

El "populismo" de la  
élite argentina:  
¿qué dice el relato y  
qué dicen los datos?

De Vidal a Kicillof:  
Radiografía fiscal  
de la Provincia de  
Buenos Aires

¿De qué lado del  
péndulo nos  
encontramos hoy?  
Las tres miradas de  
política económica  
en debate al  
interior del Frente  
de Todos

# entrelíneas

*de la política económica*

ISSN: 1851-278X

Centro de Investigación en Economía  
Política y Comunicación



# contenido

---

## Página | 03

EDITORIAL: YA GANAMOS LA TERCERA

## Página | 04

EL "POPULISMO" DE LA ÉLITE ARGENTINA: ¿QUÉ DICE EL RELATO Y QUÉ DICEN LOS DATOS?

Gerardo De Santis, Matias Mancini y Rocío Alcántara

## Página | 38

DE VIDAL A KICILLOF: RADIOGRAFÍA FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Anabella Freidemberg y Kevin Castillo - (OPEN)

## Página | 50

¿DE QUÉ LADO DEL PÉNDULO NOS ENCONTRAMOS HOY?  
LAS TRES MIRADAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN DEBATE AL INTERIOR  
DEL FRENTE DE TODOS

Hernán García Zúñiga (UNLP)

# Ya ganamos la tercera

Ahora que terminó el mundial, se reordenaron las prioridades. Así, salió el N° 55 de Entrelíneas de la Política Económica.

En la primera nota, **"El "populismo" de la élite argentina: ¿qué dice el relato y qué dicen los datos?"**, Gerardo De Santis, Matias Mancini y Rocío Alcántara, analizan en perspectiva histórica el tan mentado populismo en la sociedad argentina, a partir de un análisis de la generación y utilización del excedente en 140 años de historia argentina.

En la segunda nota, **"De Vidal a Kicillof: Radiografía fiscal de la Provincia de Buenos Aires"**, Anabella Freidemberg y Kevin Castillo del Observatorio de Políticas para la Economía Nacional, evalúan, en materia presupuestaria, los cambios transcurridos en gastos e ingresos de la Provincia de Buenos Aires, durante los gobiernos de María Eugenia Vidal y de Axel Kicillof.

En la tercera nota, **"¿De qué lado del péndulo nos encontramos hoy? Las tres miradas de política económica en debate al interior del Frente de Todos"**, Hernán García Zúñiga (Economista UNLP, docente UNQUI), explica los espacios de Cristina Kirchner, Alberto Fernandez y Sergio Massa en materia de política económica, desde una perspectiva crítica y heterodoxa.



# El “populismo” de la élite argentina: ¿qué dice el relato y qué dicen los datos?

Por: Gerardo De Santis, Matias Mancini y Rocío Alcántara

## 1. Introducción

En la historia económica argentina pueden distinguirse con claridad etapas caracterizadas por distintos modelos económicos, en las cuales se conforman y determinan pautas que orientan el sistema económico y que, para Aldo Ferrer (2008), permiten trazar líneas divisorias que contienen estructuras y comportamientos perfectamente diferenciables. La periodización histórica habitual distingue entre la etapa agroexportadora (conocido como la “Era Dorada” o “Belle Époque”), la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones post crisis de 1929-1930 y una tercera etapa que se inicia con el proceso de liberalización y desregulación de mercados tras el golpe cívico-militar de 1976, la cual llamaremos “Etapa Traumática”.

El presente trabajo busca analizar el desempeño económico del país a lo largo de la historia, con foco en la generación del excedente económico y su utilización (acumulación productiva o improductiva) en pos del desarrollo nacional. Al respecto, la pregunta que orienta el análisis es: ¿en qué se utilizó la riqueza generada por el esfuerzo de la sociedad argentina durante los últimos 140 años de historia (1882-2019)?

A la hora de evaluar el desempeño de la economía argentina, existen dos grandes visiones antagónicas. Una de ellas, la que pertenece al discurso dominante, se basa en categorizar ciertas conducciones políticas como gobiernos “populistas”, y considera que éstos no planifican a largo plazo, despilfarran los recursos nacionales disponibles, promueven que el crédito se sesgue hacia al consumo en detrimento de la inversión y sostienen Estados excesivamente grandes, con déficit fiscal persistente y que, por lo tanto, la falta de racionalidad económica de estas experiencias obstruyen las posibilidades

de desarrollo nacional. En concordancia con ello, Pablo Gerchunoff, un importante referente de esa postura, en una reciente nota titulada “El nudo argentino” afirma que:

Las aspiraciones populares no se limaron nunca, ni después de la caída del peronismo ni después de los años 70, ya con la economía desnortada, sin rumbo. Los salarios reales percibidos como normales por las clases trabajadoras –no los que efectivamente cobraban– quedaron demasiado altos para recuperar exportaciones o saltar a una sustitución de importaciones más innovadora y menos protegida. Lo que siguió fue entonces un conflicto entre las aspiraciones populares y una Argentina productivamente lánguida y poco competitiva (...) Así vivimos desde entonces, con el crecimiento más bajo y volátil de América del Sur, con salarios en dólares altos (atraso cambiario),desequilibrios fiscales casi permanentes y expansión del crédito al consumo, el triángulo que provoca euforia por un tiempo y luego salarios bajos en dólares, ajuste fiscal y contracción del crédito para poder pagar la deuda contraída durante la euforia (...) La visión sobre la “justicia social” que ha predominado en Argentina quedó congelada en la realidad de los ´40 y los ´50, matizada, con el correr del tiempo, por algunos cambios significativos que no han modificado la naturaleza del problema: el gasto público ha ganado una vertiginosa centralidad durante los últimos quince años, justificado en parte por la explosividad latente o manifiesta del mundo informal, activo y pasivo, que hace oír su voz; el atraso cambiario recurrente mantiene su antigua lozanía y su eficacia para expandir el consumo de las clases bajas y medias, pero ahora la estructura productiva vertebrada por el proteccionismo tiene menos peso (..) la justicia social, tal como la practicamos los argentinos, es sinónimo de políticas anti-competitivas y por lo tanto de políticas anti-crecimiento (Gerchunoff, 2020).

En síntesis, esta visión coloca el nudo del problema en el conflicto distributivo, pero en donde es la clase trabajadora la responsable de los conflictos, porque se compone de trabajadores que aspiran un nivel de bienestar que no se ajusta a las supuestas condiciones materiales del país, lo cual lleva al sostenimiento de niveles de consumo e ingreso incompatibles con las posibilidades económicas reales. En consecuencia, la protección del mercado interno y el atraso cambiario selectivo para promover sectores productivos estratégicos y/o no encarecer el costo de vida del grueso de la población, se conjugan para sostener salarios “altos en dólares”, lo que sería el causante de ahogar las cuentas externas. Esto conlleva al gasto de recursos (internos y externos) que deberían orientarse hacia la inversión productiva. Es decir, para este enfoque, son las etapas de gobiernos populares las culpables del derroche de recursos, dado que su base política tiene aspiraciones materiales exageradas que se resuelven con políticas laborales “laboristas”, con “dólar barato”, supuesto endeudamiento y un excesivo gasto público orientado a cubrir políticas sociales.

Asimismo, existe otra visión antagónica, que cuestiona las premisas básicas del primer enfoque. En ese sentido cabe interrogarse: ¿Es cierto que durante las etapas “populistas” ocurrió más derroche de recursos que en las etapas lideradas por gobiernos con “mayor racionalidad”? ¿Es cierto que los gobiernos “populistas” son los que recurren al ahorro externo (endeudamiento) para sostener altos niveles de consumo? ¿Es cierto que en estas etapas el esfuerzo (ahorro para financiar inversiones) de la sociedad fue menor? ¿Es cierto que en estas etapas se socava las fuentes de crecimiento? ¿Es cierto que es la clase trabajadora la que derrocha recursos y no la élite dominante? Intentaremos responder estos interrogantes sobre la base del análisis de la generación y destino del excedente producido en la economía argentina. El excedente permite dimensionar la magnitud del esfuerzo social y el grado en que este esfuerzo se dirigió hacia el consumo superfluo o hacia la acumulación productiva durante cada etapa histórica.

Para responder aquellas preguntas, en primer lugar, se tomará como categoría de análisis y variable principal el “excedente económico”, definido como la diferencia entre el producto total de una economía (Producto Bruto Interno) y el costo de reproducción de la población (CRP). Es decir, es el resultado entre el total de la riqueza generada por una sociedad y los ingresos que necesita cada familia de un país para satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia. En cuanto a su utilización, si el excedente se destina a mejorar la capacidad productiva del país, es acumulado productivamente. Por el contrario, se entiende que es acumulado improductivamente si su destino es el consumo suntuario o si es fugado del sistema económico nacional. Al respecto, se pretende mostrar cuál ha sido el grado de generación de excedente en cada etapa histórica de la economía argentina desde 1882 hasta 2019, y cuál fue su utilización.

En segundo lugar, se tomará al PBI per cápita como indicador de desempeño económico en cada período, el cual si bien es parcial y no representa la desigualdad social en la distribución del ingreso, posibilita la comparación entre los períodos en términos de generación de riqueza.

En tercer lugar, se analiza el origen del financiamiento de la inversión. En concreto, se busca distinguir en qué proporción se recurrió al ahorro doméstico y en cuánto al ahorro del resto del mundo (déficit de cuenta corriente de la Balanza de Pagos). La fuente de financiamiento, en particular la dinámica del uso del ahorro del resto del mundo (déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos), es clave para el desarrollo sostenible del país. Como argumenta Ferrer (2008), la experiencia internacional demuestra que, en su mayoría, los países exitosos basaron sus procesos de desarrollo en la acumulación de capital propio, evitando los déficit sistemáticos de sus cuentas externas. De esta forma, el ahorro interno les permitió sortear los problemas asociados a grandes volúmenes de



endeudamiento y, asociado a esto, mantener un alto grado de autonomía en sus relaciones económicas y financieras con el resto del mundo. Al contrario, para los países periféricos, como demuestra cabalmente el caso de Argentina, el endeudamiento externo y los déficits sostenidos de la cuenta corriente conforman, aún hoy, mecanismos de subordinación hacia los centros de poder internacionales.

Además de los indicadores señalados, existen otras cuestiones que merecen una consideración específica para describir las distintas etapas históricas de la economía argentina. Especialmente, porque estas cuestiones contribuyen a comprender los factores que pueden incidir en la dinámica del excedente y el desempeño económico y, sin embargo, aparecen relegadas y/o se pasan por alto en los análisis que sostienen las cualificaciones de cada etapa.

Por un lado, el escenario internacional, debido a que la experiencia argentina debe evaluarse tomando en cuenta el impacto de los sucesos mundiales sobre un país periférico, con sus respectivas características estructurales. En cada etapa histórica las condiciones mundiales son distintas, los márgenes de decisión y las estrategias convenientes para el país también difieren. Un factor clave en estas condiciones es el rol del país o del grupo de países que asumen el papel de líderes de la economía global. Como se sabe, el liderazgo ostentado por Gran Bretaña<sup>1</sup>, desde la Revolución Industrial (fines del s. XVIII) hasta la Primera Guerra Mundial, fue reemplazado por la hegemonía estadounidense desde 1945, con características distintas al anterior debido a su mayor extensión territorial, a la dimensión demográfica media, a la gran diversidad y variedad de recursos naturales disponibles y a contar con una de las mayores poblaciones del mundo. Aquella transformación en el centro de poder global, implicó otro escenario para las posibilidades de desarrollo de Argentina.

Asimismo, es necesario caracterizar las decisiones económicas internas de cada etapa en el contexto internacional. No puede evaluarse el “éxito” de cada etapa histórica sin cotejar con las condiciones externas y, fundamentalmente, sin tener en cuenta las decisiones económicas tomadas y cómo éstas se acomodaron o buscaron desafiar los “dictados” de los centros económicos mundiales.

Por otro lado, debe considerarse el rol que jugó el bloque social dominante en cada período, y cómo incidió en la definición del estilo de desarrollo imperante en ellos. Es decir, debido a que los sectores dominantes tienen influencia en el modelo de acumulación y en la utilización del excedente en todas las etapas históricas, con

---

<sup>1</sup> Lo cual se refleja en que durante el s. XIX, explica el 40% del comercio, fue protagonista de la mayor parte de los flujos de inversión, y era el centro financiero mundial. Además, la libra esterlina era la divisa internacional.

interludios excepcionales donde el bloque subordinado tuvo mayor injerencia en la toma de decisiones de política económica.

El trabajo presenta la siguiente estructura. Luego de esta introducción, en la segunda sección se encuentran las definiciones teóricas y metodológicas sobre el excedente y su forma de medición. Además, se fundamenta la periodización histórica realizada que distingue en tres grandes etapas que denominamos Inserción sectorial internacional fácil (ISIF) que cubre el periodo 1882-1942, Inserción Sectorial Internacional Difícil (ISID) que abarca desde 1943 hasta 1975, y por último, Inserción Sectorial Internacional Traumática (ISIT) comprendida desde 1976 a 2019. Cada una de estas etapas se dividen en distintas subetapas. En la tercera sección, se presentan y analizan los datos de las series históricas, con un desarrollo que articula, para cada período y con las etapas que los conforman, los indicadores macroeconómicos con el escenario internacional, el rol de las políticas económicas internas y la estructura económica argentina. Finalmente, la cuarta y última sección contiene las reflexiones finales y se presentan otras líneas de continuidad para futuros análisis.

## **2. Cuestiones conceptuales y metodológicas sobre el excedente y su medición**

### **2.1. Sobre el excedente: antecedentes y definiciones clave**

Un primer paso al estudiar el proceso de acumulación y definir una trayectoria que permita cambios estructurales de la economía, para transitar un sendero hacia el desarrollo, debe enfocarse en conocer la masa de recursos disponibles susceptibles de ser acumulados. El mayor desafío para los países subdesarrollados consiste en su capacidad para llevar adelante un proceso de acumulación de capital, avance tecnológico y cualificación de sus trabajadores que le permitan modificar su estructura productiva. Esto es, diversificar, insertar ramas industriales como exportadoras en el mercado mundial y profundizar la sustitución de importaciones en algunas industrias clave, como la de bienes de capital, que les permitan traspasar las barreras hacia el desarrollo. Para llevar adelante el proceso de acumulación de capital, desarrollo tecnológico y calificación de su mano de obra se debe determinar si estas economías generan los recursos suficientes para poder hacerlo, esto es, si generan el excedente de recursos necesarios.

Los autores estructuralistas que más han profundizado sobre el proceso de acumulación y la generación de excedente son Celso Furtado (1976) y Raúl Prebisch (1981). En el caso de Furtado, su análisis se diferencia de enfoques tradicionales al plantear que el estudio de las “inversiones” solo se ocupa de una parte del proceso de



acumulación, como él lo define, ya que éste también requiere considerar los recursos destinados a ciencia, tecnología y formación de recursos humanos, lo que conforma la acumulación ligada al aumento de la capacidad productiva. Furtado plantea el estudio del excedente como el punto de partida para el estudio de la acumulación global, esto es, qué parte del excedente se destina a acumulación productiva y cuánto se destina a acumulación improductiva (consumo suntuario o fuga de capitales).

El cálculo del excedente se realiza a partir de la comparación entre el producto social aproximado por el PBI y el costo de reproducción de la población (CRP). La primera variable no ofrece mayores dificultades, mientras que Furtado calcula el CRP a partir del ingreso del trabajador manual (trabajadores no calificados), debido a que considera que es representativo del costo básico de reproducción de la población. Al respecto, el CRP tiene un componente monetario, representado por los ingresos, y uno no monetario, que engloba los beneficios sociales (como el gasto en bienes públicos, educación, salud, etc.).

Por su parte, Prebisch compartió con Furtado la inquietud por el excedente y su acumulación. El economista argentino define al excedente como “aquella parte del fruto de la creciente productividad que, en la medida que no es compartida por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial” (Prebisch, 1981; pp. 56). Con la problemática del excedente, Prebisch retoma algunas de sus preocupaciones más importantes: la apropiación de los frutos del progreso técnico y la insuficiente acumulación de capital, respecto de las exigencias de las técnicas de producción desarrolladas en los países centrales. La novedad es que trae a consideración los límites para el desarrollo, propios de la estructura social que definen los mecanismos de apropiación y destino del excedente, es decir, su acumulación productiva. En sus términos: “Gran parte de ese fruto [de la creciente productividad] queda en los estratos superiores de la estructura en forma de excedente, gracias al poder que deriva de su concentración de los medios productivos. Esta desigual distribución del ingreso en favor de los estratos superiores estimula en ellos la imitación prematura de las formas de consumo de los centros (...) significa un considerable desperdicio del potencial de acumulación de capital” (Prebisch, 1981: pp. 28).

En este sentido, en los países subdesarrollados el excedente es apropiado de manera muy desigual entre los distintos estratos sociales. En general, en estos países suele observarse una elevada concentración del ingreso en el estrato de ingresos altos, combinada con una propensión a ahorrar muy baja. Esto da lugar a un gasto del excedente en una proporción significativa hacia el consumo suntuario, esto es, un proceso de acumulación improductivo. Asimismo, la acumulación productiva de la otra parte del

excedente es realizada por el sector productivo inserto en el comercio mundial, básicamente primario: alimentos, minerales y energía reproduciendo la inserción productiva externa vigente. Entonces, la dinámica de apropiación y acumulación del excedente en los países subdesarrollados reproduce su heterogeneidad productiva y social, y su perfil de inserción internacional.

A partir de estos autores, se entiende que *el excedente económico* representa la magnitud de la producción total de una economía que no es utilizada para la subsistencia de su población, es decir, la diferencia entre el Producto Bruto Interno y el *costo de reproducción social*. Con relación a ello, se entenderá como *acumulación productiva* a toda utilización del excedente que permita una ampliación de la capacidad productiva del país. Al contrario, *acumulación improductiva*, es aquella utilización del excedente que no amplía la capacidad productiva, por ejemplo, cuando se destina al consumo suntuario o a la acumulación fuera del sistema económico del país.

## 2.2. Medición del excedente histórico en Argentina

Siguiendo a Furtado (1976), el cálculo del excedente debe realizarse a partir de la comparación entre el producto social y el costo social de reproducción de la población (CRP). Para la primera variable se toma la serie anual de PBI (en precios corrientes) para los años 1882-2019, provista por Ferreres<sup>2</sup>. La variación anual del PBI per cápita a precios constantes también se recupera de la misma fuente.

El costo de reproducción social debe ser estimado adoptando un criterio que permita promediar lo que necesita cada familia de un país para satisfacer sus necesidades básicas. Para el presente análisis, se adopta la perspectiva de Celso Furtado (1976), con la salvedad de que para calcular el excedente él utilizaba el ingreso del trabajador manual brasilero (trabajadores no calificados) y, en este caso, para Argentina consideramos más representativo el salario del trabajador industrial. Los datos del salario industrial (para 1882-2019), se toman también de la serie provista por Ferreres.

Al respecto debe tenerse en cuenta que adoptar el salario del trabajador industrial como el CRP implica *suponer* que toda la población percibe esa magnitud de ingresos, es decir, oculta la distribución del ingreso que ocurre en la realidad social y material, ya que se expande este ingreso a toda la población del país en cada período. Resulta evidente que en cada período existen sectores de la población que perciben menores ingresos que

---

<sup>2</sup> Los datos provienen de la Fundación Norte Sur- Orlando J. Ferreres y se basan en Ferreres, Orlando J. "Dos siglos de economía argentina 1810-2010", Buenos Aires: El Ateneo, 2010. Las series se encuentran disponibles en <http://www.fundacionnorteysur.org.ar>.

el salario formal industrial, lo cual implica que otros sectores obtienen ingresos mayores a éste. La principal consecuencia es la subestimación del excedente, la cual es mayor en las etapas con mayor desigualdad<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta que la inversión productiva es un indicador macroeconómico, subestimar el excedente implica también subestimar la acumulación improductiva, por lo cual, esto no altera las consideraciones que se desarrollarán en el siguiente apartado de análisis de datos, debido a que las mayores desigualdades sociales ocurren en la primera etapa y en la tercera.

Para analizar el destino del excedente se calculó el monto de acumulación productiva a partir de los datos de Inversión Bruta interna Fija (IBIF) a precios corrientes durante 1882-2019<sup>4</sup>. Si bien corresponde tomar otros tipos de inversión como, por ejemplo, los gastos en educación y en I+D se carecen de datos homogéneos para todo el periodo histórico analizado.

Finalmente, se recuperan los datos de cuenta corriente en millones de dólares para el periodo de 1882-2019 y fueron convertidos a pesos corrientes a partir de la serie del tipo de cambio provista por la misma fuente, para poder calcular el resultado de la cuenta corriente en términos del PBI.

Los datos de la IBIF y de la cuenta corriente también se toman de Ferreres. Cabe destacar que las series de ese autor llegan hasta 2018. Por este motivo, se completaron las series a partir de cuentas nacionales (INDEC), los datos del balance pagos (INDEC) y salario industrial (Ministerio de Trabajo).

### 2.3. Acerca de la periodización histórica

A los fines de estudiar la dinámica del excedente y su acumulación en perspectiva histórica se hará la siguiente distinción de periodos en la economía argentina. La misma se basa en las periodizaciones clásicas que distinguen entre el modelo agroexportador, la industrialización sustitutiva y la etapa abierta tras las reformas de la dictadura, pero se agregan algunas modificaciones y precisiones temporales.

---

<sup>3</sup> No obstante, también debe tenerse en cuenta que como contrapartida, y debido a la inexistencia de datos respecto al gasto social para todo el período considerado, la falta de consideración de los ingresos no monetarios compensan lo anterior.

<sup>4</sup> En la serie provista por Ferreres, la inversión corriente posee datos desde 1935 en adelante. Entre 1882 y 1934 se disponen sólo de datos de inversión a precios constantes. Por lo tanto hubo que construir la serie de inversión a precios corrientes. Ante la falta de un índice de precios de la inversión para esos años, se optó por tomar los precios implícitos del PBI.

A la primera etapa la denominamos “Inserción sectorial internacional fácil” (ISIF), cubre el periodo 1882-1942. Esta etapa corresponde a lo que comúnmente se llama “modelo agroexportador”. Las características de esta fase son ampliamente conocidas, sin embargo es necesario explicar dos cuestiones. En primer lugar, por qué se denomina “Inserción sectorial internacional fácil”. Esto se debe a que en estos años el país adoptó una estrategia de inserción internacional basada en la exportación de materias primas alimentarias en un contexto internacional favorable, ya que eran el tipo de bien que el Centro demandaba en ese momento. La “facilidad”, entonces, radica en que Argentina se especializó en aquello en lo que contaba con “ventajas naturales”, en el recurso que poseía en abundancia, acoplándose a los requerimientos de los centros industriales del momento. De hecho, Inglaterra fue proveedora de una gran inyección de capital para solventar las inversiones de infraestructura necesarias para que Argentina sea el “granero” del mundo”. Si bien existieron avances tecnológicos, fueron mayormente adopciones de tecnología desarrollada en los centros. Entonces, la primera potencia mundial “venía” a comprarnos bienes intensivos en lo que nos sobraba (recursos naturales), y al mismo tiempo, financiaba la inversión en infraestructura necesaria para sacar del país esos bienes (ferrocarriles, puentes, comunicaciones, etc.) e ingresaban flujos de inversión privada, como los frigoríficos. La etapa de inserción exportadora primaria puede catalogarse como “fácil” también en comparación con la etapa posterior, debido a que la industrialización de posguerra exigió un conjunto de nuevas capacidades de producción donde no existía una competitividad “natural”, y por lo tanto, se tuvieron que construir “capacidades” en nuevos saberes.

La segunda cuestión que debe aclararse es por qué se coloca el fin de esta etapa en 1942, cuando en general se señalan los años 1929 y 1930 como el punto de inflexión entre modelos. La idea mayormente difundida es que la crisis internacional y el cierre del mercado mundial obligan a dejar atrás la inserción agroexportadora y comienza así la etapa de industrialización sustitutiva por necesidad del contexto. Así, la década de 1930 se pone como parte integrante de la etapa de “Sustitución de Importaciones”. Sin embargo, al hacer esto no se contemplan dos aspectos del proceso. Por un lado, que la década del ‘30 constituyó en mayor medida una fase intervencionista de carácter defensiva que buscó la continuidad y preservación del modelo de inserción primaria, procurando mantener las ganancias en estas actividades. Es decir, que el modelo no estaba en discusión, sino que se buscó su readaptación ante una coyuntura cambiante signada por la depresión mundial. Incluso, durante la década infame, la *elite* dominante buscó mantener su renta y transferir el costo de la crisis a los sectores populares a partir de la creación de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes, encargadas de generar un precio sostén de los alimentos en el mercado local. Del mismo modo, el Pacto Roca-Runciman buscó ser un instrumento defensivo para mantener los mercados

internacionales y los niveles de ganancia de los ganaderos locales y de los frigoríficos ingleses.

En este sentido, también se crea el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 1935, de propiedad mixta, cuyas principales actividades se basaron en centralizar la emisión monetaria, la regulación del endeudamiento externo, del crédito y del tipo de cambio. Los resultados fueron consecuentes con los objetivos de este período: la transferencia del costo de la crisis a la mayor parte de la población. Mediante el BCRA se buscó sostener un tipo de cambio relativamente bajo para que el capital inglés obtuviera ganancias extraordinarias, transfiriendo parte del excedente generado en el país a ese centro de poder mundial.

Con relación a ello, “la aplicación de políticas monetarias seguía estando condicionada por las preferencias e intereses de inversiones extranjeras – predominantemente británicas - que querían enviar sus ganancias al exterior y evitar devaluaciones de la moneda nacional” (Web BCRA, consultado el 13/12/2022). Para ello, se promovió la restricción monetaria y se absorbieron fondos principalmente mediante la colocación de Certificados de Participación en los Bonos Consolidados del Tesoro Nacional, orientando la actividad de los bancos comerciales a la especulación, se intensificó la concentración de reservas y se limitó el crédito, todo para evitar fluctuaciones del tipo de cambio que pudieran perjudicar a los sectores relacionados con el capital extranjero, en concordancia a lo expresado como una de sus funciones, consiste en la “adaptación del medio circulante a las necesidades de los negocios” (Memoria Anual del BCRA año 1935, 1936: 4). Recién en 1946, el BCRA sería nacionalizado, con el fin de enfocar sus recursos para el desarrollo nacional.

Con relación a lo anterior, también debe mencionarse el “Plan Pinedo” de 1940, que tuvo como objetivo modernizar la actividad agroindustrial y continuar con el modelo agroexportador, ante el riesgo que se avecinaba con la hegemonía de EE.UU. Aun cuando este plan plantea la unidad latinoamericana y la ampliación del mercado interno como mecanismo compensador de la crisis, su objetivo principal fue la modernización productiva, conscientes del cambio en el escenario mundial con la aparición de EE.UU. Esto representa un salto cualitativo en el pensamiento de la elite local, aunque tampoco escapa a una lógica de inserción primaria como rol fundamental de la economía argentina en el mundo.

Por otro lado, colocar el fin del modelo agroexportador en 1929/1930 adjudica los impactos de la crisis internacional en la economía local a la etapa de industrialización. Es decir, que a la hora de evaluar el desempeño de la economía argentina “la culpa de la crisis la tiene el futuro”. Esto pasa por alto que el impacto de la crisis se relaciona de

forma directa con la escasa diversificación productiva, la dependencia de importación de bienes manufacturados, del financiamiento externo y de mercados para lograr nuestro excedente primario, rasgos estructurales propios del modelo primario-exportador. El sostenimiento del modelo agroexportador por la élite dominante durante estos años se dio en el marco de elecciones fraudulentas que socavan la voluntad popular.

Recién cuando la presión social llevó a elecciones libres deviene un cambio de régimen, dando comienzo a la etapa populista. La presión social por el cambio de régimen en 1943 se tradujo en la llegada al poder de los sectores subordinados en las elecciones de 1946. A esta segunda etapa la denominamos “Inserción Sectorial Internacional Difícil” (ISID) y abarca desde 1943 hasta 1975. Desde el punto de vista sectorial, el rasgo característico de esta etapa es que la industria se constituye como el sector pivote del modelo. Al mismo tiempo, el mercado interno pasa a ser el motor determinante en el dinamismo económico. El sustento social se conforma por la masa de trabajadores asalariados que se habían expandido a partir de los años 30, a pesar de las acciones políticas de la élite en su intento de hacer perdurar el modelo agroexportador.

Las características singulares de esta etapa han sido ampliamente estudiadas bajo el título de Industrialización Sustitutiva (Ferrer, 2008). Este nombre pone el foco en la idea de que la actividad fabril emerge en nuestro país motivada por la necesidad de reemplazar los bienes que hasta ese momento provenían desde el exterior y que ahora, por razones exógenas, deben ser producidos localmente para su abastecimiento. No obstante, entendemos que esto obedece solo a la etapa defensiva de los años '30, tal como fue señalado anteriormente. De hecho, la etapa de industrialización la denominamos “Inserción Sectorial Internacional Difícil” para remarcar dos fenómenos fundamentales. En primer lugar, que esta estrategia fue deliberada (a partir del gobierno de Juan Domingo Perón), sustentada en la idea de que la industrialización estaba asociada al desarrollo soberano, y no solo una mera reacción a una nueva coyuntura mundial. En segundo lugar, que implicó un desafío mayúsculo, por ello la idea de inserción “difícil”. Argentina tuvo que generar nuevas capacidades que “naturalmente” no tenía. Así como la etapa “fácil” se basó en la inserción internacional a partir de las ventajas comparativas estáticas (derivadas de la dotación de recursos naturales), la industrialización requirió la generación de ventajas competitivas dinámicas fundadas en el cambio tecnológico y la incorporación de conocimientos y valor agregado a la producción<sup>5</sup>.

Las diferencias entre las etapas de ISID e ISIF se encuentran directamente asociadas a la dinámica del excedente. La estrategia “difícil”, requirió acumular productivamente el

---

<sup>5</sup> Para conocer más sobre el rol del sector público con relación a la soberanía científica y tecnológica en el pensamiento latinoamericano, ver “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina” de Jorge Sabato y Natalio Botana. Disponible en: [http://docs.politicasciti.net/documents/Teoricos/Sabato\\_Botana.pdf](http://docs.politicasciti.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf)

excedente para generar nuevas capacidades y quebrar el patrón de inserción internacional subordinado, desafiando las ventajas comparativas estáticas fundadas en los recursos naturales disponibles.

Con el golpe cívico-militar del año 1976 se inicia la tercera etapa, que denominamos “Inserción Sectorial Internacional Traumática” (ISIT) y abarca desde 1976 hasta la actualidad. Las características fundamentales de este periodo se basan en la inserción a la globalización, a partir de un modelo de acumulación basado en la valorización financiera y el proceso de desindustrialización acelerado (Basualdo, 2001). Los instrumentos para esto fueron básicamente la desregulación y apertura externa de los mercados y la reforma financiera del año 1977. En todo este periodo pueden identificarse subetapas con sus propias características. No obstante, un punto de inflexión, que implicó la prominencia de la valorización financiera sobre la productiva y la inserción subordinada a la globalización en el marco de los procesos de relocalización internacional de la producción (fundamentalmente hacia el sudeste asiático), en búsqueda de pagar menores salarios caracterizan la etapa.

La denominación de etapa “traumática” obedece a dos cuestiones. Por un lado, que esta etapa implicó una gran regresión social y productiva. Por otro lado, porque el modelo de acumulación financiera busca consolidarse no sin un alto grado de conflictividad. El sector subordinado sigue siendo un factor limitante para una estrategia de inserción internacional a partir de bajos salarios y en el bloque dominante existen intereses divergentes entre los grupos industriales exportadores y los enfocados al mercado interno. En este período, se desarrollaron “políticas carnales” de alineamiento automático a Estados Unidos y se produce el ingreso de Argentina al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), perteneciente al Banco Mundial, lo que implicó pérdida de soberanía y poder del Estado frente a conflictos con las inversiones extranjeras directas. También se perdió soberanía en los conflictos financieros, ya que la mayoría de las emisiones de deuda externa a partir de esta etapa se hacen con jurisdicción legal fuera del país.

La mayor excepción a la generalidad del periodo, como se pondrá de manifiesto con los datos posteriores, se dio entre los años 2003 y 2015, debido a que durante esos años se pusieron en práctica intentos concretos de desconexión de la globalización financiera y se buscó establecer un modelo de acumulación basado en la expansión de mercado interno y la diversificación productiva.

### 3. ¿Qué muestran los datos?

#### 3.1 Excedente, acumulación y financiamiento de la inversión en cada etapa histórica

En el Cuadro 1 se presentan los distintos indicadores relevados sobre la generación de excedente y su utilización para la acumulación productiva, la forma de financiamiento de la inversión, la acumulación improductiva, el ahorro doméstico y el desempeño económico general (evolución del PBI per cápita) en las distintas etapas históricas de Argentina. En todos los casos, el dato corresponde al promedio simple entre los años comprendidos en cada etapa.

**Cuadro 1. Indicadores seleccionados por etapa (1882-2019). Promedio anual.**

ETAPA		Excedente (en % del PBI)	Acumulación productiva		Ahorro doméstico (en % del PBI)	Financiamiento de la Inversión		Acumulación improductiva	PIB per capita (var. anual)
			Inversión Bruta Interna Fija (IBIF)			con ahorro del resto del mundo *	con ahorro doméstico	Diferencia entre Excedente y Ahorro doméstico	
			(en % del Excedente)	(en % del PBI)				(en % del PBI)	
Inserción sectorial internacional fácil	1882-1942	80,0%	19,2%	15,4%	14,0%	1,4%	14,0%	66,0%	2,1%
Inserción sectorial internacional difícil	1943-1975	77,4%	24,1%	18,6%	18,7%	-0,1% **	18,6%	58,6%	1,9%
Inserción sectorial internacional traumática	1976-2019	76,0%	23,9%	18,2%	17,5%	0,6%	17,5%	58,5%	0,7%

\* Inversa del resultado de Cuenta Corriente (en términos del PBI).

\*\* En los periodos donde se verifica que el ahorro del resto del mundo es negativo, debe interpretarse como reducción de la exposición deudora del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Norte Sur- Orlando J. Ferreres, Ministerio de Trabajo e INDEC.

Claramente se observan diferencias entre los indicadores que marcan las características de cada fase. Bajo la ISIF el nivel del excedente alcanzó una media del 80% del PBI, la más alta entre las tres. No obstante, fue la etapa con el menor porcentaje del excedente destinado a la inversión productiva. La Inversión Bruta Fija tuvo un promedio de 15,4% del PBI en este periodo. De estos, 1,4% del PBI fue financiado por el déficit de cuenta corriente, con lo cual el ahorro doméstico para financiar la inversión fue del 14%. Es decir, fue la etapa con mayor nivel de derroche de recursos o acumulación improductiva (66% del excedente). El mismo resultado se obtiene si se considera la



inversión bruta en términos del PBI. La etapa “fácil” tuvo la menor propensión inversora de las tres.

En la siguiente etapa de inserción “difícil” el excedente se reduce al 77,4% del total del PBI generado. El crecimiento del empleo y del poder de negociación de la clase trabajadora en el marco de la industrialización dio lugar a una mayor participación de los asalariados en el ingreso. En paralelo, esta etapa experimentó, comparativamente al periodo agroexportador, un mayor vuelco del excedente hacia la acumulación productiva, llegando a representar el 18,6% del PBI. También es diferente el mecanismo de financiación. La inversión, que representó el 18,6% del PBI, fue financiada en su totalidad por ahorro doméstico. Inclusive el ahorro doméstico (18,7% de PBI) excedió el monto invertido y permitió reducir la exposición externa a partir de un superávit promedio de la cuenta corriente del 0,1% del PBI.

Posteriormente, en la etapa traumática el excedente volvió a reducirse levemente llegando al 76% del PBI. Debe tenerse en cuenta que este promedio anual esconde una dinámica muy dispar del excedente entre las distintas subetapas del periodo. De hecho, la etapa traumática iniciada en 1976 fue la que tuvo la mayor divergencia en los niveles del excedente entre subetapas a su interior.

En términos de desempeño económico general, aproximado por la evolución del PBI per cápita, la etapa con el mayor crecimiento fue la de inserción “fácil”, con un promedio de 2,1% anual. En segundo lugar aparece la etapa de inserción difícil con un crecimiento medio de 1,9%. En consecuencia, respecto al modelo primario-exportador la ISID tuvo una expansión similar de la riqueza por habitante, con un comportamiento muy distinto en lo que refiere al excedente y su acumulación, como se expuso anteriormente. El ciclo iniciado en 1976 tuvo el desempeño más pobre (el PBI per cápita creció sólo 0,7% en promedio) en el crecimiento del PBI/h, aunque nuevamente tiene que advertirse que este promedio anual esconde subetapas totalmente distintas en la variación del PBI per cápita.

### **3.2. Interpretación de los indicadores por subetapa**

El Cuadro 2 muestra los resultados de los indicadores distinguiendo entre las distintas subetapas de cada periodo. Nuevamente los datos reflejan el promedio simple entre los años cubiertos por cada etapa. Esta apertura permite observar las dinámicas particulares que se dieron dentro de cada una de las tres grandes etapas propuestas (etapa de inserción fácil, de inserción difícil y traumática). A continuación se presenta el análisis de los datos ordenados por etapa.

**Cuadro 2. Indicadores seleccionados por subetapa (1882-2019). Promedio anual.**

ETAPA		Excedente (en % del PBI)	Acumulación productiva		Ahorro doméstico (en % del PBI)	Financiamiento de la Inversión		Acumulación improductiva	PIB per capita (var. anual)
			Inversión Bruta Interna Fija (IBIF)			con ahorro del resto del mundo *	con ahorro doméstico	Diferencia entre Excedente y Ahorro doméstico	
			(en % del Excedente)	(en % del PBI)				(en % del PBI)	
Inserción sectorial internacional fácil (1882-1942)	1882-1914	81,8%	23,5%	19,3%	17,1%	2,1%	17,1%	64,7%	3,0%
	1915-1929	79,1%	14,0%	10,9%	10,3%	0,6%	10,3%	68,8%	2,1%
	1930-1942	76,5%	14,3%	11,0%	10,4%	0,6%	10,4%	66,1%	0,0%
	<b>1882-1942</b>	<b>80,0%</b>	<b>19,2%</b>	<b>15,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>1,4%</b> **	<b>14,0%</b>	<b>66,0%</b>	<b>2,1%</b>
Inserción sectorial internacional difícil (1943-1975)	1943-1955	76,7%	22,9%	17,5%	18,3%	-0,8%	17,5%	58,4%	1,7%
	1956-1975	77,8%	24,9%	19,4%	19,0%	0,3%**	19,0%	58,8%	2,1%
	<b>1943-1975</b>	<b>77,4%</b>	<b>24,1%</b>	<b>18,6%</b>	<b>18,7%</b>	<b>-0,1%</b> **	<b>18,6%</b>	<b>58,6%</b>	<b>1,9%</b>
Inserción sectorial internacional traumática (1976-2019)	1976-1983	84,3%	28,8%	24,3%	23,7%	0,5%	23,7%	60,5%	-0,6%
	1984-1990	80,7%	21,8%	17,5%	16,6%	0,9%	16,6%	64,0%	-2,3%
	1991-2002	79,8%	21,5%	17,2%	16,1%	1,0%**	16,1%	63,7%	1,0%
	2003-2015	67,7%	24,8%	16,8%	17,5%	-0,7%	16,8%	50,2%	3,5%
	2016-2019	66,8%	21,7%	14,5%	11,1%	3,4%	11,1%	55,7%	-2,0%
<b>1976-2019</b>	<b>76,0%</b>	<b>23,9%</b>	<b>18,2%</b>	<b>17,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>17,5%</b>	<b>58,5%</b>	<b>0,7%</b>	
<b>PROMEDIO HISTÓRICO</b>	<b>1882-2019</b>	<b>78,1%</b>	<b>21,8%</b>	<b>17,1%</b>	<b>16,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>16,3%</b>	<b>61,8%</b>	<b>1,6%</b>

\* Inversa del resultado de Cuenta Corriente (en términos del PBI).

\*\* En los periodos donde se verifica que el ahorro del resto del mundo es negativo, debe interpretarse como reducción de la exposición deudora del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Norte Sur- Orlando J. Ferreres, Ministerio de Trabajo e INDEC.

### 3.2.1. Inserción Sectorial Internacional Fácil (ISIF): 1882-1942

Durante la que se considera la “Era Dorada” de la economía, se generó el mayor excedente de la historia argentina. Esto fue posible por la conjunción de dos factores, el crecimiento del PBI per cápita y los bajos niveles redistributivos para el grueso de la población. Al mismo tiempo, el esfuerzo realizado para acumular productivamente (ahorro interno para financiar inversiones) es el más bajo para todo el período histórico analizado.

Dicho de otro modo, con un nivel récord de excedente (80% del PBI), la mayor parte de esos recursos se destinaron a acumular improductivamente (66% del PBI). Además, el déficit de cuenta corriente tuvo como consecuencia el desahorro nacional, financiado con inversión extranjera directa y endeudamiento externo.

Este último punto merece una consideración especial. Con un nivel de excedente récord, con una parte importante de la población pasando penurias<sup>6</sup>, la elite argentina recurrió al déficit de cuenta corriente de la Balanza de Pagos, el cual alcanzó un promedio de 1,4% del PBI por año, durante toda la etapa.

Para comprender el desenvolvimiento durante esta etapa, es crucial tener presente el escenario internacional. Inglaterra, tras la revolución industrial, se había configurado como la gran fábrica mundial y Argentina, como otros países del resto del mundo, fue consolidando su rol como proveedora de materias primas para la industrialización inglesa. Si bien el pensamiento hegemónico impuesto por el imperio británico consistía en las ventajas mutuas del libre comercio internacional, algunos países desafiaban estas ideas. A partir de 1870 Estados Unidos, Japón y Alemania comenzaron a aplicar políticas de protección para el desarrollo industrial, a partir de planificación estatal con importantes subsidios y empresas estatales, lo que iría modificando el Centro global.

En este marco, Argentina se incorpora a la economía global como exportador de alimentos y materias primas de origen agropecuario. La dinámica agroexportadora presentaba el siguiente funcionamiento: la radicación de empresas provenientes del núcleo dinámico (Inglaterra) y los créditos para financiar la infraestructura, generaban un mercado interno cuya amplitud iba a estar determinada, principalmente, por la cantidad de mano de obra del sector precapitalista que iba a ser absorbida, y ello dependía de la combinación entre el tipo de actividad donde se insertaba la empresa y la dotación (grado de diversificación) de recursos naturales del país. En este período, el motor del crecimiento fueron las exportaciones sustentadas en la dotación de recursos naturales, que se expandieron gracias al interés de la potencia hegemónica del momento, para facilitar esta actividad comercial. Así fue que entraron capitales extranjeros (en su mayoría británicos) que financiaron inversión extranjera directa (empresas) e infraestructura<sup>7</sup>.

En consecuencia, el modelo de inserción representó un modelo “fácil” para lograr un desempeño económico significativo, debido a la dotación de recursos naturales que tenía Argentina, su escasa población, y el impacto de la Revolución Industrial que requería una gran demanda de productos alimenticios. “El mundo”, que se resume a Inglaterra en ese momento, presentaba una dinámica a favor del modelo con su impacto en el comercio, en el movimiento de capitales y la circulación de personas a nivel global. Argentina jugaba un

---

<sup>6</sup> Para información al respecto de la situación de la clase trabajadora en Argentina, ver “Informe sobre el Estado de las Clases Obreras Argentinas” de Juan Bialek Massé, 1904. Disponible en: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen1.pdf>

<sup>7</sup> Aldo Ferrer (2008) va a identificar que la extranjerización del sistema productivo en Argentina fue, probablemente, la más alta del mundo, esto se refleja en que para 1913 el 50% del valor total de los activos fijos existentes estaba representado por capital extranjero radicado en el país.

rol complementario perfecto, por lo cual el modelo de Inserción Sectorial Internacional era totalmente funcional al modelo económico mundial del siglo XIX, y por lo tanto “fácil”.

Si se evalúa el desempeño económico en términos del PBI per cápita, “con la reducida magnitud de su población, Argentina alcanzó, en la década de 1920, un alto ingreso per cápita e indicadores sociales, reveladores de un nivel educativo y esperanza de vida considerables a escala internacional (...) En 1913, vísperas de la Primera Guerra Mundial, el ingreso per cápita en la Argentina alcanzaba al 50% del norteamericano y al 80% del promedio existente en el conjunto de las economías industriales” (Ferrer, 2008).

Los datos del Cuadro 2 muestran que este modelo mostró el mejor registro en la dinámica de PBI per cápita en la subetapa 1882-1914 cuando alcanzó una tasa media anual de 3%. Durante esta subetapa el excedente también fue el más alto de todo este periodo (81,8%)<sup>8</sup> y tuvo el mayor porcentaje de acumulación productiva (19,3% del PBI) también en relación al resto de las subetapas del periodo. El financiamiento de la inversión a partir de ahorro externo fue el segundo más alto de todas las sub etapas históricas argentinas analizadas (déficit de cuenta corriente de 2,1% del PBI). En síntesis, el éxito de la etapa “fácil” que duró hasta 1914, descansó en un límite claro a los ingresos de la mayoría de la población, lo que explica el gran excedente generado, excedente que en buena medida no se volcó a la inversión productiva y se apoyó en el endeudamiento externo, aumentando la dependencia y exposición del país al contexto internacional. A esto debe añadirse que la baja acumulación productiva fue un factor decisivo para la escasa diversificación productiva que amplificó la vulnerabilidad del país. La concentración del ingreso prevaeciente no indujo un aumento de la propensión a ahorrar e invertir de la élite sino, antes bien, a sustentar consumos suntuarios que hicieron célebres, en París y en otras partes, a los millonarios argentinos (Ferrer, 2008).

Aún con algunos matices, esta dinámica funcionó durante la subetapa siguiente, entre 1915 y 1929, donde se resiente sobre todo el crecimiento (el PBI per cápita crece un 2,1% promedio), pero también se reduce aún más el grado de acumulación productiva (10,9% del PBI). Además, el brusco cambio en el escenario mundial en el periodo de entreguerras trabó la posibilidad de seguir financiando el crecimiento o con ahorro externo, si bien sigue manteniéndose el déficit de cuenta corriente (0,6% del PBI).

A partir del año 1929, la grave crisis económica producida por el cóctel de especulación financiera desenfrenada y un proceso de redistribución regresiva de ingresos, sumado a

---

<sup>8</sup> Ferrer (2008), considera que la distribución del ingreso estuvo fuertemente influenciada por el hecho de que el poblamiento y apropiación de la propiedad de la tierra en la Argentina registran diferencias fundamentales con la experiencia de los otros espacios abiertos que se integraron a la economía mundial en la segunda mitad del siglo XIX. Cuando llegaron los inmigrantes, la propiedad de la tierra, especialmente en la provincia de Buenos Aires, estaba fuertemente concentrada. El latifundio resultó así la unidad económica dominante y su explotación descansó en su mayor parte en arrendatarios, medieros y otras formas de ocupación precaria de la tierra.

la incertidumbre sobre el futuro geopolítico del Centro, impactaron sustantivamente en el orden económico vigente. Así, la crisis provocaría el corte de los flujos comerciales que no se recuperarían durante mucho tiempo a raíz de las políticas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados. La gran crisis generó a nivel mundial un derrumbe de los sistemas de pagos y del comercio, la caída de los precios de las exportaciones y un desplome de la demanda y de las transferencias de capitales. Esa situación afectó a las economías como la nuestra, ya que como no podían vender sus productos, no tenían acceso a divisas para pagar sus importaciones, enfrentándose así a una restricción externa que interrumpió la dinámica de acumulación. De esta forma, la crisis de la economía internacional dejó al descubierto la vulnerabilidad de la economía argentina, y el costo de haber mantenido durante casi 70 años, a partir de la unificación nacional en 1862 y hasta la crisis de 1930, un modelo basado en la política “librecambista”, es decir, primario-exportadora, con una economía altamente extranjerizada y dependiente. Exactamente lo contrario a lo que hicieron a partir de 1860 Estados Unidos, Alemania y Japón.

Entonces, la crisis se produce sobre la base, el marco regulatorio y las instituciones del modelo agroexportador. Los procesos de industrialización que ocurren antes del año 1943 se deben a restricciones externas, por ejemplo con la disminución de las exportaciones por la crisis, restricción que luego se ve reforzada por la Segunda Guerra Mundial y la consecuente dificultad de importaciones de bienes industriales. Al respecto, si una economía es dependiente de ciertas exportaciones y el mundo deja de comprarlas, la “culpa” es la falta de diversificación de exportaciones, lo mismo ocurre con el endeudamiento.

Los datos muestran que entre 1930 y 1942 el nivel de inversión sólo alcanzó al 11% del PBI, pero que el esfuerzo doméstico fue menor aún (el ahorro doméstico fue el 10,4% del PBI), lo cual da como resultado que con un excedente de 76,5% del PBI, la acumulación improductiva alcanza el 66,1%.

Entre 1929 y 1942 se mantuvo prácticamente inalterable el nivel del PBI per cápita. La imposibilidad de dar continuidad al modelo llevó a la élite económica a tomar diversas medidas tendientes a defender el modelo agroexportador. Como se explicó en el punto 2.3 respecto a la periodización establecida a partir de la crisis de 1930, golpe militar mediante que derrocó a Hipólito Yrigoyen el 6 de septiembre de 1930, se inicia la década conocida como infame. Los gobiernos ilegítimos de este período implementan una serie de medidas económicas para “salvar” el modelo agroexportador. Así, el Pacto Roca-Runciman de 1932 que otorgaba una serie de privilegios al capital inglés a cambio de que continúen comprando productos primarios a nuestro país; y en 1933 la creación de las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos, las cuales tenían como función comprar los

excedentes agrícolas no exportados y establecer un precio sostén al trigo y a la carne. Esto provocó una redistribución del ingreso desde la mayoría de la población argentina que tenía que pagar el pan y la carne más cara que el precio de mercado para sostener la renta de los sectores agroexportadores. El Estado interviene en la economía para distribuir ingresos de los sectores populares hacia la élite económica que se había enriquecido exuberantemente entre 1862 y 1930. La élite argentina transfería el costo de la crisis a los sectores populares. En el mismo sentido, se crea el Banco Central de la República Argentina, de carácter mixto, con capitales públicos y privados. El último intento de la elite argentina de mantener el modelo agroexportador es el Plan Pinedo de 1940, comentado anteriormente.

En síntesis, el promedio de la etapa nos muestra que la misma conforma el período con el mayor nivel de excedente (80% del PBI), mientras el ahorro doméstico representó el 14% del PBI, dando como resultado un nivel de acumulación improductiva del 66%, el más alto de las tres etapas. Asimismo, cabe destacar que el nivel de déficit en cuenta corriente (ahorro del resto mundo que financiaba a nuestro país), alcanzó el 1,4% promedio anual para todo el período, el cual también es el más alto de las tres etapas. El resultado global muestra un nivel de excedente récord, un nivel de acumulación improductiva récord y un nivel de déficit en cuenta corriente récord para toda la historia argentina. Obteniendo como resultado un crecimiento del PBI per cápita de 2,1%.

### **3.2.2. Inserción Sectorial Internacional Difícil (ISID). 1943-1975.**

La etapa “difícil” comienza en el año 1943, cuando la disputa interna dentro de las Fuerzas Armadas se resuelve a favor del sector nacionalista, que tendrá un giro decisivo con los sucesos de 1945, el llamado a elecciones y el triunfo de Perón. Nace así un gobierno donde los sectores subordinados llegan al poder político legítimamente.

A partir de entonces, el proceso de industrialización mercado internista es una decisión política y avanza de forma progresiva en la sustitución de importaciones de bienes con mayor complejidad, como fue la industria pesada, insumos y energía, hasta su final a mediados de la década del '70. Esto significó la expansión del movimiento obrero, que ocurrió en paralelo a la conquista de derechos, con una fuerte transformación social a partir del aumento de la clase media, la inclusión de sectores populares a la educación, la salud y el aumento de los asalariados. El mercado interno, a partir de la incorporación de nuevos asalariados y la mejora de sus ingresos, se erige como el motor dinamizador del aparato productivo. El aumento de la productividad, la sostenibilidad de niveles cercanos al pleno empleo y orientar la acción estatal para un reparto relativamente equitativo entre

salario y ganancia del capital, que a su vez se manifestaba en la expansión de la demanda agregada, tanto por el aumento del consumo como la inversión y, con ella, la acumulación de capital que permitía ampliar la producción.

Contrariamente al modelo “fácil” iniciado en 1882, el escenario internacional de la posguerra y los objetivos de industrialización implicaron tomar decisiones en materia económica y productiva que representaron un gran desafío nacional. El mundo que se configuró a partir de la crisis del '30 y de los Acuerdos de Bretton Woods de 1944 (proteccionismo en los países centrales y exigencias de apertura en los periféricos), requirieron que Argentina transformase su perfil productivo contra las leyes del mercado y lo convirtiese en un país que pueda producir localmente bienes más complejos. Desde ese momento, existió un modelo que, de hecho y de derecho, se sustentó en el mercado interno con la limitación que eso implicaba.

La primera subetapa de la ISID (1943-1955) muestra un nivel de excedente del 76,7% del PBI, por debajo del promedio de la etapa “fácil”, y que se explica por el proceso de mejora de ingreso y condiciones de trabajo de los asalariados. De ese excedente, el 22,9% se destinó a la inversión productiva, un porcentaje mayor que en el modelo anterior. Aun con un excedente más pequeño en términos relativos (menos recursos susceptibles de ser acumulados) el impulso que tomó la inversión dio como resultado que la inversión en términos de PBI alcance el 17,5%. Esto es, mejoró el nivel de vida de la población, pero no fue a costa del nivel de inversión.

El esfuerzo social de esta etapa se ve con el nivel de ahorro interno que fue del 18,3% del PBI. Este ahorro sirvió para financiar íntegramente la inversión (17,5% del PBI) y sobró para reducir la exposición externa a partir de un superávit de cuenta corriente del 0,8% del PBI. Está subetapa muestra por primera vez un superávit en cuenta corriente. Por su parte, la acumulación improductiva fue sólo del 58,4%.

Estos datos no solo demuestran un proceso de acumulación productiva de mejor desempeño que el promedio del modelo “fácil”, sino que también permiten ver las diferencias con la década del 30 cuando comienza la industrialización sustitutiva, subetapa que denominamos defensiva y la incorporamos al modelo la etapa “fácil”. A diferencia de la subetapa 1930-1942, la subetapa 1943-1955 tuvo un mayor porcentaje de inversión sobre PBI, un resultado opuesto en las cuentas externas, o sea, ahorramos en lugar de desahorrar y mostró una dinámica significativamente mejor en términos del PBI per cápita, un crecimiento de 1,7% respecto a una variación nula del PBI per cápita en la década del '30, mientras mejoraban las condiciones sociales de la población.

La segunda subetapa (1956-1975) del periodo presenta datos similares a la subetapa anterior, tanto en términos del excedente y su acumulación. El excedente medio fue de

77,8% y el nivel de inversión financiado con ahorro interno fue del 19% del PBI. Esto dio como resultado un nivel de acumulación improductiva de 58,8% del PBI. El crecimiento promedio por habitante de este período fue de 2,1%. El resultado de la cuenta corriente se revierte, mostrando un leve déficit contra el resto del mundo de 0,3%. En definitiva, la segunda subetapa de la ISID se diferencia de la primera por un mejor desempeño en términos de crecimiento, una tasa de inversión más alta y un saldo negativo de las cuentas corrientes.

En su totalidad esta etapa “difícil” muestra un crecimiento del PBI per cápita del 1,9%, no muy lejano al 2,1% de la primera etapa, con un nivel de excedente algo menor (77,4%) producto del incremento en las condiciones de vida, una reducción de la exposición externa de 0,1% del PBI, un mayor nivel de esfuerzo social (ahorro) y un menor derroche de recursos hacia el consumo suntuario. No parece ser una etapa de “justicia social” basada en el despilfarro de recursos a partir de un populismo cortoplacista.

### **3.2.3. Inserción Sectorial Internacional Traumática (ISIT). 1976-2019.**

“La Edad de Oro” del capitalismo llegó a su fin durante la década de 1970. El régimen de acumulación había empezado a dar señales de agotamiento a fines de la década anterior en los países centrales, que se manifestaban en una caída de la tasa de ganancia producida por el estancamiento de la productividad de la fuerza del trabajo. El círculo virtuoso del “fordismo” ya no era tal. La incapacidad del capitalismo de avanzar hacia formas de organizar la producción que recuperen el ritmo de progreso técnico de la postguerra recayó sobre los trabajadores, desarticulando las formas de reparto del excedente. En este contexto, el Estado de Bienestar, garante ineludible de la reproducción de una economía moderna, empezaba a ser visto como un obstáculo desde la perspectiva de la valorización del capital. La potencia que había adquirido la clase trabajadora, con el casi pleno empleo y el poder de los sindicatos resultaba inconsistente con la modalidad de salida de la crisis elegida por el conjunto de capitales financieros y fuerzas políticas conservadoras que llegaban a los gobiernos de los países centrales. En consecuencia, una serie de sucesos marcarían las características para un nuevo orden económico mundial, a saber:

a) En 1971 se produce la salida de la Convertibilidad del dólar decretada unilateralmente por la administración norteamericana lo que significó el mayor default de la historia;

b) A partir de ese momento se toman una serie de medidas desregulatorias de los mercados financieros en la mayoría de los países centrales, que a principios de los años





´80 adquieren mayor impulso bajo los gobiernos de R. Reagan (EE.UU.) y M. Thatcher (Reino Unido);

c) Aceleración en el proceso de reducción de aranceles al comercio internacional promovidos por GATT, lo que posibilitó a las empresas multinacionales reestructurar su producción a escala global y restringe a los países semi-industrializados la posibilidad de ampliar sus protecciones comerciales por esta vía.

d) Esta mayor libertad de acción al capital transnacional permitió compensar la caída en la tasa de ganancia deslocalizando su producción manufacturera de las actividades más simples en los países de Asia, explicando la emergencia de nuevos “jugadores”: los tigres asiáticos.

La conjunción de estos factores determinó la reestructuración de las estrategias comerciales de las grandes corporaciones, lo que motivaría un nuevo accionar de largo plazo y la conformación de un nuevo orden económico mundial.

En este nuevo régimen de acumulación es posible remarcar dos rasgos centrales. Por un lado, la preeminencia del capital financiero facilitada por la salida de la convertibilidad del dólar y las desregulaciones sobre el sector llevadas adelante en la mayoría de los países centrales, permitió un nuevo esquema de obtención de rentas a partir de múltiples mecanismos que van desde las altas tasas de interés reales y distintas formas de apreciación de bonos y acciones, hasta mecanismos de repatriación de utilidades y remuneraciones por servicios a empresas subordinadas en los países periféricos. La renta reemplaza a la ganancia, pareciendo hacer realidad la pretensión de autonomía del capital financiero por sobre el capital productivo<sup>9</sup>. Todo ello, “abrió el camino hacia el régimen de valorización financiera, que tuvo en el endeudamiento público un aspecto central” (Iñiguez, 2017:31). En este sentido, crece la especulación financiera por sobre la inversión productiva.

En materia estrictamente productiva, se consolida el proceso de globalización. La deslocalización de los procesos productivos en las grandes firmas mundiales, fundamentalmente en el sudeste asiático, buscando bajar costos laborales sobre la base de menores salarios y la posibilidad de obtener condiciones de mayor flexibilidad laboral. Utilizar la mano de obra barata que ofrece China y el sudeste asiático, en términos generales, y la preeminencia de los capitales financieros sobre los productivos, son los dos rasgos centrales de lo que conocemos como globalización.

---

<sup>9</sup> Para una mayor explicación sobre el nuevo orden económico mundial iniciado en la década de 1970, ver Entrelíneas de la Política Económica N° 39. Año 2014. Disponible en:

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38343/Revista\\_completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38343/Revista_completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

La crisis del Estado de Bienestar a nivel internacional impactó a nivel mundial en el crecimiento económico, en la disminución del consumo, en la retracción de la inversión, en las tasas de ganancia, en el aumento del desempleo y en severas crisis de legitimidad del Estado por la expansión del neoliberalismo. No obstante a ello, si bien los países centrales redujeron la progresividad de sus sistemas impositivos en ese período y ciertas políticas sociales, no realizaron las profundas transformaciones regresivas y de desmantelamiento en sus aparatos productivos, que sí recomendaron a la periferia mundial vía organismos internacionales. En este sentido, los países periféricos, como el caso de Argentina, que hasta ese momento se encontraban desendeudados y con mayor autonomía en su política económica, adoptaron un cambio en el régimen de acumulación orientado a la financierización. Así, a partir de institucionalizar los intereses de los países centrales en la periferia, es como inicia un largo proceso de desmantelamiento y desarticulación de empresas públicas, del sistema científico y tecnológico, del sistema educativo, del sistema previsional, de política social, de desindustrialización y de empobrecimiento generalizado de las clases populares.

### **La conexión financiera (1976-1983)**

Estos cambios en el mundo generan la necesidad de readaptar el modelo local. Era un momento para pensar cuál era el camino a seguir y rescatar lo bueno de los dos modelos anteriores. Lógicamente, la salida no era entrar al modelo financiero como se aplicó desde 1976 en adelante. La decisión de insertarse pasivamente en la globalización financiera a partir de 1976 implicaba de hecho desarticular las capacidades productivas construidas durante las dos etapas anteriores; tanto el sistema educativo público que se construyó desde el s. XIX como el sistema científico tecnológico a partir de mediados del s. XX. Consecuencias que también impactaron en la actividad de YPF, empresa que, desde su fundación en 1916, cumplía un rol estratégico como fue abastecer de gas barato a la industria y de gasoil barato al sector agropecuario. También impactaron en el entramado productivo, provocando su desarticulación y el quiebre de muchas empresas, lo que implicó la pérdida de los saberes que se habían incorporado en las empresas privadas.

En este sentido, en Argentina, además del régimen de terror y represión que impuso la dictadura cívico militar que tomó el poder en 1976, en el plano económico se instauró un plan económico con las características de lo que luego sería conocido como el Consenso de Washington, un modelo de valorización de lo financiero por sobre el esquema productivo. En concordancia, puso en práctica fuertes corrimientos del Estado en servicios sociales y desregulaciones laborales y de los mercados financieros y de bienes y servicios.

La profundidad del impacto social de los cambios impuestos por la dictadura se refleja en el excedente generado. Entre 1976-1982 el excedente alcanzó el 84,3% del PBI, siendo la primera subetapa récord en generación del excedente de todas las analizadas. El disciplinamiento de la clase trabajadora, buscó justamente reasignar el ingreso nacional de los asalariados hacia el capital. La IBIF tuvo una dinámica importante, explicada en buena medida por la construcción y por la compra de armas para la posible Guerra contra Chile, la guerra contra Gran Bretaña y el equipamiento de las fuerzas represivas contra el pueblo durante todo el período. La IBIF representó en promedio un 24,3% PBI. Esta inversión fue financiada en parte con ahorro doméstico (23,7% del PBI) y también con ahorro externo (el déficit de cuenta corriente fue en promedio un 0,5% del PBI). La economía sufrió una retracción generando que el ingreso por habitante caiga 0,5% anual en promedio durante esos años. En consecuencia, esta subetapa tuvo retracción económica con redistribución regresiva del ingreso a costa de la clase trabajadora con una reorientación del excedente hacia la inversión que igualmente elevó la acumulación improductiva por sobre el 80% del PBI, y un retorno a la utilización del financiamiento externo como vía para financiar el gasto interno. Todo este proceso generó una transformación en la economía nacional que condicionará de forma profunda el desenvolvimiento económico y social futuro. En otros términos, si bien no se gobernó en continuo desde ese momento en adelante con esta política, fue determinante para la economía argentina.

### **La década perdida (1984-1990)**

Con el retorno de la democracia inicia la segunda subetapa de este periodo (1984-1990). Alfonsín soportó un país sobreendeudado en una situación internacional muy adversa, con precios muy bajos de los productos exportados por Argentina y tasas de interés internacionales altísimas. La región soportaba estas características después de la salida de las distintas dictaduras. Dados estos condicionantes, todas las economías de la región sufrieron caídas en su PBI y, a posteriori, este período fue nombrado como la Década Perdida. El costo socio-económico se pagó en una caída profunda del PBI per cápita, con un promedio anual de 2,3%, siendo la peor subetapa histórica de acuerdo a este indicador. Aunque se redujo un poco, el excedente siguió siendo elevado (80,7%) producto de la espiral inflacionaria y la consiguiente caída del salario en términos reales. La inversión en términos del PBI fue del 17,5%. La retracción inversora en este periodo no se ve reflejada en el porcentaje, ya que cae el denominador de la tasa de inversión (es decir, el PBI) en un marco de inestabilidad macroeconómica y de brusco decrecimiento.

### **El ingreso al primer mundo (1991-2002)**

Los años '90 representan claramente otra subetapa. La convertibilidad de la moneda, las privatizaciones y el proceso de desregulación de los mercados y apertura comercial vinieron a completar las reformas iniciadas por la dictadura cívico militar. En este sentido, esta década fue una profundización de la anexión argentina a la globalización financiera, con el endeudamiento externo actuando nuevamente como un factor condicionante que terminó con el default del año 2001.

El excedente se mantuvo alto (79,8% del PBI), la inversión (17,2% del PBI) tuvo una dinámica cercana al promedio histórico. Lo notorio de esta época es el uso del ahorro externo como forma de financiar la inversión doméstica. La cuenta corriente mostró un déficit promedio anual de 1% en esta subetapa, solo superada por la primera subetapa del período fácil (1882-1914) y por la subetapa con el récord histórico de déficit en cuenta corriente que va del 2016 al 2019. Lo llamativo de este periodo es que cuando uno observa la dinámica del excedente y su acumulación, el patrón no difiere de la subetapa anterior: alto excedente, una propensión media a invertir estos recursos, un uso significativo del ahorro del resto del mundo y un nivel relativamente alto de acumulación improductiva. La mayor disparidad se observa en la evolución del PBI per cápita que claramente tuvo rendimientos opuestos mostrando un crecimiento del 1% del PBI/h.

### **La desconexión financiera (2003-2015)**

La cuarta fase (2003-2015) de la etapa traumática está caracterizada por un intento de desconexión de la globalización financiera. Los hechos más evidentes en estos aspectos son tres. En primer lugar, el NO al ALCA (Acuerdo de Área de Libre Comercio de las Américas) en 2005 y la decisión de reconstruir los lazos en el MERCOSUR y, desde allí, a toda la región; acompañado con una política externa de multilateralismo (no a las políticas carnales). En segundo lugar, la cancelación de la deuda con el FMI, lo cual permitió recuperar la toma de decisiones sobre la política económica interna. Finalmente, en tercer lugar, la reestructuración de la deuda dejada en default en la etapa anterior, en términos muy convenientes para el país respecto al nivel de quita de capital logrado.

Los datos muestran que el excedente generado en esta subetapa cayó a 67,7% del PBI. Esto refleja la mejora progresiva de los salarios y de la tasa de empleo, en el marco de una mejora de la institucionalidad laboral, y el aumento del gasto social, factores que se tradujeron en la expansión del CRP. De la masa de recursos susceptibles de ser acumulados, aproximadamente un cuarto se destinó a ampliar las capacidades productivas (la IBIF sobre el excedente fue del 24,8%). La industria manufacturera fue receptora de buena parte de la inversión productiva del periodo. De hecho en estos años se observó un proceso de complejización y diversificación de la matriz de producción. En

un contexto de precios internacionales que empujaban hacia la especialización primaria, las decisiones de política económica del gobierno (entre ellas la aplicación de derechos de exportación en las materias primas) permitieron llevar a cabo un proceso de industrialización (con sus luces y sombras) que destaca la economía argentina sobre el resto de los países de la región. Esto queda plasmado en la evolución de las exportaciones industriales en Argentina y el resto de países latinoamericanos. En Argentina las exportaciones de origen industrial pasaron de presentar un promedio de 28,7% en 2003-2005 a 31,3% en 2013-2015. El resto de los países de la región se primarizaron y experimentaron una caída de la participación de las exportaciones industriales (Cuadro 3)<sup>10</sup>.

**Cuadro 3. Evolución de la participación de las exportaciones industriales en el total exportado (en US\$ FOB). Países seleccionados**

	Promedio 2003-2005	Promedio 2013-2015	Variación p.p
Argentina	28,7	31,3	↑ 2,6
Brasil	52,7	36,4	↓ -16,3
Chile	16,4	14,1	↓ -2,4
Colombia	36,7	19,8	↓ -16,9
México	79,5	79,3	↓ -0,2
Perú	19,4	14,7	↓ -4,7
Uruguay	32,6	24,4	↓ -8,2
América Latina y el Caribe	53,1	49,4	↓ -3,7

*Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL*

A pesar de las fluctuaciones del producto a partir del año 2011, cuando comienza a operar de manera notoria la restricción externa, la tasa anual media de crecimiento de PBI per cápita entre 2003 y 2015 fue del 3,5%, el valor más alto mostrado por todas las subetapas históricas consideradas, inclusive superando al registro de la mejor subetapa del modelo agroexportador (1882-1914) que tuvo una expansión del ingreso por habitante del 3,0%. El otro rasgo destacado del período 2003-2015 es el superávit de la cuenta corriente (un promedio anual del 0,7% del PBI). El ahorro doméstico en porcentaje del PBI

<sup>10</sup> Véase al respecto: “Desempeño de la industria argentina durante la posconvertibilidad: su revalorización histórica y sus limitaciones”, *Entrelíneas de la Política Económica*; N°. 50, 2017.

fue del 17,5% de los cuales el 16,8% se tradujo en inversión doméstica y el 0,7% sirvió para reducir la deuda con el resto del mundo. La acumulación improductiva fue la más baja de todas las subetapas históricas (50,2% del producto).

En definitiva, el ciclo de 2003-2015 fue una subetapa que experimentó un fuerte crecimiento del ingreso por habitante a la par que mejoró la distribución de dicho ingreso (aumento del CRP) a partir de la recuperación del aparato productivo. Dentro de la etapa traumática abierta por las transformaciones de la dictadura a partir del '76, esta subetapa fue un intento de desconexión de la globalización financiera y una vuelta a centrar la economía en la producción como eje articulador de lo social. El régimen de acumulación de la postconvertibilidad se basó en la recomposición del salario real, la recuperación de empleo formal privado y el fomento al consumo para aumentar la demanda interna. En la reducción de la desigualdad social y la pobreza en términos de ingreso contribuyeron también las políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo, el aumento de la inversión pública así como la ampliación de la cobertura del sistema previsional, entre otros. Además, durante este periodo el excedente fue reorientado a la acumulación productiva. Se incrementó la capacidad productiva vía aumento de la inversión, principalmente en maquinaria y equipo. Todo este proceso estuvo acompañado por una reducción de la exposición externa por un superávit en cuenta corriente apoyado en la mejora de los precios internacionales de las materias primas a partir de 2007, pero también en cierta diversificación de las exportaciones hacia productos industriales.

### **El retorno a la conexión financiera (2016-2019)**

La subetapa que inicia a finales de 2015 hasta 2019, representó un regreso a la conexión con la globalización financiera. Se reestableció el alineamiento automático con Estados Unidos, se decidió el pago de la sentencia del juez Griesa en los términos establecidos por éste (altamente desfavorables para nuestro país), y se organizó un esquema macroeconómico ya conocido en Argentina por haberse implementado en ocasiones anteriores: alto nivel de endeudamiento externo, altas tasas de interés doméstica vía aumento de la absorción de la liquidez del BCRA con colocación de bonos (LEBAC), con la novedad de la posibilidad de adquisición por privados no financieros, la modificación en diciembre de 2015 del Decreto 616/2005, que dificultaba la entrada y salida de capitales financieros de cortísimo plazo, se realizó para que no tengan que cumplir con encajes (inmovilizar fondos por un período determinado), lo que benefició al capital especulativo; todo acompañado con un discurso pro mercado y de supuesta racionalidad.

El esquema macroeconómico dio como resultado un tipo de cambio que, después de la devaluación inicial, se fue apreciando, fundamentalmente por el alto nivel de endeudamiento externo público y privado (entre 2016 y 2017 Argentina fue el país que más deuda externa tomó en el mundo). Al mismo tiempo, la absorción de pesos vía LEBAC estableció tasas de interés muy altas, que determinaban una ganancia de 40% anual en dólares por esa vía. Esto atrajo más capitales de corto plazo (especulativos o golondrina) y también colocaciones de agentes económicos internos que detectaban que “rendía” mucho más comprar LEBAC que materias primas o bienes de capital. Para marzo de 2016 Argentina era una de las plazas más rentables del mundo para la especulación financiera.

El programa macroeconómico logró un apoyo político muy importante, naturalmente del oficialismo y de buena parte de la oposición (gremial y política), lo que garantizó la aprobación de todas las leyes propuestas por el oficialismo. Además contó con el apoyo de los organismos internacionales de crédito y por las calificadoras de riesgo que mejoraron la nota de Argentina.

El esquema macroeconómico duró hasta principios de 2018, cuando los mercados internacionales se cerraron para Argentina por su gran ritmo de endeudamiento. Allí la única alternativa fue recurrir al salvataje del Fondo Monetario Internacional, por una cifra récord de crédito del organismo (USD 57.100.000.000), en donde es evidente que se trató de una decisión política de E.E.U.U. De cualquier manera, semejante apoyo no logró generar confianza y la corrida contra el peso se profundizó.

Por último, para caracterizar la situación, se puede citar el informe de la agencia Bloomberg de julio de 2019, el cual califica a los países emergentes por su grado de vulnerabilidad. Hasta ese momento, la lista era encabezada por Turquía en conflicto contra los E.E.U.U. de Donald Trump, además de otros problemas, y en segundo lugar se encontraba Argentina. Bloomberg decidió pasar a Argentina al primer lugar, como el emergente más vulnerable del mundo, a pesar de contar con el apoyo de los EEUU de Trump y un crédito del FMI récord para la historia del organismo y del país.

Lo dicho anteriormente revela más consideraciones para calificar la gestión económica de esta última subetapa que terminó con otro récord: el default de la deuda en pesos. Los indicadores analizados muestran para este período una caída del PBI per cápita del 2%, el segundo peor registro de la historia argentina, un nivel de inversiones financiadas por ahorro doméstico del 11,1%, uno de los tres peores períodos de la historia argentina, una caída del excedente de 0,9% del PBI explicado por la caída del PBI y un nivel de aumento de la exposición externa (déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos), récord para toda la historia argentina (3,4% del PBI). Todo esto da como resultado un salto

significativo de la acumulación improductiva, también con un récord, en el salto, para la historia argentina al pasar de 50,2% a 55,7% en solo cuatro años.

#### 4. Reflexiones finales

Al analizar el desempeño histórico de la economía argentina, el discurso hegemónico liberal suele remarcar que la imposibilidad de sostener tasas de crecimiento continuo en el país se debe principalmente a las decisiones de política económica tomadas durante las etapas gobernadas por el “populismo”. De acuerdo a este enfoque, en estas etapas predominan políticas de visión “cortoplacista” que buscan mejorar el bienestar social presente a costa de comprometer las bases futuras para el crecimiento. Esto se debe a que los gobiernos promueven la mejora de los ingresos y el consumo de la mayoría que no se condice con las condiciones materiales del país y se “sobregastan” o “despilfarran” recursos (tanto provenientes del ahorro interno como del resto del mundo) para sostener niveles “artificiales” de consumo que deberían orientarse hacia la inversión productiva. La raíz del problema está en las “aspiraciones” exageradas de la clase trabajadora. El remedio consiste, por lo tanto, en reducir el salario directo e indirecto (diversos subsidios y derechos). El gasto social desmedido y conformar otro set de tipo de cambio efectivo que favorezca a otros sectores (contratistas del Estado, sectores primarios exportadores y grandes empresas endeudadas externamente).

En este trabajo se buscó demostrar, a partir del análisis del excedente y su utilización a lo largo de la historia, que esta visión confronta con la evidencia disponible. Más aún, los datos demuestran lo opuesto a lo sostenido en el discurso dominante. Son las etapas tildadas de “populistas” donde se pudo compatibilizar mejoras del bienestar general, un mayor esfuerzo social (ahorro doméstico), alcanzar un razonable nivel de acumulación productiva y, por ende, un menor grado de “despilfarro” de recursos. En cambio, fue durante las etapas gobernadas de forma “racional” donde los niveles de excedente son más altos (por menores niveles salariales) pero los sectores dominantes utilizaron ese excedente de forma improductiva (en gastos suntuarios o fuga de capitales).

La evolución de las cuentas externas ratifica este patrón. Son los gobierno “racionales” los que acuden al endeudamiento externo para financiar el déficit de cuenta corriente, procesos que han llevado a que Argentina tenga en su haber tres defaults de deuda (1982, 2001 y 2018), mientras que bajo los gobiernos “populistas” se orientan los recursos reduciendo el consumo suntuario, para pagar las deudas contraídas por los “racionales” y “responsables”.



En términos históricos, los principales resultados a partir del análisis de los datos sobre el excedente son los siguientes:

- El modelo económico imperante en la “Era Dorada” de la economía argentina (1882-1943) logró un desempeño económico destacado (el PBI per cápita creció 2,1% por año), a partir de un modelo “fácil” debido a la dotación de recursos naturales disponibles, la escasa población en el país, y el impacto de la Revolución Industrial que requería una gran demanda de productos alimenticios en los países centrales (quienes además financiaron las inversiones necesarias en Argentina para que se especializara en lo que requería la economía mundial).

Pero una evaluación completa del periodo debe tener en cuenta otros aspectos. Durante la que se considera la “Era Dorada” de la economía, se generó el mayor excedente de la historia Argentina, con un nivel récord de excedente (80% del PBI), la mayor parte de esos recursos se destinaron a acumular improductivamente (66% del PBI). Además, el déficit de cuenta corriente tuvo como consecuencia el desahorro nacional, financiado con inversión extranjera directa y endeudamiento externo. Con un nivel de excedente récord y con una parte importante de la población pasando penurias, la elite Argentina recurrió al déficit de Cuenta Corriente.

Este periodo, además, reflejó su debilidad inherente con el devenir de la gran crisis de 1929-1930. La alta especialización productiva en materias primas y la dependencia de manufacturas importadas hizo insostenible la continuidad del modelo, provocando que la elite gobernante tomara diversas medidas defensivas (para que el costo de la crisis lo paguen los sectores populares), buscando frenar lo que era una agonía inevitable. Pero lo que cabe destacar es que no pueden dissociarse la matriz productiva y la dependencia del comercio exterior de la dinámica del excedente y su vuelco hacia la acumulación improductiva. Si hay una etapa donde existió despilfarro de recursos e incapacidad para orientar la inversión comprometiendo el crecimiento futuro fue durante el modelo agroexportador. A esto hay que añadirle otro agravante más. Este “despilfarro” no fue para consumo de las mayorías, sino que se orientó al consumo exclusivo de la elite rentista del país.

- Este proceso cambia radicalmente a partir de la llegada al poder de los sectores subordinados en 1943. La expansión del movimiento obrero fue en paralelo a la conquista de derechos, con una fuerte transformación social. El proceso de industrialización apoyado en el mercado interno avanzó de forma progresiva en la sustitución de importaciones de bienes con mayor complejidad, como fue la industria pesada, insumos y energía, hasta su final a mediados de la década del '70.

Más allá de las divergencias entre las subetapas de este período (1943-1955 y 1956-1975), hay un patrón general en lo referente al excedente que refleja las diferencias entre este modelo “difícil” y la etapa “fácil” previa. El excedente (en términos del PBI) cayó por las mejoras en los ingresos de las mayorías, mientras que el porcentaje del excedente destinado a la acumulación productiva aumentó respecto a la etapa previa. Esto significa que mejoró el nivel de vida de la población, pero no a costa del nivel de inversión. El sacrificio social, medido a través del nivel de ahorro doméstico, fue más alto que durante la etapa precedente. Del mismo modo, entre 1943 y 1975 hubo un menor grado de acumulación improductiva que entre 1882 y 1942.

- A partir de 1976, con el golpe cívico-militar y las reformas implementadas comenzó una etapa “traumática” para el pueblo argentino (1976-2019). Esta etapa combinó una pauperización de las condiciones de vida del pueblo trabajador, un muy débil crecimiento del producto per cápita (en esta etapa el PBI per cápita creció sólo 0,7% promedio anual).

Otro rasgo importante de esta etapa es la gran disparidad de experiencias entre las subetapas. Entre 1976 y 2019 conviven la subetapa de mayor participación del excedente desde 1882 a la actualidad, que se dio a partir de la reestructuración regresiva de la dictadura cívico-militar cuando alcanzó el 84,6% del PBI, con la subetapa histórica de menor participación del excedente, que fue 2003-2015 con un nivel del 67,7% del PBI. Al mismo tiempo, durante este periodo “traumático” se da la subetapa (2003-2015) de mayor crecimiento anual del PBI per cápita desde 1882, con una tasa promedio anual de 3,5%, con la subetapa de mayor retroceso (1984-1990) con una contracción del 2,7%.

Los datos sobre crecimiento y acumulación del excedente llevan a revalorizar la experiencia 2003-2015. Durante estos años se dio un intento claro de desconexión de la globalización financiera, privilegiando la acumulación productiva y la mejora en los ingresos de los sectores populares. En ese sentido, fue una subetapa que se diferencia notablemente del patrón general del resto del periodo iniciado en 1976. El excedente fue sólo el 67,7% del PBI, del cual un cuarto fue destinado a inversión bruta. Además, se logró bajar el endeudamiento externo (el superávit de cuenta corriente promedio anual fue del 0,7%). De hecho fue la única subetapa con cuenta corriente positiva del periodo. Esto contradice la idea de etapa “populista” con la connotación negativa que atrae consigo y que reuniría un patrón de consumo presente de los recursos a costa de las generaciones futuras.

Hoy se discute mucho cómo adaptarnos al nuevo mundo, donde predominan lógicas de financierización de la economía y pautas de consumo globales, y en general se pone de manifiesto la necesidad de una reforma laboral (para que los y las trabajadores/as pierdan derechos), reformar el Estado (para reducirlo en materia de gasto social), y se discute o

se propone discutir las medidas de desmantelamiento de la justicia social. En este sentido, queda relegado del discurso económico dominante la posibilidad de poner en prácticas políticas de desarrollo tecnológico, del mejoramiento del sistema educativo, del sistema de salud, del desarrollo de producciones complejas que sirvan también para diversificar exportaciones.

El análisis sobre la dinámica y destino del excedente en la historia argentina no se condice con la idea del “populismo” que privilegia el consumo sobre la inversión, buscando un bienestar “artificial” que se paga a largo plazo. Por el contrario, las etapas gobernadas por el populismo en general se basaron en una eficiente utilización del excedente, no a costa de la inversión. Son las etapas gobernadas por las élites dominantes las que muestran un nivel de acumulación improductiva muy alto, rondando el 66% del PBI, conjugados con déficit en cuenta corriente y un nivel de ahorro doméstico bajo.

Asimismo, las consideraciones finales de este trabajo se pueden sintetizar como:

i. La primer etapa (1882-1942) fue fácil, la primera potencia mundial nos venía a comprar lo que nos sobraba, valiosos recursos naturales disponibles gracias a la Pampa Húmeda, que no necesitó fabricación previa, sino el despliegue de la “Campaña del desierto” donde fuerzas militares asesinaron y desplazaron a la población para explotar grandes extensiones de territorio. Además, Inglaterra financiaba la inversión requerida para explotar estos recursos, orientando los capitales hacia los sectores productivos de exportación (por ejemplo, frigoríficos), con lo cual no era necesario que la elite ahorrara. El derroche del excedente (léase, la acumulación improductiva) que caracterizó a este periodo, se manifestaría a partir de la gran crisis mundial cuando la aguda especialización productiva impediría continuar con el modelo vigente (más allá de los intentos infructuosos de la década de 1930).

ii. La segunda etapa (1943-1975) fue difícil, porque perdimos al cliente más importante del mundo de ese momento (Inglaterra) y tuvimos que buscar otro patrón de crecimiento. El país tuvo que diversificar su base de producción hacia sectores cada vez más complejos, en los cuales no existían ventajas naturales y que exigieron, por lo tanto, nuevas capacidades productivas y tecnológicas, escuelas técnicas, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), entre otros organismos que formaron un sistema nacional de innovación, y un entramado productivo industrial que aprendió haciendo y requirió de calificación de la mano de obra. Además, a diferencia de la etapa anterior, si bien existió inversión extranjera en sectores industriales, no se observó un flujo de

capitales externos de la magnitud de la etapa anterior. De hecho, durante esta etapa los números muestran que el país se desendeuda externamente.

iii. Los llamados gobiernos “populistas” aumentaron los ingresos de los sectores populares, lo que achicó el excedente, pero al mismo tiempo éste fue mejor utilizado ya que sostuvo o aumentó el nivel de acumulación productiva y disminuyó el nivel de endeudamiento externo. Es decir, contrariamente al discurso dominante que culpa al “populismo” por ser uno de los grandes limitantes al desarrollo nacional debido a su visión “cortoplacista”, los datos muestran que las experiencias populistas (de 1943 a 1975 y de 2003 a 2015) son las que lograron mejorar la calidad de vida de la gente sin afectar la inversión productiva y sin recurrir al endeudamiento externo.

## Bibliografía

Azpiazu, D., & Nochteff, H. (1995). *El desarrollo ausente: restricciones al desarrollo, neconservadorismo y elite económica en la Argentina*. Ensayos de economía política. Tesis grupo editorial Norma.

Azpiazu, D; Basualdo, E; Khavisse; M (2004): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Siglo XXI Editores Argentina

Basualdo, B. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, IDEP. Disponible en: [http://fesa.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/205/2020/02/BASUALDO\\_Sistema-pol%C3%ADtico-y-modelo-de-acumulaci%C3%B3n.pdf](http://fesa.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/205/2020/02/BASUALDO_Sistema-pol%C3%ADtico-y-modelo-de-acumulaci%C3%B3n.pdf)

Bialet Massé, J. (2010) [1904]. *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*. Volumen II. Disponible en: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/Volumen1.pdf>

CIEPYC. (2014). *Estábamos ocupados con el Mundial y “cayó Griesa”; después de respetar las prioridades*. En Entrelíneas de la Política Económica N° 39. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38343/Revista\\_completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38343/Revista_completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CIEPYC. (2019). *Excedente, participación asalariada y acumulación productiva en Argentina: 2003-2019*. En Entrelíneas de la Política Económica N° 54. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/97497>



De Santis, G y Barberis, J; (2013). "Análisis en torno al excedente y su acumulación" Entrelíneas de la Política Económica N°37. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57791/Revista\\_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57791/Revista_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

De Santis, G., & Barberis, J. (2016). *Excedente y modo de acumulación. Trayectoria de la economía argentina (1993-2014)*. En Entrelíneas de la Política Económica N° 46. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/57791>

De Santis, G. F., & Rodríguez, M. (2009). *Excedente, distribución del ingreso y acumulación*. Entrelíneas de la Política Económica, 3. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15366>

Ferrer, A. (2008). *El Capitalismo Argentino*. Editorial F.C.E. Buenos Aires 2° edición.

Ferreres, O. J. Dos siglos de economía argentina 1810-2010. Buenos Aires: El Ateneo, 2010. Las series se encuentran disponibles en <http://www.fundacionnorteysur.org.ar>

Furtado, C. (1976). *Prefacio a una nueva economía*. México, Siglo XXI editores.

Giacobone, G., & Selva, R. A. (2011). *Inflación + desarrollo* en Entrelíneas de la Política Económica, N°5.

Iñiguez, A. (2017). *La tributación en América Latina y en la Argentina* en Accotto, A. L., Martínez, C. R., Mangas, M., & Paparas, R. (2017). Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina.

Prebisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. México, D. F.: Editorial Fondo de Cultura.

Sábato, J., & Botana, N. (1970). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina*. Disponible en: [http://docs.politicasciti.net/documents/Teoricos/Sabato\\_Botana.pdf](http://docs.politicasciti.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf)

Schvarzer, J (1996). *La industria que supimos conseguir*. Planeta.

# De Vidal a Kicillof: Radiografía fiscal de la Provincia de Buenos Aires

Por: Anabella Freidemberg y Kevin Castillo

## 1. Introducción

La Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción central en materia de población, territorio y actividad económica en nuestro país. Esta cualidad la convierte en el corazón de la disputa política a nivel nacional y, junto con la Ciudad de Buenos Aires, transforma en presidenciable a quien gestione de forma adecuada sus destinos.

Debido a estos elementos, y al escenario reciente y novedoso en donde la provincia fue gobernada por un espacio político distinto al peronismo, es que resulta importante el análisis en materia fiscal de los últimos años en Buenos Aires.

La evaluación en materia presupuestaria de la gestión política constituye un elemento básico a la hora de entender la orientación ideológica, política y económica de un gobierno.

En las siguientes líneas se buscará evidenciar los cambios transcurridos en materia de gastos e ingresos de la Provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de María Eugenia Vidal y de Axel Kicillof.

Si bien el mandato de este último no ha finalizado, han transcurrido casi tres años de su gestión, es decir, una parte más que considerable. Es necesario aclarar que el análisis no ignora la excepcional coyuntura vivida en el mundo durante 2020 y 2021 fruto de la pandemia del Covid-19.

La realidad nacional en los últimos años ha condicionado fuertemente el margen de maniobra de las jurisdicciones subnacionales. Sin embargo, tanto en la política tributaria

como en materia de gasto, podemos observar en dónde estuvo puesto el foco tanto en la administración de “Cambiamos” como en la del “Frente de Todos”.

En las siguientes secciones se realizará un análisis comparativo del gasto por finalidad y función en la PBA durante el mandato actual como el previo. Asimismo, se evaluarán los recursos tributarios de origen provincial y nacional, y el estado de la evolución del stock de deuda.

En base a lo anteriormente expuesto, se resumirá el estado de situación del resultado fiscal y la sustentabilidad en dicha materia de la Provincia de Buenos Aires. Por último, se analizará el presupuesto para 2023 y se realizará un análisis comparativo del gasto por jurisdicción entre la gestión actual y la anterior.

## 2. Dime cómo gastas y te diré para quién gobiernas

La Provincia de Buenos Aires ha alternado en el signo político de su gobierno en los tres últimos mandatos. El 10 de diciembre de 2015, con la asunción de María Eugenia Vidal se interrumpió un ciclo de siete mandatos consecutivos en manos del peronismo.

Estos gobiernos han sido históricamente criticados por sus respectivos opositores debido a la ausencia de planificación y obras de jerarquía, como así también una atención excesiva al Área Metropolitana de Buenos Aires en detrimento del interior de la provincia debido a la densidad poblacional dispar entre ambos territorios.

Por ello, la asunción de Vidal despertaba expectativas en todo el país en relación a cuál podría llegar a ser el impacto de su gestión en la transformación de la PBA. Por otra parte, constituía todo un desafío para un espacio político acostumbrado a dirigir los destinos de una jurisdicción completamente distinta: la Ciudad de Buenos Aires.

Sin dudas, el contraste entre CABA y PBA es más que evidente. La Ciudad se ha caracterizado históricamente por capitalizar económicamente ser la sede del Estado Nacional, de las principales empresas del país y del flujo diario de millones de personas que se trasladan a la misma para realizar sus actividades económicas.

A esto se le suma su reducido tamaño territorial, su abultado presupuesto anual y su estancamiento poblacional. Estos factores la ponen más cerca de las grandes capitales europeas que del resto de nuestro país y sobre todo de la PBA.

En definitiva, el gobierno de Vidal se encontraba frente al desafío de cumplir con las expectativas autoimpuestas como así también de gestionar un territorio esquivo hasta ese momento.

La tabla I resume la participación del gasto por finalidad y función realizado durante el último año de gestión de Daniel Scioli (2015), María Eugenia Vidal (2019) y último disponible para Axel Kicillof (2021).

A grandes rasgos se observan algunas continuidades, como la caída en el gasto de administración gubernamental (20,69% en 2015 a 18,77% en 2021) y en los servicios de seguridad (12,83% en 2015 a 10,62% en 2021).

Es en los servicios sociales en donde se manifiestan claras diferencias entre los gobiernos de signo peronista y el de la Coalición Cambiemos. Los mismos pasan de representar un 59,86% en 2015 a un 55,37% en 2019. Por otra parte, los servicios sociales se ubicaron en un promedio de 61,29% para el periodo 2012-2015, mientras que para el periodo 2016-2019 estuvieron en un 57,94%.

Ahondando en el rubro se puede observar que el gasto en salud y en educación principalmente son los que explican la caída antes mencionada en 2019. Sin duda estos aspectos son sensibles, incluso para un estado con concepción pre-keynesiano o gendarme.

Es aquí donde se clarifica el primer gran contrapunto con la gestión de Kicillof, quien revierte este camino, mejorando el gasto en salud (lógico en contexto de pandemia), casi duplicando la promoción y asistencia social, y recuperando la inversión en educación, aunque sin llegar a los niveles del 2015.

Por otro lado, tiene un mejor rendimiento en agua potable y alcantarillado con casi 1 p.p. del presupuesto ejecutado, más que triplicando la proporción de 2019 y casi duplicando la de 2015.

Por último, el gasto en atender la deuda pública y los intereses crecieron fuertemente hacia el final de la gestión de Vidal. La Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2005-2015 tuvo su pico de participación de la deuda en 2014, con un 3,16% del gasto ejecutado. Los años 2018 y 2019 se destacaron por fuertes desembolsos (6,01% y 7,46%, respectivamente) en este apartado.

En síntesis, el periodo 2016-2019 se caracterizó por un importante ajuste en las áreas sociales, en un contexto de crisis económica durante los dos últimos años del mismo. Asimismo, buena parte de este ajuste se destinó al pago de deuda pública, la cual lejos de potenciar la gestión, terminó limitando el margen de acción del gobierno de Vidal.



En estos aspectos, el gobierno de Kicillof hasta aquí ha podido desandar ese camino con una orientación política y económica basada primero en la recuperación de la asistencia social y la inversión en salud en un contexto de crisis económica y sanitaria.

**Tabla I: Participación del gasto por finalidad y función en el presupuesto ejecutado para los años 2015, 2019 y 2021.**

<b>FINALIDAD Y FUNCIÓN</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
<b>Administración gubernamental</b>	<b>20,69%</b>	<b>19,52%</b>	<b>18,77%</b>
<b>Servicios de seguridad</b>	<b>12,83%</b>	<b>11,08%</b>	<b>10,62%</b>
<b>Servicios sociales</b>	<b>59,86%</b>	<b>55,37%</b>	<b>62,05%</b>
<i>Salud</i>	7,16%	6,39%	9,21%
<i>Promoción y asistencia social</i>	2,16%	2,19%	4,30%
<i>Seguridad social</i>	17,49%	18,72%	18,61%
<i>Educación y cultura</i>	31,29%	27,07%	28,26%
<i>Ciencia y técnica</i>	0,07%	0,06%	0,05%
<i>Trabajo</i>	0,25%	0,12%	0,10%
<i>Vivienda y urbanismo</i>	0,90%	0,52%	0,53%
<i>Agua potable y alcantarillado</i>	0,56%	0,30%	0,98%
<i>Otros servicios urbanos</i>	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Servicios económicos</b>	<b>3,54%</b>	<b>6,57%</b>	<b>6,56%</b>
<b>Deuda pública</b>	<b>3,08%</b>	<b>7,46%</b>	<b>2,00%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.*

### 3. De los recursos

La Provincia de Buenos Aires ha tenido modificaciones en la composición de sus recursos durante los últimos años. La tabla II resume la evolución de los ingresos corrientes en 2015, 2019 y 2021.

En la misma se puede observar que la Provincia tuvo unos ingresos prácticamente iguales en términos reales en 2019 respecto a 2015. Sin embargo, se dio una merma significativa en los recursos tributarios de origen provincial, los cuales fueron

prácticamente compensados por una mejoría en los tributos de origen nacional vinculados a la coparticipación y las transferencias corrientes.

Esta caída en los tributos provinciales fue del orden del 15,36% en términos reales, mientras que el incremento de los tributos coparticipados creció en un 12,16% y las transferencias corrientes recibidas fueron un 50,77% superiores.

El cambio en la composición de los ingresos generó que los tributos provinciales pasen a explicar en 2019 el 37,4%, cuando en 2015 este valor estaba en el 44,2% de los ingresos totales. Por otro lado, los tributos nacionales y transferencias pasaron de representar el 35,4% en 2015 a 42,1% en 2021. Recordemos que, en septiembre de 2020, el Gobierno Nacional a partir de la quita parcial de coparticipación secundaria a CABA (la cual tuvo un componente fuertemente discrecional asignado por el gobierno de Macri), mejoró los ingresos de la PBA para el fortalecimiento de los recursos destinados a seguridad.

Esta pérdida de autonomía fiscal sumada al incremento de la deuda puso en una situación de vulnerabilidad a la Provincia de Buenos Aires respecto a sus acreedores y al gobierno nacional.

Si bien estas proporciones previamente señaladas aún persisten en la actual administración, la paulatina recuperación en términos reales de la recaudación de impuestos provinciales, sobre todo en los Ingresos Brutos, dotará de mayor autonomía en el futuro a las arcas provinciales.

Para finalizar este apartado, es llamativa la discusión llevada adelante al final del año 2018 en donde la gestión de Vidal propuso incrementar el impuesto inmobiliario y como contrapartida reducir la alícuota de los ingresos brutos en múltiples actividades. Esta medida no fue llevada adelante en CABA, en donde los recursos propios no han perdido peso, todo lo contrario, en su participación en los ingresos totales.

**Tabla II: Ingresos corrientes de la Provincia de Buenos Aires, años 2015, 2019 y 2021, en millones de pesos constantes de 2015.**

Año	2015	2019	2021
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>268.712</b>	<b>268.997</b>	<b>293.607</b>
Tributarios	196.347	187.532	212.484
Tributarios de Origen Nacional	77.569	87.002	101.860
Tributarios de Origen Provincial	118.778	100.530	110.623
Tributarios de Origen Provincial IIBB	87.372	71.621	80.745
Tributarios de Origen Provincial Inmobiliario	6.972	10.042	10.154
Tributarios de Origen Provincial Sellos	9.330	8.248	9.357
Tributarios de Origen Provincial Automotores	8.339	7.942	8.148
Tributarios de Origen Provincial Otros Recursos	6.765	2.678	2.219
Tributarios			
Contribuciones a la Seguridad Social	48.286	42.736	42.836
No Tributarios	3.523	6.933	2.127
No Tributarios Regalías	-	-	-
No Tributarios Regalías Petróleo	-	-	-
No Tributarios Regalías Gas	-	-	-
No Tributarios Otros	3.523	6.933	2.127
Venta de Bienes y Servicios e ingresos de operación	2.946	550	645
Rentas de la Propiedad	167	4.943	2.211
Transferencias Corrientes	17.444	26.302	33.304

*Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales*

#### **4. Endeudarse o desendeudarse, esa es la cuestión**

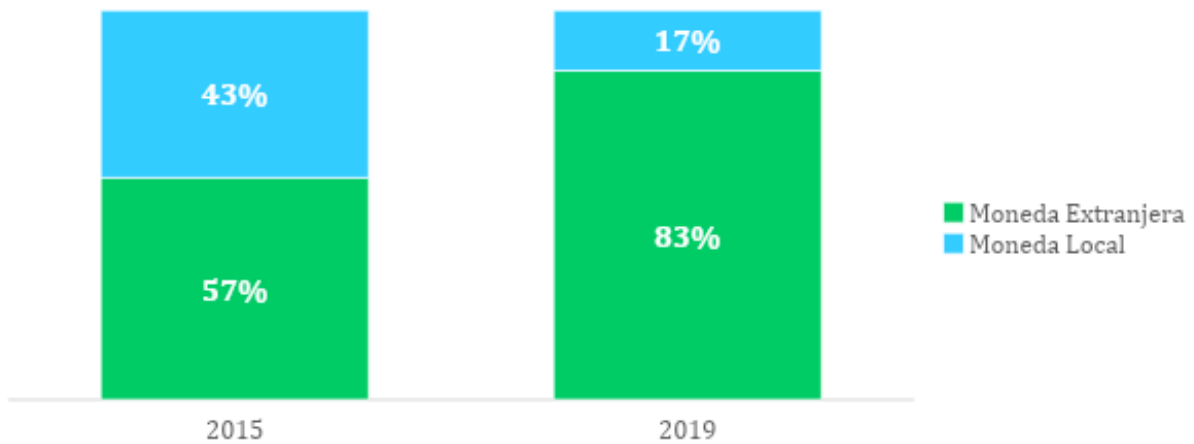
Claramente, para la gestión de Vidal, el lema era endeudarse, en línea con la política de endeudamiento llevada a cabo en varias provincias como a nivel nacional por el partido de Cambiemos.

Entre 2016 y 2017, se produjo un proceso de endeudamiento masivo en moneda extranjera en catorce provincias, entre las que se encontraba PBA. Así, durante los primeros dos años del gobierno de María Eugenia Vidal, PBA realizó emisiones en el mercado de capitales por más de USD5.000 millones mientras que, durante los diez años previos, las emisiones habían sido por USD3.500 millones aproximadamente. Además, es

importante destacar que dichas emisiones fueron principalmente en moneda y bajo legislación extranjera, modificando la composición del stock de deuda de la provincia, con el riesgo que ello implica.

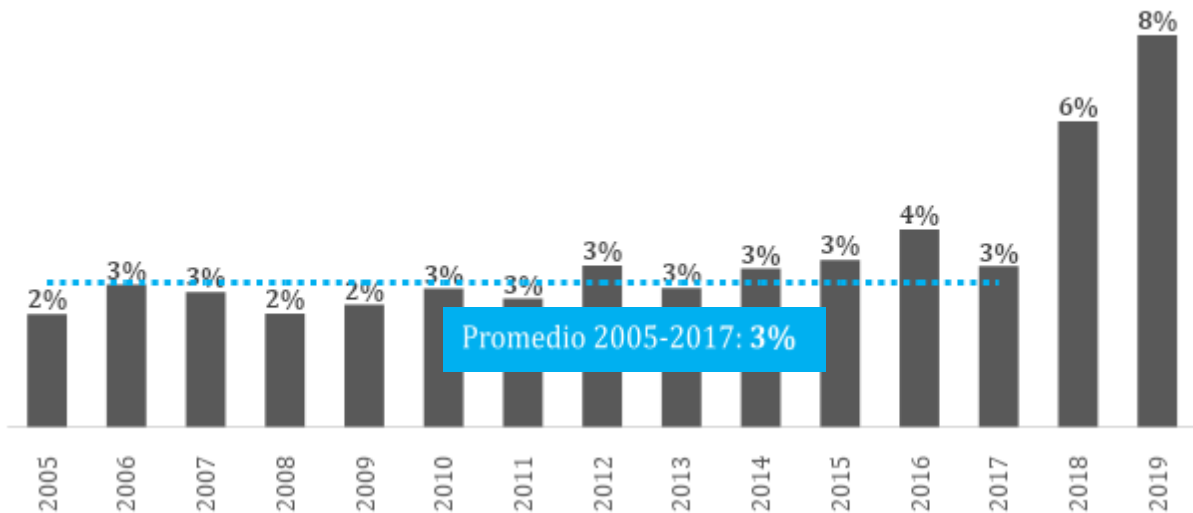
De esta forma, al cierre del 2019, PBA poseía más de la mitad del stock total de títulos públicos en moneda extranjera provincial.

**Gráfico I: Stock de deuda por moneda**



*Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales*

Durante el periodo 2005-2017, el peso de los intereses sobre los ingresos totales se mantuvo, en promedio, en torno al 3%. Como consecuencia de la emisión de bonos en moneda y bajo legislación extranjera llevadas a cabo entre 2016 y 2017, en 2018, la carga de los intereses sobre los ingresos de la provincia más que se duplicaron, alcanzando en 2019, el máximo valor de los últimos 15 años.

**Gráfico II: Intereses de deuda como % de ingresos totales**

*Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y al Ministerio del Interior.*

En diciembre de 2019, con la asunción de Axel Kicillof y, en línea con el proceso de reestructuración de deuda nacional, Buenos Aires inició el proceso de diálogo con sus acreedores privados externos y, en febrero de 2020, anunció el inicio del proceso de reestructuración.

La provincia poseía once bonos en moneda extranjera y bajo legislación extranjera elegibles para ser reestructurados. Los mismos explicaban el 72% de la deuda total.

Luego de una extensa negociación con sus acreedores, la provincia logró, finalmente, la reestructuración de su deuda en agosto de 2021 reemplazando los bonos originales por seis nuevos bonos.

Con el acuerdo se logró un alivio financiero para el periodo 2020-2024 de USD4.500 millones aproximadamente, siendo el mayor de todas las reestructuraciones provinciales llevadas a cabo entre 2020 y 2021. Asimismo, el inicio de las amortizaciones se postergó hasta el 2024 y se extendieron en 10 años los vencimientos de los bonos. Por último, hubo una disminución del cupón promedio, de 7,5% a 5,7%.

## 5. ¿Y si hablamos de resultados?

De lo analizado en las anteriores secciones se desprende el resultado financiero, un tema que en los últimos años ha tenido cada vez mayor relevancia a la hora de evaluar el desempeño de un gobierno.

Analizar este aspecto desprovisto de una visión global del contexto en el que se desempeñan los gobiernos es un error en el que se puede caer con facilidad. Por otra parte, para llegar al equilibrio fiscal se pueden tomar múltiples vías, como por ejemplo mejorar los ingresos, reducir los gastos o alguna combinación de ambas.

Como se puede observar en el gráfico III, los años previos al gobierno de Vidal tuvieron una dinámica volátil en este aspecto, sobre todo en el periodo 2009-2012. Es importante recordar que la crisis internacional de las hipotecas subprime tuvo efectos recesivos en nuestro país a partir del año 2009, lo cual obligó al estado en todos sus niveles a adoptar una política de gasto fiscal expansiva para contrarrestar dichas consecuencias.

Los años 2013 y 2014 tuvieron prácticamente un resultado financiero equilibrado el cual volvió a dispararse en términos negativos en el 2015. La asunción de Vidal a finales de dicho año, planteaba entre varios ejes, el saneamiento del estado provincial, amparado en una plataforma política a nivel nacional que pugnaba por esta reforma.

Sin embargo, los resultados fueron magros. De hecho, el año 2016 tuvo una peor performance que el año previo, profundizando una situación que en los papeles se venía a resolver.

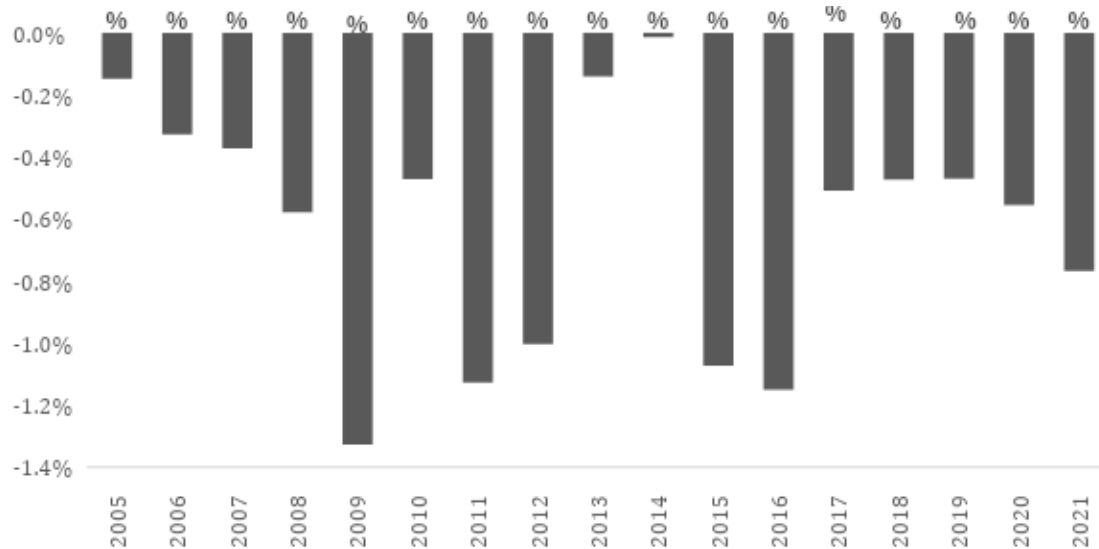
Durante el trienio 2017-2019 se observa una mejoría respecto a 2015 y 2016, pero ¿a qué costo? El resultado financiero pasó de un -1,07% en 2015 a un -0,47% en 2019. Es decir, se reduce en 0,6 p.p. Sin embargo, también se redujo el ratio de obra pública respecto a gastos totales, pasando de 2,9% en 2015 a 1,9% en 2019. También cayó la relación entre el gasto en personal y asignaciones sociales respecto al gasto total, desde un 83% en 2015 a un 73% en 2019.

Por último, ya se mencionó previamente que bajó la proporción de recursos de origen provincial, exponiendo a la Provincia a depender en mayor medida de los aportes nacionales.

En definitiva, se redujo levemente el déficit financiero a partir de un mix basado en perder autonomía fiscal y ajustar en obra pública y asignaciones sociales. A esto se le suma la recesiva y compleja situación económica que se vivió durante los años 2018 y 2019.

La situación durante el gobierno de Kicillof no mejora debido al importante gasto que se debió realizar durante los años 2020 y 2021 producto de la crisis sanitaria y económica desatada a partir de la pandemia del covid-19.

**Gráfico III: Resultado financiero como % del PBG**



*Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y al Ministerio del Interior*

## 6. Presupuesto 2023

Para el presupuesto de 2023, se espera un incremento de los recursos corrientes en términos reales con respecto al presupuesto sancionado el año anterior mayor al aumento de los gastos corrientes.

Dentro de los primeros, se observa una mejora de todas las partidas, pero radica principalmente en los ingresos recibidos por coparticipación y por recursos tributarios provinciales.

En cuanto al gasto corriente, el incremento se explica principalmente por el gasto de transferencias a los municipios, seguido por el gasto en personal.

En cuanto a las partidas de capital, se espera una caída de los ingresos y un incremento en los gastos, en parte explicado por el gasto en obra pública. Sin embargo, el primero explica sólo un 1% de los ingresos totales mientras que, el segundo, un 8% de la totalidad de los gastos.

Como se mencionó anteriormente, inicialmente se observaba una caída en el gasto en los servicios de seguridad desde el último año de gestión de Daniel Scioli. Analizando el gasto por jurisdicción para el año 2023, se espera una recuperación de dicha partida.

Lo mismo sucede con el gasto en educación, el cual representa una de las principales partidas presupuestarias. Observado el gasto por jurisdicción, el gasto en la Dirección General de Cultura y Educación se redujo en 4 p.p. entre 2015 y 2019. Sin embargo, la actual gestión incrementó el gasto en dicha partida, manteniéndolo para 2023 en torno al 26,5%.

En cuanto al Ministerio de Salud, la misma mantiene la misma participación que el año previo, mostrando un incremento en los últimos dos años respecto a periodos anteriores reflejando, de esta forma, la importancia que se le da al sistema sanitario bajo las diferentes gestiones.

Respecto a los servicios de deuda pública, gracias a la reestructuración de deuda llevada a cabo en 2021 por Kicillof, el gasto se reduce a la mitad para 2023 respecto al último año del gobierno de Vidal.

## 7. Reflexiones finales

Tal como se mencionó anteriormente, la provincia de Buenos Aires es considerada como la jurisdicción central de nuestro país por ser la de mayor densidad poblacional, por la dimensión de su territorio y por su actividad económica. Ello implica que su desempeño político, económico y social tenga importantes efectos en el resto del país, asignándole un rol de referencia.

Con la asunción de María Eugenia Vidal se interrumpió un ciclo de siete mandatos consecutivos en manos del peronismo, recuperándolo con la elección de Axel Kicillof en diciembre de 2019.

En los servicios sociales se manifiestan claras diferencias entre los gobiernos de signo peronista y el de la Coalición Cambiemos. Mientras que este último se caracterizó por un importante ajuste en las áreas sociales, durante el gobierno de Kicillof se observa una importante mejora del gasto en salud y en la promoción y asistencia social y, asimismo,



una recuperación de la inversión en educación, aunque sin llegar a los niveles del 2015, recordando el contexto de crisis económica y sanitaria en el cual le tocó gobernar.

El feroz proceso de endeudamiento en moneda extranjera producido en varias provincias entre 2016 y 2017 también marcó un hito de la gestión de Cambiemos. Así, al cierre del 2019, PBA poseía más de la mitad del stock total de títulos públicos en moneda extranjera provincial.

En agosto de 2021, Axel Kicillof logró una de las reestructuraciones provinciales más importantes, alcanzando un alivio financiero para el periodo 2020-2024 de USD4.500 millones aproximadamente.

Por otro lado, se produjo un cambio en la composición de los ingresos, reduciéndose los de origen provincial durante el gobierno de Vidal e incrementándose los tributos nacionales y transferencias.

Esta pérdida de autonomía fiscal sumada al incremento de la deuda puso en una situación de vulnerabilidad a la Provincia de Buenos Aires respecto a sus acreedores y al gobierno nacional.

Si bien estas proporciones previamente señaladas aún persisten en la actual administración, la paulatina recuperación en términos reales de la recaudación de impuestos provinciales, sobre todo en los Ingresos Brutos, dotará de mayor autonomía en el futuro a las arcas provinciales.

Por otro lado, el gobierno de Vidal logró reducir el déficit financiero para los dos últimos años de su periodo electoral, pero a partir de un mix basado en perder autonomía fiscal y ajustar en obra pública y asignaciones sociales. A esto se le suma la recesiva y compleja situación económica que se vivió durante los años 2018 y 2019.

La situación durante el gobierno de Kicillof no mejora debido al importante gasto que se debió realizar durante los años 2020 y 2021 producto de la crisis sanitaria y económica desatada a partir de la pandemia del covid-19.

Sin embargo, el presupuesto para el año 2023 muestra una política clara de la actual gestión en pos de una mejora de los servicios sociales, principalmente, salud, promoción y asistencia social y educación.

# ¿De qué lado del péndulo nos encontramos hoy?

## Las tres miradas de política económica en debate al interior del Frente de Todos

---

Por: Hernán García Zúñiga

### 1. Introducción

La perilla de la Tonomac Super Platino encuentra una parada en el dial; justo allí donde el trazo imperfecto del fibrón negro facilita la sintonía fina y devela el interés por una estación. Del amplificador escapa una voz que hace uso de un idioma lejano. Es inglés. Papá dice que hablan de la guerra de Malvinas e intenta interpretar las noticias que llegan desde la primavera europea. No entiendo absolutamente nada. Mamá, que sí sabe el inglés, ordena las ideas y entre ambos buscan que un niño de 9 años se comprometa con lo que sucede a su alrededor y no tan cerca. Pero yo entiendo aún menos y finjo interés. La guerra, la gesta patriótica, su oposición, sus argumentos, el país, la dictadura, la crisis económica, la mirada potente de las cosas. Sólo me obsesiona mejorar la redondez de Naranjito, la mascota de mi primer Mundial a color. Argentina, 1982.

Esa radio que era capaz de reproducir las voces locales y del mundo entero se encendía los domingos por la mañana. Había llegado a casa unos años antes como obsequio de la abuela ante la mudanza temporal a Bariloche. Es una forma de no estar tan aislados, decía ella con cierta mirada eurocentrista. Había sido fabricada por Tonomac S.A.C.I., una empresa dedicada fundamentalmente a receptores transistorizados y emblema de esa industria nacional que ya por inicios de los años ochenta había perdido vigor y se iba extinguiendo. No por casualidad, sino como consecuencia de políticas económicas que aborrecían la marca industria argentina por ser sinónimo de un proteccionismo horroroso y una ineficiencia económica flagrante. La quimera de la plata dulce y la furia importadora. Así lo reflejaba el cierre de la fábrica de botiquines de Carlos

Bonifatti y Rubén Molinuevo en aquella obra maestra de Fernando Ayala que tantas veces recordaría en las clases de Finanzas Públicas unas décadas después.

Transcurrieron cerca de treinta años para que pudiera ordenar, asociar y jugar con todos estos hechos; mientras tanto sumé algunos más.

Terminada la escuela secundaria –y casi por descarte- tomé la decisión de estudiar economía, y pese a la nueva ola ortodoxa de principios de los años noventa conocí algunas voces que desafinaban con los tiempos. Una de ellas fue la de Marcelo Diamand quien desde hacía ya varias décadas se había constituido en una mirada singular frente al mainstream del pensamiento económico. Con agudeza y una capacidad poco común de divulgación, sus textos ponían en debate las razones y causas de los males de la economía argentina haciendo foco en la estructura productiva desequilibrada y el estrangulamiento del sector externo.

Tiempo después enlazaría todo –¿mérito de mi analista?-. Supe que la empresa Tonomac había sido fundada por el propio Diamand. Casi como un corolario de diversos sucesos, este inmigrante polaco no sólo había estudiado y puesto en debate los problemas estructurales de la economía argentina sino que había tenido el tiempo suficiente como para fabricar la Super Platino y ser el artífice de mi escucha de radios foráneas aquellos domingos en los cuales papá y mamá gustaban convertirme en un sujeto social.

No sólo se aproximaba a los problemas de su época sino que era parte de ellos. Como empresario y dirigente industrial fue un actor más de aquellos que formaban parte del sector de más baja productividad, consumidor, y no productor de divisas. Así, también fue protagonista y testigo de las recurrentes crisis de balanza de pagos en el marco de una estructura productiva en desequilibrio que él mismo identificó como limitante del crecimiento económico argentino.

## 2. Y así comienza esta historia

A lo largo del tiempo, la economía argentina evidencia un recurrente movimiento pendular en la orientación de sus políticas. A poco más de un año de finalizada la guerra de Malvinas y frente a una de las tantas crisis que atravesó la economía local, Marcelo Diamand reflexionó acerca de este movimiento oscilante, dando lugar a su obra “El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?” Esta ponencia, que parecía querer constituirse en una guía para los inicios de un gobierno con amplio apoyo popular y así evitar un nuevo fracaso en materia de política económica no logró sus frutos. Sin embargo, se convirtió

de lectura imprescindible para quienes tuvieran intenciones de comprender la historia económica contemporánea de nuestro país. Aún hoy –casi 40 años después- guardan especial vigencia sus apreciaciones orientadas a enriquecer el debate sobre la política económica pos dictadura.

Las dos posiciones pendulares refieren a una oscilación entre una mirada expansionista o popular y otra ortodoxa asociada al liberalismo económico. Sin profundizar en exceso sobre el trabajo –que resulta por demás conocido- bien vale destacar algunas consideraciones que realiza Diamand acerca de esta dinámica pendular. A continuación algunos pasajes –casi textuales- de la obra.

La corriente popular refleja los intereses de las grandes mayorías y sus ideas económicas responden al pensamiento keynesiano y nacionalista bajo la búsqueda de dos objetivos bien claros: redistribución del ingreso y pleno empleo. El primer objetivo conlleva la implementación de instrumentos de transferencias y beneficios sociales, aumentos de salarios y controles de precios. Por otro lado, también involucra el manejo del tipo de cambio y de las tarifas de servicios públicos con el principal objetivo de administrar el costo de vida. Por otra parte, el objetivo de pleno empleo se impulsa asegurando un alto nivel de demanda.

Las etapas expansivas se vinculan con mejoras en los salarios reales, baja tasa de interés, incremento de la actividad económica y mejoras ostensibles de la actividad industrial y de comercio. Sin embargo, según señala el autor, esta etapa no suele sostenerse en el tiempo. Los déficits de los presupuestos públicos crecen, la balanza comercial se desequilibra, se incrementa la presión de las agrupaciones sindicales, surge el desabastecimiento, y se acelera la inflación. El proceso deriva en escasez de reservas internacionales en el Banco Central y en una crisis de balanza de pagos. El crecimiento económico se detiene y sobreviene una crisis. Concomitantemente se incrementa la oposición de estratos influyentes de la sociedad y todo ello deriva en una crisis política que muchas veces puede conducir a una crisis institucional.

En palabras de Diamand, la corriente popular admite generalmente algunos de sus errores aunque tiende a minimizar su importancia, justificando su fracaso en la incapacidad del poder popular para manejar los resortes claves de la economía y la resistencia de poderosos grupos económicos nacionales e internacionales.

La caída de la corriente expansionista provoca entonces un cambio radical hacia la ortodoxia económica basada en la teoría neoclásica, con sustento en el pensamiento ilustrado nacional e internacional y en las instituciones financieras internacionales y de los principales medios de difusión. La mirada ortodoxa refleja el pensar del sector agropecuario, del sector financiero, del exportador y de parte del sector industrial. Sus

principales banderas son el orden, la disciplina, la eficiencia, el equilibrio fiscal, el ahorro, la confianza, la atracción de los capitales del exterior y las virtudes del sacrificio popular.

Es habitual, como señala Diamand, que los equipos ortodoxos asuman la conducción económica en medio de una crisis de balanza de pagos y sus medidas más frecuentes son: una brusca devaluación, un aumento de los ingresos agropecuarios, una caída de los salarios reales, una drástica restricción monetaria, una recesión de mayor o menor profundidad, y un esfuerzo de atracción de capitales extranjeros. En tal sentido, esta corriente sostiene que la recesión y la caída de los salarios reales no son más que perjuicios momentáneos que corresponden a un período inevitable de sacrificio necesario para sanear la economía. Estas serían las bases para el despegue y el crecimiento en beneficio del conjunto de la población.

Sin embargo, como indica el autor, este saneamiento y despegue nunca se llegó a concretar –afirmación de la voz de Diamand que resulta tan válida para tiempos previos al año de publicación de la obra como para las casi cuatro décadas que sobrevinieron después-. Si bien se logran algunos éxitos iniciales como una reducción de la tasa de inflación -luego de su incremento inicial como consecuencia del shock devaluatorio-, la afluencia de capitales del exterior, y la recuperación de los salarios reales, finalmente sobreviene una crisis de confianza y el flujo de capitales se invierte. Los capitales comienzan a retirarse y se produce una fuerte presión sobre las reservas internacionales, una crisis en el mercado de divisas, y finalmente una brusca devaluación. Así caen los salarios reales, disminuye la demanda, aumenta nuevamente la inflación y se vuelve a caer en una recesión más profunda que la anterior.

Como señala Diamand, ante el fracaso la ortodoxia reacciona de forma similar a la corriente popular. Aunque admite errores propios, atribuye su falta de éxito a la insuficiencia de poder político para efectuar el saneamiento necesario en la administración pública y para mantener los salarios deprimidos por un tiempo suficiente como para que se genere un proceso autosostenido de crecimiento.

Es por ello que las justificaciones que expresa cada una de las posiciones pendulares refieren al insuficiente poder político para concretar su proyecto. Entonces parece que los males de la economía argentina responden a un empate de fuerzas que impide la salida.

Sin embargo, el propio Diamand considera que esta visión es errónea y que si bien cualquier política económica requiere apoyo político para triunfar, “ni la política popular ni la política ortodoxa, tal como se ejecutaron en el pasado, hubieran podido triunfar aunque hubiesen contado –una y la otra- con un poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por

motivos puramente económicos. La falta de viabilidad de ambas políticas se debe a la inadecuación de los modelos intelectuales en los que se basan –del keynesianismo en el caso de la corriente popular y del neoclásico en el de la ortodoxia- a la realidad”. Más adelante agrega que, “(...) un gobierno que pretende darle al país una salida económica no sólo debe preocuparse por conseguir la cuota necesaria del poder sino, ante todo, debe concentrarse en formular una política económica intrínsecamente viable”.

Así advierte, allá por inicios de los ochenta, acerca de la existencia de un panorama desalentador que aún hoy perdura con una vigencia asombrosa. Textualmente, “las políticas de altos ingresos populares y de alto nivel de actividad finalmente se estrellan contra el sector externo. En cambio, las políticas que apuntan a reforzar el sector externo lo hacen reduciendo los salarios reales y la demanda, lo que también lleva a la recesión e impide el crecimiento. Se ve así que el péndulo argentino efectivamente tiene causas más profundas que el llamado empate político. Los ciclos expansión-recesión obedecen siempre a un problema no resuelto de la balanza de pagos que por una vía o por otra –según sea la tendencia gobernante- aflora como un resultado inherente a la política que se aplica”.

Para finalizar, y con la perspectiva de las elecciones de octubre del año 1983 por delante, Diamand cierra su ponencia con algunos lineamientos en materia de política económica que se resumen en la sugerencia de adoptar una “actitud heterodoxa pero responsable” traducida en una “acción expansiva interna junto con un conjunto de medidas en el sector externo que le den sostén”.

### 3. El péndulo hoy

En diciembre del año 2019 asumió la conducción política y económica del país la coalición denominada Frente de Todos que -además de algunos partidos políticos minoritarios en términos de volumen electoral- reúne a todas –o casi todas- las variantes del peronismo. Esta alianza de carácter frentista surgió como reacción frente a un ciclo de políticas de orientación ortodoxa que alcanzó muy magros resultados económicos con gravísimos costos a nivel social. Así quedó instituido Alberto Fernández como Presidente de la Nación luego de la elección de octubre de 2019.

Este cambio en la conducción política del país vislumbraba un ineluctable cambio de rumbo en la política económica como consecuencia de un legítimo reclamo de las grandes mayorías que padecían las consecuencias ya reseñadas de un típico período ortodoxo –caída de los salarios reales, disminución de la demanda, endeudamiento

excesivo, entre otros-. Así, el nuevo gobierno marcó un nuevo movimiento pendular y la política económica giró hacia su vertiente expansionista o popular, en categorías de Diamand<sup>1</sup>. Más allá de ello, el nuevo rumbo económico no estuvo exento de controversias y debates al interior de la coalición gobernante. Con el transcurrir de una gestión de gobierno que resultó atípica por la necesidad de administrar el impacto de una pandemia global primero y la consecuencias de una guerra después, además del alcance de resultados no deseados en términos de dinámica de precios, salarios, distribución del ingreso y divisas, la mirada distintiva acerca de la política económica de los tres principales socios de la coalición se hizo más visible y aún hoy es motivo de tensiones políticas.

La exteriorización del debate exhibe consecuencias de carácter político para el propio gobierno que son y serán motivo de seguimiento y evaluación por parte de analistas de opinión pública, sin embargo desde una perspectiva de política económica la discusión acerca del modelo permitió desarrollar algunas categorizaciones y enunciaciones en relación a qué piensa cada uno de los tres sectores internos y en dónde podrían ser ubicados a la luz del péndulo de Diamand.

El primer sector que se reconoce es aquel que llevó adelante las directrices de la gestión económica durante los primeros 31 meses de gobierno. En términos políticos corresponde al espacio de Alberto Fernández (AF) y se materializó a través de la gestión del Ministro Martín Guzmán quien parece representar su mirada de política económica. El segundo espacio, y el de mayor base electoral dentro de la coalición, es conducido por Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y si bien no se advierte un referente técnico que pueda ser identificado estrictamente como la palabra oficial, las propias declaraciones públicas de ella, su experiencia de gestión al mando del Ejecutivo en dos oportunidades y la opinión de algunos otros referentes, brindan una panorama bien claro de la visión económica que se impulsa. Por último, el espacio de Sergio Massa (SM) presenta definiciones también bastante precisas, más aún ahora que es él mismo quien tiene la

---

<sup>1</sup> Es de destacar que esta aparente asociación lineal entre adhesión política a un espacio y orientación de las políticas económicas no guarda estricta correlación a lo largo de la historia argentina. Un trabajo muy interesante de dos investigadoras de la Universidad Nacional de San Martín da cuenta de ello. Valeria Arza y Wendy Brau publicaron en el año 2021 un documento denominado *“El péndulo en números: un análisis cuantitativo de los cambios de orientación de la política económica. 1955-2018”* en donde definen de acuerdo a la conceptualización teórica desarrollada por Diamand, un marco metodológico de medición de la orientación de las políticas económicas -a partir del análisis de casi todas sus dimensiones-. Allí se concluye que la duración promedio de cada tipo orientación –ortodoxa (alineada) y heterodoxa (no alineada)- no supera los dos años y que la relación entre orientación y signo político no es sistemática y la mayor cantidad de cambios bruscos de rumbo sucedieron al interior de un mismo gobierno, aunque los regímenes militares tendieron a adoptar políticas más ortodoxas que los democráticos y los radicales más que los peronistas.

responsabilidad de llevar adelante la gestión de la política económica en casi todas sus dimensiones, luego de una breve transición a cargo de la Ministra Silvina Batakis.

Así es posible evaluar la mirada de los tres sectores en relación a algunos aspectos centrales en materia económica que van desde el objetivo general de política económica, el horizonte temporal de las políticas y su lógica secuencial, hasta qué piensan en relación a la política fiscal, la política monetaria, y la política de precios e ingresos, entre otros. Esta descripción de cada una de las miradas en relación a las quince dimensiones analizadas, asume una exhaustiva identificación e interpretación de posicionamientos públicos de cada uno ellos frente a distintas circunstancias y hechos del devenir de la economía y la política argentina de los últimos años. Sin embargo, más allá de la coyuntura, no se deja nunca de lado la observancia de la visión estructural que a lo largo del tiempo ha mostrado cada uno de sus principales referentes.

**Tabla I: Descripción de referentes políticos.**

Aspecto	AF	CFK	SM
<b>Objetivo general</b>	Desarrollo económico con justicia social	Desarrollo económico con justicia social	Desarrollo económico con justicia social
<b>Mirada integral</b>	Más tecnocracia y menos volumen político	Más volumen político y menos tecnocracia	Volumen político para sostener la tecnocracia
<b>Perspectiva de horizonte de políticas</b>	Mediano y largo plazo	Corto y mediano plazo	Mediano y largo plazo sin desatender el corto
<b>Enfoque de teoría económica</b>	Heterodoxo	Heterodoxo	Heterodoxo
<b>Problema central de la economía argentina</b>	Restricción externa	Restricción externa	Déficit fiscal / Restricción externa
<b>Lógica secuencial de la política económica en pos del objetivo</b>	Crecimiento -> Redistribución del ingreso = Desarrollo económico	Redistribución del ingreso -> Crecimiento = Desarrollo económico	Estabilidad de precios -> Crecimiento -> Redistribución de ingreso = Desarrollo económico
<b>Motores de crecimiento</b>	* Inversión * Exportaciones	* Consumo interno * Inversión Pública	* Inversión * Exportaciones
<b>Pilares sectoriales</b>	* Agroindustrial * Industria Manufacturera * Construcción * Servicios (Conocimiento)	* Industria Manufacturera * Construcción	* Agropecuario * Industria Manufacturera * Energía * Servicios (Conocimiento)



<b>Política Fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tendencia al equilibrio fiscal (reducción del déficit).</li> <li>* Incremento del gasto público con orientación a lograr mejoras de competitividad y productividad (obra pública, infraestructura, ciencia y tecnología, educación).</li> <li>* Búsqueda de una tributación más progresiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Expansiva.</li> <li>* Incremento del gasto público con particular orientación a fortalecer las políticas de ingresos (transferencias, subsidios).</li> <li>* Búsqueda de una tributación más progresiva e implementación de impuestos extraordinarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción del déficit fiscal.</li> <li>* Control de la evolución del gasto público.</li> <li>* No incremento de la presión impositiva.</li> </ul>
<b>Política Monetaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Disminución del financiamiento monetario del déficit fiscal.</li> <li>*Remuneración de pasivos del BCRA como mecanismo de absorción (Leliq).</li> <li>* Tasa de interés real positiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Financiamiento del Tesoro con emisión monetaria.</li> <li>* Reducción de pasivos remunerados del BCRA (limitar Leliq).</li> <li>* Baja tasa de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Límite al financiamiento del Tesoro con emisión monetaria.</li> <li>* Límite al crecimiento de pasivos remunerados (Leliq).</li> <li>* Tasa de interés real positiva.</li> </ul>
<b>Política Cambiaria y flujo de capitales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sostenimiento del tipo de cambio real (tasa de devaluación al ritmo de la evolución del índice de precios).</li> <li>*Acceso del sector privado al mercado de cambio de divisas para cancelar deuda en el exterior.</li> <li>* Control de capitales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Caída del tipo de cambio real (tendencia a la apreciación cambiaria).</li> <li>* Control de capitales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sostenimiento del tipo de cambio real (tasa de devaluación al ritmo de la evolución del índice de precios).</li> <li>* Múltiples tipos de cambio con el objetivo de proteger e incrementar las reservas internacionales.</li> <li>* Promoción de desembolsos por parte de organismos multilaterales de crédito.</li> <li>* Control de capitales.</li> </ul>
<b>Política Comercial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Administración de las importaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Administración de las importaciones.</li> <li>* Incremento de las retenciones a las exportaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Administración estricta de las importaciones.</li> <li>* Promoción de exportaciones a través de tipos de cambio diferenciales.</li> </ul>
<b>Política antiinflacionaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Expectativas (consistencia macroeconómica sostenida en política fiscal y monetaria prudentes).</li> <li>* Políticas de control de precios.</li> <li>* No a movimientos bruscos del tipo de cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Políticas de control de precios.</li> <li>* Retenciones a las exportaciones.</li> <li>* Contención del tipo de cambio.</li> <li>* Atraso de precios regulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Expectativas (consistencia macroeconómica sostenida en política fiscal y monetaria prudentes).</li> <li>* Políticas de acuerdos de precios.</li> <li>* No a movimientos bruscos del tipo de cambio.</li> <li>* Subas en la tasa de interés nominal.</li> </ul>

<p><b>Política de precios e ingresos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coordinación de la evolución de la tasa de incremento de precios y salarios con la idea de recuperar gradualmente el salario real.</li> <li>* Sostenimiento en términos reales de las prestaciones previsionales.</li> <li>* Sostenimiento de las transferencias de ingresos.</li> <li>* Reducción de subsidios a la energía de forma segmentada (aunque incremento de tarifas por debajo de la inflación para casi toda la población).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coordinación de la evolución de la tasa de incremento de precios y salarios con la idea de recuperar rápidamente el salario real.</li> <li>* Sostenimiento en términos reales de las prestaciones previsionales y ampliación de la cobertura previsional (moratoria).</li> <li>* Fortalecimiento e incremento de las transferencias de ingresos (salario básico universal).</li> <li>* Sostenimiento de los subsidios a la energía (incremento nominal de tarifas muy por debajo de la inflación).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coordinación de la evolución de la tasa de incremento de precios y salarios con la idea de recuperar rápidamente el salario real.</li> <li>* Sostenimiento en términos reales de las prestaciones previsionales.</li> <li>* Sostenimiento de las transferencias de ingresos.</li> <li>* Reducir subsidios a la energía de forma segmentada a un ritmo más rápido para reducir su incidencia en el presupuesto público.</li> </ul>
<p><b>Acuerdo Año 2022 con el FMI</b></p>	<p>Sí</p>	<p>No</p>	<p>Sí</p>

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de la singular mirada de cada espacio en relación a las distintas aristas de la política económica -que sin dudas merece un profundo análisis que excede el alcance de este artículo- la respuesta más relevante que debería exigirse a este abordaje metodológico de las políticas en debate dentro del Frente de Todos, es en qué lugar del péndulo se ubica cada una de ellas.

Con cierta suficiencia podría afirmarse que AF y CFK se posicionan –con matices singulares- dentro de las corrientes populares. Por el contrario, algunas definiciones de SM parecen estar próximas a una matriz ortodoxa como es definir al déficit fiscal como problema central de la economía local junto a la ya identificada restricción externa que postulan los otros dos espacios. En igual sentido podría categorizarse el recurso recurrente de acudir a la suba de la tasa de interés. Sin embargo, también asume no descuidar el corto plazo al proponer sostener en el tiempo las transferencias de ingresos en términos reales y recurre a herramientas bien heterodoxas como es la férrea administración del comercio exterior o la definición de múltiples tipos de cambio sectoriales con el objetivo de promover un incremento en los niveles de exportaciones y un fortalecimiento de las reservas. Así es que el sector de SM bien podría quedar posicionado –en una posición algo más moderada- también como un exponente de las corrientes expansivas. Claramente no estará caracterizado como un clásico modelo

heterodoxo –más asociado a la línea conceptual de CFK- y ni siquiera quedará emparentado a un esquema con mayor obsesión por la consistencia macroeconómica -como aquel propiciado por AF- pero aún así podrá ser contabilizado como un período de políticas populares.

Entonces, a pesar de que estos tres sectores se encuentran alineados desde una perspectiva política y económica por pertenecer al peronismo y sostener la corriente popular, los medios y los caminos que se delinean para cumplir con el objetivo general de desarrollo económico con justicia social, no son estrictamente los mismos y los horizontes temporales previstos, tampoco. No hay dudas de que el objetivo actual del oficialismo en términos de agenda económica es común y no es otro que alcanzar el desarrollo de una economía generadora de empleo y con mayor valor agregado, sobre la base de un fuerte mercado interno sostenido en trabajadoras y trabajadores con mejores salarios. Sin embargo, el cómo lograrlo es motivo de debate y por qué no, de lógicas tensiones. Cómo llegar al objetivo y cuáles son los medios para obtenerlo es el eje de la controversia actual. Es en ese marco en donde se inscriben por ejemplo, los distintos posicionamientos que se dieron –y se dan- frente al alcance del reciente acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Esos matices son en algunos casos por demás evidentes y más allá de estar aquí tabulados, no hay dudas de que están a la vista de toda la opinión pública.

¿Cuál sería entonces la reflexión de Marcelo Diamand ante esta realidad actual? A dónde apuntarían sus sugerencias en materia de política económica? Sin dudas se encontraría postulando algo muy en línea con lo que planteara allá por septiembre de 1983: “actitud heterodoxa pero responsable” con esa responsabilidad echando el ojo al sostenimiento del sector externo. Es cierto que casi cuarenta años después de su ponencia el mundo es muy diferente al de aquel entonces. A pesar de ello, sus reflexiones aún permanecen vigentes y nuestra economía sigue casi en el mismo lugar, incluso con dolorosos retrocesos en materia distributiva y de desarrollo estructural de la matriz productiva y energética. La validez actual de sus palabras no representa un simple mérito propio, sino tal vez la preeminencia de políticas ortodoxas y, a pesar de valiosos esfuerzos, la incapacidad de la heterodoxia para cambiar estructuralmente el curso de la historia.

Con frecuencia miro la Tonomac Super Platino. Aún funciona y conserva una buena sintonía fina. No recuerdo la voz de Marcelo Diamand. Nunca la conocí. La imagino áspera y saliendo límpida del amplificador con reflexiones complejas pero sencillamente transmitidas. Me parece muy honroso que haya partido hacia mediados de los dos mil en tiempos de superávits gemelos, convencido de que el éxito de una economía heterodoxa no era una utopía. La sensación de haber dado ese primer paso para romper la dicotomía entre teoría y realidad.



Así, sobre la base de estos paradigmas en disputa y con la convicción de que hay un destino posible, hoy se plantea el desafío de trazar un nuevo camino; la construcción de un sendero que contribuya a detener la oscilación del péndulo. Confluir en una iniciativa heterodoxa sostenible. Con diferencias; sin ganadores ni perdedores. Con la institucionalización del debate como medio imprescindible para lograrlo. Con la decisión irrevocable de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana como norte -o como sur-. Estamos en medio de una nueva copa del mundo y mis hijas me cuentan que esta vez la mascota es un turbante llamado La'ebb. Dicen que es una expresión en árabe que significa jugador habilidoso y Manu al dibujarla descubre con asombro que no tiene pies. Argentina, 2022.