

Publicado: 2016-12-30

ARTICULOS

- Formación de activos externos en países con estructuras productivas desequilibradas: efectos omitidos de los términos de intercambio

Florencia Médici

- Los fondos buitres versus Argentina y el contexto ideológico pro mercado en el mundo financiero internacional

Alejandro Fridman

- La refundación del estado boliviano: autonomías, regionalismo y representación internacional

Raúl Bernal Meza

- Raúl Prebisch y el Plan para los estudios de Economía de la Universidad de Buenos Aires en 1948

Mariano Arana

RESEÑAS

- Francisco M. Suárez. La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos

Pablo Schamber

Formación de activos externos en países con estructuras productivas desequilibradas: efectos omitidos de los términos de intercambio

Foreign asset formation in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects

Florencia Médici*

RESUMEN

La coyuntura reciente de América Latina, como se evidencia en el caso particular de Argentina, muestra que la restricción externa sigue vigente como un problema cuasi-endémico a nivel regional, incluso luego de un extenso período de fuerte crecimiento global y elevados términos de intercambio.

Esta problemática ha sido profusamente estudiada con una preeminencia de investigaciones acerca de los determinantes y efectos de la dinámica de la cuenta corriente. Sin embargo, desde el fin de Bretton Woods la relevancia relativa de la cuenta corriente respecto de la cuenta de capital como determinante del resultado de la balanza de pagos en América Latina ha ido disminuyendo. En la actualidad, los flujos de capitales (sean estos financieros o productivos) resultan mucho más importantes para definir la evolución de variables clave para el sector externo como el nivel del tipo de cambio o la magnitud de las reservas internacionales. Es por ello que el objetivo del trabajo es discutir la vinculación de los precios de los bienes primarios de exportación – y, por lo tanto, la renta agropecuaria– sobre la formación de activos externos (i.e. la fuga de capitales) que afectan al desarrollo de las fuerzas productivas al agravar la escasez de divisas.

Palabras clave: estructura productiva, términos de intercambio, restricción externa, flujo de capitales.

ABSTRACT

The recent conjuncture of Latin America, as it is the particular case of Argentina, indicates that external constraint continues being a quasi-endemic problem at the

* Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno.

regional level, even after having an extensive period of robust global growth and high terms of trade.

This issue has been deeply studied, mostly through the current account dynamic. Nevertheless, since the end of Bretton Woods, the relative importance of the current account with respect to the capital account has been declining as a determinant of balance of payments performance in Latin America. Currently, the capital flows (whether being financial or productive) are essential to define variables such as exchange rate, international reserves and volatility. The aim of this paper is to discuss the omitted effects of commodities prices -and thus, rent- on foreign asset formation, which has an impact on the development of productive forces by exacerbating the scarcity of foreign currency.

Keywords: productive structure, terms of trade, balance-of-payment-constrained growth, capital flows.

“Pues una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad [...] Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy serios problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Conciérne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad económica de América Latina. Sólo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica, será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica”¹

Introducción

La teoría neoclásica así como la keynesiana, aunque se presentan como teorías generales, fueron concebidas para países desarrollados. Sin embargo, cuando se piensa en el problema del crecimiento, ninguna de estas teorías es apropiada. Por un lado, la teoría neoclásica postula que las restricciones que enfrentan los países subdesarrollados pueden ser sorteadas mediante el libre mercado al permitir que los capitales de los países desarrollados fluyan a los

¹Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico* 16, n.º 63(3) (1949): 358-359.

países atrasados incrementando el ahorro, la disponibilidad de recursos productivos y, por lo tanto, la capacidad productiva².

O, desde una visión más moderna, y ante la evidencia de que los flujos de capitales tienen la dirección opuesta a la predicha por la teoría, se postula que las instituciones existentes en los países en desarrollo constituyen el obstáculo que impide que se produzca el salto de calidad necesario:

“The case for capital account liberalization is a case for capital seeking the highest productivity investments. We have seen in recent months in Asia -as at many points in the past in other countries- the danger of opening up the capital account when incentives are distorted and domestic regulation and supervision is inadequate.”³

Así, la liberalización financiera, la extranjerización del sistema financiero y la adopción de reglas internacionales constituirían una política efectiva para alcanzar el desarrollo⁴.

Por otro lado, cuando se considera el problema de la demanda efectiva, implícitamente se está suponiendo que incrementar la demanda tendrá un efecto proporcional en cualquier sector productivo. Sin embargo, en países subdesarrollados, los cuellos de botella más relevantes no provienen exclusivamente de la insuficiencia de demanda efectiva sino de aumentar la capacidad productiva en ciertos sectores específicos. Uno de esos cuellos de botella se manifiesta en continuos déficits externos dado que, ante una estructura productiva escasamente diversificada, el crecimiento trae aparejado el aumento de importaciones de insumos, bienes de capital y de consumo en un ritmo mayor del que puede financiarse con exportaciones (básicamente de bienes primarios). Por consiguiente, las políticas de desarrollo requerirán sostenidos déficits comerciales.

Los flujos de capitales han ido, históricamente, en la dirección contraria a la que sostiene la teoría tradicional. Como reseña Kregel⁵, de 1950 a 1961, el ingreso neto de capitales externos a América Latina fue de 9.600 millones de dólares, mientras que la remisión de capitales fue de 13.400 millones. En la década siguiente, en el marco de la Alianza para el Progreso, el ex ministro de

²Jacob Viner, “International Finance in the Postwar World”, *Journal of Political Economy* 55, n.º 2 (1947): 97-107.

³Summers, Lawrence (1998), “Deputy Secretary Summers Remarks Before The International Monetary Fund.”, *US Government Press Release*.

⁴Idem.

⁵Jan A. Kregel, “External Financing for Development and International Financial Instability”, *G-24 Discussion Paper Series*, n.º 32 (2004).

relaciones exteriores de Chile, Gabriel Valdés se quejaba ante el presidente Nixon:

“It is generally believed that our continent receives real financial aid. The data show the opposite. We can affirm that Latin America is making a contribution to financing the development of the United States and of other industrialized countries. Private investment has meant and does mean for Latin America that the sums taken out of our continent are several times higher than those that are invested. ... In one word, we know that Latin America gives more than it receives”⁶.

A partir de los setenta, con la disponibilidad de importantes montos de financiamiento, la escasez de capitales externos pareció revertirse. En esos años se consolidaron una serie de transformaciones a nivel mundial que dieron paso a una nueva etapa histórica del capitalismo, liderada por la mundialización de la producción, la liberalización de los movimientos internacionales de capital y el elevado endeudamiento externo. La liquidez internacional se dirigió en gran parte a los países latinoamericanos, donde la reciente apertura a los capitales externos elevó el grado de vulnerabilidad externa de estas economías. Resultado de esto fue el incremento potencial de sus pasivos externos y el desencadenamiento de la crisis de la deuda durante la década del ochenta, cuando los flujos de capitales dejaron de llegar a América Latina.

La llamada segunda globalización permitió explotar las ventajas del comercio y estuvo marcada por un desarrollo enorme de los mercados financieros. Sin embargo, este proceso no dio lugar, como predice la teoría tradicional, a un mayor crecimiento de los países más pobres al disponer de nuevos recursos para la inversión ni a suavizar los patrones de consumo, sino que originó una elevada inestabilidad global⁷.

Si los años ochenta se caracterizaron por una transferencia neta de recursos financieros desde los países en desarrollo hacia los desarrollados, la reestructuración de la deuda de los países latinoamericanos dio lugar a una nueva reversión de los flujos de capitales en los primeros años de los noventa, en el marco de una oleada de reformas económicas -tendientes a incrementar la desregulación de la economía- y políticas de ajuste basadas en el Consenso de Washington⁸.

⁶Ibid., 2.

⁷William Easterly, Roumeen Islam, y Joseph E. Stiglitz, “Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 2001.

⁸Joseph E Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n.º 80 (2003); Roberto Frenkel, «Globalización y crisis

Cuadro 1. Transferencias netas de recursos financieros
a economías en desarrollo (1998-2010)^b

(mil millones de dólares)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Países en desarrollo	-41.0	-128.0	-194.0	-164.4	-210.2	-302.7	-379.5
África	2.9	1.6	-31.7	-16.4	-4.2	-16.1	-34.5
Sudéste asiático	-129.8	-139.8	-122.8	-120.8	-149.2	-175.6	-183.4
Asia occidental	34.5	2.7	-35.3	-29.7	-23.2	-46.7	-76.3
América Latina y el Caribe	41.5	7.4	-4.2	2.5	-33.6	-64.3	-85.4
		2005	2006	2007	2008	2009	2010a
Países en desarrollo	continúa	-597.2	-807.8	-881.1	-876.4	-545.1	-557.0
África		-76.4	-108.3	-100.9	-99.1	2.9	-35.3
Sudéste asiático		-265.7	-385.7	-529.8	-481.3	-427.5	-352.9
Asia occidental		-143.7	-175.6	-144.0	-222.5	-48.4	-112.7
América Latina y el Caribe		-111.4	-138.0	-106.4	-73.5	-72.1	-56.1

a. Parcialmente estimado. Fuente: UN/DESA, based on IMF, World Economic Outlook Database, October 2010; and IMF, Balance of Payments Statistics.

b. La transferencia neta de recursos financieros mide los ingresos totales de entradas de recursos financieros y otros recursos, y el ingreso de inversión extranjera menos las salidas totales de recursos, incluyendo el aumento de las reservas de divisas y pagos de ingresos de la inversión extranjera. La transferencia neta de recursos financieros de un país se define como la contrapartida financiera a la balanza comercial de bienes y servicios.

Fuente: *World Economic Situation and Prospects 2011*, Development Policy and Analysis Division, United Nation, p.71.

[<http://un.org/en/development/desa/policy/wesp/>]

Luego de los años de elevada inestabilidad y recesión que sucedieron la crisis mexicana de 1994, el comienzo del nuevo siglo tuvo un panorama de relativa estabilidad. En el período 2003-2012, América Latina registró las tasas de crecimiento más altas de los últimos cuarenta años. Durante esta época de bonanza, los países emergentes acumularon parte de los excedentes de los flujos de capital y de comercio como reservas internacionales. Esta conducta fue una respuesta racional de países altamente vulnerables a los flujos de capitales que sufrieron significativos impactos económicos en décadas pasadas. A su vez, la constitución de esas reservas permitió reducir la percepción de riesgo –en conjunto con la implementación de regímenes cambiarios más flexibles– tanto a nivel local como regional⁹. Sin embargo, las transferencias netas de recursos

financieras en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 80 (2003); Enrique Iglesias, “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n.º 90 (2006); Jan Kregel, «External Financing For Development And International Financial Instability», G-24 Discussion Paper (United Nations Conference on Trade and Development, 2004).

⁹Roberto Frenkel y Martin Rapetti, “External Fragility or Deindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s?”, *World Economic Review*, n.º No 1 (2012): 37.

financieros desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados sigue siendo una característica relevante de la dinámica macroeconómica internacional.

Existe un relativo consenso entre los analistas acerca de que el origen del notable desempeño de las economías latinoamericanas durante el período 2003-2012 se debió a los altos precios de los *commodities*, al *boom* del comercio internacional y a las favorables condiciones financieras¹⁰. Según estas interpretaciones, la mejora de los términos de intercambio (TDI) de los países periféricos, que aumentaron en un 75 por ciento desde el 2000 hasta el estallido de la crisis *subprime*, fue uno de los determinantes principales de su buen desempeño macroeconómico¹¹.

A finales de 2008, los países desarrollados fueron los más afectados por la crisis internacional, y allí la caída del nivel de actividad impactó rápidamente en las tasas de desempleo. Los efectos de la crisis se propagaron a las economías emergentes por los canales financiero y comercial, con impacto superior en aquellas con mayor vulnerabilidad externa¹². Si bien los países de América Latina pudieron amortiguar el *shock* recesivo, apoyados en la buena performance económica de los primeros años del nuevo siglo, la persistencia de la crisis mundial comenzó a limitar los alcances de las políticas económicas nacionales.

La mejora de las condiciones externas de los años previos permitió a los países latinoamericanos debilitar los mecanismos de transmisión del canal financiero, pero la crisis se sintió más fuerte a través del canal comercial. El marcado retroceso del comercio internacional y la caída de los precios de los *commodities* se constituyeron como los principales canales de transmisión del colapso financiero. Mientras que el efecto cantidad fue más relevante para los países especializados en la exportación de manufacturas (e.g. México y Centro América), el efecto precio afectó con mayor fuerza a los países sudamericanos, en cuyas exportaciones predominan los bienes primarios¹³.

¹⁰José Antonio Ocampo, "Latin America and the Global Financial Crisis", *Cambridge Journal of Economics* 33, n.º 4 (2009): 703-24; Alejandro Izquierdo, Randall Romero, y Ernesto Talvi, «Booms and Busts in Latin America: The Role of External Factors», Research Department Publications, Inter-American Development Bank, Research Department, 2008.

¹¹No obstante, un significativo número de investigadores postkeynesianos y hacedores de política económica apoyaron hipótesis alternativas, donde las políticas fiscales expansivas y las reducciones en la desigualdad de la distribución del ingreso constituyeron fuerzas relevantes para explicar el crecimiento del PBI de América Latina.

¹²Paul Krugman, *The International Finance Multiplier*, Princeton University, 2008.

¹³Ocampo, *Latin America and the Global Financial Crisis*.

En contraste, el contexto externo fue menos favorable en el último lustro para América Latina, y ello se reflejó también en la performance de la balanza de pagos. La desaceleración de economías emergentes, como China, afectó los flujos de comercio mundial y los precios de los productos básicos. Según el informe de CEPAL¹⁴, las tendencias favorables del comercio y los precios de los productos básicos comercializables continuaron debilitándose, poniendo en riesgo los excedentes de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los TDI de bienes de América Latina pasaron de crecer 9 por ciento en 2011 a disminuir a partir de 2012; mientras que el saldo de la cuenta corriente sobre el PBI fue del -2.7 por ciento en 2014.

Cuadro 2. Tasa de crecimiento anual promedio de PBI y de los términos de intercambio de bienes (en porcentajes)

Período	Mundo	Economías Avanzadas	Economías en desarrollo y mercados emergentes		América Latina y el Caribe		
			Crecimiento	TDI	Crecimiento	TDI	Crecimiento
2000-2008	4.06	2.36	-0.62	6.48	2.97	3.68	3.34
2009-2015	3.20	1.23	-0.003	5.27	-0.04	2.95	0.49
2000-2015	3.69	1.86	-0.35	5.95	1.65	3.36	2.09

International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Marzo 2016

Si bien los TDI de la región mejoraron, el desempeño económico en cada una de estas economías tuvo diferentes características. Por un lado, los países de América Latina han sido más beneficiados por la evolución de los TDI, pero su crecimiento ha sido menor que los registrados en otras economías emergentes. Por otro lado, una vez que la situación internacional se revirtió, la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos difirió entre ellos según el grado de dependencia de los productos básicos y el nivel de endeudamiento externo. Una primera pregunta que surge de observar los efectos dispares de los términos de intercambio sobre el desempeño macroeconómico es ¿cuáles son las características particulares de esas economías relevantes para la comprensión de esas diferencias?

Las economías de América Latina se caracterizan por tener una estructura productiva escasamente diversificada, concentrada en la producción de bienes derivados de la explotación de recursos naturales. Asimismo, esa configuración estructural genera constantes problemas de balanza de pagos debido a que, por

¹⁴Naciones Unidas CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014. Documento informativo”, 2014.

<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/53392/P53392.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

un lado, el volumen de exportaciones es insuficiente para financiar las importaciones necesarias para abastecer al consumo interno y los insumos productivos, y, por otro, se generan dinámicas de elevado endeudamiento en la búsqueda de postergar (en el corto plazo) las crisis externas. Asimismo, estos países presentan índices de elevada volatilidad macroeconómica, en conjunto con un pobre desempeño histórico en materia de crecimiento¹⁵. Estos tres hechos estilizados sobre las economías latinoamericanas (i.e. estructura productiva escasamente diversificada, restricción externa al crecimiento y volatilidad) fueron extensamente explorados por la teoría económica¹⁶.

Por un lado, parte de la literatura vincula la explicación sobre el bajo crecimiento con la abundancia de recursos naturales a través de los flujos *financieros internacionales*. La explicación radica en que el ingreso de capitales genera un crecimiento del consumo de bienes no transables que empuja el alza de precios, generando una apreciación del tipo de cambio (teniendo en consideración también la apreciación nominal si ese ingreso se produce rápidamente y en grandes magnitudes). La pérdida de competitividad resultante impulsa la *reprimarización de la estructura productiva*, pues sólo la producción en los bienes con una ventaja derivada de la explotación de recursos naturales puede subsistir, e imposibilita el desarrollo industrial¹⁷. Siendo que las ganancias de productividad y las innovaciones tienen mayor impulso en la industria, esta dinámica limita el desarrollo¹⁸. A mayor incapacidad para aumentar su producción, mayor es el efecto negativo sobre el avance de industrias competitivas no tradicionales, sobre el balance de pagos y sobre la dinámica del crecimiento.

¹⁵Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey, “Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas”, en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, ed. Alicia Bárcena Ibarra y Antonio Prado, Santiago de Chile, CEPAL, 2015, 155-84.

¹⁶Estos hechos no sólo son característicos de los países latinoamericanos, sino también de parte importante de los denominados países en desarrollo, en general.

¹⁷W. Max Corden y J. Peter Neary, “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”, *The Economic Journal* 92, n.º 368 (1982): 825-48, doi:10.2307/2232670; W. M. Corden, «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation», *Oxford Economic Papers*, New Series, 36, n.º 3 (1984): 359-80; Luiz Carlos Bresser-Pereira, “The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach”, *Revista de Economía Política* 28, n.º 1, marzo de 2008, 47-71, doi:10.1590/S0101-31572008000100003.

¹⁸Nicholas Kaldor, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: An Inaugural Lecture*, Londres, Cambridge University Press, 1966.

Por otro lado, numerosas investigaciones brindan evidencia empírica de la existencia de una notable correlación entre *volatilidad* y *crecimiento*, debido a que una mayor amplitud de las oscilaciones cíclicas se corresponde con una menor acumulación de capital. A su vez, enfoques postkeynesianos y neokeynesianos sostienen que la creciente volatilidad macroeconómica de algunos países emergentes en las últimas décadas también se explica -en mayor medida- por el impacto de la globalización financiera, en un contexto de apertura generalizada de la cuenta de capital¹⁹.

La cuenta capital y financiera en América Latina

La corriente estructuralista y los modelos postkeynesianos trataron el problema de la escasez de divisas, principalmente, como un aspecto de índole comercial o de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En este sentido, la estructura productiva imprime características peculiares en la dinámica de comercio -en particular, en las elasticidades de las exportaciones e importaciones- que generan déficits de divisas a medida que las economías crecen.

Si bien los efectos de la reducción de los volúmenes y valores de comercio comenzaron a sentirse desde el año 2013, la dinámica de los flujos de capitales también llamó la atención de los analistas. Más allá del desempeño de la cuenta corriente, la acumulación de reservas internacionales y la reducción de la deuda pública externa -que permitieron suavizar el impacto de la salida de capitales-, persisten fenómenos vinculados a la cuenta capital de la balanza de pagos que dan indicios de que perduran ciertos patrones de vulnerabilidad macroeconómica en los países de América Latina, que puede estar agravándose.

En primer lugar, es sabido que la Inversión Extranjera Directa (IED), si bien puede ser un alivio en el corto plazo, en el mediano y largo plazo impone límites a la expansión de la economía dado la absorción de las divisas que se requieren para la remisión de utilidades. Según el reporte de CEPAL sobre IED en América Latina y el Caribe²⁰, a pesar de la elevada y sostenida dinámica de estos flujos, los egresos por concepto de utilidades alcanzaron el 92 por ciento

¹⁹Pierre-Richard Agénor, “Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts”, *World Economy* 268 (2003): 1089-1118; Joseph E Stiglitz, “Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability”, *WD World Development* 28, n.º 6 (2000): 1075-86; Kregel, “External Financing for Development and International Financial Instability”.

²⁰División de Desarrollo Productivo y Empresaria CEPAL, “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, informe 2013”, CEPAL, Naciones Unidas, 2014.

de los ingresos de inversión extranjera, prácticamente neutralizando la disponibilidad de divisas por este concepto en la balanza de pagos.

En segundo lugar, aunque no menos importante, en América del Sur - excepto Brasil- el 40 por ciento de la IED se orientó a actividades extractivas durante el período 2007-2011²¹. Este fenómeno refuerza las características estructurales de la región y genera una mayor salida de divisas por remisión de utilidades debido a que estos sectores tienen una rentabilidad mayor a la media y, como veremos más adelante, una menor propensión a reinvertir sus ganancias. Por consiguiente, ambos efectos directos e indirectos del flujo de capitales sobre la balanza de pagos deben ser considerados y estudiados. En este sentido, es fundamental que el ingreso de capitales extranjeros se enmarque en un proceso de desarrollo nacional, que no pierda de vista la necesidad de modificar la estructura productiva. Esto significa no sólo una mayor regulación estatal de los movimientos de capitales de corto plazo, sino también priorizar el estímulo de la inversión destinada a generar nuevas actividades competitivas internacionalmente, a sustituir importaciones, a desarrollar sectores energéticos y a la ampliación de infraestructura de transporte.

Términos de intercambio

El interés académico que surgió de la tesis Prebisch-Singer²² derivó en tres líneas centrales de investigación: la verificación empírica de la tendencia decreciente de los TDI; las causas de ese deterioro en caso de confirmarse; y los efectos macroeconómicos de corto y largo plazo de las variaciones en los TDI en los países emergentes. Si bien existe abundante literatura sobre las primeras dos líneas, menos respuestas se han ofrecido para la tercera²³.

El fuerte incremento del precios del petróleo, el fin de patrón dólar-oro, los fluctuantes precios de los *commodities* y el incremento de las tasas de interés en los mercados de crédito internacional en la década del setenta tuvieron consecuencias económicas significativas en los países industrializados y en los exportadores de bienes primarios, dando impulso a numerosos trabajos

²¹Y 44 por ciento al sector servicios.

²²Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", 1949; H. W. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *The American Economic Review* 40, n.º 2 (1950): 473-85.

²³Yael S. Hadass y Jeffrey G. Williamson, *Terms of Trade Shocks and Economic Performance 1870-1940: Prebisch and Singer Revisited*, Working Paper, National Bureau of Economic Research, 2001.

académicos que estudiaron los efectos de la volatilidad de los TDI sobre el ciclo económico.

La mejora de los TDI permite relajar la restricción externa vía la cuenta comercial de la balanza de pagos y, en caso de estar gravados o ser de propiedad estatal, aumentarán los recursos fiscales. De esta forma, la suba en los precios de los *commodities* permite una mejor performance en la posición fiscal y externa de los países, que podría atraer inversiones en cartera o IED en sectores primarios. Asimismo, el ingreso de capitales externos tiende a apreciar el tipo de cambio²⁴.

Un estudio reciente, Bastourre, Carrera, Ibarlucía y Sardi²⁵ encuentran evidencia empírica de, por un lado, la mejora de los precios de los *commodities* favorece el acceso al mercado internacional de créditos de los países exportadores primarios al reducir los *spreads* soberanos. Por otro lado, los autores también exploran la existencia de factores comunes entre los precios de los *commodities* y el flujo de capitales hacia los países emergentes, más allá del efecto directo de los TDI y el costo de endeudamiento. Los resultados del análisis econométrico sobre los flujos de capitales a los países emergentes durante el período 1992 a 2012 indican que las variables globales consideradas²⁶ explican casi la totalidad de la correlación negativa entre los precios de los *commodities* y los *spreads*.

Por consiguiente, estos resultados confirman que los shocks externos que sufren los países emergentes exacerbaban la prociclicidad de los shocks de los TDI vía el canal comercial y financiero. Esto se debe no sólo por el efecto directo de una mejora de los precios de los *commodities* sobre los *spreads* soberanos sino también por los efectos indirectos de los factores globales que impactan de manera opuesta sobre estas variables. Por ejemplo, un aumento de la liquidez internacional sube los TDI de los países exportadores de materias primas e incentiva el ingreso de capitales tanto por vía directa como indirecta.

Siendo los países de América Latina abundantes en recursos naturales, su dependencia de las exportaciones de estos productos eleva el grado de vulnerabilidad de estas economías debido a que “*natural resources tend to be*

²⁴El ingreso de IED acentúa la estructura productiva especializada en bienes primarios y la apreciación del TC impulsa los sectores no transables en detrimento de los transables no primarios. Esto es lo que se conoce como *enfermedad holandesa*.

²⁵Diego Bastourre et al., “Dos síntomas y una causa: Flujos de capitales, precios de los commodities y determinantes globales”, Documentos de Trabajo BCRA, Investigaciones Económicas, Banco Central de la República Argentina, 2012.

²⁶Los indicadores de los factores globales considerados son: liquidez real global, tasa de interés internacional real, índice bursátil S&P 500 real, índice de volatilidad VIX (como proxy del riesgo) y tipo de cambio real de EEUU.

*product-specific, especially in minerals, energy and tree crops, as compared to capital or labor which are more mobile*²⁷.

“The primary reason for the volatility in Latin America's terms of trade is the concentration of the regions exports in primary commodities. While the share of primary commodities in Latin America’s exports has declined considerably in recent decades, the region remains more reliant upon export income from primary commodity exports than does any region other than Sub-Saharan Africa and the oil-rich Middle East”²⁸

Además de la correlación positiva entre los TDI y el ingreso de capitales debido a los factores comunes, existen otros vínculos entre los TDI y la cuenta capital y financiera de la balanza de pagos: la formación de activos externos (FAE) del sector privado no financiero.

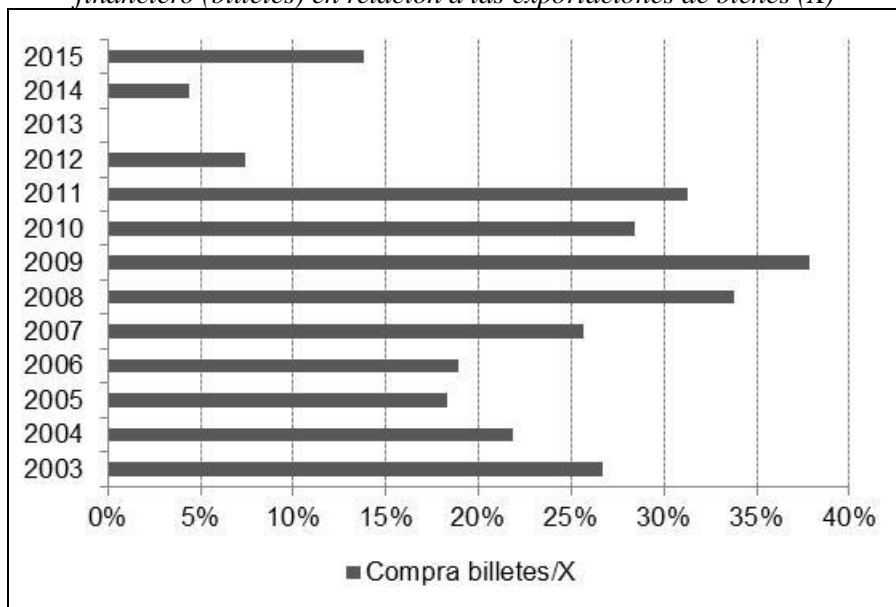
El elevado grado de dolarización de la estructura de pasivos y activos de las economías latinoamericanas ha sido un problema persistente. Para el caso de Argentina, a partir del año 2008 los coletazos de la crisis financiera internacional se hicieron sentir. Ello tuvo dos causas principales. En primer lugar, la tendencia a desprenderse de acciones y títulos locales por parte de los no residentes. En segundo lugar, la importancia del giro de activos en manos de residentes al exterior. Esta última categoría, con excepción de los años 2005 y 2013, tuvo un signo negativo durante todo el período 2003-2015, acumulando un saldo de más de 100.000 millones de dólares.

La importancia de la FAE se refleja en su comparación con el monto de exportaciones. Durante el período 2003-2011, el valor absoluto de las compras de dólares por parte del sector privado no financiero constituyeron el 27%, en promedio, del monto de divisas ingresadas en concepto de ventas de bienes en el exterior (ver gráfico 1). Este fenómeno presentó una dinámica preocupante en los últimos años. Mientras que el promedio mensual de las compras de dólares fue de 661 millones en el período 2003-2006, ascendió a 1.763 millones entre enero de 2007 y octubre de 2011.

²⁷Ricardo Hausmann y Michael Gavin, *Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America*, IDB Working Paper No. 259, (1996), 11.

²⁸Ibid.

Gráfico 1: Argentina. Compra de divisas por parte del sector privado no financiero (billetes) en relación a las exportaciones de bienes (X)



Fuente: BCRA e INDEC

Ante tal situación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) implementó a fines de 2011 una nueva modalidad de registro y autorización para la compra de moneda extranjera para atesoramiento. Esta medida puso límite al incremento de la FAE. Como resultado, desde su implementación hasta diciembre de 2013, el promedio mensual de la compra de dólares en el mercado de cambios legal cayó un 70%. Sin embargo, con su eliminación en diciembre de 2015, el monto de salida de divisas por tal concepto –y aun con una devaluación del orden del 45 por ciento- se duplicó.

Las explicaciones tradicionales de las causas de la formación de activos externos parten de la Paridad No Cubierta de Interés (UIP, por sus siglas en inglés). En términos teóricos, la paridad establece que los rendimientos diferenciales entre dos activos denominados en distintas monedas deben ser compensados por fluctuaciones en el tipo de cambio hasta agotarse las posibilidades de arbitraje. Esto es, el rendimiento asociado a la tenencia de activos expresados en distintas unidades monetarias debe igualarse entre países²⁹.

²⁹John T. Harvey, “Deviations from Uncovered Interest Rate Parity: A Post Keynesian Explanation”, *Journal of Post Keynesian Economics* 27, n.º 1 (2004): 19-35.

Sin embargo, la UIP muestra fuertes debilidades teóricas y empíricas (ver Mé dici, Panigo y Di Giovambattista³⁰). Por un lado, la evidencia asociada al testeo de la UIP resulta en bajo grado de cumplimiento de la paridad. Las más consultadas reseñas en relación a estos resultados son recolectadas en el libro de Hodrick³¹ y, con posterioridad, en múltiples documentos que sintetizan la evolución de la literatura entre los cuales puede mencionarse a Froot y Thaler³², Engel³³ y Sarno³⁴. Estos resultados empíricos se han producido tanto para el análisis de los países desarrollados como en desarrollo. Por otro lado, desde el punto de vista teórico, la UIP se sostiene sobre supuestos que se alejan del normal funcionamiento del sistema capitalista, tales como costos de transacción nulos, perfecta movilidad de capitales, comportamiento basado en los “fundamentos” de la economía e inexistencia de poder de mercado de ciertos sectores económicos.

Con un enfoque diferente -que considera el hecho de que el sector que lidera las exportaciones en las economías de la región es un sector rentístico concentrado relacionado a la explotación de recursos naturales-, en Mé dici y Panigo³⁵ se brinda evidencia de la existencia de una relación positiva entre los precios de las *commodities* y la compra de dólares en Argentina entre enero de 2003 y octubre de 2011. Los resultados empíricos obtenidos en ese trabajo constituyeron un fuerte respaldo de la relación positiva entre el precio de los principales productos básicos de exportación y la compra de dólares en Argentina, que fue uno de los países que experimentó una notable mejora de los TDI en el comienzo del siglo XXI.

Esta evidencia sugiere que el aumento de los TDI no sólo produce un relajamiento de la restricción externa por la vía comercial (en términos de elevar la tasa de crecimiento del PBI compatible con el equilibrio externo) sino que, en

³⁰Florencia Mé dici, Ana Paula Di Giovambattista, y Demian T. Panigo, *Paridad no cubierta de tasas: ¿es un instrumento relevante para explicar la formación de activos externos?*, VI Congreso AEDA, Buenos Aires: AEDA, 2015.

³¹Robert Hodrick, *The empirical evidence on the efficiency of forward and futures foreign exchange markets*, Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland, 1987.

³²Kenneth A. Froot y Richard H. Thaler, “Anomalies: Foreign Exchange”, *The Journal of Economic Perspectives* 4, n.º 3 (1990): 179-92.

³³Charles Engel, “The Forward Discount Anomaly and the Risk Premium: A Survey of Recent Evidence”, NBER Working Paper, 1995.

³⁴Lucio Sarno, “Viewpoint: Towards a Solution to the Puzzles in Exchange Rate Economics: Where Do We Stand?”, *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne D'économique* 38, n.º 3 (2005): 673-708.

³⁵Florencia Mé dici y Demian Tupac Panigo, “Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects”, *Journal of Post Keynesian Economics* 38, n.º 2 (2015): 192-217.

países con estructura productiva desequilibrada, podría producirse el fenómeno opuesto –o, al menos, reducir los beneficios– si la salida de divisas por la compra de divisas excede el ingreso de moneda extranjera de la cuenta corriente.

La explicación de este hecho se basa en las características estructurales de las economías con estructuras productivas desequilibradas (EPD). Una economía con EPD se define por la existencia de dos sectores entre los cuales la productividad difiere sustancialmente. Por un lado, un altamente productivo sector primario (exportador), que genera divisas pero poco empleo (y hace uso intensivo de factores de un factor fijo de producción). Por otro lado, un menos productivo sector industrial (trabajo intensivo), cuya producción requiere una elevada cantidad de moneda extranjera y es vendida mayoritariamente en el mercado interno.

Si bien el término EPD fue acuñado por Diamand³⁶, la definición utilizada en este trabajo no es la que da “estrictamente” el autor, sino una caracterización propia de las estructuras productivas heterogéneas que incluye también a otros autores³⁷. A diferencia del fenómeno de enfermedad holandesa³⁸, que puede presentarse en países desarrollados, la disparidad de productividad sectorial en países en desarrollo genera una heterogeneidad estructural que no sólo se mantienen –y reproducen– en el tiempo, sino que conforman un régimen de acumulación caracterizado por las crisis externas, la volatilidad y una desigual distribución del ingreso.

³⁶Marcelo Diamand, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Buenos Aires, Paidós, 1973; Marcelo Diamand, “Towards a change in the economic paradigm through the experience of developing countries”, *Journal of Development Economics* 5, n.º 1 (1978): 19-53.

³⁷Carlos F. Diaz-Alejandro, “Industrialization and Labor Productivity Differentials”, *The Review of Economics and Statistics* 47, n.º 2 (1965): 207-14; Carlos F. Diaz-Alejandro, “A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect”, *Journal of Political Economy* 71, n.º 6 (1963): 577-80; Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” [1949], *Desarrollo Económico* 26, n.º 103 (1986): 479-502; Octavio Rodríguez, “Sobre la concepción del Sistema Centro-Periferia”, *Revista de la CEPAL* 3 (1977): 203-48, entre otros.

³⁸Bresser-Pereira, “The Dutch disease and its neutralization”, on-line version ISSN 1809-4538 Rev. Econ. Polit. vol.28 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2008, <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572008000100003>; Corden y Neary, “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”, *Economic Journal*, 1982, vol. 92, n.º 368, 825-48 ; Corden, “Booming Sector and Dutch Disease Economics”, *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, No. 3 (Nov., 1984), pp. 359-380.

Por lo tanto, en economías con EPD, sin intervención estatal, el sector primario es mucho más rentable que el sector industrial (que también genera una tasa de ganancia ajustada al riesgo más baja que el mismo sector en otros países) y explica la menor tasa de inversión agregada en estas economías.

La relación planteada entre la estructura productiva y la cuenta capital se genera ante un aumento de los ingresos del sector exportador primario resultado del incremento de sus precios internacionales. La mejora de los TDI impulsa un incremento de ahorro en moneda extranjera debido a que en los sectores con factores fijos de producción tienen una elasticidad precio menor que los sectores exportadores de los países desarrollados y ese excedente tampoco se invierte en otros sectores de la economía doméstica. Por lo tanto, dado que las EPD: cargan costos de ajuste más altos que las estructuras productivas homogéneas (i.e. economías avanzadas que usan intensivamente factores de producción móviles) y no promueven la competitividad internacional (en término de tasa de ganancia ajustada al riesgo) de los sectores industriales (aquellos con factores móviles de producción), se genera una cuasi-renta que no serán reinvertidos ni en el sector primario ni el sector industrial (debido a su menor tasa de ganancia ajustada por riesgo relativa). Esa cuasi-renta será destinada a la compra de moneda extranjera³⁹.

Por consiguiente, si bien la mejora de los TDI produce una mayor disponibilidad de divisas a través de la cuenta comercial, también impulsa una salida de moneda extranjera por la cuenta capital y financiera (vía la FAE).

El término cuasi-renta se utiliza aquí de una manera similar al concepto *cuasi rentas ricardianas y/o de privilegio* de Nochteff⁴⁰, haciendo distinción de las *cuasi rentas del desarrollo* que surgen de innovaciones en el sentido schumpeteriano.

“En un análisis estático la cuasi renta es análoga a la renta diferencial ricardiana; en términos dinámicos, e introduciendo el cambio tecnológico, las rentas ricardianas terminan siendo cuasi rentas en los casos en que la renta de escasez de un factor natural disminuye por la innovación tecnológica. Las rentas ricardianas suelen ser -al menos en parte- cuasi rentas, en la medida en que su percepción está sostenida por instituciones que crean rigideces de oferta (como ocurrió con las barreras a la posibilidad de transar las semillas de caucho en el Brasil, con las instituciones del mercado de tierras en Argentina [...])⁴¹.

³⁹Ibid.

⁴⁰Hugo Nochteff, “La experiencia argentina: desarrollo o sucesión de burbujas”, *Revista de la CEPAL*, n.º 59 (1996): 113-27.

⁴¹ Ibid., 114.

Aunque los autores estructuralistas -a partir de los cuales definimos EPD- no usan los conceptos *factores fijos de producción* o *costos de ajuste*, está explícito que el sector exportador es aquel relacionado a los recursos naturales que implica, por definición, el uso de un factor fijo de producción (e.g. la tierra para el caso argentino). El uso más intensivo de tal factor generará, si se quiere aumentar la producción, mayores costos (i.e. definidos en este trabajo como costos de ajuste).

“Economic growth in UPS is mainly concentrated in the industrial sectors. But their capacity to generate foreign exchange rests upon the primary sector which usually has a much lower growth rate than industry. In many cases, primary exports are faced with a rigid world demand. In others, there supply limitations. Primary production, at least in the short term, works at increasing costs. More intensive production is also more expensive” (resaltado propio)⁴²

En el caso del recurso natural *tierra*, la existencia de costos crecientes no requiere –necesariamente- que estén ocupadas en su totalidad. Sólo en momentos tempranos del desarrollo de una economía (eg. Argentina de finales del siglo XIX), la expansión de la producción de bienes primarios puede hacerse con el uso extensivo de tierras de igual calidad sin un costo adicional. Sin embargo, en la actual etapa de desarrollo, existen tierras con diferentes productividades y el aumento del uso intensivo de las mismas implica costos crecientes, además de mayor riesgo.

Siguiendo con el ejemplo de Argentina, en las últimas décadas hubo una notable expansión de la producción originada no sólo por la expansión de la frontera agrícola (en particular en regiones extra-pampeanas), sino también por la relocalización de cultivos y la introducción de nuevo “paquete tecnológico” y de modelo de negocios⁴³. El nuevo modelo tecnológico, intensivo en insumos, maquinaria e infraestructura demandó importantes desembolsos de dinero para producir en cada ciclo productivo:

“Este modelo agropecuario es capital intensivo, es decir, que comparativamente con la agricultura tradicional, se caracteriza por requerir –para ser rentable-, cada vez de mayores cantidades de capital complementario a la tierra, para mantenerse y expandirse; esto significa que, aún los cultivos “extensivos” como la soja,

⁴²Diamand, “Towards a change in the economic paradigm through the experience of developing countries”, 75.

⁴³Roberto Bisang y G. Anlló, “Impactos territoriales del nuevo paradigma técnico-productivo en la producción agrícola argentina”, *Instituto Interdisciplinario de Economía Política*, UBA-CONICET, 2014.

demandan mayor cantidad de insumos de todo tipo: maquinaria de última ‘generación, genética adecuada, agroquímicos diversos, riego, modernos sistemas de acopio y transporte, etc. De esta forma, al requerir mayor capital, son los productores más fuertes económicamente, en comparación con la pequeña y mediana producción, los que tienen posibilidad de incorporar estos nuevos insumos costosos y, por tanto, desarrollar una agricultura rentable y en mayor escala”⁴⁴.

Entonces, la existencia de conglomerados monopolios no innovadores y no transitorios predominantes en el sector primario exportador y la heterogeneidad estructural han impedido un régimen de acumulación dinámico hacia el desarrollo. Por ejemplo, puede argumentarse que el incentivo a invertir derivado de una suba de los TDI, ampliará la producción hacia tierras menos fértiles (uso extensivo) o impulsará mejoras de la productividad en tierras existentes (uso intensivo), que generarán una reducción de la tasa de rentabilidad debido al incremento de los costos de ajuste (e.g. inversión en nueva tecnología o preparación de tierra que no tenía un uso productiva) y/o de la renta pagada al propietario del recurso natural.

A modo ilustrativo, para el caso argentino, Bus & Nicolini⁴⁵ presentan un cálculo de la renta diferencial de la tierra de los 5 principales cultivos (soja, trigo, maíz, girasol y sorgo) y obtienen que la participación de la renta total en el PBI sectorial creció de 0.68% en 1999 a 31.01% en 2008, años en los cuales los precios de los *commodities* de exportación de Argentina experimentaron una suba significativa. A su vez, la renta en el PBI total aumentó de 0.03% a 2.73%.

Para el período 1986-2008, Bus y Nicolini⁴⁶ también calcularon, para el promedio de los principales cultivos, que la elasticidad de la renta con respecto al rinde fue 3.59; al precio FOB fue 2.98; al costo variable (tasas de impuestos y sellados, costos de secado, zarandeo y paritaria, comisión de acopio, primas, y costos de cosecha) fue 1.32; al costo fijo (compuestos por los costos de labranza y los costos de insumos) fue 1.12; al costo de estructura (correspondiente a los gastos en personal de campo, movilidad del personal, gastos de administración

⁴⁴Daniel Slutzky, *Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA con referencia especial a la situación de los pequeños productores y a los pueblos originarios*, VIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix, I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Buenos Aires, 2007, 1.

⁴⁵Ana Bus y José Luis Nicolini Llosa, *Medición de la renta diferencial agrícola en Argentina en 1986-2008*, XLV Reunión Anual AAEP, Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política, 2010, 1-25.

⁴⁶Ana Bus y José Luis Nicolini Llosa, “La renta diferencial agrícola en Argentina en 1986-2008, con datos de panel y co-integración”, *Económica LXI* (2015): 50-79.

de la explotación, entre otros) fue 0.43, y 0.42 con respecto al costo de flete. Estas estimaciones no sólo confirman la importancia de la renta diferencial de la tierra en el caso argentino, sino también la elevada elasticidad de la renta respecto del precio.

Asimismo, un elemento central que debe considerarse es que la menor inversión en los sectores que poseen factores fijos de producción no se reinvierte en otros sectores con factores variables. En una economía productivamente equilibrada, cuando la rentabilidad disminuye en un sector, ese capital puede destinarse a otras actividades económicas. Sin embargo, si los sectores primarios son aquellos más productivos (sectores exportadores) -donde predominan monopolios no transitorios- y hay escaso desarrollo en el sector industrial (por ser no rentable sin intervención del Estado), la cuasi-renta asociada a esos factores no va a tener lugar para la reinversión en el resto de la economía, por lo tanto, se ahorra.

En conclusión, a diferencia del fenómeno de enfermedad holandesa, que puede presentarse en países desarrollados, la diferencia de productividad sectorial en países en desarrollo genera una heterogeneidad estructural que no sólo se mantienen –y reproducen- en el tiempo, sino que conforman un régimen de acumulación caracterizado por las crisis externas, la volatilidad y una desigual distribución del ingreso.

Conclusión

Los avances en el estudio de la restricción externa han sido más profundos en torno a la cuenta corriente de la balanza de pagos y a los movimientos de los capitales de corto plazo. Dado que la escasez de divisas ha sido un problema persistente para los países latinoamericanos, es relevante avanzar en la indagación de los componentes de la cuenta capital y financiera para entender la relación entre la estructura productiva y el sector externo. Los países menos desarrollados no sólo dependen de los flujos financieros para financiar sus importaciones y utilidades y dividendos, sino que generan una significativa conversión de recursos domésticos a moneda extranjera

En esta dirección, este artículo busca fundamentar que en los países que poseen una estructura productiva desequilibrada, una parte significativa de las cuasi-rentas generadas por un incremento de los TDI no sólo no se reinvierten en su totalidad sino que alimentan mayoritariamente la FAE. La mejora de los patrones productivos sigue siendo la prioridad en las agendas de desarrollo de nuestros países. Es necesario promover políticas públicas dirigidas a reducir la heterogeneidad productiva y, también, a regular los flujos de capitales.

Los fondos buitres versus Argentina y el contexto ideológico pro mercado en el mundo financiero internacional*

The vulture funds against Argentina and the ideological market friendly context in the international financial world

Alejandro M. Fridman**

RESUMEN

En los años recientes un nuevo actor ha irrumpido en el escenario político y económico mundial, los denominados fondos buitres. Estos fondos compran a bajo precio deuda soberana de países pobres cercana al impago, a fin de litigar luego en las cortes de países desarrollados (principalmente Estados Unidos, y en menor medida, países europeos, como Reino Unido) y obtener su valor nominal. Este procedimiento ha generado numerosos problemas que se analizan en este trabajo.

¿Qué rol ha jugado el FMI y el mundo financiero en esta cuestión? ¿Cómo es posible relacionar la performance de estos fondos con el marco ideológico prevaleciente en el FMI y en el mundo financiero como un todo? ¿Cuáles son las perspectivas, en relación a los litigios entre estos fondos y Argentina, uno de los casos emblemáticos? Estos temas se analizan aquí, sobre todo desde un punto de vista político, que el autor considera más importante que las dimensiones legales, económicas o puramente financieras.

Palabras clave: Argentina, fondos buitres, ideología, FMI,

ABSTRACT

During the recent years a new actor has made its presence in the political and economic world scene, the so called vulture funds. These hedge funds buy cheap sovereign debt from poor countries which are close to default, in order to litigate later in courts located in developed countries (mainly USA and, to a lesser extent, European countries like United Kingdom) to get the nominal value. This procedure generated all kind of problems which will be analysed in this paper.

* Febrero 2016

** Licenciado en Sociología UBA, Magister en Cs Sociales FLACSO, Doctor en Ciencias Económicas UNLAM.

Which was the role played by the IMF and the financial world to this respect? How can we relate the performance of these funds with the market ideology prevailing in the IMF and the financial world as a whole? What are the prospects, regarding the litigation between the funds versus Argentina, one of the emblematic cases? The whole subject matter is analyzed, mainly from a political point of view, which we consider more important than such dimensions as the legal, economic or purely financial ones.

Keywords: Argentina, vulture funds, ideology, IMF

Introducción

En las últimas décadas, la economía mundial se halla en estado de gran volatilidad por varios factores. Una de las principales causas es la creciente importancia del elemento financiero, muchas veces a expensas de la economía real. Esa volatilidad dio lugar a diversas crisis que tendieron a concentrarse en los países periféricos por lo que ni los países centrales ni los organismos financieros internacionales le asignaron demasiada importancia hasta que esas crisis estallaron en algunos países de la Unión Europea (poniendo en duda incluso la confianza en el Euro) y hasta en Estados Unidos con la crisis de las hipotecas en 2008.

En este sentido han surgido nuevas formas de especulación a nivel global, como la generación de crisis financieras donde los ganadores son los grandes bancos que se benefician de los rescates de los Estados bajo la consigna de que son muy grandes para dejarlos hundir (too-big-to-fail) supuestamente junto con los ahorristas. Esto implica sumas enormes de dinero que de hecho pagan todos los ciudadanos. También compras de bienes estatales a bajo precio, a lo que se pueden agregar las “crisis de seguridad nacional” (o más bien internacional) que garantizan nuevas e interminables guerras imperiales contra el terrorismo o el narcotráfico que no resuelven nada pero promueven las ganancias de la industria bélica, mayormente de los países desarrollados, y la “reconstrucción” de la infraestructura en las naciones que sufren las guerras.

Lo cierto es que más allá de las distintas formas de enfrentar el problema internamente, el mundo asiste a una situación de inestabilidad o bien de coyunturas de estabilidad frágil. En este contexto existen actores financieros internacionales de gran poder y con enormes recursos de todo tipo que, aprovechando la ausencia de regulaciones propiciada por la hegemonía neoliberal desde fines de los 70's del siglo pasado, “juegan su propio juego” obteniendo ganancias extraordinarias en el límite de las propias bases de sustentación del capitalismo. Estos son los llamados fondos buitres. Estos fondos

de inversión compran deuda soberana de países al borde de la cesación de pagos o ya en situación de default a muy bajo precio para cobrar, a mediano o incluso a largo plazo, el total nominal de los bonos tras litigar judicialmente en las cortes de los países desarrollados (principalmente de Estados Unidos y en menor medida de Europa occidental).

Este ensayo intenta describir cuales son las características de los mencionados “fondos buitres”, su lógica y su modo de funcionamiento y las bases de sustentación de su enorme influencia. En este marco, además, se observa cuál fue la actitud de los países desarrollados frente al accionar de estos “inversores de alto riesgo” y se analizará el caso particular y destacado del conflicto entre Argentina y un grupo de estos fondos especuladores, particularmente poderoso e influyente. Para este último punto llegaremos hasta fines de 2015, ya que a partir de ese momento el cambio de gobierno dio lugar a una situación totalmente distinta.

Los buitres: quiénes son y cómo operan

Cuando se produce una cesación de pagos, los bonos de deuda defaulteados, lógicamente, pierden gran parte de su valor por lo que algunos de sus dueños, particularmente los que necesitan o prefieren obtener dinero lo más rápido posible, intentan venderlos aunque sea muy por debajo de su valor nominal para recuperar algo de lo que desembolsaron originalmente.

Otro grupo de bonistas, prefiere esperar algún tiempo a que se produzca una reestructuración de la deuda caída, que les permitirá obtener, presumiblemente, menos dinero del nominal del bono de deuda, pero seguramente más que si se vendiera como bono basura en el mercado secundario de modo urgente como el grupo antes señalado.

Existe además un tercer grupo constituido por los tenedores de deuda que adquirieron los bonos al primero de los grupos. Como se señaló estos bonistas pagaron precios bajísimos a tenedores desesperados (o la menos apurados) por deshacerse de los bonos en default. Por lo general se suele pagar no más del 20% o 30% del valor nominal del bono.

Los llamados fondos buitres pertenecen a este último grupo. Estos fondos de capital de alto riesgo se caracterizan por exigir al país (o empresa) en cesación de pagos (o con la deuda mayormente reestructurada o en proceso de reestructuración) el 100% nominal más los intereses devengados, rechazando cualquier acuerdo por un monto menor con el fin de demandar al emisor original de deuda en las cortes habitualmente amigables de los países

desarrollados (principalmente de los Estados Unidos y en menor medida de Europa como se dijo).¹

De este modo complican la recuperación económica de los países en cesación de pago afectando las condiciones de vida de la población de modo dramático.

Para llevar a cabo lo anterior cuentan con un enorme fondo de liquidez listo para adquirir activos tóxicos, sobornar políticos de países pobres o no tan pobres, efectuar “contribuciones” a campañas políticas y a periodistas amigables, donaciones a “fundaciones” (que en algunos casos se presentan como ONG), mantenimiento de “tasks forces” de denuncia y acoso a sus presas que como se dijo son naciones en crisis (como el ATFA para la Argentina a la que nos referiremos más adelante).

La metáfora del buitre remite “...a que su estrategia, cuando se trata de deudas soberanas, se basa en esperar a que la economía de algún país entre en crisis y no pueda afrontar sus deudas para, en ese momento, lanzarse en picada a atacar a su presa moribunda adquiriendo bonos públicos devaluados a bajísimo valor y luego, con demandas judiciales y mediante distintos métodos de presión -que van desde embargos, operaciones de lobby y campañas de prensa desprestigiando a los Estados deudores-, fuerzan a los gobiernos a pagarles el valor total de los instrumentos adquiridos más los intereses devengados”.²

Cabe aclarar que estos bonos son adquiridos a bajísimo precio en el mercado secundario, o sea no representan ningún tipo de ayuda financiera para el emisor de deuda. Es así como su aporte para la mejora de la economía es menos que modesto. Zaiat señala que “... no son acreedores de buena voluntad ni actores interesados en participar del juego del mercado financiero, espacio donde se gana y se pierde (...). No les interesa ser parte de las reglas del negocio de bonos soberanos, (...) sino que el camino elegido para contabilizar ganancias fabulosas es hacer juicios a (deudores) vulnerables”.³ Por lo demás una vez que obtienen su ganancia la fugan a guaridas fiscales, lejos del alcance de cualquier sistema impositivo.

En este sentido, ampliando la descripción del perfil de estos fondos de alto riesgo (o en algunos casos sus miembros), tienden a instalarse en “guaridas fiscales” para evitar todo tipo de regulación y supervisión y, de ese modo evitar pagar impuestos. En Europa territorios tales como Luxemburgo, Liechtenstein,

¹Llegado el caso, además de dinero, apuntan también a apropiarse de los recursos naturales como parte de pago.

²Kupelian Romina y Rivas María Sol “Fondos buitres el juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial” CEFID- AR. Documento de Trabajo N° 49 – Febrero 2014. Pág. 7

³Zaiat Alfredo. Amenazados. El miedo en la economía. Ed. Planeta, 2015, pág. 163

Mónaco y Gibraltar. En América se pueden citar territorios tales como Delaware (Estados Unidos) o Islas Caimán.

Un caso particular, pero ilustrativo del tema es el de Kenneth Dart⁴, dueño de Dart Management, que vive en un enorme yate blindado y con armamento antiaéreo, desde donde controla el fondo EM Ltd. Desde 1994, este sujeto, tiene ciudadanía beliceña tras renunciar a la estadounidense con el fin de evitar pagar millones de dólares en impuestos. En ese entonces, el patrimonio de la familia era alrededor de USD 3.000 millones. Asimismo, no resignado a vivir fuera de Estados Unidos, le solicitó al entonces primer ministro de Belice, Manuel Esquivel (1993-1998), que lo propusiera como cónsul en Florida. Si bien Esquivel aceptó, la designación fue rechazada por el gobierno del ex presidente Bill Clinton en muy malos términos. Esto último se reflejó en una carta publicada en su blog al referirse a una donación de dinero de la esposa de Dart al Partido Demócrata.⁵

Lo anterior no significa que no tengan un enorme poder de lobby sobre todo en la política norteamericana, el CEO de Elliot Associates Paul Singer es uno de los mayores donantes del partido Republicano y en particular a su candidato a presidente en las elecciones presidenciales de 2012, Mitt Romney (quien, además, invirtió al menos 1 millón de u\$\$ en Elliot Associates obteniendo una ganancia de 15,3 millones tras la operación de rescate con fondos públicos).⁶

De todos modos, aunque Romney perdió con Obama, este designó en importantes cargos a miembros pertenecientes a fondos buitre tales como Nancy Soderberg (tesorera del ATFA), Robert Raben (director ejecutivo del ATFA) y Robert Shapiro (copresidente de la misma organización). Cabe señalar además que más de un tercio de los senadores de la bancada republicana recibió

⁴ Los inicios de su fortuna se remontan a los años 50 cuando su padre, William Dart, funda la fábrica de envases térmicos Dart Container. La compañía, desde ese entonces, logró posicionarse en el rubro como una empresa líder. Para principios de 2014, facturaba USD 1.100 millones por año y empleaba 5000 trabajadores que están distribuidos en 17 plantas instaladas en Europa, Australia y América. Una de ellas, está ubicada en Argentina en el Parque Industrial de Pilar, Provincia de Buenos Aires, Argentina, planta está siendo investigada por la justicia argentina por los delitos de evasión impositiva y fuga de divisas. Idem.

⁵Clinton, Bill. "Kenneth Dart, citizenship and Tax havens". [en línea], billclintondailydiary.blogspot.com.ar, 12 de febrero de 2005. Disponible en: <http://billclintondailydiary.blogspot.com.ar/2005/02/kenneth-dart-citizenship-and-tax.html>. visto 26/1/2016.

⁶Ver <http://crisiscapitalista.blogspot.com.ar/2012/10/greg-palast-picnic-de-buitres-este.html> visto 22/11/15.

aportes de Singer, entre ellos Gary Miller de California, Bill Posey de Florida y Scott Garrett de Nueva Jersey entre muchos otros.⁷

Estos vínculos con el congreso norteamericano dieron buen resultado a los fondos especulativos, por ejemplo, cuando hubo iniciativas para limitar las prácticas de los buitres, que no solo no tuvieron eco sino que fueron abiertamente combatidos por los senadores Marco Rubio, Mark Kirk y Connie Mark entre otros.⁸

Por otro lado, a veces el lobby buitre se ejerce de modo indirecto, a través de bufetes a sueldo de abogados experimentados, especialistas en bancarrotas. Ejemplo de esto es la DAI (Debt Advisory International). Esta es una consultora que representa fondos buitre en casi todo el planeta, ofreciendo sus servicios de lobby a partir de sus aceitados contactos en Washington.⁹

Es así como el dominio de las finanzas llega incluso a afectar el carácter democrático de los regímenes políticos: “la influencia de los mercados financieros en los gobiernos, cuyas decisiones pueden afectar el destino de millones de personas conduce a una erosión de la democracia. Muchas decisiones políticas son impuestas a los gobiernos debido a los factores limitantes causados por las decisiones de inversión en el contexto de competencia por las mismas entre diferentes zonas geográficas: el ex presidente de Deutsche Bank llamó a los mercados financieros en quinto poder (y señalo que) “los inversores no necesitan buscar oportunidades ofrecidas por los gobiernos, sino que los gobiernos tiene que conocer los deseos de los inversores”.¹⁰

El modus operandi buitre, por lo general exitoso hasta el presente (sobre todo cuando litigan contra países en desarrollo), les ha redituado no solo ganancias fabulosas, muy por encima de cualquier otra actividad legal en el sistema capitalista, sino también un enorme poder que se acrecienta con el tiempo.¹¹ En este sentido Samples señala que “... el modelo de negocio no es

⁷Zaiat Alfredo, op. cit. Pág 178.

⁸Ver De Sagastizabal, R. “The vulture funds” <http://www.forumdesalternatives.org/en/the-vulture-funds> visto el 17/11/15.

⁹<http://www.debtadvisory.com/> visto el 27/1/2016

¹⁰Ver Wahl P. “ Superstars in the Emperor’s New Clothes Hedge Funds and Private Equity Funds What is at Stake? World Economy, Ecology & Development. Briefing paper 2008. Pág 11. Traducción propia.

¹¹Cabe aclarar que no son lo mismo los fondos buitre que los tenedores de bonos llamados “hold outs” que pueden haber quedado fuera de la reestructuración de deuda por distintas razones pero sin haber especulado con demandar al deudor soberano. En este sentido hay autores que señalan que esa diferencia es “borrosa” y complicada de establecer. Ver Wautelet, Patrick R., Vulture Funds, Creditors and Sovereign Debtors:

para cualquiera, requiere apetito por el riesgo y amplias sumas de dinero para financiar las batallas legales contra el soberano”.¹²

Sin embargo, este proceder ha tenido graves consecuencias económicas y sociales a punto tal que algunos países como Alemania, prohibieron su actividad hasta 2004 e incluso algunas operaciones especulativas siguen prohibidas de facto.¹³

Inicialmente, estos fondos de alto riesgo se concentraron en empresas en dificultades, para pasar luego a ampliar su campo de acción a naciones en crisis. El origen de esta situación se dio con la fragmentación de la deuda soberana a partir de la crisis de deuda en la década de los 80's en Latinoamérica y en Asia en los 90's. Hasta entonces los países se endeudaban principalmente con bancos comerciales, lo cual cambió a partir de la puesta en marcha del plan Brady¹⁴ con lo que los bonos de deuda soberanos en poder de los bancos se convirtieron en bonos de deuda soberana denominados en dólares. Como resultado del mismo, hubo una atomización y aumento en el número de acreedores de esa deuda, a partir de los cual surgió un mercado secundario para la oferta y demanda de esos bonos que dio lugar a nuevos riesgos y permitió a los acreedores inescrupulosos sacar ventajas siendo cada vez más difícil regular ese mercado.¹⁵

Lo anterior complicó las reestructuraciones de deuda soberana ya que los acreedores pasaron de ser unos pocos bancos localizados y dispuestos a colaborar en los esfuerzos de reestructuración a cientos o miles de individuos dispersos con intereses divergentes y en algunos casos con capacidad y voluntad de litigar en las cortes. Como es obvio esto aumentó la cantidad de litigios y dificultó en forma creciente las reestructuraciones.

How to Find a Balance? (March 28, 2011). *Insolvabilité des états et dettes souveraines*, M. Audit, ed., LGDJ, November 2011. Pág. 45. visto 23/1/2016.

¹²Samples Tim, “Rogue Trends in Sovereign Debt: Argentina, Vulture Funds, and Pari Passu Under New York Law”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, Volume 35, Issue 1 *Fall 2014* pág. 60. Traducción propia.

¹³Ver Wahl P. “ Superstars in the Emperor’s New Clothes Hedge Funds and Private Equity Funds What is at Stake? *World Economy, Ecology & Development*. Briefing paper 2008. Pág 12. Traducción propia.

¹⁴Por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Nicholas Brady.

¹⁵El primer litigio exitoso para los fondos especulativos fue el del Allied Bank contra Costa Rica en 1981, que abrió las puertas al accionar de estos en lo que siguió después. De este modo, este precedente cambió las relaciones de fuerza entre los Estados soberanos (periféricos) y los fondos privados “institucionales”. Ver Kamenis, S “Vulture Funds and the Sovereign Debt Market: Lessons from Argentina And Greece”. *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)*. Research Paper No 13/2014. Traducción propia.

Muchas fueron las naciones que sufrieron las demandas de los buitres, entre ellas Perú, Brasil, Costa de Marfil, Panamá, Polonia, Vietnam, República Democrática del Congo, Zambia, Ecuador y Turquía, además del caso de Argentina que se explicará más adelante.

El contexto ideológico.

Para que toda la situación descrita pudiera desplegarse, para que los fondos buitres pudieran actuar con total libertad, además de su capacidad de lobby, influyó el clima ideológico pro mercado y más estrictamente, neoliberal que dominó en la política mundial, en el discurso y hasta en el sentido común desde hace décadas y que, con sus altos y bajos según la región, permanece como un dogma casi indiscutible.

En efecto, tras el agotamiento del Estado de bienestar que tenía como eje conceptual un Estado fuerte, intervencionista y regulador de la actividad económica en orden a la estabilidad económica y financiera, entre otros objetivos, surgió la visión neoliberal con un enfoque completamente diferente.

Es así como a partir de los años 70 del pasado siglo, poco antes en Latinoamérica, con la dictadura de Pinochet en Chile desde 1973, que en Europa y Estados Unidos -con Margaret Thatcher en 1979 y Ronald Reagan en 1980- se empezó a consolidar este nuevo modelo político, económico y social que condena el intervencionismo estatal, al menos en la modalidad prevaleciente en las décadas anteriores, y que propone la desregulación de la actividad económica en todas sus facetas, reduciendo el papel del Estado a unas pocas funciones básicas. En este sentido todas las políticas neoliberales se basan en las soluciones de mercado en detrimento de la regulación estatal.

De todos modos es importante remarcar que en este marco, desregulación no significa ausencia de regulaciones sino que ese rol disciplinario lo cumple el mercado: “en la mirada neoliberal de la sociedad, el mercado siempre se opone al Estado, el mercado es el reino de la libertad, mientras que el Estado es el reino del poder. Este poder no siempre es bien empleado por los funcionarios que se aprovechan del mismo, (y) el Estado es visto siempre como menos eficiente que el mercado”.¹⁶

Esta mirada económica terminó prevaleciendo en los organismos financieros internacionales, en los gobiernos -principalmente en los bancos centrales

¹⁶Gosme, Silvie, “Some Aspects of the Neo-Liberal Ideology” Attac, 2002. Pág. 3. <http://sys.glotta.ntua.gr/Dialogos/Politics/gosme-neoliberal-ideology.pdf> visto el 15/12/2015 (traducción propia).

“independientes” del poder político aunque dependientes de los centros financieros- y partidos políticos principales de los países desarrollados y en desarrollo¹⁷, y en los medios de comunicación más importantes, entre otros.

En las carreras de Economía de las más prestigiosas universidades “la economía” es la explicada por la teoría neoclásica y las miradas alternativas son consideradas “ideológico- panfletarias” y por ende de escaso rigor científico. En otras palabras se difunde un mensaje de ridiculización de cualquier enfoque diferente al prevaleciente. Ya en los 90’s el acrónimo T.I.N.A. (There is no alternative) ilustra lo que estamos señalando. De este modo lo que conocemos como globalización “...es presentado como un proceso del que no hay escape, que se dirige en una dirección precisa: un mundo-mercado donde los inversores son todopoderosos, y donde el rol del Estado se reduce a proveer infraestructura básica así como ley y orden”.¹⁸

En este marco el ideario neoliberal otorga un rol central a la libertad de mercado (y de comercio) a la propiedad privada, y el papel del Estado consiste solo en asegurar lo anterior de distintas maneras: legales, coercitivas, de funcionamiento de los mercados, etc.. En todo caso su intervención debe ser mínima y al solo efecto de asegurar los valores mencionados ya que por fuera de esto se producirían “distorsiones” que entorpecerían el correcto funcionamiento y la “transparencia” de los mercados. Es así como, de una etapa previa de relativa cooperación entre capital y trabajo durante el llamado “Estado de Bienestar”, se pasó al dominio casi total del primero fomentado y protegido desde el propio Estado.

En este sentido, todo lo referente a la cuestión de la distribución de la riqueza, la cuestión social, el empleo y las relaciones de poder fueron considerados ajenos al campo de la ciencia económica en línea con los límites y las prescripciones de la economía en su versión neoclásica.

En este marco, la actividad de los fondos de alto riesgo, en caso de ser considerada legal, debe ser protegida ante la violación de los acuerdos de emisión de deuda soberana en virtud del apotegma legal de la “santidad de los contratos”, respetando la propiedad privada en forma absoluta, para no defraudar la confianza entre los inversionistas y el Estado, estableciendo un respeto irrestricto a las "reglas del juego" acordadas originalmente.

Es así como reformas neoliberales promovieron fuertemente el libre flujo de los flujos financieros adquiriendo estos un protagonismo mayor en la (in)estabilidad económica mundial. De este modo se consolidó la hegemonía del

¹⁷Es de notar que si bien pocos partidos políticos se declaran expresamente “neoliberales”, la mayoría adoptan políticas pro mercado, incluso aquellos que se identifican como “socialdemócratas” como los socialistas franceses o españoles.

¹⁸Gosme, Silvie. Ídem. Pág. 4.

capital financiero que incluye (de modo subordinado) al capital productivo y cuya actividad tiende cada vez más a la especulación como modo prevaleciente de generar ganancias extraordinarias con un costo también muy alto en términos sociales y de volatilidad a nivel mundial, como lo atestiguó la crisis de 2008 en los Estados Unidos.

El rol del FMI y los países desarrollados

En gran medida, los abusos especulativos de los fondos de alto riesgo se deben a que no existe un marco legal internacional reconocido que sirva como referencia para la reestructuración de deuda soberana cuando ésta entra en cesación de pagos, a pesar que los intentos de aplicar los principios de la quiebra a soberanos se remontan a Adam Smith.¹⁹ Adicionalmente tampoco existe una autoridad mundialmente acordada y legitimada como tal para mediar en este tipo de conflictos.

Uno de los intentos de resolver esta carencia provino del FMI, más precisamente, apoyada y presentada por su directora Anne Krueger a principios de los 2000, cuando se expuso la propuesta de mecanismo de reestructuración de deuda para proveer reglas y procedimientos previsibles para las naciones soberanas. Mayormente tomada de marcos legales vigentes para las quiebras de países como los Estados Unidos, se establecía que si una mayoría de acreedores (se hablaba de alrededor del 85% del total de la deuda) aprobaba un acuerdo de reestructuración, esta sería legalmente válida para la totalidad de los mismos.

Por lo demás, se establecía que mientras se negociaba la reestructuración todo litigio judicial debía quedar en suspenso y que los países deudores se comprometerían a realizar reformas macroeconómicas y a no realizar pagos a acreedores no prioritarios. Todo este mecanismo sería supervisado por un cuerpo judicial independiente designado por el FMI.²⁰

Para 2003 en el propio FMI se estableció que no hubo suficiente apoyo para la propuesta, situación que se mantiene hasta la fecha. Sigue sin existir un marco regulatorio mundialmente reconocido y vigente para los conflictos que

¹⁹Ver Rogoff K. Zettelmeyer J. “Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001”. IMF Staff Papers Vol. 49, No. 3. 2002 International Monetary Fund. Pág. 471 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2002/03/pdf/rogoff.pdf> visto 9/2/2016. Traducción propia.

²⁰Ver Kamenis, S. Op. cit. Pág. 18.

emergen entre naciones soberanas y bonistas que no aceptan las reestructuraciones y se deciden a litigar judicialmente.

Otro intento de ordenar el marco legal de deudas soberanas fue el informe Siglitz que, sintetizando conclusiones de un panel de 20 expertos convocados por el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas para discutir la agenda de reformas necesarias en el sistema financiero internacional luego de la crisis subprime, proponía la conformación de un tribunal internacional para la resolución de este tipo de controversias (International Debt Restructuring Court).²¹

En lo que hace a Estados Unidos, escenario principalísimo de los juicios de los fondos buitres por deuda soberana, existieron algunos intentos de controlar en alguna medida la actividad especulativa. Es conocida en este sentido la doctrina Champetry que postula que “ (...) ninguna persona natural o jurídica (...) puede comprar documentos de crédito vencidos (...) con la intención y el propósito de interponer una acción o un proceso judicial con respecto a la misma”. Así estaba redactada la Ley del poder judicial de Nueva York en la sección 489.²² En otras palabras se prohibía la compra de deuda al solo fin de litigar judicialmente. La idea era terminar con la industria especulativa de estos acreedores inescrupulosos.

Durante el litigio de Elliot Associates Inc. contra Perú en 1998, el juez de la causa Robert Sweet, falló a favor del Estado peruano sobre la base de la doctrina Champetry. Al año siguiente, se apeló el fallo tras lo cual se revocó la decisión de primera instancia a partir de la anulación de la aplicación de la sección 489 en litigios sobre deuda soberana según lo argumentado por el Segundo circuito, el tribunal de segunda instancia.

Los detalles técnico-jurídicos son secundarios, lo importante es remarcar el peso político de estos actores institucionales para lograr pasar por encima de una ley vigente en Nueva York a los efectos de beneficiarse. En este sentido, a mediados de 2004, Elliott, después de un fuerte lobby en la legislatura del Estado de Nueva York, logró modificar la ley eliminándose la posibilidad de utilizar como defensa la doctrina Champetry cuando la compra de bonos de deuda fuera superior a 500.000 dólares o sea en todos los casos de deuda soberana. El camino para seguir judicializando deuda en default estaba definitivamente despejado.²³

²¹Hernández Pedraza, C. “La crisis de la deuda argentina y los fondos buitres”. http://jubileosuramericas.net/wpcontent/uploads/2014/07/La_crisis_de_la_deuda_y_los_fondos_buitres_.pdf Visto el 1/2/2016. Pág. 14

²²Ver Zaiat A. Op. Cit. Pág. 192

²³Ver Zaiat A. Op. Cit. Pág. 194

Por otro lado, en el litigio de los buitres contra Argentina, el involucramiento de la administración Obama fue tímido ya que con solo informar que la demanda de Singer interfería con la autoridad con la política exterior del presidente, el caso se hubiera cerrado y desestimando, sin embargo el presidente decidió no gastar capital político en este curso de acción como sí lo había hecho su predecesor George W. Bush cuando el mismo fondo inversor litigó contra Congo-Brazzaville.²⁴

Respecto a Estados Unidos también debe mencionarse la iniciativa de la congresista demócrata Maxine Waters quien en Junio de 2009 introdujo la “Stop Vulture Funds act”, acrónimo de Stop Very inescrupulous Loan Transfers from Unprivileged Countries to Rich, Exploitive Funds Act”.

Esta propuesta no llamaba a repudiar la deuda en cesación de pagos de los países en desarrollo ni a los acreedores comerciales a prohibir totalmente litigar en las cortes norteamericanas su deuda legítima sino que “(...) se prohibía a ciudadanos estadounidenses, compañías, grupos, y otros en los Estados Unidos a involucrarse en el negocio de la especulación de deuda soberana, definida esta como cualquier actividad donde una parte adquiere (con un descuento significativo) deuda en cesación de pagos de países calificados como pobres y luego tratar de obtener por medio del litigio y amenaza de litigio (judicial), un monto que excede el precio de compra más un plus del seis por ciento de interés al año de la fecha de compra.” Asimismo “(...) se prohibía a la Corte de Estados Unidos actuar (...) en las actividades de especulación con deuda soberana desestimando todos los casos que se presenten (...)”²⁵ Cabe aclarar que esta iniciativa no sería aplicable a los países pobres que reunieran alguna de estas condiciones: groseras violaciones de los derechos humanos, niveles de gasto militar excesivo, apoyo al terrorismo internacional, y/o falta de cooperación con los esfuerzos para combatir el narcotráfico²⁶.

Tampoco se aplica a los acreedores soberanos, como los que reúne el Club de París, ni a los acreedores multilaterales como el Banco Mundial o el FMI.

²⁴Ver Vernengo M. “Argentina, Vulture Funds, and the American Justice System”. Challenge, 57:6, 46-55. Published online: 05 Dec 2014. Pág. 53. <http://dx.doi.org/10.2753/0577-5132570604> visto 8/2/2016. Traducción propia. Por lo demás, Obama llegó a nombrar miembros del ATFA en importantes cargos en su gobierno como se señaló.

²⁵The International Review, Fall 2010, Volume 13, Issue 1. Pág 20. Traducción propia http://www.nyls.edu/center_for_international_law/wp-content/uploads/sites/132/2013/08/CIL_Newsletter_Fall2010.pdf. Visto 2/2/2016.

²⁶Es de notar que a pesar de las buenas intenciones de quienes realizan la propuesta, desde los países centrales siguen considerando que tienen autoridad y capacidad para evaluar cuando el gasto militar es excesivo o cuando se violan los derechos humanos. Esta actitud al menos “paternalista”, no deja de llamar la atención.

Igual que en el caso de la doctrina Champetry en Nueva York y a pesar de que 34 miembros y ex miembros del congreso norteamericano, algunos de ellos republicanos como Spencer Bachus, apoyaron la iniciativa, ésta no tuvo mayores avances, y no está vigente, mientras tanto, la actividad especulativa con deuda soberana en default sigue desarrollándose plenamente, sin traba alguna.

En el Reino Unido se presentó en el parlamento, en la Cámara de los Comunes, una propuesta para restringir la posibilidad de la apropiación de los fondos destinados como ayuda a los países en desarrollo. Esta iniciativa se propuso después del litigio, en las cortes inglesas, entre el fondo Donegal International Ltd. contra la República de Zambia. Este proyecto de ley limitaba el máximo recuperable de la deuda inicialmente pagada más intereses. Además las cortes del Reino Unido debían pedir permiso antes de llevar a cabo los procedimientos de recuperación de deuda defaulteada. Esta iniciativa tampoco avanzó.

En 2010, también en el Reino Unido, se aprobó una ley que apuntaba a limitar las prácticas especulativas de los tenedores de deuda en default. Sin embargo ésta era más específica que el proyecto comentado previamente ya que ponía el foco solo en los países elegibles, o potencialmente elegibles, en la iniciativa HIPC²⁷ (países pobres más endeudados). Este programa creado en 1996 por el Banco Mundial y el FMI con el objetivo explícito de que “ningún país pobre tenga que enfrentar el peso de una deuda que no pueda manejar” apuntaba a los países más pobres del mundo.²⁸

Esta iniciativa fue discutida y aprobada por el parlamento británico en 2010 y evitaba que los acreedores de los países del HIPC obtuvieran “un monto excesivo lo que se calcularía de modo consistente con la Iniciativa HIPC. Con ese objetivo, el acta reduce el monto recuperable de deuda, tomando en cuenta el alivio (de la misma) con la que el soberano está o estaría encuadrado.”²⁹ El debate estuvo influido por el lobby de los propios buitres así como también por una organización contraria a estos: “Jubilee Campaign”. Finalmente la ley fue aprobada pero solo por un año, lo que parece haber sido parte del compromiso entre las partes involucradas.

En 2007 hubo otra iniciativa para atemperar el accionar de los buitres, esta vez en Bélgica. También se apuntó a los países que recibían ayuda para el

²⁷La sigla en inglés Heavily Indebted Poor Countries.

²⁸<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> visto el 3/2/2016. El programa incluyó a 36 países a los que se les condonó servicios de deuda por 76 mil millones de dólares.

²⁹Wautelet, Patrick R., pág. 20, traducción propia. Según este autor esta iniciativa era la más sofisticada ya que apuntaba específicamente a los fondos buitres.

desarrollo, fondos de los que se apropiaban los acreedores. En este caso los senadores belgas estaban preocupados por los fondos destinados a la ayuda para el desarrollo enviados por el gobierno al Congo Brazzaville (ex colonia belga). El proyecto de resolución llama al gobierno a tomar cartas en el asunto, para evitar que los tenedores de deuda se beneficien de las reducciones de deuda de los países insertos en el mencionado programa HIPC. La ley entró en vigencia en 2008, pero no resolvió todos los problemas ya que solo se podía aplicar en los procesos judiciales que se produjeron después de su entrada en vigencia.³⁰

Algo similar puede decirse acerca de la propuesta de las llamadas cláusulas de acción colectiva propuestas por el G10 en 2002 y por la Unión Europea en 2003 que promovía la posibilidad de modificar las condiciones del bono si una mayoría calificada -generalmente el 75%- estaba de acuerdo haciendo extensiva dicha modificación a la totalidad de los acreedores (plazos de pago, tasa de interés, quitas, etc.). Esta propuesta, sin embargo no evita que los individuos litiguen antes de la reestructuración y ese es su punto débil, además de no tener efecto en bonos emitidos en el pasado que no incluyen estas cláusulas. Sí podría ser una contribución hacia futuras cesaciones de pagos.

Las peculiaridades del conflicto entre Argentina y los fondos buitres

El problema de la deuda argentina hizo crisis en 2001 en medio de una economía paralizada, niveles de desempleo inéditos para el país y una pobreza superior al 50% de la población.

En lo que hace al sector financiero, los bancos congelaron, a partir de una previa cobertura legal del gobierno, las cuentas de toda la población en lo que se conoció como el corralito, que consistió en restringir a la población el retiro del efectivo de los bancos. Naturalmente la población no soportó la situación y, a partir de reiteradas marchas de protesta y de resistencia contra el gobierno, obligó a que el presidente De la Rúa a renunciar, no sin antes provocar una dura represión con muertos incluidos, en lo que sería el preludio de la caída del esquema económico de convertibilidad con venta libre de dólares basado precisamente, entre otras cosas, en el alto endeudamiento y el “ajuste estructural” aconsejado por el FMI de gran predicamento en la Argentina por entonces.

Casi a fin de año, en la semana de navidad de 2001, durante el corto período del presidente Rodríguez Saa la convertibilidad se derrumbó definitivamente y

³⁰Idem. Ver págs 20 y 21.

se declaró públicamente el default de la deuda pública, que no incluía a los organismos financieros internacionales, y el establecimiento del “corralón”, el 10 de enero de 2002, que consistió en reprogramar las fechas de devolución de los depósitos a plazo fijo.

Ya durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007) se encaró el tema de la deuda en default de manera mucho más enérgica buscando un progresivo desendeudamiento con quita y mayor plazo “(...) se inició una difícil negociación con los acreedores, que condujo a la reestructuración de la deuda externa en 2005, logrando reducirla en U\$S 27.057 millones. Dicha reestructuración tuvo un alto índice de aceptación alcanzando al 76% de los acreedores, quedando sólo un 24% al margen de la operación. Se emitieron así tres tipos diferentes de bonos, cuyo valor implicó una reducción importante de la deuda pública total nominal del 43%”.³¹ Vale mencionar también que en enero de 2006 se canceló anticipadamente la deuda con el FMI por un monto de 9.500 millones de dólares con el objeto de ganar mayores márgenes de acción a la hora de establecer políticas económicas, cuestión que siempre había sido un problema cuando bajo la tutela del organismo internacional.

Esta política de desendeudamiento tuvo continuidad bajo los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). En 2010 se abrió por segunda vez el canje de deuda “donde la aceptación acumulada aumentó a más del 92,4% de los acreedores, significando una nueva reducción de la deuda externa de U\$S 4.379 millones. El 7,6% restante, representan un total de 26.500 millones, y una parte de esos tenedores de bonos que no aceptaron el canje iniciaron una demanda judicial en Nueva York, cuyo resultado fue el fallo del juez Griesa”.³² De este modo, esos bonistas reclamaban por el valor nominal de sus bonos más los intereses compuestos, todo esto sumaba unos 1330 millones de dólares, un 1380% por encima de lo que pagaron por los bonos en su momento. Además señalaron que al excluir de los flujos de pago a los tenedores que no habían ingresado a los canjes de 2005 y 2010 se violaba la cláusula conocida como “*pari passu*” del acuerdo fiscal de 1994 bajo el cual se emitieron los títulos de deuda.

³¹Rapoport M “La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas. <http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/v22n43a01.pdf> Visto el 4/2/2016. Pág 16.

³²Ídem pág. 17. Hay que recordar que la apertura de los canjes era por tiempo limitado y establecía, por medio de la llamada “ley cerrojo” que aquellos tenedores de bonos elegibles para el canje que no se presenten en el mismo no tendrán la posibilidad de cobrar luego debido a que se prohíbe reabrir un nuevo proceso de negociación una vez terminada la reestructuración. Esta sanción permitió que se consiguiera un elevado nivel de adhesión al canje.

Cabe aclarar que la cláusula mencionada apuntaba a la igualdad en el trato de los deudores con todos los acreedores sin preferencias ni privilegios de ninguna clase. En este sentido “(...) la cláusula *pari passu* (establecida) en acuerdos sobre emisión de deuda pública se traduce como igualdad de rango o trato igualitario en referencia a los derechos legales o de pago. Igualdad de rango legal, significa que no hay acreedores privilegiados, ni deudas subordinadas. En otras palabras, quiere decir que un Estado no puede clasificar una deuda en un nivel de inferioridad a otra ni cambiar unilateralmente esta condición. Por otro lado, igualdad de rango de pago, supone que ante deudas públicas el soberano debe pagarlas en igualdad de condiciones.”³³

Cabe aclarar que la Argentina no podía pagar más a los buitres ni a los holdouts en general -que eran una ínfima minoría, recordemos- por la cláusula RUFO (Rights Upon Future Offers), que prohibía al país ofrecer mejores términos a los bonistas que quedaron fuera de los canjes de 2005 y 2010. Si se violaba dicha prohibición se debería pagar la deuda completa nominal a todos los acreedores. Esta cláusula vencía el 1º de enero de 2015, pero el gobierno mantuvo a los buitres y holdouts la oferta original, que era reabrir el canje en términos similares a los ofrecidos al resto de los tenedores de deuda argentina .

Esto último fue así debido a que si Argentina hubiera satisfecho las pretensiones de los bonistas que quedaron fuera de las reestructuraciones previas habría dado señales muy malas a los que si ingresaron en los canjes de 2005 y 2010, y brindado a los buitres y holdouts “(...) trato preferencial frente a otros acreedores que aceptaron una importante quita con plazos de pago que van hasta el año 2038. Asimismo, implicaría un deterioro en la disponibilidad de recursos del Estado lo que dificultaría el cumplimiento del esquema de pagos y vencimientos definidos según los canjes 2005 y 2010, quedando expuesto el país a futuras denuncias por incumplimiento de pago y de la cláusula *pari passu*”.³⁴

En el medio de todo esto los holdouts habían tratado de cobrar parte de lo que ellos consideraban la deuda argentina con bienes del Estado aunque sin éxito: en 2007 cuando el avión presidencial fue enviado a Estados Unidos para tareas de mantenimiento un grupo de bonistas presentó una demanda en la Corte Americana para hacerse del avión y el combustible. Este intento fracasó ya que ese bien tiene inmunidad diplomática según determinó la justicia norteamericana.

Otro episodio similar se produjo cuando NML Ltd. (perteneciente a Elliot Associates) impuso un embargo a la Fragata Libertad cuando esta arribó al puerto de Tema en Ghana demandando una fianza para dejarlo partir.

³³Kupelian Romina y Rivas María Sol, Op. Cit. Pág. 33.

³⁴Ídem pág. 35

Finalmente las cortes internacionales en Londres le dieron la razón a la Argentina debido a que los buques militares tienen inmunidad diplomática.

Para estas y otras acciones contra Argentina los buitres se organizaron en la American Task Force Argentina (ATFA) fundada como tal a fines de 2006. Cuatro tipos de bonistas componían el ATFA: grandes tenedores de bonos, representantes de bonistas minoritarios, asociaciones de productores agropecuarios, y grupos activistas de raíz conservadora.

Sin embargo, hace falta señalar que, más allá de lo que figuraba en el sitio web de la organización, “(...) cuatro organizaciones incluidas (como miembros del ATFA) han dicho desconocer el reclamo de los holdouts así como los motivos de su incorporación en los listados del ATFA ante una investigación del *Wall Street Journal*, lo que generó (...) controversias a fines del 2012 y ha puesto en tela de juicio la veracidad y honestidad de su estrategia de construcción de coaliciones”.³⁵

Esa estrategia consistía en proclamarse ante el pueblo norteamericano y particularmente ante el Congreso de ese país como representantes de maestros, ganaderos inversores grandes y chicos, cuando en realidad eran mayormente un grupo de multimillonarios reunidos en los fondos buitres.³⁶ Por lo demás, el ATFA se presentaba como buscando justicia a partir de “(...) una justa y limpia reconciliación del default de deuda soberana de la Argentina y su reestructuración”.³⁷ En este sentido, el ATFA criticaba al gobierno de Cristina Fernández (y su predecesor) de haber llevado a cabo una estrategia “agresiva” y llegó a calificar al país de “Estado canalla” (“rogue state”) con todo lo negativo que conlleva esta caracterización para la sociedad norteamericana.

Por otro lado, fue a partir del fallo del juez Griesa de febrero de 2012, que el conflicto entre los fondos buitres y la Argentina aumentó su intensidad y puso en vilo a buena parte de la comunidad internacional. Es así que este fallo, que ordenaba pagar la totalidad de lo reclamado sin dilación a los buitres, fue apelado, pero el 16 de junio de 2014 la Corte suprema de los Estados Unidos se negó a tratar el caso por lo que la decisión de primera instancia quedó firme,

³⁵Frechero, Jorge Ignacio “El nido de los buitres. Naturaleza, visión y objetivos de la American Task Force Argentina (Atfa), 2006-2013” *Relaciones Internacionales* - N° 47/2014. revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/813/1138 visto el 7/2/2016. Pág. 92.

³⁶De hecho el ATFA es una continuidad del *Argentine Bondholders Committee* (ABC). Fundada un mes antes de la declaración de default de diciembre del 2001 y con una acreencia original de 7.500 millones de dólares, en el ABC gravitaban los fondos Gramercy LLC7, Greylock CapitalManagement y las poderosas firmas Grantham, Mayo, Van Otterloo &Co. y Elliott Associates LP, todos fondos especulativos.

³⁷<http://www.atfa.org/about-us/> visto 7/2/2016.

bloqueándose además, un mes y medio después, los pagos de la Argentina a quienes si habían aceptado la reestructuración.

Desde entonces “la prensa (mayormente opositora al gobierno) explica que Argentina ha entrado en suspensión de pagos por segunda vez en trece años: lo que es falso. El Gobierno ha efectuado todos los pagos previstos, pero los bancos los han bloqueado, por orden del juez Griesa. Argentina busca la manera de cumplir con sus acreedores fuera de la jurisdicción estadounidense. Ya ha adoptado medidas legislativas en ese sentido para permitir que los poseedores de bonos reestructurados canjeen sus títulos por otros nuevos, emitidos en Argentina”.³⁸

Una de las injusticias en todo esto es que la Argentina ha sido calificada de “deudor deshonesto” y “defaulteador serial” a pesar de que muchos países han entrado más veces en cesación de pago y se les ha perdonado parte de su deuda. De hecho entre 1820 y 1840 casi la mitad de los países del mundo estaban en default y para mediados del siglo XX los países defaulteados representaban el 40 % del PBI mundial.

Otra de las injusticias reside en que el fallo de Griesa resultaba de cumplimiento imposible porque implicaría transgredir los compromisos contraídos con más del 90 % de los bonistas que aceptaron los anteriores canjes. En este sentido “la Argentina no desconoció el derecho de los fondos buitres a cobrar por sus bonos, sino que no podía pagarlos tal como lo había dispuesto Griesa. Siempre ha habido una oferta pública y oficial a los buitres que significaba una ganancia de más del 300 % del capital que habían invertido”.³⁹

Por lo demás este litigio es único en la historia financiera mundial: es la primera vez que una orden judicial impidió a los acreedores (los que si habían aceptado la reestructuración de deuda en 2005 y 2010) cobrar pese a que el país deudor giró los fondos correspondientes: a esto se lo llamó “default técnico”, otra forma semántica de presionar a la Argentina.

Sin embargo no hubo default, ya que, para llegar a esta definición se toman tres dimensiones que no sucedieron en el caso argentino.

1. Jurídica: incumplimiento de contrato de emisión de bonos del deudor con el acreedor
2. Financiera: no pago de intereses y capital al vencimiento

³⁸Waisbrot M. “Los efectos planetarios de una decisión de la justicia estadounidense. Fondos buitres mantenidos a raya en Argentina”. <http://www.medelu.org/Fondos-buitres-mantenidos-a-rya> visto el 18/11/2015. Una de las formas que intentó el gobierno de cumplir con los pagos fuera de la jurisdicción neoyorkina, fue cambiar por vía de una ley (ya aprobada) los pagos a la jurisdicción del Banco de la Nación Argentina en lugar del BONY (Bank of New York).

³⁹Zaiat A. Op. Cit. Pág 168.

3. Económico: insolvencia del deudor

Cabe resaltar que el mejor indicador de la inexistencia de default fue que los hold in demandaron al agente pagador -Bank of New York Mellon- en tribunales británicos (el caso de los fondos de G. Soros y Kyle Bass así como las apelaciones de los grupos Euro Bondholders y el Citybank, como agente pagador), y no a la Argentina que había girado el dinero. La irregularidad fue del juez Griesa y no del deudor.⁴⁰

Conclusiones

Los fondos de alto riesgo pueden actuar del modo que lo hacen principalmente debido a que no existe un marco legal internacional aceptado por toda la comunidad que establezca obligatoriamente como deben ser las reestructuraciones. Así, estos grupos institucionales actúan sin ningún tipo de regulación generando un nivel de volatilidad financiera que en ocasiones parece poner en peligro la estabilidad del propio sistema capitalista.

En este sentido, este tipo de capital financiero basado en bonos, acciones, y otros derivados, permite a estos “inversores” escapar de la necesidad de competir, de generar nuevas tecnologías, de dar lugar a nuevas formas de producción y / o nuevos productos en orden a ganar competitividad. Es así como escapan de uno de los principios básicos del capitalismo más vinculado a la producción que es la competencia y el riesgo. Más aún, para el capital financiero “lo ideal es tener riqueza cuya forma pueda ser cambiada instantáneamente ante la aparición de cualquier amenaza. De esa manera, el capital permanece seguro, mientras que los únicos que soportan los riesgos de los nuevos productos y los nuevos procesos son los trabajadores”.⁴¹

De modo que es difícil hallar externalidades positivas en la acción de los fondos buitres ya que sus prácticas especulativas no generan bienes ni empleos; contribuyen a la volatilidad económica y financiera internacional; ponen en peligro las reestructuraciones de deuda a las que ningún otro bonista ingresará si ve la posibilidad de cobrar en las condiciones originales la deuda en default; se castiga a los acreedores de buena voluntad que aceptan las reestructuraciones bloqueándoles los pagos como ocurrió con la Argentina. Lo anterior extiende la duración de las crisis de deuda -que no desaparecerán interrumpiéndose el flujo de crédito a las naciones deudoras), aumentado de este modo el riesgo de contagio-; y se perjudica la sustentabilidad de la deuda y por

⁴⁰Ver Ídem, pág. 148.

⁴¹Kotz D., “Neoliberalism and Financialization”. March 29, 2008. Pág 9. Traducción propia.http://people.umass.edu/dmkotz/Neolib_and_Fin_08_03.pdf visto 15/12/2015.

ende el crecimiento económico generando un costo social enorme para la población del país en crisis.

En virtud de lo anterior es claro que urge regular la actividad financiera internacional para evitar abusos e injusticias a favor de unos pocos. Sin embargo ya hubo varios intentos de regulación que no llegaron a buen puerto o fueron extremadamente limitados, como se vio anteriormente.⁴²

Con todo, vale la pena mencionar la propuesta del “grupo de los 77” países en desarrollo más China en la Asamblea general de las Naciones Unidas para la creación de un marco multilateral para la reestructuración de deuda. Esta iniciativa, a pesar de que fue resistida por el FMI, los Estados Unidos y sus aliados y satélites, tales como Israel, Canadá, Australia, Alemania, fue aprobada en septiembre de 2015 por 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones, entre ellos algunos importantes como Francia.

Como se señaló previamente, hasta ahora no se dio demasiada importancia al tema de los fondos buitres porque en general estos concentraban su accionar en los países en desarrollo, principalmente en África y Latinoamérica, pero en los últimos años países europeos como Grecia, atacada por Dart Management, y Chipre sufrieron el embate de estos fondos de alto riesgo en carne propia ocurriendo lo propio con España, por ejemplo en el sector inmobiliario.⁴³

Todo lo anterior debería ser un incentivo para que la comunidad internacional tome cartas en el asunto enérgicamente, esto debería incluir algún tipo de iniciativa seria también frente a las guaridas fiscales que son un factor propiciatorio de las prácticas buitres, en términos de su opacidad, con regulaciones muy fuertes o bien prohibiendo directamente este tipo de fondos ya que, como se vio, no ofrecen nada positivo a la economía global.

⁴²En el presente ensayo se hizo eje en iniciativas que se dieron en los países desarrollados. Sin embargo también hubo otras que partieron del mundo en desarrollo como la propuesta, presentada por el G77 en 1979, de crear una “Comisión de Deuda internacional” constituida por expertos “notables”. Esta idea no prosperó pero quedó como un antecedente importante para lo que vendría después. Ver Rogoff K. Zettelmeyer J. Pág 472.

⁴³Ver <http://www.proceso.com.mx/368370/europa-el-ataque-de-los-fondos-buitres> y <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/13/suvienda/1368463815.html> visto 11/2/2016.

Bibliografía

- De Sagastizabal, R. “The vulture funds”
<http://www.forumdesalternatives.org/en/the-vulture-funds> visto el 17/11/15.
- Frechero, Jorge Ignacio (2014), “El nido de los buitres. Naturaleza, visión y objetivos de la American Task Force Argentina (ATFA), 2006-2013”, *Relaciones Internacionales* n° 47.
- Gosme, Silvie (2002), “Some Aspects of the Neo-Liberal Ideology” ATTAC, <http://sys.glotta.ntua.gr/Dialogos/Politics/gosme-neoliberal-ideology.pdf> visto el 15/12/2015
- Hernández Pedraza, C. (2014), “La crisis de la deuda argentina y los fondos buitres”, http://jubileosuramericas.net/wpcontent/uploads/2014/07/La_crisis_de_la_deuda_y_los_fondos_buitres.pdf Visto el 1/2/2016.
- Kamenis, S. (2014), *Vulture Funds and the Sovereign Debt Market: Lessons from Argentina And Greece*, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP). Research Paper 13.
- Kotz D. (2008), *Neoliberalism and Financialization*, 29 de marzo. http://people.umass.edu/dmkotz/Neolib_and_Fin_08_03.pdf visto 15/12/2015.
- Kulfas, M. (2014), “La economía argentina, entre la ‘década ganada’ y los ‘fondos buitres’”. *Revista Nueva Sociedad* n° 254, noviembre-diciembre.
- Kupelian Romina y Rivas María Sol (2014), *Fondos buitres el juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial*, CEFID- AR. Documento de Trabajo N° 49, febrero.
- Miller M., Thomas D. (2007), *Sovereign Debt Restructuring: The Judge, the Vultures and Creditor Rights*. Blackwell Publishing Ltd, Oxford, Reino Unido.
- Rapoport M “La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas. <http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/v22n43a01.pdf> Visto el 4/2/2016.
- Rogoff K. Zettelmeyer J. (2002), *Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001*, IMF Staff Papers Vol. 49, No. 3.
- Samples Tim (2014), “Rogue Trends in Sovereign Debt: Argentina, Vulture Funds, and Pari Passu Under New York Law”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, Volume 35, 1, otoño.
- The International Review, Fall 2010, Volume 13, Issue 1. http://www.nyls.edu/center_for_international_law/wp-content/uploads/sites/132/2013/08/CIL_Newsletter_Fall2010.pdf. Visto 2/2/2016.
- Vernengo M. (2014), *Argentina, Vulture Funds, and the American Justice System*. *Challenge*, 57:6, 46-55. <http://dx.doi.org/10.2753/0577-5132570604> visto 8/2/2016.

Wahl P. (2008), *Superstars in the Emperor's New Clothes Hedge Funds and Private Equity Funds What is at Stake?*, World Economy, Ecology & Development. Briefing paper.

Waisbrot M. *Los efectos planetarios de una decisión de la justicia estadounidense. Fondos buitres mantenidos a raya en Argentina.* <http://www.medelu.org/Fondos-buitre-mantenidos-a-rya>. Visto el 18/11/2015

Wautelet, Patrick R. (2011), *Vulture Funds, Creditors and Sovereign Debtors: How to Find a Balance?*, 28 de marzo.

Audit M., ed. (2011), *Insolvabilité des états et dettes souveraines*, LGDJ, noviembre. Visto 23/1/2016.

Zaiat Alfredo (2015). *Amenazados. El miedo en la economía*, Planeta.

Blogs y sitios web

<http://www.proceso.com.mx/368370/europa-el-ataque-de-los-fondos-buitres> y

<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/13/suvienda/1368463815.html>

vistos 11/2/2016.

<http://www.atfa.org/about-us/> visto 7/2/2016.

<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> visto el 3/2/2016

<http://www.debtadvisory.com/> visto el 27/1/2016

<http://billclintondailydiary.blogspot.com.ar/2005/02/kenneth-dart-citizenship-and-tax.html>. Visto 26/1/2016.

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session14/StatementCADTM_CETIM_en.pdf Visto 26/1/2016

La refundación del estado boliviano: autonomías, regionalismo y representación internacional*

*The refounding of the Bolivian state: autonomy,
regionalism and international representation*

Raúl Bernal Meza**

RESUMEN

Este artículo expone las características del nuevo Estado plurinacional boliviano, a partir del proceso de *refundación*¹, establecido por la Constitución de 2009. Se analiza el pensamiento y la reflexión, producida en Bolivia y otros países, respecto de las implicancias políticas de este proceso de transformación, a partir de las características institucionales que el texto constitucional establece sobre la nación, las autonomías y los derechos de los pueblos originarios sobre territorios y recursos naturales. Los resultados de la investigación señalan que el reconocimiento constitucional de autonomías y regionalismos expresa formas de autogobierno cuya representación internacional se proyectará de manera distinta a la tradicional del modelo estatal westfaliano. A su vez, el nuevo Estado aplica formas originales de relacionamiento inter-estatal, como la “diplomacia de los pueblos”. La conclusión señala que coincidirán en Bolivia formas de representación externa por vía de la paradiplomacia, la diplomacia tradicional westfaliana y la diplomacia de los pueblos, que expresan profundas diferencias con las prácticas de otros Estados de la región.

* Este artículo es resultado de las investigaciones del proyecto *El pensamiento latinoamericano en asuntos regionales y mundiales (2002-2012)*, Fondecyt 1130380, desarrollado en la Universidad Arturo Prat, Chile.

** Doctor en Sociología, con estudios en l’Université de la Sorbonne y la Universidad Católica Argentina, con tesis doctoral por esta última. Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador de la Universidad Arturo Prat, Chile.

¹ El término *refundación* se utiliza en el texto de acuerdo al significado que le han dado los distintos autores que estudiaron el proceso de transformación del Estado boliviano, varios de ellos citados en la bibliografía, para quienes se trata de la acción política de “volver a fundar el Estado”. Cfr. en particular, Whitehead (2009) y Santos (2010).

Palabras clave: Bolivia, Estado, plurinacionalidad, autonomías.

ABSTRACT

This paper describes the features of the new "plurinational" Bolivia, from the process of re-foundation, established by the Constitution of 2009. It analyzed the thought and reflection, produced in Bolivia and other countries, about the political implications of that State transformation process, from the institutional characteristics that the Constitution provides for the nation, autonomy and rights of indigenous peoples over territory and natural resources. The research results indicate that the constitutional recognition of autonomy and self-government expresses forms of regionalism whose international representation should be designed differently to the traditional model of the Westphalian state. In turn, the new state applies new forms of inter-state relations, such as the "diplomacy of the peoples". The conclusion says that will coexist in Bolivia forms of external representation via paradiplomacy, traditional Westphalian diplomacy and the "diplomacy of the peoples," expressing profound differences with the practices of other States in the region.

Keywords: Bolivia, State, plurinationality, autonomy.

Introducción

Refrendado por la Constitución promulgada en 2009, Bolivia ha llevado a cabo un proceso de refundación del Estado, una de cuyas características fundamentales es la condición Plurinacional. Ésta deriva del reconocimiento a una diversidad identificada en comunidades indígena-originario-campesinos, regionales y departamentales que han alcanzado nuevos derechos y autonomía respecto del anterior Estado unitario.

Este trabajo tiene como objetivo principal hacer un análisis y una prospectiva sobre el impacto que el ejercicio de la plurinacionalidad y las autonomías tienen para las relaciones internacionales y nuevas prácticas de relacionamiento entre unidades, como la diplomacia de los pueblos, en el marco de un sistema internacional que continúa siendo estado-céntrico.

Los Estados plurinacionales constituyen las formas contemporáneas de organización política en América Latina. Ellos reconocen el ejercicio de autonomías, indígena-originario-campesinas y regionales, sobre territorios y recursos naturales que constituye una de las expresiones de la aspiración emancipadora de los pueblos indígenas. Son el sustento ideológico de las refundaciones de Estado, que han surgido como banderas políticas de las luchas populares, en países donde una gran mayoría de la población, de origen

indígena, fue excluida del sistema político desde la Independencia, pero que ya tenían en su haber siglos de subordinación y marginamiento bajo el poder colonial español. Este es el caso de Bolivia y Ecuador, ejemplos a los cuales bien podrían incorporarse otros países que tienen comunidades indígenas originarias numerosas.

Los Estados plurinacionales representan nuevas formas de gobernabilidad, a través de una institucionalidad diferente de aquella que domina en el resto de países sudamericanos, que deriva de la concepción tradicional del Estado, de origen político europeo-occidental. El surgimiento de estos nuevos Estados también se explica como consecuencias del orden político continental posterior a las crisis que provocaron en la región la implementación de modelos económico-políticos y sociales neoliberales. De acuerdo a Bernal-Meza (2012) y éste con Christensen (2012), las respuestas de la región a la *globalización* – como expresión de la uniformidad sistémica neoliberal– fueron homogéneas en el rechazo al modelo basado en las políticas del Consenso de Washington y, en ese contexto, se desarrollarían los nuevos procesos políticos. Pero un fenómeno sin precedentes lo constituyeron las capacidades de movilización y lucha política de los pueblos originarios, cuya consecuencia primera ha sido el asumir un papel de liderazgo en la dinámica de las luchas políticas en varios países.

El objetivo del texto es analizar las características de este tipo particular de organización política y sus consecuencias para las relaciones internacionales, en especial de la región suramericana.

La metodología se basa en los análisis que autores, bolivianos y extranjeros, han realizado sobre el proceso iniciado bajo el gobierno de Evo Morales; en reflexiones del Presidente y el Vicepresidente y en la interpretación de estas fuentes. La bibliografía utilizada aborda tanto el objeto central del análisis, como también temas que derivan de éste, como las prácticas de la diplomacia. También se ha tenido al texto Constitucional como fuente primaria principal de documentación.

Los resultados de la investigación ponen en evidencia la gestación de un nuevo escenario político en Suramérica, con la incorporación de los Estados plurinacionales, que traen consigo nuevas formas de entender y ejercer la autonomía y los derechos de las comunidades originarias y regionales; cuya dinámica de relacionamiento internacional se aleja de la exclusiva práctica diplomática inter-estatal, porque incorpora nuevas dimensiones –en términos de derecho interno– a la vez que modifica la interpretación que hasta ahora se le reconocía como praxis internacional a las regiones nacionales (provincias, estados, municipios) de los países. El texto que sigue se estructura en siete partes más las conclusiones.

Los orígenes de la transformación estatal

El proceso refundacional boliviano se da al interior de un Estado que carece de presencia efectiva en muchas partes de su territorio; un Estado que no ejerce su autoridad nacional de manera homogénea, tal como ha argumentado Crabtree (2009, p. 12).

Por su geografía y población Bolivia es un país diverso, donde coexisten modos de producción y expresiones culturales que son la manifestación de un complejo orden social, dividido por la presencia de diversas etnias y regiones.

En una síntesis que expresa esta realidad, con la existencia de cuatro regímenes civilizatorios, sobre los cuales se ha construido el nuevo Estado, García Linera (2004, p. 297), ha señalado que:

“La monoetnicidad o mononacionalidad del Estado, en una sociedad multiétnica o multinacional, es por tanto el primer disloque de una relación eficiente y democrática entre sociedad y Estado. Sin embargo, éste no es el único problema de la complejidad estructural de lo que llamamos Bolivia. El otro eje de desarticulación social sustancial es lo que René Zavaleta llamó “lo abigarrado”, concepto que puede ser resumido como la coexistencia sobrepuesta de varios modos de producción, de varios tiempos históricos y sistemas políticos.² En términos más operacionalizables, se puede decir que Bolivia es un país donde coexisten desarticuladamente varias civilizaciones, pero donde la estructura estatal recoge la lógica organizativa de una sola de ellas, la moderna mercantil capitalista.”

Esta situación de divisiones étnicas y regionales ha llevado a un pluralismo institucional en el cual el Estado central ha delegado esferas de autoridad en la sociedad civil –autonomías y regiones– reconocidas en la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional. Según Gray Molina (2009, p. 128), un efecto de este proceso han sido las autonomías de hecho, a nivel local y regional de gobierno, que se respaldan en el texto constitucional que les reconoce tal derecho.

El principal desafío que implica esta nueva institucionalidad se relaciona con la existencia de varias estructuras de autoridad, que consiguen mayor adhesión

² René Zavaleta, *Lo nacional popular en Bolivia*, México, Siglo XXI, 1986; Luis Tapia, *La producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta*, La Paz, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y Muela del Diablo, 2002. Citado por A. García Linera (2004), se mantiene aquí porque éste fundamenta su análisis político en dicho pensador. García Linera sería luego el Vicepresidente, bajo Evo Morales.

al derivar de la comunidad. Esta sería una de las causas potenciales de debilidad del nuevo Estado boliviano, debido a los desafíos que presenta la conciliación de intereses colectivos tan diversos.

El reconocimiento de la plurinacionalidad significa otro proyecto de país y otros tipos de relación entre el Estado y la sociedad, situaciones que se proyectan sobre la política exterior. Las características de las regiones nacionales, de la autonomía nacional versus las diversas autonomías dentro de un mismo Estado, y del ejercicio del poder sobre territorios y recursos naturales, en las cuales se enfrentan la visión unitaria estado-nacional clásica con la expresión de una pluralidad de unidades autónomas, y el ejercicio de la autonomía y el control sobre los recursos naturales propios de un territorio originario-indígena-campesino, pueden determinar los intereses de la política exterior de forma distinta a como se vio en el pasado, como señalaron Bernal-Meza y Quezada (2015).

En este contexto, la paradiplomacia, como la praxis internacional de actores no-estatales, puede adquirir connotaciones, significados y proyecciones empíricas novedosas, en relación al pasado reciente, cuyas interpretaciones fueron reportadas por la literatura específica, parte de la cual se señala en la bibliografía.

Los sujetos sociales y políticos que detentan esas nuevas expresiones de ciudadanía y soberanía, que representan las autonomías, tienen una visión del Estado distinta de la tradición histórico-político-institucional occidental dominante en Suramérica. Stefanoni y otros (2008, p. 69) señalan que (el Vicepresidente) Álvaro García Linera, refiriéndose a la conducción de Bolivia bajo Evo Morales, afirma que “éste es el primer gobierno³ que, en siglos, se preocupa de la construcción de un Estado en el sentido weberiano y hegeliano del término, como representación de la voluntad y los intereses generales de la sociedad”. Según estos autores, la diferencia con la lectura weberiano-hegeliana tradicional es que en ésta el Estado es superior a todo el orden social, mientras que en la visión boliviana “el Estado no va a sustituir el universalismo de la auto organización de la sociedad” (p. 81).

La *refundación* de los Estados es el instrumento para hacer posible la autonomía por la que luchan los movimientos de los pueblos indígenas. Para López Barcenas (2007), el logro de las demandas autonómicas implica la refundación de los Estados nacionales sobre la base de las culturas indígenas. Detrás de éste hay un debate civilizatorio que enfrenta a la historia social y cultural dominante, derivada del proceso colonizador europeo, con la recuperación y valoración de la tradición originario-indígena precolombina. Cada una de estas expresiones representa un segmento de la sociedad, que no

³ Se refiere al gobierno del MAS, conducido por Evo Morales.

sólo se divide en clases, sino también por su origen étnico-cultural. De esta forma, la lucha política de las nuevas fuerzas étnico-sociales, es un esfuerzo por descolonizar el Estado tradicional unificador; para hacer de la sociedad un conjunto homogéneo y romper con el modelo primario-exportador. Como señala Albó (2009), esa transformación del pacto colonial en una relación de explotación consolidó lo que ahora llamamos una sociedad neocolonial. Según el autor (p. 21-22): lo común de ambas situaciones es la clara oposición entre una elite minoritaria dominante, considerada descendiente de los conquistadores y colonizadores españoles e identificada con la historia y cultura europea, y una mayoría vista como descendiente de los pueblos que habitaban estas tierras” a los que se llamó *naturales*, después *indios* o *indígenas*.

La refundación del Estado se entiende como el espacio político para hacer posible la plurinacionalidad. Según Santos (2010, p.88) ésta “es una demanda por el reconocimiento de otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o religión (que) implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, que conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación”. En el caso boliviano, el Estado Plurinacional debe ser considerado como el instrumento político-institucional inclusivo y podría representar el último proyecto nacional que integre a aquellos grandes sectores sociales, étnicos y culturales subordinados y marginados por el Estado neo-colonial, después de la experiencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)⁴ en los años de 1950.

Según Ernst y Schmalz (2012), en el proceso de descolonización que impulsaría Evo Morales se destacan dos ejes de atención: por una parte, se pretende recuperar la soberanía sobre los recursos naturales y romper con el modelo de exportación de materias primas; por otra, la Nueva Constitución Política (2009) positiviza⁵ la diversidad multiétnica y pluricultural. De allí que, como consecuencia, hay una estrecha relación entre la autonomía de los pueblos originario-indígena-campesinos y sus derechos sobre territorios y recursos naturales.

La refundación del Estado –que según Santos (2010, p. 74-75) no significa eliminarlo- tiene entre sus dificultades no implicar solo el cambio de su estructura política, institucional y organizacional; (sino) más bien requiere cambiar las relaciones sociales, la cultura y, en especial, la economía o por lo menos las articulaciones y relaciones entre los diferentes sistemas económicos

⁴ El partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue fundado en 1942 por V. Paz Estenssoro, H. Siles Zuazo y otros políticos, siendo ambos luego Presidentes. El último presidente del MNR fue Gonzalo Sánchez de Losada, que abandonó el gobierno dejando un vacío de poder que sería llenado por el MAS.

⁵ Se ha mantenido en el texto el adjetivo que utilizan los autores citados.

en vigor en la sociedad. En un país periférico⁶, como es Bolivia, las estructuras productivas, heterogéneas por naturaleza, se vinculan de forma estrecha con la matriz de producción primaria y ésta constituye la fuente esencial de ingreso de divisas, por vía de la exportación de productos provenientes de los recursos naturales. Como ha señalado Morales (2009, p. 237), la coincidencia del Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS)⁷ con la bonanza de las exportaciones de gas natural y de otros bienes primarios, como los minerales, le da características especiales al actual desarrollo boliviano. Esta realidad pone de relevancia el tema del dominio territorial sobre el espacio del cual se extraen esas riquezas.

Según Radhuber (2012), las demandas de nacionalización de los recursos naturales fungieron como un factor de cohesión de la población boliviana. Sin embargo, dado que estos recursos se encuentran en territorios determinados, no es extemporáneo imaginar un conflicto entre la territorialidad del Estado y aquella de las comunidades originario-indígenas-campesinas. Rojas (2009, p. 79), señala al respecto que:

“en una u otra opción, en la primera que favorece al *statu quo*, o en la segunda que aboga por la emergencia de la etnia y/o grupo marginado, tenemos que a pesar de sus diferencias substanciales, el territorio –y, diríamos, la expresión geográfica de una autonomía- se presenta como la explosión de una unidad, al proponerse como un encuentro de la extensión geográfica empírica y de sus pobladores y costumbres, con el mapa oficial del Estado. Así se plantea el *mapa nacional* versus el *territorio étnico*.”

El conflicto debería producirse entonces porque la primera homogeniza y la segunda diferencia.

¿Dónde está el Estado plurinacional? Esta pregunta, que se han planteado varios autores que se citan en el texto, fue formulada por Santos (2010, p. 81), al filósofo y sociólogo –también vice ministro y ministro de Evo Morales- Raúl Prada. Según describe Santos, éste argumentó que, en la realidad, el Estado plurinacional se encontraba en las autonomías indígenas, pues éste era el espacio donde se producía la transformación del Estado, donde se reconocía otra institucionalidad. Esas autonomías, coexisten con la práctica de formas distintas de regionalismo interno, que complementan o rivalizan con las primeras por el dominio, el control y la representación territorial de las comunidades. Por tanto,

⁶ Según la categoría del modelo *centro-periferia*, formulado por Raúl Prebisch en la CEPAL.

⁷ Movimiento político surgido en 1987 de una escisión de la Falange Socialista Boliviana y volcado más a la izquierda, cuyo líder es Evo Morales.

rivalizan también por el control de los recursos naturales presentes en esos territorios.

Las autonomías como fuente de la refundación de los Estados:

La Constitución Política del Estado boliviano, promulgada en febrero de 2009, estableció, junto con la constitución de un Estado Plurinacional, el reconocimiento de las autonomías como una de las bases fundamentales del Estado. Como ha señalado López Bárcenas, refiriéndose en general a la América Latina, (2007, p. 41), las autonomías son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan a éste facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a él le parezcan convenientes.

Sin embargo, las autonomías en el Estado Plurinacional de Bolivia no se refieren en forma exclusiva a aquellas *indígenas originario campesinas*, puesto que la Constitución, en su Tercera Parte, Estructura y organización territorial del Estado, reconoce cuatro tipos: departamental (Artículo 277), regional (Artículo 280), municipal (Artículo 283) e indígena originario campesina (Artículo 289). Estas autonomías se oponen, entre aquellas *departamentales*, que hacen referencia a divisiones político-geográficas, y las *indígenas*, que remiten a aspectos étnicos, culturales e históricos, además de los anteriores. Las primeras, asimismo, son expresión de regionalismo o regionalización y han sido utilizadas políticamente por las fuerzas y gobiernos regionales opuestos al Presidente.

En las relaciones internacionales contemporáneas la regionalización expresa el tránsito de las nuevas lealtades políticas. Los antecedentes, derivados de los cambios contemporáneos ocurridos en sistema internacional, señalan que la regulación económico-social está transitando, con velocidades distintas, desde los Estados-nacionales a las regiones –internas o externas- y bloques, y transfiere a éstos la autonomía de la política, que antes era solo estatal. La construcción de una región descansa en elementos comunes básicos, que facilitan la tarea de la integración. Esta es la visión internacional general acerca de la regionalización.

En el caso boliviano, esos elementos comunes están dados por elementos geográfico-espaciales y territoriales, tales como la departamental, la regional y la municipal, y por la pertenencia indígena originario campesino.

Se trata así de autonomías regionales distintas, cuya similitud sólo se identifica por el poder que expresan. Sin embargo, en ambas -la indígena originario campesinas y las territoriales- un aspecto central de su entidad son los derechos a los recursos naturales presentes en el territorio del que se trate o

sobre los que domine la autonomía. Estos derechos refuerzan el sentido de la regionalización interna, en términos del ejercicio y la posesión de un determinado recurso; pero, además, esa regionalización les permite acceder a beneficios económicos por su explotación, pero sobre cuya transferencia de derechos no existe una clara legislación. Aun así, el dominio y usufructo de recursos favorece y estimula el regionalismo.

El Estado Plurinacional

Este concepto representa la Refundación del Estado boliviano, que se expresa en la plurinacionalidad de naciones, la autonomía de las regiones, departamentos y territorios de las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos. Ellos son la expresión de una concepción distinta del Estado tradicional, que desagrega el poder del Leviatán, y proyecta una institucionalidad, práctica política –el ejercicio de la autonomía y el control de los recursos naturales– y una concepción del poder, distribuido entre sus naciones– que deberían modificar la forma consuetudinaria de relacionamiento entre unidades territoriales reconocidas como soberanas dentro del sistema internacional (Bernal-Meza, 2015a, p. 620).

De él se derivan los potenciales impactos, no sólo internos, sino internacionales: autonomías, regionalismos y representación diplomática.

Las autonomías indígena originario campesinas

Este tipo de autonomías es el reconocimiento de derechos a ciertas comunidades que anteceden en su existencia a la colonización y a la construcción del Estado boliviano.

De acuerdo a la Constitución de 2009, la autonomía indígena establece una jurisdicción territorial cuyos alcances aún no tienen un horizonte claro. Según Jost (2012, p. 59), con las autonomías indígenas se establecerá una jurisdicción territorial en gran medida no controlable, sin posibilidad de instancias de apelación, sobre la que no se tiene clara la convergencia con otros principios constitucionales y sus consecuencias.

En esa Constitución, por el Artículo 30, inciso 17, los pueblos indígena originario campesinos tienen derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables⁸ presentes en su territorio. Estos principios constitucionales asignan a esas autonomías derechos que los demás Estados,

⁸ Entre éstos deben señalarse también los energéticos: de biomasa, hidráulica e hidroeléctrica, eólica y geotérmica.

incluidos los federativos (como Brasil, Argentina o México) retienen para sí; es decir, el dominio soberano de los recursos naturales le corresponde al Estado central, más allá del hecho que algunas constituciones asignen a los estados federados derecho a percibir regalías por la explotación de dichos recursos.

El Artículo 1 de la Constitución caracteriza a Bolivia como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Pero, como bien enfatiza Albó (2008, p. 109), esta es la única instancia en que al Estado se lo llama “unitario”, salvo en el título dedicado a las *relaciones internacionales*. Esa característica del Estado Plurinacional boliviano lo hace distinto del entorno político regional inmediato, comenzando por todos sus vecinos.

Regiones y regionalismo

El *regionalismo*, que en cierta forma responde a demandas de origen muy diverso, ha emergido en esta etapa fundacional del nuevo Estado como una fuente de división y posibles conflictos. Autores como Crabtree (2009), Roca (2009) y Albó (2009), coinciden en esta apreciación.

Para Roca (2009), *región*, en Bolivia, es sinónimo de Departamento, que es el nombre que remite o con el que se designa a cada una de las nueve unidades administrativas en las que está dividido el país. Romero (1989), con referencia a un tiempo anterior a la nueva Constitución, señalaba que el regionalismo ha sido y era, en el país, un componente importante de la vida social y política, desde el inicio de la República hasta entonces. Sin embargo, los desplazamientos de significación del término reflejan los cambios de orientación de los intereses y sensibilidades que han apoyado el regionalismo. Sin que ello signifique admitir una ruptura completa entre las tendencias de ayer y de hoy, para el autor región ahora parece señalar, ante todo, la búsqueda de una nueva relación entre el poder central y las regiones.

Romero (1981, p. 1) expresa criterios que se proyectan al actual tiempo histórico, en el cual el regionalismo ya no parece constituir un pretexto para aislarse, para separarse del conjunto, sino una base para promover una acción colectiva encaminada a participar en el establecimiento de decisiones en distintos planos, desde el local hasta el de la nación, y donde la dimensión territorial se halle representada.

Según Roca (2009, p. 71), el regionalismo es el poder que poseen las regiones interiores de un país y que se expresa en conductas, actitudes y acciones. Esta definición no se distancia mucho de aquella que pone atención en el detentador de las lealtades ciudadanas y comunitarias, que es el poder de la autonomía, sea cual ésta sea.

También se entiende como región a las provincias que forman parte de esos Departamentos, muchas de las cuales no se identifican de forma necesaria con éste. Según Albó (2012), el regionalismo se ha polarizado en la contradicción *colla vs camba* o, entre el *occidente andino* y la *Media Luna*, que abarca las tierras bajas orientales y Tarija; conflicto que en la forma más dicotómica, podría romper la viabilidad de Bolivia como país. De hecho, la primera intervención de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en conflictos regionales⁹ se dio en Bolivia en 2008, como consecuencia del enfrentamiento entre el Estado y los Departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y, en cierta forma Chuquisaca) que impulsaban la constitución de gobiernos departamentales autónomos y, al mismo tiempo, rechazaban el proyecto constitucional del MAS que proponía la fundación del Estado Plurinacional.

Las fuentes de la refundación del Estado y su proyección diplomática

A comienzos del presente siglo, García Linera (2004, p. 305) señalaba que el Estado boliviano anterior a las transformaciones impulsadas por Evo Morales no era un emisor hegemónico, en cuanto no había logrado generar creencias ni comportamientos compartidos de largo aliento que asentaran un principio básico de soberanía aceptada. El Estado plurinacional se constituye, por tanto en el instrumento para transformar el orden político, social y económico existente, pero, al mismo tiempo, pasa a ser el continente que incluya esa diversidad de regímenes civilizatorios. Representa un vuelco en las formas de representación democrática. Es una ruptura con el pasado colonial que permite abrir espacios de participación y representatividad a la población indígena que fue marginada en el proceso histórico nacional., como sostienen Bernal-Meza y Quezada (2015).

Bonaventura Santos (2007, p. 22) habla de un constitucionalismo nuevo que asume la plurinacionalidad, la pluriculturalidad, la pluriétnicidad y la interculturalidad del país. Argumenta este autor que Bolivia reconoce como parte de su nación a los pueblos indígenas originario campesinos y a las comunidades afrodescendientes y la nueva institucionalidad y los gobiernos locales acogen dicha diversidad en algo tan cotidiano como el uso del idioma.

El elemento eidético-ideológico fundamental de esta nueva institucionalidad ha sido la *autonomía indígena*, vinculada en forma estrecha al principio de la *autodeterminación*.

⁹ Cfr. Luchetti (2012).

No se trata de la forma clásica de “autodeterminación de los pueblos”, del manifiesto de Wilson y asumido por la Sociedad de las Naciones y más tarde por las Naciones Unidas; expresada en la formación de Estados nacionales, con posterioridad a la primera Guerra Mundial, en Europa, y de la Segunda Guerra, en África, Asia, Caribe y Pacífico, sino de la *autodeterminación de los pueblos indígenas*.

Para López Bárcenas (2007), el sujeto de la autodeterminación no es necesario que sea un tipo particular de Estado-nación, sino los *pueblos indígenas*, que pueden ser los legítimos sujetos de la autodeterminación y que de manera colectiva pueden ejercer su autonomía político-institucional. En el caso boliviano, por ejemplo, aplicando sus principios y valores en el ejercicio de la justicia dentro de su ámbito territorial -puesto que la nueva Constitución Política, en sus Artículos 190 y 191 reconoce tales derechos- y material, al ser depositarios de los derechos sobre sus territorios. Como remarca López Barcenás (2007, 25), reflexionando en general sobre esta América autóctona, el eje de las demandas de los pueblos indígenas pasó a ser el derecho de libre determinación expresado en autonomía.

Esta evolución ha sido resultado de la delegación de esferas de autoridad en distintos estamentos de la sociedad boliviana; uno de cuyas consecuencias ha sido la autonomía de facto en el ámbito local y regional de gobierno, afirma Gray (2009, p. 128) y que se relaciona con la autonomía de las regiones. Según Roca (2009, p. 72), el *regionalismo*, como expresión de poder manifestado en acciones y conductas de autogobierno, cuya práctica limita la visión de país como una totalidad, se transforma en otro factor a través del cual, en sus palabras: *habla* –internamente y al exterior- la representación del país.

El Estado Plurinacional se encuentra en las autonomías indígenas. Santos (2010, p. 81) ha retomado esta afirmación de Raúl Prada, quien afirma que es en ellas donde se produce la transformación del Estado, donde se reconoce otra institucionalidad. Según argumenta Rojas (2009, p. 22-23), los interlocutores más visibles de este crisol polifónico (es decir este tipo particular de Estado) son, en primer lugar, los movimientos sociales, uno de cuyos núcleos más concretos es el movimiento indígena, *la nación dentro de la nación*.

La conjunción de esta autonomía con el proceso de regionalización, ha generado un nuevo escenario político cuya expresión externa no puede ser la diplomacia estatal tradicional ni la representación internacional del Estado unitario boliviano, en el sentido que él simboliza la totalidad, porque éstas le corresponden al Estado Plurinacional. Pero la *paradiplomacia* puede llegar a ejercer esa representación.

¿Por qué puede darse esta “ambivalencia”, entre una y otra forma de representación internacional? Porque la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, según el inciso II.4 del Artículo 255 de la

Constitución, se regirá con “respeto a los derechos de los pueblos indígena originarios campesinos”; y este principio otorga derechos de incidencia a los detentadores de esos derechos.

Esta novedosa situación obliga a salir del contexto y la definición tradicional aplicada a la *paradiplomacia*, por ejemplo, de la interpretación que dan autores como Aldecoa (2000), Aldecoa y Keating (2000), Cornago (2001; 2010), Gasol Varela (2010) y Salomón (2012). En común, estos autores la consideran como aquella práctica llevada a cabo por gobiernos subnacionales (municipal, estadual, etc.), en el entendido que el gobierno subnacional es el agente de la política externa de la ciudad o de la región, en particular en países federales, como Argentina o Brasil, e identificada con la práctica de acciones de baja política¹⁰; vinculadas en especial con la cooperación.

En el caso de la paradiplomacia derivada de las autonomías, ésta puede ejercer acciones de alta política, vinculadas con la gestión y negociación externa o internacional para la explotación o uso de territorios y recursos naturales propios de sus espacios de autonomía.

Salir de esa única visión de esta práctica internacional tal cual ha sido difundida y reconocida en la literatura contemporánea, que deriva de una concepción estado-céntrica tradicional de cuño westfaliano, es requisito fundamental para entender la proyección de una nueva visión de la misma derivada de los contextos internacionales donde ahora confluyen nuevos tipos de actores estatales, como los *Estados plurinacionales*, porque, como ha demostrado la evolución de las relaciones internacionales y de las formas de Estado, no existe una excluyente visión sobre la política y sus manifestaciones. De hecho, según Albó (2008), el tema de los recursos naturales, la lucha por su posesión y dominio ha estado presente en los movimientos indígenas de Bolivia, Perú y Ecuador y con ello se ha profundizado y ampliado también su percepción y lucha política.

Es entonces esa capacidad potencial que expresan las autonomías –indígena originario campesinas y las regionales- la que permite sostener que en un futuro no lejano, acciones de alta política, por vía de la *paradiplomacia*, podrán ser ejercidas por otros actores. Como ha señalado un trabajo reciente (Bernal-Meza, 2016), esta dinámica de cambios –internos e internacionales- conducen a la necesidad de redefinir la *paradiplomacia*, para lo cual hemos propuesto identificarla como:

“acciones permanentes u ocasionales, de actores nacionales, públicos o privados, no miembros de estructuras oficiales encargadas de las

¹⁰ Según el paradigma realista clásico que distingue entre “alta política” (diplomacia, seguridad) y “baja” política (comercio, cooperación, etc.).

relaciones internacionales del Estado, dirigidas a otro Estado-nacional o plurinacional, con el fin de influir sobre decisiones y conductas de actores nacionales de otro Estado o representar por sí sus propios intereses en el ámbito de las relaciones internacionales.”

Adicionalmente a estas dos prácticas de relacionamiento político internacional –la clásica diplomacia westfaliana y la más reciente paradiplomacia- se ha agregado una nueva modalidad de vinculación entre actores nacionales diversos, en el ámbito inter-estatal del escenario latinoamericano y que bien podrá ejemplificar la coexistencia con las anteriores. Esta es la que Evo Morales ha definido como *diplomacia de los pueblos*, propuesta por este Presidente en la Cumbre hemisférica de Mar del Plata, en noviembre de 2005.

La diferencia de ésta, respecto de la tradicional, está en el hecho que la diplomacia de los pueblos es impulsada desde la propia autoridad gubernamental; con lo cual el Gobierno y el Estado Plurinacional se vincularían, en el campo internacional, por vía de la diplomacia (westfaliana) y la diplomacia de los pueblos; mientras que las autonomías lo harían por vía de la *paradiplomacia*, aunque también es posible que lo hagan por vía de la diplomacia de los pueblos, ya que ésta, en su concepción, también hace referencia a las relaciones de pueblos a pueblos y otras relaciones entre actores no estatales o gubernamentales.

Proyección interna y externa de la plurinacionalidad

El Estado plurinacional de Bolivia otorga a las comunidades que lo integran distintos grados de autonomía. Crea un marco político diferente en general al de los países que mantienen la concepción estatal derivada de la tradición moderna occidental. Esta concepción boliviana, distinta a las restantes, se manifiesta en nuevas formas de relacionamiento político con otros países, como es la diplomacia de los pueblos.

Adicionalmente a las dos prácticas contemporáneas de relacionamiento político internacional –la clásica diplomacia westfaliana y la más reciente paradiplomacia- se ha agregado una nueva modalidad de vinculación entre actores nacionales diversos, en el ámbito inter-estatal del escenario latinoamericano y que bien podrá ejemplificar la coexistencia con las anteriores. Esta es la que Evo Morales ha definido como *diplomacia de los pueblos*.

Vargas (2013, 1), señala que “al igual que otras propuestas de los gobiernos de izquierda en Latinoamérica, como los de Venezuela, Ecuador y Nicaragua, la idea se enmarcaba dentro de la necesidad de gestionar una revolución democrática que trataría de cambiar el Estado y la sociedad en todas las áreas en

las que existiera un choque frontal entre los intereses de las mayorías y los intereses de las élites históricamente en el poder. Así surgieron debates académicos y políticos sobre los nuevos conceptos, como el *vivir bien* o el *buen vivir*¹¹, la lógica del Tratado de Comercio de los Pueblos¹² o la *diplomacia de los pueblos*, que serían parte de los nuevos parámetros de la nueva administración pública, radicalmente diferente a la lógica (que en sus respectivos países) que precedió a los citados gobiernos”

Esta interpretación de la diplomacia fue plasmada en las bases de la política exterior del Estado Plurinacional; formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos, 2006 – 2011 (2007, p. 174), aprobado por el Decreto Supremo N° 29272, de fecha 12 septiembre de 2007. Allí se señalaba que ella se sustenta en cinco pilares fundamentales: 1) Diplomacia de los pueblos, que busca escuchar, dialogar y trabajar para todos; antepone los intereses de la nación a los de un sector y antepone los principios de la vida a la lógica de mercado; 2) Ejercicio efectivo de la soberanía, que construye y desarrolla la capacidad articuladora del Estado y contribuye a proyectar nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica internacional; 3) Diversidad cultural, que comprende la convivencia pacífica, el respeto entre los pueblos y la práctica de la diversidad cultural, de las diferentes identidades, los múltiples códigos, creencias, expresiones y valores de quienes habitamos el planeta Tierra es el corazón de la Cultura de la Vida que promueven los pueblos originarios e indígenas de Bolivia; 4) Armonía con la naturaleza, que busca originar un desarrollo integral, diverso e integrador en armonía como la única alternativa para la vida en el planeta Tierra; 5) Reducción y superación de las asimetrías, que busca la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad y la reciprocidad que parte del supuesto equivocado de que todas las naciones y regiones somos iguales.

La diplomacia de los pueblos es el acercamiento de pueblos indígenas a pueblos indígenas, de empresario a empresario, de fuerzas armadas a fuerzas armadas, de políticos con políticos, tal como recopiló Fernando Cabrera en entrevista con Evo Morales para la Radio Nederland en diciembre de 2006¹³, y que más tarde fuera utilizado por el gobierno de la República Bolivariana de

¹¹ La idea del “vivir bien” está recogida desde el preámbulo de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y se encuentra también en varios de sus artículos. Ecuador tiene establecida en su Constitución la idea del “buen vivir”. Cita de Vargas.

¹² El Tratado de Comercio de los Pueblos es un instrumento inserto dentro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP). Cita de Vargas.

¹³ Disponible en <http://www.alterinfos.org/spip.php?article733>.

Venezuela¹⁴, lo que señala también el inicio de su proyección conceptual externa.

Más tarde, el presidente Morales afirmaría que la Diplomacia de los Pueblos era una diplomacia “más bien pública, pero diplomacia de los pueblos, no diplomacia de Estado a Estado” y que ella ahora influiría la diplomacia de Estado a Estado, de nación a nación.

Sin embargo, la diplomacia de los pueblos puede muy bien ser la representación internacional de la plurinacionalidad estatal que Evo Morales y sus colaboradores imaginaron como el nuevo proyecto fundacional.

Conclusiones

Como consecuencia de las luchas políticas y las movilizaciones de masas, en respuesta a las sucesivas crisis, divisiones y enfrentamientos que han caracterizado la historia del anterior Estado de Bolivia, se ha producido el reconocimiento de una diversidad, identificada ella en las comunidades indígena-originario-campesinas, regionales y departamentales; cuyos derechos han sido refrendados por el nuevo texto Constitucional.

La Constitución de 2009 reconoce a Bolivia como un Estado Plurinacional; en el cual existen distintas autonomías, que tienen derechos sobre territorios y recursos naturales en ellos existentes.

Confrontada la tradición de relacionamiento internacional entre Estados nacionales, dentro del sistema internacional westfaliano, con la realidad de autonomías que ejercen derechos sobre territorios y riquezas, formas de relacionamiento diplomático cuya praxis se limitaba a acciones de baja política, vinculadas con la cooperación entre y hacia regiones nacionales -como es considerada en la actualidad la paradiplomacia- pueden tener ahora incidencia sobre asuntos de alta política, vinculados con la negociación internacional de recursos naturales.

De esta forma, el ejercicio de la *plurinacionalidad* y de las *autonomías* tendrá significativo impacto sobre las relaciones internacionales y la praxis de relacionamiento entre unidades estado-nacionales, en el marco de un sistema internacional estado-céntrico, que es el que domina en el escenario político sudamericano.

Esta dinámica –de autonomías y formas de representación diversas- bien puede fortalecerse y profundizarse, en la medida que el proceso refundacional se da en el marco de un Estado que carece de presencia efectiva en muchas partes de su territorio y que no ejerce su autoridad nacional de manera homogénea en toda la extensión geográfica que la geopolítica internacional

¹⁴ Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2007.

describe en los mapas, y que se asocia a un pluralismo institucional donde el poder pareciera comenzar a desagregarse entre las distintas autonomías.

Se trata entonces de reconocer el hecho de que existe otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o territorio pero que implica el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos, sobre sus dominios territoriales y sobre las formas de institucionalidad; que conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación y que se expresará en el ámbito internacional en forma conjunta o paralela a la diplomacia del propio Estado.

Diplomacia (clásica), diplomacia de los pueblos y paradiplomacia, podrán ser así tres expresiones de relacionamiento internacional, que corresponderán, de forma respectiva, al Estado-nacional, el plurinacional y el de las naciones originarias.

En síntesis, desde la perspectiva de las ciencias políticas decimonónicas y de los estudios internacionales bajo la visión wesfaliana, el proceso boliviano conducido por Evo Morales, ha generado tres *tipos ideales*¹⁵. Aplicando la interpretación de Cerro (2008, 1), que define a tipos ideales de Estado como agentes principales de las relaciones internacionales¹⁶, el Estado Plurinacional, las autonomías indígena-originario-campesinas y la diplomacia de los pueblos, son “conceptos en relaciones internacionales”¹⁷, extraídos del conocimiento histórico de la experiencia política reciente de Bolivia. Dan origen a conceptos distintos (en el sentido que son diferentes a los de otras latitudes y países), que son explicativos de la evolución del pensamiento político y pasan a ser ejemplo de un país que persigue un modelo propio de inserción internacional; un país que se hace de sí una idea propia del papel a desempeñar en el mundo.

Bibliografía

Albó, X. (2009), Larga memoria de lo étnico en Bolivia, con temporales oscilaciones. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 19-40.

¹⁵ Según la interpretación clásica de Max Weber.

¹⁶ Cerro identifica en la historia de las relaciones internacionales de Brasil cuatro paradigmas, que tienen al estado como referencia permanente: liberal-conservador, desarrollista, normal o neoliberal y logístico. Cfr. Cerro (2008, 67-90).

¹⁷ Recordemos que, para Cerro “Um conjunto de conceitos, quando entrelaçados pela função de dar compreensão a determinado objeto de estudo na área das ciencias humanas, conduz, em nosso entender, à teoria” (Cerro, 2008, p. 1).

- Aldecoa, F. (2000), La paradiplomacia en la Unión Europea. En *Las relaciones internacionales de las regiones*. Editado por F. Aldecoa y M. Keating. Madrid: Marcial Pons: 53-82.
- Aldecoa, F. y Keating, M. (2001), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 238 páginas.
- Bernal-Meza, R. (2012), El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior. En *Asuntos de América Latina*. Editado por R. Bernal-Meza y S. Alvarez. Santiago. Universidad de Santiago: 17-51.
- Bernal-Meza, R. (2015), Paradiplomacia y Regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 35 (3): 605– 627.
- Bernal-Meza, R. (2016), Paradiplomacia, Autonomías y relaciones exteriores: nuevas perspectivas a partir del caso boliviano. En *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Editado por N. Cornago, S. González y C. Ovando. Santiago: RIL Editores (en prensa).
- Bernal-Meza, R. y Christensen, S.F. (2012), Latin America’s Political and Economic Responses to the Process of Globalization. En *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*. Editado por M. Nilsson and J. Gustafsson Basingstoke: Palgrave Macmillan: 16-35.
- Bernal-Meza, R. y Quezada, A.C. (2015), Influencia de la concepción del Estado Plurinacional en la política exterior de Evo Morales. Impactos en las relaciones boliviano-chilenas. En *XIV Encuentro Boliviano-Chileno de historiadores, intelectuales y científicos sociales*. Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile, IDEA, 12-14 de agosto de 2015.
- Bolivia (República Plurinacional de). (2009), Constitución Política el Estado. La Paz
- Cornago, N. (2001), “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación”. En *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las regiones*. Editado por F. Aldecoa y M. Keating. Barcelona: Marcial Pons, pp. 55-78.
- Cervo, Amado. (2008), *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Editora Saraiva.
- Cornago, N. (2010), La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En *La política internacional subnacional en América Latina*. Editado por L. Maira. Buenos Aires: El Zorzal, pp. 107-134.
- Crabtree, J. (2009), Una historia de tensiones no resueltas. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 9-18.

Ernst, T. y Schmalz, S. (2012), ¿Hacia una doble descolonización? Bolivia a cinco años de gobierno de Evo Morales. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. La Paz: Plural Editores: 7-29.

García Linera, A. (2004), Autonomías regionales indígenas y estado multicultural. En *La descentralización que se viene*. Editado por AA.VV. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Plural; pp. 271-343.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/5.2.pdf>; Visitado el 11 de septiembre de 2015.

Gasol Varela, C. (2010), Paradiplomacia e integración regional en el contexto de la globalización y la democratización. Aspectos constitucionales e internacionales. La experiencia del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur. En Gasol V., C. e Iglesias, *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, Buenos Aires: CARI y CEBRI. pp. 35-136.

Gray, G. (2009), Relaciones estado/sociedad en Bolivia: la fuerza de la debilidad. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 125-144.

Jost, S. (2012), Notas críticas respecto al proceso boliviano de la Constitución: retrospectiva y perspectiva. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. La Paz: Plural Editores, pp. 55-75.

López Bárcenas, F. (2007), *Autonomías indígenas en América Latina*. La Paz: Textos rebeldes, 62 páginas.

Luchetti, J. (2012), La Unión de Naciones Sudamericanas como instancia de diálogo político regional. En *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*. Editado por R. Bernal-Meza y S. Quintanar. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro, pp. 285-300.

Morales, J. A. (2009), Bolivia en el Mundo: sus relaciones económicas internacionales. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente.*, pp. 237-261.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2007), *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas: Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. www.institutopedrogual.edu.ve/index.php?option=com...task. Visitado el 31 de agosto de 2015.

Roca, J. (2009), Regionalismo, revisitado. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz. Plural: 71-92.

- Rojas Piérola, R. (2009), *Estado, territorialidad y etnias andinas*, La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 362 páginas.
- Santos, B. (2010), *Refundación del Estado en América Latina*. La Paz: Plural editores y CESU-UMSS, 162 páginas.
- Salomón, M. (2012), A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. En *Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Editado por Leticia Pinheiro e Carlos R.S. Milani (orgs.). Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 269-300
- Romero Pittari, S. (1989), *El Nuevo Regionalismo*. Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Documento de Trabajo No. 02/89, Febrero 1989. Presentado en la Conferencia “Bolivia después de la Hiperinflación”. Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Diciembre de 1988. www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1981-1990/iisec-dt-1989-02.pdf. Visitado el 7 de agosto de 2015.
- Radhuber, I. (2012), Política hidrocarburífera y reorganización del Estado en Bolivia. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. *op.cit.*, pp.191-221.
- República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2007), *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas: Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. www.institutopedrogual.edu.ve/index.php?option=com...task Visitado el 31 de agosto de 2015.
- Stefanoni, P., Ramírez, F. y Svampa, M. (2008), *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*, Querétaro: Ocean Sur, 99 páginas.
- Vargas Z., Andrés. (2013), “Reinterpretando la Diplomacia de los Pueblos”, *Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad del País Vasco, (17): 1-21.

Raúl Prebisch y el Plan para los estudios de Economía de la Universidad de Buenos Aires en 1948*

*Raúl Prebisch and the plan for Economics' studies
at the University of Buenos Aires in 1948*

Mariano Arana**

RESUMEN

Este trabajo sintetiza la frustrada creación de la Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires en el año 1948. Indaga sobre el aporte de Raúl Prebisch a ese proyecto, mediante la revisión de las ideas expresadas en su propuesta de plan de estudio, programas de materias, clases y documentos sobre el estado de la enseñanza y ciencia económica entre 1945 y 1948. El cambio curricular desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas propuso relegar contenidos contables, matemáticos y de derecho, en favor de una profundización teórica con aplicación nacional y regional. El perfil pensado para los economistas de la UBA se alejó de los aspectos profesionales y

* Agradezco especialmente a los doctores Diego Ezequiel Pereyra, Hernán González Bollo y Eduardo Scarano por sus valiosas aportaciones y quedan eximidos de los posibles errores que son de total responsabilidad del autor. Se desea agradecer también la colaboración del personal de la Biblioteca Prebisch del Banco Central de la República Argentina y de la Biblioteca Hernán Santa Cruz en Santiago Chile, por el auxilio y la predisposición brindados en la indagación bibliográfica.

** Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas por la UBA, Especialista en Economía Política con mención en economía argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Docente de Historia del Pensamiento Económico de la UBA.

se acercó a los científicos y políticos, con una mirada crítica de las teorías dominantes y reflexivo de las relaciones centro-periferia.

Palabras clave: economistas, Raúl Prebisch, planes de estudio, Facultad de Ciencias Económicas

ABSTRACT

This paper synthesizes the frustrated creation of the Economics career at the University of Buenos Aires in 1948. It inquires about the Raúl Prebisch's contributions to that project, by revising the ideas of his proposal of the studies plan, syllabus, classes and documents about the state of the economics learning and the economic science between 1945 and 1948. The change of curricula developed in the Faculty of Economic Science proposed to reduce accounting, math and law knowledge, in order to deep theoretical issues with national and regional applications. The suggested profile for UBA's economists warded from professional aspects, and emphasized the scientific and political ones, with a critical vision about the main stream theories and reflexive about center-periphery relationships.

Keywords: economists, Raúl Prebisch, syllabus, Faculty of Economic Sciences

Introducción

En las historias del pensamiento económico es común encontrarse con el estudio de la formación de ideas aplicadas a la política económica -modelos de equilibrio parcial, desequilibrio agregado, etc.- o que hacen abstracción de la política económica, como es típico en los modelos de equilibrio general. En el primer caso, se admite la explicación de ciertos contextos, en el segundo, debido a su pretensión abstracta y universal, se los excluye adrede. Sin embargo, ambos enfoques comparten la centralidad en la teoría, en su consistencia lógica y por ende, si es posible alguna explicación histórica aparece normalmente una *historia interna*.

Es difícil encontrar estudios a propósito de las reflexiones ocurridas en el interior de las universidades y demás instituciones que forman, transmiten y legitiman saberes. Incluso cuando se trata de historias biográficas, es extraño hallar notas sobre contenido de cursos o seminarios. En cambio, este tipo de referencias suele aparecer en un estilo de historia: la que se enfoca en la reciente institucionalización de las Ciencias Sociales (Coats, 1996).

Estas carencias generales de la historia del pensamiento económico se potencian en Argentina por la escasez de estudios de cualquier tipo. Tal es el vacío, que incluso en el pensador económico más estudiado de la región, Raúl Prebisch, difícilmente puede encontrarse algún trabajo dedicado a su pensar y hacer en la Universidad. Es de notar que una gran parte de los voluminosos trabajos destinados al pensamiento de este economista hayan eludido sus propuestas de estudio, excepto por las notas de su curso de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) en 1945. Asimismo, dentro de los registros del paso de Prebisch por la Universidad cabe destacar los diálogos que publicara Mateo Magariños (1991), la entrevista que le realizó David Pollock un año antes de su fallecimiento (Pollock y otros, 2002), un artículo de Manuel Fernández López (2008) y la biografía de Edgar J. Dosman (2008).

Dentro de las contribuciones que se han ocupado de estos saberes, resulta significativa la ausencia de los primeros planes de estudio diseñados para los economistas en la FCE-UBA durante el siglo pasado, aunque esta Universidad fuera la primera en crear una Facultad de Ciencias Económicas en América Latina y una de las primeras en disponer de una Licenciatura en Economía en la región.

Prebisch participó de la creación del primer Plan de Estudios para economistas de Buenos Aires en 1948, cinco años antes de la instrumentación efectiva de la primera Licenciatura en Economía en la FCE-UBA (el denominado Plan “D” de 1953). Dicho Plan no es reconocido como legítimo antecedente de los economistas y raramente es mencionado. Además, Prebisch formó parte de la Comisión de Reforma del Plan de Estudios de esa Facultad, que dio forma al Plan aprobado por la FCE-UBA en 1948. Y aunque aquel Plan no fue instrumentado se convirtió en el primer antecedente de la puesta en marcha del Plan de Estudios de 1958 (Plan “E”), por el cual se creó la Licenciatura en Economía Política, la que tomaría una distancia significativa con respecto a los estudios para Contador Público Nacional, tal como se había pretendido en la FCE-UBA diez años antes.

El problema entonces no solo implica la historia de cómo pensar y hacer economía, sino que radica en la dirección del estudio y la elección del objeto. El resultado es un desbalance entre el volumen de trabajos dedicados al estudio conceptual del *subdesarrollo y/o centro y periferia*, y una falta de debate de igual dimensión en los procesos de formación, legitimación y difusión de aquellas ideas.

Este trabajo tiene como objetivo realizar una síntesis parcial e introductoria de algunos hechos académicos de relevancia ocurridos durante el cambio curricular propuesto -aunque no instrumentado- para los economistas en Buenos Aires entre 1945 y 1948. Se realizará un inventario de los documentos que han

tenido poca o nula referencia, pero que hacen a los inicios de la Economía Política como disciplina separada de la de Contador Público en la FCE-UBA y por extensión, como precedente de mayor relevancia en Argentina. También se analizará la propuesta de Prebisch comprendida entre esos años en relación a los planes que le sucedieron: el anteproyecto del Delegado Interventor Pedro J. Arrighi y el Plan de Estudios final, que data de octubre de 1948. De este modo se podrán conocer las principales ideas sobre el espacio académico de los economistas, el contenido de sus estudios y el impacto que tuvieron las ideas de Prebisch en las reformas curriculares de esta Facultad. Así, se amplía el *pensar económico* no solo en las obras teóricas sino también en las reflexiones sobre la Universidad.

Si bien se trabajará con documentos originales y contribuciones de la época (principalmente por la falta de seguimiento histórico que tuvo el tema), es preciso aclarar que este trabajo tiene carácter de insumo de la producción, es decir, es una contribución intermedia, un capítulo más de una historia del pensamiento económico y de la constitución del *campo* de los economistas en Argentina. Es bien sabido que los planes de estudios acompañan -con cierto retardo- al resto de los espacios sociales. En esta línea de interpretación, se pretende poner en evidencia las reflexiones sobre los perfiles y las funciones sociales de los economistas a través de la elección de contenidos en sus planes de estudio y en relación con los acontecimientos de la época.

El camino de los licenciados en Economía

El estado de la enseñanza e investigación en Ciencias Sociales en las universidades argentinas fue revisado por el Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, a cargo de Gino Germani, en 1958. Allí, la evaluación de Jorge Graciarena señaló que las carreras económicas en el país estaban asociadas con la formación de Contadores Públicos y el agregado de cursos de Economía se daba solo de forma accesorio. Los planes de estudio para 1958 se estiman uniformes debido a la influencia que tuvo la UBA sobre el resto de las universidades. Diez años después de la reforma trunca de 1948, las Ciencias Económicas seguían teniendo la misma estructura contable-jurídico-matemática de la que Prebisch y muchos otros habían renegado. Seguían dominando las carreras de cinco a seis años, de contenidos mayoritariamente contables, distribuidos en clases magistrales con escasa vinculación investigadora y con poca capacidad de elección por parte del estudiante (Germani y Graciarena, 1958). Como se verá, una imagen bastante distinta de la

antes planteada por Prebisch, que se expresaría tímidamente en el Plan de Estudios de 1948.

Si bien el Plan de 1948 no se hizo efectivo, sentó importantes precedentes para el curso de los cambios futuros. En los trabajos publicados durante la creación del Plan de Estudios “E” en la FCE-UBA, uno de los integrantes más activos en la comisión de reforma manifestó la influencia que había tenido el Plan aprobado por la Facultad en octubre de 1948 en la separación de las carreras de Contador Público y la de Licenciado en Economía, elaborado con activa participación de Prebisch (Reig, 1958: 247).

Es notable que en la referencia donde Prebisch (1983) realiza una síntesis de su vida intelectual no se mencione su adhesión al neoclasicismo en la etapa previa a 1943. Hasta ese año se desempeñó en distintos espacios de la función pública y llegó a ser el creador y gestor del Banco Central de la República Argentina en 1935. Abandonó la función pública en 1943 para orientarse, durante los cinco años siguientes, al trabajo en la FCE-UBA. Allí el economista-docente tuvo por primera vez la oportunidad de ordenar su pensamiento a la luz de la crisis de 1929. Fue en estos años cuando delineó su reflexión sobre el lugar del Estado en el desarrollo económico y sobre las distinciones entre centros cíclicos y periferia.¹

Prebisch formó parte del cuerpo docente de la FCE-UBA, que en aquel momento no tenía la carrera de Economía y únicamente contaba con el Doctorado en Ciencias Económicas como entrenamiento formal para quienes quisieran dedicarse a esta disciplina. La falla de los contenidos para entrenar economistas se hacía manifiesta. Con el objetivo de lograr dicha práctica, el autor dejó ver sus principales ideas en tres lugares que serán estudiados a continuación: En primer lugar, se hallan los cambios progresivos en los contenidos de los programas de su materia Economía Política (Dinámica Económica), donde resulta evidente la mudanza de sus ideas sobre el ciclo, desde lo monetario hasta los procesos de industrialización. En segundo lugar, aparecen las clases de aquel curso que se pudieron dactilografiar gracias al trabajo de sus estudiantes y colegas. En tercer lugar, se encuentran algunos de sus borradores sobre la reforma de los planes y sobre el desarrollo de la Economía Política como disciplina científica en Argentina.

¹ Pese a reconocer que aquellos años fueron centrales en sus reflexiones sobre el sistema económico, Prebisch no destina más que un párrafo de los más de ochenta que explican los cambios en su forma de pensar.

De los ciclos monetarios a los centros cíclicos y la periferia

Prebisch fue profesor titular del segundo curso de Economía Política, denominado Dinámica Económica². En su programa del año 1944 mostró las preocupaciones monetarias asociadas con las explicaciones del ciclo y dejó ver las escasas posibilidades que tenía la política monetaria para fortalecer el crecimiento económico, en vistas al debate reciente entre John M. Keynes y Harry D. White sobre las instituciones de gobierno financiero multilaterales de Bretton Woods. La unidad XII de aquel programa proponía “alterar la composición de las importaciones y adecuarlas al plan industrial [...]. La industria como elemento fundamental del crecimiento económico y demográfico” (Prebisch, 1944). El programa se caracterizó por enfatizar el lugar de los ciclos y las crisis argentinas.

A diferencia del programa de 1944, el de 1946 incluyó teoría sobre el ciclo económico, la hipótesis sobre el desarrollo regular, las diferencias entre los grandes países industriales y exportadores de capitales, junto con la hipótesis de las ondas largas del desarrollo económico. Su preocupación por la circulación internacional de los ingresos, parece un antecedente inmediato de las asimetrías en la difusión del progreso técnico propio de sus escritos de 1949. Demostró una mayor nitidez para evaluar el declive de Gran Bretaña y el ascenso de Estados Unidos y dedicó una unidad al ciclo económico argentino y a las teorías generales de los ciclos. Además de concentrarse en los ciclos, este programa se caracterizó por la incorporación de preocupaciones teóricas, no solo en cuanto a su revisión y crítica de Keynes sino también en el desarrollo económico. Esta tendencia siguió durante 1947 al incorporar a su programa economistas como Nicolai Kondratieff (conocido por los ciclos que llevan su nombre), Tougan-Baranowsky y Rosa Luxemburgo. También tuvo una mirada sobre contribuciones de Irvin Fischer, Gustav Cassell, Silvio Gessel, John Williams, Frank W. Taussing, Wesley Mitchell y Gottfried Haberler. Por último, revisó el debate keynesiano de la mano de su fundador junto con las lecturas de Joan Robinson y Alvin Hansen. Resulta notable destacar que en la unidad VIII denominada “Otras Teorías del Ciclo y la Previsión Económica”, se pregunte sobre “el problema de los ciclos y su control”. Es algo que no parece evidente en sus programas anteriores y pone de manifiesto la necesidad de controlar el ciclo no exclusivamente con política monetaria y es por ello que Prebisch indaga sobre teorías marxistas y keynesianas como algo distinto de lo que él

² Contó con la colaboración de Julio Broide como profesor adjunto entre 1944 y 1948, año en que se sumó Lucas M. Galigliana.

identificaba como teorías monetarias, donde estudió a autores como Hayek, Mitchell, Haberler y Wicksell. Pese a incorporar una gran cantidad de autores extranjeros, parece que Prebisch estaba revisando con una mirada crítica aquellas explicaciones sobre el ciclo. El programa termina con dos unidades dedicadas a la evaluación exhaustiva de los ciclos en Argentina.

La preocupación teórica de cara a la explicación y aplicación local se hacía cada vez más evidente y sin embargo, las diferencias económicas entre Estados Unidos y Argentina aún no se expresaban como generalidades de centro cíclico y periferia. Recién en 1948 -el último año de Prebisch en la UBA- hubo una sección destinada al “desarrollo del ciclo en el centro y la periferia”. Esta vez no comenzó sus clases indagando acerca de la circulación monetaria sino sobre la “necesidad de una teoría dinámica”. Se trató de una forma singular de entender el crecimiento económico. Solo después de explicar el par centro-periferia y poner la mirada en el comercio y el progreso técnico, aparecieron los aspectos monetarios orientados exclusivamente a la teoría del ciclo. Prebisch nutrió el programa de sus propios ensayos anteriores, con la novedad de embeber los aspectos nacionales en la preocupación por la periferia latinoamericana.³

De 1944 a 1948 aparecen constantemente las preocupaciones monetarias, aunque van perdiendo su lugar dentro de las explicaciones del ciclo económico. Prebisch muta sus ideas sobre las posibilidades del gobierno del ciclo a medida que descubre que los aspectos monetarios ya no alcanzan, e indaga críticamente sobre las teorías del ciclo dominantes: el marginalismo, el keynesianismo y algunos enfoques del marxismo. Por otro lado, son evidentes sus intenciones de colocar en el inicio del programa cada vez más teoría y dejar para el final su aplicación en estudios locales. Como se verá, estas ideas se transmiten con mayor claridad en su propuesta del Plan de Estudios para los economistas de la UBA.

Las clases de Dinámica Económica

En su clase inaugural del curso de Economía Política (Dinámica Económica), en abril de 1945, Prebisch se lamentó de no haber encontrado el apoyo teórico que requirieron sus ocupaciones prácticas de años anteriores. Señaló que la tarea práctica normalmente tendía a alejarlo de las indagaciones teóricas. Comparó la teoría enseñada en la Universidad con mapas viejos, a los

³ Acorde con lo señalado por Pérez Caldentey y Vernengo: “porque estaba convencido de que el ciclo argentino y sus características no eran específicos de ese país, sino que eran más bien manifestaciones y características del funcionamiento de un proceso global, de un ciclo universal.” (Pérez Caldentey y Vernengo, 2012: 20).

que hay que enmendarles los errores y actualizarlos. Estimó que los planes de estudio resultaban absurdos para el estudiante. Reclamó en primer lugar, la separación de las carreras para contadores y economistas y en segundo lugar, el entrenamiento de profesores y estudiantes en el extranjero.⁴

Como buen conocedor de su formación de grado, sugirió también modificaciones para los contadores. Sin embargo, lo que interesa aquí es reconocer que las ideas centrales del autor en el Plan de Estudio de 1948, habían sido bosquejadas varios años antes. Prebisch señaló que:

El plan [para economistas] debiera tener materias básicas con el mínimo de derecho y legislación, como no sean conceptos muy generales sobre las instituciones jurídicas y el Estado. En cambio, habría que dar mucha más intensidad al estudio de la economía y el medio social, histórico e institucional en que se desarrollan los fenómenos económicos. Las materias optativas debieran poder combinarse en grupos que permitan por lo menos estas *tres especializaciones: moneda, bancos y ciclos económicos; industria y comercio internacional; y finanzas y administración*. Habría que abrir ampliamente la carrera de economista al bachiller, sin las trabas indecibles con que hoy se dificulta su acceso (Prebisch, 1993^a: 445. La cursiva es nuestra).

Esa clase inaugural, además, contuvo lo que podría haber sido un prólogo al *Manifiesto Latinoamericano* cuando el autor afirmó la necesidad de dar explicación a las realidades de América Latina, como otro aspecto diferente del mismo fenómeno internacional. No pretendió disponer de dos teorías separadas del mismo acontecer, sino contribuir a aspectos que reconocieran las realidades dispares que estaba provocando la economía internacional de posguerra a través de la propagación internacional de las fluctuaciones cíclicas. La

⁴ Aunque se lamentó de los escasos instrumentos para que la Facultad desempeñara esa tarea: “Es urgente cambiar la forma presente de las cosas. Mencionaré dos puntos de los varios que habría que tocar: la reforma de los programas y el envío de estudiantes y egresados capaces a perfeccionarse en el extranjero [...]. Nuestros programas son absurdos. Que yo sepa, no hay facultad o escuela importante de economía en el mundo que los tenga parecidos. Se confunden entre sí carreras muy dispares y se agobia al estudiante con un recargo impresionante de materias que no contribuyen a formar su cultura general, ni su preparación científica, ni sus aptitudes técnicas.” (Prebisch, 1993^a: 444).

industrialización y las políticas activas apuntaban a evitar o atenuar depresiones, al perfeccionamiento del capitalismo.

En 1947 Prebisch renunció a su cargo como profesor titular en la FCE-UBA argumentando cuestiones de salud. La Facultad no le admitió la renuncia pero le otorgó una licencia. Entre su renuncia y la expulsión de la Facultad, presentó el curso de Economía Política (Dinámica Económica) en junio de 1948⁵. Su clase fue dactilografiada por dos de sus estudiantes y corregida por el profesor adjunto de su cátedra, Julio Broide. Para ese entonces Prebisch creía firmemente en una crisis severa del pensamiento económico y tenía avanzadas sus ideas sobre J. M. Keynes, de quien había publicado ya su *Introducción a Keynes* el año anterior, a pedido de Daniel Cossio Villegas, el entonces director del Fondo de Cultura Económica. En esa clase mostró una perspectiva negativa sobre la precaria formación científica de la Facultad y los problemas que los economistas tenían al reconstruir su ciencia luego de la Gran Depresión. Pidió la simplificación del Plan de Estudios, quitar contenidos innecesarios y agregar más teoría económica que permitiera orientar nuevas investigaciones, formar posgraduados y seleccionar estudiantes que alternaran la investigación con funciones prácticas.

Estimó que la economía se había vuelto una ciencia inepta, que provocaba “el círculo vicioso de profesores deficientes, malos alumnos y peores economistas”. Incluso creyó que los aportes keynesianos eran de corto alcance, no tan distintos a los que habían entrado en crisis. En esta línea reclamó “desligarse de ciertas teorías extranjeras que nos están perturbando el análisis hace muchos años” (Prebisch, 1993^b: 495). El perfil que Prebisch tenía en mente era el de un economista con capacidades teóricas, conocedor de la realidad nacional y del lugar de la región latinoamericana en el mundo.

Las ideas centrales de los textos auxiliares

Además de sus clases existen otros documentos que permiten estimar las ideas del economista sobre los planes de estudio. En 1946 durante su

⁵ Prebisch indica que, luego de la salida de Arrighi, le pidieron la renuncia y accedió. Dijo: “pensé en hacer un escándalo, pero en una dictadura [...], donde no puedes publicar nada en los diarios, donde no puedes protestar, me exponía incluso a que me llevaran a la cárcel” (Magariños, 1991: 128). Una parte del texto introductorio a su clase fue publicado en 1950 en la *Revista del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas* en la Universidad Nacional de Asunción bajo el título *Estudio de las ciencias económicas en la Facultad de Buenos Aires*.

participación en una conferencia sobre regulaciones monetarias organizada por el Banco de México fue invitado a diseñar un plan para la nueva Facultad de Ciencias Económicas de Santo Domingo, República Dominicana. El 14 de diciembre de ese año escribió sus *Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudio de la Facultad de Ciencias Económicas (Bases para la creación de una Escuela de Economía en la República Dominicana)*. Este documento sería la base del que se utilizaría dos años después para la reforma propuesta en la FCE-UBA, donde resuenan la necesidad de seleccionar rigurosamente a los estudiantes, la preferencia por la profundidad frente a la extensión de los estudios, el énfasis en la investigación y en la mirada sobre los problemas nacionales.

El segundo documento fue precisamente el Plan de Estudios que Prebisch armó para discutir en la comisión de reforma bajo el título de *Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas*. En breves líneas sintetizó los tres problemas principales de la enseñanza vigente: 1) La falta de simplicidad de los planes de estudio. Su excesiva extensión y recargo de materias. La superposición de carreras. 2) La dedicación del profesorado con escasa orientación a la investigación. Muchas veces “meros expositores de doctrinas corrientes” y mal remunerados. 3) El poco tiempo al estudio que dedicaban los alumnos debido a sus necesidades de trabajar y estudiar al mismo tiempo. Prebisch prefirió la graduación de una cantidad limitada para mejorar la calidad de los egresados. Sostuvo que “con 10 egresados por año sería suficiente” elegidos mediante una “selección severa”. En síntesis, los problemas de la formación de economistas estaban relacionados con la estructura de contenidos y los métodos de enseñanza, pero también con los recursos de los que disponían los profesores y los alumnos, los cuales les permitirían una dedicación mayor a la corriente (Prebisch, 1948^a).

El último escrito de 1948, *El posible desarrollo de la teoría económica en la Argentina*, se refirió a la sección de los *Anales* que la Academia Nacional de Ciencias Económicas permitiría publicar como trabajos de investigación con un perfil crítico de los nuevos desarrollos teóricos. Aquí volvió a apuntar sus críticas a los aportes de la teorías clásicas y keynesianas “que pretenden abarcar implícitamente todos los fenómenos de la realidad económica” acusándoles de su “falso sentido de universalidad” porque “el prurito de generalización nos viene de afuera”. Igual que años atrás, pensó la necesidad de aportar un conocimiento general desde las particularidades de un país periférico. Indicó que los economistas ignoraban aspectos esenciales del funcionamiento del sistema económico. Señaló esos aportes como precarios, dogmáticos y faltos de realidad. Con mayor énfasis que años atrás -tal vez por el estudio más profundo de la obra de Keynes para publicar su *Introducción a Keynes-* se desencantó del estado de los conocimientos y estimó una oportunidad para realizar aportes

parciales desde la periferia hacia una “teoría general de conjunto”. Por ello guardó esperanzas respecto del nuevo Plan de Estudios y expresó: “Es de esperar que la reforma que estudian en estos momentos las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires corrija definitivamente estos defectos fundamentales de nuestra enseñanza.” (Prebisch, 1948^c: 5).⁶

La UBA, la FCE y la reforma

El golpe de Estado en Argentina de 1943 había cambiado radicalmente la relación entre la dirección del Estado y la Universidad. La primera etapa de la intervención de los militares en el poder provocó grandes conflictos en la vida universitaria. Las sucesivas intervenciones y cambios en la conducción, la represión del movimiento estudiantil, la depuración docente y el control de gestión fue estimada a veces como un “interno desgarramiento” de la Universidad.

Las elecciones de 1946 no cambiaron significativamente el conflicto. El entonces presidente, Juan Domingo Perón, señaló que la Universidad estaba separada del pueblo. Entendió la reclamada democracia universitaria bajo el concepto de autarquía, como una democracia limitada. La verdadera democracia -sentenció-, no significaba autonomía sino la interpretación de los intereses populares (Pronko, 2000: 17). Esta concepción se tradujo en la nueva ley universitaria N° 13.031 de 1947, que se mantuvo vigente hasta 1954. El texto se encargó de delimitar la autonomía en la esfera docente, científica y técnica, y la eliminó de la gestión o dirección política. La nueva ley formalizó la sujeción de la vida universitaria al Poder Ejecutivo y de este modo, delimitó formalmente el conflicto⁷.

⁶ No existen publicaciones en los *Anales* de 1948 que hagan referencia a lo que Prebisch expuso en este borrador. De hecho, desde 1948 hasta 1956 no se publicaron los *Anales* de dicha Academia, cuyas actividades se redujeron significativamente desde 1952.

⁷ La ley permitía al Poder Ejecutivo elegir directa o indirectamente a las autoridades (rector, decano, profesores titulares), las mismas que conformarían el Consejo Universitario y los Consejos Directivos de las Facultades. El artículo 3 reconocía en las funciones de la Universidad “Acumular, elaborar y difundir el saber y toda forma de cultura, en especial la de carácter autóctono, para la conformación espiritual del pueblo” (Ley N° 13.031. Nuevo Régimen Universitario, 1947) y el proyecto elevado al congreso (conocido como la ley Guado) señaló que no había deseos de imprimir rumbos en el sentido docente y de enseñanza “pero sí en el aspecto social, en su relación con el pueblo.” (Pronko, 2000: 37).

Cuando asumió el cargo de Delegado Interventor Pedro J. Arrighi señaló, en su discurso pronunciado en la FCE-UBA el 25 de octubre de 1946, que era hora de recuperar los valores espirituales en la Universidad que, alejada del sentir popular, muchas veces había actuado contra el pueblo. Pidió *argentinar* la Universidad para liberar a la Nación de los problemas económicos. Para ello, sería necesario “una profunda y seria modificación de los planes de estudio, una serena revisión de sus actuales cuadros docentes y un mejor reordenamiento administrativo [...]. Debe dársele a los planes de estudio una orientación humanista y argentinista” (Arrighi, 1947^a: 9). Para el Interventor los saberes universitarios debían contribuir al Estado, por ejemplo, revisando y perfeccionando el Plan Quinquenal, que mostró concentrarse en los problemas de industrialización, energía, comercio exterior y seguridad social (Arrighi, 1947b).

Aquí no hay espacio para revisar todos los cambios en relación con la Universidad. Los tres hitos que sintetizan el accionar formal del peronismo en su relación con el núcleo universitario fueron: la ley 13.031 de 1947, la reforma de la constitución de 1949 y la Ley 14.297 de 1953. En los tres casos los grandes lineamientos fueron similares: se acusó a la Universidad de separarse de los intereses populares y se legisló y ejecutó para limitar la pretendida autonomía académica.⁸ No obstante, esta nueva configuración del espacio universitario también propuso el régimen docente de dedicación exclusiva, una revaluación en la investigación ordenada en torno a los Institutos afines, un énfasis en la creación de medios de difusión, cambios en los contenidos enseñados -en varios casos, directamente sobre los planes de estudio- y una específica incorporación de contenidos nacionales. Además de los conflictos políticos de gestión y control, otro de los cambios significativos respecto de la primera etapa fue sin dudas la expansión de la matrícula estudiantil.⁹ Las tres

⁸ Pese a ello, resulta interesante señalar que “Una y otra vez se ha insistido en condenar la Universidad peronista en función de su carácter totalitario, regimentador, falto de nivel científico, o en ponderarla teniendo en cuenta el proceso de democratización que la misma habría incentivado con su política de becas, cese de arancelamientos, ingreso libre, creación de nuevos edificios [en 1948 la FCE-UBA mudó su edificio al que ocupa actualmente]. Creemos que el análisis un poco más profundo debe desembarazarse de estas dos visiones y focalizar la universidad del peronismo en el segmento mayor de la historia de la universidad y su carácter de clase.” (Mangone y Warley, 1984: 64). Se pueden revisar distintas apreciaciones del significado del peronismo en la Universidad en Buchbinder (2010), Mader (2002), Halperín Donghi (2013), Pronko (2000) y Romero (1998), entre otros.

⁹ Entre 1947 y 1955 la cantidad de estudiantes universitarios en el país pasó de 51.272 a 143.452. La matrícula creció particularmente en la Universidad de Buenos Aires, que

propuestas estudiadas en el Plan de Estudios de 1948 estarían en sintonía con una parte importante de los requerimientos legislativos (Ley N° 13.031. Nuevo Régimen Universitario 1947, Art. 2).

La comisión asesora del nuevo Plan de Estudios

El 29 de mayo de 1948 en la FCE-UBA se creó la Comisión Asesora de la Reforma del Plan de Estudios que estuvo dirigida por Pedro J. Arrighi (Delegado-interventor) e incluyó la participación de Carlos Correa Ávila (Secretario), Alberto Baldrich, Héctor Bernardo, César H. Belaunde (Prosecretario y Tesorero), José F. Domínguez, Guillermo J. Watson, Carlos A. Lenna, Emilio M. Llorens, Alberto Hernández, Evaristo Medrano, Delfino Pérez, Evaristo Piñon Filgueira, Antonio Lascurain, Francisco Valsecchi y Raúl Prebisch. Allí se presentó un trabajo de base para discutir los planes de estudio, realizado por Arrighi, Correa Ávila y Tibbiletti.

La comisión trabajó con varios recursos, algunos de ellos publicados en la nueva *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* en agosto de 1948, que contenía: 1) los antecedentes de encuestas a docentes realizadas durante cuatro años anteriores, a propósito de la separación de las carreras; 2) una consulta a las universidades del exterior; 3) el informe de Daniel Cossio Villegas sobre los errores en la enseñanza de las ciencias económicas, acompañado de una propuesta de Plan de Estudios para el Doctorado en Economía; 4) el proyecto de los profesores Baldrich y Watson; 5) la opinión del ex decano de la Escuela de Ciencias Económicas de Cuyo, Guillermo Cano; 6) las consultas realizadas al Colegio de Doctores y Contadores Públicos Nacionales, a la Corporación de Economistas Católicos, a la Asociación de Estudiantes de Ciencias Económicas y al Centro de Acción Católica de Ciencias Económicas; y 7) el proyecto de Raúl Prebisch.

A fines de 1947, la encuesta realizada a más de 38 profesores mostró que 21 de ellos consideraban necesario separar las carreras de Contador y Economista. La mayoría optó por una separación completa, mientras que 9 no emitieron juicio y solo 8 de ellos consideraron que no era necesaria tal separación. Del total de profesores que respondieron la encuesta, 25 consideraron que era necesario intensificar los contenidos del ciclo económico (en lugar del contable

pasó de disponer del 41% del total al 52% entre esos años. El caso de la FCE-UBA no estuvo exento de tal crecimiento. El total de alumnos regulares en el año 1947 era 5.971 y en 1955 se contabilizaron 14.948 (Mader, 2002 y Universidad de Buenos Aires, 1983).

o del matemático). Asimismo, las consultas hechas en las universidades extranjeras consideraron que la orientación contable-jurídica que primaba en la UBA era una característica regional que -a excepción de Brasil- no diferenciaba correctamente a los economistas de otros profesionales. Esto no ocurría en los países anglosajones e incluso en España, aunque los antecedentes jurídicos relacionados con la economía eran frecuentes en países de habla francesa. La separación de las carreras fue propuesta con tanto énfasis que Cossio Villegas, en su informe publicado en la *Revista del Banco Central de Venezuela* a principios de 1948, señaló que la economía y la contabilidad eran tan distintas como el derecho de la medicina (Arrighi, 1948: 24).

Se concluyó tempranamente que el Plan de Estudios vigente no respondía a las necesidades de la enseñanza. El doctorado no llegó a formar economistas que contribuyeran al “progreso de la teoría económica nacional” debido en gran parte a la carga de materias contables y jurídicas, aunque se reconoció un exceso de formación matemática, un defecto de formación en teoría económica, sumado a la incongruencia de exigir a los economistas que cursaran previamente la carrera de contador (Arrighi, 1948: 9). En rigor, se llamaba convencionalmente “economistas” a los Doctores en Ciencias Económicas, aunque se reconocía que los contenidos cursados no eran adecuados.

En septiembre de ese año Prebisch -quien formaba parte de la subcomisión que influiría significativamente en el diseño final de la carrera- propuso que el personal perteneciente a los institutos se dedicara completamente a la investigación. Asimismo, pidió ordenar los institutos asociados con las materias del Plan, a fin de vincular los contenidos de la carrera con los proyectos de investigación. Informó que el ordenamiento resuelto por la subcomisión para las materias de contenido de teoría económica se configuraría del siguiente modo: Economía I (Curso General) contendría fundamentos introductorios, significados filosóficos; Economía II (El Proceso Económico) incluiría temas como la producción, competencia, acción del Estado y teoría de la población; Economía III (Moneda y Comercio Internacional) se concentraría en régimen monetario y bancario, además de estudiar las teorías y problemas del comercio internacional; y por último, Economía IV (Ciclos y Desarrollo Económico) se proponía estudiar la teoría del movimiento ondulatorio de la economía y la teoría del desarrollo general de la economía.

Es evidente que Prebisch proyectó contenidos del curso inicial existente de Economía Política en las nuevas materias Economía I y II. También distribuyó los contenidos de su curso avanzado de Economía Política (Dinámica Económica) en las Economías III y IV del nuevo Plan. Como consecuencia, las temáticas incorporadas en los programas del Plan antiguo no sufrirían cambios mayores a los que ya habían atravesado en los últimos años, pero ganarían más tiempo y espacio para profundizar el estudio de los contenidos mencionados.

Finalmente, el 2 de octubre de 1948 se firmó un proyecto de ordenanza que resolvió en su artículo 4º, implantar el Plan de Estudios para la carrera de Licenciado en Economía, que entraría en vigencia a partir del ciclo lectivo de 1949 (Prebisch, 1948^b)¹⁰. Pero a los diecisiete días, el interventor Arrighi fue reemplazado por Justo Pascali y la iniciativa no prosperó.

Comparación entre los Planes de Estudio

Las ideas principales de Prebisch se encuentran en sus *Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas*. Por ello, este apartado sintetiza un resumen de esas ideas y las compara con el anteproyecto de 1948 y con el Plan finalmente aprobado por la FCE-UBA aquel año. En apariencia, Prebisch formó su borrador sin acceder al anteproyecto de Arrighi, Correa Ávila y Tibbiletti, debido a que no aparece referenciado ni vinculado implícitamente¹¹. Mostró conocimiento e influencias del Plan escrito por Cossio Villegas y es probable que el mismo Prebisch haya hecho llegar este Plan a la comisión de reforma, ya que para ese tiempo mantenía una relación fluida con el director del Fondo de Cultura Económica.

En una lectura comparada de los tres planes resulta evidente y significativo el aporte de Prebisch a la configuración final del Plan de Estudios de octubre de 1948. Existen muchos puntos de contacto entre los tres planes, a saber: en todos los casos se requiere el cumplimiento de los requisitos de ingreso (formalmente se pide título de Bachiller o Perito Mercantil) y se solicita la entrega de una tesis para obtener el título de Economista o Doctor en Ciencias Económicas. En cuanto al contenido, las materias de Economía I a IV formaban el núcleo del aprendizaje del economista. El requisito de matemática es básico, es decir, no se consideraba parte de los saberes profundos que debían tener los economistas, sin embargo, su perfeccionamiento se contemplaba en las materias optativas. Todos los programas estaban orientados al estudio teórico y de la realidad nacional, aunque con un énfasis mayor en los programas propuestos por las autoridades de la Facultad. Se ponía de manifiesto no solo el recorte de materias asociadas con la contabilidad y el derecho sino también una adecuación de los contenidos matemáticos.

¹⁰ Los informes y actas de la comisión de reforma de las que participó Prebisch se volvieron frecuentes entre septiembre y octubre de 1948.

¹¹ Como se ha hecho notar, Prebisch escribió sus anotaciones sobre los planes de estudios en 1946, cuando se le pidió su opinión a propósito de la creación de la escuela de Economía en la República Dominicana. Allí señaló que disponía del borrador del plan (sin publicar) de Cossio Villegas y agradeció a su autor el permiso para utilizarlo.

Cuadro 1: Comparativo Planes de Estudio para Economistas

Planes 1948	Plan Borrador Raúl Prebisch	Anteproyecto Pedro Arrighi	Plan aprobado UBA-FCE
Admisión	Selección exclusiva y limitada. Cursos introductorios.	Perito Mercantil o Bachiller. Cursos introductorios según el título secundario.	Perito Mercantil o Bachiller. Cursos introductorios según el título secundario.
Año 1	1) Teoría Económica Elemental (Primer curso de Economía Política) 2) Geografía Económica General 3) Historia Política, Económica y Social de la República Argentina 4) Contabilidad General y Análisis de Balances 5) Estadística Elemental (1/2 año)	1) Economía I 2) Geografía Económica y Política General 3) Historia Económica General 4) Contabilidad para Economistas 5) Matemática para Economistas 6) Filosofía	1) Economía I 2) Geografía Económica y Política General 3) Historia Económica y Social General 4) Contabilidad General 5) Matemática
Año 2	6) Teoría de la Producción, el Cambio y la Distribución (Segundo curso de Economía Política) 7) Geografía Económica de la República Argentina 8) Finanzas Públicas 9) Optativa (P) 10) Investigación (1/2 año)	7) Economía II 8) Geografía Económica y Política Nacional 9) Historia Económica, Política y Social Nacional 10) Estadística Metodológica 11) Finanzas I 12) Instituciones del Derecho Privado I 13) Economía y Política Agraria	6) Economía II 7) Geografía Económica y Política Nacional 8) Historia Económica y Social Argentina 9) Estadística 10) Instituciones del Derecho Privado
Año 3	11) Moneda y Bancos (Tercer curso de Economía Política) 12) Civilización Contemporánea Occidental 13) Demografía (1/2 año) 14) Optativa (P) 15) Optativa (T) 16) Investigación (1/2 año)	14) Economía III 15) Política y Legislación Social 16) Instituciones del Derecho Privado II 17) Economía y Política Industrial 18) Finanzas II	11) Economía III 12) Instituciones del Derecho Público 13) Derecho y Política Social 14) Finanzas 15) Política Económica

Raúl Prebisch y el Plan para los estudios de economía de la UBA en 1948

Año 4	17) Comercio Internacional (Cuarto curso de Economía Política) 18) Civilización Iberoamericana 19) Optativa (P) 20) Optativa (T) 21) Investigación (1 año)	19) Economía IV 20) Instituciones del Derecho Público 21) Sociología 22) Economía de Empresas 23) Economía y Política de los Transportes	16) Economía IV 17) Moral Profesional 18) Trabajo de Investigación Ciclo de Especialización: 19) Optativa (Económica) 20) Optativa (Libre elección) 21) Optativa (Libre elección)
Año 5	22) Teoría de los ciclos y el Desarrollo Económico (Quinto curso de Economía Política) 23) Optativa (T) 24) Investigación orientado a tesis final (1 año)	24) Economía y Política Comercial 25) Historia del Pensamiento Económico 26) Demografía 27) Política Económica	Doctorado: 22) Filosofía 23) Sociología 24) Historia de las Doctrinas Económicas 25) Matemática para Economistas 26) Optativa - Seminario
Año 6	No aplica	Ciclo de especialización: A) Matemática B) Economista Puro C) Economista de Empresa D) Economista de Estado	No aplica
Duración	Doctorado 5 años	Doctorado 6 años	Licenciatura 4 años. Doctorado 5 años

Fuente: Elaboración propia con base en Prebisch (1948^b) y Arrighi (1948)

Entre el anteproyecto y el proyecto final, la intervención de Prebisch se hace notar en el espacio de las materias optativas.¹² Si bien en todos los casos stas

¹² El proyecto de Prebisch contemplaba las siguientes Materias Optativas Permanentes (P): Historia Económica de Europa, Historia Económica de EE.UU., Historia Económica Latinoamericana, Historia del Pensamiento Económico, Teoría general del Derecho y de las Instituciones Jurídicas, Derecho Comercial, Sociedades Anónimas y Seguros, Derecho Constitucional, Administrativo y Financiero, Derecho Internacional, Teoría del Estado, Introducción a la Filosofía, Teoría del Conocimiento, Lógica, Ética, Matemática (funciones, derivadas, series, integrales), Matemática Financiera y Actuarial, Biometría, Estadística Superior, Geografía General, Geografía de la República Argentina, Demografía Superior, Contabilidad Pública, Contabilidad de Costos y Empresas, Problemas y Legislación del Trabajo, Política Social, Economía y Organización Agrícola Colonización e Inmigración, Economía y Organización de la Industria y del Comercio, Economía y Régimen del Transporte, Técnica y Organización Bancaria, Régimen de las Finanzas Públicas y la Administración de la República

resultan significativas, el anteproyecto de Arrighi no las contemplaba durante los primeros cinco años, sino que solo a partir del sexto año podrían elegir alguna orientación. La inclusión de la combinación de materias optativas permanentes (que amplían el objeto de estudio hacia otras disciplinas) y las optativas transitorias (que buscan especializar el conocimiento económico) en el proyecto final parece ser un aporte de Prebisch. De este modo se adelanta medio año la especialización y se acorta la carrera.¹³ Por otro lado, los tiempos exigidos son relativamente similares, aunque el Plan final entrega un título de grado a los 4 años y -a diferencia del proyecto de Prebisch- muestra la Licenciatura separada del Doctorado, aunque llamativamente exige una tesis solamente al Licenciado. De cualquier modo, los proyectos ponen énfasis distinto en las necesidades de investigar como parte del currículo básico. En el caso de Prebisch, esa insistencia se traduce en tres años completos de investigación dentro de los cinco que componen su carrera. El proyecto final asigna solamente un año a investigar, pero destina un espacio de investigación en los Seminarios del quinto año, dirigidos desde los Institutos de Investigación.

Son muy notables las diferencias en las libertades otorgadas a los estudiantes para la elección de sus perfiles entre el proyecto de Prebisch y el anteproyecto de Arrighi. Probablemente, debido a su mala experiencia como estudiante, Prebisch haya confiado más en las elecciones individuales que en las expresadas

Argentina, y proponía los siguientes temas para las Materias Optativas Transitorias (T): Nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales, Nuevo ordenamiento monetario y bancario de la República Argentina, Cambios recientes en la legislación y la política monetaria y bancaria de países extranjeros, Planes de plena ocupación en los grandes países y Latinoamérica, Planes de reestructuración del comercio mundial, el Plan Quinquenal, Estado de las investigaciones sobre el ciclo económico, la controversia keynesiana, las ideas de Hayek y la intervención del Estado en la vida económica, el significado teórico del control de cambios en Latinoamérica, la teoría de la competencia imperfecta, el desarrollo de la econometría.

¹³ El Plan final definía las Materias Optativas Permanentes (P): Economía y Organización del Trabajo, Economía y Política Agraria, Economía y Política Industrial, Economía y Política Comercial, Economía y Política de los Transportes, Economía y Política de los Servicios Públicos, Economía y Política del Seguro, Economía de la Empresa, Finanzas Nacionales, Política Monetaria y Bancaria, Contabilidad I, Contabilidad II, Contabilidad III, Contabilidad IV, Contabilidad Pública, Técnica y Organización Bancaria, Matemática Financiera y Actuarial, Sociedades Anónimas, Cooperativas y Mutuales, Derecho Comercial I, Derecho Comercial II, Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo. Y definía Seminarios Optativos Permanentes (P): Desarrollo Económico y Social de Iberoamérica, Economía y Finanzas de Guerra, Estadística Matemática, Demografía. Las materias y seminarios optativos transitorios (T) serían fijados por el Consejo Directivo.

por la Universidad. De cualquier modo, el proyecto final parece una síntesis de ambos. Finalmente, resulta llamativa la poca atención a los aspectos pedagógicos (formas de evaluación, desarrollo de clase, etc.). En el plan de Prebisch se hace referencia a la asistencia libre a clases y al uso del material de lectura solo como algo complementario a la clase. Se pedía que los docentes no fueran meros repetidores de los materiales. El anteproyecto no tiene presente ninguno de estos aspectos que van más allá del contenido y que hacen a las formas. El Plan final, además de señalar que las clases prácticas del ciclo profesional son obligatorias y de estructurar el régimen de correlatividades según materias anuales, no expresa mucho más.

Conclusiones

A partir del reconocimiento de la escasez de trabajos sobre el pensamiento económico en Argentina y de la dirección biográfica que han tenido las pocas contribuciones hasta ahora, esta investigación pretende realizar una síntesis del primer cambio curricular que incluyó una Licenciatura en Economía en la FCE-UBA, como parte de un proceso que llevaría más de doce años en constituir un espacio universitario específico de los economistas, al menos desde 1945 hasta 1958. Asimismo, debido a la falta de estudios sobre el tema, se intentó realizar un inventario, al contabilizar los elementos centrales para comprender los lineamientos de lo que se pretendía de un economista en esta época, es decir, su perfil académico o profesional. De este modo, el trabajo tiene la función de actuar como insumo de la producción de futuros aportes al estudio de la conformación del campo de los economistas en Argentina, aunque también se revisa un aspecto relegado de la vida intelectual de Raúl Prebisch, que puede vincularse con distintos métodos de estudio del pensar y hacer Economía Política.

A lo largo de las páginas anteriores queda claro que la Economía Política en la Argentina de aquella época se estudiaba de forma no programática, en consecuencia, desvirtuada o desviada de contenidos que numerosos actores estimaron centrales. En su lugar, se hallaban las prescindibles materias contables y legislativas, y el uso matemático no era reclamado como un saber central para los economistas. En lugar de estos contenidos, parece ser que la intensificación teórica en vista de su aplicación nacional fue un tópico de

quienes discutieron la reforma curricular. El énfasis compartido en las áreas de investigación y publicación también se volcó en esa dirección.¹⁴

No resulta extraño tampoco que el problema histórico de los ciclos se transformara en un problema de cómo gobernarlos mediante las políticas para el desarrollo económico. Las materias de quinto año sobre ciclos y desarrollo del programa de Prebisch, la especialización en Economista de Estado propuesta por el anteproyecto de Arrighi y los espacios dedicados a la relación entre las prácticas del Estado y el desarrollo económico son claros antecedentes de lo que fueron en las décadas siguientes, la pretensión de objetividad y el control del desenvolvimiento económico mediante la programación para el desarrollo (Arana, 2015: 81). Esta historia se completa además con la relación subordinada de la Universidad al Estado, desde las políticas y leyes universitarias hasta la inclusión y el requerimiento de opiniones sobre los Planes Quinquenales. A pesar de su baja estima por la Economía Política del peronismo, el propio Prebisch fue quien propuso el estudio del Plan Quinquenal como tema de materia optativa transitoria¹⁵. Por otro lado, tampoco sorprende el escaso espacio a las decisiones y opiniones del estudiantado en todo el proceso, lo cual no solo se refleja en las políticas tendientes a separarlos del gobierno universitario sino también en la propuesta para que el estudiante opte por los contenidos de su educación.

Párrafo aparte merece el perfil de los economistas. En su discurso de asunción, Arrighi señaló la necesidad de disponer de cuadros técnicos que perfeccionaran las acciones de gobierno. El economista pensado era un economista típicamente del Estado¹⁶. Alguien entrenado para gobernar el ciclo, la moneda, el comercio y las crisis. Además, aparecen las preocupaciones sectoriales: energía, transporte, industria y agricultura seguirían siendo por

¹⁴ En 1948 la FCE-UBA se separó de la publicación de la histórica *Revista de Ciencias Económicas* cuya dirección venía dada por los graduados, los estudiantes y la misma Facultad, y creó la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* como instrumento de difusión exclusiva.

¹⁵ Posteriormente Prebisch señaló que cuando Arrighi -en nombre del gobierno y en particular de Perón- le pidió su juicio acerca del Plan Quinquenal, había respondido: “Mire usted, mi cátedra es puramente teórica, así que no está dentro de mis obligaciones dar opiniones. Además, por razones obvias para usted, yo considero que este no es el momento para dar opiniones, llegará el momento en que yo pueda darlas.” (Magariños, 1991: 128).

¹⁶ Oreste Popescu (1950) señaló que el estudio del Plan de 1948 era indispensable para quienes quisieran orientarse en las Ciencias Económicas y coincidió en buena medida con el Plan propuesto. Fueron varios los perfiles de economistas que clasificó; entre ellos se encontraban los economistas nacionales, públicos, privados, el comerciante diplomado, el ingeniero-economista y otros economistas técnicos.

muchos años más los espacios deseados para la actuación científica. El perfil no era principalmente de tipo profesional, sino que, por el contrario, la profesión se había asociado al Contador Público, lugar del que el economista debía alejarse; de ahí, la orientación tan enfática en la investigación (Prebisch) o en la especialización como Economista Puro (Arrighi). De allí también que fracasara esta separación y el primer Plan (“D”) cinco años después, convirtiera fácilmente Contadores en Licenciados en Economía (Rozenwurcel, Bezchinsky y Rodríguez Chatruc, 2007: 15).

Aunque Prebisch se mostró frustrado por el accionar del peronismo en la Universidad y en la política económica, los argumentos propuestos para el cambio curricular no se encontraban en conflicto con el reordenamiento planteado por Pedro Arrighi. Es por ello que el Plan final que la FCE-UBA aprobó en 1948 resulta una síntesis entre ambas contribuciones. Prebisch escribió sus ideas centrales en 1946, es decir, antes de la instrumentación de la ley 13.031 y de la conformación de la Comisión Asesora de la Reforma del Plan de Estudios. Asimismo, la revisión de la evolución de sus propuestas académicas en los programas de su materia (Dinámica Económica) dan cuenta de la materialización de las ideas por las que el economista se hizo conocer en el mundo: el centro cíclico y la periferia. Además, dejan un interesante antecedente, dado que Prebisch pudo pensar estas nuevas formas de entender la acumulación del capital en una región diferente de otras, mediante dos procesos: por un lado, su accionar de las décadas anteriores en la política económica de distintos gobiernos conservadores, guerras y crisis económicas de por medio, es decir, la disociación que las teorías dominantes provocaban en la práctica. Por otro lado -un aspecto menos reconocido-, mediante el estudio de las principales teorías económicas con ánimo crítico. No solo se nota una mirada crítica frente a la ortodoxia sino también frente al keynesianismo, así como también la revisión de otras teorías no convencionales. Prebisch estuvo a punto de iniciar un proyecto editorial en la Academia de Ciencias Económicas, orientado a someter a crítica las teorías dominantes. A diferencia de Arrighi, su énfasis en Argentina no provino de la confianza en el movimiento nacional que gobernaba, sino en el hecho de que los acontecimientos regionales y nacionales no estaban explicados en ninguna teoría difundida mundialmente. La confianza que Prebisch depositó en la construcción teórica desde la periferia da prueba de ello.

Bibliografía

Actis Di Pascuale, Eugenio (2005), *Historia de la enseñanza de las ciencias económicas en la República Argentina. Sus antecedentes y evolución hasta la*

creación de la Licenciatura en Economía. Buenos Aires: Universidad de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Arana, Mariano (2015), *En el núcleo de la edad dorada del Desarrollo: la Revista de Ciencias Económicas, UBA (1958-1963)*. Tesis de Maestría en Economía Política. Buenos Aires: FLACSO Maestría y Especialización en Economía Política con mención en Economía Argentina.

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas,

Arrighi, Pedro J. (1947^a), *La misión de la Facultad de Ciencias Económicas en la Nueva Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Arrighi, Pedro J. (1947^b), *La Facultad de Ciencias Económicas y la política económica y social en el plan de gobierno 1947-1951*. Buenos Aires:

Arrighi, Pedro J. y otros (1948), *La reforma del plan de estudios de Ciencias Económicas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Barbieri, Alberto (2013), *Centenario de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Buchbinder, Pablo (1997), *Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

Buchbinder, Pablo (2010), *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

C. C. A. (1948), “La reforma del plan de estudios (en Noticias de la Facultad de Ciencias Económicas)”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*, I, n° 6, 822-846.

Coats, A. W. (1996), “Introduction” en A. W. Coats, *The Post-1945 Internationalization of Economics*. Durham and London: Duke University Press, 3-11.

Pablo, Juan Carlos de. (1995), *Héctor Luis Diéguez, Miguel Sidrauski y los comienzos de la licenciatura en economía en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Banco de Boston, Sudamericana.

Dosman, Edgar J. (2008), *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901-1986*. Montreal/Kingston/London/Ithaca: McGill-Queen’s University Press.

Fernández López, Manuel (2008), *Economía y economistas argentinos 1600-2000*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fernández López, Manuel (2001), “La ciencia económica argentina en el siglo XX”, *Estudios Económicos*. Universidad Nacional del Sur XVIII, n° 38, 1-30.

Fernández López, Manuel (2003), “Cumple 90”, *Página 12. Suplemento CASH*, 21 de septiembre.

- Fernández López, Manuel (2005), “Un viejo caballero indigno”, *Página 12. Suplemento CASH*, 4 de septiembre.
- Fernández López, Manuel (2008), “Raúl Prebisch y su Alma Máter”, Trabajo presentado en el *ECON 2008, II Congreso Internacional de Economía y Gestión. UBA-FCE*, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo. (1990), “Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, n° 42, 27-34.
- Germani, Gino y Graciarena, Jorge (1958), “Enseñanza e investigación de la Sociología, Ciencia Política y Economía. La situación en la Argentina”, *Seminario sobre Metodología de la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias Sociales (Santiago de Chile, 22-29 de septiembre de 1958)* auspiciado por UNESCO, FLACSO y el Centro Latinoamericano de investigaciones en Ciencias Sociales. Santiago de Chile.
- Guillebaud, C. W. y otros (1958), *Las Ciencias Sociales en la enseñanza superior. Ciencias Económicas*. Madrid: UNESCO. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Halperín Donghi, Tulio (2013), *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- “Ley N° 13.031. Nuevo Régimen Universitario”, 4 de noviembre de 1947.
- Love, Joseph L. (1980), “Raúl Prebisch y los orígenes de la doctrina del intercambio desigual”, *Revista Mexicana de Sociología*, 42, n° 1, , 375-405.
- Mader, Ernesto J. A. (2002), “La Universidad” en de Marco, Miguel Angel (coord.), *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires: Planeta, 457-497.
- Magariños, Mateo (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mangone, Carlos y Warley, Jorge A. (1984), *Universidad y peronismo (1946 - 1955)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Pérez Caldentey, Esteban y Vernengo, Matías (2012), “Retrato de un joven economista: La evolución de las opiniones de Raúl Prebisch sobre el ciclo económico y el dinero, 1919-1949”, *Revista de la CEPAL*, n° 106, 7-22.
- Pollock, David y González, Norberto (1991), “Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943”, *Desarrollo Económico*, 30, n° 120, 455-486.
- Pollock, David, y Daniel y Love, Joseph Kerner (2002), “Aquellos viejos tiempos: la formación teórica y práctica de Raúl Prebisch en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 41, n° 164, 531-553.
- Pollock, David, y Daniel y Love, Joseph L. Kerner (2001), “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, n° 75, 9-23.

- Popescu, Oreste (1950), “El estudio de las Ciencias Económicas”, *Técnica y Economía. Revista del Instituto Tecnológico del Sur*. Ministerio de Educación de la Nación, 57-76.
- Prebisch, Raúl (1944), “Programa de Economía Política (Dinámica Económica). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas” Buenos Aires: Edición Oficial. La Vanguardia,.
- Prebisch, Raúl. (1946), “Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudio de la Facultad de Ciencias Económicas (Bases para la creación de una Escuela de Economía en la República Dominicana). Borrador con correcciones. Dactilografiado”. San Isidro, Buenos Aires.
- Prebisch, Raúl (1946), “Programa de Economía Política (Dinámica Económica). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas” Buenos Aires: Talleres Gráficos Porter Hnos.
- Prebisch, Raúl (1947), “Programa de Economía Política (Dinámica Económica). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas” Buenos Aires: Talleres Gráficos Porter Hnos.
- Prebisch, Raúl (1948^a), “Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas.” Buenos Aires.
- Prebisch, Raúl y otros (1948^b), “Comisión Asesora Plan de Estudios (mimeo)” Buenos Aires.
- Prebisch, Raúl (1948^c), “El posible desarrollo de la teoría económica en la Argentina. A propósito de esta nueva sección de los ‘Anales’”.
- Prebisch, Raúl (1948^d), “Programa de Economía Política (Dinámica Económica). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas” Buenos Aires: Talleres Gráficos Porter Hnos.
- Prebisch, Raúl (1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.”, *El Trimestre Económico*, 16, n° 63(3), 347-431.
- Prebisch, Raúl (1952), “Economics: Argentina”, *Handbook of Latin American Studies*, 1949. n° 15. Gainesville, FL: University of Florida Press, 63-66.
- Prebisch, Raúl. (1983), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *El Trimestre Económico*, 771-792.
- Prebisch, Raúl (1993^a), “Introducción al curso de Economía Política”, en Prebisch, Raúl. *Obras 1919-1949*. Vols. III (1944-1948). Cursos Universitarios e indagaciones teóricas (I). IV vols., de Raúl Prebisch, 443-449. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Prebisch, Raúl (1993^b), “Introducción al curso de Dinámica Económica”, en Prebisch, Raúl, *Obras 1919-1949*. Vols. III (1944-1948). Cursos Universitarios e indagaciones teóricas (I). IV vols., Prebisch, Raúl, 492-506. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.

Pronko, Marcela Alejandra (2000), *El peronismo en la universidad*. Buenos Aires: Centro Cultural Rector Ricardo Rojas, Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, Universidad de Buenos Aires.

Reig, Enrique J. (1958), “Notas universitarias: Reforma del plan de estudios. La enseñanza universitaria en EE.UU.”, *Revista de Ciencias Económicas*, IV, n° 2, 242-264.

Romero, Ricardo (1998), *La lucha continúa. El movimiento estudiantil argentino en el siglo XX*. Buenos Aires: Eudeba - FUBA,.

Rozenwurcel, Guillermo; Bezchinsky, Gabriel y Rodríguez Chatruc, Marisol (2007), “La Enseñanza de Economía en Argentina”, *Documento de trabajo, Escuela de Política y Gobierno*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Teubal, Miguel (1963), *El estado actual de la ciencia económica en la Argentina. Documento de trabajo*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (1983), *70 aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 1913- 9 de octubre - 1983*. Buenos Aires: Eudeba.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (1958), “Documentos: Nuevo plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas”, *Revista de Ciencias Económicas*, IV, n° 4, 464-492.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (1953), “Noticias Universitarias: Nuevo plan de estudios”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, n° 53-54. Ministerio de Educación, Universidad de Buenos Aires, 587-596.

Francisco M. Suárez. *La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*, Ediciones UNGS (Universidad Nacional de General Sarmiento), Los Polvorines, 2016, 446 p.

Este libro es la versión ampliada y actualizada de la tesis doctoral de su autor, quien se dedica desde hace dos décadas a investigar la problemática de los residuos de la región metropolitana bonaerense (RMBA), experiencia que nutre la perspectiva procesual y dinámica en el análisis de la coyuntura. De hecho, como ha venido publicando diferentes aproximaciones al tema, se podría decir que esta monumental obra es en gran medida una auto-compilación remozada de su práctica como agudo observador de ese universo, construida en base a la consulta y revisión de un cuerpo completo de fuentes secundarias (documentos, archivos, crónicas, informes, mapas) y, sustancialmente, con información primaria obtenida de más de un centenar de entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, personal jerárquico y técnico de empresas de recolección de residuos, consultores, expertos, recuperadores urbanos, empresarios del reciclaje, entre otros, y observaciones como participante en diversos escenarios, como manifestaciones contra rellenos sanitarios, marchas cartoneras, asambleas barriales, sesiones legislativas, recorridos de inspección con empleados públicos y personal de empresas privadas, rellenos sanitarios y basurales.

Suárez despliega una mirada crítica sobre las intenciones y limitaciones que suelen tener las intervenciones desde lo público favorables a lo que se denomina *reciclaje inclusivo*. La clasificación que segrega con la intención de incluir o la identificación de qué figura jurídica resulta la más adecuada para agrupar, ponen en evidencia restricciones y arbitrariedades de los sistemas de tipificación culturales que inevitablemente poseemos, pero que sólo advertimos ante el *extrañamiento*. Suárez recurre a un cuento de Borges, *El idioma analítico de John Wilkins*, para indicar que el sistema de clasificación de los residuos que empleamos (secos, húmedos, domiciliarios, especiales, peligrosos, inertes, etc.) es uno entre otros posibles. De hecho, es uno al inicio de su recorrido narrativo y otro al final. De esas otras clasificaciones posibles aunque inusuales trata en parte esta obra, y ese es uno, no el único, de sus grandes aportes antropológicos: poner en cuestión -relativizar- con información empírica y perspectivas de análisis relevantes, los sistemas de clasificación que empleamos para concebir la sociedad y los residuos.

Reseñas bibliográficas

El orden de los capítulos responde a dos ejes: uno horizontal ligado a la historia de la gestión de los residuos en la región metropolitana bonaerense, con mayor énfasis en el período aún vigente, inaugurado durante la última dictadura militar a mediados de la década de 1970 bajo la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE); y otro vertical vinculado a la estructura jerárquica que sirve de marco a las relaciones entre los actores que participan del circuito del reciclaje: recolectores, acopiadores e industrias, con mayor intensidad el caso de los recolectores.

El eje horizontal abarca los capítulos I al IV. El I expresa la continuidad histórica que caracteriza el interés del sistema: recolección completa y disposición distante. Su contenido sigue la evolución cronológica (sin que ello implique progreso) de las prácticas (alejarlos, quemarlos, incinerarlos, enterrarlos) sustentadas en los distintos paradigmas técnico-científicos que prevalecieron en cada uno de los cuatro períodos en los que divide el devenir de esta gestión, desde la época colonial hasta el presente.

Los capítulos restantes de esta sección están referidos a distintos aspectos del régimen actual, que consiste fundamentalmente en la organización regional de la disposición final de los residuos en los rellenos sanitarios ubicados en las localidades de Bancalari, González Catán, Villa Domingo y Ensenada. Aquí Suárez emplea la noción de *campo social* de Bourdieu para identificar y posicionar a los agentes que participan de lo que denomina “el círculo de beneficios de la disposición final en rellenos sanitarios”. Aunque el autor no menciona que este método tiene auspicio suprarregional de alcance nacional (Resolución 153/2008 del Consejo Federal de Medio Ambiente COFEMA), resulta un concepto útil para observar el despliegue de las relaciones asimétricas de poder y la coexistencia de beneficios entre la Ceamse, las empresas que operan los rellenos y recolectan residuos, las entidades empresariales y profesionales vinculados a la gestión de los residuos, los sindicatos de la Ceamse y del transporte y los gobiernos locales. La utilidad conceptual del análisis del campo de relaciones donde los actores hacen coexistir convivencias que soslayan el cuidado ambiental y la salud de la población, no debería ser desmerecida en su relevancia sociológica por la debilidad material con la que el autor denuncia prácticas reñidas con el sistema jurídico y legal.

Las protestas y movilizaciones de *Las madres de las Torres*, que terminaron ocasionando el cierre del relleno sanitario de Domingo en 2004, aparece como un hito que plantea a partir de entonces ciertos desafíos al sistema e instala nuevos agentes en el campo: los movimientos ambientales y las asambleas locales de los lugares donde se encuentran emplazados los rellenos, con posiciones contrarias a los rellenos y opuestas a Ceamse. Suárez analiza las particularidades de las demandas de dichas organizaciones en sus distintos entornos y las respuestas dadas en cada caso por las autoridades de los

municipios y de la Ceamse. Además en el capítulo IV, recrea las reivindicaciones que plantean dichos movimientos locales en relación a sus respectivos territorios, y sirve como punto de inflexión narrativa para cerrar el eje mencionado.

La emergencia del fenómeno cartonero, cuya práctica evidencia lo insensato del entierro de material reciclable, es presentada junto a las asambleas barriales contrarias al Ceamse, como el otro gran factor que afecta al sistema. Para adentrarse en su análisis, Suárez identifica los factores estructurales que resultan necesarios para entender la cada vez más masiva actividad de recolección informal de residuos reciclables en los escenarios urbanos de Argentina hacia fines del siglo XX. Por un lado, la precarización laboral y el desempleo que se agudizan durante la segunda mitad de los años 1990 explican la oferta de materiales reciclables. Por otro, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tiene lugar en nuestro país a partir de la década de 1930, da cuenta del origen de las industrias que constituyen la demanda de los materiales que se emplean como insumo durante el reciclaje.

El Capítulo V ofrece información sobre cómo la problemática fue adquiriendo mayor visibilidad social y fue abordada desde el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a través de la creación del Programa de Recuperadores Urbanos (PRU) durante los primeros meses de 2003. Se revisan distintos informes y documentos que ofrecen una caracterización socio demográfica de los recolectores, y se señalan rasgos vinculados a las incipientes organizaciones cooperativas.

Resulta un gran acierto del Capítulo VI la división en dos etapas de la organización de la actividad de recuperación en el territorio regulado por Ceamse. La primera, entre mediados de los años 1990 y 2001 aparece como más barrial o local, limitada dentro de circuitos restringidos a los recuperadores tradiciones, cuya situación se explicaba ligada a la pobreza estructural. En cambio a partir de entonces, cuando aparecen nuevos cirujas, se alcanza una escala metropolitana a través del uso de trenes y camiones para acceder a la CABA desde los municipios que la rodean. Así, Suárez identifica un proceso de metropolización de la actividad de recuperación no sólo por extensión perimetral, sino además porque la práctica muta su carácter marginal asociado a estrategias de vida de las unidades domésticas estructuralmente pobres, para pasar a ser una tarea que exige reconocimiento, institucionalización y regulación estatal. Se trata de un fenómeno de sentido opuesto al de *insularización de la pobreza* en el que la población de bajos recursos quedaba aislada y sin dinero para salir de sus barrios, dado que pasaron a conformarse itinerarios de recolección exteriores al territorio habitado. Este pasaje no fue completo ni universal puesto que profundizó la segmentación entre los recolectores, dividiendo a quienes forman parte de una organización -una

Reseñas bibliográficas

cooperativa- y reciben subsidios, de quienes permanecen independientes y relegados de los beneficios de la inclusión en las políticas dirigidas al sector.

El Capítulo VII trata brevemente noticias puntuales o anécdotas, el contenido de alguna canción, expresiones dichas al pasar o heterogéneas aproximaciones fotográficas. Estos materiales se identifican como *postales cartoneras* y le permiten a Suárez proponer desde allí una lectura más amplia, como expresiones de un recorrido social sobre la identidad y las características de quienes ejercen la actividad, pero también de aquellos que sólo la observan.

Después de estos tres capítulos dedicados al análisis de diferentes aspectos vinculados con los recolectores y su práctica, siguiendo el sentido del circuito comercial que atraviesan los materiales recuperados, se presentan las características de los acopiadores o *galponeros*. Resulta interesante el paralelismo trazado entre los dos actores: así como para aquellos -los recolectores-, el desplazamiento, la trashumancia, es estructurante de su actividad, para éstos -los acopiadores- lo es la persistencia en un lugar fijo. Así como para muchos de aquellos la iniciación en la actividad se dio por *caída* o fractura de una trayectoria laboral, para éstos se trata de una continuidad, e incluso de un ascenso. Aquí se describen los rasgos sobresalientes de la tarea que en esta instancia de acopio e intermediación se realiza, y se definen sus distintos rangos y articulaciones con autoridades públicas. Y aunque sostiene que el acopio está fuera de los relevamientos oficiales y académicos, recurre a estudios encarados desde universidades nacionales y municipios para la presentación del material empírico que aborda. Sostiene que la intervención estatal en beneficio de los recolectores debilitó la relación de dependencia con los depositeros, pero esta apreciación no se respalda empíricamente.

Finalmente en el Capítulo IX se identifican a las industrias recicladoras que transforman los materiales previamente acopiados por galponeros y recolectados por recuperadores, y se describen elementos que permiten apreciar las dinámicas de cada sector. El análisis distingue dos grandes áreas en la RMBA de localización de las industrias. Por un lado el sur, donde se reutilizan viejas instalaciones como lo hace Reciclar S.A. en Sarandí y Kimberly Clark en Bernal, y por otro el norte y el noroeste, donde se emplazan las industrias más recientes. El capítulo incluye un repaso por el contenido de los debates en torno a proyectos de la ley de envases, donde se discute la responsabilidad de empresas y comercios sobre los productos que ofrecen al mercado y luego se transforman en residuos.

Si bien Suárez es antropólogo, el abordaje que brinda hace de ésta una obra transdisciplinaria, puesto que trata de preocupaciones que podrían ser propias de la historia, geografía, urbanismo, ambientalismo, ecología, política, organizaciones sociales, economía. Contiene trazos de historias de vida y testimonios de experiencias individuales, pero enmarcados en procesos

Reseñas bibliográficas

estructurales. Se despliega un marco contextual, histórico y cultural para que los recorridos de recuperación se aprecien como tramas urbanas y políticas de reciclaje. Ofrece enfoques horizontales y verticales, simultáneamente micro y macroscópicos en procura de comprender mejor y más ampliamente esta significativa cuestión metropolitana.

Pablo J. Schamber