brasileño en Brasilia. En esta visita se decidió crear un mecanismo de coordinación y consulta periódica a partir de reuniones presidenciales cada seis meses, al mismo tiempo de reuniones ministeriales también cada seis meses y reuniones de vicecancilleres cada tres meses. Por otro lado se dispuso trabajar en conjunto para contribuir de manera activa y solidaria a la solución de situaciones que pudiesen afectar la paz y estabilidad regional. En este marco, en una visita al Congreso donde expuso ante la Asamblea Legislativa, el presidente Kirchner expresó que “El mundo espera que la Argentina y Brasil posibiliten la construcción en Sudamérica de un actor internacional acorde con la nueva escala”.¹¹

Estos encuentros y entendimientos son el cabal reflejo de la mayor cercanía de las relaciones entre ambos países en este período histórico, por lo que algunos autores lo han definido como un período de “alianza estratégica”.¹² Pero la cercanía de las relaciones Argentina-Brasil durante la presidencia de Kirchner no se limitó únicamente a la esfera de las declaraciones, sino que en el ámbito de

¹⁰ Al respecto el texto señala que “los presidentes acordaron conducir las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la naturaleza sustentable de la deuda, de modo de preservar inclusive la inversión en infraestructura”. Es de destacar que la declaración se firmó el mismo día en el que la entonces número uno del Fondo Monetario Internacional hacía declaraciones sobre la necesidad de que la Argentina aumente el compromiso de superávit fiscal para pagar más deuda.

¹¹ Diario *Página 12*, 19/01/2006.

¹² Cortes (2006).

las acciones también se pueden encontrar hechos que reafirman la idea de una relación estratégica entre ambos países. Entre las acciones conjuntas se destacan:

Crisis de Bolivia:¹³ En octubre de 2004 Argentina y Brasil enviaron a Bolivia una misión diplomática conjunta¹⁴ para mediar entre las partes y asegurar una salida democrática a la crisis, mediante la asunción del vicepresidente Carlos Mesa.

Crisis en Haití:¹⁵ Contrariamente a lo que fue la posición Argentina durante la década del noventa,¹⁶ durante el gobierno de Néstor Kirchner Argentina actuó en conjunto con los gobiernos de Brasil y Chile, enviando efectivos en el marco de una Fuerza de Paz, liderada militarmente por Brasil, con el objetivo de acercar a las partes en conflicto.

Cumbre de Mar del Plata: El 4 de noviembre de 2005 se reunió en Mar del Plata la IV Cumbre de las Américas. En su discurso inaugural Kirchner denunció al FMI y las consecuencias “nefastas” de las políticas de ajuste estructural de la década pasada, y a pocas cuadras de la Cumbre, en el Estadio Mundialista, se llevó a cabo un gigantesco acto popular donde el orador principal fue el presidente Hugo Chávez. Los representantes del Mercosur, liderados por

¹³ Las medidas de ajuste anunciadas por el entonces presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada provocaron un gran descontento social, desencadenando en fuertes protestas. El gobierno ordenó la represión de las masas populares que terminaron con la renuncia del primer mandatario, y en su lugar asumió el vice-presidente Carlos Mesa.

¹⁴ Se trató de la primera misión diplomática conjunta. Por la Argentina asistió el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Eduardo Sguiglia, mientras que por Brasil lo hizo el asesor del presidente Lula en materia de política exterior, Marco Aurelio García.

¹⁵ El 29 de febrero de 2004, el presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, renunció a su cargo tras los sucesivos enfrentamientos entre sus partidarios, principalmente provenientes de los sectores más bajos, y sus opositores, integrados por las clases altas y medias haitianas, respaldadas por Estados Unidos. Los grupos opositores reclamaban la renuncia de Aristide desde su elección en noviembre de 2000 ya que no reconocieron su triunfo debido a la escasa participación popular, a la ausencia de la oposición y de los observadores internacionales.

¹⁶ Durante el gobierno de Menem Argentina se opuso a las decisiones tomadas por el Grupo Río y apoyó la postura norteamericana de intervención armada en Haití.

los presidentes Kirchner, Lula y Chávez, rechazaron el proyecto y la cumbre finalizó por primera vez sin un documento único consensuado, dando por terminadas las negociaciones del ALCA. Ese fue el certificado de defunción del acuerdo impulsado por Estados Unidos. Brasil y Venezuela pasaban a ser los ejes centrales de una política exterior argentina más autónoma.

Sin embargo no todos han sido acuerdos en las relaciones bilaterales. El propio impulso de Brasil por cambiar su estatus, desde potencia regional a potencia global, en algunas oportunidades generó tensiones en la articulación de los dos países en lo que refiere a las estrategias hacia los organismos multilaterales y otros espacios regionales.¹⁷ Uno de los casos paradigmáticos ha sido el referido a la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se trata de una cuestión en la cual los dos países presentan intereses contrapuestos. Desde Brasil se procura desde ya hace varios años obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y para tal fin ha venido desarrollando una importante campaña buscando sumar apoyos dentro y fuera de la región. Desde la Argentina siempre se criticó que hubiera Estados con derecho a veto y que existiera una permanencia ininterrumpida de los cinco Estados miembro permanentes.

La reforma del Consejo de Seguridad, desde la perspectiva argentina, forma parte de un tema más complejo que deberá resolverse a través del consenso. La creación de nuevas bancas permanentes debe ser decidida por cada región sin que altere los equilibrios regionales. La Argentina no apoya la candidatura brasileña, ya que considera que lo ideal sería una representación regional dividida y rotativa, una especie de “banca semipermanente”, mientras que Brasil considera reunir por sí mismo las condiciones necesarias para acceder a esa posición de manera independiente de la región.¹⁸

¹⁷ Simonoff (2006).

¹⁸ Lessa (2010:117).

Otro de los ámbitos donde han existido ciertos cortocircuitos es en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En lo que refiere a los llamados “temas de Singapur” (compras públicas, competencia e inversiones) persisten divergencias entre ambos países. Al mismo tiempo, en la elección del secretario de la OMC, a comienzos de 2005, mientras Brasil lanzó sin consulta su propio candidato Luiz Felipe Seixas Corrêa, la Argentina había dado su apoyo el candidato de Uruguay, Carlos Pérez De Castillo.¹⁹

Las relaciones comerciales

Uno de los temas que ha despertado diferencias entre ambos países tiene que ver con las asimetrías comerciales. Dado el nuevo modelo económico instaurado en la Argentina desde 2003, donde la consolidación del sector industrial y la expansión del mercado interno aparecen como elementos centrales, los crecientes déficits comerciales de Argentina con Brasil han sido un elemento de preocupación para ciertos sectores de la economía Argentina.²⁰

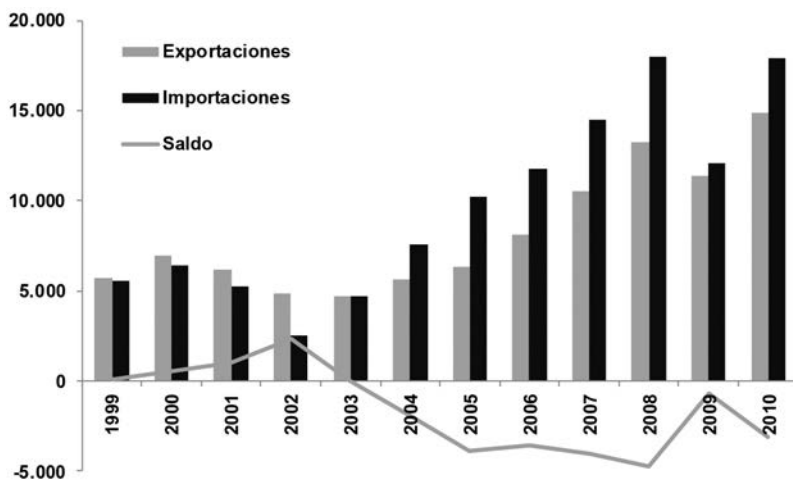
A partir de 2003 Argentina ha pasado de tener una relación comercial con Brasil superavitaria a una deficitaria. El saldo comercial, que había sido positivo para la Argentina durante un largo tiempo, poco a poco fue reduciéndose, pasando de 1202 millones de dólares en 2000 a 414 millones en 2003. Desde 2004 se sucedieron los déficits comerciales para la Argentina hasta alcanzar un pico de 4703 millones de dólares en 2008.

¹⁹ Peixoto y Loza (2006).

²⁰ Al respecto incluso han llegado a hacer referencia a una “invasión” de productos brasileños que afectaría la recuperación de la Argentina.

Balance Comercial de Argentina con Brasil.

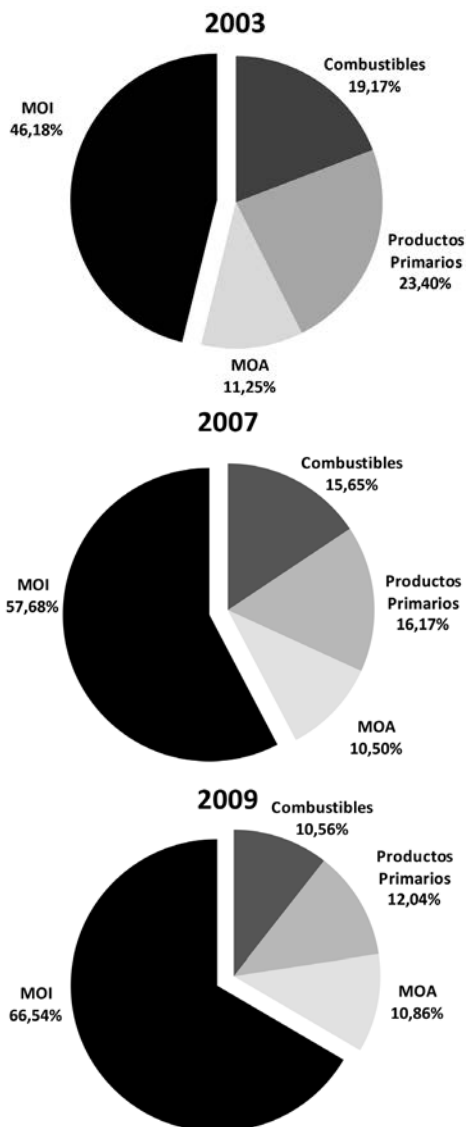
En millones de dólares. 1999-2010



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Sin embargo, más allá del déficit del comercio bilateral con Brasil, las exportaciones argentinas mostraron una notable modificación en lo que refiere a la participación de los bienes industrializados en el total de las ventas al mercado brasileño. Mientras que en 2003 las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) alcanzaban el 46% del total exportado al mercado brasileño, para 2007 y 2009 representaron el 57% y 67%, respectivamente.

Composición de las exportaciones argentinas a Brasil
Años 2003, 2007 y 2009 (%)

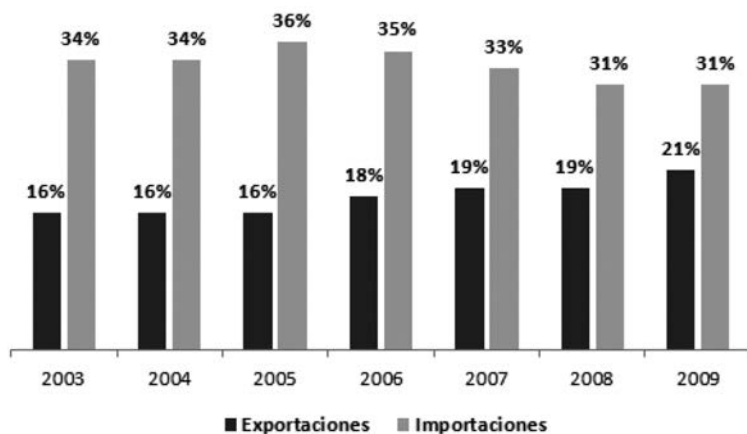


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Al analizar el intercambio bilateral desde la puesta en marcha del actual modelo económico en la Argentina se observa que los productos importados desde Brasil disminuyeron su participación en las compras externas totales de la Argentina, pasando de representar el 34% de las compras externas en 2003 al 31% en 2009.

La disminución del peso de las importaciones brasileñas en el total de las importaciones argentinas se produjo al mismo tiempo que el mercado brasileño ganó en importancia para las ventas externas argentinas, donde incrementó su participación desde el 16% al 21%, durante el mismo período.

Participación de Brasil en las exportaciones e importaciones argentinas
Años 2003 – 2009 (%)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

De manera análoga, analizado la situación desde el lado brasileño, se constata un aumento de la participación del mercado argentino para las exportaciones brasileñas, donde las mismas pasaron a representar del 6% en 2003 al 8,4% del total exportado por Brasil

en 2009. Por otro lado, las compras de bienes y servicios argentinos disminuyeron su participación en las compras totales de Brasil entre 2003 y 2009, pasando de representar el 9,7% al 8,8%.

Participación de Argentina en las exportaciones e importaciones brasileñas
Años 2003 – 2009 (%)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Empresas brasileñas de compras en Argentina

En los últimos años Brasil se convirtió en un importante inversor internacional, y la Argentina jugó un papel importante en el proceso de internacionalización productiva de sus empresas. La presencia directa de empresas brasileñas en la Argentina creció con fuerza desde 2002, aprovechando las condiciones favorables del tipo de cambio.

Las inversiones brasileñas en la Argentina se concentraron principalmente en sectores ligados a los recursos naturales (y sus manufacturas), algunas industrias de contenido tecnológico medio, y en servicios de diferente tipo. En gran parte de los casos la

modalidad de las inversiones fue la de comprar empresas argentinas ya existentes.²¹

Es así que Brasil controla cada vez mayores segmentos de la industria argentina, transformándose en uno de los principales inversores externos en el país, detrás de Estados Unidos y España.

Entre las principales adquisiciones de empresas argentinas por parte de empresas brasileñas durante el período 2003-2007 se encuentran:²²

Loma Negra: En abril de 2005 la cementera de Fortabat, Loma Negra —y su ferrocarril Ferrosur— fue vendida a la empresa brasileña Camargo Correa por 1.025 millones de dólares. Con esta operación el 48% del cemento que se produce en la Argentina pasó a estar controlado por la familia Camargo. También el grupo Camargo Correa compró la textil Grafa —en la actualidad Santista Textil—. A su vez, domina el mercado argentino del oxígeno medicinal al haber adquirido la empresa Praxair.

Swift: También en 2005 el grupo brasileiro JBS Friboi compró Swift Armour. Con esta adquisición de la mayoría del paquete accionario se convirtió en el principal referente en el mercado mundial de carnes, generando exportaciones cercanas a los 1000 millones de dólares. Además, adquirió los frigoríficos Consignaciones Rurales, CEPA y Col-Car.

Quilmes: En dos partes, entre 2002 y 2006, la belga-brasilera AmBev (la cervecera más importante del mundo y dueña de Brahma) compró Quilmes (la cervecera que domina el 75% del mercado argentino) en un total de 1.800 millones de dólares. Con esta operación la tradicional familia Bemberg salió del negocio cervecero después de más de un siglo. El grupo controla también la marca de agua mineral Eco de los Andes y Baesa, la dueña local de la licencia para la producción y comercialización de la marca Pepsi, una inversión que demandó otros 700 millones de dólares.

²¹ Bianco *et al* (2008).

²² Rapoport y Madrid (2011).

Quickfood: En 2007 la empresa Marfrig compró el 70,5% de las acciones del frigorífico Quickfood —cuya marca es sinónimo de hamburguesa en la Argentina— abonando 140 millones de dólares, como así también adquirió otros establecimientos fabriles cárnicos como AB & P, Estancias del Sur, Best Beef y Mirab. En menos de un año el grupo desembolsó 200 millones dólares para quedarse con siete plantas frigoríficas de la Argentina.

Alpargatas: También en 2007 la centenaria textil argentina Alpargatas fue adquirida por la empresa que había sido originalmente su filial en Brasil, Sao Paulo Alpargatas. Sólo que aquella exitosa filial fundada en 1907 pertenece ahora al Holding Camargo Correa S.A., una mega corporación que emplea a más de 30 000 personas y factura casi 3500 millones de dólares en sus diversificados negocios: ingeniería y construcción, cemento, telas y calzados, transporte, siderurgia y metalurgia.

Gatic-Adidas: En 2007 la firma Paquetá se instaló en Chivilcoy con las marcas de calzado deportivo Adidas y Diadora, siguiendo la estrategia de Reebok Brasil, que compró el polo textil de la ex Gatic en Coronel Suárez y Las Flores, provincia de Buenos Aires.

Kirchner, Lula y la integración regional

Desde 2003 el proceso de integración regional mostró una fuerte impronta personal de los presidentes Kirchner y Lula. El involucramiento directo de los mandatarios posibilitó un diálogo más fluido entre los países miembro del bloque, traduciéndose en importantes avances en el proceso.

Durante los primeros años de gobierno Kirchner y Lula impulsaron numerosas iniciativas para profundizar y expandir el bloque, entre las que se destacan:

- ▶ Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (2003).

- ▶ Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (2004).
- ▶ Parlamento del Mercosur (2004).
- ▶ Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del Mercosur (2004).

Uno de los principales desafíos que históricamente ha enfrentado el Mercosur tiene que ver con las profundas asimetrías estructurales que existen entre sus miembros. A raíz de las mismas, Paraguay y Uruguay obtuvieron ventajas diferenciales en los procesos negociadores que llevaron a la conformación del bloque. Estas ventajas se reflejan en aranceles diferenciales de importaciones para ciertos bienes, plazos especiales y más prolongados para la adecuación a normas del bloque, tratamiento favorable en el régimen de origen y en los regímenes especiales de importación, entre otras. Argentina y Brasil, por su parte, aceptaron este tratamiento diferencial como parte del difícil proceso de alcanzar los consensos a nivel regional. El Protocolo de Ouro Preto de fines de 1994 fue una clara demostración de la capacidad y espíritu negociador de los cuatro socios, que alcanzaban un acuerdo que prometía ser equilibrado y globalmente balanceado entre las partes.²³

Sin embargo, Uruguay y Paraguay, por diferentes motivos y con distintas aproximaciones estratégicas, comenzaron a discutir el alcance del balance negociador en los últimos años, en especial luego de la crisis económica del período 1999-2002. En este contexto surgió la conveniencia de elaborar un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el Mercosur, el que debía aprobarse hacia fines de 2007 (plazo que fue prorrogado en reiteradas oportunidades). Una de las respuestas más importantes a esta problemática fue la creación y puesta en marcha del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). En enero de 2007, a cuatro años de su creación, se aprobaron los primeros once proyectos a ser financiados por ese fondo para reducir las asimetrías entre los países y regiones del bloque.

²³ Más información acerca de las asimetrías en el Mercosur en Crivelli (2007).

Si bien las asimetrías estructurales son sensiblemente más notorias al comparar los países con economías más grandes (Argentina y Brasil) con los dos socios con economías más pequeñas (Paraguay y Uruguay), no debe perderse de vista la existencia de importantes asimetrías estructurales entre la Argentina y Brasil. En relación con estas asimetrías, en agosto de 2005 el gobierno de Kirchner presentó a su par brasileño una propuesta llamada “Cláusula de Adaptación Competitiva” (CAC), que establece un mecanismo de activación inmediata, cada vez que se comprueba que la política económica de un país provoca un daño en el sector productivo del otro. Finalmente, y luego de duras negociaciones, el 1 de febrero de 2006 Argentina y Brasil acordaron establecer un “Mecanismo de Adaptación Competitiva” (MAC), para fijar las medidas de contención de importaciones de un determinado producto originario de alguno de los dos países cuando éstas afecten a otra de las partes.

Otro importante avance lo constituyó la aprobación de la posibilidad de utilizar monedas locales en las transacciones comerciales entre Argentina y Brasil.²⁴ Aunque el instrumento contempla a todos los socios del Mercosur, hasta el momento sólo se avanzó en su implementación en el comercio entre Argentina y Brasil.

La decisión de avanzar hacia una mayor integración en la región quedó reflejada en la cumbre del Mercosur de julio de 2006,²⁵ al aprobarse la decisión que incorpora a Venezuela como miembro pleno del bloque regional.²⁶ La incorporación de Venezuela se presenta como

²⁴ El mecanismo fue aprobado en la Cumbre de Asunción de 2007 a través de la Dec. CMC 25/07.

²⁵ Los días 20 y 21 de julio de 2006 se llevó a cabo en la Ciudad de Córdoba la XXX reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados.

²⁶ Una vez aprobada la decisión de la incorporación de un nuevo miembro pleno restaría que los poderes legislativos nacionales aprobasen el protocolo de adhesión para que dicha incorporación sea efectiva. Los Congresos de Argentina y Uruguay aprobaron el protocolo sin problemas, mientras que en Brasil y Paraguay se impusieron las posiciones contrarias a su aprobación. En noviembre de 2009 el Senado brasileño se expidió positivamente, subsistiendo los problemas en Paraguay. Finalmente, dada la suspensión de Paraguay del bloque, luego del golpe de Estado institucional contra el presidente Fernando Lugo del 22 de junio de 2012, Argentina,

favorable en la búsqueda de un mayor equilibrio económico que permita reducir las asimetrías estructurales existentes en el Mercosur.

Por otro lado, en el plano regional ampliado, el gobierno de Lula impulsó la convergencia de las políticas externas de doce países sudamericanos de integrarse en una unión de naciones. Fue así que el 8 de diciembre de 2004, a través de la Declaración de Cusco nació la Comunidad Sudamericana de Naciones, la que posteriormente derivaría en la actualmente denominada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Argentina y Brasil hacia una alianza estratégica

Las relaciones entre Argentina y Brasil nunca gozaron de tan buena salud como en el período analizado. Después de cerca de un siglo de avances y retrocesos, las rivalidades y recelos parecen haber quedado definitivamente atrás, y en los últimos años las relaciones bilaterales no han dejado de profundizarse.

El eje del proceso de integración del Mercosur, e incluso de la Unasur, está centrado en las relaciones entre Argentina y Brasil. Las dirigencias de ambos países deberán construir una visión común del escenario internacional, una percepción razonable de sus posibilidades de acción y un sistema que promueva cierto equilibrio de costos y beneficios entre ambos.²⁷

La factibilidad de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil no debe perder de vista que las asimetrías de tamaños existentes entre ambas naciones generará inevitables tensiones relacionadas con las aspiraciones de liderazgos en la región. En este sentido resultará de vital importancia que los líderes de ambos países procuren no dejarse llevar por las eventuales desconfianzas y falsos enfrenta-

Brasil y Uruguay dieron por finalizado el proceso de incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque regional, en una reunión realizada en Río de Janeiro el 31 de julio de 2012.

²⁷ Rapoport y Madrid (2011).

mientos, colocando siempre por encima de los posibles conflictos particulares la voluntad política de construir y mantener la alianza estratégica entre los dos países.

A pesar de sus evidentes diferencias, Argentina y Brasil enfrentan los mismos desafíos y obstáculos internos y externos: atraso, pobreza y desigualdades sociales; por un lado, y condicionamientos y dependencia; por el otro. La mejor inserción internacional para ambos países será aquella que se base en un sistema productivo que garantice el crecimiento interno y una más equitativa distribución de los ingresos. Allí es donde cobra importancia la integración regional, pero abandonando la idea de crear un espacio exclusivamente comercial, en pos de un proyecto que apunte a interrelacionar más estrechamente las cadenas de generación de valor, densificando las estructuras productivas y desarrollando complementariedades que potencien los procesos de crecimiento. Ese camino no se recorre únicamente con la reducción de las barreras arancelarias.

Sin dudas Brasil deberá ocupar el lugar natural de líder regional. No debe perderse de vista que la estrategia brasileña apuntó siempre a la ampliación de su liderazgo regional, como un camino hacia una mayor presencia mundial. En palabras de un ex diplomático, “...à nossa atual política regional é a construção de uma base subcontinental tão ampla e sólida quanto possível, de modo a firmar a liderança brasileira na América do Sul, o que deveria facilitar, no âmbito mundial, o exercício de uma política de potencia emergente”.²⁸

Sin embargo en Brasil aún subsiste en cierto sector de la dirigencia política, y en determinados grupos de poder, la errónea presunción de que es factible alcanzar el liderazgo regional sin pagar los costos económicos asociados. Se trata de una falta de visión estratégica de largo plazo, siempre que la racionalidad asociada al concepto de liderazgo se basa en hacer creer a los demás que el líder ejecuta sus políticas en beneficio de todos.²⁹

²⁸ Souto Maior (2006:54), citado en Bernal-Meza (2008).

²⁹ Bernal-Meza (2006)

La intensidad de la integración entre Argentina y Brasil dependerá en gran medida del futuro del Mercosur. El fortalecimiento de la alianza entre ambos países supone una elevación del estatus internacional de las dos naciones, al mismo tiempo que constituye un factor de consolidación del Mercosur y del sistema sudamericano de cooperación y comercio.

Están dadas las condiciones para una expansión geográfica del Mercosur, incorporando plenamente a los demás países sudamericanos, que se están convirtiendo paulatinamente en socios comerciales y políticos de importancia, tal como se evidencia en las sucesivas cumbres de la Unasur. La reciente incorporación efectiva de Venezuela como miembro pleno del Mercosur es un importante paso en este sentido. De ahora en más el mayor desafío de cada uno de los gobiernos de la región será cómo compatibilizar el propio desarrollo interno, con un proyecto regional que aparece tan necesario como irreversible.

Bibliografía

- Bernal-Meza, Raúl, 2006, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en *LateinamerikaAnalysen*, Hamburgo, *Institut für Iberoamerika-Kunde*, N° 13.
- _____, 2008, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, Núm. 2.
- Bianco, C., Moldovan, P. y Porta, F., 2008, “La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cortes, María J., 2006, “Argentina-Brasil. ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica?”, en Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Vol. I, Tomo IV, UNR Editora.
- Cortes, María J. y Nicolás Creus, 2009, “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en Lechini, Gladys, Klagsbrunn, Víctor, Gonçalves, Williams Da Silva (Org), *Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Editora Revan, Rio De Janeiro.
- Crivelli, Agustín, 2007, “Estrategias e instrumentos para el tratamiento de las asimetrías estructurales en el Mercosur”, en *Mercosur Parlamentario*, N° 7, Buenos Aires.
- Lessa, Antônio C., 2010, “Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 53, Special edition.
- Peixoto, Juliana y Jorgelina Loza, 2006, “La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación”, en *Revista Estudios* N° 18 Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.
- Rapoport, Mario y Eduardo Madrid, 2011, *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones internacionales*,

Capital Intelectual. Buenos Aires.

Simonoff, Alejandro, 2006, "Estructura y coyuntura en la política exterior de Néstor Kirchner", en *Relaciones Internacionales*, IRI, La Plata, N° 31.

Souto Maior, Luiz A. P., 2006, O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição, *Rev. bras. polít. int.*, Brasília.

ANEXO

Consenso de Buenos Aires

Buenos Aires, 16 de octubre de 2003

1. Nosotros, los presidentes de la República Argentina, Néstor Kirchner, y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, convencidos de que el bienestar de los pueblos constituye el objetivo prioritario de ambos gobiernos, reafirmamos nuestra voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio.

2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.

3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.

4. Manifestamos nuestra convicción de que, en un contexto mundial signado por la aceleración de un proceso de globalización que ha ampliado el horizonte de las posibilidades humanas pero que, paralelamente, ha generado inéditas modalidades de concentración económica, nuestras naciones deben definir su futuro en el marco de una agenda que responda a las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI.

5. Nos comprometemos a instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.

6. Tenemos la certeza de que el flagelo de la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aún cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, no deben tender a cristalizar una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.

7. Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabremos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.

8. Reconocemos que nuestra común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social. En tal sentido, a través de la política educativa, nuestros gobiernos procurarán garantizar a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan desarrollarse a lo largo de su vida, en una sociedad cambiante que requiere la actualización constante de destrezas y habilidades.

9. Reafirmamos nuestro compromiso para construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado.

10. Sabemos que la revolución informática trae novedosas oportunidades de participación y de acceso al conocimiento, pero presenta inéditos peligros de exclusión, generando una brecha tecnológica

entre nuestras naciones y los países altamente industrializados. En este marco, nuestros pueblos deben incorporarse al mundo digital, por lo que nos proponemos desarrollar la infraestructura necesaria, de manera tal que todos los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información.

11. Redoblabremos los esfuerzos para que nuestras universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social.

12. Consideramos que muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones. Por lo tanto, nos proponemos instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.

13. Reafirmamos nuestra convicción de que el trabajo decente, tal como es concebido por la OIT, es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de nuestros pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano. Auspiciamos la próxima Conferencia Regional de Empleo del Mercosur en marzo de 2004 y deseamos que de sus resultados surjan líneas de acción que nos permitan ir alcanzando en nuestras comunidades niveles satisfactorios de cohesión social y dignidad del trabajador y su familia.

14. Reiteramos nuestra adhesión a los principios consagrados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y a los programas de acción establecidos por la Agenda 21 adoptada por la Conferencia das Naciones Unidas sobre Medio Ambiente e Desarrollo y en el Plan de Implementación adoptado por la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable.

Expresamos nuestra firme intención de cooperar y coordinar acciones con vistas a la promoción de los objetivos consagrados en los acuerdos multilaterales ambientales, tales como la Convención

de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto y la Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Continuaremos aunando esfuerzos en la búsqueda de soluciones sustentables para la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, con la intención de propiciar el desarrollo sustentable de nuestras poblaciones.

15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

17. Reafirmamos nuestro deseo de continuar con las negociaciones de la Ronda de Doha en bases equilibradas y con reales perspectivas de éxito, en particular en el capítulo agrícola, superando la falta de resultados concretos en Cancún. Reafirmamos nuestro firme compromiso con los objetivos de la Agenda de Doha e instamos a los países desarrollados a cooperar de manera efectiva para su realización, de modo de consolidar un sistema multilateral de comercio abierto, sin distorsiones y no discriminatorio. Declaramos, asimismo, nuestra intención de generar nuevas alianzas y estrategias conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes.

18. Reiteramos nuestro compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados, que incrementen las relaciones del Mercosur con los demás socios, en particular la Comunidad Andina, con el objetivo de mayor prosperidad para todos.

Coincidimos en la disposición de continuar participando desde el Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados. Para ello, coincidimos en reafirmar la propuesta de formato metodológico presentada por el Mercosur, por considerar que la misma constituye una alternativa realista que permitirá alcanzar un acuerdo satisfactorio en enero de 2005.

19. Expresamos que la administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y de puestos de trabajo, la protección al ahorro, la reducción de la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas sostenibles de desarrollo económico y social.

20. Enfatizamos nuestro compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas.

21. Entendemos que el multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no proliferación.

Reafirmamos el papel central de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como el principal instrumento universal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción del desarrollo económico y

social de forma sustentable. Subrayamos la necesidad de la estricta observancia de la Carta de la ONU y de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional por todos los miembros de la comunidad internacional.

Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil.

22. Afirmamos nuestra voluntad de trabajar conjuntamente para la concreción del presente consenso y hacemos extensiva nuestra convocatoria a todos los países latinoamericanos para alcanzar así una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región.

Néstor Kirchner
Luiz Inácio Lula da Silva

La economía social y solidaria en la Argentina contemporánea: logros y desafíos

Alberto Gandulfo¹ - Alejandro Rofman²

La economía social y solidaria es un modelo de organización de la sociedad que pretende diseñar una nueva modalidad de construcción de poder económico y de gestión del conjunto de las unidades productivas, opcional a la encarada, hasta ahora, por el sistema dominante. El principio estratégico que rige en el funcionamiento de la economía solidaria se basa en sostener la vigencia de un sistema socio-productivo cuyo objetivo último es que todos los habitantes que participen del mismo alcancen un nivel de vida compatible con la plena satisfacción de sus necesidades básicas. Es decir, si en el sistema capitalista se aspira, mediante una organización productiva estructurada en función de la actividad privada de carácter competitivo y lucrativo, a maximizar la tasa de ganancia de los propietarios del capital de cada unidad productiva, en una sociedad fundamentada en la dinámica de acumulación regida por la economía solidaria lo que se aspira a elevar al máximo es el ingreso de cada habitante, en relación directa con el aporte de trabajo de cada uno de sus integrantes. Este ingreso no puede ser obtenido sino a través de un proceso de organización de la actividad productiva que sea cooperativo, igualitario, profundamente democratizado en su gestión, sin fines de lucro y excluyente de toda forma de explotación social.

¹ Coordinador General de la Comisión Nacional de Microcrédito - Secretaría de Desarrollo Social- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

² Investigador del CONICET - Director del Programa en Economía Solidaria - Universidad Nacional de San Martín.

Una definición apropiada acerca de la economía social y solidaria sostiene que la misma incluye “a aquellas actividades basadas en organizaciones económicas en la que los/las trabajadores/as son también propietarios/ as de los medios de producción y que se sustentan en valores y prácticas de bien común, justicia y corresponsabilidad tanto en la familia como en el emprendimiento y en el territorio” (Caracciolo Basco M. y y Foti Laxalde, P, Buenos Aires, 2010: 6).

Sus principios fundamentales son: la unidad en la misma persona del/la trabajador/a y el propietario/a de los medios de producción, emprendimientos regidos por criterios participativos o democráticos, y el reparto de los beneficios a partir de criterios de equidad consensuados por sus integrantes.

Tal principio básico se contrapone a los que guían las sociedades organizadas bajo el sistema capitalista, donde se privilegia el lucro, la competencia, la obtención de la acumulación individual de beneficios y la ausencia de participación de los integrantes activos de cada una de dichas sociedades en la gestión de las unidades productivas.

En la economía solidaria una característica fundamental es que los trabajadores involucrados en la actividad de la unidad productiva son a la vez propietarios de la misma en un definido pie de igualdad. Cada uno de ellos posee una cuota parte de la propiedad de los medios de producción similar a la de los demás, siendo el trabajo incorporado a tal actividad lo que genera valor y beneficios, y no el capital. Es decir, se invierte aquí la ecuación del modelo capitalista en donde la apropiación privada de los recursos productivos incrementa la porción de poder, recursos y beneficios de cada integrante de las empresas, siendo la fuerza de trabajo un factor externo a dicho capital, pues solo revista en carácter de masa laboral contratada a cambio de un salario.

Esta condición básica supone que en un integrante de una iniciativa de economía solidaria confluyen tanto el proceso de generación de excedente como los criterios distributivos, a partir de principios de equidad, de tal excedente.

Además, en ellas, se privilegia la vigencia del asociativismo en los diferentes procesos de generación de valor y se estructuran los procesos productivos de tal modo que se garantice plenamente la participación democrática en la gestión, el respeto por el medio ambiente y la participación activa e igualitaria de todos los integrantes de dichos procesos.

Una ley fundamental está presente en todas las unidades de producción que forman parte de la economía solidaria. Ello se manifiesta en que las decisiones relativas a la programación, desarrollo y eventual modificación de las actividades, se adoptan en forma colectiva, sin que rijan relaciones de dominación a su interior. Así ocurre en la medida que no existe retribución para el capital como tal sino que el ingreso monetario recibido por cada integrante forma parte de un mecanismo decisorio estructurado por el colectivo de los asociados y el método para distribuir los excedentes se adopta de modo consensuado entre los integrantes del emprendimiento, a partir del trabajo que cada uno aporta.

Un criterio contrario está establecido en las organizaciones productivas empresariales incorporadas al sistema capitalista. En ellas, la jerarquía adoptada por los propietarios del capital consagran un rígido mando de carácter vertical en el control del proceso de trabajo dentro de la unidad productiva. De este modo los métodos de producción son ideados y conducidos por las cúpulas de esas jerarquías de mando, lo que elimina totalmente cualquier atisbo de participación democrática de los integrantes de la masa laboral en la asignación, conducción y control de las respectivas tareas. Frente a criterios de manejo horizontal de las acciones emprendidas al interior de cada unidad productiva gobernada por el modelo de la economía solidaria se antepone otro, de perfil autoritario, que se encarga, sin apelación posible de los subordinados, de producir y reproducir las directivas impuestas con carácter obligatorio e inapelable.

Los objetivos de la economía solidaria consistirían, entonces, en un proceso destinado a construir otro modelo de organización socio-económica, que aspira a:

1. Proveer al conjunto de los integrantes de la sociedad regida por este principio fundamental con los bienes públicos necesarios para que en cada plano de la vida colectiva todos posean el derecho a un empleo digno y remunerado a fin de que se cubran todas las demandas indispensables para satisfacer las necesidades básicas individuales y colectivas.

2. Consolidar los objetivos de corto plazo (elevación del nivel de vida de la población) con los de largo plazo (organizar un renovado espacio productivo, diseñado a través de unidades económicas desprovistas de todo interés lucrativo y destinadas a constituir red de redes de economía solidaria). La reestructuración social a la que se aspira, con tales acciones, debe también promover la equidad de género, procurar la sostenibilidad ambiental, crear una institucionalidad requerida, ampliamente participativa y democrática y garantizar la emergencia de nuevas relaciones sociales de profunda raigambre igualitaria (Aquiles Montoya, UCA, San Salvador, El Salvador, 2011: 2.)

Los objetivos del desarrollo capitalista, en su actual fase de financiarización, apuntan a horizontes contrapuestos con los arriba expresados.

En la evolución contemporánea del capitalismo neoliberal, con su planteo prioritario de transformar la masa laboral en un espacio altamente precario donde predomine la flexibilización laboral (con el consiguiente incremento del desempleo y la precarización) y el rechazo a una estrategia de pleno empleo, la desvalorización del trabajo como fuente central de generación de valor impone a los trabajadores un fenómeno ininterrumpido de pérdida de conquistas sociales y del salario real. Este se asume como un costo más y no como una retribución justa al esfuerzo realizado ni como un estímulo a la dinamización de los mercados internos de consumo. El patrón de acumulación basado en el uso intensivo de los recursos naturales disponibles genera un particular énfasis en la producción

de *commodities* basadas en la valorización de las ventajas comparativas. El valor del trabajo queda, así, totalmente relegado y el patrón así descrito solo es válido para una población sensiblemente menor a la hoy existente en nuestro país.

“El pensamiento económico dominante concibe al mercado como un gran engranaje, que sigue una lógica propia y la impone. Las expresiones del sector solidario son consideradas distorsiones, elementos de fricción que entorpecen el funcionamiento de la economía. Para el neoliberalismo la solidaridad aparece como un obstáculo” (Claudia de Lisio, Buenos Aires, 2010: 2).

No fue casual que las iniciativas de la economía solidaria se dieran en la Inglaterra de los comienzos del capitalismo, en las primeras décadas del siglo XIX. Entonces regían, como reglas inalterables, formas de organización de la producción bajo leyes capitalistas en donde la explotación social y los tratos dispensados a los trabajadores en la tarea cotidiana eran propios de sistemas semi-esclavistas. Extensas jornadas laborales, explotación del trabajo femenino e infantil y reducidos jornales transformaban a los que vendían su fuerza de trabajo en ciudadanos que afrontaban una muy baja calidad de vida. La reacción de ciudadanas y ciudadanos que pretendieron sentar las bases del cooperativismo fue la primera respuesta en el plano de los espacios productivos y laborales, aun antes del surgimiento de las expresiones iniciales del movimiento político contestatario del sistema vigente. Se aspiraba así a que la cooperación entre hombres y mujeres, sin patrón y sin sujeción a cualquier forma de explotación social, posibilitara una liberación de las modalidades de sujeción propias de las empresas capitalistas.

En la Argentina, tales estructuras organizativas democráticas y altamente participativas, donde siempre las decisiones se adoptan en forma horizontal y sus integrantes las implementan en función de acuerdos colectivos, se conocieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en alta medida traída por inmigrantes extranjeros, imbuídos de ideologías de redención social (socialistas y anarquistas especialmente).

Desde la instalación en el país de los primeros intentos por poner en marcha organizaciones/emprendimientos de economía solidaria, los mismos se caracterizaron por:

- ▶ Dar origen a un sistema de procesos sociales organizados a partir de prácticas de autogestión, participación democrática y solidaridad.
- ▶ Promover el desarrollo integral del ser humano como sujeto central de la economía, desplazando de ese cometido en el proceso de creación de valor al capital monetario.
- ▶ Aspirar a la plena vigencia de niveles elevados de sustentabilidad económica y ambiental.
- ▶ Dejar por sentado que el patrimonio y los resultados económicos obtenidos a la par de ser funcionales a los objetivos precitados sean permanentemente reinvertidos para asegurar la sustentabilidad creciente del emprendimiento.
- ▶ Asociar a sus trabajadores, productores o usuarios.
- ▶ Propender a que el proceso de comercialización de los bienes y servicios producidos garanticen un precio justo, reducido y accesible a todos los integrantes de las experiencias comprendidas en la economía solidaria.
- ▶ Generar condiciones de trabajo saludables y seguras para todos sus integrantes asociados, descartando toda modalidad de explotación social, y de exigencia de trabajo atentatoria de la salud de los integrantes del espacio solidario, y garantizando que las decisiones adoptadas en forma colectiva se implementen de modo horizontal, sin jerarquías ni estructuras absolutistas de mando.
- ▶ Cultivar entre sus integrantes el derecho a la ciudadanía, al acceso a bienes culturales de disfrute colectivo y crear las bases de un modelo que otorgue a sus participantes herramientas institucionales para asegurarle.

En este marco, pretendemos recuperar experiencias en la Argentina, sobre todo las acaecidas recientemente, que privilegien estas miradas a futuro:

1. Recuperar las tradiciones históricas comunes, lo que hace necesario potenciar el diálogo entre los sujetos de la economía solidaria a fin de rescatar una mirada histórica de estos procesos, que tienen una matriz común. Sobre todo teniendo cuenta que se han producido profundos cambios, también en las formas de producción y de trabajo.

2. Profundizar el debate sobre los alcances del sector, quiénes somos y a quiénes y qué representamos, lo que en definitiva permitirá consolidar los procesos de construcción social. También está pendiente realizar esfuerzos tendientes a la creación de una plataforma que incluya a toda la familia de la economía solidaria y la sistematización de la información que permita mostrar todo su potencial.

3. Rescatar la dimensión que la economía nunca debió perder: el carácter de un proceso tendiente a garantizar un nivel de creciente bienestar a toda la población en tanto ciencia social. El concepto de solidaria constituye precisamente una ratificación de lo que la economía debe ser.

4. Alentar en sus integrantes una adhesión creciente a valores éticos que impliquen el respeto a las ideas y los anhelos de los semejantes, cualesquiera sea su origen y extracción social, la consecución de objetivos democráticamente compartidos y el impulso a una incorporación masiva a las iniciativas solidarias de carácter popular y participativo (Claudia de Lisio, Buenos Aires, 2010: 2).

Los conceptos previos, que hemos transcripto por su amplia capacidad explicativa y expositiva, cierran esta sección de nuestro aporte para dedicarnos, de aquí en más, a discutir la vinculación concreta de la economía solidaria con los procesos políticos de nuestra sociedad.

En la evolución histórica de las experiencias de actividades regidas por los principios de la economía social y solidaria, se pueden observar dos modalidades diferenciadas que se relacionan con los objetivos de los propulsores de las iniciativas y el marco contextual del desarrollo histórico de la sociedad argentina. Es justo

reconocer que hay un tronco común desde el cual se derivan vertientes que se fueron afirmando con el tiempo y marcando aspectos relevantes distintivos.

Como ya hemos expresado, las primeras experiencias tienen que ver con el impulso de formas asociativas que se fueron implementando en la obtención de bienes y servicios en un espacio como el de la Argentina de fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, en donde predominaban modalidades de implantación del capitalismo que afectaban a los derechos de los trabajadores involucrados en procesos productivos y con alta explotación de la fuerza de trabajo, jornadas de trabajo muy extensas y bajos salarios. Para contrarrestar estas condiciones deplorables de subsistencia, las oleadas de inmigrantes europeos que trajeron consigo sus anteriores experiencias asociativas, las adoptaron, apenas desembarcados en los puertos argentinos, como mecanismos de defensa ante la hostilidad que suponía para la consecución de sus objetivos de una vida digna, la presencia de un modelo de capitalismo salvaje que no se condecía con sus objetivos de subsistencia en un mundo nuevo. Las primeras mutuales y las organizaciones cooperativas puestas en marcha por los inmigrantes hace poco más de un siglo poseían esas características salientes. Sin embargo, como fenómeno relevante se limitaban a preservar a quienes inmigraban a una sociedad que presentaba demandas de difícil satisfacción como defensa de la salud, compra de una vivienda decente, adquisición de bienes de consumo a precios reducidos, crédito a bajas tasas de interés y, con el correr del tiempo, accesibilidad a servicios públicos imprescindibles como electricidad y agua corriente, a tarifas menores que las exigidas por los grandes monopolios extranjeros que controlaban su oferta. Un aspecto fundamental de estas organizaciones solidarias es que, sin abandonar sus principios fundantes, se establecieron desprovistas de todo color partidario e incluso aduciendo que toda asociación con banderías políticas iban a dificultar su gestión, provocar enfrentamientos con los poderes del Estado y alentar divisiones internas. La férrea decisión de alejarse de toda bandería y asumir una posición neutral frente a la disputa por

el poder en una sociedad en construcción supuso la paradoja de que algunas instituciones cooperativas de fuerte arraigo social, estuvieran conducidas por notorios afiliados a partidos como el Socialista o el Comunista pero que, al mismo tiempo, negaron esa pertenencia y no trasladaron —de modo explícito— sus logros a la organización política a la que pertenecían.

El desarrollo del cooperativismo urbano y rural y del mutualismo fue vigoroso en las décadas que mediaron entre el inicio de las experiencias más antiguas, en los albores del siglo XX y la década de los años 40. Así se fueron perfilando estructuras solidarias en el campo y en la ciudad, que abarcaron crecientes áreas donde el rol del Estado era insuficiente para satisfacer todas las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad para mejorar su nivel de vida. De este modo, estas iniciativas, sin perder su carácter defensivo y apolítico, funcionaron como actividades compensatorias de lo que ofrecía el sector público, que recién comenzó a mostrarse mucho más activo desde la década de los años 50 —cuando se cristalizan los significativos avances sociales del gobierno nacional, al brindar a la sociedad un esquema de Estado de bienestar, de amplia cobertura—. Así, las instituciones de la economía solidaria que se habían ido estableciendo desde décadas atrás no dejaron de avanzar en su cometido. Lo hicieron acompañando la gestión estatal en áreas como la salud pública, la vivienda popular, las experiencias de turismo social —en donde el sindicalismo comenzó a aportar iniciativas muy significativas— y los singulares programas en la defensa del pequeño productor rural. La etapa de la Dictadura Militar mostró los primeros retrocesos en el desarrollo de los muy difundidos proyectos populares en economía solidaria, en especial a través de políticas que dañaron al cooperativismo de crédito y al sector de la agricultura conformada por unidades productivas de pequeña dimensión.

Con la instalación de las políticas del capitalismo neoliberal en 1976, que impulsaron el desempleo, la desaparición de pequeños establecimientos productivos y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, comenzaron a apuntar otras instituciones solidarias que

fueron, progresivamente, asumiendo un rol más protagónico y activo en la vida política y social nacional. El nuevo modelo de acumulación basado en la valorización del capital financiero se acentuó en la década de los 90. Los ingentes daños producidos en el tejido socio-productivo requirió de la misma sociedad, afectada por la política de ajuste permanente, una respuesta reparadora. Este proceso de implantación de experiencias asociativas con objetivos tendientes a producir bienes y servicios y a la satisfacción plena de necesidades básicas de sus integrantes, se implantó ante la necesidad de encontrar formas novedosas de reemplazar los graves retrocesos económicos y sociales producto del emergente modelo de acumulación de capital. La política económica y social de los 90 afectó seriamente el nivel de empleo y la oferta de bienes públicos a los sectores sociales de menores ingresos. La crisis del capitalismo de inclusión social y el abandono de las políticas propias de un Estado de Bienestar supuso que vastos sectores de la sociedad, que vieron fuertemente reducidas sus condiciones de subsistencia, comenzaran a apelar a modalidades asociativas sin fines de lucro tendientes a paliar las consecuencias de un modelo económico despiadado, que generó una profunda crisis productiva y social.

A partir del surgimiento de experiencias tan valiosas como las de las empresas recuperadas, las de la organización de unidades productivas autogestionadas en los barrios más carenciados y las de la instalación de comedores populares, donde la solidaridad suplía la ausencia de ingresos por la caída de los salarios y el elevado desempleo, un nuevo escenario propositivo se fue gestando.

Las experiencias espontáneas de autoorganización se multiplicaron, luego del derrumbe del modelo de especulación financiera en 2001. Las mismas se propusieron como primer objetivo buscar salidas imaginativas frente a la total inacción del Estado en sus responsabilidades de enfrentar las agudas desigualdades sociales, propias del reciente proceso histórico, y en su imprescindible rol de regulador del mercado en una economía altamente inequitativa. La práctica del trueque en grandes encuentros de pobladores seriamen-

te afectados por la incapacidad de subvenir a sus mínimas necesidades fue el paso inicial. Luego, el uso de los subsidios ofrecidos para paliar los efectos nocivos de la crisis —ya sea a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar o de la asistencia directa estatal desde mediados del 2002— por parte de los sectores sociales más castigados por el desempleo y la baja del salario real, impulsó proyectos familiares y barriales para aprovechar dichos recursos y multiplicar con ellos la oferta de alimentos y otros bienes indispensables para la supervivencia. Al mismo tiempo, cientos de unidades productivas cerradas o abandonadas por sus dueños fueron ocupadas por sus trabajadores para lograr, en base a la autogestión, ponerlas otra vez en funcionamiento. Nos estamos refiriendo al movimiento social de empresas recuperadas que, si bien tuvo sus primeras manifestaciones en la década de los 90, se profundizó y amplió en forma significativa a partir de la crisis de 2001-2002.

A partir de 2003, la política del Estado Nacional asumió en forma paulatina, pero ininterrumpida, un compromiso frontal de atención de las urgencias sociales que el derrumbe de la Convertibilidad había provocado en el seno mayoritario de la sociedad argentina. Este compromiso recuperó el conjunto valioso de experiencias ya existentes, que incluía mecanismos de conformación de espacios destinados a financiar, con el propio esfuerzo de sus integrantes, las nuevas iniciativas de respuesta a la crisis, como los movimientos de piqueteros, las numerosas iniciativas de agricultura familiar solidaria, la tarea autogestionaria de los cartoneros, los emprendedores urbanos, las ferias populares y las empresas recuperadas. El objetivo fundamental de la política oficial se centraba en la recuperación en el menor tiempo posible, de la capacidad de la economía en generar puestos de trabajo bajo el criterio central de que la mejor política económica, desde el plano social, era fortalecer el trabajo y sostener a las familias.

El Ministerio de Desarrollo Social puso en práctica el “Plan Manos a la Obra” que impulsaba la creación de unidades productivas que alentaran la creación de empleo y que se desarrollaran en base

a los principios de solidaridad y autogestión, y apoyos técnico-financiero para respaldar emprendimientos productivos individuales, familiares o asociativos.

Hacia mediados de la década, cuando el proceso productivo remontó significativamente en base a la política económica oficial y el empleo se fue progresivamente recuperando, otras iniciativas muy abarcativas e inspiradas en los principios ya expuestos de la economía solidara se pusieron en marcha.

Promover el desarrollo de la economía social y solidaria en el contexto de una crisis mundial requiere estrategias de transformación profundas y estructurales tanto en la conducción y administración del Estado, en la democratización del mercado y en el fortalecimiento de la organización social. La economía solidaria construye poder popular para transformar el Estado, para enfrentar al mercado concentrado, para conquistar el territorio.

Es muy distinto enfocar este proceso de cambio desde cada país, que asumirlo en forma conjunta en una estrategia continental. América latina sigue siendo el continente con mayor desigualdad social, donde más se refleja este sistema injusto de sobreexplotación. Sin duda, la crisis internacional repercute en las economías de nuestros países y se materializa en el problema de las matrices productivas sujetas al modo de acumulación basado en el carácter extractivo de los recursos naturales con exportación de *commodities*. Ante esta situación estructural de enfrentar un poder global concentrado tan fuerte, el gran desafío que atraviesan nuestros gobiernos es la distribución de la riqueza y la integración latinoamericana. Desarrollar una política nacional y popular implica una estrategia continental. Resulta imposible asumir una transformación de mayor igualdad social sino la planteamos en una estrategia regional. Estamos convencidos que de la actual crisis mundial, los países latinoamericanos sólo salimos como Unasur, con la impostergable creación del Banco del Sur (que tiene entre sus prioridades la soberanía alimentaria, el hábitat popular y la economía solidaria) y una moneda de intercambio regional que fortalezca la soberanía de nuestros pueblos.

Recordemos que el último acto político del presidente Néstor Kirchner fue la creación por Decreto del Banco del Sur, y su última actividad pública fue ser secretario General de Unasur. Esta voluntad de integrarnos hacia afuera fue la continuación, por otras vías, de la necesidad de reforzar la integración y la igualdad social hacia adentro. Para alcanzar esto último es que se pusieron en ejecución políticas sociales ampliamente abarcativas, con otro signo que el tradicional asistencialismo, animadas por la idea de consolidar la cohesión y la inclusión social.

En este texto nos vamos a referir a una de ellas, de carácter paradigmático, que comenzó en 2006 y cuyo desarrollo se ha constituido en un hito central en las políticas estatales de apoyo a la creación y/o consolidación de fuentes de trabajo organizadas bajo los principios de la economía solidaria.

Antes de ingresar a la tarea de analizar en detalle esta experiencia inédita en la Argentina debemos puntualizar que igual que otros programas como los de Ferias Populares, de Monotributo Social, etc., se fueron afirmando en amplios espacios sociales a partir de una nueva perspectiva propositiva.

La crisis del capitalismo neoliberal de fines de la década de los 90, en el siglo pasado, dejó claras enseñanzas. La de mayor significación consistió en que, a partir de valorizar el trabajo y de reconocer que el apoyo integral al mismo es condición necesaria para avanzar en la satisfacción plena de las necesidades básicas de la población, se hacía necesario transformar los objetivos históricos de auto defensa esgrimidos por los iniciadores de las actividades centradas en la economía solidaria por otra plataforma principista. La característica más relevante del proceso de transformación por entonces encarado, tanto en su carácter conceptual como programático, consistía en que ampliaba de modo significativo la dimensión e importancia de los movimientos sociales solidarios, así como los ubicaba en el territorio como una avanzada de una nueva modalidad de gestionar la política social.

Las políticas sociales se fundamentaron desde el inicio de la etapa signada por la presidencia de Néstor Kirchner en poner espe-

cial énfasis en la creación de puestos de trabajo plenos a través de formas organizativas de la producción signadas por la solidaridad, el esfuerzo asociativo y la ausencia de toda forma o manifestación de explotación social. Esta postura afirmativa de la valorización del trabajo conllevó, desde 2003 hasta hoy, un propósito bien definido: superar las prácticas asistencialistas con un proyecto integral en donde la economía solidaria no es un modelo defensivo y carente de contenido político sino que supone un esfuerzo singular orientado a pasar a la ofensiva con una estrategia alternativa a la dominante. De este modo, el propósito esencial implica reconocer el elevado valor ético de los emprendimientos solidarios, que afirmados en el tiempo pueden constituir el perfil de una sociedad que supere el estrecho horizonte que presenta el capitalismo neoliberal.

Con tal definición colocada como objetivo esencial de la política oficial surgió en 2006 una iniciativa de fuerte contenido innovador: implementar, dentro del conjunto de acciones enderezadas a satisfacer el propósito arriba explicitado, un programa de apoyo crediticio acompañado de asistencia técnica y modos de funcionamiento asociativos que garanticen capacidad de gestión, creación de puestos de trabajo y manejo solidario y participativo de las unidades productivas asistidas. Entre otras condiciones de funcionamiento, los fondos públicos eran administrados por las organizaciones sociales de base, responsables de coordinar y respaldar a las iniciativas productivas encaradas por los sujetos, integrantes del programa.

A este Programa, que resultó paradigmático entre las diferentes herramientas que se desplegaron desde el Ministerio de Desarrollo Social y que supuso consolidar proyectos de economía solidaria a lo largo y ancho del país, con una cobertura inédita en este tipo de planes, nos referiremos seguidamente.

La promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social y solidaria

Por expresa decisión política del Gobierno Nacional se decidió, a mediados de la década pasada, encarar una nueva iniciativa, expresada a través de un proyecto de ley presentado por la senadora Dra. Alicia Kirchner en el Senado de la Nación (también introducido por el diputado Mariano West en la Cámara de Diputados) que contemplaba en forma integral la promoción del Microcrédito como instancia obligada para movilizar a los sectores sociales más postergados en la tarea de consolidación de unidades productivas basadas en la solidaridad y la acción común.

El proyecto convertido en ley en 2006 reconocía que asumir el desarrollo de la economía social y solidaria en la construcción de las políticas públicas del modelo de crecimiento con inclusión social, implica un cambio de paradigma en las políticas sociales centrado en la restitución de derechos y el desarrollo de la persona, tomando como ejes de integración social el trabajo y la familia. Desde este enfoque tiene un rol preponderante el Estado como principal instrumento de transformación e igualación social, en el desarrollo territorial a partir de la integralidad y complementariedad de las acciones en sus diferentes jurisdicciones (nación, provincia y municipio); junto al involucramiento y compromiso de la sociedad civil, principalmente el protagonismo de las organizaciones de base popular en la concreción de estas políticas.

La iniciativa se basaba en el apotegma que el problema fundamental no son los pobres, sino la riqueza concentrada. Durante mucho tiempo predominó en las políticas sociales (aún presente en la academia, en los programas sociales y en muchas de las organizaciones sociales) la concepción que impusieron algunos organismos multilaterales de crédito, con su “combate a la pobreza”, colonizando nuestras instituciones con muchos recursos dedicados al estudio y medición de pobreza e indigencia, análisis fragmentarios de la realidad que solo explicaban situaciones de carencia y fundamentos de

los malogrados programas compensatorios, que además se financiaban con parte de nuestra deuda externa. A partir de 2003, con la política soberana de crecimiento con inclusión social se enfrenta esta economía altamente concentrada que tiene en su contracara la exclusión social. Fue así que, desde el Ministerio de Desarrollo Social, quienes hemos sido responsables de la política respectiva, integramos a la economía social y solidaria en políticas públicas que promueven la organización popular para impulsar la integración social y acompañar la gestión oficial en su objetivo de enfrentar a la economía concentrada.

En este marco, abordamos la promoción de la economía social y solidaria como política de Estado, con una serie de leyes nacionales y acciones programáticas que fuimos conformando desde la práctica misma, que permitió impulsar la institucionalidad necesaria para apoyar técnica y financieramente este tipo de experiencias. Incorporar la promoción de la economía social en el Estado significó un cambio sustancial en la concepción de los programas sociales, transformar normativas y procedimientos administrativos, y en las prioridades de la definición política para la asignación presupuestaria.

La Ley del Monotributo Social se traduce en una categoría tributaria subsidiada que facilita la integración de los emprendedores al permitir la facturación de sus ventas, el acceso a la seguridad social (obra social y jubilación), y la creación del Registro Nacional de Efectores Sociales que posibilita el compra directo del Estado a las organizaciones de la economía solidaria. La Ley Nacional de Microcréditos, donde las organizaciones sociales administran fondos públicos que promueven procesos organizativos e impulsan el desarrollo colectivo de los trabajadores autogestivos. La Ley de Marcas Colectivas que con apoyo estatal facilita el acceso a tecnologías que permiten rediscutir la relación entre el mercado, las organizaciones y el Estado. Finalmente, la Secretaría de Agricultura Familiar dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se ocupa, como organismo especializado y

por primera vez en la historia argentina, de los más de 200 000 agricultores familiares de todo el país que constituyen el vínculo imprescindible entre la producción agropecuaria que desarrolla una vida agraria en pequeños establecimientos rurales y el consumo familiar cotidiano, al que aprovisiona. El INTA, a su vez, ha organizado en los últimos años el Instituto para la Producción Agrícola Familiar con sus centros regionales y su unidad de enlace, el CIPAF, que viene avanzando en un programa integral para el fortalecimiento de las familias productoras que viven y producen en sus predios con criterios solidarios.

Desde la creación del Plan Manos a la Obra apostamos al protagonismo de las organizaciones sociales. Creemos en los procesos organizativos que surgen de la economía social, de los más diversos, ricos y heterogéneos con sus distintas complejidades. Fueron estas organizaciones sociales las que supieron resistir a las políticas neoliberales y al fundamentalismo de mercado. Desde ese reconocimiento es que planteamos el potencial de la economía social y solidaria; y promovemos el protagonismo y la autonomía de estas organizaciones en su relación con el Estado. Al trabajar desde este enfoque y teniendo en cuenta las situaciones de exclusión social que aún persisten (núcleo duro de la pobreza), es que validamos y apoyamos la representación social y política de las organizaciones de trabajadores organizados en forma solidaria, asumiendo las dificultades del desarrollo territorial, la conflictividad de los procesos organizativos y los desafíos crecientes de la economía social solidaria.

Apoyamos las experiencias de la economía solidaria con la finalidad de constituir el sujeto colectivo para la transformación: el trabajador autogestivo. Se trata de una visión que supera aquellas concepciones más vinculadas al “emprendedurismo” o al microempresario, que son términos propios del sistema que queremos transformar. Hablamos de trabajadores (en muchos casos expulsados del mercado de trabajo formal), que se organizan para desarrollar empresas productivas autogestivas en contextos territoriales que les resultan desfavorables. En muchos casos son emprendimientos familiares,

a veces individuales vinculados territorialmente, pero, reiteramos lo ya expresado, fundamentalmente estamos hablando del cooperativismo y mutualismo de larga trayectoria en la Argentina, de las más recientes cooperativas de trabajo, de las fábricas recuperadas, del campesinado y de la agricultura familiar, de los recolectores de residuos urbanos (cartoneros), de la producción social del hábitat (cooperativas de tierra y vivienda) y de la multiplicidad de las organizaciones comunitarias (bibliotecas populares, parroquias, centros comunitarios, etc.).

Son trabajadores que se organizan de forma solidaria, de cooperación, que superan la lógica de la salida individual y la competencia entre pares. Trabajadores que muestran su fuerza cuando se juntan para producir y también muestran su potencialidad cuando se organizan para facilitar el consumo popular: las ferias francas y los mercados populares. Desde el trabajo territorial se va construyendo, en conjunto con estos nuevos sujetos, la economía social solidaria.

Desde el Ministerio, bajo los lineamientos programáticos y organizativos que encara su actual ministra, la Dra. Alicia Kirchner, se implementa la política de microcréditos con los principios y valores de la economía social y solidaria. Planteamos una visión superadora de la lógica más conservadora de Yunus y su Banco de los Pobres y de la lógica neoliberal de las microfinanzas, con sus planes de negocio y la condición subordinante de la microempresa. Concebimos las finanzas solidarias como un proceso transformador, de mayor complejidad, integrador de las grandes mayorías, de fácil acceso en la utilización por los propios trabajadores solidarios, pero fundamentalmente generando y promoviendo organización social, organización productiva y organización política. Desde ese lugar, entendemos el microcrédito como una herramienta, no como un fin en sí mismo, no como la finalidad de que los fondos sean rentables o que las organizaciones sean sustentables para sostener las operatorias. Nos pareció importante la herramienta con su metodología de acompañamiento y vinculación territorial, porque creemos

que la sustentabilidad la da el bienestar de los prestatarios, de los trabajadores organizados solidariamente.

La Ley 26117 Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social la discutimos con las casi 60 organizaciones que en ese momento ya utilizaban la metodología de microcrédito en Argentina, algunas más financieras, otras con el formato de Yunus, pero todas trabajaban aisladamente en algunas barriadas de los grandes centros urbanos (Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, etc.). Las convocamos y nos juntamos para discutir y elaborar una propuesta. Con las organizaciones llevamos la discusión al Congreso de la Nación que aprobó dicha ley por unanimidad en julio de 2006.

La Ley creó la Comisión Nacional de Microcréditos - CONAMI que es un organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que implementa una combinatoria de subsidio y crédito desde la concepción de las finanzas solidarias. Las organizaciones sociales se involucran como ejecutoras de fondos de microcrédito y participan en las instancias de diseño y elaboración de la estrategia del Programa Nacional de Microcréditos. Este Programa destina un fondo de 100 millones de pesos anuales, promueve un fuerte sentido de territorialidad que involucra al Estado local y fortalece la organización popular. Hoy existen 22 leyes provinciales de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito (sobre un total 24 Estados provinciales, sólo la provincia de San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no han adherido), que en sí mismo constituye un indicador de éxito en la construcción de la política pública.

Para la implementación de los microcréditos aplicamos una modalidad de gestión asociada que plantea una nueva institucionalidad en la relación entre lo público y lo privado. La operatoria se subsidia desde el Estado y la administran las organizaciones de base, organizaciones comunitarias, cooperativas de trabajo, organizaciones de pequeños productores, gobiernos locales, etc. Los que otorgan los créditos, los que administran los fondos, los que

reciben subsidios y conforman un fondo rotatorio son estas organizaciones sociales de base, y ellas transfieren el microcrédito hacia el sujeto receptor (individual o colectivo) con una tasa de interés que siempre es menor a cualquier estimación de incremento de los precios: hasta el 6% anual (tasa real negativa). Esta política va en contra de la lógica financiera tradicional y a favor de las organizaciones sociales de base que administran fondos públicos, disputan el territorio, discuten y conforman la política local. En mano de las organizaciones sociales el microcrédito es una herramienta que se complementa y se debe complementar más aún, con otros programas y acciones promocionales.

Definimos el modelo de gestión asociada porque las organizaciones trabajan en forma articulada entre sí y/o con el Estado local en redes barriales o sectoriales, o bien regionales, según las particularidades de cada territorio, respetando los diferentes procesos organizativos. A partir del modelo de gestión asociada, cada red de organizaciones co-administra un fondo público y cada organización local otorga los microcréditos en función de un proyecto aprobado por la CONAMI, que ejerce el control sobre la utilización del fondo público y acompaña la operatoria de las organizaciones para fortalecer los procesos organizativos y encarar nuevas situaciones de vinculación socioproductiva en el territorio. Disponemos de tres modalidades operativas de gestión: Consorcios de Gestión Local, Redes de Gestión Asociada y Banco Popular de la Buena Fe.

El protagonismo de las organizaciones tiene su basamento en el trabajo de los promotores del microcrédito (que pertenecen a las mismas organizaciones sociales), quienes están en permanente contacto con los pequeños productores y con los trabajadores, que son en definitiva quienes asumen el compromiso de organizarse en grupos solidarios para tomar un crédito, devolverlo y crecer juntos en producción y organización. No hay requerimiento de bienes que respalden el crédito. La única garantía es la palabra de los microproductores, que se agrupan de a cinco unidades pro-

ductivas para recibir los créditos y responden solidariamente por su devolución.

La CONAMI subsidia la operatoria para que las organizaciones puedan dar respuesta a los microproductores, acompañen los procesos de desarrollo productivo, ganen presencia en el mercado y fortalezcan la organización popular en los territorios.

Algunos resultados alcanzados a junio de 2012

Existen cerca de 1800 fondos de microcréditos en manos de organizaciones de base en todo el país que administran fondos públicos (promedio de \$ 150 000 cada una) y entregan microcréditos de hasta \$ 3000 cada uno. Con la intervención del Estado hemos democratizado y extendido geográficamente el uso de esta herramienta instrumentada por organizaciones sociales que facilitan el acceso al crédito a 150 mil unidades productivas, que representan más de 240 000 puestos de trabajo apoyados con los microcréditos. Hay 5800 promotores de las organizaciones sociales que trabajan en el territorio. Esta es su distribución geográfica, así como la de las organizaciones sociales en donde trabajan.

Organizaciones sociales y Promotores de microcrédito por provincia en el programa de microcréditos de la CONAMI.

Provincia	Organizaciones	Promotores
Buenos Aires	372	1302
CABA	25	87,5
Catamarca	32	112
Chaco	45	157,5
Chubut	15	52,5
Córdoba	159	556,5
Corrientes	66	231



Provincia	Organizaciones	Promotores
Entre Ríos	53	185,5
Formosa	110	385
Jujuy	47	164,5
La Rioja	41	143,5
Mendoza	133	465,5
Misiones	107	374,5
Neuquén	60	210
Río Negro	99	346,5
Salta	57	199,5
San Juan	10	35
San Luis	21	73,5
Santa Fe	85	297,5
Santiago del Estero	26	91
Tucuman	68	238
Santa Cruz	4	14
La Pampa	5	17,5
TOTALES	1640	5740

CONAMI, elaboración propia, dic. 2011

El gobierno nacional ha invertido más de 600 millones de pesos en conformar estas operatorias que llevan 250 mil créditos otorgados (\$ 2200 crédito promedio con una tasa de recupero del 93%), junto a la vinculación, la asistencia técnica y el acompañamiento correspondiente.

Los nuevos desafíos para la economía social y solidaria

Tal como ya lo remarcamos, el objetivo central de las políticas sociales encaradas desde el Ministerio ha sido siempre la valorización del sujeto de la economía solidaria. Esta propuesta tiene que ser cada vez más prioritaria en nuestro gobierno, en nuestras políticas de Estado y ganar mayor presencia en nuestra sociedad. La econo-

mía solidaria tiene que crecer, ser más fuerte, más visible. Superar la dificultad de la escala productiva, incorporar tecnologías adecuadas, ganar en volumen y calidad de los productos y desarrollar formas organizativas más complejas de producción y consumo (empresas sociales). Implementar sistemas locales de mercados populares (a precios populares), afianzar el comercio estatal, avanzar en la producción social del hábitat y en la producción de alimentos saludables. En definitiva, constituir las múltiples experiencias en un sujeto económico que contribuya en la lucha antiinflacionaria a la vez que genere y distribuya riqueza. De este modo será posible que la economía solidaria se afirme, se amplíe y se reproduzca de modo masivo dentro de los sectores populares.

Al mismo tiempo, es preciso avanzar con las organizaciones de los trabajadores de la economía solidaria en la construcción de un sujeto político, con propuestas locales, con autonomía, con poder para incidir en el desarrollo productivo, que establezca alianzas sociales, con capacidad en la construcción de poder popular. Es lo que todavía nos está faltando. Todo este esfuerzo que estamos realizando y que realizan permanentemente los trabajadores autogestivos, necesita una mayor organización. La mayor parte de la población ni siquiera se entera de que existen estas experiencias, tenemos que vencer esa barrera, dar mayor visibilidad a lo que se hace y apoyarnos en la potencialidad que tiene la economía solidaria en la Argentina.

Otro gran desafío pendiente es el de seguir cooperando en la construcción del sujeto de la economía solidaria en su integralidad (no de manera fragmentaria), algo que cuesta mucho desde nuestras visiones “liberales” de la actividad profesional, para que tal desarrollo de la identidad del citado sujeto sea permanente y tenga presencia dominante en los programas sociales.

La experiencia acumulada en el trabajo territorial en los barrios populares indica que esta visión transformadora y cuestionadora del perfil egoísta e individualista del modelo dominante es fácilmente comprensible en los sectores sociales a los que se dirige y se entiende con rapidez. Por eso la necesidad de pensar lo económico, lo polí-

tico, lo social en su conjunto; pensar esta realidad en los territorios sin duda es más complejo, pero mucho más enriquecedor. Cuando la explicación del contenido de cambio que implica la economía solidaria es transmitido se aprecia, las más de las veces, que se entienden muy bien los límites que separan un modelo de producción que se basa en el lucro, la competencia y la explotación y los de los valores centrales de la solidaridad que propugnamos. El mensaje así emitido, expresado con claridad, no solamente es rápidamente receptado sino que posibilita un permanente aprendizaje entre quienes lo transmiten, que pueden reconocer que la propuesta transformadora es aprehendida en su integridad y valoración. Ello permite operar exitosamente pese a la heterogeneidad social, a la diversidad de orígenes y a la complejidad de los procesos económicos que enfrentamos a diario.

El mayor desafío es avanzar en el territorio. Fortalecer las identidades y la organización solidaria, reconocer la conflictividad en las que se materializan las desigualdades, donde se dan los problemas de la comercialización, y las situaciones de exclusión. Hay que ir al territorio, organizar y multiplicar. Todo ese poder, todo ese conocimiento, estas capacidades que hoy tenemos, hay que llevarlas a los territorios, y dar la discusión allí. Este es el lugar donde se enfrenta y se da con mayor crudeza la política de concentración económica. Y es de la que tenemos que salir para afrontar los desafíos de seguir transitando un camino de construcción de una sociedad diferente basada en el desarrollo inclusivo con mayor igualdad social.

En la Argentina hoy se han recommenzado a discutir los paradigmas del desarrollo con cambio social. Enfrente, surgen, también, las viejas voces con planteos de corte productivistas, que hablan en términos de volumen y producción, no de sujetos ni de trabajadores y mucho menos de las formas de organización de esas iniciativas. Pareciera que desconocen las prácticas de la economía concentrada, del poder financiero y de los grandes grupos que imperan en la Globalización. No se plantean como prioritaria la integración social. Por eso es necesario salir a discutir el desarrollo desde la perspectiva antes apuntada,

tanto en la academia como al interior del Estado y en los partidos políticos. Sin ninguna duda la economía solidaria tiene que jugar un rol preponderante en esa discusión. Fundamentalmente en los aspectos que hacen al acceso y uso social de la tierra, con la producción de alimentos saludables y la soberanía alimentaria, el cuidado del medio ambiente y, fundamentalmente, la generación de trabajo. El desarrollo territorial es la clave. Podemos discutir mucho, acordar, conceptualizar, sistematizar, pero si no tenemos una acumulación política de la economía solidaria en cada territorio, en cada proceso organizativo, no vamos a tener el poder necesario para avanzar en ese proceso de igualdad social que planteamos.

Avanzar en la transformación cultural. Fortalecer identidades, nuevas formas organizativas en la relación entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales. Un problema es que nuestras organizaciones están más vinculadas a la lucha, a la resistencia y les cuesta discutir políticas de desarrollo, propuestas de mayor complejidad. Muchas veces tenemos diferencias dentro de las mismas organizaciones a nivel sectorial donde se crean federaciones, confederaciones, que expresan fracturas más que unidad organizativa: nos pasa con las empresas recuperadas, con las organizaciones campesinas, con las organizaciones del hábitat popular. Está faltando unidad y organización para acumular poder y tener peso en la negociación colectiva.

Nos debemos preguntar cómo se fortalecen las organizaciones hoy y cómo se materializa esta nueva relación entre el Estado y las organizaciones en la profundización del modelo nacional y popular. Transformar sobre lo transformado. Hay que democratizar el mercado. Las organizaciones y el Estado tienen que revisar su relación con el mercado. Transformar el Estado, es también transformar las organizaciones sociales, transformar las relaciones de poder. Es una disputa permanente, que se da en distintos planos de manera conjunta y con intereses cruzados que también complejizan la forma de relacionarse en los territorios. Hemos aprendido sobre la marcha, y hoy tenemos la obligación y la gran posibilidad de multiplicar y crecer porque tenemos un gobierno comprometido con el desarrollo de la economía social y solidaria.

Debemos ponderar al sujeto colectivo de la economía solidaria en una construcción política mayor con otros sectores de nuestra sociedad: las pymes, los trabajadores asalariados, los movimientos sociales; con todos ellos tenemos que recuperar y posesionar al sujeto de la liberación, el sujeto de la transformación social. Compartiendo las distintas visiones ideológicas, las distintas formas organizativas, pero con la firme convicción que la única opción en el horizonte es la transformación de la política en el desarrollo territorial, de abajo hacia arriba, para darle sustento a la profundización del Proyecto Nacional y Popular.

Anexo

Agregamos, a continuación, un detalle de la legislación nacional, provincial y municipal que se vincula con el auspicio, fomento y regulación de las instituciones de la economía social y solidaria de fecha reciente, con excepción de la Ley Nacional sobre Cooperativas que rige desde hace casi 40 años. Este listado no pretende ser exhaustivo en lo referente, en especial a legislación municipal, pero da cuenta del muy importante avance de las normas de apoyo a la economía social y solidaria desde 2003.

Leyes y ordenanzas para la promoción de la economía social y solidaria

A nivel nacional

Ley	Año	Objeto
Ley 20337 de Cooperativas	1973	Definición de Cooperativa, regula su constitución, funcionamiento y disolución. Establece Organismo de contralor.
Ley 25865 y Decreto reglamentario 806/04 Monotributo Social y Registro Nacional de Efectores Sociales	2004	Establece nueva categoría tributaria con subsidiariedad del Estado para facilitar la inclusión de los emprendedores sociales Crea el Registro Nacional de Efectores Sociales que posibilita la compra directa del Estado a los emprendimientos de la economía social
Ley 26117 y Decreto reglamentario 1305/06 Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social	2006	Establece la promoción y regulación del microcrédito, crea la CONAMI con un fondo anual de \$ 100 millones destinados al Programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social. Cuenta con 22 leyes provinciales de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito (salvo CABA y Provincia San Luis)
Ley 26160 Comunidades indígenas	2006	Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país

Ley	Año	Objeto
Ley 26355 Marcas colectivas	2008	Define la subsidiariedad del Estado en la implementación de marcas colectivas que distinguen los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social
Ley 26173 Cajas de crédito cooperativas	2006	Fija las condiciones de habilitación y de funcionamiento de las Cajas de Crédito Cooperativas
Ley 26684 Modificación Ley 24522 de Concursos y Quiebras	2011	Al quebrar una empresa da prioridad a los trabajadores organizados como cooperativa de trabajo para hacerse cargo de la misma asumiendo las deudas de la empresa quebrada, con facilidades de pago diversas.

Corrección propia en base a la publicación presentada por la *Comisión de Legislación del 2º Foro Hacia Otra Economía*, realizado en Mendoza - mayo 2012.

Leyes provinciales

Provincia	Ley	Año	Objeto
Buenos Aires	Ley 13136 Ley ALAS y Decreto reglamentario 2993/06	2003	Apoyo y promoción de las unidades económicas de actividades laborales de autoempleo y subsistencia que se desarrollan en el marco de la Economía Social. Caracteriza a los emprendimientos, excluye a las actividades con finalidad de lucro y acumulación de capital, otorga la exención en el impuesto a los ingresos brutos, incentivos del fondo de economía social y créditos provenientes del banco social
Río Negro	Ley 4499 Mercados productivos asociativos Iniciativa popular acompañada con más de 13.000 firmas	2009	Establece un régimen de promoción de los mercados productivos asociativos para regular el registro, funcionamiento y las políticas públicas vinculadas. Define a los beneficiarios, crea un Registro Provincial, crea un Fondo específico para el cumplimiento de la ley

Misiones	Ley III - 10 (Decreto 916) Ferias Francas	2010	Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas. Establece como autoridad de aplicación al Min. Agro y Produc, fija mecanismos de control, políticas de promoción y protección de los pequeños y medianos productores, crea el Registro Provincial. Fija organización interna de la Asociación de feriantes.
Neuquén	Ley 2782 (Decreto 2220) Ferias Francas	2011	Establece las Ferias Francas, sus objetivos, características, organización y forma de funcionamiento. Crea el Registro Único de Feriantes de la Provincia del Neuquén
Mendoza	Ley 8435 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria	2012	Crea un Fondo de Financiamiento, la Planificación Estratégica Participativa, el Consejo de Economía Social y Solidaria, y establece el reconocimiento de los actores de la economía social como formalmente organizados
Entre Ríos	Ley 10151 Régimen de promoción y fomento de la Economía Social	2012	Crea el Registro de Efectores de la Economía Social que facilita la contratación directa estatal, otorga exenciones impositivas y establece un fondo de promoción para la economía social

Corrección propia en base a la publicación presentada por la *Comisión de Legislación del 2° Foro Hacia Otra Economía*, realizado en Mendoza - mayo 2012.

Ordenanzas Municipales

Provincia	Municipio	Ordenanza	Año	Objeto
Buenos Aires	Moreno	N° 4100 11/11	2009	Actualiza los preceptos sobre la Economía Social, a raíz de canalizar las experiencias de los microemprendedores
Santa Fe	Rosario	N° 7358 7/08	2002	Promoción de emprendimientos productivos sociales locales.

Provincia	Municipio	Ordenanza	Año	Objeto
		7721 27/08	2004	Brindar capacitación y asesoramiento en la organización de sectores informales que trabajen en problemáticas ambientales
		7844 3/05	2005	Se implementa el régimen de "Compre Local"
		8290 12/06	2008	Promover y Fomentar el desarrollo del microcrédito en Instituciones que trabajen en el ámbito de la Economía Social Local
		8342 20/11	2008	Reglamenta la radicación de emprendimientos productivos a baja escala dedicados a la crianza de pequeños animales, dentro de la planta urbana, que se hallen en el marco del Programa Crecer
		8682 23/11	2010	Establece el funcionamiento de las ferias artesanales
Entre Ríos	Victoria	2180 02/09	2003	Promueve la inclusión de micro-emprendimientos, con ayuda crediticia
Corrientes	Bella Vista	919-09 11	2009	Crear el sistema de garantía participativa de productos agroecológicos, en el marco de una propuesta de desarrollo ecológicamente sustentable

Corrección propia en base a la publicación presentada por la *Comisión de Legislación del 2º Foro Hacia Otra Economía*, realizado en Mendoza - mayo 2012.

Bibliografía

- Angulo, Nedda, *et al*, 2011, *Economía social y solidaria. Políticas públicas y género*, Asociación Lola Mora, Buenos Aires.
- Caracciolo Basco, Mercedes, Foti Laxalde, M.P., 2003, *Economía Solidaria y Capital Social*, Paidós, Buenos Aires.
- CONAMI, Ministerio de Desarrollo Social, 2011, *La Juntada*, Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar, Buenos Aires.
- CONAMI, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2010, *Nuestra palabra tiene crédito*, Anales del Primer Congreso Nacional de microcrédito. Buenos Aires.
- De Lisio, Claudia, 2021, *Apuntes para el análisis de la Economía Social*, CONAMI, Buenos Aires.
- INTA, Economía Social y Agricultura Familiar, 2010, *Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2010, Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito, *Nuestra Palabra tiene crédito*.
- Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2007, *La Bisagra. Memoria, verdad, justicia y organización social (2003-2007)*, Buenos Aires.
- Montoya, Aquiles, 2011, *Manual de Economía Solidaria*, UCA, El Salvador.
- Rofman, Alejandro, 2012, “La economía solidaria y los desafíos actuales”, *Revista de Ciencias Sociales* (on line), Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

El modelo económico y la reforma fiscal en la Argentina en la era kirchnerista

Horacio Rovelli

“Al mismo tiempo que procuraría una tasa de inversión controlada socialmente con vista a la baja progresiva de la eficiencia marginal del capital, abogaría por toda clase de medidas para aumentar la propensión a consumir, porque es improbable que pueda sostenerse la ocupación plena, con la propensión marginal existente, sea lo que fuera lo que hiciéramos respecto a la inversión. Cabe, por tanto, que ambas políticas funcionen juntas —promover la inversión y al mismo tiempo, el consumo— no simplemente hasta el nivel que correspondería al aumento de la inversión con la propensión existente del consumo, sino a una altura todavía mayor”

John M. Keynes, *La Teoría General de la Ocupación, el Interés, y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, 2008

La frase pertenece al libro citado que se publicó en enero de 1936 como respuesta a la crisis de 1929. El mérito innegable del autor es que, en lugar de analizar la economía desde la tasa de ganancia de las empresas, volvió al origen de la ciencia que consiste en ver la economía como un todo, incluyendo Keynes la imperiosa necesidad de la intervención estatal que aplique políticas que procuren el crecimiento sostenido, basado en que es la demanda global la que impulsa la producción, y por ende se debe garantizar que sea la demanda la que crezca, a la par que se toman los recaudos para que la oferta la acompañe.

Como lo explica en el prólogo, tratar de llevar a la práctica las formulaciones del pensamiento marginalista,¹ no podía tener otro resultado que el desastre, la caída del producto, de la inversión, el

¹ Que es la corriente denominada ortodoxa y que se genera como respuesta a la teoría objetiva del valor en 1871 y que predominó hasta la crisis del 30, y volvió a predominar en lo que se llamó la revolución conservadora desde 1975, como todavía es el discurso dominante en los EEUU y Europa Central.

desempleo y la exclusión social, como fueron todas las experiencias en todo ese período, y como continuó siendo cada vez que se aplicó, como fue el caso de nuestro país desde 1976 hasta la crisis terminal en diciembre de 2001, con la honrosa excepción del intento de una política económica distinta en la gestión encabezada por Bernardo Grinspun del 10 de diciembre de 1983 al 19 de febrero de 1985. O como sucede actualmente en los países de la Comunidad Económica Europea.

Por ende, en la concepción del gobierno de los Kirchner es clave el rol del salario, del consumo interno,² y del Estado en la formulación de planes de mediano y largo plazo y programas de acción de corto plazo. La programación implica la formulación de objetivos, el estudio de las alternativas de acción para alcanzarlos, la selección de los cursos de acción posibles y la prosecución de la acción elegida, a través de un programa de trabajo. Como dijera Lucio Anneo Séneca (1-65) “No tiene viento a favor quien no sabe a dónde va”.

A su vez dicho estudio debe hacerse reconociendo las características propias de la sociedad, sabiendo “que no hay enfermedad, sino enfermo”, por ende podemos contar con la descripción del cuadro, pero tanto dicho diagnóstico, como su tratamiento, deben ser particular a la economía local.

Sabemos que el Producto Bruto Interno de un país depende de la combinación de la dotación del capital, del nivel tecnológico alcanzado, de la economía de escala, y de la cantidad y capacidad de la mano de obra que posee. La dinámica de la inversión a su vez va

² Cuando uno observa históricamente la evolución del consumo privado con respecto al PBI en la Argentina, entiende claramente la correlación que existe entre uno y otro. En efecto, el consumo evoluciona en forma similar al PBI, cuando crece el consumo, el PBI crece y viceversa. Obviamente si el consumo representa en torno al 75% de la demanda agregada podemos entender el ejemplo del general Perón: “Cuando estoy enfermo voy al médico y le pago la consulta porque el médico necesita vivir, después voy a la farmacia y compro los medicamentos que me recetó el médico, porque el dueño y los trabajadores de la farmacia y del laboratorio que produce el medicamento también necesitan vivir y, después voy a mi casa y los tiro a la basura porque yo también necesito vivir”.

a depender de la evolución de la demanda agregada,³ en particular con el consumo (público y privado) y con las exportaciones, recordemos que la teorización de Keynes de la “Eficiencia Marginal del Capital” la hace depender de los rendimientos esperados, y con ello estima la Tasa Interna de Retorno, teniendo como costos de oportunidad la demanda de lo que se produce, el cambio tecnológico (de la competencia y propio), y la tasa de interés.

Esto es tan así que podemos asegurar que se sigue “revolucionando las fuerzas productivas” porque se sigue acrecentando la demanda. El ejemplo más claro en el mundo de hoy es el crecimiento de China, India y los demás países del este asiático que al incorporar población rural a la urbana, aseguran mercados de consumidores de autos, televisores, filmadoras, computadoras, muebles, alimentos, vestimentas, medicamentos, casas, rutas, aeropuertos, etc. La economía crece cuando encuentra mercados para vender, y orienta la inversión solamente donde ese mercado crece.

Lo que se afirma es que la Inversión depende de la Demanda Efectiva.⁴ Asimismo, la inversión, inducida por la demanda, es el principal canal de avance tecnológico y cambio estructural, porque las firmas, cuando deciden ampliar la capacidad están forzadas a

³ La Demanda Efectiva es la interrelación entre los componentes de la demanda agregada donde juega el multiplicador a través de la propensión marginal a consumir y la Inversión, el Gasto Público y las Exportaciones. Demanda Agregada $Y = C + I + GP + Xp$, donde C es el Consumo; I la Inversión; GP Gasto Público; y Xp Exportaciones, en el corto plazo mientras C depende del Ingreso, las otras tres son variables independientes, dependiendo la “I” del “espíritu animal del empresario para John M. Keynes, o para Michal Kalecki depende positivamente de la autofinanciación que genera la empresa y de la tasa de ganancia, y negativamente del incremento del capital fijo. El “GP” depende de la rigidez del gasto y de la decisión política de los gobernantes, y las “Xp” de la demanda externa.

⁴ “Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería para un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, dado que y por el contrario, son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento adecuado de la iniciativa individual”, J.M. Keynes, *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Libro 24.

hacerlo con la tecnología disponible en ese momento, y esto, por sí solo, constituye un avance del grado de madurez tecnológica de las firmas y un factor de aumento de la productividad. Adicionalmente, según este principio del “acelerador”, cuando la demanda agregada se desacelera o estanca, la inversión privada ajusta rápidamente, y más que proporcionalmente que la reducción de la demanda.

Contrariamente, ante aumentos persistentes de la demanda agregada, la inversión también ajusta (aunque más lentamente) convalidando el ciclo expansivo. En suma, a medida que el nivel de demanda agregada se expande o se retrae, la “frontera de posibilidades de producción”, lejos de mantenerse inmutable, se desplaza hacia delante o hacia atrás, adaptándose a la dinámica de la demanda efectiva.

Y ante una demanda sostenida y creciente, el efecto tiene también dos fases, la primera es la mayor venta y liquidación de stock, y la segunda fase, es que ya sea tanto para reponer el stock, y como así también aumentar la producción, se incrementa la demanda de más insumos, de más horas de trabajo, y llegado el caso de incorporación de nuevas máquinas y equipos y hasta de inversiones en infraestructura.

La restricción externa

Uno de los graves problemas que tenemos los países de desarrollo medio (y por supuesto es peor para los países con menor grado de inversión) es que tras la aplicación de políticas expansivas, el crecimiento del mercado interno conducía al aumento de la inversión auto reforzando el ciclo expansivo, logrando aumentos del PIB,⁵ lo que inducía alzas más que proporcionales de las importaciones y generaba una demanda de divisas que superaba la oferta provista

⁵ PIB: Producto Bruto Interno, la cantidad de bienes y servicios finales que produce un país en determinado plazo (por ejemplo anual). Cuando nos referimos a la elasticidad importaciones-producto, en el caso de nuestro país y para períodos largos, por ejemplo 1980-2011, el coeficiente es de 3 a 1, por cada punto que crece el PIB, las compras en el exterior se incrementan un 3%.

usualmente por las exportaciones primarias. Por lo tanto la restricción externa terminaba frenando el nivel de actividad interno, por lo que el determinante del crecimiento en nuestros países han sido los ciclos y las crisis ocasionadas por el atraso estructural de la capacidad de importar, lo que derivó en una dinámica recurrente de *stop and go* que implicó una persistente volatilidad del producto y el empleo. Esto se comprueba claramente en la Argentina de gran parte del siglo XX en que tanto la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo realizada por los gobiernos peronistas y de los radicales Arturo Illia y al principio en el de Raúl Alfonsín (en la gestión de Grinspun como ya se reseñó), como la etapa desarrollista de sustitución de importaciones de bienes de capital y de bienes industriales más complejos (siderúrgica, petroquímica, automóviles, etc.) del llamado desarrollismo, no lograron disminuir la elasticidad ingreso (producto) de las importaciones.

Con el golpe militar de 1976 y la amplia e irrestricta apertura comercial y liberalización financiera indiscriminada, se incurrió en un fuerte endeudamiento externo para financiar las importaciones y equipamiento, etc., a lo que se sumaron los autopréstamos⁶ que de hecho conformó un factor autónomo de agravamiento de la restricción de divisas.

La eclosión de la economía Argentina reflejada en la crisis de 2001-2002, ocurrió en un marco externo propicio con el fuerte crecimiento de China, India y demás países emergentes, grandes demandantes de alimentos y materias primas. Ello, combinado con el salto tecnológico y productivo de nuestra producción agrícola⁷

⁶ Esto lo describe muy bien Jorge Schvarzer en su trabajo "Martínez de Hoz, la lógica política de la política económica", donde cuenta el caso Acindar SA durante la última dictadura militar que tomó préstamos en el exterior, parte lo depositó en nombre de sus dueños en esos mismos bancos, y con la otra parte compró la competencia (Establecimientos Metalúrgicos Santa Rosa, Genaro Grasso SA, y otros), se fusionó con Aceros Gurmendi (Cuya familia dueña pasó a ser miembro del Directorio de Acindar, junto con los Acevedo, los Martínez de Hoz, los López Aufranc, etc.), para quedarse con el cuasi monopolio del mercado de alambres y alambrones de la Argentina de los ochenta.

⁷ Se pasó de producir 65 Millones de toneladas de granos (entre cereales y oleaginosas) en 2002 a los 104 Millones de toneladas en 2011.

y, merced a fuertes políticas expansivas, de sesgo heterodoxo, hizo que entre 2003 y 2011, el PBI creciera a una media del 7,65 % anual, y acumulara un crecimiento del PIB del 94%, en tanto el desempleo se redujo del 25% en 2002 al 7,2% en el último trimestre de 2011. Si bien los salarios reales se expandieron con rezago tras la crisis, no obstante la masa salarial por la multiplicación de remuneraciones y número de trabajadores creció significativamente, con lo que se supera parcialmente la fuerte restricción externa que condicionaba el desenvolvimiento de la economía nacional, generando el *stop and go* argentino.

Pero para superar definitivamente la restricción, se requerirá incrementar y diversificar la sustitución de importaciones y la canasta exportadora con un sesgo a favor de la producción de bienes industriales no tradicionales, con mayor contenido tecnológico local, ya sean nuevas o aquellas que surgieran de internalizar procesos de la cadena productiva que actualmente se realizan en los países destino.

Es claro que esto no lo va a producir el mercado por su cuenta —menos aún con la herencia todavía no saldada de desintegración y heterogeneidad industrial y con las disparidades de rentabilidad que mantienen varios de nuestros *commodities* de exportación actuales con el resto de las producciones locales—, sino que debe ser la política pública dirigida en forma directa hacia sectores seleccionados en base a criterios específicos, como lo presenta el Plan Industrial 2020.

Esta selección debe ser consistente con la estrategia de inserción internacional y con el perfil productivo que se pretende, el cual debe permitir un crecimiento sostenido, asegurando niveles de empleo y salario crecientes.

Es por lo tanto tan importante la política de sustitución de importaciones, como la de mejorar la composición de las exportaciones en sus dos aspectos, uno como fuente de demanda o incrementando la productividad global de la economía, lo que dependerá de un conjunto de características estructurales de cada país, y el otro rol, como proveedores de financiamiento por la vía de obtención de divisas o por permitir sustituir con producción local las importaciones (ahorro

de divisas), con el objetivo de superar definitivamente la limitación que implica la restricción externa al crecimiento de la economía.

En ese marco, surgen tres grandes lineamientos de política macroeconómica que apuntan a darle consistencia y perdurabilidad al proceso de crecimiento, articulando el mercado interno con el externo, y el corto con el largo plazo.

1º) Las medidas de estímulo a la demanda agregada por la vía directa del aliento al consumo de bienes finales, que impulsan la inversión para producir los bienes y servicios para satisfacerla. Esto en la Argentina de comienzos del siglo XXI se viene realizando, en primer lugar la ley de paritarias, y la ley de movilidad previsional, y en segundo término, las políticas sociales como la universalización de la asignación por hijo, el incremento de beneficiarios a la seguridad social, los planes de empleo y las demás políticas de protección social.

2º) La inversión pública en infraestructura social y económica, provisión de bienes públicos universales y de calidad, con los cuales se estimula la demanda y se generan las condiciones de competitividad sistémica.

3º) Los estímulos a la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones con el foco en la provisión de divisas y la superación paulatina de la heterogeneidad productiva estructural. Más allá de las ventajas que vienen proporcionando los favorables términos de intercambio en el corto y mediano plazo, una política macroeconómica expansiva tiene como requisito que el aumento del producto que lleva asociada, pueda seguirse financiando en divisas. Los estímulos expansivos se traducirán así en aumentos del producto agregado y este proceso, a su vez, inducirá mayores importaciones de bienes de capital, e inmediatamente, mayores compras externas de bienes de consumo asociados al alza del producto.

El objetivo debe ser un uso eficiente de las divisas fomentando la creciente industrialización, lo que permitirá la expansión de las industrias sustituidoras de importaciones, y las exportaciones, y con ello generar la capacidad para pagar las crecientes importaciones de otros insumos, coherentes con las mayores tasas de crecimiento del producto.

Lo que estamos planteando es que no existe contradicción entre la profundización del mercado interno y el aumento de las exportaciones. En verdad, la causa principal de la carencia de exportaciones específicamente industriales, ha sido la baja productividad relativa del sector industrial (que surge históricamente con costos y precios más altos que los internacionales). Precisamente, el desarrollo del mercado interno es un aporte sustancial a la superación de esta heterogeneidad estructural y sienta las bases más sólidas y genuinas para el aumento de las exportaciones no tradicionales, mercado interno que se expande con los acuerdos del Mercosur, de la Unasur, y de la CELAC⁸ permitiendo pensar ya no en un mercado de unos 40,5 millones de habitantes como tiene la Argentina actual, sino en los más de 280 millones del Mercosur, o los 380 millones que conforma las Naciones de América del Sur,⁹ o los 550 millones del CELAC.

Por eso se plantean tres tipos de integraciones en la región:

a. La integración productiva (la Argentina posee ventajas comparativas en alimentos y en industrias y servicios clave, a la vez que requiere garantizarse la provisión energética) conformando

⁸ Mercosur (Mercado Común del Sur) constituido por Argentina, Brasil, Uruguay, y Venezuela desde julio 2012; Unasur (Unión de Naciones Sur Americanas) conformada por los 12 países de la parte sur del continente americano; y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe).

⁹ Incluso a fines de 2010 se constituyó el CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) extendiendo a una población total de 550 millones de habitantes, con un PIB de aproximadamente 7 billones de dólares a precios de poder adquisitivo (incluyendo los nuevos territorios tomados en cuenta), es la 3° potencia económica a nivel mundial, además del mayor productor de alimentos del mundo, y el 3° mayor productor de energía eléctrica.

cadena de valor para vendernos entre nosotros y vender al mundo desde la región;

b. La integración comercial (donde el sistema debe acrecentarse y tender a pagarse con moneda local);

c. La integración financiera, esencialmente en la construcción de un Fondo de Estabilización Regional¹⁰ y el Banco del Sur.¹¹

Finalmente la historia económica nos demuestra que existe una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de la productividad, debido al proceso de aprendizaje que deriva de una mayor división del trabajo y especialización asociadas a la ampliación de la dimensión del mercado, así como a las economías de escala de carácter dinámico provenientes del progreso técnico.¹²

La planificación pública

En una sociedad y para un período histórico determinados, le conferimos al Estado de esa sociedad el rol de organizador social, capaz de disciplinar a los agentes que la componen en procura del bienestar general, por lo que en este marco, el primer rol que cumple el Estado en la economía es el de su regulación¹³ para la consecución de los objetivos trazados en un Plan Estratégico.

¹⁰ Que de las reservas internacionales de los bancos centrales de los doce países que constituyen el Unasur, en forma virtual se dispongan para apuntalar la moneda del país miembro en caso de sufrir una persistente "corrida cambiaria".

¹¹ Cuya función específica sea estimular el desarrollo en la región, jugando un rol decisivo en la reindustrialización, y ser el agente principal para poder obtener ahorros y financiar las obras de infraestructura estratégicas.

¹² Consistentemente con la política de ingresos, reconocer la existencia entre el crecimiento del producto y la productividad, no implica que los aumentos salariales deben hacerse por productividad, como se hizo por ejemplo, mediante el Decreto 1334/1991 durante el "menemismo", al contrario, la plena aplicación de la ley de paritarias refleja la importancia del salario como base del consumo.

¹³ Que se realiza generalmente por la ley, que es la norma jurídica dictada por la autoridad pública que ordena, prohíbe, o permite.

El Estado debe fijar las reglas de juego (el marco legal) y debe tener un plan de gobierno. Esto es el Estado en su división de poderes y en nombre del bienestar general debe presentar un plan de gobierno, que conforma el “Plan Estratégico”, que definen los grandes lineamientos, los grandes parámetros que se deben seguir para el alcance del objetivo: el crecimiento con inclusión social, justa remuneración, y con el menor daño al medio ambiente posible. A su vez, debe fijar las “reglas de comportamiento” de toda la sociedad.

Al Estado le cabe un rol fundamental, ya sea generando condiciones objetivas para la valorización del capital productivo —por ejemplo con políticas de infraestructura y energéticas— o como regulador, estimulando sectores y regiones, pero principalmente apuntalando un horizonte de crecimiento sostenido en el tiempo.

Para ello es esencial que el sector privado esté a la altura de las circunstancias y canalice la mayor parte de la ganancia que obtiene para el incremento de la inversión, para agregar valor a la producción. Solo así, reinvertiendo una parte significativa de las ganancias en las mismas y en otras actividades, se podrá sostener un ritmo de crecimiento que permita constituir una economía sólida, que equilibre el mercado interno y el externo generando empleo y mejor remuneración, cumpliendo así con la premisa de amalgamar los intereses de toda la sociedad.¹⁴

La idea que caracteriza a la intervención estatal es la convicción de la participación del Estado para garantizar el crecimiento y una más justa distribución del ingreso que corrija las inequidades de ese

¹⁴ Para desarrollar más esta tema se sugiere ver la amplia bibliografía al respecto, como el trabajo de Joseph A. Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, o los distintos trabajos de Adam Przeworski donde, autores tan diferentes en formación y objetivos, acuerdan que lo que denominamos en economía “keynesianismo”, conforma la teoría que fundamenta el compromiso del capitalismo y la forma democrática de gobierno (siempre hablamos de una sociedad y situación histórica determinada), que no es otra cosa que en una sociedad cuya producción se organiza en procurar maximizar la tasa de ganancia, y que la misma sea compatible con elevar el nivel de vida de la población. Finalmente recordar que el mismo John M. Keynes sostenía que el largo plazo se constituye desde el corto plazo, todo lo que hacemos hoy influye sobre el mañana.

mismo crecimiento. El *Estado de Bienestar* significa en los países de nuestra región la coexistencia de un proceso de desarrollo industrial, que incorpora trabajadores, y que la expansión del trabajo asalariado se convierte en el núcleo central a partir del cual se tejen un conjunto de derechos que el Estado debe ampliar y garantizar (sindicalización, convenciones colectivas de trabajo, legislación laboral, seguridad social, etc.).¹⁵

Las necesidades sociales deben ser cubiertas no solo para satisfacer un fin moral o ético, sino y desde el punto de vista económico, también porque permiten la “reproducción ampliada”, en un circuito virtuoso que se retroalimenta. En América latina estas necesidades comprenden la transformación de las condiciones de producción y de los productores en el campo y en la ciudad, de los trabajadores informales en formales, en la universalización de la educación y de la capacitación, en el progreso técnico, y con ello la mejora de la salud, el bienestar social y el nivel de vida de toda la población.

En ello juega un rol relevante el “disciplinamiento” de los empresarios, para que se trabaje en forma combinada con el Estado, como lo demuestran todas las experiencias exitosas en la historia (incluso en la propia, el peronismo en 1945-55,¹⁶ y en la actual eta-

¹⁵ Norberto Bobbio en *El futuro de la democracia*, F.C.E., 1986, y en trabajos posteriores afirma que “Cuando los que tenían derecho a votar eran solamente los propietarios, era natural que le pidiesen al poder público como función principal, la protección de la propiedad y su derecho”. Pero el surgimiento y la creciente participación del sector de la sociedad de no poseedores, va a cambiar radicalmente la función del Estado, exigiendo la inclusión social y la defensa del trabajo, con lo que Bobbio concluye que “El establecimiento y el mantenimiento del Estado benefactor ha sido y es la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática”. Bien lo que se trata es que el Estado limite (discipline) la rentabilidad privada y la subordine a la rentabilidad social para propender al “desarrollo con inclusión”, donde dejaría de ser el Estado de una clase, para ser el medio con lo que los que no son los dueños de los medios de producción conforman una sociedad más igualitaria.

¹⁶ Deberíamos plantear que tal disciplinamiento fue y es limitado y con puja permanente por los sectores más privilegiados de la sociedad, y que en la etapa 1945-1955 se terminó con un golpe de Estado que dio fin a esa experiencia. Si bien no se está exento en un país como el nuestro que esto vuelva a suceder, también es cierto que el desprestigio de las fuerzas armadas y el mejor manejo de la cosa pública por parte del actual gobierno, permiten ser más optimista en la consecución de los objetivos.

pa) y en el mundo, en los que los criterios de “rentabilidad social”: “la evaluación cuantitativa de los resultados sociales, cualitativos, de una inversión pública, privada o mixta en un proyecto definido y en un grupo objetivo específico”, deben prevalecer sobre la mera rentabilidad privada.

Se ha incrementado fuertemente la inversión,¹⁷ pero debería ser mayor, y no lo es porque persisten conductas como la de no cumplir acabadamente con las obligaciones fiscales y sociales, razón por la cual, la presidenta de la Nación en su discurso del 1 de febrero de 2012, plantea pasar a una etapa de “sintonía fina” y sostiene: “que sepan todos los empresarios y trabajadores que van a poder negociar aumentos libremente, pero de acuerdo con la rentabilidad de cada sector”.

Y allí está la clave, para eso instruyó a su ministra de Industria y al viceministro de Economía, medir “por sector la rentabilidad, para que cuando se empantane la negociación en algún sector, nosotros tengamos los datos de si lo que se está pagando es porque se quiere aumentar la rentabilidad de las empresas”.

Respecto de los sueldos de los gerentes de algunas empresas, que llegan a los 10 millones de pesos por año, dijo en esa ocasión:

“Llegó la etapa de la sintonía fina en esto también: pagar buenos sueldos, a costa de que el Estado no perciba estos ingresos; pagar parte de los sueldos en negro, que se los sacan a los que no están registrados, los que cobran 1600 pesos por mes”.

Con lo que es claro que se torna necesario para continuar con el plan económico que se discipline a los poseedores de capital y organizadores de gran parte de la producción, como sucede en Corea del Sur, en Japón, en Malasia, en Australia o en cualquier país que ha avanzado en su economía y en el bienestar de la población, y ese disciplinamiento es posible, en primer lugar, con un mayor conocimiento del sector. Igual pasa con las “salvaguardas” o “licencias

¹⁷ La tasa de inversión sobre el PIB del año 2011 fue del 24% y es la más alta de los últimos 35 años.

no automáticas”, se estudia la posición arancelaria y se ve si se lo puede sustituir con producción nacional y en qué plazo, y así con todas las medidas, que van dibujando un “mapa fiscal” donde pueda verse qué aporta el Estado a las empresas y qué aportan a su vez las empresas a la sociedad y al Estado.

La relación entre consumo, oferta, técnica y capacitación, rentabilidad social y desarrollo, debe retroalimentarse, con lo que se amplía la capacidad productiva y distributiva, en una sociedad que sigue construyendo en base a la tasa de ganancia y productividad, pero regulada por la “rentabilidad social” que el Estado debe imponer, medir, ponderar e impulsar, en lo que se denomina “desarrollo con inclusión”, que apunta a conformar una sociedad más participativa, más igualitaria, y más democrática.

John Maynard Keynes en el Capítulo 24 de su *Teoría General* lo formula del siguiente modo:

“Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centralizados en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, existen importantes sectores de actividad que no resultan afectados. El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión al consumo, en parte a través de la política fiscal (incluida la tributaria), en parte fijando la tasa de interés, y quizás también por otros caminos”.

“Además parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre el tipo de interés sea suficiente para determinar una tasa de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización en cierto modo global de la inversión resultará ser el único medio de garantizar un elevado nivel de empleo; esto, sin embargo, no excluye forzosamente cualquier tipo de compromiso y de acuerdo por el cual las autoridades cooperen con la iniciativa privada”.

Keynes plantea la necesidad de disminuir la tasa de interés para que sea menor que la “eficiencia marginal del capital” (EMgK), entendiend-

do como tal la rentabilidad de la inversión en el tiempo. El mismo Keynes preveía la posibilidad que la EMgK descendiera y que a su vez la tasa de interés no pueda descender lo suficiente, o que se encuentre con la llamada “trampa de liquidez” (no puede descender más). De allí que sostiene que el Estado debe actuar para garantizar que se siga produciendo utilizando todas las herramientas que tiene a mano (las políticas económicas: fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, de ingresos, y otras) asumiendo el rol de orientador de la economía.

Es el Estado el garante del crecimiento, de expandir la “demanda efectiva”, y con un análisis inteligente amalgamar la lógica de la formación de los precios con la existencia de mercado interno y externo, y la preservación del poder adquisitivo, y con ello el nivel de vida presente y futuro de la población. En este sentido debe contar con un Plan Estratégico, cuyas aristas en el caso de los gobiernos de los Kirchner se reflejan en el Plan Territorial de Obras Públicas 2010-2016; el Plan Industrial 2020; el Plan Agro Alimentario 2020; y otros.

La necesaria combinación entre el Estado y el mercado, es claramente expuesto por Joan Robinson cuando sostiene:

“La base aceptada de una vida confortable es una vivienda decente. Una familia precisa, ante todo, un servicio médico digno de confianza y la mejor educación posible; pero el aumento de la riqueza siempre nos deja con una mayor deficiencia, precisamente en esos campos y no es casualidad que así suceda. La industria capitalista se muestra con una eficiencia deslumbrante para producir artículos destinados a ser vendidos en las tiendas y, directa o indirectamente, los beneficios proceden de las ventas. Los servicios destinados a satisfacer las necesidades humanas fundamentales no se prestan a la producción en serie: no constituyen un campo en que sea fácil obtener beneficios, sobre todo cuando en nuestra idea igualitaria, éstos se deben ofrecer independientemente de los medios que se disponga para pagarlos. Por consiguiente, deben cubrirse en gran parte a través de los impuestos y con fuerte presencia estatal”.¹⁸

¹⁸ “El capitalismo de nuestros días”, *New Left Review*, Londres, julio de 1962.

En el caso de la economía de Argentina, son componentes del Estado el conjunto de instituciones gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, sus organismos públicos de todo tipo, fondos fiduciarios,¹⁹ empresas y bancos públicos, denominándose Sector Público Argentino a toda la esfera de lo público de nuestro país. Una muestra clara de la interrelación entre el crecimiento económico y la participación del Estado se nota cuantitativamente cuando en el período 1983-2011 con una tasa de crecimiento del PIB acumulada del 94%, la participación del Sector Público Argentino pasó a ser del 26% a más del 40% del PIB (en 2011). Esa mayor participación ha significado más obra pública, más subsidios energéticos, más educación,²⁰ más salud, más asistencia social, más jubilaciones, y demás.

Los cambios en el paradigma de recursos y gastos

De acuerdo con la clasificación internacional de los impuestos, en los últimos años se observan cambios importantes en la composición del sistema tributario nacional. El más destacado de ellos es la significativa retracción de la participación de los impuestos que gravan los bienes y servicios (trasladables al consumo), que en la década del 90 explicaban el 53,1% de la recaudación tributaria y en el periodo 2007-2011 lo hacen en un 36,0% (-17,1 p.p.).

¹⁹ Los Fondos Fiduciarios son contratos de fideicomisos con un fin determinado, donde el agente fiduciario administra activos del Estado en procura de ese fin. El resurgimiento de estos fondos en nuestro país se debió a la crisis financiera de 1995 (el llamado "Efecto Tequila") donde se crearon los Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, y el Fondo Fiduciario para la Capitalización Bancaria, que fue como el Banco Nación administró los bancos públicos de provincias y municipios arrastrados por la crisis, para el primero, y el segundo fondo fue con la banca privada. Continuó realizándose en las privatizaciones, por ejemplo el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional que administra parte de la enajenación del Banco Hipotecario Nacional.

²⁰ Cumpléndose con la ley de Educación que exige que se destine para tal fin no menos del 6% del PIB, en un PIB creciente.

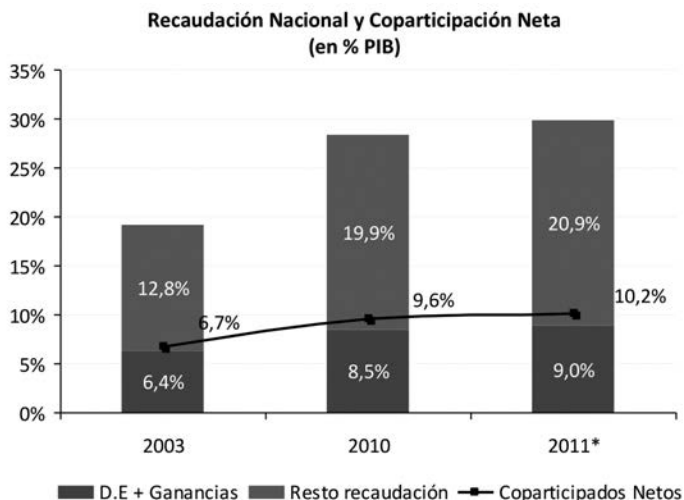
Como contrapartida, aumentaron su participación los gravámenes al comercio exterior, que pasaron de explicar el 4,8% al 14,3% entre ambos períodos, y los impuestos sobre la propiedad que representaban el 2,9% en los 90 y el 8,8% en el período 2007-11.²¹

Del lado del gasto, las políticas públicas se orientaron a favorecer a los trabajadores, jubilados y pensionados, y los excluidos, con lo que podemos ver que dichos gastos se financiaron con un sistema tributario que mejoraba su incidencia distributiva. La recuperación del carácter redistributivo de la intervención estatal se refleja en que, con respecto a periodos anteriores, pagan más impuestos los estratos sociales más altos que los que corresponden a los principales receptores de las políticas públicas.

Esto ha permitido (y permite) que la Nación Argentina incrementemente la coparticipación de impuestos con las provincias, que se ha ampliado con el Decreto presidencial de 2010 que crea el “Fondo Solidario de la Soja” conformado por el 30% de la recaudación de los derechos de exportación²² sobre esa oleaginosa, que se destina específicamente para hacer obras públicas en las provincias. De ese modo, se ha logrado una mejor distribución de la carga pública, tanto en lo referido a quienes tributan, como de su distribución en la sociedad.

²¹ Esto es tomando la clasificación de los manuales internacionales, pero es cierto que el impuesto a los débitos y créditos bancarios es un gravamen a la actividad y al consumo, pero como lo consideramos menos regresivo que el IVA u otros impuestos al consumo, y empleando la clasificación antedicha, lo sumamos a los impuestos al patrimonio, y lo hacemos así porque le confiere a todo el sistema tributario un grado de regresividad menor que los otros gravámenes indirectos.

²² Que por el Art. 4 de la Constitución Nacional le corresponde solo a la Nación, quién cede una parte mediante el decreto de referencia, para financiar obras públicas en todo el territorio argentino.



* Últimos doce meses a Jun-11

Uno de los pilares clave del modelo de crecimiento con inclusión social ha sido la recuperación de la soberanía fiscal. De hecho, el cambio de signo en este terreno se plasmó en un superávit que promedió durante 2003-2011, el 2,7% del PIB, en un Estado que acrecentaba su participación en el Producto Bruto Interno.

En el mismo sentido de apuntalamiento de la soberanía fiscal, se instrumentó una consistente política de “desendeudamiento”, que implicó un superávit financiero promedio de 1,1% durante el mismo período, mientras que la deuda bruta del SPNNF (Sector Público Nacional No Financiero) en porcentaje del PIB se redujo desde el 138,7% en 2003 hasta 41,8% en 2011. A lo que se le debe sumar que, a su vez, el 54% de la deuda pública de la Administración Nacional está en poder de otras dependencias públicas (deuda “intra sector público”), como son el BCRA, el Banco de la Nación Argentina, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS (Administración Nacional de Seguridad Social), AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), Lotería Nacional, algunos Fondos Fiduciarios, y otras dependencias.

Deuda Externa		
Año 2011	U\$s millones	%
Deuda externa total	178.963	100
Intra sector público	96.269	54
Organismos internacionales y bilaterales	24.904	14
Acreedores privados	57.790	32
Porcentaje sobre PIB		41,8%

Por otra parte, el cambio en la política previsional, que significó la histórica recuperación del sistema para el Estado Nacional, implicó que las prestaciones a la seguridad social —en términos del PIB— exhibieran un alza de 2,5 puntos porcentuales entre 2003 a 2011, pasando desde 5,2% a 7,7% del Producto.

Como elementos a destacar entre las prioridades de la política pública debemos mencionar que durante la gestión 2003-2011 se logró:

- a) Que se acogieran al beneficio previsional unas 3 100 000 personas, con lo que el total de jubilaciones y pensiones es de 5 855 574 beneficiarios (fuente: Sistema Integral Previsional Argentino – SIPA), a los que se le garantiza su haber por la plena aplicación de la “Ley de movilidad previsional” y con una prestación mínima que se ajusta periódicamente.²³
- b) La “Asignación Universal por Hijo” alcanza en el año 2011 a 3 562 593 personas, a los cuales se deben sumar 95 637 beneficios por embarazo.
- c) El total de pensiones no contributivas (ex combatientes, invalidez, madre de siete o más hijos, y otras) alcanzó en 2011 a 1 080 000 beneficiarios

²³ Como prueba de lo que afirmamos, el ajuste previsional de 2011 fue del 37% en dos partes semestrales. Y el haber mínimo pasó de \$ 150 mensual en mayo de 2003, a \$ 1434 por mes en septiembre 2011.

d) El Programa REPRO y otros de mantenimiento del empleo privado registró 709 648 beneficiados en 2011, y seguramente será mayor en 2012 como instrumento esencial en defender la fuente de trabajo y el empleo, dado que lo que se garantiza es el pago parcial de la remuneración del trabajador para continuar la producción.

e) Se garantiza el libre funcionamiento de las Convenciones Colectivas de Trabajo y del Consejo del salario Mínimo, Vital y Móvil.

Al mismo tiempo, el mayor espacio fiscal permitió recuperar la política de inversión pública. La IRD (inversión real directa) del Sector Público Nacional se incrementó en porcentajes del PIB desde 0,2% hasta 1,4% en el periodo 2003-2011. En el mismo sentido, la Inversión Pública Consolidada en todo el Sector Público Argentino²⁴ creció, en porcentaje del PIB, desde 1,2% en 2003 hasta 4,5% en 2011.

En forma paralela los hitos a destacar en la inversión pública en el período en análisis son:

- a. La ejecución de 637 282 soluciones habitacionales para 2 867 770 beneficiarios.
- b. La construcción de 1015 escuelas, con más de 1,6 millones de M2 de superficie, para 820 000 alumnos.
- c. Inversiones en obras hídricas que permitieron recuperar 3 000 000 de hectáreas para su explotación económica, y dotar de agua potable y cloacas a 7 000 000 de argentinos.
- d. El incremento significativo (en promedio en más del 50%) de la infraestructura energética: En energía eléctrica se incorporaron 11 600 megavatios y 6100 kilómetros de líneas de alta ten-

²⁴ Incluye la obra pública de las provincias y de los municipios, donde juega un rol central el Fondo Solidario de la Soja que se conforma del 30% de la recaudación de los derechos de exportación de la soja.

sión. En materia gasífera se aumentó la capacidad de transporte en 70 millones de metros cúbicos diarios.

e. Se pavimentaron 2000 nuevos km de autopistas y 34 000 km de rutas, entre ellas la Ruta Nacional 14, la 40, y la finalización de la autopista Córdoba-Rosario (pendiente desde hace varios lustros).

En síntesis, la política económica llevada adelante desde 2003 ha permitido y permite la reconstrucción del Estado, a la vez que se apunala al mercado interno, el trabajo y la producción nacional, fijando metas y planes como el Plan Agro Alimentario 2020; el Plan Industrial 2020; y el Plan de Inversiones 2016, todas medidas que en conjunto benefician la competitividad sistémica del país y mejoran el nivel de vida de la población en forma creciente y sostenida.

Todas estas medidas son las que permiten afrontar la crisis internacional desde el crecimiento económico, la consolidación de nuestra macroeconomía, y la mayor participación del Estado en el PIB.

La soberanía cambiaria

La política cambiaria es de suma importancia porque permite relacionar los precios de nuestro país con el resto del mundo. Esto es, relaciona el precio de los salarios de nuestros trabajadores, el precio de lo que producimos, los alimentos, los medicamentos, la energía, etc., con el resto del mundo.

La fuerte depreciación de nuestra moneda con que se salió del tipo de cambio fijo y de la convertibilidad sirvió como “colchón” cambiario, pero la persistente suba de precios internos obligó desde que asumiera el gobierno Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, a que se incrementaran los salarios por encima de los precios, ambos por encima de la tasa de interés y del crecimiento del tipo de cambio (valor del dólar) para consolidar el mercado interno y la inclusión social. Así por ejemplo, en 2011, según el

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el promedio de crecimiento de las remuneraciones por las convenciones colectivas de trabajo fue en un 27%, porcentaje mayor que el crecimiento de los precios (midiéndose como se quiera medir), y mayor que la tasa de interés, y que el crecimiento del dólar que no alcanzó al 8% anual.²⁵

Dado ese marco, los que fugaron capitales en nuestro país desde siempre, presionan para que el gobierno devalúe nuestra moneda, alimentando un mercado negro o paralelo, donde parte de los sectores con capacidad de ahorro, asustados por la propaganda de los grandes medios privados, terminan pagando por el dólar lo que no vale.²⁶

La sociedad que de hecho existe entre los principales medios de comunicación (el grupo “Clarín”; *La Nación*, los canales pertenecientes al grupo De Narváez; a *Ambito Financiero*; etc.) y los grandes productores de soja (principalmente Grobocopatel; Del Tejar; Adelcoagro del Grupo Soros; Cooperativa de la Federación Agraria Argentina; etc.), y grandes empresas del sector (Molinos Río de la Plata; Aceitera Gral. Deheza; Aceitera Vicentin; etc.) conforman el núcleo del frente opositor a la Resolución 125, y hoy en forma más encubierta están tratando de que el gobierno pierda la administración del tipo de cambio, mientras paralelamente no admiten que le reajusten el valor fiscal de sus campos.

En nuestro país existe una relación inversamente proporcional entre el valor del tipo de cambio (del dólar) y el salario, cuando el dólar sube, el poder adquisitivo del salario cae. En ese marco la soberanía cambiaría es que el gobierno continúe administrando el tipo de cambio y con ello protegiendo el poder adquisitivo

²⁵ El dólar se cotizaba a \$ 3,95 en diciembre de 2010, y fue del \$ 4,26 en diciembre de 2011.

²⁶ Este grado de temor es tan grande y generalizado en amplios sectores medios altos y altos de nuestra sociedad, que en el año 2008 cuando la crisis tenía como epicentro los EEUU con la caída de los principales bancos de ese país (Lehman Brothers; Bers Stern; mutuales de crédito, etc.), los únicos países que demandaban dólares de la Reserva Federal de los EEUU eran Argentina y Rusia.

del trabajo, no solo por una cuestión de justicia social, sino porque además, como se dijo al principio del trabajo, la Argentina crece en función del desarrollo de su mercado interno, cuyo sustento y dinamismo se asienta en la remuneración del trabajo.

Si todo esto es así, entonces no es menor que el Estado Nacional administre el tipo de cambio fijando el valor del mismo, como lo ha venido realizando sistemáticamente todos estos años, comprobado empíricamente cuando uno observa la liquidación de las exportaciones y el pago del derecho de exportación correspondiente. Si tomamos el último dato con el que contamos al cerrar este trabajo, al 31 de julio de 2012, podemos observar como los grandes comercializadores de soja aceptaron liquidar sus dólares a 2,99 pesos,²⁷ con lo que el frente opositor queda dividido por la conducta de Nidera, Cargill, Bunge Cerval, La Plata Cereal, Louis Dreyfus, ADM, y Continental Grains, reflejado en que la recaudación de los derechos de exportación acumulados de enero a julio 2012, es un 29,7% mayor que lo recaudado en igual lapso de 2011. Actitud que los otros operadores de exportaciones de granos e incluso los restantes exportadores, deben tomar como referencia obligada.

En síntesis: el Estado ejerce la soberanía cambiaria porque antes ejerció la soberanía fiscal y monetaria, esta es la razón por la cuál las medidas adoptadas para preservar el valor del dólar que conforma el control cambiario se cumplen y se hacen cumplir en el país.

El gobierno de los Kirchner ha logrado sentar las bases del crecimiento económico en base a la remuneración al trabajo, paralelamente ha ido ampliando el financiamiento del Estado de una manera persistente y donde juega un rol destacado los derechos de exportación o retenciones, y en conjunto conforma un país macroeconómicamente sólido con fuerte regulación estatal, garantía necesaria que genera el modelo y que permite la cada vez mayor y

²⁷ Precio que surge de los \$ 4,60 que es el tipo de cambio comprador al 31 de julio 2012, menos el 35% de las retenciones de la soja.

necesaria planificación, con lo que se tiene viento a favor, porque se sabe hacia dónde se va.

Recaudacion tributaria Julio 2012	Acumulado siete meses	Porcentaje
Concepto	Enero-Julio/2012	Acum.2012/11
Ganancias	75.492,7	20,4
IVA	103.236,9	22,4
Derechos de Exportación	38.132,4	29,7
Aranceles	8.098,0	3,9
Combustibles	12.687,3	34,9
Bienes Personales	4.536,0	20,8
Cred. y deb. bancario	24.013,3	21,1
Otros	12.626,8	24,8
Seguridad Social	100.129,5	31,0
TOTAL	378.952,9	25,5
Secretaría de Hacienda de la Nación Argentina		

Dinámica del sistema financiero en el nuevo modelo de acumulación

Diego Rubinzal

1. Introducción

El capitalismo se caracteriza por ser un “sistema de producción donde todo el mecanismo del proceso de reproducción se basa en el crédito”.¹

En ese sentido, el rol principal del sistema financiero es el financiamiento, previa captación del capital excedente, del consumo y la producción.

El proceso inversor y, por ende, el sistema productivo en su conjunto se ven condicionados por las características particulares que adopta cada sistema financiero en un momento determinado.

Fajnzylber² sostiene que un proceso de desarrollo económico debe estar sustentado en un núcleo endógeno. En el mismo sentido, Ferrer señala que “el desarrollo es siempre un proceso gestado desde adentro de la realidad de cada país y resulta de su capacidad de insertarse en el escenario mundial, consolidando la capacidad de decidir el propio rumbo en un mundo global”.³

En esa línea, el sistema financiero debería coadyuvar a la consolidación de un patrón de acumulación compatible con un modelo de desarrollo económico integral, equitativo y sustentable.

El economista brasileño Luiz Carlos Bresser-Pereira sostiene que “la creación de dinero es una capacidad inherente al sistema financiero (...) pero el dinero es un bien público potente y peligroso que necesita que las sociedades democráticas lo mantengan bajo control”.

¹ Marx, Carlos (2000).

² Fajnzylber, Fernando (1983).

³ Ferrer, Aldo (1999).

En Argentina, el régimen macroeconómico —implementado desde 2003— produjo una ruptura con respecto al modelo de valorización financiera vigente desde mediados de los setenta.

El inicio de un inédito ciclo de crecimiento con tasas cercanas al 8% anual, la obtención de superávits gemelos (fiscal y comercial), la política de acumulación de reservas, las altas tasas de ahorro e inversión, la creación de 5 millones de puestos de trabajo, la brusca caída del desempleo y la pobreza, la distribución más igualitaria del ingreso y el desendeudamiento, revelan un punto de inflexión en la historia reciente argentina.

Ahora bien, ¿las modificaciones operadas en el régimen macroeconómico fueron acompañadas por un cambio en la lógica de funcionamiento del sistema financiero?

En la práctica, ¿el sistema financiero se convirtió en soporte de los procesos productivos?

Los datos disponibles parecen avalar la idea de que las modificaciones productivas no fueron acompañadas por el sistema financiero.

Primariamente, el bajísimo nivel del ratio préstamos/PIB pareciera confirmar lo señalado precedentemente.

Los niveles récord de inversión, que superan los prevalecientes en la década del noventa, se lograron a pesar del reducido nivel de apalancamiento de los sectores productivos. Por el contrario, el endeudamiento privado se redujo sustancialmente durante los últimos años.

La coexistencia de una mayor inversión y un menor endeudamiento revela que la mayoría de las ampliaciones productivas fueron financiadas con fondos propios. La causa de esa aparente paradoja reside en la generalizada recomposición de las rentabilidades empresarias.

En el caso de las pymes, los datos publicados por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme) indican la existencia de un sostenido crecimiento de las inversiones. Mientras que en 2001-2002 solamente un 10% de estas firmas realizaban inversiones, esa proporción creció a cerca del 20% en 2003-2004 y a más del 25% en 2005-2006.

Asimismo, el Mapa Pyme⁴ muestra que la inversión fue financiada principalmente con recursos propios (73% de los casos). El crédito bancario solamente financió el 16% de las inversiones y el 11% restante fue resultado de líneas de crédito no bancario (adelanto de proveedores, prestamistas privados o financieras).

Las líneas de créditos bancarias más utilizadas fueron el descubierto en cuenta corriente, el descuento de cheque de pago diferido y los créditos para financiar el capital de trabajo.

Tal como afirman Arza y Vázquez “estas líneas son instrumentos de corto plazo con tasas de interés altas y por lo tanto no son los más adecuados para financiar proyectos de inversión de largo plazo. Las líneas potencialmente favorables a la inversión, como los créditos o el *leasing* para la compra de bienes de uso, son utilizadas por menos del 20% de los locales de la muestra”.⁵

Esos datos no hacen más que convalidar la idea de que el funcionamiento del sistema financiero requiere ser revisado en la etapa de la “sintonía fina”.

El objetivo del presente trabajo es simplemente brindar algunos insumos que nos orienten en ese debate. En ese sentido, realizaremos un breve repaso histórico y nos concentraremos en analizar algunas rupturas y continuidades que se observaron durante los últimos años.

2. Evolución del sistema financiero argentino

El sistema financiero argentino estuvo acompañado de fuertes regulaciones estatales durante la etapa de emergencia y consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Con algunas variantes, la ISI fue el régimen de acumulación predominante en la economía local durante aproximadamente treinta años.

⁴ Ese Mapa fue confeccionado a partir de un relevamiento censal realizado a 7513 establecimientos durante el segundo semestre de 2008.

⁵ Arza, Valeria, Vázquez, Claudia (2008).

En esos años, la regulación financiera sufrió variaciones significativas abarcando desde la política de nacionalización de los depósitos bancarios,⁶ hasta las normas dictadas por la Revolución Libertadora (1957) y la Revolución Argentina (1969)⁷ restituyendo a los bancos privados como operadores por cuenta propia.

Más allá de eso, el Estado continuó siendo un activo regulador del sistema financiero doméstico. Las tasas de interés, los encajes, los plazos, las comisiones y las distintas relaciones técnicas, entre otras cuestiones, prosiguieron estando bajo la regulación estatal.

La política de liberalización financiera, implementada por la última dictadura militar, marcó un punto de quiebre en materia reguladora.

La Ley de Entidades Financieras acompañó, y hasta se puede decir que en cierto sentido anticipó, la desregulación de los mercados financieros que se impuso a escala mundial.⁸

Mientras que en los Estados Unidos persistieron por algún tiempo más las férreas regulaciones establecidas por la ley Glass-Steagall en 1933,⁹ las autoridades argentinas implementaron una radical liberalización del sistema financiero local.

⁶ Durante los tres gobiernos peronistas, las entidades bancarias privadas se limitaban a tomar los depósitos a cuenta del Banco Central de la República Argentina.

⁷ La Revolución Argentina sancionó una Reforma a la Ley 18061 de Bancos. Ésta fue posteriormente modificada sustancialmente por la Ley 20520 de Nacionalización de Depósitos sancionada en 1974.

⁸ La desregulación económica y financiera fue impulsada a partir del ascenso al gobierno norteamericano e inglés de los dirigentes conservadores Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente. El nuevo régimen regulatorio implementado por el neoliberalismo y la difusión de nuevas herramientas tecnológicas comunicativas facilitaron la modificación estructural del sistema financiero mundial. Dabat y Toledo (1999) señalan que, por ejemplo, la estructura de intermediación financiera norteamericana deja de estar controlada por la banca tradicional. En efecto, la participación de la banca tradicional recorre un sendero descendente: 55,8 % (en 1948), 34,5 % (1980), 25,2 % (1993). La contracara es el aumento de los nuevos fondos de inversión: 8,7 % (1948), 25,5 % (1989), 46,9 % (1993).

⁹ Esa norma establecía la separación de actuación de la banca comercial y la de inversión, la distinción entre el ámbito de actuación de los bancos nacionales, estatales y locales y la aplicación de la Ley Antimonopolio (Sherman Act), entre otras regulaciones.

Independientemente de esta suerte de “vanguardismo” argentino, está claro que el nuevo régimen regulatorio emergió en el marco de un progresivo ascenso del neoliberalismo como paradigma económico mundial.

El ideario neoliberal ofrecía un arsenal teórico que se presentaba como particularmente apto para resolver el incipiente estancamiento económico mundial.

En materia de regulación financiera, las concepciones neoliberales fueron condensadas en la llamada hipótesis Mckinnon-Shaw.

Esa dupla de economistas diagnosticaba la existencia de un escenario de “represión financiera”, a causado por el intervencionismo estatal, que generaba una insuficiente oferta de crédito y de ahorro.

El intervencionismo estatal provocaba que la tasa de interés real se ubicara en reducidos niveles (o incluso negativos), quitando incentivos al ahorro y limitando la inversión.¹⁰

De acuerdo con esa visión, la solución era asegurar la libertad de mercado para fijar las tasas de interés. Eso traería aparejado un círculo virtuoso conformado por: mayor ahorro-mayor oferta de crédito-mayor inversión.

Que un escenario de liberalización financiera pudiera convalidar altas tasas de interés (en términos reales) no significaba un problema para esos economistas.

Por el contrario, las altas tasas de interés reales serían una señal de desarrollo o profundización del sistema financiero (*financial deepening*).¹¹

Mckinnon y Shaw admitieron que la liberalización de las tasas de interés era una condición necesaria aunque no suficiente para

¹⁰ Existen múltiples críticas a la hipótesis M-S tales como que: no toma en cuenta las especificidades institucionales de cada país, resulta falso su supuesto implícito de que los mercados financieros son perfectamente competitivos y que sin intervención estatal los mercados financieros operan de tal manera que se arriba a un equilibrio óptimo entre ahorro e inversión. Algunas otras críticas apuntan a que la relación entre el ahorro y el crecimiento es inversa a la que postula esa hipótesis M-S y a que se ignoran los efectos que las tasas de interés controladas tienen sobre las finanzas públicas. Fuente: Cibils, Alan, Allami, Cecilia (2010).

¹¹ Cibils, Alan, Allami, Cecilia (2010).

remover las dificultades derivadas de la estructura oligopólica del sistema financiero y/o la escasez de ahorro interno.

Por eso, proponían la adopción de una serie de medidas complementarias tales como: la remoción de las barreras de ingreso al mercado financiero —a los efectos de incrementar el número de instituciones intervinientes—, la liberalización de la cuenta de capital y la eliminación de las restricciones a la participación de instituciones financieras transnacionales en el mercado local.¹²

Resumiendo, la hipótesis Mckinnon-Shaw planteó que la liberalización de las tasas de interés y de la cuenta de capital y el aumento de instituciones financieras en el mercado local, consolidarían la conformación de un mercado financiero competitivo.

La reforma financiera implementada por la dictadura militar apuntó en ese sentido,¹³ transformándose en uno de los pilares sobre los que se asentó el nuevo régimen de acumulación que situaba a la renta financiera como la actividad ordenadora de la economía local (aun en el caso del comportamiento de las firmas industriales).

2.1 La reforma financiera de 1977

El puntapié inicial de la reforma financiera fue la anulación de la nacionalización de los depósitos bancarios implementada por la gestión anterior. A su vez, el gobierno dictatorial encomendó a la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) el diseño e implementación de una reforma financiera.

Ese trabajo culminó con la promulgación de la ley 21526/77 en febrero de 1977. El nuevo marco legal fue presentado públicamente como un paso adelante para la construcción de un sistema bancario “flexible y eficiente”. Las características generales de ese flamante régimen regulatorio fueron:

¹² Cibils, Alan, Allami, Cecilia (2010).

¹³ La reforma financiera incluyó la sanción de las Leyes 21526 de Entidades Financieras y 21495 de Descentralización de Depósitos y modificaciones legales efectuadas a la Carta Orgánica del Banco Central de la Republica Argentina.

- ▶ La autorización a las entidades bancarias para que capten depósitos por cuenta propia.
- ▶ La liberalización de las tasas de interés (activas y pasivas) y de los plazos de colocación.
- ▶ La libre disposición de la capacidad prestable (con excepción de la reserva legal establecida).
- ▶ El mantenimiento de la garantía estatal sobre los depósitos bancarios.
- ▶ Los bancos comerciales pasaron a ser las únicas instituciones autorizadas para recibir depósitos a la vista.
- ▶ El Banco Central se reservó el cumplimiento del rol de prestamista de última instancia.
- ▶ La liberación de las condiciones para proceder a la apertura de entidades financieras y filiales.
- ▶ La autorización a las entidades financieras para la adquisición de acciones de otras entidades financieras.

Por otra parte, la ley 21526 habilitó a los bancos comerciales a realizar cualquier tipo de operaciones que no estuvieran expresamente prohibidas. De esa manera, se abandonó el histórico criterio de indicar taxativamente las actividades que los bancos podían llevar adelante.

Esta reforma financiera puso fin a los ejes sobre los que se asentaba el funcionamiento sistémico hasta ese momento, articulando un sistema con depósitos “desnacionalizados” con garantía oficial,¹⁴ sin orientación estatal sobre el crédito, con tasas libres, con un ordenamiento institucional que privilegiaba a los bancos comerciales¹⁵ y donde se promovió la elevación del tamaño promedio de las entidades, sesgando la operatoria a favor de la concentración sistémica.¹⁶

¹⁴ En agosto de 1979, la ley 22051 instituyó un régimen de garantía optativo y oneroso para las entidades financieras.

¹⁵ Entre 1977 y 1980, la cantidad de bancos comerciales aumentó de 119 a 213. Al mismo tiempo, el número de instituciones no bancarias se redujo de 723 a 469. Fuente: Cibils, Alan, Allami, Cecilia (2010).

¹⁶ Canavese, A., Rozenwurcel, G., Bleger, L. (1980).

Como afirma Adolfo Canitrot, la reforma financiera “significó una ruptura completa con un pasado muy extenso de subsidio fiscal, crédito de bancos oficiales, del mecanismo de redescuento y de la tasa de interés negativa, que jugaron un papel dominante en el financiamiento de las empresas”.¹⁷

La nueva ley dejó completamente de lado la idea de considerar al financiamiento como un servicio público, eliminando las preferencias territoriales concedidas por la legislación anterior.¹⁸

A su vez, la reforma fue acompañada por una fuerte contracción de la oferta de crédito —congruente con la visión ortodoxa monetarista predominante en el equipo económico— y con la apertura de la cuenta capital.

La desregulación de la actividad financiera generó una creciente subordinación de la economía real a la evolución de los fenómenos monetarios, conduciendo a la financiarización de la estructura productiva.¹⁹

El reinado de una lógica centrada en la valorización financiera produjo un notorio reacomodamiento en el entramado productivo, en general, e industrial, en particular.

Haciendo un poco de historia, las firmas industriales instaladas en la Argentina se habían comenzado a financiar con sus propios recursos y con los créditos otorgados por sus proveedores a partir de la década del cincuenta. De esa manera, aunque sin llegar a desaparecer, se produjo una disminución de la importancia relativa del crédito bancario. Ese comportamiento financiero se alteró radicalmente con la reforma financiera de 1977 ya que, a partir de allí, el endeudamiento con el sistema bancario y extrabancario comenzó a ser decisivo para las compañías industriales sobrevivientes. Los con-

¹⁷ Canitrot, Adolfo (1980)

¹⁸ Además de las preferencias territoriales, la reforma a la ley de Bancos realizada en 1969 (ley 18061) limitaba las posibilidades de actuación de las entidades extranjeras ya que disponía que solamente serían autorizadas a establecerse en el país en el caso de que su presencia favoreciera las relaciones financieras y comerciales con el exterior.

¹⁹ Arceo, Nicolás (2007).

glomerados económicos que se habían diversificado hacia el sector financiero tuvieron un fluido acceso, a tasas de interés diferenciales, a recursos financieros que normalmente fueron utilizados para la especulación financiera.²⁰

En ese sentido, esa disponibilidad de recursos financieros fue funcional a la estrategia de diversificación productiva que les permitió a dichos conglomerados posicionarse en las actividades más dinámicas y de mayor retorno.

La lógica de valorización financiera coexistió con una profunda inestabilidad de las tasas nominales y reales lo que generó que las operaciones bancarias tuvieran un sesgo marcadamente cortoplacista ya que, como afirman Frenkel y Damill²¹ (1987), “las tasas inestables tienden a inducir una reducción en los plazos de las transacciones financieras”.

La crisis bancaria de 1980 fue una de las consecuencias más palpables de las deficiencias del nuevo marco legal. Esa crisis marcó el inicio de una década caracterizada por la inestabilidad macroeconómica y un sistema financiero fuertemente influido por los altos y persistentes déficits fiscales.

Como sostienen Wierzba y Gollala²² “las obligaciones del Estado, al no poder ser financiadas con recursos privados voluntarios, fueron saldadas mediante la emisión de títulos públicos y dinero por parte del Banco Central y, a través de la captación de recursos por medio del sistema financiero, utilizando como herramienta la constitución de encajes remunerados. Los altos encajes fueron un mecanismo de financiación del Estado que redujo la capacidad prestable de los bancos exponiéndolos a potenciales quebrantos. Ante esta situación, surgieron los encajes remunerados para evitar problemas en las entidades, originando el denominado déficit cuasifiscal —de

²⁰ Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo, Khavisse, Miguel (1985).

²¹ Frenkel, Roberto y Damill, Mario (1987), “De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina 1977-1982”, Ensayos Económicos 37, Marzo, BCRA, Buenos Aires.

²² Wierzba, Guillermo, Gollala, Jorge (2005).

carácter creciente en los ochenta— que culminó con la transformación a bonos de esa deuda pública mediante el denominado plan Bonex de 1989”.

2.2. La década del noventa. Convertibilidad y liberalización financiera

Luego de la inestabilidad macroeconómica que predominó en la economía argentina durante la década del ochenta, las políticas económicas implementadas posteriormente reforzaron el esquema regulatorio financiero instaurado por la dictadura militar.

Así, la Argentina se posicionó como el *poster child*²³ de las reformas neoliberales impulsadas por los centros financieros internacionales.

Tanto con la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central como con la adopción de las normas prudenciales recomendadas por el Comité de Basilea se promovió una regulación funcional a los intereses financieros

2.2.1 La reforma a la Carta Orgánica del Banco Central

La nueva Carta Orgánica del Banco Central²⁴ limitó severamente la posibilidad de otorgar redescuentos y de realizar operaciones de mercado abierto y eliminó la garantía sobre los depósitos, entre otras modificaciones.

La limitación de la actuación del Banco Central como prestamista de última instancia resultó funcional a la necesidad de que el sistema financiero actuara como un engranaje del régimen de convertibilidad. Eso se debía a que de lo contrario se podría estar en presencia de pasivos eventuales del Banco Central, alterando la rígida relación entre las reservas y los pasivos monetarios de la convertibilidad.²⁵

²³ Evans, P. (2004).

²⁴ Ley 24144/92.

²⁵ Proyecto de ley Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social.

La reforma a la Carta Orgánica del Banco Central también atribuyó una amplia autonomía a la autoridad monetaria circunscribiendo su tarea a la preservación del valor de la moneda.

La nueva Carta Orgánica sostuvo explícitamente que “en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera” la entidad no está sujeta a “órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional”.

Como sostienen Abeles y Borzel (2004) “la propuesta de independencia de la autoridad monetaria conforma, desde la perspectiva teórica de, por ejemplo, la ciencia o la filosofía política, un esquema institucional manifiestamente ‘elitista’ que, al independizar a la autoridad monetaria de los gobiernos electos, excluye al soberano (electorado) de toda influencia sobre uno de los resortes fundamentales de la administración macroeconómica”.

Un rasgo característico de esa corriente es “que tiende a considerar a los gobiernos electos como agentes insensatos, ineptos y oportunistas; en tanto considera a las autoridades monetarias como agentes sensatos, idóneos y consustanciados con los intereses de los ciudadanos”.²⁶

La idea central es evitar las tendencias a la monetización de los desequilibrios presupuestarios y el consecuente sesgo inflacionario (lo que se conoce en la literatura como situaciones de dominancia fiscal). La idea implícita de la independencia del Banco Central es que de esa manera se garantiza una tajante separación entre las hojas de balance de la autoridad monetaria y del Tesoro.²⁷

Por cierto que la adecuación de la Carta Orgánica a los nuevos paradigmas vigentes no fue una exclusividad argentina. La reforma de las Cartas Orgánicas de los Bancos Centrales de Chile (1989), Colombia (1991), Venezuela (1992) y México (1994), dieron cuenta de una ofensiva mundial del poder financiero que incluyó un listado de 32 países entre 1989 y 1994.

²⁶ Abeles, Martín, Borzel, Mariano (2004).

²⁷ Campos, Segundo (2009).

De todas maneras, la reforma argentina avanzó bastante más que lo ocurrido en otros países de la región.

Por ejemplo, un trabajo del FMI da cuenta de que el BCRA se convirtió en más autónomo políticamente²⁸ que sus pares brasileños, chilenos, peruanos o venezolanos²⁹ e incluso que las autoridades monetarias de países como los Estados Unidos, el Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá.³⁰

A su vez, los técnicos del FMI consideraron que las autoridades monetarias de Argentina y Brasil cuentan con el mismo nivel de autonomía económica³¹ y, que a su vez, esta es más alta que lo que ocurre con sus pares de España, Italia, Alemania y Holanda.

2.2.2 La adopción de las normas prudenciales de Basilea

La reforma a la Carta Orgánica fue complementada con la adopción de un conjunto de medidas tendientes a adoptar las normas prudenciales recomendadas por el Comité de Seguridad Bancaria de Basilea.³²

En ese sentido, el Banco Central avanzó en la emisión de distintas circulares que regularon la constitución de reservas mínimas, encajes, clasificación de deudores, capitales mínimos para funcionar, entre otras cuestiones.

La primera de ella fue el dictado de la Comunicación A – 1858 que estableció la obligación de acreditar determinados capitales mínimos en función a los activos de riesgo de cada entidad financiera.

²⁸ Se define a la autonomía política como la capacidad que tiene el banco central de seleccionar sus propios objetivos de política monetaria.

²⁹ Incluso algunas constituciones, por ejemplo la colombiana y la paraguaya, establecen la necesidad de que el Ministerio de Economía y el Banco Central trabajen coordinadamente.

³⁰ Arnone, Marco, Laurens, Bernard J., Segalotto, Jean-François, Sommer, Martín (2007),

³¹ La autonomía económica es la capacidad de los bancos centrales de seleccionar los instrumentos idóneos para poner en práctica la política monetaria.

³² Los países miembros del Comité son Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, España, Suecia, Suiza, Gran Bretaña y EEUU.

La aplicación de idénticas medidas a entidades financieras que presentaban características diferenciales favoreció a los bancos más poderosos.³³

Por otra parte, el resultado más evidente de este nuevo marco regulatorio fue la acentuación de la fragmentación del mercado de crédito doméstico, ya que mientras los grandes conglomerados económicos estuvieron en condiciones de contraer préstamos a tasas similares a las vigentes en los mercados internacionales,³⁴ las pymes solamente tuvieron la posibilidad de endeudarse en el mercado local a tasas superiores a las vigentes para las grandes empresas.

En otras palabras, el sistema financiero se constituyó con subsidios cruzados que beneficiaron a los agentes insertados en el mercado crediticio internacional, castigando a aquellos sectores que dependían exclusivamente del financiamiento interno. En ese sentido, el sistema de subsidios actuó particularmente discriminando a los tomadores de crédito de pymes y personales.³⁵

El escaso crédito se concentró en los grandes conglomerados económicos o en los préstamos al consumo a tasas muy altas (financiación de compras por tarjetas de crédito) o con fuerte garantía real (hipotecarias o prendarias).

Las altas tasas de interés provocaron una transferencia de renta desde el conjunto de la población y de las pymes al sector financiero impactando negativamente en el desenvolvimiento económico interno.

Como afirma Goncalves “ese mecanismo inhibe (...) el crecimiento económico en la medida en que transfiere renta de grupos sociales con elevada propensión a gastar (trabajadores) para un grupo minoritario de rentistas del capital financiero.³⁶

³³ García, Alfredo (1995).

³⁴ Eso se debía a que dichos conglomerados contaban con acceso al financiamiento exterior. Por lo tanto, las entidades bancarias locales eran “tomadores de precios” de las condiciones vigentes en los mercados internacionales.

³⁵ Wierzbna, Guillermo, Gollala, Jorge (2005).

³⁶ Goncalves (2008).

2.2.3 *Los cambios morfológicos del sistema financiero*

Las convulsiones producidas a partir de la devaluación de la moneda mexicana (20/12/1994) generaron intensos cambios.

Durante los seis meses posteriores al desencadenamiento del “efecto tequila”, las entidades bancarias argentinas sufrieron el retiro del 18% de sus depósitos.

Esa corrida fue enfrentada por las autoridades argentinas con la adopción de una serie de medidas escalonadas como: la constitución de una red de seguridad con fondos obtenidos mediante la suba de encajes,³⁷ la creación de un Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria³⁸ destinados a asistir a las entidades financieras en dificultades y la creación de un Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos Bancarios limitado, obligatorio y oneroso.³⁹

La inestabilidad financiera provocó una concentración sistémica –alentada por la propia autoridad monetaria- producto de las fusiones, absorciones y liquidaciones de entidades bancarias.

De los 165 bancos comerciales que existían en diciembre de 1994, solamente 121 quedaban funcionando en abril de 1996.⁴⁰

Esa concentración sistémica fue acompañada por una extranjerización del sistema financiero argentino alentada por los cambios regulatorios dispuestos por las autoridades nacionales.

El Decreto 146/94 liberalizó el ingreso de los bancos extranjeros al ampliar los límites admisibles de participación extranjera en el capital (a los efectos de considerar nacional a una entidad financiera) y al eliminar el requisito de reciprocidad exigido a los países de origen como condición para autorizar a los bancos de capital extranjero.

³⁷ Comunicación A 2298 Banco Central.

³⁸ Decreto 445/95.

³⁹ La Ley 24485 estableció la creación de la sociedad mixta SEDESA encargada de la administración del Fondo de Garantía.

⁴⁰ Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Memoria y balance correspondiente al XXXVIII ejercicio, período 1995-1996.

Las entidades bancarias internacionales se convirtieron así en animadores estratégicos del proceso de constante expansión del crédito y el ahorro que tuvo lugar durante la década de los 90.⁴¹

La cantidad de bancos locales de capitales extranjeros y las sucursales de entidades del exterior se expandieron —entre 1995 y 2001— de tal modo que pasaron a representar del 0 al 19,44 % del total y del 8,82 % al 16,67 %, respectivamente.

También se produjo un crecimiento de las compañías financieras de capital extranjero.

Los principales afectados de esa concentración sistémica fueron los bancos cooperativos, que vieron reducida su participación porcentual del 18,63 % al 1,85 %, los bancos públicos provinciales y municipales (cayeron del 13,72 % al 10,19 %) y las entidades bancarias de capital nacional (retrocedieron del 40,20 % al 29,63 %).

El retroceso numérico de los bancos cooperativos, las entidades bancarias públicas y los bancos privados nacionales también se reflejó —aunque en una menor medida— en su participación porcentual sobre los activos, préstamos y depósitos del sistema.

La expansión numérica y porcentual de las entidades financieras extranjeras se tradujo en un incremento de su participación sobre los activos,⁴² préstamos y depósitos del sistema financiero argentino (ver tablas 1, 2, 3 y 4).

⁴¹ Fernández, Víctor Ramiro, Tealdo, Julio, Lauxmann, Carolina (2010).

⁴² El principal rubro del activo de las entidades financieras está constituido por los préstamos otorgados, le siguen luego otros activos por intermediación financiera, que incluye operaciones de pase, operaciones a término de títulos y moneda extranjera, obligaciones negociables, opciones, etc, y los títulos públicos.

3. El escenario posdevaluación

La caída de la convertibilidad generó un escenario de incertidumbre económica. La actividad económica retrocedió un 10% —en términos interanuales— durante el primer trimestre de 2002 y 800 000 personas perdieron su empleo, llevando la tasa de desempleo a superar el 20%.

Contabilizando a los subocupados, el porcentaje de habitantes con problemas laborales ascendía al 30%.

A mediados de 2002, el comercio exterior comenzó a jugar un papel expansivo, constituyéndose en un factor clave para detener la declinación en los niveles de actividad.

El aumento de las exportaciones y, sobre todo, la contracción de las importaciones, permitió que la demanda interna comenzara a ser abastecida en mayor medida por bienes producidos internamente (principalmente en el caso de los bienes manufactureros).

La modificación de los precios relativos permitió un relanzamiento de los sectores productores de bienes transables.

La abrupta caída del valor agregado industrial en el PIB fue revertida y la Argentina experimentó un dinámico proceso de reindustrialización.⁴³

Tal como sostienen Herrera y Tavosnanska “ese crecimiento contrasta marcadamente —por su nivel y duración— con el recorrido que la industria argentina había seguido en los 25 años previos (...), la producción industrial per cápita —a través de un sendero con notables vaivenes— había sufrido una contracción de casi el 50% entre 1974 y 2002; a partir de allí, la recuperación de ese indicador no se detuvo hasta 2008 y alcanzó un crecimiento acumulado del 74%”.⁴⁴

Ahora bien, ¿la modificación del régimen macroeconómico fue acompañada por un cambio en la lógica de funcionamiento del sistema financiero?; ¿el sistema financiero se convirtió en un soporte de los procesos productivos?

⁴³ De acuerdo con Azpiazu y Schoor (2008), la producción industrial creció un 57% entre 2001 y 2007. Ese porcentaje se eleva al 73,6% si se toma como año base el crítico 2002.

⁴⁴ Herrera, Germán, Tavosnanska, Andrés (2011).

Para contestar a esas preguntas nos detendremos en analizar algunas variaciones observadas en la morfología sectorial y en el destino de los flujos bancarios.

3.1. Morfología del sistema financiero

3.1.1 Actores del sistema

El nuevo escenario macroeconómico produjo modificaciones en la morfología del sistema financiero interno.

El cambio principal estuvo dado por la existencia de una parcial reversión del proceso extranjerizador operado durante la década anterior. En términos cuantitativos, las sucursales bancarias del exterior disminuyeron su participación del 16,67% (2001) al 11,25% (2011). En el mismo sentido, los bancos locales de capital extranjero vieron retroceder su participación del 19,44% (2001) al 15% (2011).

La contracara de esa caída fue el incremento de la participación de los bancos privados nacionales (del 29,63% al 37,30%).

Tabla 5: Participación porcentual por tipo de entidad financiera (2001-2011).

Año	Cajas de crédito	Compañías financieras de capital extranjero	Compañías financieras de capital nacional	Sucursales de entidades del exterior	Locales de capital extranjero	Bancos cooperativos	SA de Capital Nacional	Bancos Públicos Provinciales y Municipales	Bancos Públicos Nacionales
2001	2,78%	11,11%	6,48%	16,67%	19,44%	1,85%	29,63%	10,19%	1,85%
2002	2,02%	13,13%	6,06%	14,14%	15,15%	2,02%	31,31%	11,11%	5,05%
2003	2,08%	13,54%	6,25%	14,58%	13,54%	2,08%	32,29%	10,42%	5,21%
2004	2,20%	12,09%	5,49%	13,19%	14,29%	2,20%	35,16%	10,99%	4,40%
2005	2,25%	13,48%	4,49%	12,36%	13,48%	1,12%	38,20%	11,24%	3,37%
2006	2,22%	12,22%	5,56%	12,22%	14,44%	1,11%	38,89%	11,11%	2,22%
2007	2,35%	12,94%	5,88%	10,59%	14,12%	1,18%	38,82%	11,76%	2,35%
2008	2,38%	13,10%	4,76%	10,71%	14,29%	1,19%	39,29%	11,90%	2,38%
2009	2,41%	13,25%	4,82%	10,84%	14,46%	1,20%	38,55%	12,05%	2,41%
2010	2,50%	11,25%	6,25%	11,25%	13,75%	1,25%	38,75%	12,50%	2,50%
2011	2,50%	12,50%	5,00%	11,25%	15,00%	1,25%	37,50%	12,50%	2,50%

3.1.2 Activos, depósitos y préstamos

Esas modificaciones tuvieron su correlato en las participaciones porcentuales sobre los activos, depósitos y préstamos del sistema.

Los bancos públicos nacionales acrecentaron sustancialmente su participación porcentual sobre los activos. Comparando los promedios de los períodos 1996-2001 y 2002-2011, el incremento de la participación estatal rondó los nueve puntos porcentuales (pp).

El retroceso experimentado por los bancos privados tuvo sus particularidades. Por un lado, la caída de la participación de los bancos locales de capital extranjero superó los 7 pp y la de las sucursales de entidades del exterior más de 10 pp. En cambio, los bancos de capitales nacionales crecieron algo menos de 3 pp.

Por su parte, el banco cooperativo sobreviviente viene registrando un sostenido crecimiento, aunque solamente represente el 3,41% del total de activos del sistema.

Tabla 6: Participación porcentual sobre los activos por tipo de entidad (2002-2011).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total Entidades Financieras	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Bancos	99,05%	99,10%	99,20%	99,06%	98,65%	98,20%
Bancos públicos	37,94%	40,24%	40,31%	40,52%	39,66%	39,27%
Nacionales	18,70%	21,84%	22,96%	22,41%	22,77%	22,70%
Provinciales y municipales	19,24%	18,40%	17,35%	18,11%	16,89%	16,57%
Bancos privados	61,12%	58,86%	58,90%	58,54%	58,99%	58,93%
SA de Capital nacional	22,25%	23,87%	27,86%	30,59%	29,50%	28,76%
Bancos cooperativos	1,65%	1,96%	2,17%	2,28%	2,47%	2,79%
Locales de capital extranjero	25,89%	23,21%	21,09%	18,31%	19,23%	22,30%
Sucursales de Entidades del Exterior	11,32%	9,82%	7,78%	7,36%	7,79%	5,08%
Entidades no bancarias	0,95%	0,90%	0,80%	0,94%	1,35%	1,80%
Compañías financieras de Capital						
Nacional	0,10%	0,12%	0,09%	0,12%	0,20%	0,23%
Compañías financieras de Extranjero	0,82%	0,75%	0,67%	0,77%	1,08%	1,48%
Cajas de crédito	0,02%	0,03%	0,04%	0,05%	0,07%	0,09%
Soc. de Ahorro y Préstamo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%



	2008	2009	2010	2011	Promedio 1996-2001	Promedio 2002-2011
Total Entidades Financieras	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Bancos	97,99%	98,33%	98,46%	98,04%	98,66%	98,61%
Bancos públicos	37,79%	39,07%	43,59%	40,15%	30,27%	39,85%
Nacionales	22,04%	23,65%	27,94%	25,51%	14,38%	23,05%
Provinciales y municipales	15,75%	15,42%	15,64%	14,63%	15,89%	16,80%
Bancos privados	60,19%	59,26%	54,87%	57,89%	68,39%	58,76%
SA de Capital nacional	28,32%	27,74%	26,58%	24,61%	19,22%	27,01%
Bancos cooperativos	3,08%	3,28%	3,26%	3,41%	2,05%	2,64%
Locales de capital extranjero	22,87%	22,77%	21,24%	25,66%	29,61%	22,26%
Sucursales de Entidades del Exterior	5,91%	5,46%	3,78%	4,21%	17,52%	6,85%
Entidades no bancarias	2,01%	1,67%	1,54%	1,96%	1,34%	1,39%
Compañías financieras de Capital Nacional	0,21%	0,22%	0,52%	0,62%	0,26%	0,24%
Compañías financieras de Extranjero	1,72%	1,36%	0,93%	1,26%	1,00%	1,08%

En la participación relativa al otorgamiento de préstamos, se observa un crecimiento de la banca pública, del banco cooperativo y de los bancos privados nacionales.

Por el contrario, se verifica una fuerte caída en la participación de las Sucursales de Entidades del Exterior (Ver tabla 7).

Con respecto a los depósitos, se observa una tendencia similar a la expuesta precedentemente (ver los datos en Tabla 8).

3.2 Vinculaciones entre el sistema financiero y productivo

Los cambios reseñados ¿modificaron la relación entre el sistema financiero y el productivo?

Lo primero que habría que mencionar es que el porcentaje de asistencia financiera sobre el PIB, continúa situándose en valores muy reducidos.

Más allá de eso, y avanzando en un análisis más cualitativo, resulta importante analizar el destino del financiamiento bancario.

Durante la década del noventa, las líneas de crédito se orientaron fundamentalmente al consumo y al sector servicios, relegando a la actividad manufacturera.

Eso tornó aún más grave la situación de aquellas ramas industriales que tenían que reconvertirse forzosamente a raíz de las políticas aperturistas implementadas por el gobierno.⁴⁵

En ese sentido, las industrias manufactureras apenas recibieron algo más del 16% del financiamiento bancario disponible durante la década convertible.

¿Qué pasó en la década posterior?

Inicialmente, la participación relativa industrial disminuyó debido a que las inversiones encaradas fueron mayoritariamente autofinanciadas mediante la reinversión de las utilidades.

La contracara de ese proceso inversor fue el desaceleramiento de la fuga de capitales que caracterizó históricamente a la Argentina.

El financiamiento industrial que había sido de apenas el 9,27% del total durante 2001, pasó a ser un escuálido 7,54% al año siguiente. Recién a partir de 2004 se revirtió esa tendencia hasta llegar al 17,30% actual.

⁴⁵ Fernández, Víctor Ramiro, Tealdo, Julio, Lauxmann, Carolina (2010),

Tabla 9: Financiamiento sectorial en (%) (1995-2001).

Actividad	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio 1991-2001	Promedio 1995-2001
Producción primaria	8,99%	8,43%	8,32%	8,63%	7,36%	8,95%	8,24%	9,24%	8,42%
Industrias manufactureras	18,89%	19,67%	18,07%	16,23%	14,53%	11,54%	9,27%	16,76%	15,46%
Construcción	4,24%	4,14%	3,49%	3,70%	3,80%	3,52%	3,02%	4,25%	3,70%
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	2,74%	2,48%	2,38%	2,47%	2,11%	1,62%	1,55%	2,13%	2,19%
Comercio	12,02%	10,55%	10,15%	9,24%	8,42%	8,67%	6,28%	11,15%	9,33%
Servicios y finanzas	29,03%	30,24%	29,80%	29,02%	31,40%	37,66%	42,62%	28,82%	32,82%
Diversas	24,09%	24,49%	27,79%	30,70%	32,38%	28,05%	29,03%	27,65%	28,08%

Tabla 10: Financiamiento sectorial en (%) (2002-2011).

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Producción primaria	6,65%	7,76%	10,35%	10,91%	11,49%	12,51%
Industrias manufactureras	8,84%	12,56%	16,22%	17,04%	16,48%	16,05%
Construcción	2,23%	2,39%	2,34%	2,20%	2,13%	2,02%
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1,20%	1,05%	0,87%	1,21%	1,36%	1,35%
Comercio	4,45%	5,19%	6,18%	6,89%	7,45%	6,58%
Servicios y finanzas	52,03%	46,42%	36,47%	32,44%	26,42%	23,20%
Diversas	24,60%	24,63%	27,57%	29,31%	34,67%	38,30%

Actividad	2009	2010	2011	Promedio 2009-2011	Promedio 2003-2011
Producción primaria	12,90%	12,40%	12,40%	12,57%	10,82%
Industrias manufactureras	15,50%	16%	17,30%	16,27%	15,11%
Construcción	2,30%	2,30%	2,20%	2,27%	2,23%
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1,40%	1,50%	1,50%	1,47%	1,27%
Comercio	6,20%	7,10%	7,10%	6,80%	6,35%
Servicios y finanzas	25,40%	25,60%	25,10%	25,37%	32,56%
Diversas	36,30%	35,10%	34,40%	35,27%	31,65%

Como se puede apreciar en la Tabla 11 la elaboración de productos y bebidas recibe aproximadamente el 32 % del financiamiento industrial total, la fabricación de sustancias y productos químicos el 15%, la manufactura de maquinarias, equipos e instrumentos un 10% y la fabricación de productos textiles y de cuero alrededor de un 7%.

En este sentido, no se observan diferencias significativas con respecto a lo que ocurría durante los 90. En ese momento, las ramas manufactureras de alimentos y bebidas y de textiles y cueros recibían aproximadamente el 34% del crédito sectorial; sustancias y productos químicos el 12,87% y maquinarias, equipos e instrumentos el 10,33%.⁴⁶

Tabla 11: Financiamiento industrial desagregado por actividad.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	36,34%	33,07%	33,61%	30,40%	31,15%	27,76%
Fabricación de productos textiles y de cuero	9,48%	7,63%	6,23%	7,15%	6,77%	6,08%
Fabricación de sustancias y productos químicos	10,17%	12,37%	12,25%	13,80%	13,96%	14,24%
Fabricación de maquinaria, equipos e instrumentos	7,29%	8,14%	7,14%	10,46%	10,14%	10,20%
Fabricación de vehículos y equipo de transporte	4,34%	7,46%	5,79%	6,70%	6,11%	7,39%
Elaboración de productos de tabaco	1,04%	1,33%	0,56%	0,43%	0,58%	0,37%
Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho (excepto muebles); fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	1,25%	1,12%	0,82%	0,80%	0,63%	0,68%
Fabricación de papel y de productos de papel	4,42%	4,77%	3,83%	4,84%	6,33%	5,43%
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	3,93%	1,69%	1,25%	1,51%	1,48%	1,50%



⁴⁶ Fernández, Víctor Ramiro, Tealdo, Julio, Lauxmann, Carolina (2010),

Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	5,82%	5,59%	10,75%	8,45%	6,66%	8,21%
Fabricación de productos de caucho y plástico	1,66%	2,74%	4,16%	3,46%	3,05%	3,69%
Fabricación de productos minerales no metálicos	2,73%	3,79%	5,33%	2,44%	2,37%	1,70%
Fabricación de metales comunes	5,31%	4,75%	3,27%	4,53%	5,75%	7,74%
Fabricación de productos elaborados de metal (excepto maquinaria y equipo)	3,45%	4,04%	3,87%	3,78%	3,45%	3,72%
Fabricación de muebles y colchones y otras industrias manufactureras	1,25%	0,87%	0,56%	0,53%	0,60%	1,03%
Otros (manufacturas diversas/ reciclamiento)	1,51%	0,63%	0,58%	0,73%	0,95%	0,27%

	2009	2010	2011	Promedio 2009-2011	Promedio 2003-2011
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	32,90%	32,50%	32,37%	32,59%	32,23%
Fabricación de productos textiles y de cuero	6,45%	6,88%	6,94%	6,75%	7,07%
Fabricación de sustancias y productos químicos	17,42%	16,88%	15,03%	16,44%	14,01%
Fabricación de maquinaria, equipos e instrumentos	7,74%	10,00%	10,40%	9,38%	9,06%
Fabricación de vehículos y equipo de transporte	5,81%	6,25%	6,36%	6,14%	6,24%
Elaboración de productos de tabaco	0,65%	0,63%	0,00%	0,42%	0,62%
Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho (excepto muebles); fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	0,65%	0,63%	0,58%	0,62%	0,79%
Fabricación de papel y de productos de papel	5,16%	4,38%	5,20%	4,91%	4,93%
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	1,29%	1,25%	1,16%	1,23%	1,67%
Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	5,81%	3,75%	3,47%	4,34%	6,50%
Fabricación de productos de caucho y plástico	3,87%	4,38%	4,62%	4,29%	3,51%
Fabricación de productos minerales no metálicos	1,29%	1,25%	1,73%	1,42%	2,51%

Sigue en la otra página.

Fabricación de metales comunes	5,16%	6,25%	6,94%	6,12%	5,52%
Fabricación de productos elaborados de metal (excepto maquinaria y equipo)	3,87%	3,75%	3,47%	3,70%	3,71%
Fabricación de muebles y colchones y otras industrias manufactureras	0,65%	0,63%	0,58%	0,62%	0,74%
Otros (manufacturas diversas/ reciclamiento)	0,65%	0,63%	0,58%	0,62%	0,72%

Es para destacar que esta suerte de continuidad en el destino del financiamiento sectorial, coexistió con un crecimiento de la producción manufacturera que no se vio limitado a las ramas “tradicionales” del entramado industrial local (alimentos y bebidas, automotriz, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas) sino que se extendió a ramas metalmeccánicas y/o intensivas en ingeniería fuertemente castigados durante la década del noventa. Así, “los sectores intensivos en ingeniería (excluyendo a la rama automotriz) que participaban con tan sólo el 10% del valor agregado industrial en 2002, en 2007 habían logrado elevar ese guarismo hasta llegar a casi el 15%. De la misma manera, los sectores intensivos en trabajo pasaron de aportar el 19% en 2002 al 21,5% en 2007. Mientras tanto, la rama de alimentos y bebidas y los sectores intensivos en recursos naturales disminuyeron su importancia durante el período mencionado en más de siete puntos porcentuales (cayendo en conjunto desde una participación del 47,8% al 40,2%)”.⁴⁷

“Los sectores intensivos en ingeniería (excluyendo la rama automotriz) que en 2002 participaban con sólo el 10% del valor agregado industrial, en 2007 habían ganado casi 5 puntos porcentuales adicionales, constituyéndose así en el agrupamiento sectorial de más acelerado crecimiento relativo. Asimismo, los sectores intensivos en trabajo ganaron 2,5 puntos, pasando de aportar el 19% del valor agregado total en 2002 al 21,5% en 2007. Mien-

⁴⁷ Tavosnanska, Andrés, Herrera, Germán (2009), “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente”, mimeo.

tras tanto, la rama de alimentos y bebidas cedió casi 5 puntos porcentuales y los demás sectores intensivos en recursos naturales resignaron unos 2,8 puntos adicionales; en conjunto estos dos grandes agrupamientos que procesan materias primas agrícolas y/o minerales, cedieron una parte no despreciable de su protagonismo cayendo desde una participación próxima al 48% hasta una del 40,2% en tan sólo cinco años”.⁴⁸

Un dato interesante es que, en los últimos cuatro años, los bancos públicos incrementaron casi 5 puntos porcentuales su participación en el crédito bancario total destinado al sector industrial.

4. Conclusiones

Los modos de regulación del sector financiero variaron sustancialmente en las últimas décadas. La globalización de los mercados financieros influyó decisivamente en la dinámica de las actividades productivas.

El comportamiento empresario se orientó hacia la consecución de resultados cortoplacistas, priorizando conductas tendientes a privilegiar la valorización accionaria.

En ese contexto, el crecimiento del endeudamiento estatal y empresario fue alentado por los cambios regulatorios.

En la Argentina, la Ley de Entidades Financieras de 1977 y la política liberalizadora de los noventa resultaron funcionales a esos comportamientos.

Esa política de desimplicación estatal selectiva, tendiente a dejar operar libremente al mercado de modo tal que mejore la eficiencia asignativa del sector, fue dejada de lado a partir de la crisis de 2001. En la salida de esa crisis, se verificó una implicación estatal selectiva tendiente a evitar el cierre masivo de entidades.⁴⁹

⁴⁸ Herrera, Germán, Tavoshanska, Andrés (2011).

⁴⁹ Fernández, Víctor Ramiro, Tealdo, Julio, Lauxmann, Carolina (2010).

La estructura financiera concentrada-extranjerizada dio paso a una conformación morfológica concentrada, pero con predominancia de capital nacional.

Esas modificaciones no implicaron un cambio radical en las vinculaciones entre el subsector financiero y el productivo.

Los elevados niveles de rentabilidad de las entidades financieras dan cuenta de la desconexión entre los beneficios privados captados por los bancos y los insuficientes beneficios sociales derivados de la intermediación financiera.⁵⁰

Sin perjuicio de eso, se observaron algunos puntos de ruptura como, por ejemplo, la vigencia de tasas reales de interés negativas.

Durante la convertibilidad, el mantenimiento de altas tasas de interés (en términos reales) resultaba esencial para cerrar la brecha externa vía la atracción de capitales externos.

Tal como plantean Duménil y Lévy, la vigencia de tasas de interés reales positivas se constituyeron en un elemento central de la economía bajo la etapa de la globalización financiera.⁵¹

La economía argentina posconvertibilidad se caracterizó por una preeminencia de tasas reales negativas.

Eso fue posible, entre otras cosas, ya que esa variable dejó de cumplir con la tarea de sostener el sector externo como atractor del flujo de capitales.⁵²

Por otra parte, el sector público pasó a ser acreedor neto del sistema financiero reduciendo la tasa de interés para el conjunto de la economía.

Ahora bien, si la vigencia de tasas de interés reales negativas no se tradujo en un sustancial aumento del apalancamiento productivo ¿por qué se resalta este punto de ruptura?

La respuesta debe buscarse en que la reducción de la tasa de interés, y el encarecimiento de los bienes importados, tornó más atrac-

⁵⁰ Agregar nota CEFIDAR.

⁵¹ Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2000).

⁵² Amico, Fabián (2009).

tiva la alternativa productiva y estimuló el consumo, retroalimentando al mercado interno. Los efectos benéficos de la tasa de interés real negativa se emparentan con la “eutanasia del rentista” propuesta por Keynes. Tal como menciona Kulfas, “según Keynes, para lograr un sistema capitalista más estable y funcionando a niveles de pleno empleo, era necesario estimular la ‘eutanasia del rentista’, fenómeno que demandaría alrededor de dos generaciones (unos treinta años) en los cuales la tasa de interés fuera lo suficientemente baja como para desahuciar a la clase rentista”.⁵³

Otro aspecto destacable es la creación del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario. Ese Programa, que articula el fondeo del Banco Central con una Unidad de Evaluación de Proyectos (en la que participan los Ministerios de Economía, Industria y Agricultura) y el sector bancario, comenzó a otorgar créditos para inversión a tasas del 9,9% con un plazo de cinco años.

La mayoría de esos fondos fueron canalizados principalmente a través del Banco Nación, lo cual realza la importancia de contar con una banca pública para potenciar el desarrollo productivo y para adoptar una política anticíclica, tal cual quedó demostrado en ocasión de la crisis de 2009.

Más del 75% de los créditos comprometidos por este Programa fueron canalizados al sector industrial, con una significativa participación de los segmentos generadores de empleo (automotriz, autopartista, farmacéutico).

Otro paso adelante es la reciente reforma a la Carta Orgánica del BCRA. Además de la ampliación de sus objetivos a “promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”, la reforma dota a la autoridad monetaria de un conjunto de instrumentos para avanzar en la regulación y orientación del crédito hacia distintos sectores productivos.

⁵³ Kulfas, Matías (2009), *Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad*.

La idea implícita es la estimulación del crédito de largo plazo para las líneas productivas e hipotecarias, en desmedro de los préstamos al consumo.

Con ese nuevo marco institucional, la autoridad monetaria le exigió a las entidades bancarias que destinen el 5% de sus depósitos — como mínimo— a la financiación de proyectos de inversión a una tasa del máxima del 15% anual y a un plazo mínimo de tres años.

Fuentes consultadas

- Abeles, Martín y Mariano Borzel, 2004, “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFIDAR.
- Althusser, Louis, 1992, “Guía para leer El Capital”, *Dialéctica*, Revista de filosofía y teoría social, Año I, Número 2, Buenos Aires.
- Amico, Fabián, 2009, “Inflación de costos y conflicto distributivo en Argentina: un análisis de la etapa reciente”, *paper* presentado en el Congreso de AEDA.
- Arceo, Nicolás, 2007, “El intercambio de información tributaria internacional para la imposición de los capitales de los residentes en el exterior”, en *Realidad Económica*, N° 229, IADE, Buenos Aires.
- Arceo, N., Monsalvo, A., Schorr, M., Wainer, A., 2008, *Empleo y salarios en la Argentina: Una visión de largo plazo*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Arnone, Marco, Laurens, Bernard, Segalotto, Jean-François, Sommer, Martín, 2007, “Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends”, FMI.
- Arza, Valeria y Claudia Vázquez, 2008, “Determinantes de la inversión en Pequeñas y Medianas empresas”, Congreso de AEDA, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse, 1985, ¿Capitanes de la industria o generales de la economía?, *El periodista*, Año 2, N° 85.
- Azpiazu y Schoor, 2008, “Del modelo de los noventa a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares”, *Realidad Económica*, N° 240, Buenos Aires.
- Campos, Segundo, 2009, “La garantía del pago de deuda con reservas del Banco Central: una aritmética desagradable”.
- Canavese, A., Rozenwurcel, G., Bleger, L., 1980, “Estudio Estocástico de la estructura de equilibrio”, Revista *Ensayos Económi-*

- cos, N° 16, BCRA, Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo, 1980, *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del Gobierno Argentino desde 1976*, CEDES, Buenos Aires.
- Cibils, Alan y Cecilia Allami, 2010, “El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad”, *Revista Realidad Económica*, N° 249.
- Dabat Alejandro y Alejandro Toledo, 1999, *Internacionalización y crisis en México*, ED. CRIM-UNAM, México.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy, 2000, “Capital financiero y neoliberalismo: un análisis de clase”, en Guerrero, D. (ed.), *Macroeconomía y crisis mundial*, Trotta, Madrid.
- Evans, P., 2004, “Developmental as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, N° 4.
- Fajnzylber, Fernando, 1983, *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta, 2008, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, *Realidad Económica*, N° 233, IADE.
- Fernández, Víctor R., Julio Tealdo, y Carolina Lauxmann, 2010, “Sistema financiero bancario y dinámica productiva bajo el sistema social de producción argentino 1990-2008. Explorando limitaciones en la (re) construcción de un sistema social de producción”, mimeo.
- Ferrer, Aldo, 1999, “La globalización, la crisis financiera y América Latina”, *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 6, México.
- Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska, 2011, “¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de expansión industrial en la Argentina”, *Revista del CCC*, N° 13, Buenos Aires.
- Hollinsworth, J. Rogers, 1998, “New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production”, *Review of Inter-*

national Political Economy 5:3 Autumn 1998: 482–507.

- Frenkel, Roberto y Mario Damill, 1987, “De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina 1977-1982”, *Ensayos Económicos*, N° 37, BCRA, Buenos Aires,
- Goncalves, Reinaldo, 2006, “Desestabilización macroeconómica y dominación del capital financiero en Brasil”, en Basualdo, E. y Arceo, E. (comp), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires.
- Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Memoria y balance correspondiente al XXXVIII ejercicio, período 1995-1996.
- Marx, Carlos, 2000, *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo III, Akal, Madrid.
- Tavosnanska, Andrés y Germán Herrera, 2009, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente”, mimeo.
- Wierzba, Guillermo y Jorge Gollala, 2005, “La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa”, Documento de Trabajo N° 3, CEFID-AR, Buenos Aires.

Sistema financiero y proyecto de país. Concepciones, resultados y propuestas

Andrés Asiain - Estanislao Malic¹

El que maneja el crédito y lo orienta, maneja a la economía del país con mucha más eficacia que el gobierno. El que maneja el crédito maneja más la moneda que el que la emite. El que maneja el crédito estimula determinadas formas de producción y debilita otras; el que maneja el crédito establece qué es lo que se ha de producir y qué es lo que no. El que maneja el crédito crea moneda de pago y poder adquisitivo. El que maneja el crédito decide qué se produce en el país y qué no se produce, quién lo produce, cómo lo produce, cómo lo vende y cómo lo acapara, adónde lo exporta y en qué condiciones; determina las condiciones de la plaza, incide en la bolsa, todo, en una palabra. El secreto de la prosperidad o la decadencia, del desarrollo o del atraso, están en gran manera en los bancos.

Arturo Jauretche

El mercado de dinero es siempre el estado mayor del sistema capitalista, del cual parten órdenes para las divisiones independientes, y lo que se debate y decide allí son siempre en esencia los planes del desenvolvimiento futuro.

Joseph Schumpeter

Introducción

La reciente reforma de la Carta Orgánica del Banco Central ha sacado del mundillo de las finanzas el debate sobre qué sistema financiero requiere Argentina, para llevarlo al centro del escenario político nacional. En una sociedad de mercado donde casi todo se compra y se vende, la creación y distribución del dinero (una institución social que condensa el poder de comprar), implica —en gran medida— cómo se crea y distribuye el poder social. Una cuestión tan

¹ Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche.

importante no puede ser dejada en manos de un grupo de tecnócratas de las finanzas, sin el riesgo de limitar seriamente el ejercicio de la democracia (cómo bien lo muestra la triste realidad de varios países de la periferia europea²). Resulta por lo tanto socialmente saludable, un amplio debate en torno al diseño del sistema financiero argentino al que este artículo busca contribuir.

La historia argentina muestra que la gestión de las finanzas es un elemento central para cualquier proyecto político que busque transformar la sociedad en una determinada dirección. De ahí que la historia política y económica del país se encuentre expresada claramente en la historia de nuestras finanzas (López y Wierzba 2011). En términos simplistas podemos identificar dos modelos de gestión de las finanzas que se corresponden con los dos grandes proyectos de país que recorren nuestra historia: el liberal-oligárquico y el nacional-popular.³ En este artículo estudiaremos las concepciones económicas detrás de los mismos, su implementación y sus resultados históricos más evidentes. A la luz de ellos describiremos las transformaciones en el sistema financiero argentino de la última década. Por último, debatiremos la viabilidad de diversos mecanismos financieros que pueden facilitar la profundización de un proyecto de crecimiento económico con inclusión social.

Las finanzas en el proyecto liberal-oligárquico

Desde las primeras iniciativas financieras del grupo rivadaviano a comienzos del siglo XIX hasta el régimen de convertibilidad de finales del siglo XX, las gestiones (neo) liberales han extendido al

² "Euro-tecnocracia al poder", DINA BOUSSELHAM, diciembre de 2011 (<http://www.attacmadrid.org/?p=6103>).

³ Siguiendo la interpretación de la historia política y económica argentina que expresan, entre otros, autores como Puigross (1986), Rosa (1988) y Hernández Arregui (2004). En el plano e las ideas económicas nacionales, una visión similar se encuentra en López (2010 i y ii).

mundo financiero su particular confianza en la autorregulación de los mercados. La desregulación financiera se extendió tanto en lo que hace a la preeminencia del sector privado en las políticas de creación monetaria, de captación de depósitos y otorgamientos de créditos, como en lo que hace al libre ingreso y egreso de capitales.

Estas medidas se apoyaron en una concepción que valoriza a la desregulación de los mercados financieros como elemento dinamizador de las economías periféricas. Bajo esa óptica, la expansión del crédito por parte del Estado sólo tiene consecuencias inflacionarias, sin alterar el valor real de la masa prestable que se encuentra determinada por las decisiones de ahorro de las firmas y familias sobre un nivel de ingresos que se supone independiente de la política monetaria. La intervención estatal regulando las tasas de interés, desalienta el ahorro y permite la realización de inversiones de baja productividad. El exceso de demanda de crédito que ello genera, y la consiguiente racionalización del mismo por el Estado, reemplaza la lógica de la rentabilidad propia del mercado por las vigentes en la administración estatal. Se supone que ello conduce a una asignación ineficiente del ya de por sí escaso ahorro.⁴

Las medidas tendientes a liberalizar el movimiento de capitales desde y hacia el exterior, se justificaron por el supuesto de que el rendimiento del capital es menor en los países del centro que en los de la periferia —por ser en aquellos relativamente más abundantes—, consecuentemente, la apertura generaría un fuerte ingreso de capitales desde el exterior. De esta manera, la desregulación y apertura de las finanzas se presentaron como dos elementos complementarios para el desarrollo económico. La primera para garantizar que la tasa de interés refleje el verdadero valor del capital en la economía, dado por su escasez relativa, generando una asignación eficiente del mismo. La segunda para permitir el arribo de capital externo desde

⁴ Esta concepción se encuentra detrás de, por ejemplo, la reforma financiera de Martínez de Hoz tal como lo expresa en el capítulo IX sobre la reforma financiera de su libro de 1981. Una versión académica de la profundización de los mercados financieros como política de desarrollo puede consultarse en McKinnon (1974).

los países en dónde es más abundante y, por ende (desde una concepción neoclásica) las tasas de interés son menores, que complementaría al ahorro local para el financiamiento de la inversión.

Para analizar en detalle la arquitectura financiera correspondiente al proyecto liberal, vale detenerse en su último gran experimento financiero: la convertibilidad. La Carta Orgánica de 1992 limitaba al extremo la capacidad del Banco Central de financiar al Estado y los privados, dejando como único canal de creación de base monetaria, el “externo”.⁵ El Central expandía la base monetaria cuando entraban capitales externos, al comprar los dólares que ingresaban emitiendo para ello pesos —con la consiguiente acumulación de reservas internacionales—. En el caso de salidas de capitales, entregaba los dólares de sus reservas absorbiendo los pesos —con la consiguiente disminución de la base monetaria—. Es decir, la expansión y contracción de la base monetaria no era determinada por la autoridad monetaria de acuerdo con determinados objetivos de política económica, sino que eran determinados por los grandes actores del mundo financiero y sus estrategias de ingreso o egreso de capitales al país.

Mientras el Estado veía anulada por ley la posibilidad de generar dinero sin respaldo en divisas, las entidades privadas podían hacerlo generando créditos dentro de los límites que imponía la política de encajes sobre depósitos del Banco Central (el multiplicador de la base monetaria, según la denominación convencional de las finanzas). De esa manera, el respaldo 1 a 1 en divisas que establecía la Ley de Convertibilidad, era una ilusión que sólo alcanzaba a la base monetaria, pero no a la mayor parte del dinero generado por los bancos (como se manifestó ante la corrida cambiaria que marcó el colapso del régimen).

⁵ Adicionalmente, la Ley de Entidades Financieras proveniente de los tiempos de la última dictadura militar (aún vigente) dejaba a las entidades financieras total libertad para el manejo de sus operaciones financieras, hecho que fue reforzado por la Carta Orgánica de 1992 que limitaba al máximo la capacidad del central para determinar tasas, plazos y orientación del crédito (aunque luego se permitió cierto margen para la política monetaria a través de encajes diferenciales).

La apertura de la cuenta de capitales con libre acceso al mercado de cambios para cualquier tipo de operación implicó, también, la entrega de soberanía en el diseño de la política monetaria en lo que respecta a la determinación de las tasas activas y pasivas. En general, las tasas dejaron de estar determinadas por el mercado financiero local para pasar a depender de las tasas que se pagaban o a las que prestaban en los mercados financieros internacionales, y las expectativas de devaluación del peso que tenían quienes iban a invertir sus ahorros o endeudarse para realizar una inversión. Por ejemplo, si las tasas internacionales subían o se pensaba que el peso se iba a devaluar, muchos ahorristas preferían sacar la plata del país y las empresas no querían endeudarse en el exterior, prefiriendo hacerlo en el mercado local. Ello generaba una fuerte demanda de dólares con riesgo de devaluar la moneda local. El Banco Central para evitarlo, vendía dólares con la consiguiente pérdida de reservas internacionales. Mientras tanto, las tasas activas y pasivas locales aumentaban, buscando conservar los depósitos y restringiendo los préstamos.

Si por el contrario, las tasas internacionales bajaban y se pensaba que el peso iba a mantener su valor, muchos ahorristas preferían traer la plata que tenían fuera del país y colocarla en el sistema local, y las empresas preferían endeudarse en el exterior. Ello generaba una fuerte entrada de dólares con riesgo de revaluar la moneda local. El Banco Central para evitarlo, compraba los dólares con la consiguiente acumulación de reservas internacionales y expansión de la base monetaria. La mayor liquidez generaba aumentos de los depósitos en el sistema en el marco de una menor demanda de crédito interno (por su sustitución por deuda externa), impulsando a la baja las tasas activas y pasivas locales.

Los resultados de dichas medidas en una economía que ocupaba una posición subordinada en las finanzas globales, fue la constitución de un sistema financiero local dependiente del internacional.⁶

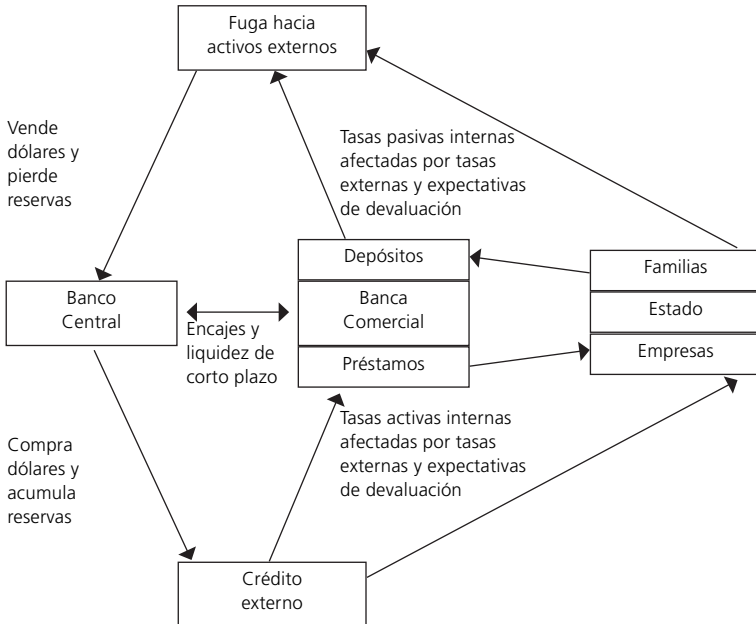
⁶ Sobre la hegemonía financiera y sus repercusiones en la periferia ver Olivera (1983) y Libman (2009).

En esa división internacional de la gestión de las finanzas, el sistema local actuó —básicamente— como un agente que captaba depósitos para el sistema financiero internacional y gestionaba la colocación de créditos externos.

Las entidades orientaban los préstamos de acuerdo con sus criterios de rentabilidad, lo que condujo a la concentración del crédito en el financiamiento del consumo de corto plazo o a grandes empresas cuyo patrimonio diera garantías de cobro. El Banco Central tenía una influencia muy indirecta en la política de las entidades, a partir de la política de encajes y los préstamos a las entidades a muy corto plazo por razones de liquidez.

El siguiente esquema busca representar el funcionamiento de las finanzas en el proyecto liberal.

Esquema liberal-dependiente de gestión de las finanzas



Los resultados de las reformas financieras de corte liberal se encontraron muy lejos de las promesas de sus propulsores.⁷ En el caso de las experiencias de las últimas décadas⁸, las elevadas tasas de interés atrajeron capitales externos, pero que se volcaron mayoritariamente a inversiones financieras de corto plazo, para luego revertir bruscamente al exterior generando corridas cambiarias y la quiebra del sistema. La elevada rentabilidad de las inversiones financieras no actuó como un estímulo al ahorro para juntar los fondos con que financiar inversiones productivas, sino como una competencia a la inversión real. Muchas empresas volcaron sus excedentes operativos a la especulación en lugar de la actividad productiva.

La actividad económica conoció cierta expansión durante el auge especulativo, el ingreso de capitales de corto plazo estimuló el consumo al incrementar la liquidez del sistema financiero y favorecer el crédito comercial. La “confianza” de los mercados financieros permitió la colocación de deuda pública con que financiar la expansión del gasto. Pero a medida que el ciclo llegaba a su finalización, los gastos se paralizaron, tanto por la interrupción del crédito como por su postergación con la finalidad de acumular divisas ante la inminente devaluación de la moneda nacional.

Un salto espectacular del endeudamiento externo, una crónica fuga de capitales, crisis financieras que incluyeron cesaciones de pagos de la deuda y confiscaciones de depósitos, no nos llevaron por la prometida senda del desarrollo, ni siquiera del mercado de crédito. Por el contrario, el resultado final fue un sistema financiero raquítrico e ineficiente, donde el volumen de depósitos se ubicaría

⁷ Sobre los ciclos especulativos motorizados por los movimientos financieros internacionales en Argentina durante el S.XIX y comienzos del S.XX, puede consultarse Prebisch (1921-2) y Alberdi (1934). Respecto al ciclo especulativo de Martínez de Hoz se puede consultar Schwarzer (1987). Sobre el de la convertibilidad de Cavallo, consultar Basualdo y Kulfas (2000). Sobre la vinculación entre la hiperinflación de finales de los ochenta y la deuda externa contraída durante la última dictadura militar puede consultarse el apéndice histórico de Asiain (2011).

⁸ Para un análisis de la legislación y principales indicadores del sistema financiero argentino entre 1976 y el 2008, ver del Pino Suarez, Kupelian, Wierzbica (2010).

en sus mínimos históricos y con el escaso crédito concentrado en el financiamiento al consumo o a las grandes empresas. Mientras que los creyentes del libre mercado atribuyen su fracaso a fallas de implementación, puede decirse que existen también errores de concepción. Desde una perspectiva económica menos ortodoxa, el fomento del ahorro puede ser consecuencia de políticas que incentiven a la inversión y la producción, lo que no se logra justamente incrementando las tasas de interés. Por el contrario, las altas tasas pueden desincentivar las inversiones productivas, reduciendo la actividad económica y los ingresos y, por lo tanto, la capacidad de generar ahorros [Keynes 1936].

Tampoco es cierto que el rendimiento del capital sea menor en aquellos países donde es más abundante. Ello se fundamenta en el concepto de rendimiento decreciente de los factores, que reza: cuando un factor es relativamente más abundante su rendimiento es menor. La idea es que un serrucho le es muy productivo a un carpintero, pero tener dos no le es tanto y ya comprarse tres, diez o cien es tirar la plata. Asociando el serrucho con el capital se sostiene que su rendimiento es decreciente. Sin embargo, el carpintero puede comprarse una sierra eléctrica en lugar de cien serruchos y su producción pegar un gran salto. De esta manera, la existencia de cambio tecnológico da por tierra con el supuesto rendimiento decreciente de capital [Schumpeter 1934].

Pero entonces, el rendimiento de las inversiones en los países donde el capital es abundante puede ser mayor que en la periferia gracias a que pueden aplicar tecnologías más caras pero más productivas aprovechando las economías de escala que permite el tamaño del mercado, el desarrollo de la infraestructura, las redes productivas, comerciales y financieras pre-existentes. Así se explica porqué la apertura de la cuenta de capitales no condujo a nuestro desarrollo de la mano de las inversiones extranjeras sino a bicicletas financieras que terminaron en la fuga de nuestros capitales hacia el mundo desarrollado.

Desde esta perspectiva, la existencia de mayores tasas de interés reales en los “emergentes” que en los países desarrollados, nada tiene

que ver con la escasez de capital productivo, ni con su rendimiento. Las altas tasas de interés son un fenómeno monetario que resulta del intento de evitar la fuga hacia el dólar en un sistema financiero donde rige la apertura de la cuenta de capitales y existe un permanente riesgo de devaluación de la moneda local. Riesgo de devaluación que se ve acentuado por los intereses y amortizaciones de la deuda externa, las utilidades emitidas por las empresas de propiedad de extranjeros y la fuga de capitales, que en gran medida son subproductos de la arquitectura financiera liberal. En conclusión, se puede señalar que el experimento liberal de apertura y desregulación del mercado financiero ha dado muestras suficientes de su fracaso, evidenciando profundos errores en su concepción.

Las finanzas en el proyecto nacional y popular

Los procesos políticos nacionales y populares han dejado también su huella en las finanzas. Desde los primeros planteos de monopolio de la emisión por el Estado y controles a la salida de oro de Mariano Moreno en tiempos de revolución, la oficialización del Banco Provincia en tiempos de Rosas, pasando por la fugaz experiencia monetaria de la Confederación Argentina inspirada en las ideas del crédito como servicio público del cordobés Fragueiro⁹, se van delineando los ejes de la arquitectura financiera del proyecto nacional: un esquema de finanzas autónomo de los mercados externos y fuertemente regulado por el Estado.¹⁰ Sin embargo, debemos esperar a la llegada del peronismo al poder para experimentar los resultados de su aplicación por un período de tiempo prolongado.

El esquema de finanzas de los proyectos nacionales y populares refleja una concepción económica en donde el crédito antecede al depósito, de la misma forma que es la inversión la que determina

⁹ Fragueiro (1976).

¹⁰ Sobre la historia financiera argentina en el S.XIX, ver López y Wierzbza (2011).

los ahorros [Keynes 1936; Bunge 1984]. Es por ello que el acento no está puesto en incentivar el ahorro mediante elevadas tasas de interés. Por el contrario, muchas veces, las tasas de interés fueron negativas en términos reales, tanto las pasivas como gran parte de las activas. Es que para esta concepción, lo importante es generar instrumentos monetarios que permitan realizar proyectos de inversión. Para ello no se requiere un ahorro previo, ya que la movilización de las fuerzas productivas a través del impulso inversor genera una expansión de los ingresos de donde saldrá irremediablemente el ahorro social.¹¹

De la misma forma, se concibe a la inversión extranjera como un financiamiento en divisas, y no como un aporte de ahorro o capital del resto del mundo [Diamand 1973]. Es por ello que se evita la dependencia del financiamiento externo obteniendo divisas mediante el estímulo a la sustitución de importaciones, el fomento de las exportaciones y las restricciones a la fuga de capitales. Mientras, los controles cambiarios permiten autonomía para generar financiamiento interno sin necesidad de guardar una relación determinada estable entre la masa monetaria y el nivel de reservas internacionales, ni entre las tasas internas y las externas.

En el caso de la experiencia de gestión financiera 1945-1955, obtuvo la autonomía respecto de los mercados financieros internacionales mediante el control estatal del comercio exterior de granos. Ello permitió al Estado controlar casi la totalidad de la oferta local de divisas que fue administrada mediante múltiples regulaciones que implicaron un fuerte control de cambios para la demanda de divisas por motivos financieros. De esta manera se redujo la condicionalidad que imponía al diseño de la política monetaria, la posibilidad de los ahorristas de retirar sus depósitos

¹¹ "El ahorro, de hecho, no es más que un simple residuo. Las decisiones de consumir y las decisiones de invertir determinan conjuntamente los ingresos. Suponiendo que las decisiones de invertir se hagan efectivas, una de dos, o restringen el consumo o amplían el ingreso. De este modo, ningún acto de inversión puede evitar que el residuo o margen, que llamamos ahorro, deje de aumentar en una cantidad equivalente" Keynes (1936), p. 65.

del sistema local y comprar con ellos activos en dólares o bien de los empresarios de tomar créditos en el exterior en lugar del mercado local. Es decir, al no existir la posibilidad de endeudarse o hacer depósitos en el exterior libremente, la tasa de interés para los depósitos y créditos pasan a ser determinadas en forma local sin que ello genere movimientos especulativos sobre la moneda local que puedan desestabilizar la economía.¹²

El control estatal del mercado financiero se implementó mediante la sanción de la Ley de Nacionalización y Garantía de los Depósitos Bancarios que pasamos a desarrollar. En términos técnicos, la nacionalización y garantía de los depósitos bancarios, equivale a la imposición de un encaje bancario del 100% sobre los depósitos con garantía estatal. De esta manera se elimina la capacidad de la banca privada de crear crédito en forma autónoma, que en las teorías monetarias ortodoxas suele conocerse como creación secundaria de dinero o multiplicación de la base monetaria. Los bancos pasan a ser oficinas que captan depósitos del público percibiendo por ello una comisión, pero sin que ello les dé el derecho de colocar préstamos (como suele suceder en los sistemas descentralizados).

La creación del crédito pasa a estar controlada totalmente por el Banco Central mediante el otorgamiento de redescuentos con finalidades, tasas, plazos determinados por la autoridad monetaria. La gestión de colocación de los préstamos que se fondean con esos redescuentos es otorgada a determinados bancos en proporciones independientes de su nivel de depósitos, según las preferencias de la autoridad monetaria. En síntesis, la nacionalización de depósitos transfiere al Estado, representado institucionalmente por el Banco Central, el control total de la oferta de crédito. En contrapartida, el Estado asume la garantía de los depósitos bancarios. La banca privada pasa a ser una colocadora de crédito y captadora de depósitos

¹² Ello fue facilitado por el contexto internacional de baja movilidad de capitales que caracterizó al período posterior a la Segunda Gran Guerra, que redujo las posibilidades de articulación privada con el sistema financiero externo a la fuga de divisas vía Uruguay.

a cuenta del Banco Central, siendo independiente una actividad de la otra; es decir, sin guardar relación quien capta los depósitos con quien los coloca.

Los objetivos de la nueva Carta Orgánica del Banco Central, cuyos retoques definitivos se establecerían tras la sanción de la constitución de 1949, reflejan el espíritu de la arquitectura financiera del proyecto nacional y popular:

Concentrar y movilizar reservas y ejercer el control de cambios, para moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica puedan tener las fluctuaciones del comercio exterior y los movimientos internacionales de capitales y su inversión.

Efectuar la regulación del crédito y de los medios de pago a fin de crear condiciones que permitan mantener un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda.

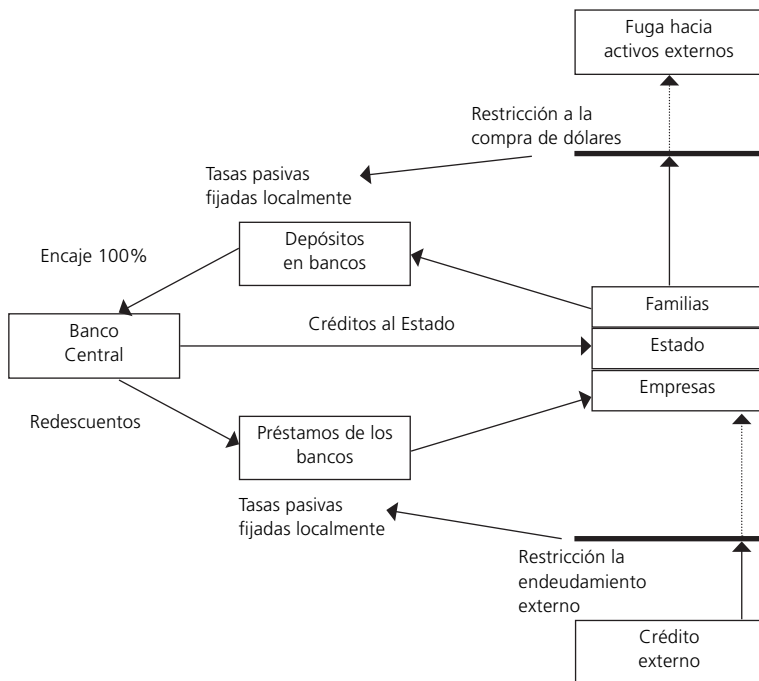
Vigilar la liquidez y el buen funcionamiento del crédito y aplicar la Ley de bancos (texto ordenado¹³) y las demás normas legales que en su consecuencia se dicten,

Cuidar el regular desenvolvimiento del mercado de valores mobiliarios y actuar como agente financiero del gobierno en las operaciones de crédito interno y externo y emisión y atención de los empréstitos públicos.

[Artículo 3 de la Ley 13571, de 1949]

¹³ La Ley de Bancos (antecedente de la Ley de Entidades Financieras) adecuaba la regulación a la actividad bancaria en el marco de la nacionalización de depósitos.

Esquema nacional-regulado de gestión de las finanzas



La reforma en su conjunto brinda la posibilidad de orientar el crédito según las necesidades de la política económica subordinada a un determinado proyecto político-social. En el caso argentino, los créditos se orientaron a sectores estratégicos: desarrollo de nuevas industrias, autoabastecimiento energético, desarrollo de regiones empobrecidas o exportaciones no tradicionales, por citar algunas. También se distribuían preferentemente a la pequeña y mediana empresa, las cooperativas o los proyectos que tuvieran un mayor impacto en términos de empleo y/o desarrollo tecnológico.

Las restricciones a la toma de créditos externos y a la fuga del ahorro evitaban que el sistema financiero local fuera una sucursal de la city londinense o neoyorquina, gestora de créditos externos

para la actividad agropecuaria de exportación y las grandes empresas extranjeras, y vehículo para la fuga al exterior de los excedentes generados por la economía local. Por otro lado, el control total de la capacidad de crear crédito por parte del Estado evitaba que la banca privada creara crédito excesivo en financiamiento de consumo, o financiara la especulación inmobiliaria o en divisas, o concentrara la totalidad de los créditos en sectores tradicionales de alta rentabilidad y bajo riesgo, o en grandes empresas que pudieran ofrecer garantías. Es decir, evitaba el financiamiento a actividades y proyectos que se oponían a las metas de transformación socio-económicas que alentaba la coalición gobernante; éstas eran el desarrollo de la industria nacional con una amplia inclusión social.

Los resultados a la luz de la experiencia histórica

En este apartado se estudia la evolución del sistema financiero argentino en los últimos setenta años, a partir de dos indicadores macro: el volumen de depósitos y préstamos, discriminando los estatales de los privados. Dada la dificultad de encontrar una unidad de medida que los haga comparables en el tiempo, los presentaremos en relación al producto bruto interno de ese momento, medidos ambos a valores corrientes. De esa manera se evita que las variaciones de precios afecten el significado real de los indicadores. La información de depósitos y créditos fue obtenida en el BCRA, mientras que la información del PBI se construyó a partir de varias fuentes (BCRA, MECON y CEPAL).

Si bien dos indicadores es muy poca información como para sacar conclusiones sobre los resultados de las diferentes experiencias históricas de gestión de las finanzas, como veremos más adelante, son suficientes para derribar algunos mitos. Comenzando por el análisis de los créditos, en el gráfico 1 se observa que los máximos históricos fueron alcanzados durante los esquemas de finanzas nacional-regulados. El otro pico histórico de crédito está dado por

los primeros años luego de la salida de la convertibilidad, pero en ese caso se trata del efecto contable de la fuerte caída del PBI junto al rescate del gobierno a los bancos comerciales en el marco de la política de pesificación asimétrica (los bonos públicos emitidos para absorber el descalce de 40 cvs entre la pesificación de los depósitos y los préstamos, aparecen contablemente como un crédito del sistema financiero consolidado al sector público).

Los tres gobiernos de Juan Perón muestran los máximos niveles de crédito sobre el PBI,¹⁴ no sólo si se toma el total de crédito, sino también si se considera únicamente el crédito al sector privado. Los créditos al sector privado superan incluso a los picos vividos en la creciente de los ciclos especulativos liberales inducidos por Martínez de Hoz y Cavallo. La evidencia sobre el volumen de créditos a lo largo de los últimos setenta años echa por tierra el mito liberal de que un mercado fuertemente regulado redundará en un bajo nivel de crédito. Por el contrario, la experiencia histórica parece indicar justamente lo contrario.

La evidencia desmiente los mitos del liberalismo criollo también en cuanto a la evolución de los depósitos. Nuevamente los máximos históricos se encuentran en las gestiones nacionales y populares tanto en lo que hace a los niveles totales, como a los depósitos del sector privado. Los niveles de depósitos durante los tres gobiernos de Perón superan incluso el pico de la convertibilidad. Bajo una lógica (neo) liberal esta evidencia es desconcertante, ya que durante las administraciones peronistas las tasas de interés fueron generalmente negativas, mientras que durante el menemismo encontraron sus máximos históricos en términos reales.

¹⁴ El volumen de créditos y depósitos se reduce fuertemente en 1975, ya bajo la administración de Isabel, a causa del plan económico conocido como *Rodrigazo*, por llamarse el ministro de economía que lo aplicó Celestino Rodrigo. El mismo consistió en una megadevaluación y ajuste de tarifas que en el marco de un contexto de pleno empleo con fuertes organizaciones sindicales, generó un inmediato reajuste salarial dando comienzo a un salto histórico en las tasas de inflación que duraría hasta comienzos de los noventa. El mentor del plan fue Ricardo Zinn, posterior colaborador de la dictadura militar. Los objetivos políticos del plan parecieran haber sido el de generar un desorden económico que abra las puertas al golpe militar. Al respecto ver Schwarzer (1983), p. 32, nota al pie.

Para sacar mayores conclusiones sobre la eficiencia de los diferentes paradigmas de gestión de las finanzas es necesario un análisis más detallado que incluya información sobre la orientación, tasas, plazos y condiciones del crédito y los depósitos. Aún así, con una primera aproximación parece ser suficiente para desmentir en líneas generales las posiciones ideológicas habituales en el mundillo de las finanzas. Las experiencias de fuerte regulación estatal y tasas negativas han generado los mayores volúmenes de créditos y depósitos de la historia financiera argentina.

Gráfico 1: Créditos al sector privado, al sector público y totales. Porcentajes del PBI, a valores corrientes de cada año. 1940-2011.

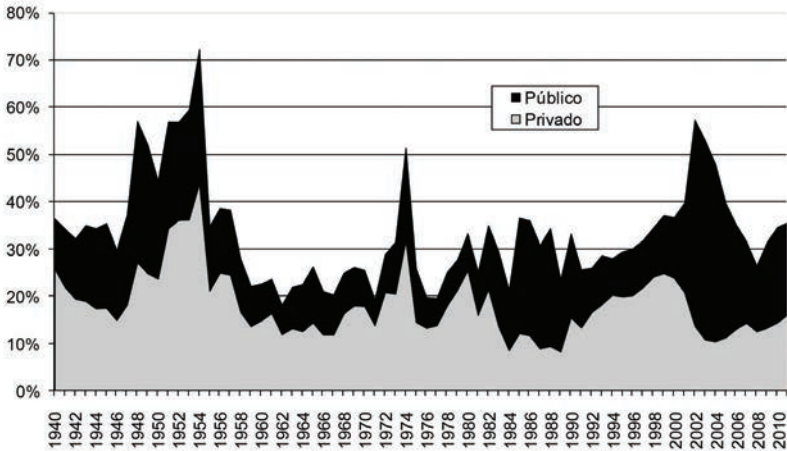
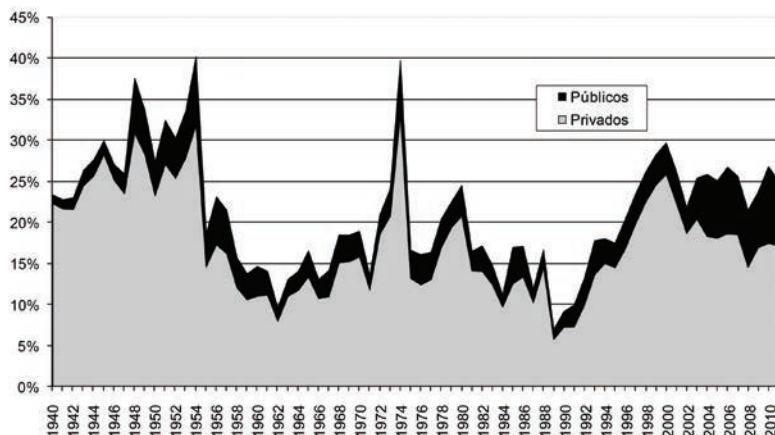


Gráfico 2: Depósitos del sector privado, público y totales. Porcentajes del PBI, a valores corrientes de cada año. 1940-2011.



Las finanzas bajo el kirchnerismo

Desde la caída de la convertibilidad “1 a 1” y la declaración de *default* hasta la actualidad, el gobierno nacional ha ido retomando paulatinamente las riendas de la política monetaria, financiera y cambiaria. En múltiples ocasiones el modelo liberal heredado mostró serias debilidades e incapacidad para hacer frente a los *shocks* tanto externos como internos, esto impulsó a, pragmáticamente, ir buscando blindar a la Argentina de los caprichosos movimientos internacionales de capitales o dotar al Estado de mejores y mayores herramientas de política económica. En esta línea se inscriben las políticas de desendeudamiento, acumulación de reservas, administración del tipo de cambio y controles cambiarios, que permitieron romper con la dependencia del sistema financiero respecto del humor de los mercados internacionales.

El intervencionismo aparece por necesidad, no necesariamente por convicciones teóricas del equipo económico de turno (es de resaltar que hasta la llegada de Mercedes Marcó del Pont a la presiden-

cia del BCRA, los presidentes no se caracterizaron por su adhesión a la heterodoxia). Ello explica que convivan prácticas monetaristas como las “metas cuantitativas” o las reservas de “libre disponibilidad” (que serán desterradas con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA), junto a políticas que aseguraron una mayor incidencia del Estado en el sistema, como la nacionalización de las AFJP.

Sin embargo, la banca privada continuó teniendo el principal papel en la captación de depósitos y otorgamiento de créditos, que se orientaron a la compra de bonos públicos, algunos préstamos a grandes empresas y el financiamiento del consumo. El aprovechamiento de las tasas pasivas negativas en términos reales, y los elevados *spreads* —especialmente en el financiamiento del consumo— generaron un sistema con elevadas ganancias para las entidades. La falta de financiamiento a la inversión obligó a las firmas a financiarse con sus propias ganancias acumuladas (que fueron muy elevadas a lo largo del período).

Una breve descripción de las principales políticas impulsadas en estos años permitirá entender el trazado que terminó convergiendo en la reforma de la Carta Orgánica del BCRA.

Desendeudamiento y desacople del sistema financiero global

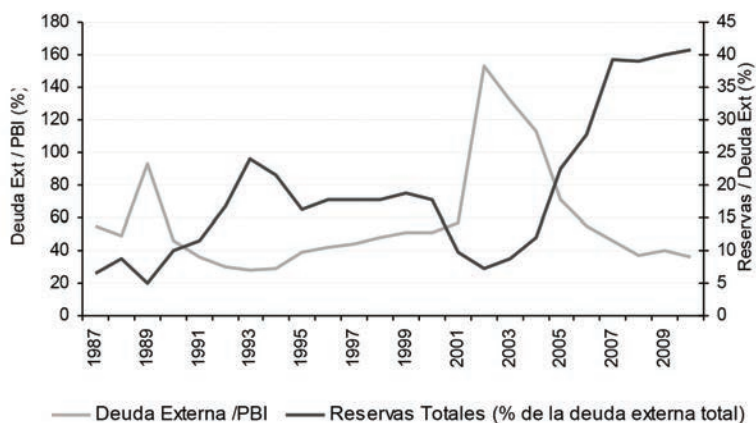
La declaración de *default* de la deuda soberana que acompañó la salida de la convertibilidad implicó la retirada de Argentina de los mercados internacionales de capital. Contrariando las previsiones más pesimistas, la economía real marcó una fuerte y permanente recuperación desde 2003, siendo una de las características económicas más destacadas los superávits gemelos.

En 2005 se realizó el primer canje de deuda, realmente exitoso, si consideramos que se estiraron los plazos de pago, se pesificó parte de la deuda (el 44% de los nuevos títulos emitidos) y que analizando el flujo de pagos a valor presente la quita totalizó un 48% [Asiain, Gogliormella y Frydman (2012)].

En diciembre de 2005 se canceló el total de la deuda percibida con el Fondo Monetario Internacional por U\$S 9810 millones. A pesar de la conveniencia o no al respecto en materia financiera, no hay duda que la decisión fue fundamentalmente de corte estratégico, siendo su vara rectora nuevamente la independencia nacional frente a los organismos y acreedores internacionales.

Es destacable la reversión de los indicadores concernientes al peso de la deuda externa (tanto pública como privada) desde la caída del modelo neoliberal.¹⁵ Mientras que el peso de la deuda sobre el PBI se retrotrae a los niveles de mediados de la década del 90 (39%) tras haber alcanzado picos del 150% en plena crisis, la acumulación de reservas y las limitaciones al endeudamiento externo permitieron obtener un *ratio* entre estas variables inaudito en los últimos veinte años, 40%.

Gráfico 3: Impacto de la deuda externa total.



Fuente: Banco Mundial.

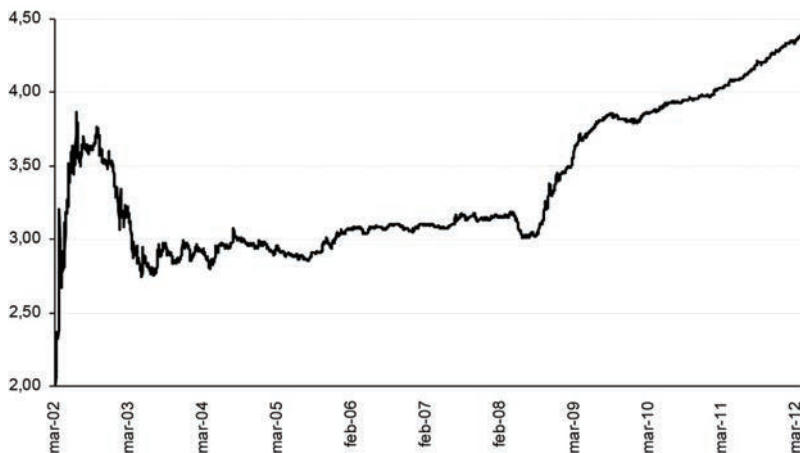
¹⁵ Tomamos como variable de análisis la deuda externa y no la deuda gubernamental debido a las reiteradas crisis de balanza de pagos que azotaron a nuestra economía, analizar la deuda en pesos del gobierno nacional no parece ser, a nuestro criterio, tan esencial como la dinámica de las deudas en divisas.

Asimismo se aplicaron medidas limitando la operatoria en plazas financieras externas, se restringieron las operaciones a través de sociedades de bolsa a clientes que dispusieran de una cuenta monetaria en el exterior y se normó la exposición de los bancos locales en derivados financieros concertados en divisas (impidiendo “importar” la mayor parte de los productos financieros estructurados y derivados).

El tipo de cambio con flotación administrada

Tras una década de política cambiaria inexistente (el “uno a uno” funcionaba como un grillete, imposibilitando decisiones gubernamentales sobre el tipo de cambio), el BCRA recobró la capacidad de administrar la cotización de la moneda estadounidense. Recordemos que el modelo neoliberal termina con medidas extremadamente restrictivas del mercado cambiario (“corralito” y “corralón”), o sea, aquellos que temían la discrecionalidad del Estado y confiaban ciegamente en la racionalidad del mercado, no dudaron en directamente eliminar de cuajo el mercado de cambios cuando este colapsó.

La unificación del mercado cambiario y la libre flotación del peso produjeron una fuerte escalada en la cotización del dólar en 2002 (260% en el primer semestre) y nuevamente las variables económicas terminaron imponiendo la necesidad de regulación. Con la asunción del ministro Lavagna en Economía (junio 2002) se reforzaron los controles cambiarios y se obligó a los exportadores a liquidar en el BCRA las exportaciones mayores a U\$D 1 millón, permitiendo la acumulación de reservas nuevamente. Desde la contención del tipo de cambio nominal hasta mediados de 2003 se produce una sistemática apreciación del tipo de cambio, a fin de contener la misma y mantener un “tipo de cambio real competitivo y estable” (TCRCE) el gobierno de Néstor Kirchner decide intervenir a través de compras de mercado abierto por parte del BCRA, manteniendo de esta forma la cotización de la divisa.

Gráfico 4: Cotización del dólar (diaria).

Fuente: BCRA.

La acumulación de reservas del BCRA y las metas cuantitativas

La piedra angular para lograr independencia de los mercados internacionales de crédito y la eficiente administración del tipo de cambio flotante, fue la permanente acumulación de reservas que el BCRA realizó desde 2003, siendo el superávit de cuenta corriente el principal proveedor de las mismas. O sea, el BCRA se hizo de las divisas a través de compras en el mercado libre de cambios mayormente, no vía endeudamiento externo.

Las concepciones monetaristas asumen que para comprar dólares el BCRA debió endeudarse en pesos a través de la emisión de títulos en la plaza local (LEBAC y NOBAC), estas ideas que encontraremos como fundadoras de las metas monetarias que rigieron el período (Frenkel – Rapetti 2007), poco se condicen con las que inspiran la nueva Carta Orgánica del Banco Central que trataremos en

el apartado respectivo, ni con las que actualmente rigen en ciertos países centrales (dinero endógeno). Por este motivo encontramos que a lo largo del período estudiado el BCRA llevó adelante una política monetaria fundamentalmente con objetivos cambiarios, pero intentó esterilizar las inyecciones de liquidez producidas por la acumulación de reservas a fin de alcanzar las denominadas “Metas Monetarias” de corte monetarista, donde se determinaban las cantidades de dinero hipotéticamente necesarias para el funcionamiento de la economía sin presiones inflacionarias.

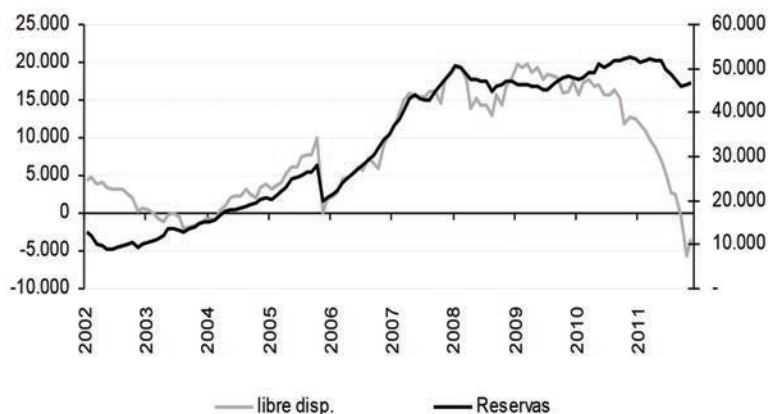
Las reservas de libre disponibilidad

Este concepto heredado de la convertibilidad exige respaldar la base monetaria con reservas en divisas en el BCRA, suponiendo cierta causalidad entre estos agregados. Recordemos que hasta la reforma de la Carta Orgánica del BCRA la Ley de Convertibilidad permanecía vigente, no exigía la paridad un dólar un peso pero sí el respaldo de la base monetaria con reservas, siendo las mismas valuadas a precio de mercado. Todo “exceso” de reservas sería catalogado como de libre disponibilidad. Tanto la cancelación de deuda con el FMI en 2005, como el pago de servicios de la deuda nominada en moneda extranjera desde 2010 (origen del conflicto con el en ese entonces presidente del BCRA, Martín Redrado) fueron realizados con reservas del BCRA consideradas bajo este criterio. Recordemos que hasta 2010 el Gobierno Nacional realizó los pagos convirtiendo recursos del superávit fiscal (pesos) en dólares. Es importante resaltar que esta operación también implica una reducción en el nivel de reservas del BCRA, aunque achica la base monetaria al retirar pesos a través de la recaudación.

Veremos que en la nueva Carta Orgánica del BCRA este concepto desaparece, desacoplando la política monetaria del ingreso de divisas. Más allá de la utilización que se hará de las reservas, las concepciones teóricas que “atan” la política monetaria nacional a un activo financiero emitido por otros Estados (los cuales no respaldan

esta emisión con ningún tipo de bien tangible) finalmente serán desterradas. El Banco Central argentino pasa a tener la misma potestad que cualquier otro ente similar de un Estado nacional, la de emitir su propia moneda bajo criterios aplicados a las necesidades de la economía en cuestión, no en función de la liquidez originada en los centros financieros mundiales.

Gráfico 5: Reservas Internacionales del BCRA y Reservas de libre disponibilidad (en millones de USD).



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

La nacionalización de las AFJPs y el FGS2

La crisis financiera global de 2008 encontró al sistema previsional argentino en una situación de absoluta fragilidad. Más allá de las inconsistencias teóricas que conlleva un sistema privado de AFJPs (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) basado en concepciones financieras de la economía real, y de los abusos existentes en la aplicación del mismo (comisiones usurarias por ejemplo), el impacto de la crisis internacional impuso la necesidad

de una intervención del Estado. La debacle de los mercados financieros globales en la valuación de las carteras de activos financieros administradas demostró la imposibilidad del sistema de responder a las necesidades de la población inactiva. La nacionalización de los fondos y posterior creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad 2 (FGS2) parte de una necesidad real: los jubilados y pensionados bajo el sistema privado no podían ser sostenidos financieramente a través de la venta de los activos en cartera, el modelo de reparto con solidaridad intergeneracional volvía a imponerse naturalmente.

En este nuevo sistema el Gobierno Nacional se encontró con nuevas herramientas de política monetaria, cambiaria y fiscal, el FGS2 le permitió realizar ciertas políticas activas que la vieja Carta Orgánica del BCRA le impedía. Líneas de créditos, manejo de tasas de los bancos privados (en los que el ANSES tiene importantes depósitos), gran disponibilidad de activos nominados en dólares, participación accionaria en la mayoría de las empresas que cotizan en el panel Merval e internalización de parte de la deuda pública (la cual pasa a ser intra sector público) profundizaron la autonomía en las decisiones de política económica.

A fines de dimensionar el potencial de estos fondos, podemos destacar que a octubre de 2011 el FGS2 tenía colocaciones en plazo fijo (tanto en bancos públicos como privados) que representan el 19,6% del total de estos depósitos en instituciones privadas, y llevaba invertidos en proyectos productivos o de infraestructura un importe igual al 22% del total de préstamos de la banca pública al sector privado.

Cuadro 1: Cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad al 31/10/2011 (pesos corrientes).

Saldos disponibles	0	0,0%
Saldos a aplicar en próximas operaciones de desembolsos	1.217.273.790	0,6%
Otros créditos	18.635.100	0,0%
Inversiones	199.791.120.392	99,4%
Operaciones de crédito público de la Nación	115.142.521.576	57,3%
Títulos emitidos por entes estatales	1.041.683.286	0,5%
Obligaciones negociables de largo plazo	1.298.192.286	0,6%
Obligaciones negociables de corto plazo	10.324.000	0,0%
Plazo Fijo	25.534.001.675	12,7%
Acciones de sociedades anónimas	19.382.809.194	9,6%
Acciones de empresas privatizadas	418.679.797	0,2%
Fondos comunes de inversión	4.855.034.148	2,4%
Títulos valores extranjeros	6.253.259	0,0%
Contratos negociados de futuros y opciones	229.316.166	0,1%
Cédulas y letras hipotecarias	19.143.437	0,0%
Fondos de inversión directa	53.366.795	0,0%
Fideicomisos financieros estructurados	4.837.660.218	2,4%
Otros fideicomisos financieros	254.460.576	0,1%
Proyectos productivos o de infraestructura	26.707.645.772	13,3%
Inversiones en trámite irregular	28.207	0,0%
Total	201.027.029.282	100%

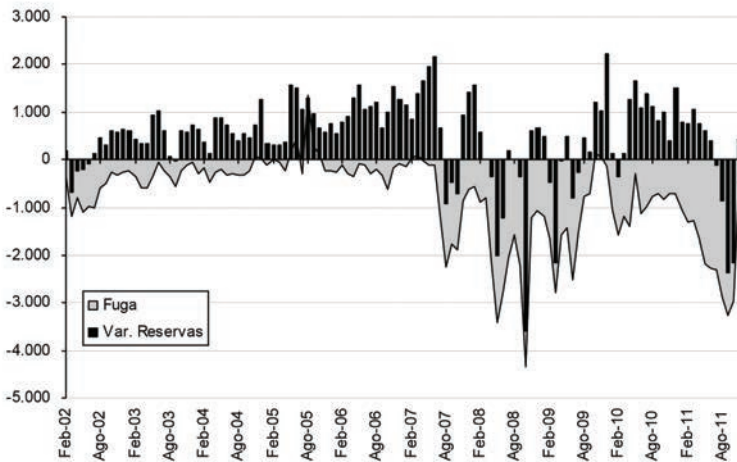
*Fuente: ANSES.

Las restricciones en el mercado de cambios

La regulación del mercado de cambios (históricamente clave en una economía periférica como la argentina) se volvió paulatinamente más rígida a medida que las presiones amenazaban con desestabilizarlo. La crisis de 2001 dejó sus secuelas con restricciones a la financiación en dólares, y quedó limitada a las prefinanciaciones de comercio exterior. En 2005 se tomaron medidas restringiendo el ingreso de capitales especulativos, estableciendo plazos mínimos de endeudamiento financiero en divisas y encajes del 30% por el mismo plazo al ingreso de capitales financieros, la abundancia de dólares en la plaza local presionaba sobre las metas cuantitativas establecidas por el BCRA combinadas con el mantenimiento del TCRCE. Posteriormente las cíclicas fugas de capitales y presiones devaluato-

rias reaparecieron, la altísima volatilidad de los mercados globales originada en la crisis *sub-prime* de 2008, aún hoy vigente, reanimó las fugas e impuso nuevamente la necesidad de intervenciones en el mercado cambiario. En 2011 las posiciones compradoras en el mercado único y libre de cambios no cedieron a pesar de las ingentes ventas del BCRA y del aumento de las tasas pasivas en pesos, la contención del drenaje de dólares terminó con la implementación de medidas cuantitativas: se impuso la liquidación del total de las exportaciones en el BCRA para petroleras, mineras y empresas gasíferas, y se implementó el Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias (la AFIP estableció un límite de compras para personas físicas y jurídicas). Las reservas del Banco Central volvieron a crecer.

Gráfico 6: Fuga de divisas y variación de reservas del BCRA (febrero 2012-diciembre 2011).



*Fuente: BCRA.

Las tasas

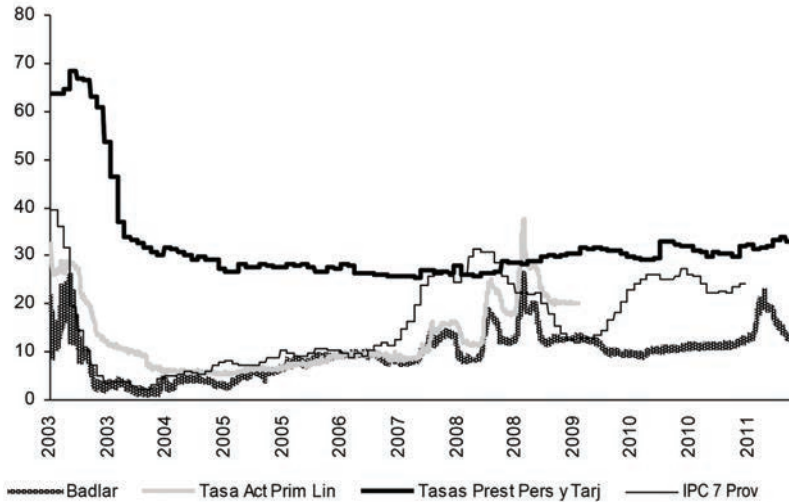
El período bajo estudio muestra comportamientos asimétricos según el tipo de tasa y su destino. Las tasas pasivas, caracterizadas por ciertos períodos de volatilidad asociados a las fugas de capitales (uno desde mediados de 2007 hasta inicios del 2009, otro originado a fines de 2011), fueron casi en su totalidad inferiores a la inflación medida por el IPC 7 provincias. Si observamos la serie de BADLAR de bancos privados (tasa promedio de plazos fijos mayores a un millón de pesos a 30 días), observaremos claramente el comportamiento descripto. Acompañando la evolución de esta variable encontramos la serie de tasas activas de préstamos a empresas de primera línea, lamentablemente solo contamos con datos publicados hasta 2009. Se observa el traslado casi directo del costo de fondeo, así como el incremento del *spread* tras los períodos de aguda volatilidad, también observamos nuevamente varios años de tasas reales nulas o incluso fuertemente negativas.

Muy diferente es el caso de los fondos destinados a préstamos personales y tarjetas de crédito: ni la inestabilidad, ni el *spread* respecto de los niveles de inflación parecen haber afectado las tasas activas. Desde 2004 las mismas se ubicaron alrededor del 30% anual y así se mantuvieron a lo largo de todo el período, visiblemente estables, y sistemáticamente positivas. En el contexto de debate por la reforma de la Carta Orgánica, observando la preeminencia de los préstamos al consumo a lo largo del período, y la escasa correlación presentada entre su tasa y la BADLAR, vale preguntarse hasta dónde es posible en Argentina que el BCRA realice políticas de metas de inflación vía variaciones de la tasa de interés de referencia (mecánica utilizada por Brasil y Chile, idea propuesta para Argentina ex funcionarios como Dominio F. Cavallo y Adolfo Prat Gay).

De ser considerable la redistribución de recursos a través de las tasas reales, claramente los más afectados desde las tasas pasivas re-

sultaron ser los ahorristas y el ANSES que recordemos que posee depósitos a plazo equivalentes al 10% del sistema. Desde las tasas activas los beneficiarios de financiación al consumo resultaron ser los más castigados, mientras la inversión (al menos en el caso de las empresas de primera línea) obtuvo un sistemático subsidio. Cuesta creer que este mismo modelo haya sido atacado por generar un clima “adverso a los negocios”.

Gráfico 7: Evolución de Tasas Activas y Pasivas.



Fuente: BCRA, IPC 7 Prov de elaboración propia en base a organismos de estadísticas provinciales.

Préstamos e inversión

A pesar de que la inversión bruta fija a lo largo de la etapa de los gobiernos Kirchner se situó permanentemente en niveles superiores a la década previa, este aumento no se encuentra explicado por las facilidades en la financiación o expansión del crédito.

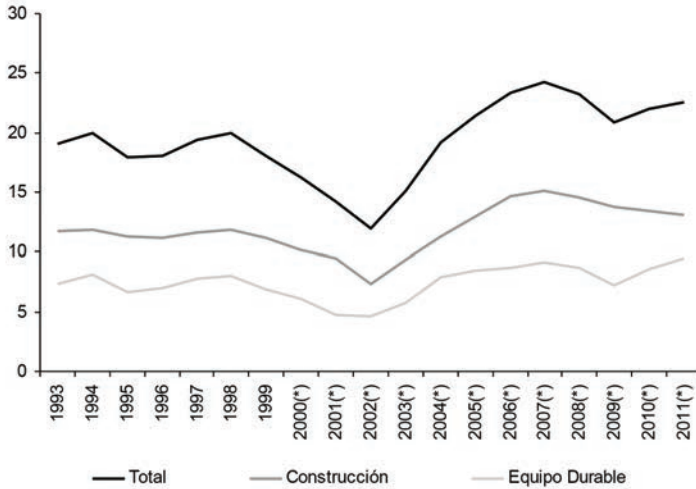
En el caso de la construcción, a pesar del *boom* observado, el apalancamiento se mostró en mínimos niveles históricos (ver gráfico de *Distribución de los préstamos por actividad*). Siendo esta actividad el refugio histórico de valor y no existiendo prácticamente tasas pasivas positivas a lo largo del período, podríamos pensar que la actividad inmobiliaria resulta particularmente atractiva como destino del ahorro monetario.

La inversión destinada al aumento de stock de equipo durable tuvo un crecimiento menos asombroso pero igualmente destacable. Nuevamente al buscar el potencial origen financiero nos encontramos con que el volumen de préstamos destinado a incisos como “Industria Manufacturera” o “Producción Primaria”, no han tenido una participación destacable. El financiamiento en base a las ganancias de la clase empresaria parece ser el mecanismo de obtención de fondos para invertir, obligando al sistema a garantizar altas tasas de beneficios que permitan esta dinámica.

El gran salto en la financiación fue sin duda el destinado al consumo (“Personas Físicas en Situación de Dependencia Laboral”), sector que según desarrollamos anteriormente contó con los niveles de tasas activas más altos y estables.

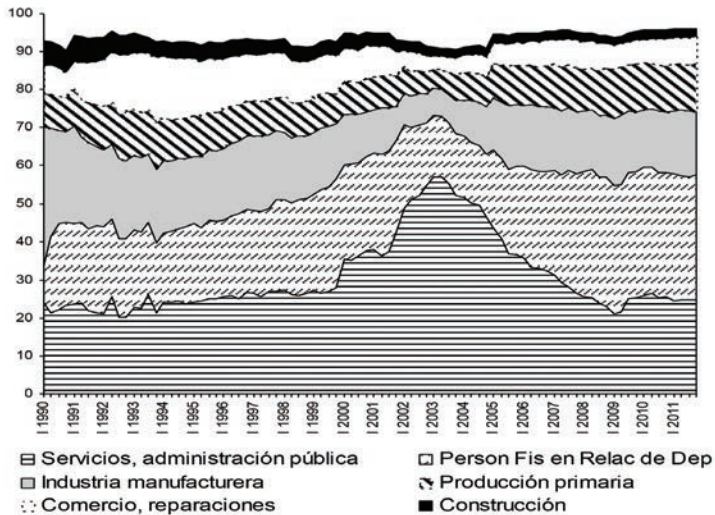
A pesar del rol preponderante que jugó la inversión en el explosivo crecimiento económico del período, el sistema financiero parece haberlo dejado de lado. Si Argentina busca un crecimiento sostenido y sustentable, compatible con mayores niveles de equidad y tasas de ganancia más acotadas, es indispensable apuntalar a través del crédito la inversión productiva. La reforma de la Carta Orgánica del BCRA abre una puerta para revertir los bajos niveles de financiamiento y destinar los recursos de la sociedad a las actividades que resulten potencialmente clave para la estructura productiva deseada. Queda para futuros estudios investigar cuáles son los condicionamientos que lleven a la banca a destinar los fondos al consumo e impiden un mayor apalancamiento del sector productivo: altos niveles de economía informal, incertidumbre al proyectar flujos de fondos o reticencia de la clase empresaria a endeudarse podrían ser las variables explicativas.

Gráfico 8: Inversión Bruta Fija como % del PBI.



Fuente: INDEC.

Gráfico 9: Distribución de los préstamos por actividad.



Fuente: BCRA.

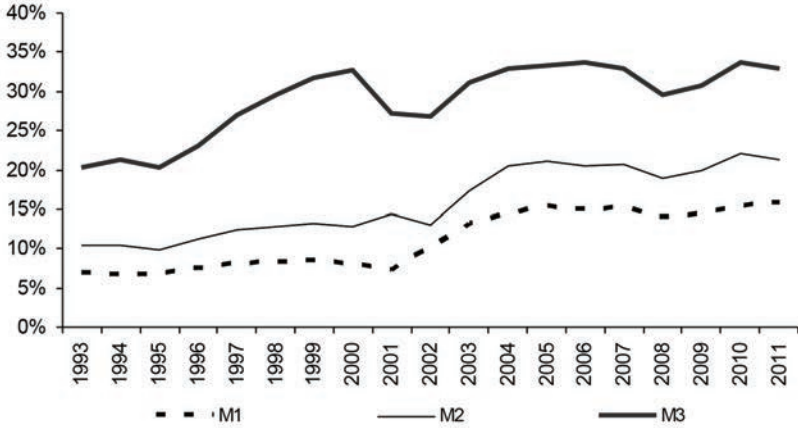
Niveles de depósitos

Los tres niveles de agregados monetarios crecieron a partir de 2001 para luego estabilizarse, en niveles mayores a la década del noventa, desde 2004. La monetización de la economía se explica mayormente por la expansión del circulante, los depósitos en caja de ahorro y cuenta corriente, apareciendo en esta última el Estado como nuevo actor de peso.

El desplome de los depósitos a plazo en dólares tras la caída del “uno a uno” era un comportamiento esperable; mostraron un permanente aumento hasta 2009 aunque su participación sigue siendo muy acotada. Los nominados en moneda nacional presentan cierta declinación desde el gran salto realizado en 2002. La relativa estabilidad que muestran se sustenta principalmente en los fondos aportados por el sector público (recordemos la nacionalización de las AFJPs y los períodos de superávit fiscal). Las tasas pasivas reales negativas pueden haber impactado negativamente al respecto, impulsando en su defecto el consumo, la compra de activos físicos y la dolarización de carteras.

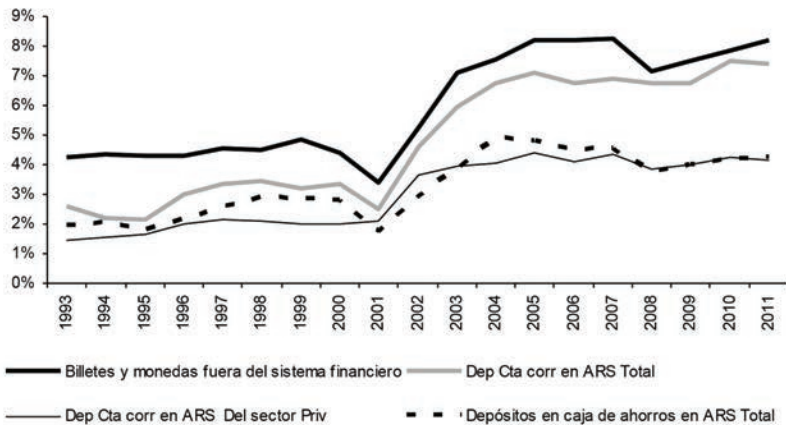
La reducción de los depósitos a plazo (aunque mayormente de plazos inferiores a los 35 días), en el sistema vigente hasta la reforma de la Carta Orgánica impactan negativamente en la capacidad prestable, plazos y *spreads* entre tasas pasivas y activas del sistema a través de la volatilidad. Esta restricción desaparece con las nuevas capacidades del Banco Central de crear líneas de crédito independientes del nivel de depósitos. Es importante resaltar que el potencial impacto de una caída de los depósitos en el nuevo sistema es ínfimo comparado con el quebranto de múltiples bancos que se daría en el anterior.

Gráfico 10: Agregaron monetarios como % del PBI.



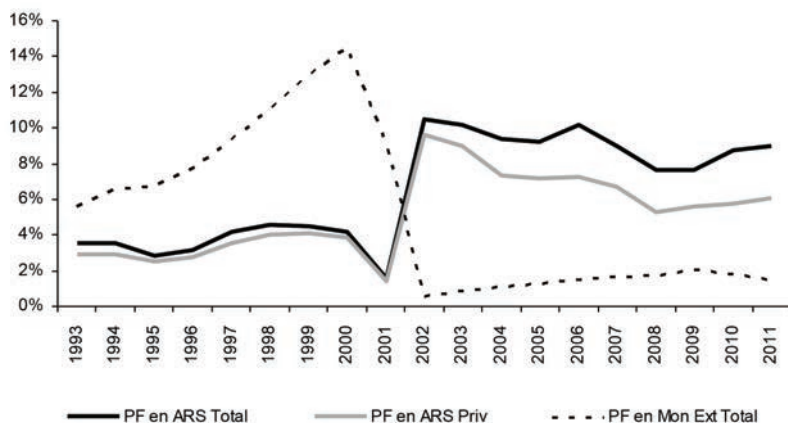
Fuente: BCRA.

Gráfico 11: Depósitos y circulante. Porcentajes del PBI, a valores corrientes de cada año. 1990-2011.



Fuente: BCRA.

Gráfico 12: Depósitos a plazo fijo. Porcentajes del PBI, a valores corrientes de cada año. 1990-2011.



Fuente: BCRA.

Ganancias del sistema financiero

La volatilidad del período (particularmente en las tasas) unido al incremento de la intervención estatal en el sector no parecen haber afectado negativamente los resultados del sistema financiero, es más, desde 2006 en adelante los resultados se vuelven sistemáticamente positivo y ascendentes. Si nos detenemos a observar los años en los que la crisis financiera internacional tuvo su auge, encontraremos que el ROE (Retorno sobre Patrimonio Neto) se incrementó llegando a niveles sorprendentemente altos. Y al observar los rendimientos banco por banco, encontramos que las instituciones privadas no cooperativas son las que lideraron las ganancias. Pareciera que la expansión monetaria, las tasas pasivas negativas, la nacionalización de las AFJPs y el aislamiento de los mercados financieros globales no resultaron en un achicamiento del sector bancario, y menos aún, en una merma de las ganancias del sector.

Cuadro 2: ROE del Sector Financiero.

	Sector Financiero	Bancos Privados
Prom 1996/2000	3,20%	3,60%
Prom 2001/2005	-15,90%	-20,10%
Dic-06	14,30%	15,30%
Dic-07	11%	10,90%
Dic-08	13,40%	15,20%
Dic-09	19,20%	22,90%
Dic-10	24,30%	24,40%

Fuente: Golonbek y Mareso 2011.

Cuadro 3: ROE por Banco.

	Dic-07	Dic-08	Dic-09	Dic-10	Prom.
Banco de San Juan S.A.	46,1%	51,1%	57,5%	46,1%	50,2%
Banco Santander Río S.A.	20,6%	21,5%	61,2%	65,7%	42,3%
Nuevo Banco de Santa Fe S.A.	27,8%	30,0%	43,9%	43,5%	36,3%
Citibank S.A.	32,2%	27,4%	44,7%	30,9%	33,8%
Deutsche Bank S.A.	-4,9%	21,3%	82,0%	19,6%	29,5%
BBVA Banco Francés S.A.	12,6%	16,4%	34,5%	46,9%	27,6%
Banco Macro S.A.	22,4%	27,2%	28,5%	32,1%	27,6%
HSBC Bank Argentina S.A.	12,8%	34,5%	21,4%	30,6%	24,8%
Banco Patagonia S.A.	12,2%	20,2%	30,9%	28,9%	23,1%
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	2,4%	11,2%	18,3%	40,9%	18,2%
Banco Credicoop Coop Limit	14,5%	17,4%	14,5%	18,6%	16,3%
Banco de la Nación Argentina	12,1%	9,7%	16,2%	26,2%	16,1%
Banco de la Provincia de Bs As	15,2%	4,5%	0,3%	32,7%	13,2%
Banco de Galicia y Bs As S.A.	2,1%	11,1%	8,9%	22,2%	11,1%
Banco Hipotecaria S.A.	3,2%	-0,9%	7,6%	7,1%	4,3%

Fuente: Golonbek y Mareso 2011.

Las opciones financieras de la profundización

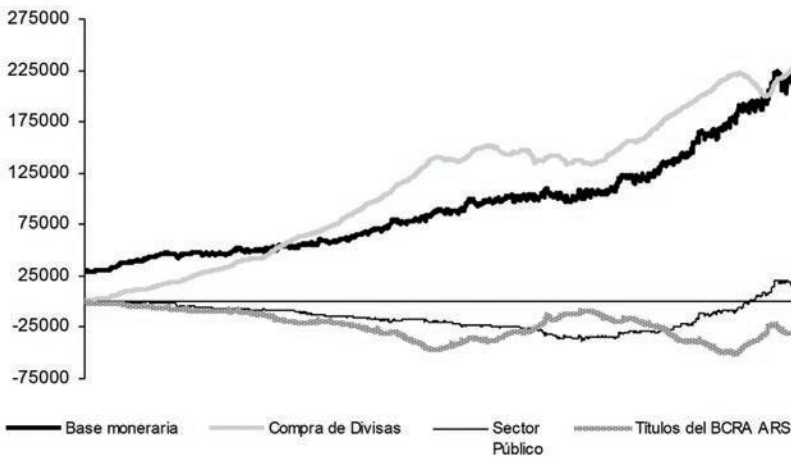
La reforma de la Carta Orgánica del BCRA y la demorada derogación de la Ley de Convertibilidad abren un nuevo paradigma en materia de política monetaria. Por un lado, la emisión de moneda nacional queda finalmente desvinculada de la disponibilidad de dólares en la economía (al menos formalmente), o sea, la base monetaria ya no debe estar respaldada por reservas. De esta forma queda eliminado el concepto hasta ahora utilizado de “reservas de libre disponibilidad”, que ahora están determinadas por las necesidades de estabilidad económica, no por un hipotético respaldo a la moneda local. Por otro, el sistema financiero integralmente puede diseñarse en función del desarrollo nacional, a pesar de que hasta la reforma el gobierno podía realizar política crediticia a través de los bancos estatales, estaba limitada por el patrimonio de los mismos, su alcance geográfico y capacidad operativa. Una política de créditos blandos dirigidos, aplicados a través de la integridad del sistema financiero, podría permitir el crecimiento de la inversión sin necesidad de un autofinanciamiento a partir de elevados niveles de ganancias, con la consiguiente mejora de la equidad y competitividad.

La expansión de la base monetaria, sus canales y efectos inflacionarios

En el período anteriormente analizado, el principal factor de explicación de expansión de la base monetaria fue la acumulación de reservas por parte del BCRA. El mecanismo funciona de la siguiente manera: el organismo a través de operaciones en el mercado abierto de cambios compra divisas, presionando al alza de la cotización, acumulando reservas e inyectando pesos. Estos pesos fueron parcialmente esterilizados a través de emisiones de títulos nominados en moneda nacional. Los pesos iniciales eran entregados mayormente a los exportadores, mientras que los retirados de circulación a través de títulos públicos pertenecían usualmente a instituciones banca-

rias. Parte de estos fondos esterilizados provenían de los depósitos del sector exportador o eran el resultado del consumo (o inversión) del mismo que, tras “atravesar” el sistema productivo terminaba como depósitos bancarios de otros agentes. Sin embargo también se podía tratar de dinero creado de forma endógena por el sistema bancario.

Gráfico 13: Factores de Explicación de la Base Monetaria. 2003-2012..



Fuente: BCRA.

La política de esterilización asume que el canal de transmisión inflacionaria de la expansión monetaria es la demanda, y que la misma no tiene componentes cambiarios. Pero, si la inflación no es sectorialmente homogénea y tiene componentes tanto importados como cambiarios (Asiain 2010), la potencial expansión monetaria que podría brindar un financiamiento del Tesoro por parte del BCRA o una política de créditos blandos, no debería generar grandes presiones inflacionarias si se dispone de un mercado cambiario contenido y un mercado inmobiliario regulado. En el caso

de la compra-venta de divisas su regulación es cada vez mayor, sin embargo no sucede lo mismo con los mercados inmobiliarios. Su regulación es necesaria si se quiere evitar que la expansión monetaria termine fogueando la especulación con propiedades, que puede ser causante de un incremento de los costos operativos de las empresas (induciendo el alza de los precios con la consiguiente reducción de su competitividad), además de agudizar el grave problema de acceso a la vivienda para las mayorías populares.

Es de destacar que a partir de 2010 el sector público también ha funcionado como un factor importante de expansión de la base, sin embargo no se reproduce el mecanismo del sector exportador, ya que gran parte de la inyección monetaria por parte de los gobiernos termina en el consumo o la producción.

Con la nueva Carta Orgánica se expanden los límites para la expansión monetaria a través del crédito, ya que los bancos perderían el patrimonio de su administración. Una política dirigida al sector productivo no solo podría apuntalar los niveles de inversión, sino que también permitiría dirigirla hacia los sectores considerados clave para un desarrollo sustentable y vigoroso. Los créditos podrían, por ejemplo, financiar proyectos que tiendan a fomentar la sustitución de importaciones o el incremento de las exportaciones, de manera tal de aliviar la presión cambiaria que constituye el principal peligro inflacionario y posible restricción al crecimiento, en el largo plazo.

Pero, si se pretende reorientar el crédito sin incrementar la cantidad de dinero en circulación, la nueva Carta Orgánica brinda los elementos para realizarlo. Así lo expresa el artículo 14 -inciso r-, según el cual el directorio debe ocuparse de:

“Regular las condiciones del crédito en términos de plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza; así como orientar su destino por medio de exigencias de reserva, encajes diferenciales u otros medios apropiados”.

Un ensayo menor del tipo de política monetaria que podría generalizarse se encuentra en el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, que se fondean a partir de la colocación de

títulos del central (Lebac y Novac) a los bancos que luego se ponen a disposición de los mismos pero con una orientación, plazos y tasas determinadas.¹⁶ El fondeo podría realizarse también a través de un incremento de los encajes, con lo que se podría reducir el costo de financiero del Central para ampliar la política de dirección de créditos.

La regulación de la tasa de interés como herramienta redistributiva

La redistribución del ingreso a través de transferencia o modificaciones de la carga tributaria suelen ser muy resistidas socialmente, la subvención a través de tasas de interés reales negativas parecería tener la cualidad de pasar más desapercibida. Asimismo la discrecionalidad podría ser bastante alta, implicando la necesidad de implementar una política de asignación de recursos planificada encuadrada en un plan de desarrollo sectorial. Los perdedores en esta modalidad, en el caso de que implique tasas pasivas reales negativas, son todos los poseedores de activos financieros no vinculados al nivel general de precios, tanto sean agentes privados como públicos.

El potencial de la herramienta es sustancioso, teniendo en cuenta que el crédito total osciló alrededor del 30% del PBI en el último lustro, una tasa real negativa anual del 5% representaría una subvención del 1,5% del PBI.

La regulación de tasas podría también disminuir los niveles de beneficios del sector bancario, si se logra una menor diferencia entre las tasas pasivas y activas. Por otro lado, la reducción de las elevadas tasas de los créditos comerciales puede desincentivar su expansión que tiende a favorecer el consumo de bienes durables de bajo contenido nacional, con su consiguiente impacto en la

¹⁶ Se destinan a financiar nuevos proyectos de inversión productiva, priorizando objetivos de empleo, sustitución de importaciones y producción. Las financiaciones son en pesos, a una tasa fija del 9.90% anual, con plazo de hasta 5 años (incluido el eventual período de gracia de un año como máximo).

balanza comercial. En su lugar, se puede incentivar el crédito hipotecario, a la inversión productiva y su descentralización geográfica, favoreciendo la solución del problema del acceso a la vivienda propia, la sostenibilidad del elevado crecimiento económico y la reducción de las asimetrías regionales.¹⁷⁻¹⁸

Conclusión

La gestión de las finanzas es un elemento central para cualquier proyecto político que busque transformar la sociedad en una determinada dirección. Así lo muestra la historia financiera argentina, donde los grandes proyectos de país han generado una arquitectura financiera funcional a sus metas socioeconómicas. Así lo muestran también, las transformaciones que se fueron dando en las finanzas argentinas en los últimos años hasta llegar al reciente cambio de la Carta Orgánica del BCRA.

Bajo el paradigma liberal, la regulación de las finanzas es dejada en manos del mercado, un eufemismo que implicó, en la práctica, la constitución de un sistema financiero local dependiente del internacional. En esa división internacional de la gestión de las finanzas, el sistema local actuó —básicamente— como un agente que captaba depósitos para el sistema financiero internacional y gestionaba la colocación de créditos externos. La promesa del paraíso liberal conducía a un infierno terrenal. Un salto espectacular del endeudamiento externo, una crónica fuga de capitales, crisis financieras que incluyeron cesaciones de pagos de la deuda y confiscaciones de depósitos, no nos llevaron por la senda del desarrollo, ni siquiera del mercado de crédito.

¹⁷ La obligatoriedad de prestar el 5% de los depósitos en créditos blandos a la producción, en un 50% dirigidos a las pymes, anunciada a comienzos de julio de 2012 es un ejemplo de este tipo de política.

¹⁸ Sobre la distribución geográfica del crédito en Argentina consultar Gorenstein y Schorr (2010).

El paradigma nacional se funda en una concepción alternativa del funcionamiento del sistema económico. En oposición a la tesis clásica de que para invertir se requiere un ahorro previo (que debía estimularse con altas tasas de interés), se encolumna con la idea keynesiana de que el estímulo a la inversión y el gasto (gracias a políticas crediticias blandas) generará la movilización de las fuerzas productivas de cuya consiguiente expansión de los ingresos se obtendrán los ahorros. Tampoco confía en la eficiente asignación de recursos por parte de la iniciativa privada que tiende a concentrar el crédito en el financiamiento del consumo a corto plazo o en líneas de crédito para las grandes empresas. En su lugar, prefieren pautas políticas para la orientación del crédito de acuerdo con las prioridades financieras que impone un determinado proyecto de país: creación de empleo, estímulo a determinadas actividades y regiones, desarrollo de infraestructura, solución de problemas habitacionales o de cuellos de botella como el energético o de divisas, etc.

Las inversiones externas que bajo la interpretación liberal son un flujo de ahorro que permitiría acelerar la inversión local, desde la perspectiva nacional constituye un ingreso de divisas que puede ampliar momentáneamente la capacidad importadora (o de hacer frente a otros gastos en divisas como el pago de deudas, remisión de utilidades o evitar la caída de reservas en caso de corridas cambiarias). Sin embargo, su extrema volatilidad (especialmente en el caso de inversiones financieras) y los compromisos futuros en términos de moneda externa (por pagos de intereses y utilidades), generan inestabilidad cambiaria con una devaluación tendencial de la moneda local con sus negativas implicancias económicas, tanto en términos de distribución del ingreso y crecimiento, como en pérdida de capacidades del sistema local de generar instrumentos financieros que actúen como reserva de valor con su consecuente “fuga de capitales”. Por eso, los regímenes nacionales y populares intentan hacerse de divisas por la vía de políticas comerciales como el estímulo a las exportaciones o a la sustitución de importaciones, buscando disminuir los compromisos financieros externos. La “fuga de capitales” se contiene con restriccio-

nes cuantitativas, ya que la alternativa de una fuerte alza de las tasas de interés local atenta contra los demás objetivos de política económica, tanto por encarecer el crédito como por sus efectos distributivos.

En los últimos años, a medida que fue gestándose un proyecto de país que prioriza la expansión económica con crecientes niveles de autonomía nacional e inclusión social se fueron generando choques con el orden financiero neoliberal que impusieron la necesidad de irlo modificando. En esta línea se inscriben las políticas de desendeudamiento, acumulación de reservas, administración del tipo de cambio y controles cambiarios, que permitieron romper con la dependencia del sistema financiero respecto del humor de los mercados internacionales.

El intervencionismo aparece por necesidad, no necesariamente por convicciones teóricas del equipo económico de turno. Ello explica que convivan prácticas monetaristas como las “metas cuantitativas” o las reservas de “libre disponibilidad” (que serán desterradas con la reforma de la Carta orgánica del BCRA), junto a políticas que aseguraron una mayor incidencia del Estado en el sistema, como ser la nacionalización de las AFJP.

Sin embargo, la banca privada continuó teniendo el principal papel en la captación de depósitos y otorgamiento de créditos, que se orientaron a la compra de bonos públicos, algunos préstamos a grandes empresas y el financiamiento del consumo. El aprovechamiento de las tasas pasivas negativas en términos reales, y los elevados *spreads* —especialmente en el financiamiento del consumo— generaron un sistema con elevadas ganancias para las entidades. La falta de financiamiento a la inversión obligó a las firmas a financiarse con sus propias ganancias acumuladas (que fueron muy elevadas a lo largo del período).

La reforma de la Carta Orgánica del BCRA y la demorada derogación de la Ley de Convertibilidad abren un nuevo paradigma en la regulación de las finanzas. Se termina de sepultar la asociación del valor de la moneda con el nivel de respaldo en divisas heredado de la Ley de Convertibilidad, permitiendo acentuar la desvinculación

entre el sistema financiero nacional y el externo. De ahora en más, los objetivos de reservas tienen relación con las variables que impliquen compra ventas de divisas (importaciones, exportaciones, pagos de intereses, remisión de utilidades, fuga de capitales, etc.). Los controles a la compra de dólares dan un respaldo práctico a las letras de la nueva Carta Orgánica, al debilitar el principal mecanismo que vincula la política monetaria interna con las reservas: el riesgo de que la monetización de la economía nacional termine impactando en una mayor compra de dólares. De la eficacia de esos controles depende en gran parte la posibilidad práctica de alcanzar los nuevos objetivos del Central.

En el nuevo marco institucional, la política de créditos pasa a depender de objetivos productivos y distributivos internos con una mayor capacidad estatal de intervención, ya sea regulando las tasas, plazos y orientación de los créditos que otorgan las entidades, o bien, creando líneas propias de crédito. De esta manera, están creados los instrumentos para revertir el bajo financiamiento a la inversión productiva y a la vivienda, así como su concentración geográfica y patrimonial.

Bibliografía

- Alberdi, J. B., 1934, *Estudios póstumos. Interpretación económica de la historia política argentina y sudamericana*, Talleres Gráficos Argentinos, Buenos Aires.
- Asiain, A., 2011, “La inflación bajo el régimen de tipo de cambio competitivo”, Documento Técnico N° 2, CEMOP-Madres Plaza de Mayo.
- Asiain, A.; Gogliormella, C. y M. Frydman, 2012, *Aportes para la Argentina de la experiencia de cesación de pagos de Ecuador*, Centro Cultural Cooperación (en imprenta).
- Basualdo, E. y Kulfas, M., 2000, “Fuga de capitales y endeudamiento externo en Argentina”, *Realidad Económica*, N° 173.
- Bunge, A., 1984, *Una Nueva Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Del Pino Suarez, E.; Kupelian R. y G. Wierzba, 2010, “El sistema financiero argentino. La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real”, DT N° 33, CEFID-AR.
- Diamand, M., 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires.
- Fragueiro, M., 1976, *Cuestiones argentinas y Organización del Crédito*, Solar Hachette (1ª Ed. 1850), Buenos Aires.
- Golonbek, Claudio y Pablo Mareso, 2011, “Sector Financiero Argentino 2007/2010. Normalización, evolución reciente y principales tendencias”, CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 36.
- Gorenstein, S. y M. Schorr, 2010, “Alcances regionales del financiamiento público en la Argentina. Una mirada de conjunto”, *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Año 10, Número 15, Santa Fe.
- Hernández Arregui, J.J., 2004, *La formación de la conciencia nacional*, Peña Lillo, Buenos Aires.
- Keynes, J.M., 1990, *The General Theory of Employment, Interest and*

Money, FCE, Méjico.

- Libman, E., 2009, “La fragilidad financiera en el Centro y en la Periferia”, trabajo preparado para el primer Congreso de ADEA, 24 y 25 de Agosto, Buenos Aires.
- López, R., 2010 i, *La Revolución de Mayo. Entre el monopolio y el libre comercio*, Ediciones Madres Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- López, R., 2010 ii, *La Independencia y la guerra civil. Liberalismo vs proteccionismo*, Ediciones Madres Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- López, R. y G. Wierzba, 2011, “La regulación de la banca en Argentina”, DT n°37, CEFID-AR.
- McKinnon, R., 1974, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, CEMLA, Méjico.
- Martínez de Hoz, J.A., 1981, *Bases para una Argentina Moderna 1976-80*, Buenos Aires.
- Olivera, J., 1983, “Dinero pasivo internacional y hegemonía monetaria”, *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 89.
- Prebisch, R., 1921-2, “Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero”, *Revista de Ciencias económicas*, N° 3-4.
- Puiggrós, R., 1986, *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Rosa, J.M., 1988, *Historia Argentina*, Oriente, Buenos Aires.
- Schumpeter, J., 1934, *The theory of Economic development*.
- Schvarzer, J., 1983, *La lógica política de la política económica*, CI-SEA, Buenos Aires.
- Wierzba, Guillermo, Estela Del Pino Suárez, Romina Kupelian, 2010, “El sistema financiero argentino. La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real”, CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 33.

De la especulación financiera a la inversión productiva: el sector seguros en las dos últimas décadas

**Guido Filippo - Gonzalo Flores Kemec
María von Zeschau - Santiago Fraschina**

1. Introducción

El objetivo que nos planteamos para este trabajo es presentar un análisis comparativo del funcionamiento y la dinámica del sector seguros en Argentina durante las dos últimas décadas. Desde esta perspectiva, nos proponemos comparar los principales aspectos de la industria aseguradora y de las políticas públicas dirigidas hacia el sector entre la última fase del período neoliberal o de “valorización financiera” (que abarca doce años en total; los diez años que duró la convertibilidad cambiaria y los dos años siguientes) y, a partir de 2003, el comienzo de un modelo económico de desarrollo con inclusión social.

Para tal fin, a lo largo del trabajo se analizará la evolución de las principales variables que atañen al sector, considerando el impacto de las políticas macroeconómicas y sociales que definen las condiciones en las que se desarrolla la actividad. En este marco, se detallarán los lineamientos más relevantes de las políticas emanadas desde el Estado, para finalizar con el lanzamiento del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020 (PlaNeS 2020), realizado durante 2012.

El cambio en el modelo económico y social definido en 2003 tuvo un impacto positivo en las principales variables del sector. La industria aseguradora local, componente fundamental en el sistema de previsión social, tomó un nuevo impulso. No obstante, aunque haya registrado un crecimiento significativo en los últimos años,

todavía muestra un importante potencial para continuar su crecimiento y consolidarse. El desafío, en el modelo de crecimiento con inclusión, es convertirse en un sector relevante para la administración óptima de los riesgos de la economía y en un pilar en el mecanismo de ahorro e inversión que canalice recursos para las actividades productivas.

A partir de estas concepciones, desde el Estado se implementaron políticas estructurales que comenzaron a reformular por completo al sector. En este sentido, pueden mencionarse los cambios en el régimen de inversiones, el fomento a la actividad reaseguradora local y las medidas tendientes a incrementar su eficiencia y transparencia. Estas políticas pueden comprenderse en el marco del PlaNeS 2020, que contiene todos los objetivos, políticas y acciones definidos para el sector y que fue elaborado en forma conjunta y participativa entre las autoridades políticas y todos los agentes que forman parte de la actividad.

A fines de la década del 30, con el fin del modelo agroexportador y el comienzo de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, la industria del seguro vuelve a cobrar impulso. En los comienzos de la actividad en Argentina, la expansión del sector dio origen a las primeras instituciones públicas, con el objetivo de regular la actividad, generando una mayor presencia del Estado, así como compañías de capitales nacionales. El 21 de julio de 1937, se creó la Superintendencia de Seguros de la Nación mediante el Decreto 108295, durante la gestión del presidente Agustín P. Justo. Posteriormente se creó el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) mediante el Decreto 15345/46, lo que luego pasó a ser el Instituto Nacional de Reaseguros —INdeR—. Al promediar la década de 1960, se dictaron la Ley 17418 (1967), que se refiere a aspectos sobre el contrato del seguro; la Ley 20091 (1973), que establece el régimen de las entidades aseguradoras y su control; y la Ley 22400 (1981), que regula la actividad de intermediación de los productores-asesores de seguros. La situación actual requiere volver a definir las instituciones y los mecanismos para mejorar y fortalecer

la regulación del Estado en la actividad aseguradora, pensada como parte del sistema de seguridad social, proceso dentro del cual parece surgir como necesidad la actualización de las leyes y del marco normativo.

2. Descripción del modelo económico de los noventa en el mercado asegurador

La década de los noventa estuvo caracterizada por la búsqueda de mayor rentabilidad por parte de capitales especulativos internacionales que se volcaron hacia los mercados emergentes, con el objetivo de colocar su liquidez y obtener así mayores ganancias. En este sentido, este período estuvo marcado por los significativos avances en los procesos de globalización y de desregulación financiera, que crearon las condiciones para la colocación de excedentes de capital en todos los sectores de la economía de los países en vías de desarrollo.

La República Argentina no fue la excepción como destino para esos fondos. En el marco de emergencia económica por la crisis hiperinflacionaria de fines de la década de los ochenta, el supuesto consenso de la década menemista para la aplicación de una plena desregularización financiera y comercial y la integración al mundo en las formas propuestas por los poderes centrales fueron la puerta de ingreso para la llegada de esos capitales financieros.

El nuevo modelo financiero-especulativo demandó diversas reformas estructurales, como las privatizaciones de empresas estatales y la concesión de activos públicos, que buscó de modo evidente debilitar el poder del Estado para intervenir en la economía nacional. Se concretó el establecimiento de un esquema de valorización financiera, desentendido del proceso de desarrollo productivo con inclusión social.

Ese esquema, donde el endeudamiento fue mayormente captado por un sector público que se encontraba fuertemente condicionado por los préstamos del FMI, se completó con la concentración y extranjerización de nuestra economía, en favor principalmente de los

grandes grupos económicos y en perjuicio de la estructura productiva alcanzada hasta ese momento y, especialmente, de las condiciones generales de vida de la población.

Las principales medidas llevadas a cabo en esta década por recomendación de los organismos financieros internacionales, dentro de las cuales se encontraron las privatizaciones y la fijación del tipo de cambio en relación con el dólar en un nivel no competitivo para la industria nacional, consistieron en: reducciones arancelarias y eliminaciones de cupos al comercio exterior; el levantamiento de las restricciones que existían sobre los movimientos de capital; la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central para limitar el financiamiento al gobierno y el otorgamiento de redescuentos; la flexibilización laboral y, finalmente, la integración de los sistemas financieros nacionales con los mercados internacionales, que eliminó las reglamentaciones estatales vigentes que restringían la participación extranjera en la bolsa de comercio y en la compra de títulos públicos.

Como consecuencia, el Estado perdió gran parte de su rol como regulador de los mercados, lo que implicó una inversión en los roles, deviniendo en una pérdida de autonomía, a favor de los capitales financieros mayoritariamente de origen extranjero. Este proceso de desvalorización del rol del Estado como agente regulador de la vida social y económica fue, al mismo tiempo, complementado e impulsado por los sectores de poder, tanto en el ámbito político como mediante los medios de comunicación.

En este marco, los fuertes cambios en materia de política económica de la década de los noventa reestructuraron profundamente el mercado asegurador. El país vivió la profundización de un modelo basado en la liberalización y desregulación de los mercados, modelo que requirió el retroceso del Estado hacia una posición subsidiaria y eminentemente garante de las rentabilidades financieras especulativas de escasos nexos con las estructuras productivas.

Este nuevo contexto contribuyó a acelerar el proceso de concentra-

ción y extranjerización del mercado asegurador, en una carrera donde las compañías nacionales cedían permanentemente terreno al capital extranjero. La atenuación del Estado como institución rectora de la actividad y un marco normativo acorde con el modelo imperante, produjeron situaciones indeseables en el sector, como la mayor dependencia del capital extranjero y de los grupos económicos internacionales, con una mayor volatilidad en la industria aseguradora generada por la creciente influencia de los ciclos internacionales del capital.

En este período, las políticas públicas en el sector asegurador estuvieron —en consonancia con el modelo económico imperante— orientadas a la liberalización y desregulación del mercado. En esos años sobresalen los siguientes hitos:

► 1992: se produce la liquidación del INdeR, organismo reasegurador monopólico del Estado, a quien todas las compañías debían ceder sus riesgos y que funcionaba como sostén de muchas entidades. Su liquidación determinó un rápido y contundente proceso de extranjerización del mercado, como parte del proceso de desregularización y aumento de la dependencia del capital externo, al que las aseguradoras recurrieron en concepto de reaseguro.

► 1994: Se sancionó la Ley 24241 que instauró el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), modificando el tradicional sistema previsional de reparto en uno mixto. Este sistema mixto consistía en la coexistencia de un sistema denominado “de reparto”, administrado por el Estado; y un sistema de capitalización, en el que los aportes eran administrados por administradoras privadas creadas a este efecto (AFJPs). Los beneficiarios del régimen de capitalización individual podían optar como modalidad de pago de las jubilaciones y pensiones entre el retiro programado (a cargo de las AFJPs) o la renta vitalicia, administrada por compañías de seguro de retiro. En este esquema, el sector brindaba el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Las reformas en los sistemas previsionales fueron fomentadas en los países de América latina por las políticas del FMI y del Banco

Mundial, y generaron en nuestro país importantes desequilibrios fiscales que se financiaban con la emisión de deuda.

► 1994: se privatiza la aseguradora estatal “La Caja Nacional de Ahorro y Seguros”, una empresa emblemática que funcionaba como instrumento regulador y que permitió acceder al seguro a muchos sectores sociales.

► 1995: Se sancionó la Ley 24557 de Riesgos del Trabajo, que estableció la creación de un subsistema de la seguridad social a través de la cobertura de los riesgos del trabajo por parte del sector seguros. Lo establecido en esta ley, de contratación obligatoria para empleadores y con primas definidas como porcentajes de la masa salarial según la actividad, generó la creación de las ARTs, aseguradoras que hasta hoy administran los riesgos laborales y que son un componente significativo del rubro.

► 1998: se aumentaron sensiblemente las exigencias de capitales mínimos y se abrió el registro para la inscripción de nuevos operadores, que se mantenía cerrado desde 1977. Las medidas contribuyeron a acelerar el proceso de concentración del mercado asegurador, por compras, ventas, fusiones, revocaciones y liquidaciones de compañías de seguros.

En lo que respecta a la industria aseguradora, el panorama económico inicial de la década de los noventa impulsó un incremento significativo en la producción de primas. Este impulso inicial respondió al aumento en la actividad en los primeros años de la década del noventa, y a la creación de seguros obligatorios que representaron el seguro colectivo de fallecimiento e invalidez y de riesgos del trabajo.

Sin embargo, de la misma forma que para el conjunto de la economía, este proceso carecía de sustentabilidad. La propia dinámica económica iba a frenar ese crecimiento, al mismo tiempo que no se obtenían los supuestos beneficios en términos de eficiencia o competitividad del sector que podía traer el acceso del capital externo.

En definitiva, los principales hechos que afectaron al sector en este período podrían ser resumidos en los siguientes puntos:

▷ Se produjo una profunda reforma con la excusa de que para lograr la eficiencia en la actividad aseguradora había que suprimir las distorsiones producto de las regulaciones del Estado que evitan la libre competencia. Con este diagnóstico se provocó un proceso de liberalización que modificó la estructura del mercado asegurador, e implicó el otorgamiento de una mayor libertad de acción del mercado respecto de las normas preexistentes.

▷ El marco regulatorio permitió una mayor libertad a las aseguradoras en cuanto a la determinación técnica de las primas, eliminándose restricciones en cuanto a valores uniformes y de sostén para la actividad. Esta situación generó irregularidades en el mercado que se tradujeron en el deterioro del desempeño del sector.

▷ Se incorporaron al mercado una gran cantidad de aseguradoras extranjeras, principalmente de origen europeo y estadounidense. Estas compañías ingresaron al mercado local a través de la compra de aseguradoras nacionales, y también tomando participaciones mayoritarias de los capitales de las aseguradoras nacionales.

▷ Durante la década de los noventa, no se fomentó el desarrollo del capital local para atender parte de las necesidades del sector. Las aseguradoras de menor tamaño y escala vieron disminuidas sus posibilidades de acceder a condiciones de reaseguro similares a las obtenidas por las aseguradoras de mayor tamaño, o por aquellas pertenecientes a grupos económicos de capitales extranjeros.

Es importante señalar también algunas prácticas que comenzaron a ser favorecidas por el funcionamiento del mercado de reaseguros. Por ejemplo, el diseño de programas de reaseguro por grupos económicos internacionales para administrar flujos de fondos dentro del grupo o funcionar con bajo nivel de capitalización con apoyo de la casa matriz, y la contratación de programas de reaseguro diseñados simplemente para generar activos en el exterior.

A su vez, la posibilidad de administrar componentes del sistema de previsión social atrajo el interés de grupos económicos internacionales y/o grupos no tradicionales, que se integraron con el objeto

de obtener rentabilidades altas en el corto plazo pero sin considerar la sustentabilidad de la industria. Se produjo la aparición de muchos operadores con el enfoque más puesto en la actividad de intermediación. Estos operadores estaban muchas veces vinculados a la administración financiera y al rol del desarrollo de banca-seguros (venta de productos de seguros a través de un banco).

En muchos casos, el desarrollo de múltiples canales de comercialización como banca-seguros no ayudó al desarrollo de la actividad, por los inconvenientes que las operaciones encuentran para su desarrollo, como la falta de transparencia en la venta, problemas de atención a asegurados y beneficiarios, etc.

Durante el período, persistieron enormes problemas de regulación y falta de control. Se produjo el cierre de aseguradoras importantes, con serios inconvenientes para la atención de los pasivos que se habían generado, que afectaron la reputación de todo el sector.

El desarrollo e implementación de seguros innovadores y de múltiples canales de comercialización no dio resultados los esperados. Algunas de las razones están asociadas con el alto costo de los productos, por la idea de generar ganancias a corto plazo por parte de las aseguradoras; con la mala política de administración de activos; la recesión económica; y finalmente con la falta de compromiso de largo plazo de muchas aseguradoras extranjeras en el momento de utilizar el patrimonio para solventar los riesgos del negocio. Cabe destacar que, en el momento de la crisis de 2001 y 2002, no existió compromiso por parte de la gran mayoría de las casas matrices, prevaleciendo una visión de corto plazo.

En este contexto, la crisis asestó entonces un duro golpe al mercado asegurador ya que resquebrajó la confianza de los asegurados. Los seguros de vida con ahorro (vida individual y retiro), que habían experimentado cierto impulso inicial, fueron afectados, en primer lugar por la falta de desarrollo y por problemas de eficiencia y en segundo lugar, por los inconvenientes en la administración de las inversiones. La crisis de 2001 provocó fuertes desequilibrios entre los activos y pasivos de las compañías frente a la gran cantidad de

rescates y demandas judiciales efectuadas por los asegurados solicitando la devolución de sus fondos en la moneda pactada en los contratos. A partir de entonces, muchas empresas buscaron readaptarse a las nuevas condiciones para poder sobrevivir.

El estallido de la crisis en diciembre de 2001 y su prolongación hasta los inicios de 2003, marcaron la culminación de un modelo de acumulación basado en la especulación, la primarización de la estructura económica y el repliegue de las actividades productivas que promueven el crecimiento del valor agregado. Por eso la devaluación y la consecuente pulverización del salario de los trabajadores, la confiscación de los depósitos de los pequeños ahorristas, no son la consecuencia de coyunturas eventuales emanadas de los avatares de la economía, sino que constituyen la síntesis de un modelo económico general que, si bien funcionó durante décadas, no tenía ninguna pretensión de desarrollo de las bases de la economía, y que, por lo tanto, carecía de una verdadera sustentabilidad en el tiempo.

Dentro de este proceso, es importante destacar las consecuencias sociales. La destrucción de la estructura productiva del país provocó el mayor grado de precarización laboral registrado por nuestro país: casi la mitad de la población económicamente activa era desempleada o sub-ocupada; la informalidad laboral alcanzó a la mitad de los asalariados. En 2002, el 54% de la población era pobre; es decir más de 15 millones de personas se encontraban en esta situación. Adicionalmente, la cuarta parte de la población argentina quedó hundida en la indigencia; 9 millones de personas no tenían ingresos suficientes para comprar los alimentos básicos.¹

Este nuevo modelo marcó el endeudamiento público y privado, la deuda externa pasó del 40% del PBI a principios de la Convertibilidad al 160% tras el estallido de la crisis. Esta situación promovió la fuga de capitales, que no casualmente creció en la misma proporción que la deuda a lo largo de todo el período de la Convertibilidad, situación que acentuó la crisis de balanza de pagos.

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En definitiva, los problemas macroeconómicos y sociales terminaron finalmente atentando contra el desenvolvimiento de la actividad. Luego de una primera etapa de auge, las fallas de control y supervisión, la concentración y extranjerización, la dependencia del capital extranjero y la falta de promoción del acceso al reaseguro nacional dañaron profundamente al sector.

En la década de los noventa las aseguradoras de mayor trayectoria y tradición (principalmente las entidades de capitales nacionales, y las más vinculadas con los sectores productivos nacionales) perdieron su estabilidad y las condiciones para asegurar su solvencia y sustentabilidad. Al mismo momento se creó la atmósfera para la generación de rentabilidades extraordinarias en la industria, por efecto, por ejemplo, de la falta de regulación de las operaciones que realizaban las aseguradoras extranjeras o la administración de los recursos de parte de los sistemas de previsión social.

3. Descripción del modelo económico actual en el mercado asegurador

Luego de atravesar una de las peores crisis económicas en la historia de Argentina la recuperación económica comenzó a vislumbrarse en 2003. La economía real comenzó su recuperación impulsando la actividad aseguradora. El crecimiento del producto jugó un papel muy importante en la recuperación del sector seguros, que en la segunda mitad de 2003 comenzó a crecer nuevamente.

Los factores más relevantes en la recuperación y el incremento en la actividad económica fueron los asociados al crecimiento en las actividades industriales y la generación de empleo de calidad (mayores salarios y empleos registrados). Los niveles de desigualdad social experimentaron una fuerte reducción, con una drástica caída de la tasa de pobreza.

Este contexto, marcado por factores como el crecimiento del empleo formal, el incremento del Salario Mínimo Vital y Móvil,

y el fortalecimiento del sistema de seguridad social, junto con la dinámica del sector agropecuario y el crecimiento de las exportaciones, se produjo un fuerte impulso al desarrollo de los seguros patrimoniales y de riesgos del trabajo. Se lograron tasas de crecimiento sostenidas, se recompuso la confianza en la actividad aseguradora y se redefinió el rol del Estado como ente rector y regulador de la actividad, y como promotor de las transformaciones deseadas.

Durante los primeros años, la industria del seguro cobró impulso aprovechando el fuerte crecimiento de la economía en general y del sector automotriz en particular. Una vez que se logró la consolidación económica del sector, las políticas públicas se orientaron para transformarlo estructuralmente. Esto implicó que el Estado vinculara las principales variables económicas que se determinan en la producción de los seguros con la columna vertebral del modelo general. El objetivo de las medidas implementadas es que el sector asegurador contribuya en la medida que le corresponde al desarrollo de la economía del país, considerando, a su vez, que ese desarrollo permitirá el crecimiento y la consolidación del propio sector. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner concretó en octubre de 2012, el lanzamiento del Plan Nacional Estratégico del Seguro (PlaNeS) 2012-2020, que será abordado en detalle en este capítulo.

En 2012 la producción (calculada como el valor de las primas emitidas) alcanzó los 59 347 millones de pesos. A precios constantes de ese ejercicio, en el período 2002/2003 dicha variable se ubicó en 22 248 millones de pesos. De este modo, el incremento en la producción para esos nueve años, alcanzó el 167%.²

Respecto del comportamiento del mercado, se puede trazar la primera diferenciación entre los múltiples tipos de seguros existentes en función al sujeto (persona) y el objeto (patrimonio) asegurado: seguros de personas y seguros patrimoniales.

² Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación. Sistema de consulta de Balances.

Ramo	Participación porcentual en el total de primas emitidas	
	Ejercicio 2003	Ejercicio 2012
Seguros de Daños Patrimoniales	68,80%	79,40%
Seguros de Personas	31,20%	20,60%
Total	100%	100%

Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación. Sistema de consulta de Balances.

De acuerdo con la tabla precedente, la mayor participación en el mercado corresponde a los seguros patrimoniales, que en el período 2012, generó primas por un monto de 47 144 millones de pesos, lo que representó el 79,4% de la producción total. Los seguros de personas, el 20,6% restante, ascendieron a 12 203 millones de pesos.

El crecimiento del ramo de los seguros de daños patrimoniales respondió, fundamentalmente, al sostenido incremento en las ventas de automotores que se registró en el país luego de la salida de la crisis. Asimismo, si bien poseen una participación más reducida que la del ramo automotor, los seguros de riesgos del trabajo han ganado espacio durante la última década y representan un segmento muy importante del mercado en la actualidad. Así, de una producción de 2082 millones de pesos (a precios de 2012) para el período 2003, el valor de las primas emitidas en 2012 se ubicó en 15 530 millones de pesos. Es decir, su volumen se multiplicó más de siete veces y su participación en el mercado total de seguros pasó del 9% al 26% en el período señalado. Actualmente este tipo de seguros representa el 32,6% de los seguros patrimoniales. Este inmenso avance está íntimamente vinculado a tres factores básicos:³

- a) El crecimiento del número de trabajadores registrados en el mercado laboral, que según las estadísticas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación pasaron de 4,7 millo-

³ Fuente: Libro PlaNeS. Superintendencia de Seguros de la Nación.

nes de personas en 2003 a casi 8,7 millones en 2012,⁴ por los aumentos en los puestos de trabajo y por los importantísimos esfuerzos gubernamentales para combatir el trabajo informal.

b) El aumento del salario real.

c) Las mejoras en los niveles reales de cobertura brindados por este seguro, por efecto de los cambios en la normativa.

En la siguiente tabla se detalla la composición porcentual de los seguros patrimoniales y de personas para los años 2003 y 2012:⁵

Ramo	Ejercicio 02-03	Ejercicio 11-12	Diferencia
Composición de los seguros patrimoniales			
Incendio	12,0%	4,1%	-7,9%
Combinado Fliar.	5,1%	5,0%	-0,1%
Automotores	47,9%	43,9%	-4,0%
Transp. Públ. A Pas.	0,6%	0,3%	-0,3%
Riesgos del Trabajo	13,6%	32,6%	19,0%
Granizo	4,7%	2,4%	-2,3%
Responsabilidad Civil	4,0%	2,1%	-1,9%
Robo	1,5%	0,9%	-0,6%
Caución	2,6%	2,1%	-0,5%
Crédito	0,2%	0,2%	0,0%
Accidentes a Pasajeros	0,0%	0,0%	0,0%
Aeronavegación	1,3%	0,3%	-1,0%
Técnico	2,0%	1,4%	-0,6%
Transporte Cascos	0,9%	0,2%	-0,7%
Transporte Mercaderías	2,7%	1,8%	-0,9%
Otros Riesgos	0,8%	2,6%	1,8%
Total	100%	100%	

Sigue cuadro

⁴ Fuente: SRT. www.srt.gov.ar/estadisticas/series/co/Serie_historica%20-%20Segun_ART_o_empleador_autoasegurado.xls

⁵ Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación.

Composición de los seguros de personas			
Accidentes Personales	4,0%	12,5%	8,5%
Salud	0,2%	1,1%	0,9%
Vida Individual	15,6%	12,0%	-3,6%
Vida Colectivo	24,6%	60,5%	35,9%
Vida Previsional	10,6%	0,0%	-10,6%
Sepelio Individual	0,4%	0,5%	0,1%
Sepelio Colectivo	1,9%	3,4%	1,5%
Retiro Individual	4,1%	0,6%	-3,5%
Retiro Colectivo	3,7%	8,6%	4,9%
Rentas Vit.y Periódicas	33,2%	0,9%	-32,3%
Total	100%	100%	

Las importantes mejoras ocurridas durante la recuperación, gracias a la implementación de políticas por parte del Estado, contribuyeron a la rápida y sólida recuperación económica en nuestro país, que permitió la reconversión del sector seguros luego de haber caído de forma abrupta durante la crisis, precedido además por un período de estancamiento. Este proceso de recuperación estuvo caracterizado por importantes cambios estructurales en el área, entre los cuales podemos citar:

▷ El crecimiento de la producción del sector, a partir de la mejora en las actividades económicas en todas las regiones del país. La recuperación y fortalecimiento de los grupos aseguradores de capitales nacionales, con larga tradición aseguradora gracias al aumento en el nivel de actividad de las economías regionales. En este sentido, se observó un marcado incremento de la actividad en provincias como Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Río Negro, Jujuy y Tucumán. Al mismo tiempo, se evidenció un retroceso de grupos económicos asociados a la intermediación financiera, sin tradición en la industria y con una visión de corto plazo.

▷ El crecimiento del empleo formal implicó una mayor importancia en el sistema de riesgos del trabajo, como consecuencia del incremento del empleo industrial y el aumento de los ingresos por la recuperación del salario real.

- ▷ La aparición de grupos aseguradores focalizados en ramos específicos, como el desarrollo de los seguros agropecuarios.
- ▷ Sustitución de reaseguro de capitales externos por experiencias de asociación local, como el sector cooperativo.
- ▷ El debilitamiento de grupos económicos que participaban en la industria aseguradora, pero con su énfasis puesto en la intermediación, mediante la venta de seguros con transferencia de riesgos a otras aseguradoras o reaseguradoras del exterior, ligadas a la especulación financiera y sin tradición ni vocación aseguradora.
- ▷ El aumento de las sumas aseguradas en los seguros de personas vinculados al valor del salario. De esta forma, la suma asegurada se calcula en relación con el nivel salarial, a fin de mantener un adecuado nivel de cobertura.
- ▷ El crecimiento del consumo generó gran desarrollo de los seguros de personas asociados.

Luego de esta primera etapa de salida de la crisis, comienza un proceso de consolidación y mejoras en el sector. En este sentido, la consolidación de la actividad está relacionada con los siguientes procesos:

- ▷ El incremento en las prestaciones. Por ejemplo, los aumentos en las indemnizaciones por accidentes viales y en las prestaciones del sistema de riesgos del trabajo, con las distintas reformas en la ley.
- ▷ El aumento en los niveles de cobertura. Por ejemplo, el incremento en los seguros de vida vinculados a la mejora en el poder adquisitivo de la población y el incremento de los seguros con cobertura de cascos en el ramo automotor, entre otros casos.
- ▷ Este proceso trajo como consecuencia cambios en la regulación, orientados a mejorar las prácticas del sector y a fomentar su modernización. Estos cambios pueden ser llevados a cabo en un contexto de mayor solvencia de la industria y en ámbitos de menor incertidumbre. Cabe destacar las acciones llevadas adelante por la SSN en relación con: la nueva normativa sobre procedimientos para llevar a cabo los controles internos, la necesidad de obtener

resultados técnicos positivos para las aseguradoras, la nueva normativa en relación con la prevención y control de lavado de activos, la adaptación de los contratos de seguros en relación con la Ley de Defensa del Consumidor, el fomento a la creación de un mercado de reaseguros nacional y la repatriación de capitales.

▷ La optimización del sector a partir de cambios en los mecanismos de comercialización de seguros que implicaron, entre otras cosas, mayores controles sobre los agentes institorios⁶ y avances contra las prácticas abusivas en el mercado.

▷ La recuperación por parte del Estado de su rol central en el sistema de previsión social, tomando la administración de los fondos, y garantizando el beneficio de las personas en la etapa pasiva, cuando otrora las aseguradoras actuaban como intermediarios y existían riesgos de insolvencia.

▷ El reconocimiento por parte del Estado del rol del sector asegurador en la administración del sistema de riesgos del trabajo y en la prevención de accidentes laborales.

▷ El fomento, por parte del Estado, de las buenas prácticas y la transparencia en la gestión de las aseguradoras y creciente protección de los derechos de asegurados y beneficiarios del sistema.

Para apreciar la consolidación del sector, también es importante estudiar la evolución el peso relativo de los seguros en la economía. Para el ejercicio 2011-2012, las primas emitidas representaron alrededor del 2,98% del PBI, cuando en 2003 eran el 2,52%. Por los efectos de la crisis económica, en el período 2001/2002 el PBI cae con mayor fuerza que la producción de seguros, aumentando considerablemente la participación del sector, que llega al 3,82%.⁷

⁶ El agente institorio reviste el carácter de representante del asegurador con facultades para celebrar contratos dentro del marco del mandato comercial, pero no puede ser considerado un factor dado que su accionar está limitado a la contratación de seguros y no a la actividad toda de la empresa. Fuente: http://www.news-matic.e-pol.com.ar/index.php?pub_id=99&sid=619&aid=28060&eid=33&NombreSeccion=Jurisprudencia%20nacional&Accion=VerArticulo.

⁷ Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación.

Eso se debe, entre otras causas, a que los contratos de seguros tienen plazos anuales, existiendo cierto rezago temporal en el impacto de las crisis. En ese contexto de caída de la actividad, el alto porcentaje del indicador no refleja el verdadero tamaño del sector asegurador en la economía, por lo que debe interpretarse con cautela. Por eso, el crecimiento sostenido durante los últimos años, en un contexto de expansión generalizada de la actividad económica, refleja apropiadamente la consolidación del sector.

En los últimos años, la participación del sector de seguros sobre el PBI se ha incrementado de forma sostenida. Este indicador, utilizado normalmente para observar el desarrollo de la actividad aseguradora y relacionado positivamente con el desarrollo económico, refleja la consolidación de la actividad.

La producción de seguros en Argentina, aun en el esquema actual de consolidación, tiene amplias oportunidades de crecimiento, ya que aún se encuentra muy lejos de los promedios mundiales, y por debajo de algunos países de la región como Chile, Venezuela y Brasil. Mientras que la relación en Argentina ascendió en el ejercicio 2011-2012 a 2,98%, a nivel mundial alcanza el 6,6 % del PBI.⁸

En general, en los países con mayor desarrollo los seguros de personas tienen una amplia participación, por efecto de las primas de seguros destinadas al ahorro. En este momento, surge como un desafío el desarrollo de los productos destinados a la administración de ahorro como complemento del sistema de previsión.

En cuanto a los niveles de concentración, el mercado se caracteriza por ser amplio, segmentado por rubros y con una importante diversificación geográfica. En este sentido, las participaciones de las mayores empresas se diluyen en el total de primas de seguros emitidas. Sin embargo, lo anterior no implica que no haya posiciones dominantes, dado que algunos grupos operan en los distintos rubros. Del total de la producción, 16 aseguradoras concentraban hacia el ejercicio 2011-2012 cerca del 50% de la producción del total de

⁸ Swiss Re. Sigma 3/2012. *World Insurance in 2011*.

primas. Mientras que si consideramos las 163 compañías restantes concentran el otro 50% de la producción del total de primas.

Asimismo, el caudal de producción anual del sector permite generar un nivel de inversiones que aseguran el cumplimiento de los compromisos de cobertura, sustentabilidad y solidez necesarios, y a su vez la colocación de dichos fondos en el mercado permite dinamizarlo, constituyendo la industria aseguradora un importante inversionista institucional.

Podemos analizar algunas variables⁹

Niveles de producción

Actualmente, la industria aseguradora ha presentado un comportamiento creciente correlacionado con la evolución del Producto Nacional en la última década. A partir de 2003 el mercado de seguros ha cursado una importante expansión y, en efecto, desde su piso de producción del ejercicio 2003 hasta el ejercicio 2012 el nivel de primas aumentó un 167% (medido en valores constantes de 2012). Por otra parte, gracias a la dinámica favorable que impactó en el sector, se han recuperado los niveles de producción superando incluso los registrados previo a la caída el régimen de Convertibilidad, es decir, desde la crisis más profunda de la historia argentina.

Evolución de la rentabilidad

En el ejercicio económico finalizado el 30 de junio de 2012, las compañías de seguros ganaron 3980 millones de pesos, lo que representa en términos reales, un incremento del 2,6% respecto del ejercicio anterior. Si bien durante la última década los resultados técnicos consolidados fueron negativos en todos los años, a partir de 2006 los resultados financieros¹⁰ superaron a los técnicos, y la

⁹ Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación. Sistema de consulta de Balances, informes publicados por la SSN.

¹⁰ Los resultados financieros, generados por la administración de las inversiones, comienzan a ser positivos en 2003.

actividad comenzó a tener rentabilidad positiva. Para ese año arrojó una ganancia, a precios de 2012, de 1012 millones de pesos. Cabe recordar que en todo el período comprendido entre 1994 a 2005, el sector asegurador presentó resultados negativos, por lo que desde la mirada empresarial, hasta ese año, se trataba de una actividad eminentemente deficitaria.

Se debe remarcar que el sector asegurador se sostuvo en los últimos años compensando los resultados técnicos negativos con los resultados financieros. Surge entonces como desafío para el sector la necesidad de generar resultados técnicos positivos.

A continuación se presenta la evolución y la composición de las inversiones de las entidades aseguradoras.

Composición de la cartera de inversiones

El caudal de producción anual de la actividad aseguradora genera a año tras año, un nivel de inversiones cuya rentabilidad es fundamental para el cumplimiento de los compromisos con los asegurados, además de otorgarle sustentabilidad y solidez al sector. Por el volumen del capital invertido, la colocación de dichos fondos en el sistema financiero y/o en la economía real, transforman a la industria aseguradora en un importante inversionista institucional y en una pieza clave del funcionamiento de la economía. En estos términos, veremos más adelante los avances logrados por el gobierno a través del denominado “inciso k”.

Al 30 de junio de 2012 las inversiones totales de las compañías aseguradoras alcanzaron los 67 700 millones de pesos, mientras que el activo total del sector fue de 92 700 millones de pesos. Respecto de la distribución de esas inversiones, 41,33% de la cartera se colocó en títulos públicos, seguidos por los depósitos a plazo (25,62%), los fondos comunes de inversión (16,64%) y las obligaciones negociables (7,23%).

La suscripción de obligaciones negociables ha sido la alternativa de inversión que más ha crecido en los últimos años, sobre todo a

partir del ejercicio 2009-2010. Otra novedad en las inversiones de las compañías aseguradoras fue la apuesta fuerte a los fideicomisos financieros y los fondos comunes de inversión, que registraron un fuerte crecimiento en su participación. Este último instrumento de inversión a principios de la década pasada explicaba menos del 7% de la cartera y actualmente se encuentra por encima del 15%. Al respecto, cabe destacar que estos fondos pueden tener entre sus activos componentes instrumentos como títulos públicos, acciones u obligaciones negociables.

Composición de las inversiones de las compañías de seguros (en porcentaje)			
Concepto	Ejercicio 93-94	Ejercicio 11-12	Diferencia
Títulos Públicos	24,02%	41,3%	17,31%
Acciones	13,92%	3,3%	-10,62%
Depósitos a Plazo	53,83%	25,6%	-28,21%
Obligaciones Negociables	0,20%	7,2%	7,03%
Fondos Comunes de Inversión	0,00%	16,6%	16,64%
Préstamos	4,28%	0,3%	-4,02%
Fideicomisos Financieros	0,00%	4,5%	4,45%
Otras Inversiones	3,75%	1,2%	-2,58%
Total	100%	100%	

Evolución de los empleados de la industria

Este concepto comprende al personal en relación de dependencia dentro del sector, excluyendo a los intermediarios de seguros y reaseguros. Al fin del período 2012, el 98% de los empleados se encuentran en relación de dependencia, mientras que solo el 2% representa el personal contratado temporalmente. A continuación, se expone la evolución de la cantidad de empleados:

A partir de 2005 se inicia un proceso de expansión a nivel laboral, logrando superar los efectos de la crisis económica de 2001. La recuperación se refleja en un incremento del 29% del personal ocupado en el sector asegurador entre el ejercicio 2004 y el ejercicio 2012. Adicionalmente, la productividad por empleado llegó casi a duplicarse desde 2002, pasando de \$ 1,08 millones a \$ 2,07 millones (en valores constantes de junio de 2012).

Por otra parte, se observa que se incrementó en un 30% la nómina del personal en relación de dependencia, disminuyendo en un 20% el personal temporario en el período mencionado.

4. Últimas medidas llevadas a cabo por el Estado en la industria aseguradora¹¹

En el marco de las políticas económicas y sociales implementadas por el Gobierno Nacional, la Superintendencia de Seguros de la Nación ha realizado en los últimos años acciones tendientes a dinamizar y fortalecer al sector seguros como un actor fundamental dentro del sistema económico. En este sentido, pueden mencionarse distintas áreas en las que la SSN ha trabajado activamente para acompañar el proceso de cambio que está viviendo nuestro país. En primer lugar, con el objetivo de que la actividad contribuya al desarrollo económico y social nacional, como ser:

Nuevo marco regulatorio de reaseguros

A través de la nueva normativa se lograron tres objetivos fundamentales:

- ▷ Recuperar el reaseguro nacional, después de ser desregulado, liberado y desnacionalizado en la década del 90. Con la implementación del nuevo marco regulatorio se limitó la retrocesión, estableciendo un límite mínimo de cesión de primas por reaseguro a reaseguradoras del 15%.
- ▷ Permitir un mayor control sobre el mercado de reaseguros impidiendo prácticas irregulares.
- ▷ Fortalecer la integración y armonización de los mercados de seguros y reaseguros de los países del Mercosur.

¹¹ Superintendencia de Seguros de la Nación.

Previo al nuevo marco regulatorio, casi la totalidad de los reaseguros eran tomados directamente en el extranjero, favoreciendo un flujo permanente de divisas al exterior con un muy bajo nivel de fiscalización. Las políticas neoliberales de la década de los noventa habían fracasado también en la industria reaseguradora, privilegiando los intereses sectoriales o particulares por sobre el interés general de nuestra nación.

Repatriación de fondos de las aseguradoras

La SSN, a través del dictado de la Resolución 36162 exigió a las compañías aseguradoras la transferencia de la totalidad de sus inversiones y disponibilidades en el exterior a la República Argentina. De esta manera, se repatriaron alrededor de \$ 1800 millones de dólares, con el fin de fomentar la inversión en los mercados nacionales y propiciar el cumplimiento de las aseguradoras sobre sus compromisos con los asegurados.

Esta medida significó una importante contribución al desarrollo económico y social del país, que surgió con un carácter complementario al Decreto 1722/11 que obligó a las petroleras y mineras a liquidar en el país sus divisas, estableciendo la igualdad en todos los sectores de la economía y representando un significativo aporte al proceso de crecimiento sostenido que viene desarrollando la economía argentina.

Establecimiento de la Resolución SSN 35678

Establece límites a las primas de los seguros de vida sobre saldos deudores, fundada en la naturaleza masiva de este tipo de seguros, cuya contratación es compulsiva por parte del sector financiero con el otorgamiento de créditos. En la citada norma se establecen las pautas mínimas y uniformes que deben cumplimentar los seguros de saldo deudor, otorgando de esta manera mayor transparencia de las coberturas y brindando un enfoque de protección a los derechos de los consumidores asegurados.

Uniformidad de las condiciones contractuales de seguros de contratación masiva

Se procedió a estructurar la uniformidad de las condiciones para las pólizas de seguros de contratación masiva a través de la instauración de redacciones homogéneas (como por ejemplo el Seguro Colectivo de Sepelio y el Seguro Automotor), de manera tal que pueda ser incorporada en el futuro a la emisión de póliza digital.

Creación de la Rúbrica Digital

Se estableció un nuevo sistema de rúbrica digital para los productores asesores de seguros, con el objetivo principal de digitalizar las operaciones y cobranzas de los productores. Esta nueva herramienta de trabajo permitirá llevar adelante cruces de información y agilizar inspecciones, entre otras cosas, como agilizar el trabajo diario de los productores y eliminar costos, especialmente a los que se encuentran en el interior del país.

Canalización de inversiones hacia la economía real

Llevando a cabo una fuerte apuesta hacia el futuro del sector del seguro en la Argentina, se ha formalizado el redireccionamiento de las inversiones del sector hacia la economía real a través del punto 35.8.1 del Reglamento General de la Actividad Aseguradora, inciso k, que estipula la inversión en proyectos productivos. El objetivo es canalizar el ahorro popular e institucional hacia un financiamiento productivo que garantice el círculo virtuoso de crédito, inversión, crecimiento, empleo y nuevas inversiones. Esta modificación implica la profundización de una política de Estado destinada a que el ahorro del conjunto de los argentinos no sea volcado a la especulación financiera, sino a la economía real, única fuente de crecimiento sustentable y genuino.

Creación de un área específica de control de lavado de dinero

De acuerdo con los compromisos asumidos con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y en trabajo común con la

Unidad de Información Financiera (UIF) en abril de 2011 se dictó la Resolución SSN 35728, creando la Coordinación de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Este nuevo organismo se encarga de implementar, controlar y coordinar el cumplimiento de las políticas que en la materia establezca el Superintendente de Seguros, de acuerdo con las normas legales y administrativas vigentes en la materia. Dentro de sus funciones, se encuentran: la supervisión del adecuado cumplimiento de las leyes y normas relativas a la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo por parte de las entidades aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios de seguros y reaseguros y restantes operadores del mercado, así como en la relación de la Superintendencia de Seguros de la Nación con otros organismos locales e internacionales en aspectos relacionados con esta materia.

También es importante señalar que esta SSN ha realizado un cambio de paradigma muy importante en relación con el existente en la década del 90, al desarrollar políticas activas de protección de los intereses de los asegurados:

Creación del "Departamento de Orientación y Asistencia al Asegurado" DOAA

Funciona en el ámbito de la Subgerencia de Relaciones con la Comunidad de la Superintendencia de Seguros y la obligatoriedad que cada aseguradora cuente con un responsable del Servicio de Atención al Asegurado. Desde su creación, en julio de 2011 hasta la actualidad, se han recibido 854 denuncias y se celebraron 18 audiencias. Actualmente, cada compañía cuenta con un responsable del Servicio de Atención al Asegurado (Resolución 35840).

Adecuación del sector asegurador a la Ley de Defensa del Consumidor y Usuarios

Con el fin de promover políticas y acciones tendientes a la protección de los asegurados y evitar abusos por parte de las aseguradoras

ras, la SSN dictó la Resolución 35614. Dicha Resolución obliga a las aseguradoras a adaptar los elementos técnico-contractuales que componen a los planes que comercializan a la Ley de Defensa al Consumidor 24240. De esta manera, se establecen mayores derechos a quienes posean contratos de seguros o los celebren en el futuro para que también sean amparados por la Ley de Defensa del Consumidor.

Eliminación de cláusulas discriminatorias en los contratos de seguros

A través del dictado de la Resolución SSN 37270 las entidades aseguradoras no podrán emitir o renovar contratos con cláusulas que prevean como personas no asegurables a quienes padezcan cualquier tipo de discapacidad, con el objetivo de evitar exclusiones arbitrarias y abusivas que perjudiquen la integridad de las personas. De esta manera, la Superintendencia de Seguros de la Nación acompaña y adhiere al mensaje previsto en el artículo 75 de la Constitución Nacional que establece:

“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

Cabe destacar que, antes del dictado de dicha Resolución, las compañías aseguradoras podían rehusarse o negarse a suscribir o renovar riesgos de cualquier tipo de seguro a personas que sufrieran algún tipo de discapacidad.

Resolución SSN 37275

Que posibilita que las personas que poseen VIH/SIDA —Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida— puedan contratar libremente seguros de personas. Esta medida se fundamenta en la idea del organismo de evitar cláusulas discriminatorias y acercar a todas las personas al seguro y brindarles la posibilidad de contratar una

póliza. La Resolución determina que las infecciones como consecuencia directa o indirecta del VIH/SIDA no difieren de otro tipo de afecciones a la salud, no existiendo por lo tanto justificación alguna para su consideración como riesgo no cubierto en los seguros de personas.

En este sentido:

“no se admitirán en la aprobación de planes de Seguros de Personas, exclusiones de cobertura relativas a infecciones que resulten consecuencia directa o indirecta del SIDA – Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida”.

Adicionalmente, determina que:

“las entidades aseguradoras deben ajustar las condiciones contractuales de las pólizas comercializadas, que contemplen dichas restricciones de cobertura, a partir de la entrada en vigencia de la presente, quedando sin efecto la exclusión mencionada en el artículo 1º”.

Implementación de la nueva póliza digital

El objetivo principal es la validación de cláusulas y el control de las emisiones de pólizas de seguros en el país, maximizando el rendimiento de los procesos de registración y control de pólizas en concordancia con la demanda del mercado y los estándares de calidad, confiabilidad y oportunidad que requiere la operatoria. Este proceso permitirá en una segunda fase el control en línea, facilitando su seguimiento y brindando información en línea a los asegurados respecto del estado de sus pólizas. En un primer momento, el Sistema de Póliza Digital será aplicable a las pólizas de seguro emitidas en el Ramo Automotores, Transporte Público de Pasajeros y/o Remolcados y Sepelio. A través del dictado de la Resolución SSN 36326, 36424 y 37072, se muestra un importante avance dentro del proceso de reformas del sistema asegurador, con la finalidad de aumentar su transparencia, potenciando la protección de los clientes, usuarios y demás sujetos que actúan en la actividad frente

a eventuales conflictos y con el fin de reforzar la transparencia de las entidades supervisadas, fortaleciendo y mejorando sus controles y procedimientos internos.

5. PlaNeS. Modificación al Reglamento General de la Actividad Aseguradora¹²

Desde principios de 2012 la Superintendencia de Seguros de la Nación impulsó el Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020 (PlaNeS) cuyo lanzamiento lo realizó la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el Museo del Bicentenario en octubre de ese año. En este marco, para la elaboración del PlaNeS la SSN convocó a los distintos actores del sector seguros a presentar sus ideas y propuestas, con el objetivo de fortalecer y planificar el desarrollo de un sector con creciente capacidad como un actor clave dentro de la estructura económica.

El objetivo principal de PlaNeS, es lograr un mayor alineamiento del sector con el modelo económico y social que se inició en 2003. Para ello, se pretende incrementar la producción y el stock de inversiones, aportando al desarrollo de un mercado de capitales, y reorientar parte de esas inversiones a la economía real, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

La intención de PlaNeS es generar una visión compartida y re-discutir, de manera participativa, a través de cuatro foros, el rol del sector seguros en el actual proceso político, consolidando a la SSN como supervisor y promotor activo de la actividad.

A su vez esta postura se encuadra en la decisión política de llevar adelante un proceso de planificación conjunta de los sectores más relevantes para el desarrollo de la Nación.

¹² Libro Final del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.

“En este sentido, la elaboración de PlaNeS se suma a la de diferentes políticas de planificación de sectores relevantes de la economía argentina, entre los más relevantes podemos mencionar: (a) Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; (e) Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; (f) Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 del Ministerio de Industria; (g) Plan Estratégico 2010-2012 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; (h) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable del Ministerio de Turismo; (j) Plan Estratégico Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2011-2020 de Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima; (k) Plan Estratégico del Sector Nuclear Argentino de la Autoridad Regulatoria Nuclear, entre otros”.¹³

El aspecto participativo implicó involucrar a los distintos actores del sector a través de cuatro foros: 1) foro institucional que incluye a los trabajadores de la SSN; 2) foro social conformado por las Asociaciones de Defensa al Consumidor; 3) foro económico asegurador (Asociaciones de Productores-Asesores y de Liquidadores y Peritos de Seguros; Cámaras Empresariales de Aseguradoras y Reaseguradoras); y, 4) foro científico tecnológico que incluye a profesionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y otros Centros Académicos con carreras vinculadas al sector; profesionales del Seguro, incluyendo Estudios Contables y de Auditoría, Estudios de Abogados y Consultoras Actuariales.

El proceso, con sus diferentes etapas y actores, construyó una noción de Estado cuyo rol es el de:

“promover la actividad aseguradora y la canalización de los fondos administrados del sector hacia inversiones productivas de interés nacional, promoviendo la estabilidad financiera, desarrollando

¹³ Libro Final del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.

acciones para generar una mayor cultura aseguradora en la población, (...) convirtiendo al sector en un factor clave para el sostenimiento del consumo y la redistribución equitativa de la renta nacional, cumpliendo asimismo el rol indelegable de regulación y control a fin de garantizar la operación de aseguradoras y reaseguradoras que brinden productos y servicios de calidad, con buenas prácticas, transparencia (...), en el marco de los principios de solvencia, eficiencia, competitividad, y rentabilidad. De esta forma (...) garantizar el alineamiento de los intereses particulares al interés general de la Nación”.¹⁴

El PlaNeS supone una serie de metas a 2020; éstas representan objetivos cuantificables que se esperan alcanzar, utilizando como punto de partida la situación sectorial del ejercicio cuyo cierre fue en junio de 2011. Las metas 2020 resultan fundamentales para definir el horizonte hacia dónde desde el Estado Nacional, se pretende orientar al sector. Algunas de las principales metas planteadas son las siguientes:

- ▶ Incrementar la producción, en valores constantes de junio de 2011, de 45 006 millones de pesos en el ejercicio cerrado en 2011 a aproximadamente 149 mil millones de pesos, lo cual implica prácticamente triplicar la producción en moneda constante.

- ▶ Incrementar la participación de la producción del sector en el PBI nacional del 2,7% en el ejercicio 2010/2011, al 5,1% en el ejercicio 2019/2020.

- ▶ Incrementar la inversión total en la economía real al 10% en el ejercicio 2012/2013 y al 20% en el ejercicio 2019/2020.

Las políticas para el sector seguros, elaboradas con los aportes emanados de los diferentes foros de participación se pueden resumir a partir de los siguientes ejes y acciones:

¹⁴ Libro Final del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.

▷ Incrementar la participación en el PBI a través de las siguientes políticas:

Incrementar las inversiones en economía real de forma tal de canalizarlos hacia proyectos de: infraestructura vial, portuaria, ferroviaria, energía eléctrica, entre otros.

Desarrollar nuevos seguros y ampliar los existentes (seguro obligatorio automotor, seguro de vida para empleados públicos y privados, seguro para espectáculos públicos, seguro ambiental, seguro agrícola, seguro de transporte público de pasajeros, seguro de planificación de retiro, seguro de crédito a la exportación, entre otros).

Desarrollar microseguros.

Fomentar y promover la cultura aseguradora.

▷ Fortalecimiento de los derechos del usuario y mejora en la calidad del servicio a través de las siguientes políticas:

Implementar herramientas de difusión del DOAA.

Generar mecanismos de recepción de denuncias y reclamos de terceros beneficiarios y víctimas de accidentes por parte de la SSN.

Federalización de la SSN.

Implementación de la póliza digital en la totalidad de las coberturas.

Revisión de mecanismos de gestión de siniestros y su indemnización en los ramos vida y sepelio.

▷ Promover la cultura aseguradora a través de las siguientes políticas:

Campañas permanentes de difusión junto con las compañías del mercado y organismos gubernamentales.

Formación sobre conciencia aseguradora en distintos niveles educativos.

Formación sobre la conciencia aseguradora a la ciudadanía en general.

Asesoramiento, comunicación e información al asegurado, beneficiarios y terceros damnificados.

▷ Regulación y control del sector seguros a través de las siguientes políticas:

Adecuación del sistema de supervisión en función del riesgo.
Creación de un área de control interno en la estructura de la SSN.

▷ Actualización del marco normativo a través de la sanción de una nueva Ley de Seguro y su Reglamentación.

PlaNeS

En el marco del Plan Estratégico 2012-2020 se plantea potenciar al sector como sistema de previsión en el marco de su consolidación, con los siguientes objetivos.¹⁵

- ▷ Fortalecer el sector y aumentar la sustentabilidad.
- ▷ Alcanzar a todos los segmentos de la población.
- ▷ Desarrollar productos para todas las necesidades que atiendan la integridad de las demandas.
- ▷ Sostener el perfil del sector en el esquema ahorro e inversión promoviendo el direccionamiento de recursos hacia la economía real.
- ▷ Convertir al sector en un agente de fomento de mejoras en la prevención de los accidentes viales, en la prevención y procesos de riesgos del trabajo, seguros de caución y crédito, capitalización del sistema, desarrollo de la industria del reaseguro, apoyo a aseguradoras regionales y mejora en las prestaciones de los seguros de personas.
- ▷ Procurar la profesionalidad y responsabilidad social de todos los operadores del sistema.
- ▷ Procurar la jerarquización, profesionalidad y modernización del organismo de control.

¹⁵ Libro Final del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.

Lo que PlaNeS llevará a cabo será una fuerte apuesta hacia el futuro del sector de la industria aseguradora en la Argentina, a través de la implementación de políticas y acciones destinadas a aumentar la producción, la inversión, al re-direccionamiento del mercado de capitales del sector hacia la economía real, a la mayor solidez del mercado asegurador, al desarrollo de una conciencia aseguradora y al fortalecimiento de los derechos de los usuarios de seguros.

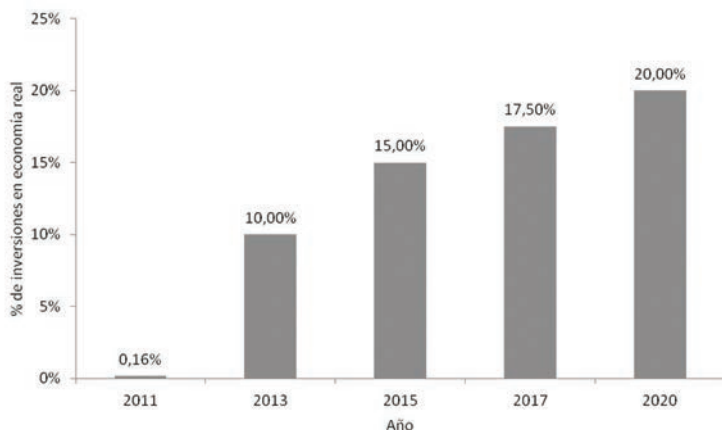
Una de las principales metas de PlaNeS es aumentar los recursos financieros que produce el sector, y reorientarlos hacia una mayor inversión en la economía real, permitiendo financiar emprendimientos productivos y de infraestructura, y de este modo seguir fortaleciendo el mercado interno y contribuyendo a este modelo virtuoso basado en la inversión, el desarrollo productivo, el aumento del empleo y los ingresos, un mayor consumo y, en consecuencia, un aumento en la actividad aseguradora.

De este modo, la implementación de PlaNeS surge para continuar profundizando el modelo de desarrollo productivo y equidad social que permita la generación de riqueza, para reorientar los recursos de la industria hacia la inversión real y a la generación de una mayor distribución de la riqueza hacia todos los sectores de la sociedad argentina.

Respecto de las metas planteadas y relacionadas con las inversiones de la industria aseguradora, PlaNeS estima un incremento de la producción total en todos los ramos, pero con un nivel de crecimiento mayor en los seguros personales. Asimismo, el desarrollo de los seguros de personas, el aumento en la producción y la mejora en la solvencia promueven la conformación de una masa de inversión.

El redireccionamiento de las inversiones generará nuevas oportunidades de fortalecer el entramado productivo nacional, creciendo a un 20 % en 2020:

Porcentaje de inversión en economía real



El sector seguros e inversiones

Cabe destacar que el seguro, como instrumento de ahorro de las personas, cumple un rol muy importante en el crecimiento económico y el bienestar social de un país. Las compañías de seguro reciben sumas de dinero por los pagos de primas que efectúan los asegurados, generando un ahorro que es invertido para poder responder ante una contingencia, como lo puede ser un siniestro. La inversión financiera está orientada a cubrir adicionalmente tanto los desvíos técnicos y siniestros como otros gastos de la administración. Las inversiones tienen su contrapartida en el pasivo a través de los distintos tipos de reservas constituidas por las entidades aseguradoras, como ser las reservas técnicas, la de siniestros pendientes, la de siniestros ocurridos pero no reportados (IBNR), entre otras. El resultado de estas inversiones es la conformación de recursos financieros adicionales para los gobiernos y las empresas, que resulta muy relevante para el comercio y la industria. La participación activa del Estado en el sector puede orientar el ahorro generado hacia la in-

versión productiva, de modo de continuar con el desarrollo social y la generación de riqueza colectiva que alcance a los diversos actores del sistema.¹⁶

Modificación del RGAA. Marco Regulatorio

Uno de los hitos en la industria de seguros del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue la canalización de las inversiones de las entidades aseguradoras y reaseguradoras hacia la economía real.

Con el objetivo de canalizar el ahorro hacia un financiamiento productivo que garantice el círculo virtuoso de crédito, inversión, crecimiento, empleo y nuevas inversiones, se modificó el punto 35.8.1 del Reglamento General de la Actividad Aseguradora, incorporando el inciso k a través del dictado de la Resolución 37163 por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en el marco del lanzamiento del PlaNeS.

El inciso k establece que las entidades aseguradoras y reaseguradoras deberán reorientar parte de las inversiones a proyectos productivos y de infraestructura, de mediano y largo plazo, que tengan impacto directo en la economía real, como “Títulos de deuda, fideicomisos financieros, cheques de pago diferido avalados por Sociedades de Garantía Recíproca creadas por la Ley 24467, autorizados para su cotización pública; fondos comunes de inversión pyme, Productivos de Economías Regionales e Infraestructura; y de Proyectos de Innovación Tecnológica, activos u otros valores negociables cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina”.

Los porcentajes establecidos por el inciso k para éstas inversiones varían de acuerdo con la naturaleza de las obligaciones que deben afrontar las entidades aseguradoras y reaseguradoras para con sus asegurados, de manera tal de no afectar la solvencia ni el nivel de liquidez requerido para cumplir con los compromisos asumidos. Es decir que, dependiendo del ramo en que operan las entidades, se

¹⁶ Documento de Proyecto del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.

considera que los requerimientos de liquidez no son los mismos. En este sentido, el inciso k establece que:

▷ Las entidades de seguros generales y las entidades reaseguradoras deben invertir un mínimo del DIEZ POR CIENTO (10%) del total de las inversiones (excluido inmuebles), y hasta un máximo del VIENTE POR CIENTO (20%) del total de las inversiones (excluido inmuebles) en instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura.

▷ Las entidades de seguros de vida y retiro deben invertir un mínimo del DOCE POR CIENTO (12%) del total de las inversiones (excluido inmuebles), y hasta un máximo del TREINTA POR CIENTO (30%) del total de las inversiones (excluido inmuebles) en instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura.

▷ Las entidades aseguradoras de riesgos de trabajo deben invertir un mínimo del CINCO POR CIENTO (5%) del total de las inversiones (excluido inmuebles), y hasta un máximo del VIENTE POR CIENTO (20%) del total de las inversiones (excluido inmuebles) en instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura.

Mediante el dictado de la Resolución conjunta MECON/MIN 620/2012 y 365/2012 se creó el Comité de Elegibilidad de las Inversiones para las Compañías Aseguradoras y Reaseguradoras, un órgano encargado establecer las distintas inversiones donde podrán invertir las entidades, garantizando una asignación apropiada de la inversión para el desarrollo productivo y fijando las pautas que permitan reorientar y fortalecer las inversiones en la económica real, en el marco de un modelo de desarrollo con inclusión social. El Comité está integrado por los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Política Económica y Planificación del Desarrollo y de Comercio Exterior, por el titular de la Superintendencia de Seguros de la Nación, y por los titulares de las Secretarías de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

Con el objetivo de alcanzar en menos de un año los porcentajes establecidos por el inciso K, se definieron los siguientes plazos de cumplimiento:

- a) al cierre de los Estados Contables del 31/03/2013, las entidades de seguros generales, vida, retiro, riesgos del trabajo y reaseguros debe alcanzar el CINCO POR CIENTO (5%) del total de las inversiones (excluido inmuebles),
- b) al cierre de los Estados Contables del 30/06/2013, las entidades de seguros generales y las entidades reaseguradoras deben alcanzar el DIEZ POR CIENTO (10%) del total de las inversiones (excluido inmuebles), y
- c) al cierre de los estados contables del 30/06/2013, las entidades de seguros de vida y retiro, deben alcanzar el DOCE POR CIENTO (12%) del total de las inversiones.

La puesta en marcha del inciso k permitirá aumentar las inversiones reales que realizan las compañías aseguradoras y reaseguradoras, que para 2011 representaban aproximadamente el 0,16% del total de sus inversiones. Este aumento significará una importante inyección de fondos a la actividad productiva.

La medida forma parte del amplio conjunto de políticas públicas orientadas a reconstruir el rol del Estado en la economía como agente activo regulador y director de esta actividad. Por otra parte, la incorporación del inciso k al Reglamento General de la Actividad Aseguradora favorece la intervención del Estado en defensa de los inversionistas, mediante la regulación y control, y la posibilidad de desarrollar un mercado más amplio. Cabe destacar que, teniendo en cuenta las inversiones realizadas en los países que fueron protagonistas de la crisis de 2008, aun siendo desarrollados, las realizadas dentro de Argentina serían más redituables y más seguras, pudiendo contar con instrumentos de ahorro local y desmitificando la idea de que invertir en el exterior es más redituable.

6. Conclusiones

El presente trabajo nos ha permitido visualizar y comprender varios cambios acontecidos a partir de 2003 en el sector asegurador argentino. En primer lugar, es notorio el impacto producido por el modelo económico “kirchnerista” a nivel nacional. Los nuevos lineamientos de la política económica, orientados hacia el objetivo de industrializar la estructura económica en virtud de comenzar un verdadero desarrollo productivo, tienen su consecuencia en este sector. De esta manera, apreciamos con cada vez mayor intensidad su alineamiento a la nueva economía nacional. En este sentido, fue fundamental el impacto que tuvo en el sector la mejora en las condiciones de vida de la población que se plasmaron en una mayor regularización laboral y un incremento en el salario real y sumados ambos impulsaron la producción de los seguros de riesgos del trabajo. El desarrollo de la producción automotriz impactó fuertemente en la producción por el incremento en el parque automotor que, sumado a la mejora en las condiciones de vida, generó una tracción en la producción de seguros cubriendo de manera creciente los vehículos que año a año se incorporaban.

En esta dirección, desde distintos organismos estatales se acompañó el desarrollo de la Argentina realizando políticas sectoriales en su ámbito de aplicación. En el sector asegurador la Superintendencia de Seguros de la Nación realizó en los últimos años las siguientes acciones: la repatriación de capitales, que cumplió con el objetivo de repatriar las inversiones que las compañías de seguros tenían en el exterior resguardando los compromisos asumidos hacia los asegurados; el nuevo marco regulador de reaseguros; Plan Estratégico del Seguro, que representa un plan de desarrollo del sector hasta 2020 que incluyó la canalización de las inversiones hacia la economía real, a través de la modificación al reglamento general, remarcando la importancia de garantizar las inversiones productivas que generan puestos de trabajo y redistribución de la renta nacional; la defensa del asegurado, que incluye medidas de

relevancia como la adecuación a la Ley de Defensa al consumidor y la puesta en marcha de la DOAA.

A su vez, las medidas implementadas en la actividad producen un efecto multiplicador en la economía, que se retroalimenta vigorizando al mercado del seguro; como por ejemplo, cuando la repatriación de capitales fortalece la balanza de pagos frente a la escasez de divisas y las inversiones reales apuntalan el crecimiento, permitiendo obtener mayores niveles de ingreso y, por lo tanto, una mayor contratación de seguros de todo tipo.

En contraposición a lo acontecido en los 90 las políticas implementadas fueron muy diferentes. En ese período se tendió a la liberalización y desregulación del mercado, en consonancia con las ideas del modelo neoliberal. Si bien experimentó un fuerte crecimiento cuantitativo durante los primeros años, la burbuja especulativa ligada al sector financiero estalló súbitamente en 2001 cuando todo el andamiaje económico se vino abajo, dejando en evidencia su falta de sustentabilidad en el tiempo.

Bibliografía

- Ayerbe, Gastón, 2005, “Situación del mercado asegurador en Argentina 1995-2005”, Subsecretaría de Servicios Financieros, Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía y Producción, Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía Buenos Aires.
- Casualty Actuarial Society, Dynamic Risk Modeling Handbook, Dynamic Risk Modeling Working Party.
- Superintendencia de Seguros de la Nación, 2012, Documento de Proyecto del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.
- Superintendencia de Seguros de la Nación, 2012, Libro del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020.
- Swiss Re, Sigma N° 2/2011, World Insurance in 2010; Statistical appendix.
- Swiss Re. Sigma N° 3/2011. La participación del Estado en los mercados de seguros.
- Swiss Re, Sigma N° 5/2011. El seguro en los mercados emergentes: motores del crecimiento y de la rentabilidad.
- Zappino, Jorge, 2007, *El Instituto Mixto Argentino de Reaseguros. La formación de un Mercado Nacional de Seguros (1946-1952)*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Organismos consultados

- Asociación de Fábricas de Automotores. www.adefa.com.ar
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
www.indec.mecon.ar
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
www.mecon.gov.ar
- Ministerio del Interior.
www.mininterior.gov.ar
- Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

www.trabajo.gov.ar

Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

www.srt.gob.ar

Observatorio de la Seguridad Vial.

www.observatoriovial.seguridadvial.gov.ar

Superintendencia de Seguros de la Nación.

www.ssn.gov.ar

Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

www.srt.gov.ar

“La institucionalización de la independencia económica”

Javier Cernadas¹

Introducción

El presente capítulo no pretende ser una mera enumeración y descripción de las políticas llevadas adelante desde 2003 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; sino más bien una interpretación desde un enfoque de la noción de *independencia económica* que se fue construyendo con acciones concretas de gobierno durante una década de gestión económica kirchnerista.

En el mundo globalizado actual reinan los mercados y los capitales especulativos financieros. Por lo tanto, la independencia económica no significa el aislamiento político, económico o comercial sino más bien la autonomía para decidir nuestra propia política económica a través del fortalecimiento de las relaciones con nuestra América y la eliminación de la dependencia del poder financiero foráneo que sometió a nuestros pueblos a lo largo de la historia.

En Argentina, el kirchnerismo vino a romper con el modelo de dependencia que se alimentaba cíclicamente con una estructura productiva meramente agropecuaria que provocaba sucesivos desequilibrios en la balanza de pagos que solo podían ser cubiertos con endeudamiento externo.

Es por esto que, gracias a la fortaleza política y económica de alcance regional que supimos construir desde 2003, nuestro país pudo soportar los embates que se sucedieron luego de la crisis global iniciada en 2008.

Sin embargo, la crisis que vive el mundo actual nos obliga a profundizar la independencia económica que nos permitirá evitar que

¹ Lic. en Comercio Internacional.

los países que gobiernan el mundo desde el fin de la Segunda Guerra, salgan de la crisis estructural en la que se encuentran inmersos trasladando las consecuencias recesivas a las economías en desarrollo como la nuestra.

En este sentido, el desendeudamiento, la administración del comercio exterior, la reindustrialización y la integración regional serán abordadas en este trabajo para luego finalizar con una aproximación a la etapa que hoy llamamos de “sintonía fina”.

El endeudamiento como umbral de la dependencia

Antes de adentrarnos en el análisis de la política de desendeudamiento y su implicancia en la construcción de la independencia económica nacional, debemos comprender cómo se construye la dependencia externa a través del endeudamiento.

El “*círculo vicioso de la dependencia*”, que surge en economías con estructura productiva desequilibrada² (EPD), que presentan problemas de balanza de pagos, y funciona como límite al desarrollo, consiste en el endeudamiento de un país hasta el límite de su capacidad de pago sometiéndolo al interés compuesto perpetuando así la deuda y consecuentemente la dependencia.³ De esta forma, el país queda subordinado a las intromisiones externas en su política interna por parte de los acreedores internacionales.

Este círculo, se retroalimenta a través del sostenimiento del incesante endeudamiento imposible de ser cubierto con una economía concentrada y extranjerizada que cae constantemente en déficit externo. Así, déficit y endeudamiento se convierten en la base de la dependencia.

² Diamand, Marcelo (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*.

³ Scalabrini Ortiz, Raúl (1936). *Política Británica en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Cuadernos de FORJA.

La deuda externa nació junto con Argentina

Para conocer los inicios del endeudamiento nacional, debemos remontarnos al momento mismo del comienzo de nuestra historia. Fue en 1824, bajo la presidencia de Bernardino Rivadavia, cuando Argentina solicitó a la casa Baring Brothers de Londres un empréstito de un millón de libras esterlinas emitiendo un bono que fue colocado al mercado al 70%, descontando también por anticipado el servicio de dos anualidades más las comisiones de los bancos. De esta forma, el país percibió 552 700 libras de las cuales solo llegaron a la República 20 678.

Este primer préstamo recibido por nuestro país, recién se terminó de cancelar en 1901, habiéndose destinado a su pago un total de 4 889 361 libras durante poco más de 75 años, casi nueve veces las 552 700 libras recibidas originalmente.⁴ Pero el empréstito no fue un hecho aislado ni casual, sino que se enmarcó en un plan ideado para las colonias españolas recientemente independizadas que, además de constituir una gran estafa internacional, fundó la dependencia económica a través del endeudamiento luego de la emancipación colonial.

Entre 1822 y 1826, Inglaterra otorgó diez empréstitos a los nacientes países sudamericanos en las mismas condiciones que el otorgado a la Argentina. En suma, efectivamente llegaron 7 millones de libras quedando las repúblicas endeudadas por 20 978 000 de libras.⁵ De esta forma, las naciones recientemente desvinculadas de la corona española se convierten en semi-colonias inglesas que gozan de cierta independencia política pero nunca económica.

Perón y la emancipación económica

El 9 de julio de 1947, el presidente Juan Domingo Perón firmó en Tucumán el Acta de Declaración de la Independencia Económica, la cual proclamaba que el pueblo argentino reafirma su voluntad,

⁴ Asiain, Andrés: *La deuda como instrumento de dominación en América Latina*.

⁵ Idem 2.

“de consumir su emancipación económica de los poderes capitalistas foráneos que han ejercido su tutela, control y dominio, bajo las formas de hegemonías económicas condenables y de los que en el país pudieran estar a ellos vinculados”.

Perón asentaba entonces, de manera expresa, la complicidad de sus predecesores con las hegemonías económicas mundiales que habían sometido a nuestro país y al pueblo. Así, quedaron expuestos desde Rivadavia hasta Victorino de la Plaza, pasando por Mitre, Sarmiento, Roca y Quintana, todos ellos entregadores de la Patria que, aún habiendo sido artífices de penosos hitos como la Guerra del Paraguay, el Pacto Roca-Runciman y las privatizaciones durante la década de 1890, fueron instaurados como próceres de la Argentina oligárquica.

En contraposición, podemos afirmar que en materia de endeudamiento, salvo pocas pero honrosas excepciones (como fue el intento de Hipólito Yrigoyen durante su primera presidencia), Juan Domingo Perón fue el primer presidente argentino en abordar el tema y solucionarlo alcanzando una reducción constante de los niveles de deuda externa hasta eliminarla totalmente en 1948, siendo esta una situación sin precedentes en nuestra historia. El mismo Perón, recordó en una entrevista que “lo curioso era que (los acreedores externos) no querían cobrar porque, claro, se les acababa el negocio”.

Neoliberalismo: impulso al endeudamiento

La última dictadura cívico-militar que gobernó Argentina desde 1976 hasta 1983 constituyó un punto de inflexión en la historia económica nacional, dando comienzo a un modelo de acumulación basado en la valorización financiera, caracterizado por una política de gran apertura económica y sostenido a través de un fuerte endeudamiento. Así, la deuda externa pasó de 7900 millones de dólares en 1975 a 45 900 en 1983.

Si bien durante este período la deuda pública creció notablemente, el sector privado fue el que ocupó el lugar protagónico en el endeudamiento externo. Coherente con el nuevo modelo de acumulación vigente, los fondos obtenidos por los privados en concepto de préstamos, lejos estuvieron de ser destinados al financiamiento de proyectos productivos sino más bien fueron utilizados para la obtención de una renta financiera a través de la especulación (aun en las empresas industriales).

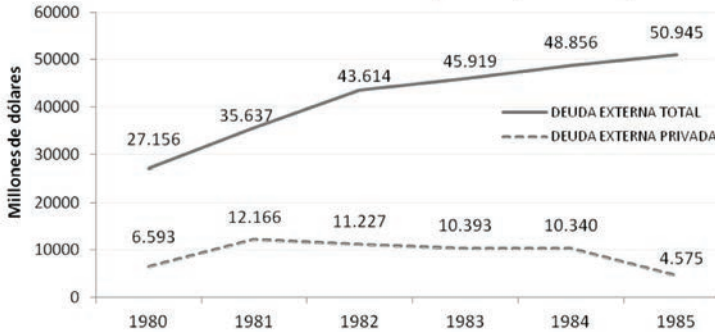
La tasa de interés interna superior a la internacional permitía endeudarse externamente, colocar los fondos en el mercado financiero interno haciéndose de un excedente producto del diferencial de tasas y luego fugarlo en dólares al exterior. En este sentido, el sector público suministró tantas divisas como fueran demandadas por el sector privado, facilitando de esta forma la libre fuga de capitales a través del crecimiento de la deuda pública externa.

A su vez, a partir de 1981 se implementó un sistema de *seguros de cambio* a través del cual se protegió a los deudores locales (tanto nacionales como extranjeros) de futuras devaluaciones que incrementarían su endeudamiento externo asumiendo así el Estado el riesgo, lo cual le significó posteriormente un endeudamiento de miles de millones de dólares para afrontar las sucesivas devaluaciones.

Sin embargo, la dictadura fue por más y en 1982 decidió la estatización de la deuda privada haciéndose cargo todos los argentinos de los pasivos externos de las empresas privadas.

La instauración del nuevo modelo de acumulación constituyó una limitación al desarrollo a través del endeudamiento externo y la liberalización de la economía. Así, el pago de intereses y la fuga de capitales exigían cada año una creciente cantidad de dólares.

Evolución de la Deuda Externa Argentina (1980-1985).



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

En el gráfico puede verse la “gran estafa” a la que fue sometida la Argentina: mientras la deuda externa nacional (pública y privada) creció casi un 188% en tan solo cinco años, a pesar del rol predominante del sector privado en el endeudamiento externo durante los primeros años de la década del 80, en el mismo período los pasivos privados externos descendían año a año pasando de una participación en la deuda total del 34% en 1981 al 9% en 1985.

Aquí se ve cómo en plena crisis de la deuda latinoamericana, el sector privado se veía beneficiado endeudándose sin riesgo mientras el país hipotecaba su destino haciéndose cargo de la especulación privada que tomaba fondos en el exterior para luego girar casi su totalidad nuevamente al extranjero.

Podemos apreciar también de qué forma el seguro de cambio (estatización de la deuda mediante) produjo un perjuicio cercano a los 23 mil millones de dólares hasta 1983, continuando aun en democracia el proceso de estatización de la deuda privada. Durante la presidencia de Alfonsín, la deuda externa argentina creció un 40%, alcanzando los 64 000 millones de dólares y representando un 118% del PBI.

Claro ejemplo del modelo de dependencia generada por el endeudamiento con el fin de transferir riquezas nacionales del sector público al sector privado y del país hacia el exterior, es el pago de intereses y amortizaciones por más de 50 000 millones de dólares durante el período 1981-1988, siendo que la deuda total era de 35 000 millones en 1981 y de 58 000 hacia el final de dicho período.

“Dejaron a la Argentina prendida fuego”

En abril de 1991 comenzó a aplicarse en la República Argentina la Ley 23928 que establecía la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense a una relación de “uno a uno”.

Luego del notable incremento de la deuda externa durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), con la convertibilidad se dio comienzo al segundo período de gran endeudamiento de nuestra historia.

La ficticia tasa de cambio, que requería igual cantidad de dólares de reservas que pesos en circulación, tuvo su sustento en las privatizaciones primero, y en el creciente endeudamiento externo después.

El modelo convertible requería que las exportaciones generaran la suficiente cantidad de dólares como para cubrir el pago de las importaciones, de los servicios de la deuda y la remisión de utilidades. Sin embargo, el resultado de un tipo de cambio exageradamente apreciado, una devastadora apertura comercial y el mercado financiero totalmente liberalizado no fue otro que un sostenido déficit comercial y financiero que solo podía ser solventado mediante el endeudamiento. La producción se derrumbaba mientras las importaciones y la fuga de capitales crecían año a año.⁶

En síntesis, la única garantía de la continuidad de la convertibilidad era el endeudamiento público externo. Muestra suficiente de esto es ver cómo en diciembre de 2001 al cerrarse la posibilidad de financiamiento, se declaró la deuda en *default* y

⁶ “Argentina Capital Extranjero”. Documento N°6. CEMOP (2010).

unos días más tarde se produjo la devaluación que puso punto final a la convertibilidad.

La dependencia como límite al desarrollo

El endeudamiento y la extranjerización de la economía son parte de una estrategia conjunta de los mercados financieros y las empresas transnacionales para transferir las riquezas del país al extranjero a través del pago de intereses y la remisión de utilidades. En Argentina, tan solo entre 1994 y 2000, se giraron al exterior en concepto de pago de intereses de la deuda externa más de 54 000 millones de dólares.⁷

En este apartado nos hemos ocupado de la construcción de la dependencia a través del endeudamiento externo. Sin embargo, este ya no es utilizado de forma directa por parte de las potencias extranjeras (muchas de las cuales hoy se encuentran en crisis sufriendo las consecuencias de la dependencia del capital financiero internacional), sino que en la actualidad han cambiado los actores pero no los métodos.

Los países están hoy endeudados con bancos transnacionales de los países centrales, con grandes especuladores financieros y con organismos internacionales de crédito. Estos últimos son los que en representación de los acreedores externos se entrometen en la política económica interna exigiendo la aplicación de planes de ajuste estructural que asfixian a los pueblos y encadenan a los países al círculo vicioso de la dependencia.

De esta forma, se produce la pérdida de soberanía en la toma de decisiones por parte de los gobiernos nacionales, los cuales deberán someterse a las políticas económicas impuestas por sus acreedores. Esta situación acechó a los países latinoamericanos desde la declaración de su independencia política y generó una dependencia económica que los dejaba en una posición de semi-colonia.

⁷ Eduardo Basualdo, Cecilia Nahón y Hugo Nochteff (FLACSO, 2005): *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada en la Argentina. La década del noventa, antes y después.*

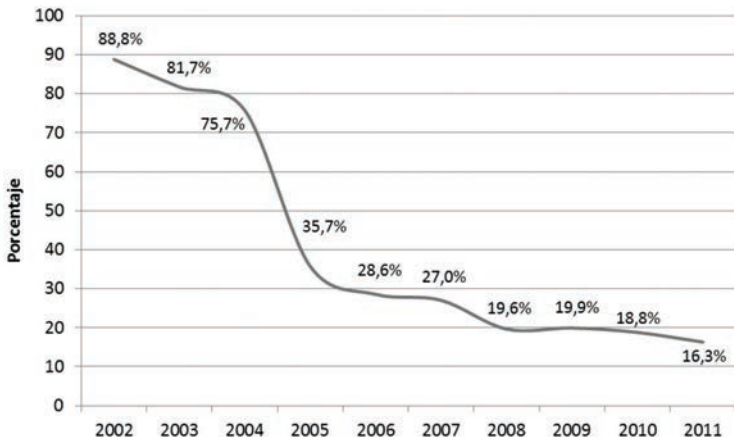
Lo cierto es que en Argentina vivimos un largo período de endeudamiento externo que culminó con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación.

El desendeudamiento: la llave a la independencia

Desde 2003, Argentina comenzó a construir un modelo económico de desarrollo con inclusión social en el que el crecimiento sostenido —de alrededor del 8% promedio anual— y la reducción de la “vulnerabilidad externa” a través del desendeudamiento se convirtieron en pilares fundamentales.

Así, con el frente externo bajo control en combinación con un mercado interno fuerte se garantizó la sustentabilidad macroeconómica necesaria para hacer viable el modelo en el largo plazo.

Relación Deuda Pública Externa/PBI (2002-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

En el gráfico anterior vemos cómo a través del crecimiento económico y el desendeudamiento externo, la relación deuda/PBI era del 88,8% en 2002 y ya para el año 2011 era apenas superior al 16%.

Con la "Patria al hombro"

A comienzos de 2005, el entonces presidente Kirchner finalizó la primera etapa de la reestructuración de la deuda pública que había sido declarada en default durante la fugaz presidencia de Adolfo Rodríguez Saá.

El canje de la deuda, que gozó con un nivel de adhesión del 76% y una quita del 65% del capital más los intereses adeudados, se convirtió en el más exitoso de la historia económica mundial con una reducción del endeudamiento igual a 67 000 millones de dólares.

Latinoamérica ahora o nunca

“Queremos dar este paso trascendental que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad, sin urgencias impuestas, sin presiones indebidas, la marcha de nuestro futuro”.⁸

A mediados de diciembre de 2005, los gobiernos de Argentina y Brasil dieron a conocer la decisión de cancelar la totalidad de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), utilizando para tal fin reservas internacionales de libre disponibilidad.

Cuadro: cancelación total deuda con el FMI		
	Argentina	Brasil
Monto cancelado	9.800	15.500
Ahorro de intereses	1.000	1.500
% de reservas utilizadas	35%	29%
Reservas antes de la cancelación	28.076	53.799
Deuda externa total	114.000	226.000
% cancelado sobre la deuda total	9%	7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (en millones de dólares).

⁸ Palabras del presidente de la Nación, Néstor Carlos Kirchner, al anunciar la cancelación total de la deuda con el FMI, diciembre de 2005.

La totalidad de la deuda cancelada por Argentina al FMI era igual a 9800 millones de dólares, afectando un 35% de las reservas internacionales disponibles a ese momento. De esta forma, nuestro país ahorró 1000 millones en concepto del pago futuro de intereses.

Si bien la deuda con el FMI representaba apenas el 9% de la deuda externa total argentina, la cancelación permitió al país aplicar políticas económicas independientes de las “recomendaciones” de los organismos internacionales. Al mismo tiempo, la República Federativa de Brasil, afectó 15 500 millones de dólares de reservas a la cancelación total de su deuda con el Fondo Monetario.

Cabe recordar que, con esta decisión, el presidente Néstor Kirchner honra los mandatos históricos y nos hace rememorar los gloriosos años peronistas en donde la independencia económica era una realidad efectiva. Así como Perón, durante su presidencia, decide no ingresar al FMI (Argentina se incorpora recién en 1956), Kirchner nos libra de él y su instrumento de dominación política en 2005.

Una política regional

Por su parte, en 2007 Ecuador y Venezuela pagaron la totalidad de sus deudas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial marcando así una estrategia regional para la definición del nuevo vínculo con los Organismos Internacionales de Crédito: autonomía en la toma de decisiones. Con el pago al FMI, nuestro país junto con Brasil fueron los que marcaron el rumbo allá por 2005 bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Luiz Inacio Lula Da Silva.

La reducción del peso de la deuda externa

Luego del canje y el pago al Fondo Monetario Internacional en 2005, el peso de la deuda externa argentina se redujo considerablemente, descendiendo de 75,7% del PBI a 35,7%, y con ello el nivel de injerencia de los acreedores en la economía nacional también disminuyó.

De esta forma, el kirchnerismo logró romper la vulnerabilidad externa dominante durante el neoliberalismo y terminar con la dependencia con el FMI, el cual nos imponía políticas desde 1976. Desde 2003, se colocó siempre a la política por encima de la economía, forjando así un modelo nacional industrializador para la inclusión social.

Reducción del riesgo de mercado

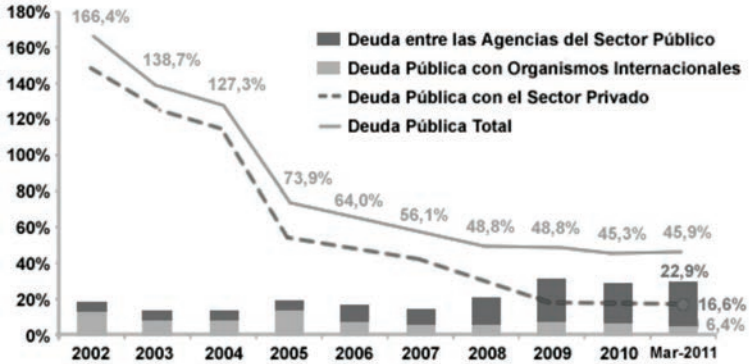
Contraponiéndose al modelo neoliberal, en donde la realidad nacional estaba plenamente subordinada a los mercados financieros internacionales y al contexto global, la Nueva Argentina, labrada por Néstor Kirchner, alcanzó año a año un menor peso de la deuda con riesgo de mercado, entendiendo a ésta como las acreencias con organismos internacionales.

Esto fue posible a través de las transformaciones realizadas en la composición de los acreedores, pasando de la hegemonía de agentes privados externos al predominio de las agencias del sector público nacional. En 2003, la deuda con acreedores privados era del 124% del PBI produciéndose una notable reducción durante esta década de gestión kirchnerista, llegando a comienzos de 2012 a un porcentaje cercano al 13,5% del PBI.⁹

La exitosa decisión política de cambio en la composición de los acreedores, aún hoy criticada por sectores opositores serviles a los intereses externos, propició un avance más hacia la construcción de una nación más independiente en donde el desarrollo es profundamente más autónomo de la volatilidad de los mercados financieros internacionales y del poder económico que en décadas pasadas.

⁹ Según datos del Ministerio de Economía de la República Argentina.

Deuda Pública (% PBI).

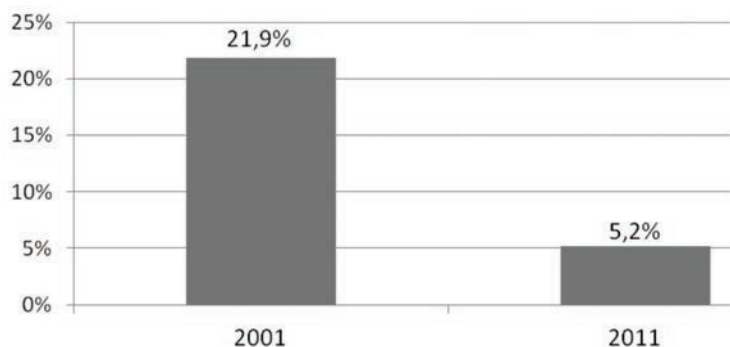


Fuente: Ministerio de Economía.

Por otro lado, la disminución del peso de la deuda también redujo consecuentemente los servicios que debe afrontar año a año Argentina y descendió el porcentaje del presupuesto nacional destinado a su pago juntamente con el incremento de la inversión pública en materia social, en educación, en obras de infraestructura y en la generación de empleo.

En diciembre de 2002 se destinaba el 21,9% de la recaudación nacional al pago de intereses, mientras que en marzo de 2011 se utilizaba sólo 5,2%, liberando así recursos y gozando nuestro país de una mayor independencia en la toma de decisiones sobre la asignación de las partidas del presupuesto nacional.

Intereses de la Deuda Pública pagados en % de los recursos Totales del Estado.



Fuente: Secretaría de Finanzas.

El canje de 2010

La segunda reestructuración de la deuda externa, se realizó durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner y alcanzó una aceptación del 66 por ciento de los acreedores que no habían ingresado al canje en 2005.

A través de los acuerdos realizados con los acreedores de la deuda pública en 2005 y 2010, se logró concluir con la cesación de pagos del 92,4 por ciento de la deuda en *default* durante la crisis de 2001/2002. Además, con ambos canjes se aplazaron los vencimientos a un menor interés, logrando de esta forma la sostenibilidad de la deuda tanto en el corto como en el largo plazo.

Contra los buitres de afuera y los caranchos de adentro

La reestructuración y canje de la deuda en *default* tuvieron una aceptación del 93 por ciento de los acreedores, deuda a la cual nuestro país ha honrado religiosamente desde 2005. Existe entonces, un grupo de acreedores (el 7 por ciento) que decidió no ingresar al canje propuesto por nuestro país pretendiendo cobrar en su to-

talidad una deuda con tasas usurarias. ¿Quiénes son este grupo de acreedores? En su mayor parte, curiosamente son, los ya conocidos, Fondos Buitre que tomaron títulos del Estado argentino a un 10 por ciento de su valor durante la crisis, y luego procuraban cobrar por el total del valor.

Cabe aclarar que el pago a estos “buitres” implicaría un atropello hacia aquel 93 por ciento de acreedores que aceptó la quita de la deuda. Sin embargo, nuestro país debe responder a acciones judiciales realizadas por ellos en el exterior y soportar operaciones mediáticas tanto internas como externas, siempre con la compli- cidad de algún “carancho” de adentro y con el fin de imponer a la Argentina el pago de la deuda en las condiciones impuestas por los “buitres”. Accionan y operan, pero también presionan y extorsio- nan a través de embargos ilegales realizados bajo tutela de algún cómplice juez extranjero, uno de ellos es el recordado embargo a la Fragata Libertad en Ghana.

Cristina Fernández resumió notablemente en una frase la lucha que estamos dando: “es necesario tomar una posición firme ante estos depredadores sociales globales en defensa de los pueblos”.

Pago del BODEN 12

En julio de 2012, la República Argentina canceló 2197 millones de dólares correspondientes a la totalidad de los BODEN 12. Más allá de ser este un paso más de la política de desendeudamiento, iniciada por Néstor Kirchner y ahora continuada por Cristina Fer- nández, el pago de estos bonos se constituye en un símbolo de la ruptura con el modelo neoliberal. Los BODEN 12 representan el “corralito” sobre los ahorros de los argentinos, representan ese cruel diciembre de 2001 y con ello también la represión, las muertes y el estallido de la peor crisis política, institucional, económica y social que nuestro país haya conocido.

A continuación, podemos apreciar la composición de los tenedo- res de los BODEN 12 al momento de su cancelación, observando que un 78 por ciento eran acreedores externos.

Es decir, que dos veces grupos financieros internacionales se quedaron con el dinero de los argentinos: primero en el 2001 con el “corralito”; y en 2012 cuando se convirtieron en los principales tenedores de los BODEN 12 que habían sido entregados a los ahorristas en 2002 como compromiso de pago. Para esto, fue clave el rol de los medios monopólicos de comunicación que cuando se venía la crisis preveían estabilidad y que luego, a partir de 2003, año a año pronostican catástrofes apocalípticas que nunca se consuman. Pero, ¿qué tiene que ver esto con los BODEN 12? Los medios que son funcionales a la especulación financiera de grupos internacionales pronosticaban que Argentina no pagaría primero, que pesificaría después, generando así que muchos tenedores domésticos se desprendieran del bono a un valor de mercado mucho menor al nominal, el que en 2012 fue cobrado en su totalidad y en dólares por esos mismos bancos/consultoras que pronosticaban el desastre pero que al momento de la cancelación de los BODEN 12 eran los principales tenedores.¹⁰

Composición de tenedores de BODEN 12			
Acreeedor		VN residual	%
Total tenedores domésticos	USD	492.291.463	22%
Sector público Nacional	USD	112.067.825	5%
Privados locales	USD	380.223.638	17%
Total tenedores externos	USD	1.705.501.350	78%
Total	USD	2.197.792.813	

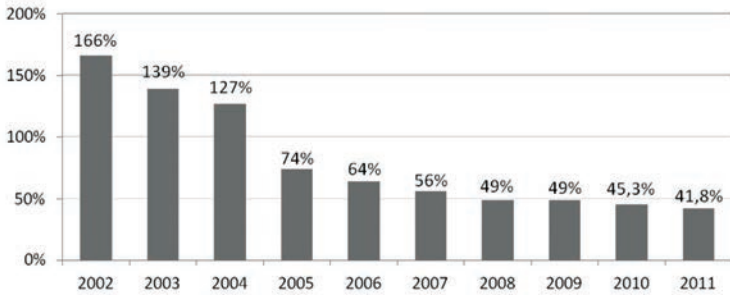
Fuente: Ministerio de Economía.

¹⁰ Palabras de la presidenta de la Nación Cristina Fernández en el Acto por el 158° Aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, en CABA.

La relación deuda pública/PBI

Durante el período 2003-2011, la deuda pública total ha descendido notablemente tanto en términos absolutos como en relación con el PBI.

Deuda Pública Total/PBI



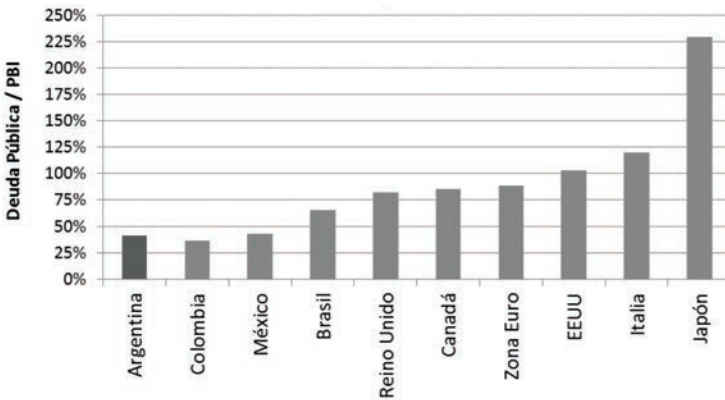
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

En el gráfico anterior, podemos apreciar que en 2002 la deuda pública era igual al 166% del PBI nacional. Iniciado el proceso de desendeudamiento, este porcentaje comenzó a descender, logrando una gran reducción a través de los exitosos procesos de renegociación y canje de la deuda realizados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Así, para 2011 la deuda pública representaba, tan sólo, el 41,8% del PBI argentino. Sin embargo, este resultado no sólo fue consecuencia de la quita alcanzada sino también del crecimiento del PBI a “tasas chinas”.

A su vez, como se mencionó anteriormente, la progresiva disminución del *ratio* deuda pública externa/PBI fue mucho más trascendental para nuestro país, pasando del 88,8% del PBI en 2002 al 16,3% en 2011.

Hoy, luego de diez años de gestión kirchnerista, con una Argentina que crece ininterrumpidamente a la par de que se lleva adelante una política de Estado en materia de desendeudamiento, podemos afirmar que nuestro país tiene los cocientes relativos a la deuda pública más bajos del mundo.

Endeudamiento Público y Producto Bruto Interno

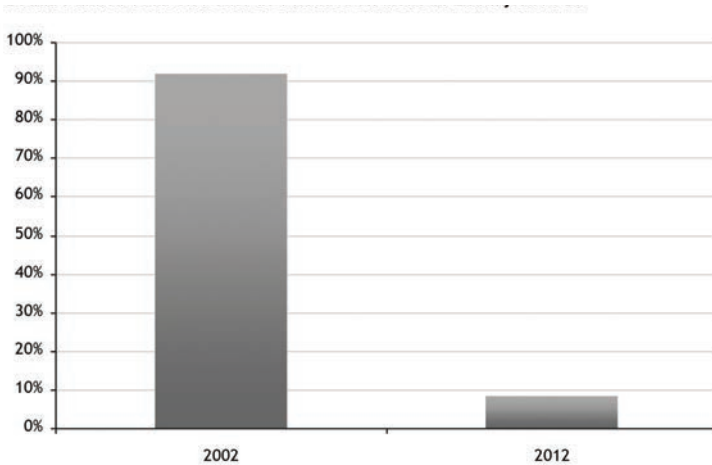


Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Nominación de la deuda pública

Otro cambio sustancial producido a partir de 2003 en materia de endeudamiento es la disminución progresiva de la deuda nominada en moneda extranjera, pasando de representar un 92 por ciento del PIB en 2003 a un 8,4 por ciento luego del pago del BODEN 2012.

Deuda Pública Total en poder de privados en moneda extranjera/PBI.



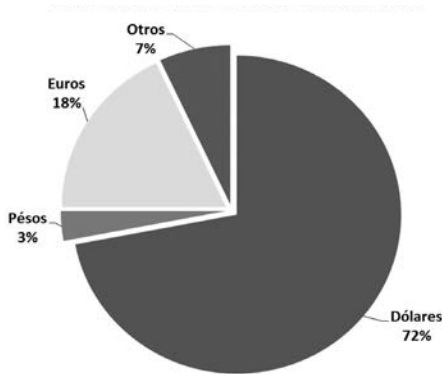
Fuente: Ministerio de Economía y finanzas Públicas.

Es importante destacar este avance en materia de nominación de deuda, juntamente con la decisión política de realizar un control del mercado de cambios y la administración de las importaciones, debido a que Argentina no emite dólares y en consecuencia debe preservar los adquiridos de forma genuina (mayormente por exportaciones) para la compra externa de bienes sin posibilidad de ser producidos localmente, el pago de la deuda y la remisión de utilidades. De esta forma, con una prudente y correcta administración de la divisa norteamericana se evita caer en déficit de balanza de pagos y el país preserva la autonomía conquistada durante los años kirchneristas para la toma de decisiones de política económica.

Otro de los logros en materia de endeudamiento y su nominación, no es sólo la disminución del porcentaje de deuda nominada en moneda extranjera sino que fundamentalmente se redujo la deuda nominada en dólares. En los dos gráficos que se muestran a continuación, podemos apreciar cómo en tan sólo diez años, la deuda

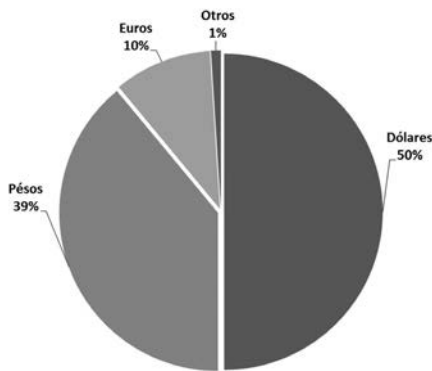
pública pasó de estar casi en su totalidad denominada en moneda extranjera (sólo el 3 por ciento era en pesos) a que en la actualidad la deuda nominada en pesos alcance el 39 por ciento, reduciendo a la vez la denominación en dólares (del 72 al 50 por ciento).

Estructura de la Deuda Pública 2002.



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

Estructura de la Deuda Pública 2012.

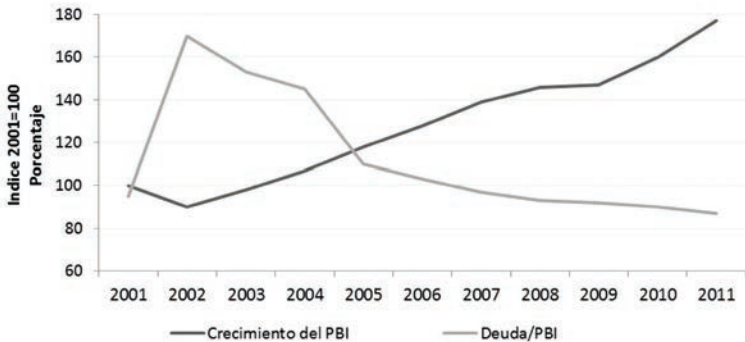


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Eliminar el riesgo de contagio de la crisis internacional

Como se mencionó anteriormente, Argentina logró eliminar el riesgo de mercado a través de la reducción de la participación de las acreencias con organismos internacionales sobre el total de la deuda externa. Esto permitió a nuestro país diseñar un modelo de desarrollo en el que la acumulación de reservas y el desendeudamiento posibilitaron crecer ininterrumpidamente desde 2003, incrementando los puestos de trabajo, aún en estos años de crisis internacional.

Crecimiento del PBI y Deuda/PBI (2001-2011)



Fuente: Ministerio de Economía y finanzas Públicas.

El gráfico anterior, es una evidencia empírica de que para desendeudarse y poder hacer frente a los compromisos externos no es necesario realizar ajustes sino más bien todo lo contrario: primero la economía debe crecer.

La política externa de reducción de la vulnerabilidad ante las crisis permitió decidir de manera soberana la política económica nacional. Esto último, se contraponen rotundamente al modelo neoli-

beral en el cual nuestro país sufría de manera directa las consecuencias de las crisis que se desarrollaban en cualquier lugar del mundo.

Podemos mencionar, tan solo de manera enunciativa y a modo de ejemplo, la crisis económica mexicana de 1994 que golpeó fuertemente a nuestro país a través de lo que hoy se conoce como el “efecto tequila”, provocando una caída en el nivel de actividad y el incremento de la desocupación, que pasó de ser del 10,7% en mayo de 1994 al 18,4% en mayo de 1995.¹¹ Los datos fríos son contundentes, pero mucho más rotundo es pensar en los miles de puestos de trabajo que se perdieron y en las miles de familias perjudicadas.

En la actualidad, nuestro país cuenta con un “paraguas” de protección ante el riesgo de transmisión de las crisis: las reservas internacionales y el bajo nivel de endeudamiento externo.

Desde 2008 el mundo vive la peor crisis de la que se tenga memoria desde los años 30 y la desocupación en países centrales alcanza niveles récord. Por ejemplo, en España la tasa de desempleo creció ininterrumpidamente desde 2007, siendo del 8,3% en 2007, del 11,3% en 2008, del 18,0% en 2009, 20,1% en 2010, del 21,5% en 2011 y estimándose para 2012 una tasa cercana al 25%.¹²

A pesar del adverso escenario internacional, en Argentina el gobierno nacional encabezado por Cristina Fernández de Kirchner aplica medidas económicas contracíclicas que buscan contrarrestar los efectos de la crisis global, y así sostener el nivel de actividad interna y proteger los puestos de trabajo. En contraposición al caso español, podemos decir con orgullo que el nivel de desempleo en Argentina se ha mantenido, con pequeñas variaciones, en torno al 7,9%; en 2007 la tasa de desocupación argentina fue del 8,5; en 2008 del 7,9%; en 2009 del 8,7%; en 2010 del 7,7% y en 2011 del 7,2%, manteniéndose esa cifra durante el año 2012.¹³

¹¹ Tasa de desocupación según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

¹² Tasa de desocupación española según el Instituto Nacional de Estadísticas (España).

¹³ Tasa de desocupación argentina según el INDEC (datos parciales para 2012).

El financiamiento intra-sector público

Para culminar con el análisis de la deuda, no se puede omitir un cambio estructural que contribuyó notablemente a la recuperación de la independencia económica: el financiamiento intra-sector público, es decir, un cambio de acreedores, pasando la deuda de manos privadas extranjeras a las manos del mismo sector público que se auto financia prescindiendo así de los agentes financieros internacionales.

La deuda en poder de tenedores públicos (Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, el Banco Central de la República Argentina y el Banco de la Nación Argentina, entre otros) alcanza al 54,9% de la deuda total representando el 22,8% del PBI. Por su parte, la deuda con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito representa el 13,8% de la deuda total y tan solo 5,7 por ciento del PBI. Finalmente, la deuda con acreedores privados alcanza al 31,3 por ciento de la deuda total y un 13 por ciento del PBI.¹⁴

Para concluir, cabe destacar que el financiamiento intra-sector público brinda a la Argentina una menor dificultad para refinanciar sus pasivos en contraposición con el financiamiento negociado organismos privados.¹⁵

Con reservas: el nuevo rol del Banco Central y la independencia económica

Otra de las fortalezas del proyecto político iniciado por Néstor Kirchner en 2003, es la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central. Esto fue posible por el ininterrumpido superávit comercial y la administración del tipo de cambio,

¹⁴ “Informe Deuda Pública”; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Junio 2012)

¹⁵ Smith, Gambaro, Frascina y Trinelli; “La cancelación definitiva del BODEN 2012 y el proceso de desendeudamiento externo”; Informe GEENaP (2012)

lo cual permitió a su vez llevar adelante la política de desendeudamiento externo abordada anteriormente.

Las reservas posibilitaron al Estado Nacional, además de recuperar la política monetaria y cambiaria, frustrar la especulación financiera, resistir “corridos cambiarias” con objetivos destituyentes y garantizar la estabilidad económica. A su vez, el crecimiento del PBI, el superávit comercial y la política de desendeudamiento externo significaron el real alejamiento de la restricción externa.

En síntesis, a partir de 2003 se quebró con un modelo de dependencia sostenido por el endeudamiento externo que tuvo en sus últimos años a su mayor exponente: la convertibilidad fija del peso.

Dos modelos contrapuestos: ¿superávit para el desendeudamiento con reservas o endeudarse para cubrir el déficit?

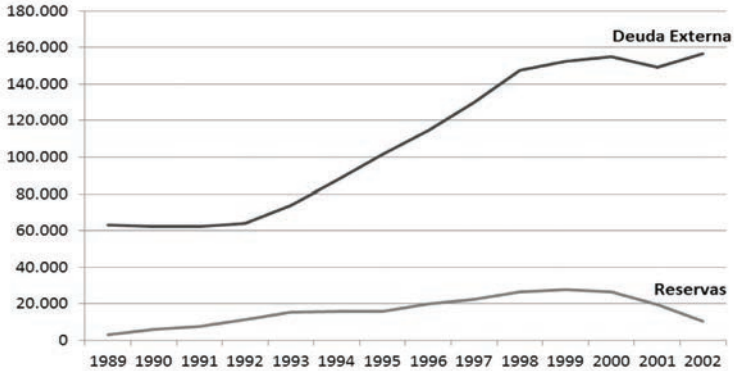
Nuestra historia reciente nos da muestra de los dos modelos diametralmente opuestos que se suscitaron en las últimas décadas vividas por nuestro país: el modelo de valorización financiera y el modelo de desarrollo con inclusión social, iniciados en 1976 y 2003 respectivamente.

El modelo neoliberal: la Convertibilidad (1991-2002)

La máxima que regía al modelo establecía la paridad fija del peso con el dólar, y en este esquema, el Banco Central debía limitarse únicamente a garantizar la existencia de igual cantidad de dólares de reservas internacionales que pesos en circulación. Sin embargo, con un déficit estructural de balanza de pagos, solo era posible sostener el nivel de reservas a través de un creciente endeudamiento externo.

De esto se trata la *Restricción Externa Postergada* que, como bien explicó Diamand en 1973, consiste en aplazar las consecuencias de los desequilibrios externos a través del endeudamiento.

Deuda externa y reservas internacionales (1989-2002).



Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

El ciclo implantado en 1976 había cumplido su objetivo: someter a nuestro país a través de un modelo basado en las exportaciones de bienes primarios, con una industria nacional devastada y una balanza comercial deficitaria. En 2001, la dependencia externa era casi total y los indicadores económicos y sociales daban muestra de la crisis que se vivía. Para tomar dimensión de la fragilidad externa a la que se encontraba expuesto nuestro país, sólo basta con saber que en 2002 la relación entre deuda pública total en manos de privados en moneda extranjera y reservas internacionales era del 815%.

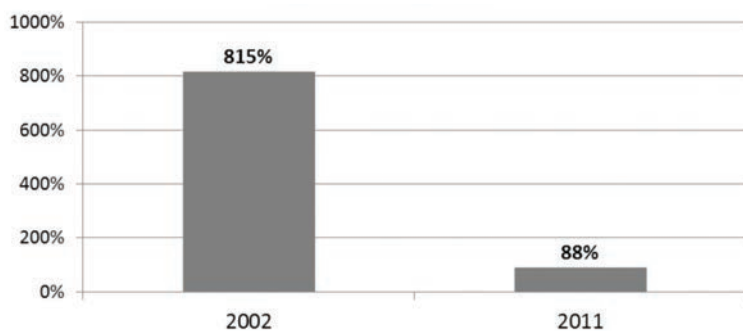
El modelo de desarrollo con inclusión social (iniciado en 2003)

“Los muertos no pagan deudas”. Con esta frase Néstor Kirchner resumió, en 2003 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el gran problema que aquejaba a nuestro país y a la vez comenzaba a mostrar el camino de la recuperación. Para poder pagar, primero era necesario crecer.

Ante el brutal problema del endeudamiento nacional, en lugar de aplicar políticas de “austeridad” y “recortar el gasto pú-

blico”, el Estado retomó un rol protagónico en la economía y fue a partir de allí, con la aplicación de políticas expansivas, que el país comenzó a crecer, a producir y a generar empleo. Una vez alcanzados esos objetivos, renegociada la deuda, y habiendo acumulado suficientes reservas internacionales, fue que el país comenzó a honrar sus compromisos externos regularmente. Así, para 2011, la relación entre deuda pública total en manos de privados en moneda extranjera y reservas internacionales había disminuido a apenas un 88%.

Deuda pública total en poder de privados en moneda extranjera/reservas internacionales



Fuente: Ministerio de Economía.

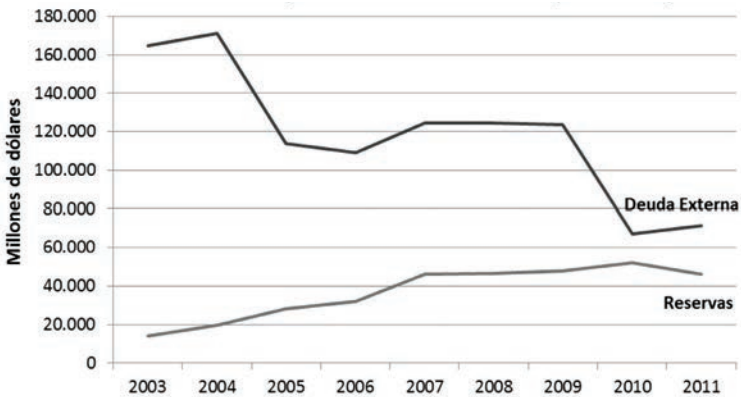
Desendeudamiento con reservas.

Cambio de paradigma

La cancelación de deuda externa con reservas internacionales permite a la Nación desendeudarse sin tener que recurrir a nuevos préstamos externos ni tampoco restringir el gasto público, es decir caer en las políticas de ajuste neoliberal que recurren a la reducción de la inversión social para afrontar los compromisos.

Esta novedosa, y a la vez exitosa, decisión política en materia de desendeudamiento forjó un cambio de paradigma que constituye un paso más en el fortalecimiento de la independencia económica que luego se institucionalizó mediante la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central.

Deuda externa y reservas internacionales (2003-2011).

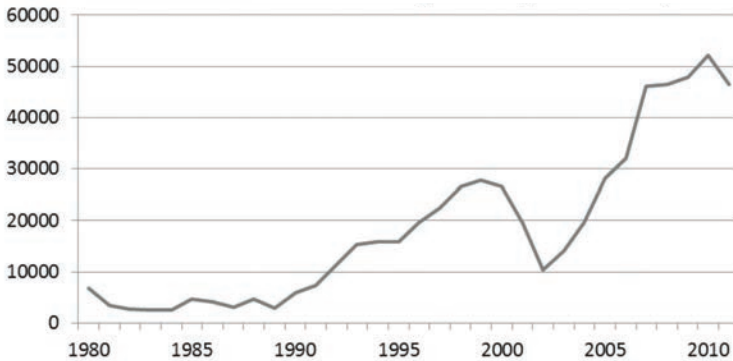


Fuente: Elaboración propia en base a CEI.

En el gráfico anterior, podemos ver cómo, a la inversa de lo ocurrido durante el período 1991-2002, a partir de 2003 las reservas internacionales crecen al mismo tiempo que la deuda externa descende. Esto último se traduce, en términos de independencia, en mayor fortaleza para enfrentar las crisis internacionales.

Acumulación de reservas internacionales

Reservas Internacionales Argentina (1980-2011).



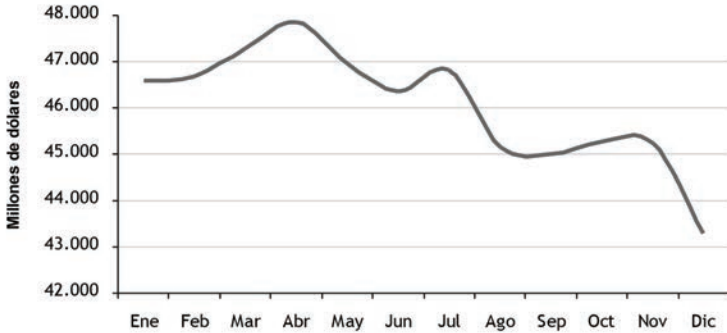
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

En el gráfico anterior, podemos apreciar cómo las reservas han crecido de manera exponencial durante la última década, pero con un dato novedoso, este crecimiento se logró de manera genuina a través de un sostenido superávit comercial y a la par de que se llevaba adelante el desendeudamiento externo. Así, en 2011 se alcanzó el record histórico de reservas internacionales al llegar éstas a superar los 52 500 millones de dólares.

Durante 2012, contracorriente de la crisis global, Argentina ha pagado deuda por más de 11 000 millones de dólares, con importantes vencimientos en los meses de agosto, por el pago de 2300 millones de dólares correspondiente a la última cuota de los BODEN 12, y en diciembre, por el pago del cupón de crecimiento por más de 3500 millones. Este último, constituye el desembolso más importante realizado por nuestro país desde 2001.

En este contexto, y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, es que las reservas internacionales cayeron, pero tan solo 2900 millones de dólares habiéndose pagado deuda por más 11 000.

Evolución de las Reservas Internacionales 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Podemos decir entonces que, el BCRA compró alrededor de 9.500 millones en 2012, posibilitando de esta forma que las reservas internacionales no cayeran drásticamente. En suma, entre 2003 y 2012 las reservas internacionales aumentaron más de 32 000 millones de dólares, aún habiéndose realizado pagos de deuda por 33 000 millones.

Administración del tipo de cambio

El tipo de cambio constituye una variable fundamental para brindar sustentabilidad al régimen macroeconómico. Es por esto que, a partir de 2003, el régimen de flotación administrada se ha convertido en uno de los ejes de la política económica, en tanto otorga un marco de previsibilidad que estimula el ahorro y la inversión.

Por otro lado, la política de administración del tipo de cambio permitió combatir la especulación y las corridas cambiarias, a la par que favoreció la competitividad de la industria, el crecimiento, la generación de empleo y la protección del mercado interno.

En tal sentido, el Banco Central interviene en el mercado cambiario de acuerdo con las necesidades del contexto macroeconómico

moderando así la volatilidad del tipo de cambio a la vez que se consolida la acumulación de reservas internacionales.¹⁶

“Independencia” del Banco Central o soberanía nacional

Así como mencionamos anteriormente los pilares que contribuyeron a la reconstrucción de la independencia económica durante la última década, cabe destacar, paradójicamente, a la “independencia” del Banco Central como uno de las bases que dieron sustento a la dependencia nacional.

A partir del Consenso de Washington, “contener la inflación” debe ser el único objetivo de un Banco Central “independiente”. Ahora bien, ¿independiente de quién?: del poder político nacional, pero funcional a los intereses de los especuladores externos.

Se oponen entonces los conceptos de ambas independencias: la nacional y la del Banco Central, una es excluyente de la otra. Aún más interesante es vincular esto con el concepto de democracia, en el que las instituciones deben ser gobernadas por el poder político legítimamente constituido y no por reglas prefijadas por intereses foráneos que condicionen su accionar. El BCRA a partir de la Ley de Convertibilidad, dejó de ser autoridad monetaria para transformarse en una mera ventanilla de cambios que debía ajustarse a la paridad cambiaria.

Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central

A partir de la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que entró en vigor en 2012, se reincorporan a los objetivos del BCRA la promoción del pleno empleo de los recursos y el desarrollo económico con equidad social.¹⁷

¹⁶ Programación Monetaria 2013, Banco Central de la República Argentina.

¹⁷ Estos objetivos habían sido eliminados por la Reforma de 1992, a través de la cual se limitaba el rol del BCRA a sostener la estabilidad monetaria y del sistema financiero.

La Programación Monetaria 2013 del Banco Central se refiere a la *Reforma* como “un cambio trascendental que profundiza la orientación del régimen macroeconómico iniciado en 2003 cuyas prioridades son el crecimiento económico y el fortalecimiento del mercado interno a partir de la recuperación de la producción, el empleo y la inclusión social”.

Luego de la recuperación de la política monetaria a partir de la devaluación, era necesario ponerla en sintonía con las “las políticas establecidas por el gobierno nacional”. En este sentido, la Reforma establece que las acciones del BCRA deben ser acordes con la política económica nacional.

A su vez, a través de este paso trascendental, se institucionalizó la posibilidad que tiene el Estado Nacional de utilizar reservas internacionales de libre disponibilidad¹⁸ para el pago de vencimientos de deuda, siempre que el efecto monetario sea neutro. A su vez, se produce un cambio conceptual en cuanto a la determinación del nivel de reservas, pasando de fórmulas rígidas a la consideración del Directorio del organismo teniendo en cuenta la evolución de las cuentas externas.

Por otro lado, el impulso al crédito productivo a través del BCRA en el marco de la nueva Carta Orgánica, significa en términos de independencia económica un avance fundamental en la profundización de la industrialización.

Finalmente, se elimina la prohibición de *conceder préstamos al gobierno nacional* la cual ataba al Tesoro Nacional a recurrir al endeudamiento externo. La Reforma establece como mecanismo de financiamiento los Adelantos Transitorios, que permiten al sector público financiarse con recursos propios sin necesidad de incurrir en endeudamiento externo.

¹⁸ Este concepto no existía durante la convertibilidad debido a que las reservas debían ser igual a la base monetaria.

El club de los endeudadores

“Estamos aislados del mundo, nadie nos presta, crece el riesgo país, debemos tomar deuda, las reservas no se tocan...”. Todas estas frases, que escuchamos a diario en boca de economistas presentados como expertos pero a los que nunca les tocó gestionar, llevaron al país a la peor de sus crisis, y se pueden resumir en una sola “deuda, deuda y más deuda”, y a sus postulantes los podemos llamar “el club de los endeudadores del endeudamiento”.

Sin embargo, financiarse con recursos propios resulta más conveniente, tanto en términos financieros como de independencia, que endeudarse a tasas muy elevadas con un organismo u acreedor privado internacional. Porque el riesgo país, es decir la sobretasa que debe pagar un título del Estado argentino respecto de uno del Tesoro norteamericano, nada tiene que ver con la capacidad de pago que tiene nuestro país sino más bien es funcional a los intereses especulativos de las mismas calificadoras de riesgo, porque no hay forma de explicar que sea considerada más riesgosa la deuda argentina que la deuda española.

“Toda vez que Argentina intente gradualmente consolidar un camino de independencia económica, sus notas de calificación y su riesgo país serán negativos, su acceso al crédito internacional nulo o en condiciones inaceptables en términos de tasas y plazos, con mayor cantidad de demandas en tribunales internacionales, el hostigamiento mediático será mayor, los pronósticos igualmente sombríos, y la percepción de crisis inminente casi una consecuencia obligada”.¹⁹

¹⁹ Gámbaro, Smith y Fraschina, “El rol de las consultoras económicas”, Informe GEENaP, enero 2013.

La reindustrialización: único camino hacia la definitiva independencia

El círculo virtuoso de la industrialización

Así como el *Círculo Vicioso de la Dependencia* parte de una economía concentrada basada en la exportación de productos primarios y fuertemente endeudada, podemos decir que el *Círculo Virtuoso de la Industrialización* otorga la posibilidad de revertir definitivamente esta relación de dependencia colonial a través de la transformación de la estructura productiva nacional que, combinada con el proceso de desendeudamiento, modifica la relación de poder de nuestro país con los centrales.

Luego de la destrucción del aparato productivo durante la década del 90, era necesario romper con la apertura comercial irrestricta y procurar un fuerte impulso estatal a la industria, incentivando el consumo y fomentando la inversión que permitan la reconstrucción del sector.

Poner en marcha este proceso no era tarea sencilla teniendo en cuenta la situación en que se encontraba el país en 2003: más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza y casi un 27 por ciento bajo la línea de indigencia. En este contexto, ese año se realizaron las elecciones anticipadas en las que resultó electo presidente, con más desocupados en el país que votos obtenidos, Néstor Carlos Kirchner, un hombre bisagra en la historia argentina que echó por tierra las teorías de la ortodoxia neoliberal haciendo fácil lo difícil y realizable lo imposible.

Era difícil creer, pero ese hombre vino a proponer y cumplir un sueño. Con la asunción de Néstor Kirchner fue posible iniciar este largo camino hacia al desarrollo con inclusión social, en el que la industria cumple un rol protagónico.

Comenzó a generarse así la reindustrialización del país que permitió crear más de 5 millones y medio de puestos de trabajo, creciendo el PBI industrial, entre 2003 y 2011, un 149 por ciento a través de la reconstrucción de muy diversos sectores como la

industria alimentaria, automotriz, metalmecánica, electrónica, de *software*, química, farmacéutica, textil, del calzado y la producción de energía renovable, entre otras.

Una de las claves para alcanzar este crecimiento, aun en un contexto de crisis internacional, fue el desarrollo de un fuerte mercado interno a través de un sinfín de políticas públicas que apuntan a generar demanda agregada al incentivar el consumo y la inversión.

Por otro lado, con la reactivación económica cobró especial dinamismo el sector de la construcción, el cual genera gran cantidad de puestos de trabajo, tanto de manera directa como indirecta, y que a su vez tiene efectos multiplicadores en toda la economía.

El círculo vicioso de la dependencia generó, durante décadas, “un endeudamiento feroz que operó sobre la desindustrialización, sobre la desocupación, sobre el hambre del pueblo”.²⁰ Resultados muy diferentes produjo el proceso de reindustrialización iniciado en 2003, implicando en este sentido significativos avances en materia económica, social, educativa y cultural.

Finalmente, podemos afirmar que la producción industrial destinada a abastecer a un mercado interno de gran fortaleza no impidió que, a su vez, las exportaciones industriales crecieran a tal punto que se han transformado en el principal rubro de exportación. Asimismo, la política de administración del comercio permitió incorporar cada vez mayor valor agregado nacional a la producción industrial a través del proceso de sustitución de importaciones. Estos y otros temas, serán abordados con mayor profundidad en el apartado siguiente.

El comercio exterior y la independencia nacional

Luego de haber descripto la exitosa política de desendeudamiento llevada adelante por los gobiernos kirchneristas desde 2003 a la fe-

²⁰ Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, “Recuperación de la Fragata Libertad”, Mar del Plata, 9 de enero de 2013.

cha, cabe preguntarse si resuelto el tema financiero, ante el escenario de crisis global en que vivimos, no podrían transmitirse los efectos de la crisis a través del comercio.

En respuesta, podemos mencionar que la política activa de comercio administrado a través de la restricción de importaciones combinado con la promoción de exportaciones sostiene una balanza comercial ininterrumpidamente superavitaria²¹ que protege al país de la transmisión de los efectos de la crisis internacional por la vía comercial.

Podemos entonces mencionar los cuatro pilares que, en materia comercial, han contribuido a lograr y afianzar la independencia necesaria para continuar con el crecimiento nacional con inclusión social aun en el contexto actual: superávit comercial ininterrumpido, crecimiento de las exportaciones industriales, diversificación de los mercados y desacople de los precios internos de los internacionales.

La balanza comercial

Las últimas dos décadas, antagónicas entre sí, muestran resultados diametralmente opuestos en materia comercial. El modelo de Convertibilidad, implantado en 1991, tenía como una de sus características un déficit comercial estructural producto de la irrestricta apertura comercial y del extremadamente apreciado tipo de cambio.

A pesar de que las mencionadas políticas profundizaron la dependencia, el déficit comercial y el endeudamiento, “la insuficiencia de divisas, o mejor dicho el saldo desfavorable de nuestra balanza comercial no era ninguna novedad económica en la Argentina” por lo que “el déficit tradicional de nuestra balanza comercial era corregido todos los años por la contratación de un nuevo empréstito”.²²

Esta situación es la que se logró revertir durante la última década (2003-2012) a través de una serie de políticas implementadas, por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, de manera contundente para

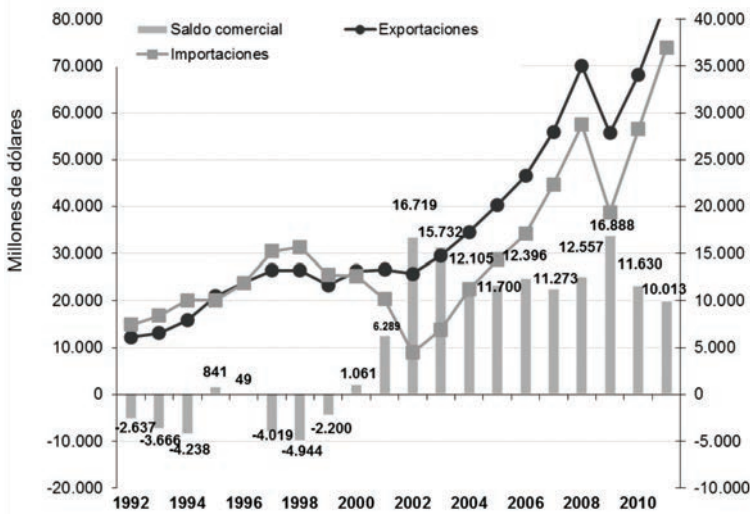
²¹ Durante la última década el superávit comercial acumulado 2003-2012 fue de 126 957 millones de dólares.

²² Arturo Jauretche; *Política y Economía*, Peña Lillo Editor (1984)

desarraigar de la patria una centenaria estructura dependiente de la economía nacional.

Esto último es lo que hace aún más virtuosos los logros alcanzados, debido a que constituye una ruptura histórica conquistando ininterrumpidamente, durante más de diez años, un saldo positivo de la balanza comercial que suministró un sostenido superávit anual promedio de 12 700 millones de dólares.

Evolución de las exportaciones, importaciones y saldo comercial argentino (1992-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

El gráfico anterior nos muestra la balanza comercial, las exportaciones y las importaciones argentinas. Es posible apreciar claramente las situaciones descriptas y ponderar dos proyectos diametralmente opuestos: el neoliberal y el de desarrollo con inclusión social.

A partir de 2003, se logra revertir el déficit comercial reinante durante la convertibilidad a través de la reactivación de la actividad económica, que produjo un incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones, acompañada por el superávit comercial.

Igualmente, al apreciar el gráfico podemos ver que el superávit comercial comienza en 2000 y no en 2003, puede surgir entonces una confusión acerca del por qué ubicamos el inicio del virtuoso nuevo proyecto en 2003. La respuesta es simple, entre 2000 y 2002 el saldo comercial positivo es meramente producto de una caída de las importaciones a causa de la crisis interna durante el gobierno de De la Rúa, y posteriormente producto de la mega-devaluación realizada durante la presidencia de Eduardo Duhalde. ¿Qué tienen que ver estos procesos con el actual? Nada, más bien son el final anunciado de tres décadas de dependencia, destrucción de la industria y exclusión social.

Debemos destacar que las claves del nuevo modelo de acumulación son —además del crecimiento del PBI, el superávit comercial, la acumulación de reservas y el desendeudamiento— el desarrollo industrial, la generación de empleo y la mayor igualdad social. Estos tres factores son los que marcan un cambio de época, el fin y el comienzo de dos modelos que entre ellos nada tienen que ver.

La importancia del superávit comercial

En un mundo cada vez más globalizado en el que el patrón de cambio en el comercio internacional es la divisa norteamericana, tener dólares otorga al país independencia.

Por un lado, existen las necesidades de divisas heredadas de décadas pasadas. Éstas se presentan hoy a través del endeudamiento, al que el actual gobierno debe honrar sin haber sido el responsable de generarlo, y de la remisión de utilidades de las empresas extranjeras. Por otro lado, se hallan las necesidades de divisas inherentes a la expansión económica y al desarrollo industrial del país.

Ante esta situación, y la imposibilidad que tiene cualquier país —excepto Estados Unidos— de imprimir dólares, la Argentina

debe procurar el abastecimiento de los mismos de una manera genuina: fundamentalmente a través de las exportaciones.

La contracción del comercio internacional y la respuesta argentina a la crisis

El contexto global de crisis y el actual período de crecimiento argentino deberían tender hacia una desaparición del superávit comercial a través de dos factores: el primero es una reducción de las exportaciones producto de una menor demanda internacional por parte de los tradicionales mercados de destino para nuestro país; y el segundo es una ofensiva estrategia de colocación de excedentes de producción en economías en crecimiento por parte de los países industriales que ven caer sus exportaciones a causa de la crisis.

Por esta tendencia global, pero fundamentalmente para calumniar al gobierno y sus políticas, es que año a año debemos escuchar pronósticos agoreros que nunca se cumplen sobre la economía nacional. Uno de ellos es la incansablemente anunciada merma en el superávit comercial. Sin embargo, como estas falaces predicciones fueron aplastadas por la realidad, los opositores medios monopólicos de comunicación decidieron el pasado año embestir contra el gobierno utilizando como lanza la contracción del comercio, es decir una caída de las exportaciones y de las importaciones respecto del año anterior.

Desde estos medios monopólicos argumentaron, confundiendo la causa con la respuesta, que el intercambio comercial argentino se vio afectado por los controles implementados por el gobierno.

Lo cierto, es que la Argentina está llevando adelante políticas tendientes a contrarrestar este escenario internacional y mantener el superávit comercial. Entre ellas podemos mencionar: la administración del comercio, la sustitución de importaciones y la promoción comercial, que son la defensa más eficaz del empleo y la producción nacional.

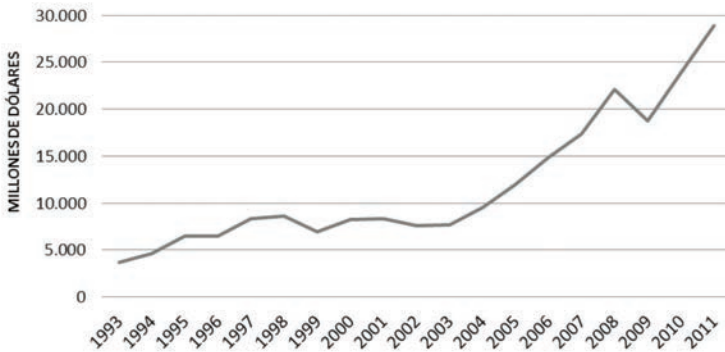
En definitiva, la independencia económica alcanzada es la que permite que, aun en períodos en los que el mundo se encuentra en

crisis, nuestra economía continúe en la senda del crecimiento sustentado en un fuerte mercado doméstico.

El crecimiento de las exportaciones industriales

Néstor Kirchner vino a romper con la estructura productiva exclusivamente agropecuaria dedicada a la exportación, que es la base de la dependencia económica. Así, podemos ver en el siguiente gráfico, cómo se incrementaron las exportaciones industriales a partir de 2003, pasando de 7773 millones de dólares en 2003 a 28 916 millones en 2011.

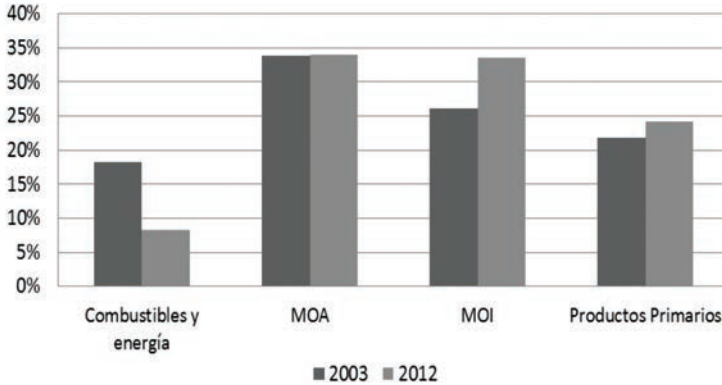
Exportaciones de manufacturas de origen industrial (1993-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI.

Pero, como vemos en el gráfico siguiente, las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), no sólo crecieron en términos absolutos sino también en términos relativos, pasando de representar el 26 por ciento de las exportaciones totales de nuestro país en 2003 a convertirse en el rubro más pujante a partir de 2009 y representando en 2012 el 34 por ciento.

Participación en las exportaciones totales por rubro (2003-2012).



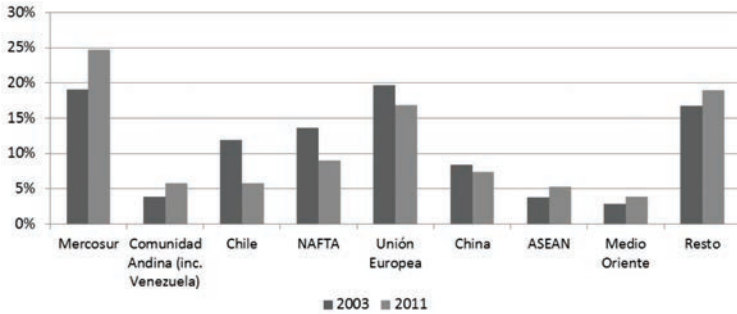
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI.

A su vez, este dato adquiere más relevancia si se piensa que nuestro país tiene que lidiar contra la tendencia internacional hacia la reprimarización que imponen los altos precios de los *commodities* a los países exportadores de productos primarios. Aun en este contexto, en nuestro país, si bien se han incrementado las exportaciones primarias, las exportaciones industriales son las que registraron el mayor crecimiento desde 2003.

A su vez, el crecimiento de las exportaciones de MOI es impulsado por un incremento de las cantidades exportadas más que por un aumento de los precios debido a la mayor demanda de la región y el crecimiento de la oferta productiva. La situación inversa es la que se da con los productos primarios y las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), rubros que crecen fundamentalmente por el aumento de los precios internacionales.

Diversificación de los destinos

Participación en las exportaciones argentinas por destino (2003-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI.

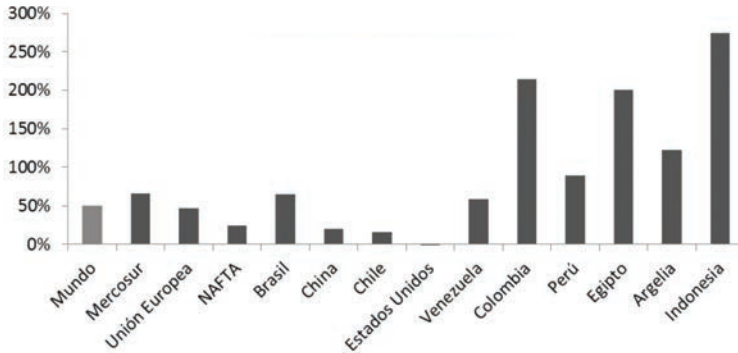
El gráfico anterior nos muestra cómo en el período 2003-2011, nuestro país ha fortalecido los vínculos con la región latinoamericana con excepción de Chile (en especial con el Mercosur y en especial Brasil), así como también con otras regiones del mundo como el Sudeste Asiático, Medio Oriente y África, al mismo tiempo que descendió la dependencia comercial con los tradicionales destinos de nuestras exportaciones agropecuarias, tales como la Unión Europea y Estados Unidos (la participación de este último descendió del 10 por ciento en 2003 al 5 por ciento en 2011).

A su vez, no debemos perder de vista que en 2003 nuestro principal socio comercial era la Unión Europea, mientras que en la actualidad ese rol lo ocupa el Mercosur.

Por su parte, la crisis internacional desatada en 2008 cambió la dinámica del comercio global en tanto las naciones desarrolladas contrajeron sus compras al exterior. Es por esto que nuestro país ha puesto principal énfasis en la apertura de nuevos mercados para nuestras exportaciones, lo cual se puede apreciar en el gráfico

siguiente que nos muestra el crecimiento de las exportaciones argentinas por destino a partir de 2007.

Crecimiento de las exportaciones argentinas por destino (2011 respecto de 2007).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI.

Por un lado, se profundizó el comercio con nuestra región, además de Brasil, países como Venezuela, Colombia y Perú continuaron creciendo a pesar de la crisis y nuestras ventas hacia esos mercados aumentaron también. Por otro lado, encontramos dentro de los 20 principales socios comerciales que hay tres países con los cuales el crecimiento de las exportaciones en el mencionado período ha superado ampliamente el crecimiento total hacia el mundo (50 por ciento): estos son Egipto (las ventas se incrementaron un 200 por ciento), Argelia (122 por ciento) e Indonesia (275 por ciento). Hacia estos tres destinos se registraron exportaciones por 5 mil millones de dólares en 2011. Por su parte, las exportaciones a Estados Unidos han descendido en relación con el valor exportado en 2003.

Este panorama nos marca un cambio de época, en donde el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur deben ser prioridad en la

agenda. En este sentido, y con la voluntad política de favorecer el acceso a nuevos mercados para nuestros exportadores, es que se realizan misiones comerciales a países emergentes de gran expansión económica y que a su vez cuentan con una baja exposición a los embates de la crisis internacional.²³

Sustitución de importaciones

La integración de componentes nacionales a la producción en reemplazo de insumos importados se vuelve una necesidad imperante en la actualidad económica nacional para consolidar y profundizar el actual proceso de industrialización.

Esta política, lejos está de significar un aislamiento del mercado interno; muestra de esto es que año a año vemos cómo crecen las importaciones. Podemos afirmar entonces, que la restricción selectiva de importaciones responde a la necesidad de reorientar la capacidad de compra externa priorizando la importación de productos indispensables para la industria y aquellos que son de gran necesidad para el consumo popular pero que no tienen posibilidad de producirse localmente.

Contra los detractores de esta política, la evidencia empírica de la electrónica, uno de los sectores que más ha avanzado en la sustitución, demuestra cómo la protección de la industria combinada con una creciente demanda interna genera necesariamente un entramado productivo que incorpora valor agregado nacional, aun en actividades inexploradas.

Con epicentro en el Polo Tecnológico de Tierra del Fuego, en 2012 la producción de *notebooks*, celulares y LCD nacionales creció más del cincuenta por ciento respecto al año anterior. Otro sector relevante en el plan de sustitución de importaciones con foco en la provincia austral es la línea blanca, especialmente heladeras y lavarropas.

²³ Smith, Cernadas y Wolf, “La visita presidencial a Emiratos Árabes, Indonesia y Vietnam”, Informe GEENaP, enero de 2013.

Por otro lado, la integración productiva en el sector automotriz y de maquinaria agrícola, incorporando componentes nacionales producidos por pymes en reemplazo de los importados, forma parte de un segundo nivel de sustitución, el de las partes.

Desacople de los precios internos de los internacionales

Con la volatilidad de los mercados y la tendencia al alza de los precios de los *commodities*, la política de retenciones aplicadas a la exportación de bienes primarios, como la soja o el petróleo, actúa como política anti-inflacionaria en tanto permite desacoplar los altos precios internacionales de los internos.

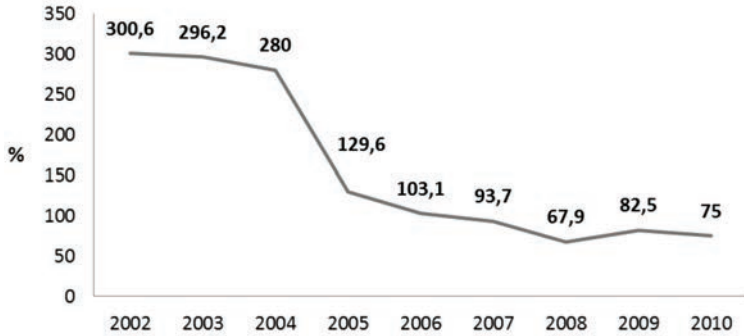
De lo contrario, los precios estarían atados a las variaciones en los valores de las pizarras de los mercados internacionales, debiendo los argentinos pagar por los bienes que producimos localmente el precio en dólares que pagan los consumidores de los países centrales.

Dado que la productividad de la industria no es la misma que la de los productores de bienes primarios, las retenciones funcionan como diferencial de tasas de cambio, evitando de esta forma una apropiación de una renta extraordinaria por parte de los tradicionales exportadores agropecuarios, puesto que existe una política de administración del tipo de cambio que otorga competitividad a la actividad industrial.

La relación deuda/exportaciones

Este cociente, nos permite conocer en términos porcentuales la capacidad de producción de divisas con que cuenta el país para el pago de los servicios de la deuda pública externa.

Deuda pública externa / exportaciones (2002).



Fuente: Ministerio de Economía.

En el gráfico anterior vemos cómo este indicador de sustentabilidad de la deuda ha disminuido significativamente, pasando la deuda pública externa de representar en 2002 un 300 por ciento de las exportaciones a que en 2010 la relación sea tan sólo del 75 por ciento.

En resumen, a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, el país ha avanzado en la diversificación de los destinos de las exportaciones, restando así trascendencia a las grandes potencias dominantes en el ingreso de divisas y fortaleciendo los vínculos comerciales con Latinoamérica (especialmente Brasil), a la par que crecieron las exportaciones argentinas teniendo un gran protagonismo las Manufacturas de Origen Industrial.

La integración regional

Patria sí, colonia no

En estos años, la integración regional ha dado un giro total, dejando atrás la sumisión ante el imperio norteamericano para pasar a decidir nuestro propio destino y retomar la senda del sueño latinoamericano.

americano de construir la Patria Grande, nacido durante las batallas por la independencia.

Hace ya más de una década que comenzaron a gestarse en la región procesos políticos, económicos, sociales y culturales en los que la participación popular gana protagonismo y la inclusión social se convierte en objetivo primordial al mismo tiempo que se levantan las banderas de la Unión Sudamericana legadas por San Martín y Bolívar.

ALCA, ALCA, al carajo

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue un proyecto formulado por Estados Unidos en la década del 90 con el que se pretendía crear una zona de libre comercio en toda América. Lejos de generar el desarrollo armónico de los países, el ALCA impondría condiciones de libre comercio entre naciones totalmente desiguales, lo cual favorecería a al gigante norteamericano en tanto mantendría una relación de dominación respecto del resto de los países miembros del Área.

Luego de haberse registrado avances en tres Cumbres de las Américas, se esperaba comenzar con la puesta en marcha del ALCA durante la IV Cumbre realizada en Mar del Plata en 2005. Sin embargo, ocurrió algo inesperado y George W. Bush, entonces presidente de los Estados Unidos, vio cómo delante suyo el anfitrión Néstor Kirchner junto con Lula Da Silva y Hugo Chávez se encargaron de “asesinar” y “enterrar” al ALCA.

Este hecho marcó un antes y un después en la historia latinoamericana, en tanto significó una ruptura definitiva con las políticas diseñadas en el Consenso de Washington aplicadas con nefastas consecuencias en los países de la región durante las décadas precedentes.

A partir de allí, comenzó a forjarse nuevamente en nuestra América la hermandad de nuestros pueblos con una postura firme contra el imperialismo y así surgieron en la región otros procesos populares como los encabezados por Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y “Pepe” Mujica en Uruguay, entre otros.

El fortalecimiento y la ampliación del Mercosur, la creación y el éxito de la Unasur, y la reciente creación de la CELAC son algunos de los principales logros alcanzados en materia de integración regional luego del “No al ALCA”.

En todo este proceso, Néstor Kirchner ocupó un rol protagónico que tiempo después le sería reconocido al ser electo como primer secretario General de la historia de la Unasur por el voto unánime de sus miembros.

Otros vientos soplan desde el sur

El Mercado Común del Sur ha modificado su perfil a partir del estrecho vínculo generado entre los mandatarios de Argentina y Brasil, Néstor y Lula, fundamentalmente, potenciando aún más las relaciones sobre todo políticas pero también económicas entre sus miembros. Más aún con la inclusión de Venezuela, lo cual ha convertido al Mercosur en la quinta economía del mundo detrás de Estados Unidos, China, Alemania y Japón.

Sin embargo, existen algunas cuestiones a las que debemos estar atentos a la hora de avanzar en la integración. Por un lado, no debemos replicar la relación centro-periferia a escala regional, para lo cual es necesario establecer mecanismos de compensación para los países de menor desarrollo relativo a la par que se propende regionalmente al desarrollo armónico e igualitario de todos los miembros buscando la complementariedad productiva.

Por otro lado, la industrialización no puede darse en ningún país de forma aislada, es por eso que si bien Argentina ha logrado durante la última década una incipiente reindustrialización de su economía mostrando gran potencialidad en determinados sectores, esto es imposible de pensar en el largo plazo mientras Brasil continúe profundizando una reprimarización de su economía.

Como se mencionó antes, en Argentina el rubro exportable que mayor crecimiento registra en los últimos años son las Manufacturas de Origen Industrial. Lo contrario ocurrió en nuestro país veci-

no, en el cual “las exportaciones de productos industriales redujeron bruscamente su participación en las exportaciones totales brasileñas, pasando del 53% en 2002 al 31% en 2011, es decir que las ventas externas de Brasil se encuentran en un proceso de primarización que debe ser revertido”.²⁴

La necesidad de una estrategia regional hacia la industrialización

La integración regional debe traducirse en integración productiva y no meramente en un mercado común. Reindustrialización e integración deben ir de la mano buscando competitividad internacional en sectores estratégicos como energías alternativas e industrias del conocimiento a la par que se desarrolla de manera integrada el sector industrial, que agrega más valor y genera mayor cantidad de puestos de trabajo.

Debemos profundizar la construcción de “un proyecto regional sin el cual es imposible pensar en un gran proyecto nacional”.²⁵ Latinoamérica tiene hoy la oportunidad —y la necesidad— de construir una gran nación independiente en donde la restricción externa solo sea parte de nuestro pasado, dejando atrás las exportaciones concentradas en pocos productos, principalmente primarios con una alta volatilidad en su precio internacional.

Solucionar de modo radical estos problemas estructurales, sólo puede ser posible a través de una integración productiva regional que mitigue realmente las asimetrías existentes entre los países, encontrando en la industrialización y la complementariedad el camino hacia el desarrollo.

²⁴ Flores Kemec y Fraschina, “Administración de Importaciones”, Informe GEENaP, agosto de 2012.

²⁵ Palabras de la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, Tucumán, 9 de julio de 2010.

La “sintonía fina”

El ejemplo de YPF

En una decisión soberana y a través de una ley sancionada por el Congreso Nacional, el Estado argentino decidió declarar de utilidad pública la producción, el transporte y la comercialización de hidrocarburos y expropiar, en cumplimiento de las leyes nacionales y los tratados internacionales, el 51 por ciento de las acciones de YPF que se encontraba en poder de la petrolera española Repsol.

Durante los últimos años, sobre todo a partir de la crisis internacional, Repsol afectó negativamente a la Balanza de Pagos puesto que, en lugar de realizar inversiones en Argentina, financiaba su expansión global con las ganancias obtenidas en nuestro país a través de la explotación de los recursos disponibles. A su vez, por la casi nula actividad de exploración, la empresa tuvo que incrementar año a año la importación de combustibles.

Por esto, es que la decisión política tomada por el gobierno de Cristina Fernández significó un nuevo avance en la institucionalización de la independencia económica, dado que se recuperó una empresa privatizada durante el neoliberalismo para ponerla en sintonía con el proceso histórico que comenzó a gestarse en 2003 y que actualmente estamos viviendo.

La recuperación de YPF contribuye a garantizar el creciente abastecimiento de energía indispensable para profundizar la industrialización, a reducir las necesidades de divisas en tanto disminuirá la importación de combustibles y se eliminará casi en su totalidad la remisión de utilidades, al mismo tiempo que permite al Estado, a través de la exportación, contar con dólares propios sin necesidad de adquirirlos en el mercado.

Conclusiones

“Éramos un pequeño país sometido al capitalismo internacional, que ahogaba nuestra economía y especulaba con el hambre de los trabajadores argentinos. Éramos un país sin rumbo, ahora el rumbo es el rumbo de la patria, es nuestro rumbo. Vamos donde queremos ir. Trabajando juntos hemos construido, sobre la vieja Argentina injusta, vendida y traicionada, esta nueva Argentina justa, libre y soberana”.²⁶

La institucionalización de la independencia económica de los poderes financieros internacionales se ve reflejada hoy, luego de diez años de gestión económica kirchnerista, en esta nueva gran Argentina que redujo considerablemente su deuda externa, que procura el desarrollo de una industria nacional que agrega valor e incrementa los niveles de empleo, a la par que se abastece a un mercado interno que es protagonista del crecimiento.

Así como el endeudamiento fue una estrategia foránea para establecer la dependencia latinoamericana, fue necesario que, durante la última década, se consolidara una estrategia regional decidida a librarse de la dominación extranjera. Esta ruptura histórica que fue el comienzo del proceso emancipador latinoamericano puede marcar su nacimiento en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 y nombrar como uno de sus padres al “presidente más austral del mundo”.

Ese hombre, que marcó un antes y un después en nuestra historia, vino a cumplir nuevamente con la voluntad del pueblo argentino “de consumir su emancipación económica de los poderes capitalistas foráneos” declarada más de 55 años antes en Tucumán. Para lograrlo, fue necesario recuperar el rol protagónico del Estado en la economía dotándolo de soberanía, poder, democracia e institucionalidad.

Ese patagónico vino del sur a demostrar desde la política que las teorías económicas ortodoxas aplicadas como leyes, no sólo en nuestro país sino en el mundo, estaban acabadas.

²⁶ Discurso de Juan Domingo Perón.

Néstor Kirchner, abogado de profesión, rebatió con simples pero prolijas cuentas realizadas en su “libreta de almacenero” a economistas que profesan religiosamente teorías de manual. Así, a través de decisiones impensadas que alcanzaron logros inimaginables, desarrolló políticas económicas que transformaron la realidad de todos los argentinos. Con su tenacidad política y su virtud económica, cerró con éxito el canje de deuda más ambicioso de la historia mundial, canceló la deuda con el FMI, utilizó reservas de libre disponibilidad para el desendeudamiento.

Aquel “Pingüino” demostró con la realidad más que con fórmulas o hipótesis, que existen caminos alternativos. No hubo regla económica a la que él no pudiera imponerse con nuevos paradigmas que exponían en la práctica sus formidables resultados. Sabía claramente a dónde iba y a dónde no quería volver.

Era un adelantado que forjó un proyecto político con una gran fortaleza e independencia económica que permiten hoy, diez años después de su asunción, sobrellevar con éxito la peor crisis de la historia mundial.

Argentina y Latinoamérica se encaminan a alcanzar su segunda y definitiva independencia: la económica.

Tenemos Patria, se ha levantado a la faz de la Tierra una nueva y gloriosa nación: la nuestra.

Bibliografía

- Diamand, Marcelo, 1973, “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia”.
- Scalabrini Ortiz, Raúl, 1936, *Política Británica en el Río de la Plata*, Cuadernos de FORJA, Buenos Aires.
- Asiain, Andrés, 2013, “La deuda como instrumento de dominación en América Latina”, *La revista del CCC* [en línea], N° 18, [citado 2012-03-04]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/402/>. ISSN 1851-3263.
- CEMOP (2010). “Argentina Capital Extranjero”. Documento N°6.
- Eduardo Basualdo, Cecilia Nahón y Hugo Nochteff, 2005, *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada en la Argentina. La década del noventa, antes y después*, Flacso.
- Discursos los presidentes Juan Domingo Perón, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.
- Flores Kemec y Santiago Fraschina, 2012, “Administración de Importaciones”, Informe GEENaP.
- Smith, Cernadas y Wolf, 2013, “La visita presidencial a Emiratos Árabes, Indonesia y Vietnam”, Informe GEENaP.
- Jauretche, Arturo, 1984, *Política y Economía*, Peña Lillo Editor, Buenos Aires.
- Gámbaro, Smith y Santiago Fraschina, 2013, “El rol de las consultoras económicas”, Informe GEENaP.
- Ley 24144, 1992, “Carta orgánica del BCRA”.
- Ley 26739, 2012, “Carta orgánica del BCRA”.
- Banco Central de la República Argentina, 2013, “Programación Monetaria”.

Los artículos que componen este libro arrojan luz sobre los grandes lineamientos que han caracterizado a la política económica kirchnerista en el período que va de 2003 a 2012. Con rigurosidad analítica y un explícito posicionamiento político, que se manifiesta desde el título elegido para la obra, sus autores trabajan sobre muchas de las grandes transformaciones operadas en los últimos años en el país, que permiten hablar de “década ganada”, aun cuando haya muchas asignaturas pendientes que requieran de atención y esfuerzo de aquí en adelante.

El lector encontrará aquí una aguda caracterización de esta etapa, marcada por el reposicionamiento del Estado en sectores económicos estratégicos, y una decidida convicción política para luchar contra los poderes fácticos en beneficio del pueblo.

Santiago Fraschina - Arturo Trinelli



Subsecretaría de Gestión
y Coordinación de Políticas Universitarias

