

Publicado: 2019-12-19

ARTICULOS

- [Guerra y paz en el Chaco: Petróleo y ferrocarriles para el Cono Sur. Los intereses argentinos en Bolivia](#)
Beatriz Figallo
1-46
- [Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990](#)
Julián Kan
- [La teoría de la decadencia económica y el neoliberalismo argentino](#)
Mario Rapoport
73-108
- [Formas del neoliberalismo y relaciones internacionales](#)
Andrés Musacchio
109-134
- [Historia de dos ciudades: Atenas y Buenos Aires](#)
Kunibert Raffert
135-161
- [Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina](#)
Pablo Lavarello, Damián Bil, Regina Vidosa, Federico Langard
163-193
- [Estrategias de financiarización en las producciones primarias de Argentina durante los gobiernos del kirchnerismo, 2003-2015](#)
Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti, Martín Schorr
195-220

RESEÑAS

- [Elodie Brun, El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de Africa, Asia y Medio Oriente México, El Colegio de México, 2018. 655 páginas.](#)

Carlos Marichal

223-229

- [Ricardo Scavone Yegros, Paraguay y Colombia. Del reconocimiento a la segunda reelección de Stroessner \(1846 -1963\). Asunción, Tiempo de Historia, 2019, 206 páginas.](#)

Liliana Brezzo

229-232

- [Esteban Mercatante, Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas ante la crisis Buenos Aires, Ediciones IPS, 2019, 222 páginas.](#)

Gastón Remy

233-236

*Guerra y paz en el Chaco:
Petróleo y ferrocarriles para el Cono Sur.
Los intereses argentinos en Bolivia*

*War and peace in the Chaco:
Oil and railways for the Southern Cone.
The Argentine interests in Bolivia*

Beatriz Figallo*

RESUMEN

Este artículo se propone profundizar en las razones que motivaron la actuación de la Argentina en momentos de guerra, de mediación y de pacificación en el Chaco Boreal, con foco en los intereses económicos y los factores geopolíticos vinculados a su histórica relación con Bolivia. Los intentos por superar la postergación económica de la zona que englobaba las provincias del noroeste argentino con las del sur boliviano, encontraron en las demandas de minerales, pero especialmente en la explotación de hidrocarburos en extensas áreas limítrofes del río Bermejo, expectativas concretas de favorecer la industrialización argentina y como reflejo, la boliviana, cuando se encontraran vías de comunicación que pudieran conducir el comercio internacional hacia el Río de la Plata. En esas aspiraciones coincidieron políticos radicales y conservadores, militares, marinos y diplomáticos argentinos, pero ellas tuvieron ocasión de confrontar en el ámbito interamericano con objetivos estratégicos y económicos de países vecinos, de los Estados Unidos y de empresas transnacionales. Con un rastreo amplio de fuentes, un análisis de bibliografía significativa y la consideración de documentación inédita, el trabajo busca también aportar a un conocimiento menos sesgado de la cuestión del Chaco, corazón del Cono Sur americano.

* Investigadora del Conicet en el Instituto de Historia, nodo del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales Unidad Ejecutora en Red del Conicet, en la Pontificia Universidad de Católica Santa María de los Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario.

Palabras clave: Chaco, petróleo, ferrocarriles, Argentina, Bolivia.

ABSTRACT

This article aims to explore deeper into the reasons that motivated Argentina's actions in times of war, mediation and pacification in the Boreal Chaco, focusing on economic interests and geopolitical factors linked to its historical relationship with Bolivia. The attempts to overcome the economic postponement of the zone that included the provinces of the Argentine northwest with those of the Bolivian south, found in the mineral demands, but especially in the exploitation of hydrocarbons in extensive bordering areas of the Bermejo River, concrete expectations of favoring the Argentine industrialization and as a reflection, the Bolivian one, when communication routes were found that could lead the international trade towards the Rio de la Plata. Argentine's Radical and conservative politicians, military, sailors and diplomats agreed on these aspirations, but they had the opportunity to confront in the inter-American sphere with strategic and economic objectives of neighboring countries, the United States and transnational companies. With an extensive search and analysis of significant bibliography and the consideration of unpublished documentation, the work also seeks to contribute to a less biased knowledge of the issue of the Chaco, heart of the American Southern Cone.

Keywords: Chaco, oil, railways, Argentina, Bolivia.

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2019

Fecha de aceptación: 3 de abril de 2019

Introducción

Cuando en el mundo repercutían los ecos de la crisis económica, la paz social global se ponía en entredicho, y tensiones y luchas en distintos escenarios iban advirtiendo a sociedades y dirigentes la posibilidad de contiendas mayúsculas, en el sur de América se gestó un conflicto de gran magnitud, originado en la disputa entre Bolivia y Paraguay para dilucidar la soberanía sobre el Chaco Boreal. Pese a que los países vecinos, el gobierno de Washington y la Sociedad de las Naciones prestaron especial atención al contencioso chaquense, mediando sin éxito para intentar su superación, el enfrentamiento militar se desencadenó en junio de 1932, cobrando la vida de decenas de miles de combatientes.

Declarado por Paraguay el estado de guerra con Bolivia, después de haber existido de hecho por cerca de un año, el gobierno del general Agustín Justo,

en acuerdo general de ministros, decretó el 13 de mayo de 1933 la neutralidad argentina. Desarrolladas acciones militares casi exclusivamente en la parte sur del Chaco Boreal, territorio lindante con la República Argentina -fuera de sendos ataques aéreos de fuerzas bolivianas sobre Bahía Negra y sobre Puerto Casado, ambos en la margen derecha del río Paraguay- cantidad de incidentes fronterizos se sucedieron. A ello se sumaron los canjes humanitarios concertados de prisioneros mutilados, heridos y enfermos, siendo los bolivianos entregados en Formosa y los paraguayos en Embarcación, provincia de Salta, para el posterior traslado a sus países (Ruiz Moreno, 1934)¹.

En cruenta lucha, Paraguay avanzó triunfante por la árida planicie, aunque después que sus soldados alcanzaron el límite histórico del Chaco reclamado por los gobiernos de Asunción, al pretender seguir la marcha a Santa Cruz de la Sierra, fueron detenidos por la tenaz defensa boliviana de la ciudad de Villa Montes, en zona de serranías. Movimientos militares que no concluían de forma contundente abrieron el tiempo del cese de las hostilidades y de una mediación más efectiva.

La historiografía ha adelantado mucho sobre los orígenes del conflicto, pero más aún sobre la guerra y la posterior conferencia interamericana que se extendió a partir de la firma del protocolo de paz entre Bolivia y Paraguay en junio de 1935 hasta enero de 1939. Desde lo publicado acerca de los acontecimientos, múltiples memorias y análisis de protagonistas y observadores que no cesan de editarse al compás del descubrimiento de fondos documentales o fotográficos, la vasta producción de historiadores bolivianos y paraguayos, la de europeos y norteamericanos que descubren otro exótico conflicto de los años '30 y bucean en él con medios, curiosidad y profesionalismo, contribuciones más recientes pero que se han vuelto clásicas², la incidencia de factores militares (Jeffs Castro, 2004; Gordim da Silveira, 2009; Dalla-Corte Caballero, 2014; da Silva Rodrigues, 2019), abordajes más como los que tienen en cuenta a los grupos aborígenes (Figallo, 2003; Capdevila, Luc-Combès, Richard y Barbosa, 2010; Richard,

¹ Consejero político legal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Ruiz Moreno firmaba el artículo como "Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires". Ver Pérez Stocco (2012).

² Rebasando los límites estrictos de los estudios sobre la guerra en sí, pueden incluirse en esta categoría los aportes de Wood (1966); Fifer (1976); Gaveglio (1980); Solveira (1995); Bieber (1996); Gordim Da Silveira (1997); Moniz Bandeira (1998); Brezzo y Figallo (1999). Sobresale la investigación de Rout (1970) que recorrió diferentes archivos nacionales de Asuntos Exteriores, en Estados Unidos y Sudamérica.

2008; Langer, 2016; Chazal, 2017); o los que exploran las ayudas a los beligerantes o los casos de espionajes (Pignatelli, 2011; Mejillones Quispe, 2017), hasta la creciente atención sobre la participación mediadora de instituciones internacionales (Korableva, 2009; Borba Vargas, 2017; Herrera León, 2016) y gobiernos³. Aun así -o por eso mismo- y aunque pueda parecer utópico, se echa en falta una obra abarcadora de las varias dimensiones de la guerra, de sus causas y de la paz, que recoja lo avanzado en conocimiento histórico a la fecha. Incluso ello reviste una necesidad pedagógica para generaciones de sudamericanos del presente y del futuro. Para los investigadores de la zona, la urgente y mandatoria obligación por producir *papers* y artículos conspira contra un emprendimiento de tal enjundia, a lo que se suman otros intereses historiográficos que se privilegian más que los avatares guerreros, diplomáticos o geopolíticos, las cíclicas pero persistentes restricciones de ayudas de investigación, indispensables para campañas de recopilación de documentos, en este caso, por repositorios bolivianos y paraguayos y de los países mediadores, por lo menos. Advertido el escaso espacio para explayarse o cierta falta de diálogo con aportes consolidados sobre la cuestión -desconocimientos que en tiempos de accesos abiertos y búsquedas por la web no debieran ocurrir-, la empresa no es menor, siendo tantos los repertorios documentales posibles aún de ser consultados⁴, y tan necesaria la tarea crítica. Este artículo no escapa a estas observaciones: apenas se propone profundizar en los factores geopolíticos y las preocupaciones estratégicas -expresadas por funcionarios gubernamentales, diplomáticos y militares⁵ condicionados por *lobbys* y grupos de presión

³ Entre los aportes de la última década, ver Barrera Aguilera 2011; Zuccarino, 2013; Pérez Stocco, 2014; Parrón, 2015; Cortés Díaz, 2016. Cabe destacar el dossier de *Res Gesta* (Brezza coord, 2018) que incluye valiosas entrevistas (Rapoport, Scavone Yegros) y artículos (Monte de López Moreira; Parrón; Pruden; Zuccarino).

⁴ El Archivo Histórico de la Cancillería argentina (Buenos Aires, Puerto Nuevo) reporta 59 cajas de metal y 29 tomos encuadernados, en soporte papel, conteniendo actas de la conferencia y de las distintas comisiones, memorandums, intervención de los delegados, comunicaciones entre gobiernos, reparticiones, representaciones, de la presidencia de la conferencia -el ministro Carlos Saavedra Lamas y luego su sucesor José María Cantilo-, informes de particulares, recortes de prensa: “si bien esta sección no corresponde a un área estable del Ministerio, sí contiene documentos que fueron producidos a partir de determinadas misiones y funciones que concierne a la presidencia de la Conferencia de Paz del Chaco asignada a la Argentina” [en línea] [consultado: 2-10-2015].

⁵ Entre los militares que intervinieron de alguna manera en la cuestión del Chaco y ocuparían luego lugares importantes en la política argentina, cabe mencionar a Juan Domingo Perón, mayor y secretario del ministro de Guerra general Manuel Rodríguez en 1932, que fue

transnacionales y nacionales- que contribuyen a explicar la posición y los manejos de la Argentina en momentos de guerra, de mediación y de pacificación en el Chaco, y la confrontación de intereses interamericanos a que dio lugar. Lo hace acudiendo a una selección de documentos de archivos poco consultados de Argentina, Uruguay, Estados Unidos, y en particular de los papeles públicos y privados de León Scasso, marino argentino de señalada actuación profesional y política entre los años 1920 y 1950, resguardados en el Departamento de Estudios Históricos Navales de Buenos Aires, así como a prensa y documentos fotográficos. Tanto como ello, el artículo pretende reseñar lo más significativo de la producción de las últimas décadas sobre lo ampliamente denominado *cuestión del Chaco*; así que esta contribución es de aquellas que se leen a doble banda: la del texto histórico en sí, y la de las citas que lo argumentan, validan e incitan a seguir investigando.

Deponer las armas en Sudamérica

A la región convenía contribuir a apagar aquel foco bélico en el núcleo desértico del Cono Sur, y evitar que las convulsiones sociales y políticas se expandieran. Ello se alineaba con las previsiones norteamericanas y británicas, que temían por el abastecimiento del estaño boliviano para fines industriales y por la seguridad de sus empresas en Bolivia y Paraguay. Estrategia, argucia o necesidad, desde Washington se veía la conveniencia de que Argentina asumiera la mayor responsabilidad para arribar a un acuerdo (Rout, 1970, 192-193)⁶, pues se había visto que cualquier mediación exitosa dependía en gran parte de su cooperación (Brezzo y Figallo, 1999, 292).

La capital argentina tenía amplios antecedentes para ser sede de las conversaciones de paz, desde la propuesta de mediación del canciller Estanislao Zeballos de 1907 y la firma del convenio Pinillas-Soler hasta las conferencias realizadas durante el gobierno de Marcelo T. de Alvear, ejerciendo una suerte de liderazgo natural para intentar arbitrar entre Bolivia y Paraguay por la cuestión del Chaco. Brasil avaló la radicación de la

observador militar durante el inicio de la guerra y partícipe de misiones reservadas en áreas cercanas a los territorios en conflicto.

⁶ Mora y Cooney (2007, 84) señalan: “Washington was now convinced that Argentina must be placated and its interests in the Upper Plata must be considered. For that reason, Buenos Aires was the logical seat of the conferencia”.

reunión, a la par que impulsó la participación de Uruguay y Estados Unidos en el grupo⁷. Luego que el 9 de mayo se constituyera el grupo mediador y mientras se fueron sumando los delegados de Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos, se envió un telegrama a los gobiernos beligerantes convocando a Buenos Aires a sus ministros de Relaciones Exteriores. El objetivo era obtener el cese de hostilidades, y tras ello, el desarme de los ejércitos, la demarcación de límites, la reparación y el otorgamiento de posibilidades de recuperación económica a quienes se consideraban militarmente ganadores y a quienes no se sentían totalmente vencidos. Por los mismos días, Getúlio Vargas, retribuyendo la visita de 1933 de Justo a Brasil, asistió al 125 aniversario de la Revolución de Mayo. El porteño recibimiento del mandatario gaúcho -que había residido en Buenos Aires en su juventud (Passero, 2003, 14)- fue multitudinaria, y los resultados, apreciables: desde el impulso de la construcción del puente binacional sobre el río Uruguay entre la provincia de Corrientes y el estado de Rio Grande do Sul⁸, hasta un mayor conocimiento de la Argentina en Brasil, pues integraba la comitiva una nutrida representación de intelectuales que volcaron sus impresiones en publicaciones y en la prensa. El escritor brasileño Jorge Amado, enviado del diario carioca *A Manhã* para cubrir la visita oficial, afirmarí que en “Buenos Aires, se discute toda América” (Passero, 2003, 16).

La ciudad capital se unió a la expectación y luego a las celebraciones. Después de las discusiones mantenidas en los despachos ministeriales e incluso en la embajada del Brasil, pasado el mediodía del 12 de junio, con la presencia del general Justo, sus ministros, los cancilleres de Bolivia Tomás Manuel Elío y Paraguay Luis A. Riart, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil José Carlos de Macedo Soares, se firmó en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno el protocolo. Llevaba las firmas de Elío, Riart, Saavedra

⁷ Rodríguez Ayçaguer (2008, 102) menciona la influencia de Brasil para insistir en la participación de Uruguay y de Estados Unidos en las negociaciones de paz de la guerra del Chaco. A su vez, el gobierno de Washington consideraba que tenía un antiguo involucramiento con la cuestión del Chaco: “In fact, the United States has been an interested party to the Gran Chaco questions ever. Since Presidente Rutherford B. Hayes handed down an arbitral award in 1878 wich gave Paraguay the triangular territory between the Paraguay, Pilcomayo, and Verde Rivers” (Stuart, 1936, 34).

⁸ Luego de la firma de tratados binacionales y los estudios de factibilidad que decidieron el tendido entre las ciudades de Paso de los Libres y Uruguayana, las obras comenzaron en 1942, terminaron en 1945 y el puente, que sería bautizado como Puente Internacional Agustín P. Justo-Getúlio Vargas, fue oficialmente inaugurado en mayo de 1947, por los presidentes Juan Perón y Eurico Gaspar Dutra.

Lamas, Macedo Soares, y los embajadores acreditados en Buenos Aires, brasileño J. B. de Andrade y Silva, chileno Luis Alberto Cariola, estadounidense Alexander Weddell, peruano Luis Barrera Laos y uruguayo Eugenio Martínez Thedy. Los participantes se asomaron a los balcones de la Plaza de Mayo para saludar a la multitud que se había congregado para celebrar la paz⁹ y cantaba el himno nacional argentino, declarado el asueto laboral -como se hizo también en Brasil, Chile y Perú. Mientras el gobierno agasajaba con banquetes a los diplomáticos y se organizaban bailes populares, en la catedral y las principales iglesias porteñas se celebraron misas de acción de gracias y se convocaron manifestaciones en distintas ciudades del interior del país.

El canciller argentino Carlos Saavedra Lamas tomó la dirección de las gestiones (Peterson, 1985, 111)¹⁰. Un texto aparte merecerían las razones y el calado de rivalidades y antagonismos que se generaron durante su presidencia de la conferencia¹¹. Raymond Cox, primer secretario de la embajada norteamericana en Buenos Aires, informaría que a pesar de antipatías e impopularidades, de su vanidad e inteligencia errática, su gestión no había hecho más que incrementar su “incuestionable prestigio” y el de la Argentina (Mayo y García Molina, 1999, 163)¹². En el centro de la envidia -pesar del bien ajeno- de algunos argentinos y extranjeros, estuvo el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz en noviembre de 1936, el primero concedido a un latinoamericano y de habla española, “tan importante para el prestigio argentino”¹³. Reforzada que su postulación había sido por el

⁹ Las fotografías permiten advertir un conjunto expectante pero ordenado que esperó en la Plaza de Mayo la conclusión de las deliberaciones, mayoritariamente masculino, de traje, corbata y sombrero, así como delegaciones escolares, con sus guardapolvos blancos (*Caras y Caretas*, Buenos Aires, 22 de junio de 1935, Núm. 1916; *El Litoral*, Santa Fe, 12 de junio de 1935).

¹⁰ Sobre el difundido deseo de protagonismo del canciller argentino, a modo de síntesis, ver Cisneros y Escudé, 2000.

¹¹ Rout (1970, 113) habla de “capricious characters of many diplomats and the personal conflicts and animosities engendered by the arduous negotiations”.

¹² Mayo y García Molina (1999) también señalan que para junio de 1933, el canciller era definido como uno de los juristas internacionales argentinos más prominentes. Apenas instalado en el ministerio había resuelto dos delicadas situaciones diplomáticas: una con Chile, a raíz de la guerra de tarifas desatada entre los gobiernos de los presidentes Carlos Ibáñez y José Félix Uriburu, y otra con Uruguay, por el asilo brindado allí a los exiliados políticos argentinos.

¹³ Aquella fue una ambición máxima del ministro de Relaciones Exteriores, para la que trabajaron sus diplomáticos más avezados, ver: Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Buenos Aires (en adelante AMREA), Varios, 1936, la caja correspondiente a “Premio Nobel”. Los funcionarios señalaban que así se contribuía a un

respaldo boliviano y paraguayo y la anuencia de Washington¹⁴, la presidencia del canciller argentino de la 17ª Asamblea de la Sociedad de las Naciones que tuvo lugar en Ginebra en septiembre lo situó en un lugar central de la política internacional¹⁵. A Saavedra Lamas no le faltaban antecedentes en ese foro¹⁶. Durante la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen, en 1928, había presidido allí la Undécima Conferencia Internacional del Trabajo, asamblea anual convocada por la O.I.T. (Organización Internacional del Trabajo), presentando una propuesta de Código Nacional del Trabajo (Ferrerías, 2008, 7). En la estancia de 1936 negoció con la delegación de la II República española la salida de los refugiados amparados por las representaciones argentinas como consecuencia del estallido de la guerra civil (Figallo, 2007, 103-7), defendió los criterios jurídicos del derecho de asilo, se interesó por desarmar el conflicto ítalo-etíope y procuró la universalización de su “Pacto de no agresión y conciliación” firmado en Río de Janeiro en 1933 -también conocido como Tratado Antibélico Sudamericano- producto de la “aspiración argentina de afianzar la paz en el continente americano, perturbada por el conflicto del Chaco”¹⁷. Es decir, aunque se suele ligar el Premio exclusivamente a la pacificación de la guerra del Chaco, las razones lo excedieron. Si bien la noticia se dio el 24 de noviembre, tras que Saavedra Lamas visitara oficialmente París y Londres de regreso de Ginebra, el canciller no volvería a viajar a Europa para recibir

logro que era una realización “cara al sentimiento nacional”. Ver Fraga 1991; Olmos Gaona, 2000; Fernández Bengoechea, (2007).

¹⁴ AMREA, Varios, 1936. Premio Nobel, Telegrama cifrado 204, Buenos Aires, marzo 21 de 1936, de Ibarra García a Olivera.

¹⁵ Escribe Rivera Polo (2012, 229) refiriéndose a la guerra del Chaco, “la firma de la paz definitiva no trajo tranquilidad al espíritu de Alessandri, pues veía en la entrega del Premio Nobel de la Paz al canciller argentino Carlos Saavedra Lamas, un acto de injusticia a la labor de Chile como real gestor del acuerdo”, conceptuando que el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino había dificultado la paz hasta donde pudo, pero que había dispuesto de los medios diplomáticos para “hacerse elegir presidente de la Liga de Naciones y, desde ese alto puesto, obtuvo la injusticia de que se diera el Premio Nobel de la Paz, a quien no lo merecía, por todas las dificultades que le puso”.

¹⁶ Argentina se reincorporó a la Sociedad de las Naciones, de la que se había alejado en 1920, en septiembre de 1932.

¹⁷ La diplomacia argentina venía trabajando en esta tarea desde la firma misma del Pacto en Río de Janeiro, procurando que se adhirieran otras repúblicas americanas, a las que lo firmaron originalmente -Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay-, en: “Argentina. Coordinación del Pacto Saavedra Lamas con el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto Briand-Kellogg”, Berna, octubre 14 de 1933, Nota de la Legación Argentina en Berna al Secretario General de la Sociedad de las Naciones. (Fdo.) Enrique Ruiz Guiñazú, en *Anales Diplomáticos*. Tomo I, Año I, Buenos Aires, julio 1934, pp. 3-4.

el premio en Oslo, aduciendo sus responsabilidades ministeriales y sus gestiones pacificadoras por el Chaco. La medalla de oro y el diploma del premio le fueron entregados en junio de 1937 en su residencia porteña, con una concurrencia extraordinaria, que incluía el cuerpo diplomático acreditado y los miembros de la Conferencia de Paz, de manos del enviado especial y ministro plenipotenciario de Noruega, Rolf Andvord. Argumentando que el Comité estudiaba minuciosamente las labores de “una vida individual, llegando hasta los más oscuros afanes que caracterizan la vocación de una existencia, en el orden privado, universitario y gubernamental”, declaraba a la prensa que se complacía en recibir el premio “en mi ambiente privado y familiar”. Saavedra Lamas enfatizó en su discurso de recepción que el “el Premio se otorga con un carácter personal, desde las bases de su creación”. De alguna manera, era una respuesta a quienes celaron del premio, alusión que a más de uno debe haber enojado aún más. En el acto, Saavedra Lamas manifestó su decisión de ser

en este continente, un soldado de la paz; que estaré siempre dispuesto a luchar por el imperio de la justicia y del derecho, por el respeto de los grandes a los pequeños estados, por el desarrollo de una mayor justicia social, por el aprendizaje y el acatamiento de las instituciones.¹⁸

Al quedar instalada la Conferencia, los miembros natos que eran los diplomáticos de los países mediadores y beligerantes y sus asesores tuvieron ocasión de interactuar asiduamente. Más allá de desconfianzas y prevenciones, de inevitables reemplazos de delegados, evitar la reanudación de la guerra fue un logro importante, aplaudido desde Washington, que frente a la situación europea contaba con América del Sur como una importante fuente de reserva de materiales estratégicos. Así lo había dejado ver al nombrar como delegado a Spruille Braden para acompañar las labores de Weddell¹⁹. Hijo de William Braden, el “rey del cobre”, personaje clave en el desarrollo de la minería chilena²⁰, cuyos emprendimientos se habían

¹⁸ AMREA, Caja Carlos Saavedra Lamas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Difusión de la Cultura y Propaganda Argentina en el Exterior. Información extraordinaria, N° 2, Buenos Aires, 9 de junio de 1937, p. 6.

¹⁹ También participó como representante en el grupo mediador en 1935, el embajador norteamericano en Brasil, Hugh Gibson.

²⁰ Spruille Braden nació en Montana en 1894. Pasó su infancia en la mina chilena El Teniente, al sur de Santiago, involucrado en el trabajo y en la vida de campamento, alternando etapas de su educación entre Estados Unidos y Chile. Tras graduarse como ingeniero de minas de la Universidad de Yale, se hizo cargo de la mina Potrerillos por un breve tiempo, y después dirigió la oficina de su padre en Santiago. Casado en primeras nupcias con María Humeres

extendido hacia explotaciones petrolíferas en Bolivia, afirmarí­a que su designación en octubre de 1935 se debió a una recomendación del subsecretario de Estado Sumner Welles²¹, quien lo consideraba un conocedor de los modos y procedimientos de los latinoamericanos. Aún en plenas negociaciones pacificadoras *The New York Times* lo nombraba como *Financier*. Limitado el desempeño de Weddell, Braden asumió una activa intervención en las negociaciones, por ejemplo respecto del canje de prisioneros, que lo medirían con Saavedra Lamas²². La animadversión que se gestó entre el canciller argentino y el delegado norteamericano no sería la única: el entonces jefe del Estado Mayor General de la Armada León Scasso²³, nombrado asesor técnico de la conferencia pacificadora en 1935²⁴, consideraba que a Braden sus “propios intereses en Chile lo hacían parte en la cuestión”, induciendo soluciones sólo favorables para la conveniencia económica de Estados Unidos, cuyo mayor propósito era beneficiarse de la riqueza boliviana²⁵.

del Solar, una chilena de la alta sociedad, manejó distintos negocios vinculados a la energía hasta que en la década de 1920 emprendió su carrera diplomática. Ver también Semán, 2017, capítulo 2.

²¹ Aunque hay testimonios fotográficos que lo muestran antes de octubre, participando de acciones negociadoras, ver: <http://historias-bolivia.blogspot.com/2018/10/12-de-junio-de-1935-protocolo-de-paz-en.html> [en línea] [consultado: 2-10-2018]

²² Basado en los duros términos vertidos por el empresario devenido diplomático en sus *Memorias* contra Saavedra Lamas y unos designios que él consideraba maquiavélicos para retrasar la paz en el Chaco con el propósito de potenciar su afán de figuración, Fraga (1991) da cuenta de la aceptación y diseminación que tuvieron aquellos juicios. Rapoport y Spiguel (2009, 127) confirman que en el curso de las negociaciones de la paz del Chaco se generó una profunda animadversión entre Braden y Saavedra Lamas. Retornado como embajador de Estados Unidos en la Argentina en 1945, la persistencia de su crítica para con funcionarios y hombres de poder del régimen de junio de 1943 -en particular, con el entonces coronel Perón- aunque se centraba en la política exterior argentina durante la Segunda Guerra Mundial, puede pensarse también como expresión de un choque con aquellos que manifestaran propósitos comunes de desarrollo y crecimiento autónomo para el país.

²³ Venía de aquilatar experiencia internacional como asesor naval de la Conferencia de Desarme realizada en Ginebra en 1932; su nombramiento en: *Boletín Oficial de la Nación*, Buenos Aires, viernes 5 de febrero de 1932. (Fdo.) Uriburu, Adolfo Bioy.

²⁴ Scasso fue también director de la Escuela de Aplicación de Oficiales, y estuvo en Alemania en 1921 y en julio de 1937, cuando fue recibido por el canciller Adolf Hitler, ver Luqui Lagleyze (2005). En el *Libro Azul*, desprolija denuncia del gobierno de Estados Unidos contra la Argentina compuesta a iniciativa de Braden, publicado en febrero de 1946, Scasso es señalado como parte de “Argentine confidential agents and intermediaries for the Nazis” (*United States Government*, 1946, 20-21).

²⁵ Departamento de Estudios Históricos Navales - Archivo (en adelante DEHN), Donación Scasso. Caja 4, Legajo 5, Carpeta 59, Buenos Aires, 28 de enero de 1952. Varios lustros

El Brasil de Vargas también se preocupó por conformar una delegación de experiencia, nombrando a José de Paula Rodrigues Alves, diplomático de carrera, ex embajador en Chile y “fino conocedor del asunto del Chaco” (Reyes, 2001, 249).

Pero Buenos Aires no sólo fue epicentro de las morosas discusiones por la situación del Chaco, empeoradas por los golpes militares en febrero en Paraguay y en mayo de 1936 en Bolivia. Aquel largo cónclave se superpuso con otra conferencia interamericana, la extraordinaria destinada a la Consolidación de la Paz, que para más conllevó la visita del presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, quién arribó la última semana de noviembre. A pocos días de ser anoticiado de su premio Nobel, Saavedra Lamas tenía objetivas razones para sentirse validado por la comunidad internacional y ser un orgulloso anfitrión. El impulso a su realización en Buenos Aires parecía ser fruto de las renovadas intenciones de Roosevelt y de su secretario de Estado Cordell Hull, de hacer intervenir preventivamente a los Estados Unidos en el devenir y en las decisiones de la política internacional²⁶, que incluían a la región y buscaban ofrecer y establecer medios para que no se repitieran guerras en el continente -como la del Chaco²⁷. Justo consideró beneficiosa la convocatoria, declaró a la prensa que se trataba de “una meditación común entre los países de América” en razón de la “hora oscura del mundo, llena de incertidumbre para su estabilidad y para el imperio efectivo de la moral internacional”. Mientras *Caras y Caretas*

después, Scasso rememoraba que la intención de Braden y los Estados Unidos había sido “disminuir la influencia política y social que determina el potencial general de la Argentina en América del Sur y del Centro”, quebrando su economía, “para Estados Unidos el único y verdadero enemigo potencial del continente, es la República Argentina”. En ocasión de una charla entre ambos, Scasso refiere que Braden afirmó que al Paraguay, que objetaba una paz que no lo beneficiara, “hay que obligarlo a firmar la paz aunque no quiera”, a lo que el marino le respondió: “a un país que ha ganado una guerra es difícil hacerlo firmar una paz con prepotencia”.

²⁶ Pross (1978) escribió: “President Roosevelt contemplated calling a special inter-American conference as early as October, 1935. The stimulus for the proposed conference was threefold: (1) to build upon the achievements of the 1933 Montevideo Conference; (2) to capitalize on the successful Chaco Peace Talks; and (3) to develop special peace machinery so that the peace and solidarity of the western hemisphere would be insured in the event of world war”.

²⁷ Además de a su gusto por el mar y la navegación, la inusual decisión de Roosevelt de concurrir a Buenos Aires se atribuyó a su necesidad de descanso después de la agotadora campaña electoral que culminó con su reelección como presidente, y a su deseo de asistir “personalmente a la conferencia de los pueblos de América que él concibió y llevó a cabo con su energía habitual”, en Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Montevideo (AMREU), Serie Uruguay, Caja 17, 1935-1936, Rfo de Janeiro, 24 de noviembre de 1936, de Juan Carlos Blanco a José Espalter.

reproducía las palabras del presidente norteamericano calificando a Buenos Aires como “la capital de la paz”²⁸, *Noticias Gráficas* afirmaba que Roosevelt había llegado cuando más era necesitado, en momentos en que la sociedad había sido empujada a creer que el sistema democrático había fallado y era preciso elegir entre el fascismo y el comunismo (Welles, 1997, 192)²⁹. El encuentro interamericano tampoco estuvo exento de discusiones entre los protagonistas. Numerosos historiadores han señalado que la Argentina renovó su tradicional resistencia al establecimiento del sistema de poder de Estados Unidos en el subcontinente³⁰, en un contexto de defensa de los productores rurales argentinos, de disputas de mercados y de espacios de influencia regional, exacerbados por las consecuencias de la crisis de 1929. Saavedra Lamas se empeñó en esquivar decisiones conjuntas que significaran la escisión de América Latina y Europa en distintas esferas de actuación, o la aceptación de liderazgos hemisféricos -vinieran de los Estados Unidos o del Brasil. En las discusiones protagonizadas por los delegados Hull, Welles -de las que también formó parte Braden-, Macedo Soares, Oswaldo Aranha, la Argentina de Saavedra Lamas expresó su opinión independiente más ligada a los preceptos universalistas de la Sociedad de Naciones, mientras Brasil dejó oír voces cercanas a las posiciones de Estados Unidos. Tras confesar Macedo Soares que “estivemos a pique de fracassar” en las propuestas norteamericanas de convenciones

²⁸ *Caras y Caretas*, Buenos Aires, 5 de diciembre de 1936. Integrante de la importante delegación que se trasladó a Buenos Aires, el subsecretario de Estado Sumner Welles recorrió con entusiasmo la ciudad en la que había sido funcionario de su embajada veinte años antes y donde había nacido uno de sus hijos, visitando viejos amigos de la aristocracia argentina como Ángel y Nena Sánchez Elía. Pero su “love of the Argentine people, their country and culture”, tuvo que lidiar con la intemperancia y las disputas entre Hull y Saavedra Lamas (Welles, 1997, 194).

²⁹ Real de Azúa (1959) señaló que entre la VII y la VIII Conferencia Panamericana, parecía que se había logrado “arrancar de los Estados Unidos la renuncia total al derecho de intervención”, mientras Raymont (2007, 64) afirma que la unánime disposición latinoamericana para responder a la convocatoria en Buenos Aires fue producto “del impacto favorable creado en 1933 cuando [Roosevelt] se comprometió a que Estados Unidos respetaría las cláusulas de no intervención firmadas en Montevideo”.

³⁰ Un pormenorizado análisis se puede encontrar en Peltzer (2002, 161-268). Sobre Saavedra Lamas señala: “era un retoño legítimo y reconocido de ese gran mundo porteño ... en ese carácter llevaba sobre sus hombros el orgulloso y algo despreciativo amor propio del viejo y ufano patriciado porteño. Y entre los destinatarios de ese desprecio figuraban, en un primer plano, los dirigentes norteamericanos, no menos orgullosos y despreciativos pero mucho menos infatuados”. Peltzer profundiza también sobre la incidencia de los vínculos familiares y de la condición de profesores de Derecho Internacional Público de la clase diplomática argentina.

sobre mantenimiento de la paz y neutralidad, señalaba la “integral intransigencia de Saavedra Lamas, que chegou a declarar a Cordell Hull que não lhe interessavam os projectos dos Estados Unidos, que tinham em vista fazer reviver a doutrina de Monroe” (Moreyra, Diniz-Brancato, Lubisco, 2003, p. 41). A su vez, el futuro canceller de Vargas, Aranha diría: “choque Hull-Lamas só podia aumentar o prestígio do Brasil junto ao governó Roosevelt... Esta gente chegou à convicção definitiva de que só há um *ponto firme* para sua política: o Brasil” (Hilton, 1994, 241)³¹.

El ring diplomático porteño ya sumaba muchos ingredientes para las relaciones interamericanas, que incidieron en el pulso de la Conferencia de Paz del Chaco, que seguía su propio curso.

Los antiguos intereses argentinos por Bolivia: intenciones y proyectos

El gobierno de La Paz fue adquiriendo conciencia de que la vinculación de Paraguay a la economía argentina había constituido un factor contraproducente para Bolivia que no contó con el apoyo político y el aprovisionamiento de recursos para sus Fuerzas Armadas durante la guerra (Ostria Gutiérrez, 1946, 17; Brezzo y Figallo, 1999, 339), a pesar de la neutralidad declarada por las naciones vecinas. Después de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), mientras que la dependencia paraguaya del mercado rioplatense se hizo prácticamente total (Gaona, 1954), capitales provenientes de la Argentina compraron grandes extensiones de tierras fiscales en la zona del Chaco. Resaltaba entre ellos el pionero español Carlos Casado (Rodríguez Silvero, 1987, 117; Dalla Corte, 2009), afincado en la provincia de Santa Fe, que adquirió más de cinco millones de hectáreas de montes y quebrachales con muchas leguas de costa sobre el río Paraguay, dedicándose a la explotación de la madera y la ganadería, y estableciendo un nexo comercial estrecho entre los establecimientos fundados en el Chaco, Asunción, Rosario y Buenos Aires (Seiferheld, 1983, 123 y ss) con una producción de tanino que abastecía los principales mercados norteamericanos y europeos (Dalla Corte, 2008). Aquel latifundio sería heredado por sus descendientes, fruto del matrimonio con Ramona Sastre: uno de los hijos, Juan José Casado Sastre se casó con Laura V. Justo, hermana del presidente Justo. El transporte fluvial, asimismo, estaba en

³¹ Sobre las fracturas del consenso latinoamericano, ver Wehrli, 2008.

manos argentinas, en especial en las de la Compañía Argentina de Navegación Mihanovich, por cuyas naves entraban y salían del Paraguay la mayor parte de todos los productos. El Ferrocarril Central del Paraguay, cuyo tendido corría mayormente por territorio argentino, era una empresa controlada por capitales porteños (Chiavenatto, 1989, 75). Así, desde fines del siglo XIX, grupos de empresas argentinas y también brasileñas, reforzadas pronto por sustanciales inversiones británicas interesadas en la explotación ganadera (Krauer, 1984, 136), controlaban gran parte del intercambio paraguayo. No faltaron emprendimientos norteamericanos, como la *International Products Corporation*, compañía que tenía obraje y fábrica de tanino en Puerto Pinasco, en pleno Chaco Boreal (Justo, 1956, 61).

Atendiendo a las razones de la cercanía argentino-paraguaya (Zuccarino, 2016 y 2017), y con el objetivo de encontrar el amparo argentino en el decurso de las negociaciones, la diplomacia paceña se propuso acercarle propuestas atractivas. Aunque existía un interés de vieja data en el desenvolvimiento de la amplia región fronteriza que englobaba el oriente boliviano con el languideciente norte argentino en pos de establecer una corriente de intercambios de productos y de explotación de materias primas que utilizaran la vía del Río de la Plata, incluyendo para lograrlo estudios para el tendido de vías férreas, hasta entonces las conexiones efectivas entre Bolivia y Argentina habían tenido un derrotero sinuoso, de avances, detenimientos y retrocesos. Los gobiernos de Buenos Aires habían arrimado un principio de solución a través de la línea férrea que corría por el oeste, desde Jujuy hasta La Quiaca, proporcionando la salida hacia la inmediata ciudad boliviana de Villazón, que empalmaba con las líneas del Central Norte Argentino, mientras otra vía férrea llegaba hasta la localidad salteña de Tartagal, hacia el este, cerca de la frontera sur de Bolivia. También comenzaba a mencionarse la posible vinculación ferroviaria por Yacuiba. Aún sin trazar los límites fronterizos, databa de mayo de 1883 la firma entre el ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, dr. Victorino de la Plaza y el enviado extraordinario y ministro de Bolivia, dr. Modesto Omiste, de un tratado que no fue ratificado, que disponía la realización dentro de sus respectivos territorios de estudios de vinculación ferroviaria (ver Bovi, 2007); Rabbi-Baldi Cabanillas, 2018). Superada la crisis económica de 1890 los gobiernos de Buenos Aires reimpulsaron el propósito estratégico de consolidar la presencia del Estado en zonas de reciente ocupación, llegando a los confines de la nación (Salerno, 2008, 660). Un segundo convenio firmado en 1894, fue modificado por otro de 1902 por el cual la Argentina se obligaba a construir un ferrocarril de La Quiaca a la boliviana Tupiza, que aunque ratificado no se gestionó. El 16 de febrero de 1906 se firmó uno

nuevo, por el cual el gobierno argentino prometía llevar el Ferrocarril Central Norte hasta Yacuiba, prolongando la línea cien kilómetros en el territorio boliviano y a partir de allí el gobierno de Bolivia construiría la prolongación hasta Santa Cruz de la Sierra, mientras Argentina garantizaría el interés del capital necesario para la obra. En tanto que los rieles llegaron al pueblo de La Quiaca en 1908 -fundada oficialmente el año anterior sobre la base de la población existente- y a Villazón en 1912 (Alcoba Pescador, 2013; Escudé y Cisneros, t. VII, 38), se había firmado en 1907 un nuevo tratado, fijando fechas perentorias para la prolongación del Central Norte hasta Tupiza, pero con motivo de la iniciación de la construcción del ferrocarril de Antofagasta a Uyuni -transfiriendo gran parte del comercio exterior boliviano que históricamente discurría por Salta a través del puerto chileno- se suscribió un protocolo, librando al gobierno argentino de la obligación de construir ferrocarriles en Bolivia³². Procurando acercar posiciones, el gobierno de La Paz inició en 1915 el ferrocarril Atocha-Villazón, línea de algo más de doscientos kilómetros concluida una década después, que comunicaba Uyuni con la Argentina, así como mediante empréstitos y contrataciones de empresas extranjeras -francesas, norteamericanas-, logró que se iniciaran los trabajos de la línea Tupiza-La Quiaca, construyendo las ferrovías, los puentes y estaciones, adquiriendo el material rodante y las locomotoras, para recibir el 10 de mayo de 1924 la llegada de las primeras formaciones argentinas al territorio de Bolivia³³. Gracias al enlace, las capitales de Bolivia y Argentina habían quedado a tres o cuatro días, permitiendo los servicios a través de la línea La Paz-Potosí-San Salvador de Jujuy.

³² Aquel demorado interés por el desarrollo de los ferrocarriles en zonas limítrofes admite diferentes miradas. Funes (2021, 94), relacionándolo con la ley 5559 de Fomento de los Territorios Nacionales, de 1908, lo inscribe dentro de proyectos trazados en función del ordenamiento territorial y “comprende la construcción de líneas ferroviarias fronterizas en sentido este-oeste, uniendo NOA-NEA, llamadas cuaternarias o de defensa nacional”. Otros autores consideran aquellas obras en regiones de menor desarrollo económico o provincias periféricas como líneas secundarias, que poco podían competir con la atracción que generaban las líneas que surcaban el litoral y la pampa húmeda.

³³ Las fotografías y las crónicas de la época reflejan la gran expectación con que se recibió en Tupiza la vinculación entre el territorio boliviano y el argentino. A la inauguración de las obras asistió el presidente boliviano Bautista Saavedra, así como ministros, funcionarios y numerosa comitiva. En una de las dos locomotoras que arribó desde La Quiaca, con las banderas de las dos naciones, llegaron los gobernadores de Salta, Jujuy y Tucumán, “vestidos de rigurosa etiqueta y rodeados de señoras y señoritas de la alta sociedad”. Tupiza los agasajó con fiestas, banquetes y bailes sociales. Alineados y formados en sus modestas cabalgaduras, unos 1.800 jinetes bolivianos hicieron guardia de honor a la llegada de los trenes a aquella región de la antigua Nación Chichas.

Con la unión ferroviaria, al decir de Cicherchia, se “imaginaba la formación de un ferrocarril de las Américas” y surgieron algunos poblados, crecieron otras localidades y se desarrollaron nuevas actividades económicas (Salerno, 2008, 664; Cicherchia, 2013, 19-20). Aunque la ruta ferroviaria tradicional por el valle de Humahuaca dio lugar a un comercio escaso en principio, tal vez nuevos y más ventajosos convenios podrían intensificarlo (Fifer, 1976, 347). Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial el intercambio se incrementó, en momentos de restricciones en los mercados norteamericanos (Sanz, 1976, 195 y ss).

La vinculación con la frontera norte significaba para los gobiernos de Buenos Aires fijarse en uno de los espacios más postergados del territorio nacional, que constituía un ámbito de actuación, producción e intercambio alternativo al que tradicionalmente le habían propuesto sus relaciones políticas y económicas con el mundo europeo³⁴. Por años, aquel interés fue manifestado desde distintos sectores: el diplomático y el de los funcionarios de provincias, que advertían sobre las ventajas de ligarse a la rica geografía boliviana para recoger su comercio beneficiando el Noroeste argentino y favorecerse no sólo de su petróleo, de sus minerales -hierro, plata, plomo, cobre, estaño, wolfram-tungsteno- y de sus plantas secretoras de látex-goma, sino también de la ganadería, del azúcar, el café, el algodón, la quina, las hojas de coca y los productos tropicales³⁵, y el militar, que veía la conveniencia operativa de favorecer el fortalecimiento de un entramado de rutas terrestres y fluviales que pudiera ser controlado y encauzado por los puertos platinos, así como la creación de intereses compartidos en los límites del norte, ya sea para aprovechar la explotación de materias primas estratégicas como para asegurar la defensa fronteriza. Era pues una política nacional, que estuvo en el ideario de muchos gobiernos durante décadas, pero que careció de un empuje constante, contrariada por posiciones e intereses sectoriales.

³⁴ Ver la insistencia en desarrollar esta vía, en una clave estratégica que se enfrentaba con Brasil, también en Boscovich (1973) y Asseff (1980).

³⁵ Afirmaba Carrillo (1922, 23), “empecemos a gravitar sobre el Oriente, por Yacuiba, y las actividades comerciales de este país inclinarán fatalmente el fiel hacia nuestra parte [...] por el incremento y fomento de zonas que sólo esperan el riel para estabilizar población y desarrollar su enorme riqueza. Y si a los ramales ferroviarios de Formosa y Embarcación unimos la navegación fluvial, la irradiación comercial argentina sobre Bolivia será de gran importancia para nuestras industrias”. Horacio Carrillo fue el representante argentino que firmaría los convenios de 1925 en La Paz, había sido gobernador de Jujuy (1918-1921), por tanto conocía bien las necesidades de la región.

Con la Unión Cívica Radical en el poder, superados los tiempos de la Primera Guerra Mundial, el Norte argentino recibió una particular atención. El 6 de febrero de 1922 se suscribió en La Paz entre el canciller Alberto Gutiérrez y el ministro plenipotenciario argentino Horacio Carrillo, una convención compuesta de 18 artículos por la cual la Argentina prometía que realizaría los estudios necesarios para prolongar el Ferrocarril Central Norte desde Yacuiba o sus cercanías, hasta Santa Cruz de la Sierra y disponer además su construcción. Elevada su aprobación al Congreso de la Nación recién en agosto de 1923, el presidente Alvear afirmaba “su convicción de que la obra proyectada tenderá a facilitar las comunicaciones con la República de Bolivia y favorecerá las relaciones entre ambos países” (Presidencia Alvear, 1928, 72), aunque el Ministerio de Obras Públicas aconsejó algunas modificaciones, y fue necesario en noviembre de 1923 un protocolo que las consagrara. Los estudios se debían iniciar dentro del año de ratificada la convención, circunstancia que no se concretó, produciéndose una nueva demora.

Al cumplirse en septiembre de 1925 el Centenario de la Independencia boliviana se firmó en La Paz un convenio complementario de comunicación al de límites acordado el 9 de julio, a fin de mejorar el intercambio comercial, facilitando las salidas de productos bolivianos y el acceso a los grandes ríos de la Cuenca del Plata³⁶. Con el concurso de empresas y de particulares que ejecutarían las obras, lo acordado implicaba poner en condiciones de navegabilidad al río Bermejo y la construcción de un puerto en las Juntas de San Antonio. Se convino también la prolongación del ramal ferroviario argentino hasta la zona. La Argentina seguía así a Brasil y Chile con promesas centradas fundamentalmente en la construcción de ferrocarriles de unión que dieran salida al mar a Bolivia (ver: Heredia, 1994; Gómez Zubieta, 2001), a través de sus propios territorios, que aparecían como signo de interés de vinculación económica regional -aunque lo vieran también como designios de absorción.

Aunque durante años, el Ministerio de Guerra realizó numerosos estudios estratégicos sobre la región, por entonces el departamento de Relaciones Exteriores solicitó el asesoramiento de la cartera de Marina -“sus vistas sobre el particular”- para analizar la viabilidad de lo convenido, que conllevaba el

³⁶ *El Tratado Definitivo de Límites* del 9 de julio de 1925 tenía por propósito “resolver las cuestiones de interpretación que se han suscitado en la aplicación del Tratado de Límites entre ambos países, suscripto en Buenos Aires el 10 de mayo de 1889, modificado en 1891, cuyas ratificaciones fueron canjeadas en 1893” (Presidencia Alvear. 1922-1928, 288).

propósito de favorecer el crecimiento material de la región³⁷. Lo hacía con un sector donde el ideario nacionalista contaba con fervorosos adherentes. El Estado Mayor General de la Marina, dirigido por el contralmirante Carlos Daireaux³⁸ y donde León Scasso era jefe de Operaciones (ver Besoky, 2014; Zanatta, 2002, 351-3; Capizzano, 2013, 45, 173-5, 236-240)³⁹ hizo un planteo geopolítico. En 1952, Scasso reivindicó para sí la autoría de estas opiniones⁴⁰.

El informe Daireaux-Scasso resaltaba la situación privilegiada que tenía la Argentina en materia de comunicaciones,

nuestro país esta rodeado por varias naciones, a las que les conviene el uso de nuestras grandes vías fluviales para su desarrollo económico. La parte más rica de Bolivia, todo el Paraguay y una extensa zona del Brasil y del Uruguay, tienen en los grandes ríos tributarios del Plata, la salida natural y la más fácil, por no decir única, de sus productos y su riqueza. Esta conveniencia implica necesariamente una dependencia económica y toda dependencia económica crea comunidad de intereses. El colosal desarrollo de nuestro país, por otra parte, lo coloca a la vanguardia del núcleo de naciones americanas [...] un avance en todos los órdenes de la actividad que importa una gran ventaja

³⁷ DEHN, Donación Scasso, Caja 4, Legajo 2, Carpeta 58, Buenos Aires, octubre 5 de 1925, de Ángel Gallardo a ministro de Marina.

³⁸ Retirado en 1929, Daireaux fue nombrado interventor de la provincia de Jujuy tras el golpe del general José Félix Uriburu, y en abril de 1931, designado ministro de Marina. Descendiente de franceses, se había graduado de la Escuela Naval de Brest, y participado como oficial en campañas y operaciones de la Marina de Francia. Se dio de baja en 1896, para incorporarse a la Marina de Guerra de la Argentina.

³⁹ Scasso fue ascendido a almirante en 1939 y pasó a retiro en 1942. En 1940 enfrentó las intenciones norteamericanas por intervenir en la defensa del Río de la Plata (Figallo, 2003). Acercándose a los postulados de Perón, en las elecciones de febrero de 1946 fue candidato a senador por la Alianza Libertadora Nacionalista, vertiente más tradicional del nacionalismo, pro-obrero, que había defendido la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁰ DEHN, Donación Scasso, Caja 4, Legajo 5, Carpeta 59, Buenos Aires, enero 28 de 1952, de Scasso a Raúl A. Mendé, ministro de Asuntos Técnicos, Dirección General de Planificación. En esa documentación, Scasso afirmaba que entonces el Ministerio de Obras Públicas no consideró viable la canalización del río Bermejo, palpando de cerca “las dificultades puestas a su realización por un juego de intereses”, por gentes del “antiguo régimen”, pero que no serían insalvables “para un Gobierno que ha dado ya la medida de su independencia y capacidad constructiva”. Para dimensionar anteriores fracasos de aquella empresa en el siglo XIX y antes, ver Lagos (2008); Gordillo (2015); Vitar (2016). Durante el gobierno del general Pedro Aramburu se retomaron los proyectos de canalización, generando en la zona de Tarija repercusiones negativas por considerarlo una acción unilateral, con intenciones expansionistas sobre el territorio boliviano, en Universidad “Juan Misael Saracho”-Departamento de Extensión Cultural y Publicaciones, *Canalización del Río Bermejo*, Tarija, marzo de 1958 [en línea] [consultado: 02-03-2018]

sobre las naciones limítrofes, ventaja que es difícil pueda descontarse con el andar del tiempo, pero que de todos modos conviene afianzar y agrandar todo lo posible, como la mejor garantía de una hegemonía comercial, industrial y cultural que estamos en el deber de cultivar para mayor grandeza y seguridad de la patria.⁴¹

Se alertaba al ministro almirante Manuel Domecq García⁴² -y éste transmitía al canciller Ángel Gallardo- sobre la preocupación militar que representaban los inestables Bolivia y Paraguay y sobre el accionar de Brasil y de Chile para captar sus rutas comerciales a través de sus propios territorios nacionales, apartándolas del Plata, aconsejando que la Argentina se adelantara con la construcción de ferrocarriles y con la canalización del río Bermejo para hacerlo navegable, obras de magnitud pero indispensables para sacar de su aislamiento a localidades como Yacuiba. Se lamentaba que el tratado de límites firmado con Bolivia introdujera “un punto débil de nuestra frontera”, pero entendía que la soberanía boliviana en el área era ya “cosa consagrada y aceptada desde 1889”: “se sabe que esa zona es riquísima en petróleo así como la zona norte de ella es la más rica del mundo en minerales. Toda esa zona se encuentra hoy aislada y sin comunicaciones fáciles con el exterior”. En referencia a las obras previstas aconsejaba que la construcción del puerto en Juntas de San Antonio, como complementaria del convenio, debía realizarse para que quedara sobre aguas argentinas del Bermejo y no sobre las riveras de los afluentes que daban a Bolivia. Se advertía que era “una obra enorme, que ofrece grandes dificultades, pero que aportaría grandes beneficios a la zona Norte de nuestra República (Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco y Formosa) [...] solo por ellos quedaría justificado llevarla a cabo”. Aconsejaba, asimismo, “mantener más o menos argentinizado todo ese territorio”.

⁴¹ DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 2, carpeta 58. Ministerio de Marina (membrete) (Fdo) Carlos G. Daireaux, contralmirante, jefe del Estado Mayor General, Buenos Aires, 2 de diciembre de 1925.

⁴² Paraguayo de nacimiento, sus padres murieron en el fragor de la Guerra de la Triple Alianza. Rescatado de las fuerzas brasileñas, fue enviado por sus parientes a estudiar a la Argentina e ingresó en la Escuela Naval en 1877. Integró numerosas expediciones de relevamiento de límites e hidrográficos. Ya como comandante de la División del Río de la Plata, el general Julio Roca le encargó la supervisión de la construcción de cruceros acorazados comprados por la Argentina, tareas que continuó en diferentes presidencias. Cuando Alvear lo designó ministro de Marina era considerado uno de los marinos de mayor prestigio de la época. En 1919 la Liga Patriótica Argentina, grupo de presión conservador -para otros investigadores, banda parapolicial-, intransigentemente nacionalista, erigido en guardián de la sociedad frente al desorden y la anarquía, lo había designado presidente honorario, ver: Caterina (1995).

En definitiva, el Ministerio de Marina prestaba toda su aprobación al convenio, pero señalaba que siendo la frontera argentino-boliviana continental, al Ejército Nacional correspondía opinar e intervenir en caso de conflicto. Hacía además algunas advertencias: la intención argentina chocaba con los grandes intereses internacionales del petróleo y del acero, complicando “a la Argentina hasta ahora felizmente libre de estas molestias, en la política petrolífera de Norte América, que necesitará fatalmente el petróleo boliviano a su debido tiempo”. Señalaba específicamente a las compañías norteamericanas Standard Oil y la Bethlehem Steel.

En el documento se señalaba que la decisión de convenir con Chile el tendido de vías férreas entre Zapala y los ferrocarriles del sur chileno, y de Salta con el puerto de Antofagasta por vía Huaytiquina -que podía beneficiar la zona sudeste boliviana y también a Chile con sus riquezas- (Benedetti, 2005), sin otro provecho para la Argentina que ser un puente ferroviario entre Bolivia y Chile, contrariaba la propia política económica internacional del país, que tenía el

agravante de poner a Chile en condiciones de poder utilizar el petróleo y demás riquezas bolivianas, dándole facilidades con que nunca hubiera contado y obrando estratégicamente en contra de nuestros intereses nacionales.⁴³

Se advertía que el desvío natural de las rutas comerciales, divergentes de las naturales, de Bolivia -así como de Paraguay- también estaba siendo trabajado por el Brasil, ofreciendo una salida por el Estado de Paraná, a través del puerto de Paranaguá. El informe aludía a la necesidad de adelantarse a esas realizaciones, con el objetivo de “poner en acción antes que ellos el programa básico de la política exterior sudamericana”.⁴⁴ . Cabe consignar, que desde el Ejército argentino había otras posiciones, que más tendían a la complementariedad y cooperación regional. Por ejemplo, la de Enrique Mosconi.⁴⁵ Entonces como coronel, Mosconi afirmaba en ocasión de

⁴³ DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 2, carpeta 58, *cit.*, (Fdo) Carlos G. Daireaux, Buenos Aires, 2 de diciembre de 1925. El 14 de diciembre el ministro Domecq García le reitera la posición al ministro Gallardo.

⁴⁴ *Idem*, p. 5. Rout (1970, 58 y 148) da cuenta de más reportes producidos por el Estado Mayor General de la Marina entre 1927 y 1932 cómo “Consideraciones de orden logístico y estratégico que afectan la solución del conflicto boliviano-paraguayo”, documento que luego iría a conformar el citado informe “La conferencia de paz del Chaco”.

⁴⁵ Militar e ingeniero civil que hizo estudios de posgrado en Alemania empapándose de ideas industrialistas y de la preocupación por la obtención de fuentes de energía, fue amigo del también ingeniero Jorge Newbery, pionero de la actividad aérea de la Argentina, oficial

una visita a Chile por el Centenario de la Batalla de Maipú, en 1918: “hace un siglo nuestros antepasados no hacían botellas, pero fabricaban pólvora y cañones; hoy, ustedes y nosotros, hacemos botellas, pero no fabricamos pólvora ni cañones”. Una década después instaba a hacer realidad la confraternidad chileno-argentina a través de la vinculación económica:

la cordillera nos une y nos incita a perforarla, a vencerla, a extraerle sus riquezas, a utilizar sus energías incalculables, labrando así la grandeza y la felicidad de nuestras repúblicas. (Mosconi, 1957, 237)

La importancia del petróleo del Chaco

Aunque se conocía la existencia de petróleo en Bolivia desde el siglo XIX, ante la falta de capitales para desarrollar la industria, poco se había avanzado en su explotación. En la década de 1920 una nueva época de concesiones atrajo inversores a las sierras que limitaban el Chaco. La Standard Oil de New Jersey fue la más importante de las empresas que obtuvieron derechos para exploraciones petrolíferas en las provincias de Chuquisaca, Santa Cruz de la Sierra y Tarija, a la que se sumaron, por ejemplo, la Compañía Braden, para los trabajos de cateo y exploración petrolera. Sin embargo, desarmando algunos mitos sobre la industria petrolera boliviana, Zuleta escribe:

Para mediados de la década de 1930, aunque existían yacimientos en explotación en Bolivia, el país era comprador de combustibles más que productor o exportador. El grueso de su consumo interno se abastecía de refinados desde Perú, proporcionados por la International Petroleum Company y transportados vía Arica, así como de combustibles procedentes de Argentina. Algunas fuentes registran exportaciones de crudos a Argentina, pero en un volumen muy reducido. (Zuleta, 2011, 2)⁴⁶

En la Argentina había noticias sobre afloraciones de hidrocarburos en distintas zonas de Neuquén, Mendoza, Jujuy y Salta hechas en relatos de viajeros y expedicionarios. Aunque en 1907 operarios del Ministerio de

retirado de la Armada, que fuera Director General de Instalaciones Eléctricas, Mecánicas y Alumbrado del intendente de Buenos Aires Adolfo Bullrich, y propulsor de la explotación del petróleo en la Argentina. Mosconi era conocedor de la zona norte del país: “desde junio de 1903 a enero de 1904, con el grado de capitán se incorpora como ingeniero de sección en el estudio, proyecto y construcción del Ferrocarril Central Norte, entre Ledesma y Orán, y el tendido de dos líneas de Perico a Ledesma”, en Pien (1999, 31).

⁴⁶ Ver también Zuleta (2013).

Agricultura de la Nación descubrieron hidrocarburos en Comodoro Rivadavia,

desde finales del siglo XIX, varios emprendedores habían intentado desarrollar una explotación petrolera para destilar querosene y atender el creciente mercado de iluminación en Buenos Aires y otras grandes ciudades. (Risuleo, 2012, 3)

En un contexto de crecimiento de la demanda petrolera mundial y de expectativas sobre las reservas que la Argentina pudiera contener, la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en junio de 1922 y el nombramiento para dirigirlo de Mosconi meses después, colocaron al Estado como un actor principal de la industria petrolera argentina. Hasta el momento, el país dependía casi totalmente de la importación de combustible, demandado por amplios sectores productivos, con un parque automotor en creciente expansión (ver García Heras, 1985; Ballent, 2005). Poco más de tres años después, Argentina había terminado de construir una destilería en La Plata, obra realizada por la compañía Bethlehem Steel, a la par que se compraba un buque tanque petrolero a Gran Bretaña.

La aspiración argentina por empujar un desarrollo petrolero soberano encontró en el norte, en Salta y Jujuy, la continuidad geográfica que la vinculaba naturalmente con el sur boliviano: en muchas ocasiones los pozos petrolíferos se ubicaban en la frontera, generando fricciones debido a que se suponía que si bien emergían a un lado, muchas veces en el subsuelo serpenteaban hacia el país vecino, adentrándose en Bolivia. Resultaba atractivo contar con un petróleo que viniera a sumarse con los propios suministros nacionales, y en ocasiones los técnicos argentinos colaboraron con las tareas de prospección. Por otro lado, aunque el petróleo boliviano costara más caro, en concepciones militares, “el abastecimiento en retaguardia estaría asegurado”⁴⁷.

En aquel núcleo fronterizo argentino-boliviano, sobreponiéndose a ambos estados con su enorme capacidad económica y técnica, desplegaba su accionar la Standard Oil⁴⁸. Mosconi llevó adelante una activa campaña contra el monopolio de la empresa norteamericana (Gadano, 2006, 169), y la acusó de una política de infiltración, al actuar en forma paralela tanto en el

⁴⁷ *Última Hora*, La Paz, 10 de abril de 1937, en AMREA, Varios, 1937, La Paz, 12 de abril de 1937, de Luis Castiñeiras a Carlos Saavedra Lamas.

⁴⁸ El fulminante desenvolvimiento de la Standard Oil se tradujo en que “en 1924 descubrió el Campo Bermejo; en 1926 Sanandita; en 1927 el más prolífico y prometedor, Camiri; en 1929 Camatindi; y en 1931 instaló una refinería elemental en Sanandita y otra en Camiri” (Miranda Pacheco, 1999, 245).

sur boliviano como en el norte argentino. No fue el único en denunciar públicamente el accionar “ventajero” de la Standard Oil: el profesor de Derecho Internacional y Política Económica de las universidades de Buenos Aires y de La Plata, Lucio M. Moreno Quintana cuestionó sus actividades en la zona de las Juntas de San Antonio -confluencia del río Tarija e Itaú-, aprovechándose de las correcciones limítrofes de 1925 (Moreno Quintana, 1926, 971). Las fricciones continuaron con la elevación de los aranceles sobre las exportaciones de petróleo boliviano en 1927. No resultó extraño que en 1929 cuando el ministro de Bolivia en Buenos Aires, José María Escalier, pidiera autorización para que la Standard Oil construyera oleoductos para sacar al Atlántico el petróleo y romper el enclaustramiento del producto, “el resultado fue negativo. Había un objetivo claramente expresado y era echar a la Standard de la Argentina y la proposición boliviana pedía más bien su arraigo” (Abecia Baldivieso, 1979, 481. Ver también Mosconi, 1957, 107 y ss; Seiferheld, 1983, 472; Mayo, Andino y García Molina, 1983; Solberg, 1986)⁴⁹. En su reemplazo proponía la construcción a cargo del gobierno argentino de dos oleoductos, el de Aguas Blancas o Embarcación y otro a Formosa, Santa Fe o Campana. Mosconi venía también de enfrentar a la empresa norteamericana en Salta, donde tenía grandes concesiones de tierras para explorar petróleo, y en Jujuy, respaldada por influyentes sectores de las dirigencias provinciales⁵⁰. A las concesiones las consideraba una violación de la soberanía tanto de la Argentina como de Bolivia (ver Mosconi, 1936)⁵¹. Desplazado Mosconi en septiembre de 1930

⁴⁹ En 1934, León Scasso afirmaba que aquella negativa del gobierno argentino de permitir la construcción de un oleoducto a través del territorio de Formosa, cuyo control no estuviera en sus manos, robusteció las pretensiones del gobierno de La Paz de apoderarse del Chaco paraguayo, para poder conducirlo a la Standard Oil el petróleo hasta el río Paraguay. En 1928, militares argentinos anunciaban desde Bolivia al general Mosconi “la guerra inevitable del Chaco [...] y la Argentina deberá pagar los platos rotos”, añadiendo que la Standard Oil había preferido la guerra sangrienta y ruinoso a la construcción de un oleoducto en territorio argentino sujeto a contralor legal. Iniciada la guerra, señalaba que Estados Unidos, Gran Bretaña y Brasil querían el triunfo boliviano por beneficios comerciales, por impulso de la Standard Oil y para favorecer el desarrollo del Mato Grosso, en cada caso. En DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 2, carpeta 58, de Scasso a ministro de Marina, Buenos Aires, 14 de febrero de 1934, p. 22.

⁵⁰ En Salta como provincia petrolera -así como Jujuy lo era minera- empresas y personas dependían en gran medida de la compañía norteamericana, para sus negocios, comercios o meramente para ganarse el sustento diario.

⁵¹ Fue en esa fecha de 1929 cuando el gobierno de Yrigoyen rebajó el precio de la nafta y tomó el contralor del mercado de los combustibles líquidos.

por el golpe del general salteño José Félix Uriburu, la Standard Oil recuperaría enorme libertad de acción (Pien, 1999, 96-99)⁵².

Para el investigador brasileño Doratioto no interesaba a la Argentina el desenvolvimiento petrolífero boliviano autónomo (Monteoliva Doratioto, 1999; Rout, 1970, 46-47) aunque viniera empujado por inversiones privadas. Otros autores señalan la influencia ejercida por las empresas intermediarias británicas que comercializaban en la Argentina los derivados combustibles, para oponerse al progreso de la Standard Oil (Oliveira-César, 2007, 48). Por muchos años, norteamericanos, argentinos y bolivianos coincidieron en sus aspiraciones para explotar hidrocarburos, especialmente en extensas zonas del río Bermejo⁵³.

Se ha de señalar que siendo la Armada gran consumidora de combustible⁵⁴, primero carbón y luego petróleo, indispensables para asegurar la navegación de su escuadra, el funcionamiento de las usinas y por tanto la defensa nacional, había un señalado interés profesional en los planes de prospección, explotación, industrialización y transporte de hidrocarburos (ver Rodríguez, 2000), como por los conflictos y tensiones internas y externas que involucraban a una nación petrolera y vecina.

Iniciadas las operaciones militares en el Chaco, la ocasión de incidir de Scasso llegó cuando a fines de 1933 la Sociedad de las Naciones, por “razones de humanidad”, designó una comisión presidida por el español Julio Álvarez del Vayo para trasladarse al teatro de operaciones de guerra e intentar su terminación. Se propició un proyecto de tratado de paz que contenía entre sus cláusulas una en la que se concedía a Bolivia, a cambio de grandes ventajas de aprovisionamiento económico al Paraguay, un puerto sobre el río Paraguay frente a la ciudad de Concepción, un corredor de 50 kilómetros de ancho a través del Chaco paraguayo, y la salida de toda la producción boliviana por el Paraguay -río internacionalizado como el Paraná-, y libre de todo contralor argentino. Para Scasso, “el único país que

⁵² Disminuido por razones de salud desde 1933, Mosconi falleció en junio de 1940.

⁵³ Por el tratado de 1889, una amplia zona del río Bermejo -que desemboca en el río Paraguay- forma parte de la Argentina, constituyendo el límite internacional argentino-boliviano. Pertenecen a Bolivia los ríos que lo originan.

⁵⁴ En 1911 la Armada británica decidió utilizar petróleo y sus derivados como combustibles para sus barcos en vez de carbón (Miranda Pacheco, 1944, 244). Escribe Stratta (2013, 92): “el 7 de mayo de 1913 entró en servicio en Comodoro Rivadavia una pequeña planta de destilación que aportaría productos livianos para cubrir las necesidades de los yacimientos y de otras actividades de la zona, así como fuel oil de bajo punto de inflamación para buques de la Armada Nacional. La nueva refinería no era la primera del país, pero sí la que iniciaría el procesamiento del petróleo crudo argentino”.

realmente salía perdiendo la guerra era la República Argentina”, y conllevaba “destruir o anular las ventajas geográficas de nuestro país respecto a Bolivia, Paraguay y zona adyacente de Brasil”. Al publicarse la propuesta de arreglo de la delegación y añadir la información periodística circulante que el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina “consideraba viable y digna de apoyo la solución proyectada”, Scasso como jefe del Estado Mayor General, y con el propósito de “colaborar en la solución de la guerra paraguay-boliviana”, presentó al ministro de Marina, un estudiado informe que llevaba fecha del 14 de febrero de 1934. Tras ello, fueron convocados a entrevistarse con Saavedra Lamas, quién después de una larga conversación, adoptó la opinión de la Marina y de su Estado Mayor⁵⁵. El fracasado proyecto derivó en la constitución de una Comisión de Mediación que habría de promover la solución del conflicto, con el protocolo de junio de 1935.

En aquel documento, Scasso achacaba a la resolución del diferendo por Tacna y Arica entre Perú y Chile⁵⁶, que había prescindido de la opinión y el beneficio de Bolivia, y al acaparamiento casi total de la riqueza mineral del sudeste boliviano por parte de los capitales provenientes de Estados Unidos -precedida por lo que calificaba de un control financiero metódico y persistente del gobierno de Washington- las responsabilidades por haber empujado a los gobiernos de La Paz a la guerra con Paraguay⁵⁷. Personalmente había escuchado preguntar en la sesión plenaria del 23 de febrero de 1932 de la Conferencia del Desarme de boca del representante boliviano Adolfo Costa Du Rels si era posible que un país enclavado, tributario en todo tiempo y en toda materia de sus vecinos -que podían ejercer sobre él, “un control, por no decir una sujeción”- pudiera ser compatible con

⁵⁵ DEHN, Donación Scasso, Caja 4, Legajo 5, Carpeta 59, Buenos Aires, enero 28 de 1952, *cit.*

⁵⁶ El Tratado del 3 de junio de 1929, suscrito en Lima, adjudicaba Tacna a Perú y Arica a Chile, quedando definida la condición mediterránea de Bolivia (ver Carrasco, 1991, 197-236).

⁵⁷ Scasso fue fiel a esa idea: en 1952 presentaba al presidente Perón y a su ministro de Asuntos Técnicos Mendé, propuestas de obras públicas para ser consideradas en la preparación del Segundo Plan Quinquenal, relativas al antiguo proyecto de canalización del río Bermejo y al de aprovechamiento de Salto Grande, en el río Uruguay. Mantenía entonces sus posiciones sobre Bolivia: “prácticamente toda su riqueza ha pasado a manos de los grandes comercios internacionales cuya influencia fuera decisiva sobre los gobiernos de las grandes potencias del mundo gravitando esencialmente, antes sobre Gran Bretaña y hoy sobre Estados Unidos. o sobre ambas a la vez. Fueron esos intereses capitalistas -hipócritamente ocultos tras una cuestión de fronteras- los que originaron la guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay”, en DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 5, carpeta 59, *cit.*

la seguridad internacional⁵⁸. Hallaba vinculación entre esas palabras y el comienzo de la guerra, medio año más tarde. Basado en la conciencia de una superioridad militar sobre el vecino débil -desmentida por los hechos posteriores- y el “legítimo anhelo de obtener la solución dentro de territorio que pueda ser completamente nacional”, Bolivia buscó bien al Norte al resolver la cuestión, apartándose de la ruta que le imponía la hidrografía de la región, “ruta que inevitablemente la llevaba al aprovechamiento de las vías fluviales más próximas, más económicas, más promisorias, más permanentes y accesibles con sacrificios menos cruentos”⁵⁹.

Scasso transcribía textos del libro del socialista Augusto Bunge, *La guerra del petróleo en la Argentina* -publicado en 1933 y que refería la relación entre la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y las luchas con la Standard Oil por las concesiones en la provincia de Salta- afirmando que la guerra se había desatado por incitación de la compañía norteamericana, después de la negativa del gobierno argentino de permitir la construcción del oleoducto a través del territorio de Formosa, cuyo control no estaría en sus manos. Para calibrar los intereses norteamericanos en el conflicto, el marino acudía a la

conclusión ya expresada por el general Mosconi de la que se deducen las tres etapas de la política petrolífera de los Estados Unidos en los países sudamericanos: "Penetración sonriente, consolidación cuidadosa e imposición insolente".⁶⁰

Para Scasso, Argentina era la llave del desenvolvimiento y progreso de Paraguay, Bolivia y la zona central brasileña:

nuestro mayor desarrollo cultural nos habilita para mantener esa dependencia impuesta por la Argentina en Paraguay, hoy ya grande, es una prueba de esta afirmación; la tendencia separatista de Tarija es otra y acaso lo es también el estancamiento casi permanente del Mato Grosso.

⁵⁸ DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 2, carpeta 58, de Scasso a ministro de Marina, Buenos Aires, 14 de febrero de 1934, p. 18.

⁵⁹ DEHN, Donación Scasso. Caja 4, legajo 2, carpeta 58, 14 de febrero de 1934, *cit.*, p. 19.

⁶⁰ Mosconi (1957, p. 146), en DEHN, Donación Scasso, Caja 4, legajo 2, carpeta 58, de León L. Scasso a ministro de Marina, Buenos Aires, 14 de febrero de 1934, p. 6. Proveniente del sector del nacionalismo agrupado en la Fuerza de Orientación Radical de la Juventud Argentina (FORJA), En 1936 Scalabrini Ortiz vertía similares conceptos: “El capital norteamericano es un capital impetuoso, casi insolente. Carece de educación y hasta de urbanidad. Es un capital que desprecia la preparación psicológica de los dirigentes y de los países en que actúa. No tiene la fineza casi femenina de la política inglesa. La lentitud burocrática lo desazona” (Scalabrini Ortiz, 2001, 130).

Hasta el momento, Bolivia “había sido una de las grandes víctimas de la codicia capitalista”, pero entendía que la producción minera y el petróleo boliviano serían imprescindibles en el futuro cercano para la industrialización argentina, y posibles de ser compensados por el grano y la carne que irían hacia Bolivia cuando encontraran fácil comunicación, precediendo la posterior complementariedad de productos industriales. Además, si entonces se importaba petróleo de México y Perú, “países lejanos e incontrolables”, convendría reemplazarlo por el de Bolivia. Con respecto a Brasil, temía que su otorgamiento de una vía férrea para la producción boliviana generara el desarrollo del Mato Grosso y de gran parte del país, y permitiera influir en la cuenca hidrográfica del Plata, independizándose del contralor argentino: “robustecida su potencialidad y acaso apoyada por sus vecinos, flanqueará por el norte a nuestro país, facilitando el ataque en una zona, hoy prácticamente inmune de peligro real”⁶¹. Desaconsejaba al gobierno argentino franquear la posibilidad de que Bolivia obtuviera una zona propia con salida al río Paraguay, “debe en mi entender, echar todo el peso de su indiscutible posición favorable para evitarlo”. La presencia soberana de Bolivia sobre la costa del río Paraguay modificaría el equilibrio de la política internacional del Río de la Plata, convirtiéndola en competidora en asuntos vinculados al dominio del estuario y de sus canales y afectando los intereses económicos argentinos arraigados en el Paraguay⁶². Para Scasso, a la Argentina le convenía evitar la instauración de un permanente conflicto en el norte de la región pues Bolivia luego podría intentar expandirse hasta el Pilcomayo en detrimento de Paraguay.

Bajo la presidencia del coronel David Toro el petróleo boliviano se puso como baza de intercambio. Toro negoció en octubre de 1936 tanto con Horacio Carrillo, especialmente enviado por Saavedra Lamas a La Paz, como con el Brasil: aquel para tantear la posibilidad de realizar operaciones petrolíferas con la Argentina en el Oriente y con los brasileños, para el aprovechamiento del petróleo de los yacimientos del norte y centro de Bolivia (Brezza y Figallo, 1999, 340). Meses después, y en su afán por conseguir recursos para superar su gravísima situación material, tras haber reforzado el intervencionismo estatal con la creación de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Bolivia se hizo con el capital de la empresa Standard Oil⁶³. Era, en palabras de Spruille Braden, la primera vez que en

⁶¹ DEHN, *cit.*, de León L. Scasso a ministro de Marina, Buenos Aires, 14 de febrero de 1934.

⁶² Conceptos vertidos, por ejemplo, en: AMREA, carta de José María Cantilo a ministro Honorio Pueyrredón, Asunción, 18 de marzo de 1918, *cit.* en Brezza y Figallo, 1999, 270.

⁶³ Ver causas en Rout, 1970, 149.

América Latina se nacionalizaban las propiedades de una empresa petrolera norteamericana. Eso se combinaba con la negociación de los proyectos conjuntos con los gobiernos brasileños y argentino, gestiones que continuaron a pesar de que Toro fue depuesto por otra asonada castrense en julio de 1937, encabezada por el también oficial de la guerra, coronel Germán Busch (Klein, 1967). Si en Buenos Aires se pensaba que el petróleo boliviano, debido a su mediterraneidad, no tendría más valor que el que pudiera darle en el futuro el capital argentino, contando a su favor con las destilerías existentes en Salta, también Brasil prometía una salida atlántica a través de la construcción del ferrocarril Santa Cruz de la Sierra-Corumbá-Santos. Bolivia puso así a competir a la Argentina y Brasil.

Más ferrocarriles para la vinculación argentino-boliviana: determinación y dilación

En los despachos de la Cancillería argentina, a su vez, estudiando las causas que habían conducido a las hostilidades, se comenzaron a indagar más alternativas que contribuyesen en las decisiones y acuerdos que se fueron negociando, meritando que el clamor boliviano por una salida al mar que eclosionó contra el Paraguay, surgía además del abatimiento producido por la crisis de la plata y el estaño, que había originado desocupación y disminución de importaciones restringiendo las actividades comerciales dramáticamente⁶⁴. Todo ello había conducido a una especie de desesperación colectiva que buscaba en la ofensiva bélica la resurrección de la vitalidad nacional. Con ello, Bolivia se asemejaba más a las prácticas europeas, que buscaban la recuperación de tierras irredentas perdidas por guerras, a través de su compensación por medio de otro conflicto bélico, “de revancha” (Antokoletz, 1929, 17). No obstante, ni siquiera un triunfo militar traería aparejado para los bolivianos la mejora de sus dificultades económicas. Aunque resultaba razonable que pretendiera independizarse de la tutela chilena para llegar al mar por el oeste, la búsqueda en el este de la salvadora comunicación directa con el exterior no ofrecía una vía equivalente. Radicada su industria minera sobre la meseta a una altura cercana a los 4.000 metros, entre las cumbres de la cordillera andina, el rumbo para sacar la enorme masa de minerales estaba fijado ya tradicionalmente en la costa del

⁶⁴AMREA, Bolivia-Paraguay, 1935-1937, Caja 23, La cuestión del Chaco y los problemas económicos de Bolivia. Informe, s/f.

Pacífico, sobre cuyos puertos habían afluido durante muchos años de un modo exclusivo los enormes cargamentos de minerales, y por la misma vía entraban toda clase de artículos necesarios. Desde el altiplano y los valles bolivianos, los llanos extendidos en el gran ángulo formado por los ríos Paraguay y Pilcomayo, sufrían un gran aislamiento. Viniendo desde el oeste debían salvarse enormes desniveles, debido a la abrupta conformación de las estribaciones montañosas. Y para llegar a encontrar una vía regularmente cómoda, debía irse hasta el extremo sur de Bolivia, bordeando casi el límite con la Argentina, buscando por Villazón y Villa Montes la posibilidad de conseguir una entrada que seguía las sendas tradicionales del comercio.

Para la diplomacia argentina, la comunicación con el exterior por puertos instalados sobre el río Paraguay, no podía repercutir sobre las operaciones de importación y exportación de la Bolivia del altiplano. Se señalaba asimismo, que en la Bolivia chaqueña la población, los cultivos, los yacimientos de petróleo y las explotaciones ganaderas se escalonaban desde Santa Cruz de la Sierra, y bajando por ese valle, tenían en Yacuiba las vías férreas argentinas que podían conducir los productos a los puertos de Formosa, Barranqueras, Santa Fe y si se deseaba directamente hasta los de Rosario y Buenos Aires⁶⁵.

Resultaba factible que ciertas cargas de origen boliviano llegadas a Yacuiba, fueran transportadas hasta el ferrocarril argentino y de allí pasando por Ledesma y Perico, de nuevo subidas hasta La Quiaca y Villazón. Los gobiernos argentinos venían encarando obras que consolidaran la vía de Jujuy a La Quiaca en las proximidades de Volcán, punto de peligroso paso donde en los meses de fuertes lluvias estivales, se interrumpían los servicios ferroviarios por las avalanchas de barro que descendían de las montañas circundantes. Se trataba de importantes trabajos de ingeniería, cuyo costo elevado no se justificaba con la intensidad del tráfico en ese momento, pero que razones políticas habían decidido a realizarlas. Al igual que el comercio del ganado boliviano, la industria del plomo en el sur de Bolivia también utilizaba la ruta de la Quebrada de Humahuaca para sus negocios de exportación, aunque había decrecido por el bajo valor del metal en el mercado europeo. Análogo era el tráfico de petróleo desde la región al norte de Yacuiba al altiplano. Los ferrocarriles argentinos tenían para ese transporte tarifas especiales que permitirían al petróleo bruto, a la nafta y al kerosene llegar hasta La Paz a precios competitivos con el producto

⁶⁵ AMREA, Bolivia-Paraguay, 1935-1937, Caja 23, La cuestión del Chaco, *cit.*

extranjero introducido desde Arica⁶⁶, y además obligaría a rebajas de los fletes en los ferrocarriles chilenos de Antofagasta. La terminación de la línea de Metán a Barranqueras podía también permitir derivar hasta ese puerto sobre el río Paraná⁶⁷, la exportación de minerales de Bolivia, acortándose la distancia a recorrer en ferrocarril y por lo tanto las tarifas.

Insistir en lograr una salida por el río Paraguay implicaba la travesía a través del Chaco de varios centenares de kilómetros de terrenos bajos, anegadizos, cubiertos de enmarañados bosques, donde un camino era tan difícil de construir como de conservar. “No habría pues motivo fundado para suponer que extendida Bolivia en su territorio hasta el río Paraguay, sobre un frente más o menos extenso de este río, pudiera utilizarlo para incrementar su comercio exterior”⁶⁸, se opinaba desde Buenos Aires. Resultaba más plausible persistir con los ofrecimientos de mejoras en el servicio de comunicación ferroviaria.

Todas aquellas razones, impulsaron desde 1934 los avances en los estudios técnicos para arribar a una convención ferroviaria para lograr una salida al Atlántico por el Río de la Plata, la que recién se ajustaría en septiembre de 1937. El propósito era encarar el tendido de un ferrocarril que uniría Santa Cruz de la Sierra con Yacuiba, con un ramal a Sucre, capaz de transportar grandes cargas de minerales, cereales, azúcar, madera, maquinarias, y de contribuir al desarrollo agrícola de la región y sobre todo, favorecer la explotación de los yacimientos petrolíferos. El documento fue suscripto por el canciller Saavedra Lamas y el encargado de negocios de Bolivia en Buenos Aires, Alfredo Flores, disponiendo la creación de una comisión encargada de analizar el trazado más conveniente para construir el ferrocarril y su conexión con los del Estado argentino, en la misma frontera. Bolivia pagaría con petróleo durante un período de cuarenta años, enviado por oleoducto cuando este fuese construido por la Argentina, estudiara la ruta férrea, construyera la línea y proporcionara locomotoras, vagones, rieles. Debía asimismo suministrar la mayor parte de las traviesas de quebracho y parte del personal (Naciones Unidas, 1972, 139). En octubre, funcionarios de los ferrocarriles argentinos conjuntamente con representantes bolivianos

⁶⁶ AMREA, Bolivia-Paraguay, 1935-1937, Caja 23, *cit.*

⁶⁷ Comenzada en 1908 la construcción del ferrocarril desde Formosa a Embarcación, el tendido prometió una salida fluvial para la producción minera, materializando la vinculación con el este de la Argentina. La construcción continuó hasta Las Lomitas, donde se estancó en 1915, para seguir hacia su meta final en diciembre de 1930 (Cecotto, 1957, 106). Para entonces, los gobiernos habían propulsado la militarización de la frontera.

⁶⁸ AMREA, Bolivia-Paraguay, 1935-1937, Caja 23, *cit.*

realizaron el primer reconocimiento de la zona, inspeccionando el terreno del centro petrolero de Camiri, situado detrás de la cordillera del Aguaraquí (Pereyra, 1990, 19).

El 17 de febrero de 1938 se labró el acta de iniciación de los trabajos técnicos de la línea Yacuiba-Santa Cruz, siendo dividido el estudio en cinco tramos⁶⁹, aprovechando los planos levantados por la Standard Oil en sus tareas de prospección petrolera. Sin esperar la ratificación legislativa, las comisiones empezaron sus tareas en marzo, efectuando reconocimientos taquimétricos sobre caminos, inspeccionando los cursos de los ríos, explorando los terrenos y los bosques que cubrían la totalidad de la zona, en trabajos que resultaron muy duros (Pereyra, 1990, 20). Las dificultades aparecieron ni bien situarse en la zona: se carecía de equipos, hubo que pedir prestados elementos a particulares, el personal boliviano carecía de experiencia o no se conseguían peones. Se pidieron hombres al Primer Cuerpo de Ejército boliviano residente en Villa Montes, sin obtener éxito. Otra dificultad fue la fijación de un plazo de un año para el estudio en el sector Yacuiba, Boyuibe y Camiri, lugares de lluvias, de gran calor y de heladas, que obstaculizaban los avances. Se apreciaba que se había firmado un convenio sin una idea precisa de las modalidades de la región, de la función e importancia de la maquinaria que hiciera falta y los medios rápidos para proveerlo, de la idiosincrasia del personal que habría de intervenir, de la necesidad de contar con independencia económica y de una autoridad amplia para resolver situaciones de disciplina, de organización interna de campamentos, de asignación de jornales y sueldos, de provisión de víveres, de la necesidad de dejar establecidas las prerrogativas aduaneras. Todas medidas que estaban ausentes de una convención acordada en la comodidad de los despachos ministeriales. A ello había que sumarle el hecho de haber comenzado los trabajos en un período aún de tregua entre los ejércitos boliviano y paraguayos, al punto que en un determinado momento se volvieron a ocupar posiciones con la perspectiva de una reiniciación de las hostilidades. Las barreras militares dispuestas alrededor de Yacuiba, Palmar, Caiza, impedían la libre circulación por la zona, exigiendo pasaportes aún a los miembros argentinos de la comisión. Informaban los técnicos argentinos a cargo de las obras,

queremos dejar constancia de que un gran espíritu de sacrificio y una amplia

⁶⁹ Terminada la trocha métrica llegaría a conectar, a través del Ferrocarril General Belgrano, a Yacuiba, la capital de los llanos, con el puerto de Buenos Aires, que quedarían en una línea férrea para servir productos y personas en una distancia de 2388 km. (VI Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la Países de la Cuenca del Plata, 1973, 74).

y humana comprensión de la misión de sana vinculación internacional que entrañaba el trabajo a realizar, permitió mantener en sus filas la tenacidad necesaria para continuar con su cometido.⁷⁰

A pesar de todas las dificultades, al mismo tiempo, la Argentina hacía progresar su ferrocarril desde Tartagal (Salta) hasta Pocitos (estación Salvador Mazza), en la frontera argentina al sur de Yacuiba (Fifer, 1976, 353)⁷¹.

Alcanzar un intercambio comercial fructífero argentino-boliviano tenía grandes desafíos. En materia de industrias la única que generaba expectativa era la petrolera, encontrándose anticlinales en una extensión hacia el norte hasta el río Beni de más de mil kilómetros, lo que mostraba entonces a Bolivia como una de las mayores reservas de petróleo del mundo. Su desarrollo justificaba por sí sola la construcción de un ferrocarril, pero para ello era necesaria la colaboración internacional, siendo el mercado más importante a futuro el argentino, para colocar la producción, por el gran saldo negativo entre consumo y producción propia. Sin grandes poblaciones, se podía deducir que mientras no aumentaran los habitantes de la región mediante la intensificación de los trabajos de la industria forestal y minera y de la ganadería, la importación desde la Argentina no se acrecentaría significativamente -concentrada hasta el momento en artículos básicos como azúcar o harina. Apenas se podía esperar exportar de Bolivia a la Argentina madera y hacienda para invernarse, que declinaría cuando se intensificara la cría de ganado en el Chaco salteño.

Casi a la par, el 25 de febrero, Bolivia y Brasil firmaban en Río de Janeiro el tratado de vinculación ferroviaria, que prometía un tendido de 650 kilómetros de rieles entre Corumbá -localidad fronteriza en el estado de Mato Grosso- y de allí al puerto de Santos hasta Santa Cruz. El nuevo acuerdo - que modificaba uno previo de diciembre de 1928- reafirmaba las obligaciones del artículo 7 del tratado de Petropolis del 17 de noviembre de 1903 para la construcción de un ferrocarril que conectara Brasil y Bolivia. Implicaba también permitir los estudios de la zona petrolífera al norte del río Parapetí. El gobierno brasileño lograba reducir la compensación de dos millones de libras a uno, deuda que era producto de la cesión boliviana del territorio del Acre -y que aún no había saldado-, con la obligación de que esa

⁷⁰ National Archives of the United States, Maryland (NA) - RG 59, Decimal File 1945-49, Box 3479, Proposed railway between Yacuiba and Santa Cruz – Report of “Commission Mixta” – Bolivian-Argentine Commission. Ingeniero principal a ing. Jefe División Estudios y Proyectos, Buenos Aires, marzo 1940, p. 15-6.

⁷¹ La red vial caminera argentina llegó en 1939 a Yacuiba y a La Quiaca.

suma se invirtiese en construir el ferrocarril, es decir, lo destinara a llevar el petróleo a su territorio. Como el monto no era suficiente, Brasil había prometido avanzar sumas adicionales para ser devueltas por Bolivia en libras esterlinas, o en el equivalente en petróleo o gasolina y con la garantía de la explotación de las zonas petrolíferas que el ferrocarril pudiera cruzar (ver Ostria Gutiérrez, 1946). El acuerdo parecía estimulado por el temor brasileño que la Argentina se hiciera fuerte en el corazón de Sudamérica al obtener el monopolio de los campos petrolíferos bolivianos y perfeccionar su vinculación ferroviaria con el Río de la Plata.

Los propósitos de derivar los flujos de intercambio boliviano por el Plata y beneficiar el norte argentino del gobierno de Justo incluyeron también el transporte aéreo. Por intermedio del ministerio del Interior y después de la realización de informes a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil, se había autorizado en abril de 1937 a la Pan American Grace Airways para realizar servicios de aeronavegación comercial de pasajeros, encomiendas y cargas en general entre Córdoba y Villazón, con escalas en Tucumán y Salta, conectándolos con su línea internacional entre Buenos Aires y Miami. La empresa concesionaria fue autorizada, además, para realizar servicios de cabotaje e internacional entre los puntos intermedios servidos por esa nueva línea⁷². Pan American Airways había iniciado en 1929 el servicio Buenos Aires-Miami y a partir de 1938 también operó la ruta Buenos Aires, Monte Caseros, Asunción del Paraguay. Se trataba de aportar una nueva, moderna y rápida vía de comunicación.

Ganar la Paz en el Chaco

La Argentina fue a elecciones generales en febrero de 1938, aunque no se esperaban grandes cambios en materia de política exterior: el presidente sería el ex ministro de Alvear y Justo, Roberto Ortiz. De origen radical, Ortiz designó dentro de su gabinete -calificado como un elenco moderado y conservador- (Sanguinetti, 1988, 67-8) al ya vicealmirante León L. Scasso al frente del Ministerio de Marina, al general Carlos Márquez como ministro de Guerra y en Relaciones Exteriores, interinamente a Manuel R. Alvarado

⁷² *La Nación*, Buenos Aires, 9 de abril de 1937. Iniciada una gira por el noroeste del país en la segunda quincena de julio, fue deseo de Justo que la inauguración de los servicios coincidiera con su permanencia en Tucumán. La alemana Lufthansa ofrecía también la vinculación de La Paz con Lima y Río de Janeiro, y de allí a Europa, así como operaba en la Argentina. Ver Burden, 1943.

-que luego pasaría a Obras Públicas- para aguardar la llegada desde Europa en abril de José María Cantilo. Ortiz era acompañado en la fórmula oficialista por quien a su vez había sido titular del ministerio del Interior, Ramón S. Castillo. Se trataba de un jurista y profesor universitario, elegido senador en 1932 por Catamarca, “un típico conservador de las provincias pobres del noroeste” (Azarretto, 1998, 138-9).

Sin embargo, el tiempo de la paz en el Chaco no estaba firme. En abril el gobierno y los militares bolivianos decidieron el envío de una misión reservada compuesta por el ingeniero Dionisio Foianini, presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, y el jefe de la Policía, mayor Elías Belmonte Pabón⁷³ -luego ministros de Minas y Petróleos y de Gobierno, respectivamente. Los acompañaba el agregado militar a la legación argentina en La Paz, mayor Juan H. Mauriño⁷⁴. El grupo hizo una insólita petición ante el Estado Mayor General del Ejército: que la Argentina garantizase que el Paraguay no atacaría a Bolivia y que si se lograba esa promesa, Bolivia anularía el tratado celebrado con Brasil en febrero, entregando el transporte de toda su producción de petróleo a la Argentina⁷⁵. Los rumores que los acompañaban también hablaban que el objeto del viaje era el obtener una tregua de varios años en el Chaco, bajo la garantía de la Argentina, en los cuales se dedicarían a organizar el tema de los combustibles en la región entre Yacuiba y Sanandita, pero que en el fondo les daría tiempo para prepararse para una futura guerra⁷⁶. Pocos meses antes, el 3 febrero - aniversario del combate que librara el general San Martín en 1813- la

⁷³ Integró la logia Razón de Patria (Radepa), formada en 1934 por prisioneros de guerra confinados en Paraguay, siendo luego hombre de confianza del presidente Germán Busch. Contó con gran apoyo popular debido a su defensa de los recursos naturales para impedir que cayeran bajo el control extranjero. Ver Belmonte Pabón, 1994, 178-81.

⁷⁴ Juan Héctor Mauriño pertenecía al arma de Caballería. En la Conferencia de Paz del Chaco se le asignó la misión de ser observador militar en Villa Montes, bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, tarea de la que se hizo cargo en enero de 1937. En junio fue enviado a La Paz, en misión confidencial por orden del ministerio de Guerra. El 7 de octubre fue nombrado agregado militar a la legación de la Argentina en Bolivia, para cesar en su función el 4 de diciembre de 1939. Mauriño había solicitado mando de tropa, pero el coronel Perón, director general de personal, le hizo saber que debía permanecer en su destino por lo menos dos años. En su informe de calificación correspondiente a 1939 se señalaba, “no obstante haberse hecho cargo de su puesto en una época de hostilidad para nuestro país, alcanzó mediante tesonera labor de penetración inteligente, gran ascendiente entre los militares bolivianos. Su actuación ha sido sólida y de provecho, sus trabajos bien orientados y eficaces”, en Archivo del Ejército (AE), Legajos personales, Legajo 16025.

⁷⁵ Sobre anteriores gestiones de Mauriño y Saavedra Lamas, ver Rout, 1970, p. 152.

⁷⁶ Ver Figallo, 1996, p. 622.

Argentina inauguraba una nueva e importante destilería en San Lorenzo, provincia de Santa Fe: es decir, avanzaba con sus proyectos petroleros y de comunicación.

En el Estado Mayor, tanto su jefe interino coronel José María Sarobe⁷⁷ como el titular de la Sección Política Internacional, teniente coronel Orlando Peluffo⁷⁸, que no habían autorizado ni el viaje ni la gestión de Mauriño, opinaron que no les correspondía tratar el asunto. El tema fue sí considerado, ante la ausencia del canciller Cantilo en Chile, por el secretario general del Ministerio, Luis Castiñeiras, quien se entrevistó con Foianini el 2 de mayo. Este le confirmó los deseos bolivianos de obtener una garantía de la Argentina, pues su país no podía soportar más los gastos del rearme y necesitaba la paz para explotar sus riquezas. Le confió “que el general Góes Monteiro, jefe del Estado Mayor del Brasil, en su reciente viaje a Chile había propuesto una alianza llamada de herradura, entre Chile, Bolivia y Brasil. Que con ese motivo se había trasladado a La Paz el agregado militar brasileño en Santiago de Chile”⁷⁹. Todo aquel movimiento se superponía con las gestiones diplomáticas y la firma de convenios, con ofertas que pretendían la intercesión del gobierno porteño para lograr un acceso soberano al río Paraguay. Si Foianini y Belmonte se mostraron partidarios de un entendimiento con la Argentina -objetando en el seno del gabinete del coronel Busch los acuerdos con el gobierno de Río de Janeiro, que consideraban lesivos para la soberanía boliviana-, (Gallego, 1992, 143) el respaldo de Brasil también aparecía como necesario para Bolivia, y la gestión se diluyó. Afirma Moniz Bandeira:

⁷⁷ Ligado al sector profesionalista del Ejército, designado miembro de la Academia Nacional de la Historia en 1938, autor que sería de obras como *Estudio sintético de la potencialidad militar de la Argentina y de los países limítrofes* (1923), *Hacia la nueva educación: ensayo sobre la escuela y el problema económico social* (1937), *Política económica argentina* (1942), *Ibero América: mensaje a la juventud americana* (1944) así como el prólogo de un libro de Alfredo L. Palacios, *Pueblos desamparados: solución de los problemas del noroeste argentino* (1944), el coronel José María Sarobe (1888-1946) ganó el concurso de ensayos convocado en 1934 por el Círculo Militar, con su trabajo sobre *La Patagonia y sus problemas*, publicado al año siguiente, señalando que seguía pendiente su plena integración en el territorio argentino. Ver Navarro Floria y Núñez (2012).

⁷⁸ Tras la crisis diplomática que se produjo en enero de 1944 a consecuencia de las repercusiones del golpe de Bolivia en diciembre y del asunto de espionaje -el “caso Hellmuth”-, Peluffo fue designado ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Edelmiro Farrell.

⁷⁹ AMREA, Bolivia y Paraguay, 1935-1939, Caja 24. Política. Memorandum, fol. 90-93. 2 de mayo de 1938.

A crença de que o petróleo existia, em quantidade comercial, a leste da linha de hitos, no Chaco Boreal, continuou a orientar a resistência tanto de Bolívia quanto do Paraguai à conclusão de um acordo, não obstante as informações prestadas pela Standard Oil e transmitidas pelo Embaixador norte-americano Spruille Braden, sobre os resultados negativos de suas pesquisas. (Moniz Bandeira, 1998, 183).

Si no era el petróleo, podían ser otros productos estratégicos. Las gestiones y acuerdos habían coincidido con un renovado interés de las Fuerzas Armadas argentinas por asegurar la defensa militar del país, vigorizando su industria siderúrgica, cuyos mayores propulsores estaban entre las grandes reparticiones del Ejército, que insistían en la conveniencia de abastecerse de las reservas mineras de Bolivia. Ya en 1936 se había creado la Dirección General de Materiales del Ejército, mientras en Jujuy donde se habían encontrado yacimientos de hierro, comenzaría a producirse estaño, aunque lejos se estaba aún de prescindir del metal importado para la fabricación de pertrechos de guerra. Años después se fundaría Fabricaciones Militares, cuyo director general ingeniero Manuel Savio propuso crear una amplia red de industrias básicas formadas por sociedades mixtas con el capital privado, destinadas a atender necesidades militares así como demandas civiles (Schvarzer, 1996, 178). Los importantes yacimientos de hierro en la serranía del Mutún, en el extremo este del Chaco en la zona de Santa Cruz, comenzarían a constituir otra perspectiva deseable, entre ilusión y realidad.

Los proyectos de los que participaban Bolivia, Argentina y Brasil, adyacentes a las negociaciones de paz por el Chaco, trajeron como consecuencia la protesta de los representantes paraguayos, mientras el presidente Busch le hizo saber a un enviado de la Cancillería argentina que si esperaba la ratificación del convenio de petróleo y ferrocarril debía inducir a la retirada paraguaya en el oeste del Chaco (Brezzo y Figallo, 1999, cap. 4).

El Paraguay estaba flaco de respaldo de parte de los negociadores para hacer valer territorialmente al máximo el triunfo de sus armas. Aunque en notoria inferioridad de capacidad de seducción de sus materias primas frente a Bolivia, el ministro paraguayo en Buenos Aires quería atraer a Uruguay hacia su posición, ofreciéndole primero una incierta vinculación para el cateo y la explotación futura de hidrocarburos en el Chaco, e incluso una propuesta de acuerdo para la formación de un consorcio comercial paraguayo-uruguayo para el tema del petróleo (Paiva Alcorta, 1983, 149). A pesar de que no pudo

pagárselo con crudo sino con divisas, Bolivia también había cortejado al Uruguay comprándole trigo pagadero en petróleo (Gallego, 1992, 140).

Finalmente, el Tratado de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Paraguay se firmó el 21 de julio, aunque se habían logrado consensuar las partes varios días antes. Se entregaba a Bolivia territorio ocupado por Paraguay en las acciones bélicas, con lo que se lo alejaba de sus yacimientos petrolíferos, pero que era vital para la construcción de carreteras o ferrocarriles que pudieran unir el Oriente -y conectarlo con Argentina vía Tarija-, concediéndole un puerto franco en el río Paraguay, en Puerto Casado, bajo soberanía paraguaya. En cuanto al arbitraje *ex aequo et bono* que se dispuso para trazar los límites definitivos, sibilamente confiaba a Washington Spruille Braden: “was purposely so phrased as to make it impossible for any-one to define the western zone” (Rout, 1970, 204). Enrique Finot, ministro boliviano en Buenos Aires -y antes canciller-, expresaba que su país había conseguido positiva ventaja, al saber vincularse con el Brasil y aumentar el interés argentino por una aproximación económica efectiva (Ostria, 1946, 134). Bolivia ratificaría los convenios firmados con el gobierno de Vargas, pero aplazaría hasta febrero de 1941 los acuerdos alcanzados con la Argentina (Abadie-Acardi, 1966)⁸⁰: el reconocimiento de la creciente cercanía con Brasil -que expandía sus fronteras hacia el oeste- descartaba la posibilidad de un monopolio argentino en el Oriente.

El 28 de diciembre tuvo lugar en Villa Montes la entrega y toma de posesión de los territorios que una de las partes debía entregar a la otra,

⁸⁰ El convenio de vinculación con la Argentina recién se concretaría, una vez finalizada la Conferencia Económica Regional del Plata y muerto el presidente Busch en agosto de 1939, con la promesa de establecer el ferrocarril de 570 kilómetros entre Yacuiba y Santa Cruz. En septiembre de 1942 los presidentes Enrique Peñaranda y Ramón Castillo asistieron a la colocación del primer durmiente de las obras en construcción en la zona fronteriza entre Pocitos y Yacuiba. Fueron necesarios varios replanteos de la obra, salvar el obstáculo del río Pilcomayo, así como la espesura del monte cerrado y hacer frente a la falta de caminos, mala calidad del suelo, copiosas lluvias tropicales en el verano e incluso algunos malones de indios. En 1946, al iniciarse la presidencia de Perón estaban afectados a la obra mil obreros y tres años después la Comisión Mixta tenía a su servicio casi cinco mil trabajadores. Bolivia ofertó mano de obra de mineros cuyas fuentes de trabajo estaban siendo cerradas, en AMREA. Incidentes fronterizos, Caja 38, 1947, La Paz, 13 de enero de 1947. (Fdo) Buitrago. La enrikladura llegó a Santa Cruz de Sierra en 1957, inaugurando la línea el general Pedro Aramburu y el dr. Hernán Siles Zuazo. Quedaron por años subsistentes numerosas cuestiones relativas a la financiación del ferrocarril. El servicio de trenes se abrió al tráfico recién en noviembre de 1965. Hasta 1995 fue posible intercambiar mercaderías y equipos a través de este tendido ferroviario, ver: Pereyra (1990, 27).

mientras la labor material de amojonamiento de la frontera paraguayo-boliviana sería ejecutada sobre el terreno por la comisión mixta demarcadora, presidida por el coronel Baldomero J. de Biedma, director del Instituto Geográfico Militar de la Argentina, e integrada por militares bolivianos y paraguayos⁸¹. El 23 de enero de 1939 la Conferencia de Paz daba por concluidas sus labores.

Consideraciones finales

Mediaciones, guerra y paz del Chaco involucraron a todos los países del Cono Sur y a sus gentes, al poderoso vecino americano del Norte y a distintas empresas multinacionales. Sus consecuencias se superpondrían con las tensiones que disparó en la región la crisis internacional que desembocaría en la Segunda Guerra Mundial. Bolivia, mientras había protagonizado “la mayor ofensiva para abrir el oriente boliviano” al Plata (Klein, 1993, 391; Gallego Ferrán, 1996), con sus promesas a la Argentina y al Brasil de aprovechamiento petrolífero, disgustó a Chile contraponiendo la posibilidad de una ruta hacia el Atlántico, a la orientada hacia el Pacífico, vía habitual de su riqueza. A su vez, se habían ido sumando resentimientos bolivianos como consecuencia del Tratado de Lima de 1929 entre Chile y Perú y del apoyo chileno en la guerra contra el Paraguay con el solo objeto de ayudarla a obtener su salida por el este, y no insistir en sus reclamaciones marítimas en el Pacífico⁸². Brasil, que recuperaría un protagonismo regional que sentía

⁸¹ *La Nación*, Buenos Aires, 23 de enero de 1939. En el año 2007 se dieron por terminadas las tareas de la Comisión Mixta demarcadora de límites, y en abril de 2009 el gobierno argentino entregó en Buenos Aires la Memoria Final a los cancilleres de Bolivia y Paraguay.

⁸² AMREA, Varios, 1939, Caja 4255, Expediente 1, de representante argentino Avelino Aráoz a ministro José María Cantilo, La Paz, mayo 26 de 1939, y agosto 24 de 1939. Tras ser nombrado por el gobierno de Justo para representar a la Argentina en Bolivia, el 23 de septiembre de 1937 Aráoz fue reconocido como ministro plenipotenciario en La Paz, y luego embajador por ley 12.682, del 31 de julio de 1941, cuando se elevó el rango de la representación a embajada -renunciando el 18 de junio de 1943. Partidario de la abolición de las trabas fronterizas, propagandista de las bondades de las carnes y productos agrícolas salteños como elemento de intercambio, Aráoz conocía el ambiente y las necesidades de la región en relación con el comercio de intercambio argentino-boliviano. En septiembre de 1938 el gobierno boliviano le entregó la condecoración del Cóndor de los Andes, en el grado de Gran Oficial. Comerciante, sin instrucción universitaria y de convicciones conservadoras, Aráoz había nacido en Salta, donde fue intendente municipal y gobernador entre 1932 y 1936. En 1933, con el quebranto de las arcas provinciales, incapaz de pagar a los empleados públicos, urgió por obtener fondos, propició una concesión precaria para explotación

perdido después de la Guerra de la Triple Alianza, renovaría altas dosis de rivalidad con una Argentina que planificaba, ejecutaba y gestionaba, tanto como se empeñaba en proyectos cuasi grandiosos, confrontados y en ocasiones frustrados por distintos grupos de poder. No obstante, en aquel 1938 en que se firmó la paz del Chaco en Buenos Aires, el militar brasileño Mario Travassos veía “una magnífica expansión del Estado argentino, que cada vez más consolida la irradiación incomparable de su influencia, a la sombra de la misma lengua, de una misma religión y de la continuidad territorial que inspiraron los antiguos virreinos”. Travassos (1941, 14) lo consideraba un éxito geopolítico, logrado gracias al fomento de las comunicaciones que la Argentina intentó en su relación con Bolivia. Pero el mundo y la región se hallaban a las puertas de otra guerra, esta vez global, que puso nuevamente a interactuar y muchas veces a competir entre sí a los países del Cono Sur.

Lista de referencias

- Abadie-Aicardi, R. (1966). *Economía y sociedad de Bolivia en el siglo XX. El antiguo régimen*. Montevideo: Ediciones Río de la Plata.
- Abecia Baldivieso, V. (1979). *Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia*. Tomo II. La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Alcoba Pescador, C. (2013). La historia del ferrocarril a La Quiaca en torno al Centenario de su fundación. En R. Cicerchia (dir. y comp.) (2013).
- Alvear, Marcelo T. de (1928). *Presidencia Alvear. 1922-1928. Compilación de mensajes, leyes, decretos y reglamentaciones. Tomo III*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de Gerónimo Pesce.
- Antokoletz, D. (1929). *América, hemisferio de la paz. Solución integral del problema del Pacífico (Conferencia pronunciada el 20 de agosto de 1929 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires)*. Buenos Aires, 17.
- Asseff, A. (1980). *Proyección continental de la Argentina. De la Geohistoria a la Geopolítica nacional*. Buenos Aires: Pleamar.
- Azaretto, R. (1998). *Federico Pinedo, político y economista*. Buenos Aires: Emecé.
- Ballent, A. (enero-junio 2005). Kilómetro Cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N. 27.
- Barrera Aguilera, Ó. J. (enero-junio 2011). La Guerra del Chaco como desafío al

petrolera a la Standard Oil en competencia con YPF, ver Solberg (2001, 76-77) y Gadano (2006, 338-343). Favaro y Morinelli vinculan las tensiones del estado nacional y el provincial, la incidencia de la cuestión petrolera y los intentos de no romper la alianza gobernante de la Concordancia en Salta (1993, 152-157).

- panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 1.
- Belmonte Pabón, E. (1994). *Radepa. Sombras y refulgencias del pasado*. La Paz.
- Benedetti, A. (enero-diciembre 2005). El ferrocarril Huaytiquina, entre el progreso y el fracaso. Aproximaciones desde la geografía histórica del territorio de los Andes. *Revista Escuela de Historia*, N. 4.
- Besoky, J. (2002). El nacionalismo populista de derecha en Argentina: la Alianza Libertadora Nacionalista, 1937-1975. *Revista Mediações*, V. 19, N. 1, jan./jun 2014, 65.
- Bieber, L. E. (1996). A guerra do Chaco e as relações brasileiro-bolivianas no período 1930-1945. Um caso de reorientação da política exterior do Brasil. *Ibero-Amerikanisches*, 3-4.
- Borba Vargas, C. A. (2017). Mediación de la Liga de las Naciones en la Guerra del Chaco: una aproximación a las explicaciones de su fracaso. Universidad de Brasilia, Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales, Artículo presentado como requisito parcial para la obtención del título de Especialista en Relaciones Internacionales. Recuperado de: http://www.bdm.unb.br/bitstream/10483/17542/1/2016_CeliaAnaliaBorbaVargas_tcc.pdf
- Boscovich, N. (1973). *Proyecto para la integración regional. Canalización del Bermejo (Geopolítica Argentina en el Cono Sur)*. Buenos Aires: Ciencia Nueva.
- Bovi, M. (2007). El Ferrocarril de La Quebrada. Estado, elites provinciales y los discursos sobre la modernidad en la construcción del Ferrocarril a Bolivia, 1880-1910. En *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.
- Brezzo, L. y Figallo, B. (1999). *La Argentina y el Paraguay, de la guerra a la integración. Imagen histórica y relaciones internacionales*. Rosario: Pontificia Universidad Católica Argentina, Instituto de Historia.
- Brezzo, L. (coord.) (2018). Dossier 80 años de la paz de la Guerra del Chaco. 1938-2018. *Res Gesta*, 54.
- Bunge, A. (1933). *La guerra del petróleo en la Argentina*. Buenos Aires: Impresores Comerciales La Gráfica.
- Burden, W. (1943) *The struggle for Airways in Latin America*. New York: Council on Foreign Relations.
- Capdevila, L.; Combès, I. Richard, N. y Barbosa, P. (2010). *Los hombres transparentes. Indígenas y militares en la guerra del Chaco (1932-1935)*. Cochabamba: Instituto de Misionología/Itinerarios/CERHIO [hay edición previa francesa].
- Capizzano, H. (2013). *Alianza Libertadora Nacionalista. Historia y Crónica (1935-1953)*. Buenos Aires: Edición del autor.
- Carrasco, D. (1991). *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*. Santiago: Editorial Universitaria, 197-236.
- Carrillo, H. (1922). *El ferrocarril al Oriente boliviano. Algunos antecedentes de la Convención. Notas personales*, Buenos Aires: Imprenta de Pablo Coni.
- Caterina, L. (1995) *La Liga Patriótica Argentina. Un grupo de presión frente a las convulsiones sociales de la década del '20*, Buenos Aires: Corregidor.
- Cecotto, A. (1957) *Historia de Formosa y episodios atinentes*. Formosa.
- Chazal, A. (enero-abril 2017). Guerra del Chaco en perspectiva indígena: chamanes y no-humanos en el campo de batalla. Una aproximación a las memorias qom en torno al conflicto. *Folia Histórica del Nordeste*, 28.
- Chiavenatto, J. (1989). *La Guerra del Chaco. Petróleo*. Asunción: Carlos Schauman Editor, 75.
- Cicerchia, R. (2013). Introducción. Tren a Bolivia: panorama. En R. Cicerchia (dir. y comp.)

- (2013).
- Cicerchia, Ricardo (dir. y comp.) (2013). *Caminos de fierro... tren a Bolivia: el ramal San Salvador de Jujuy-La Quiaca en la primera mitad del siglo XX*. Rosario: Prohistoria.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (dir.) (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: GEAL-CARI, 2000.
- Cortés Díaz, M. (2016). La diplomacia chilena y el conflicto del Chaco ((1928-1938). *Encrucijada Americana*, 1.
- Dalla Corte, G. (2008). Puerto Casado: construcción del espacio local y empresas extractivas en el contexto de la guerra del Chaco. En *XI Encuentro-Debate América Latina ayer y hoy, organizado por el Departamento d'Antropología Social i d'Història d'Amèrica i d'Àfrica de la Universitat de Barcelona "Poder local, poder global en América Latina"*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Dalla Corte, G. (2009). *Lealtades firmes. Redes de sociabilidad y empresas: la "Carlos Casado S.A" entre la Argentina y el Chaco paraguayo (1860-1940)*. Madrid: CSIC.
- Dalla-Corte Caballero, G. (2do. semestre 2014). Hacia la Guerra del Chaco. La legación de Chile en Asunción del Paraguay. *Avances del Cesor*, 11.
- Favaro, O. y Morinelli M. B. (1993). La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas (1880-1930). En W. Ansaldi; A. Pucciarelli y J. C. Villarroel, *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.
- Fernández Bengochea, T. (2007). *Carlos Saavedra Lamas: Un Obrero de la Paz*. Buenos Aires: Dunken.
- Ferreras, N. (septiembre 2008). ¿El inicio de una larga amistad? Los primeros pasos en la relación entre la Organización Internacional del Trabajo y la Argentina (1931 a 1937). *XXI Jornadas de Historia Económica*. Asociación Argentina de Historia Económica y Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros.
- Fifer, J. V. (1976). *Bolivia. Territorio, situación y política desde 1825*. Santiago: Francisco de Aguirre.
- Figallo, B. (1996). Bolivia, la Argentina y la Segunda Guerra Mundial. *III Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. Globalización e Historia*, Buenos Aires: H. Cámara de Diputados de la Nación.
- Figallo, B. (2003). Espacios nacionales y espacios regionales. Conflictos y concertaciones en las fronteras chaqueñas de Argentina, Bolivia y Paraguay. *Anuario de Estudios Americanos*, t. LX.
- Figallo, B. (enero-julio 2003). 1940, un año en revisión. La Argentina y la repercusión regional de la Segunda Guerra Mundial. *Temas de historia argentina y americana*, 4.
- Figallo, B. (2007). *Diplomáticos y marinos argentinos durante la crisis española. Los asilos de la Guerra Civil*. Buenos Aires: Librería Histórica.
- Fraga, R. (1991). *Carlos Saavedra Lamas. Estudio preliminar*. Buenos Aires: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.
- Frank O. M. y Cooney J. W. (2007). *Paraguay and the United States: distant allies*. Athens: University of Georgia Press.
- Funes, O. T. (2012). *Caminos de hierro. Políticas de Estado y Soberanía*. Buenos Aires: Ciccus.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gallego, F. (1992). *Ejército, nacionalismo y reformismo en América Latina. La gestión de Germán Busch en Bolivia. 1937-1939*. Barcelona: PPU.
- Gallego, F. (1996). Expansión y ruptura del orden liberal en Bolivia, 1900-1932. *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo LIII, 1.

- Gaona, F. (1954). *La hegemonía argentina en el Paraguay. Decálogo del gral. Perón, ¿desapretará las amarras de la dependencia?*. Buenos Aires: edición del autor.
- García Heras, R. (1985). *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*. Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica.
- Gaveglio, S. H. (setiembre-octubre 1980). Bolivia. Pérdida de su acceso al río Paraguay. La Guerra del Chaco (1932-38), II parte. *Estrategia*, 66.
- Gordillo, G. (diciembre 2015). Barcos varados en el monte. Restos del progreso en un río fantasma. *Runa*, 36, 2.
- Gordim Da Silveira, H. (1997). *Argentina x Brasil: a questao do Chaco Borea*. Porto Alegre: Edipucrs.
- Gordim da Silveira, H. (julio-diciembre 2009). A visão militar brasileira da Guerra do Chaco: projeção geopolítica e rivalidade internacional na América do Sul. *Antíteses*, 2, 4.
- Heredia, E. (dir.) (1994). *América Latina. Isla o archipiélago. El rol de las vías de comunicación en la estructuración espacial latinoamericana*. Universidad Nacional de Córdoba, Programa de Historia de las Relaciones Interamericanas, Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades.
- Herken Krauer, J. (1984). *El Paraguay rural entre 1869 y 1913. Contribución a la historia económica regional del Plata*. Asunción: CEPES.
- Herrera León, F. (2016). México y España: mediadores interamericanos de la Sociedad de Naciones (1932-1935). En M. A. Lopes y M. C. Zuleta, *Mercados en común. Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia de las Américas (Siglos XIX y XX)*. México: El Colegio de México.
- Hilton, S. (1994). *Oswaldo Aranha. Uma biografia*. Río de Janeiro: Objetiva.
- Jeffs Castro, L. (2004). Combatientes e instructores militares chilenos en la Guerra del Chaco. *Universum*, 19, 1.
- Justo, L. (1956). *Prontuario. Una autobiografía*. Buenos Aires: Gure.
- Klein, H. (1967). German Busch and the Era of "Military Socialism" in Bolivia. *Hispanic American Historical Review*, 47, 2.
- Klein, H. (1993). *Orígenes de la revolución nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*. México: Grijalbo.
- Korableva, L. (2009). La Liga de las Naciones y la Guerra del Chaco: 1932-1935. *Estudios Avanzados*, 11.
- Lagos, M. y Santamaría, D. (noviembre 2008). Barcos en la selva. El Bermejo: un modelo frustrado de comunicación e intercambio. *III Jornadas de Historia de la Patagonia, Bariloche*.
- Langer, E. D. (2016). Indigenous Peoples and the Chaco War: Power and Acquiescence in Bolivia, Paraguayan and Argentina. En B. M. Chesterton (ed.), *The Chaco War. Environment, Ethnicity and Nationalism*. Londres: Bloomsbury Academic.
- Luqui Lagleyze, J. (2005). Los aspectos navales de las relaciones argentino-germanas. II. La época del Tercer Reich. 1930-1945. *Temas de historia argentina y americana*, 7.
- Mayo, C. A., Andino, O. R. y García Molina, F. (1986). *La diplomacia del petróleo (1916-1930)*. Buenos Aires: CEAL.
- Mayo, C. A. y García Molina, F. (1999). Bajo la lupa: el presidente Justo y su gabinete, en la mirada de la embajada norteamericana en Buenos Aires (1933-1936). En *Carlos S.A. Segreti in memoriam. Historia e historias. I*, Córdoba: Centro de Estudios Históricos.
- Mejillones Quispe, G. (2017). *El Servicio de Inteligencia entre 1927-1938: el espionaje, contraespionaje de Bolivia durante la guerra del Chaco*. Tesis de Licenciatura, Universidad Mayor de San Andrés. Recuperado de: <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/11306>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (1973). VI Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la Países de la Cuenca del Plata, *Inventario de proyectos de integración física en la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina.
- Miranda Pacheco, C. (1999). Del descubrimiento Petrolífero a la Explosión del Gas. En Campero Prudencio, F. (ed.). *Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Amigos del Libro.
- Moniz Bandeira, L. A. (1998). A Guerra do Chaco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, 1.
- Monte de López Moreira, M. (2018). Mujeres en la Guerra del Chaco: su protagonismo en la retaguardia y en la vanguardia. En Brezzo L. (coord.).
- Monteoliva Doratioto, F. (1999). As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaya pelo Chaco (1926-1938). En *Los años 30: vinculaciones y espejismos*, Río de Janeiro.
- Moreno Quintana, L.(octubre 1926). La cuestión de límites con Bolivia, *Revista de Ciencias Económicas*, Año XIV, Serie II, 971.
- Moreyra, M., Diniz-Brancato, E. y Lubisco, S. (2003). O arquivo de José Carlos de Macedo Soares: correspondência ativa e passiva selecionada. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Mosconi, E. (1936). *El petróleo argentino, 1922-1930, y la ruptura de los trusts petrolíferos inglés y norteamericano el 1º de agosto de 1929*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Ferrari Hnos.
- Mosconi, E. (1957) *La batalla del petróleo. YPF y las Empresas Extranjeras*. Buenos Aires: Problemas Nacionales.
- Naciones Unidas (1972). *Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional*. Nueva York.
- Navarro Floria, P. y Núñez, P. (julio-diciembre 2012). Un territorio posible en la República imposible. El coronel Sarobe y los problemas de la Patagonia argentina. *Andes*, 23, 2.
- Oliveira-Cézar, M. (noviembre 2007). Causas, preparativos y desarrollo de la Guerra del Chaco (1932-1935). *Idea Viva*, 25.
- Olmos Gaona, A. (noviembre 2000). Saavedra Lamas y el premio Nobel de la Paz. *Todo es Historia*, 400.
- Ostria Gutiérrez, A. (1946). *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. Buenos Aires: Ayacucho.
- Paiva Alcorta, F. (1983). *La Paz del Chaco. Documentos para el estudio de las tratativas que concluyeron en el Tratado de Paz, Amistad y Límites con Bolivia (Archivo Dr. Félix Paiva)*. Asunción: Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos y de Relaciones Internacionales, 149.
- Parrón, M. G. (2015). La diplomacia argentina en el conflicto bélico del Chaco Boreal según El Intransigente y Nueva Época. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/67686>
- Parrón, M. G. (2018). Interpelaciones identitarias en la Guerra del Chaco Boreal. Posicionamientos gubernamentales e intereses empresariales, 1932-1935. *Res Gesta*, 54 En Brezzo L. (coord.).
- Pasero, C. A. (marzo 2003). Jorge Amado en Buenos Aires, capital de Hispanoamérica (1935-1942). *Cuadernos Hispanoamericanos*, 633.
- Peltzer, E. M. (2002). *Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca (1936-1946). Primera Parte: la política de los gobiernos conservadores entre 1936 y 1939*. Buenos Aires: Éthos.
- Pereyra, A. (1990). *Comixta: Testimonio de la integración latinoamericana. 1943-1990*.

- Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica.
- Pérez Stocco, S. (2012). La neutralidad argentina en la Guerra del Chaco. *Épocas*, 5.
- Pérez Stocco, S. (2014). *La Paz del Chaco. Carlos Saavedra Lamas y la participación de la Cancillería argentina. (1932-1938)*. Mendoza: Jagüel.
- Peter N. (1978). The diplomatic mission of Alexander Wilbourne Weddell at the inter-American conference for the maintenance of peace. December 1-23, 1936. *Master's Theses*, University of Richmond.
- Peterson, H. F. (1985) [1964]. *La Argentina y los Estados Unidos. II. 1914-1960*. Buenos Aires: Hyspamerica, 1985.
- Pien, S. (1999). *Un Argentino llamado Mosconi*. Buenos Aires: Biblioteca Soldados.
- Pignatelli, A. I. (2011). *El traidor. La historia del único militar argentino destituido por espionaje*. Buenos Aires: Vergara.
- Pruden, H. (2018). Santa Cruz de la Sierra: de campañas separatistas y proyectos integracionistas, entre las postrimerías y la posguerra del Chaco (1935-1939). En Brezzo L. (coord.).
- Rabbi-Baldí, C. y Díaz Gómez, L. (2018). *Ferrocarril y Desarrollo. La proeza del tendido a Bolivia por la Quebrada de Humahuaca*. Buenos Aires: Astrea.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2009). *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M. (2018). La política norteamericana y la Paz del Chaco. Entrevista al doctor Mario Rapoport. A propósito de la novela Nunca es tarde para morir, Mr. Braden. Entrevista por L. Brezzo. En Brezzo L. (coord.).
- Raymont, H. (2007). *Vecinos en conflicto: la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, desde Franklin Delano Roosevelt hasta nuestros días*. México: Siglo XXI.
- Real de Azúa, C. (3 de julio de 1959). Política internacional e ideologías en el Uruguay. *Marcha*, 966, Montevideo.
- Reyes, A. (2001). *Misión Diplomática. Tomo II*. México: FCE.
- Reynaldo Gómez Zubieta, L. (2001). Políticas de transporte ferroviario en Bolivia 1860-1940. En D. Cajías, M. Cajías, C. Johnson e I. Villegas (dir.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*. Lima: Institut français d'études andines-Plural.
- Richard, N. (ed.) (2008). *Mala guerra. Los indígenas en la guerra del Chaco (1932-1935)*. Asunción/París: ServiLibros/Museo del Barro/CoLibris Éditions.
- Risuleo, F. (2012). *Historia del petróleo en Argentina*. Buenos Aires: Fondo para el Desarrollo de la Construcción.
- Rivera Polo, F. (2012). Arturo Alessandri Palma y su época: Vida, política y sociedad. En *Arturo Alessandri Palma: su visión y actuación en política internacional*. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional.
- Rodríguez, H. (2000). *La Armada Argentina y el petróleo (Una historia olvidada)*. Buenos Aires: Instituto Nacional Browniano.
- Rodríguez Ayçaguer, A. M. (junio 2008). La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getúlio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935. *Estudos Ibero-Americanos*, XXXIV, 1.
- Rodríguez Silvero, R. (1987). *La integración económica del Paraguay en el Brasil*. Asunción: Editorial Histórica-Fundación Friedrich Naumann.
- Rout, L. B. (1970). *Politics of the Chaco Peace Conference. 1935-1939*. Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas.
- Ruíz Moreno, I. (mayo-junio 1934). La neutralidad de la República Argentina en la Guerra del Chaco. *Imprenta de la Universidad*, Córdoba, 3-4.

- Salerno, E. (julio-septiembre 2008). Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia. *História, Ciências, Saúde*, 15, 3.
- Sanguinetti, H. (1988). *La democracia ficta. 1930-1938*. Buenos Aires: Editorial La Bastilla.
- Sanz, P. (1976). *El espacio argentino*. Buenos Aires: Pleamar.
- Scalabrini Ortiz, R. (2001). *Política Británica en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Biblioteca Argentina [Primera edición: *Cuadernos de F.O.R.J.A.*, Año 1, Núm. 1, 25 de mayo de 1936]
- Scavone Yegros, R. (2018). La demarcación de los límites paraguayo-bolivianos y el Acta de Buenos Aires de 2009. Entrevista por L. Brezzo. En Brezzo, L. (coord.).
- Schvarzer, J. (1996) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta, 178.
- Seiferheld, A. (1983). *Economía y petróleo durante la guerra del Chaco. Apuntes para una historia económica del conflicto paraguayo-boliviano*. Asunción: Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales.
- Semán, E. (2017). *Ambassadors of the Working Class. Argentina's International Labor Activists & Cold War Democracy in the Americas*. Durham: Duke University Press.
- Silva Rodrigues da, F. y Sarmiento da Silva, E. (enero-abril 2019). A Guerra do Chaco vista pelos olhares dos militares do exército brasileiro (1932-1935). *Secuencia*, 103. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/secu/n103/2395-8464-secu-103-e1549.pdf>
- Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Solberg, C. (2001). YPF: The Formative Years of Latin America's Pioneer State Oil Company, 1922-39. En J. D. Wirth, *The Oil Business in Latin America. The Early Years*, Washington: Bear Books.
- Solveira, B. (1995). *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.
- Stratta, E. (junio 2013). 100 años refinando petróleo. *Petrotecnia*, 92.
- Stuart, G. (marzo 1936). Peace in the Chaco and the Role of the United States. *World Affairs*, 99, 1.
- Travassos, M. (1941). *Proyección continental del Brasil*. Buenos Aires: Círculo Militar. En Del Bosco, G. (2006). Travassos, Santa Cruz de la Sierra y la política exterior argentina. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado en: www.caei.com.ar Programa Política Exterior Argentina .
- United States Government (1946) *Blue Book on Argentina. Consultation among the American Republics with respect to the Argentine Situation. Memorandum of the United States Government*. Washington, D.C., February 1946, 20-21.
- Vitar, B. (agosto 2016). Revisitando los desiertos: Nación, territorio e identidad en un viaje a al Chaco (1872). *Folia Historica del Nordeste*, 26.
- Wehrli, Y. (octubre 2008). Los proyectos de 'Sociedad de las Naciones americanas': intentos de integración política en las Américas durante el periodo de entre-guerras. En *VIII Simposio y I Congreso Internacional. Los procesos de integración en el ámbito regional y global. Una mirada desde la perspectiva de los tres continentes (América, Asia y Europa)*. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires..
- Welles, B. (1997). *Summer Welles: FDR's global strategist. A biography*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Wood, B. (1966). *The United States and Latin American Wars, 1932-1945*. Nueva York: Columbia University Press.
- Zanatta, L. (2002). *Del estado liberal a la nación católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

- Zuccarino, M. y Vilar, G. A. (junio 2013). La rivalidad argentino-norteamericana y la Guerra del Chaco: una historia de confrontación y desconfianza. Un análisis de sus relaciones bilaterales en el marco de las negociaciones de paz de la mayor contienda armada sudamericana del siglo XX. *Estudios Avanzados*, 19.
- Zuccarino, M. (diciembre 2016) La ayuda argentina al Paraguay durante la guerra del Chaco. *Estudios Paraguayos*, XXXIV, 2.
- Zuccarino, M. (2017). Los intereses argentinos en Paraguay durante la Guerra del Chaco (1932-1935): razones de un apoyo incondicional. *EIAL*, 28, I.
- Zuccarino, M. (2018). De la Comisión de Neutrales de Washington a la Conferencia de Paz en Buenos Aires. El rol desempeñado por la Argentina en las negociaciones de paz del Chaco. En Brezzo L. (coord.).
- Zuleta, M. (primer semestre 2011). Los primeros años de YPFB y las encrucijadas de la industria petrolera boliviana en sus orígenes, 1936-1945. Notas preliminares. *H-industri@*. *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 8.
- Zuleta, M. (enero-junio 2013). Horizontes, negociaciones y disyuntivas en los tratos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1937-1945. *Revista de Gestión Pública*, II, 1.

Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990

Argentine bussinesmen and the origins of Mercosur. Interactions and negotiations with the government around the Buenos Aires Act of 1990

Julián Kan*

RESUMEN

Es común abordar los orígenes del Mercosur desde el Tratado de Asunción de marzo de 1991. No obstante, unos meses antes del tratado, Argentina y Brasil negociaron el Acta de Buenos Aires, que constituyó la piedra angular del bloque regional, incorporando una concepción comercialista de la integración asociada a las reformas neoliberales. Este trabajo tiene como objetivo estudiar esas negociaciones en torno al Acta de Buenos Aires de julio de 1990, más allá de la dimensión intergubernamental. Se analiza el lugar de los empresarios en las negociaciones y sus interacciones con el gobierno argentino. La hipótesis sostiene que los intereses de los diversos sectores empresarios estuvieron presentes en las negociaciones del Acta, sobre todo en la discusión por el protocolo de aranceles. También se analizan los posicionamientos, acciones y negociaciones entre las principales asociación empresarias y los diferentes funcionarios gubernamentales.

Palabras clave: empresarios, gobierno, Acta de Buenos Aires, Mercosur.

* Investigador del Instituto sobre Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea, Universidad Nacional de Quilmes y del Centro de Investigaciones en Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales Unidad Ejecutora en Red del Conicet, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional del Sur y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Integración Regional y unidad Latinoamericana.

ABSTRACT

It is usual to address the origins of Mercosur since the Treaty of Asunción in March 1991. However, a few months before the treaty, Argentina and Brazil negotiated the Buenos Aires Act that constituted the cornerstone of the regional block, incorporating a commercial conception of the integration associated with neoliberal reforms. This work aims to study these negotiations around the Buenos Aires Act of July 1990, beyond the intergovernmental dimension. The role of business people in their negotiations and interactions with the Argentinian government is analyzed. The hypothesis of this article states that the interests of several business sectors were present in the negotiations of the Act, especially in the tariff protocol discussion. The positions, actions and negotiations between the main business associations and the different government officials are analyzed.

Keywords: business people, government, Buenos Aires Act, Mercosur.

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2019

Fecha de aceptación: 5 de julio de 2019

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre los empresarios, el gobierno y los orígenes del Mercosur, específicamente en torno a las negociaciones por el Acta de Buenos Aires, firmada el 6 de julio de 1990 por los presidentes Menem y Collor de Mello. Ésta constituyó la piedra angular sobre la que se erigió el Mercosur en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, en un contexto de transformaciones económicas y política en el plano local, regional y global. Observaremos aquí los posicionamientos, acciones y demandas de diversos sectores empresarios sobre la participación de Argentina en los diferentes acuerdos regionales de ese entonces, particularmente, sobre el Acta de Buenos Aires con Brasil. Nos detenemos en analizar la relación e interacción entre los diferentes sectores del empresariado y el gobierno respecto a las implicancias del proyecto, tanto sobre perjuicios o beneficios concretos como sobre el tipo de inserción regional que representaban para aquellos. La hipótesis de este trabajo es que en las negociaciones económicas y políticas regionales hay una mayor interacción entre las decisiones gubernamentales y los intereses de determinados sectores sociales que pueden verse perjudicados o beneficiados por los acuerdos. Tratándose de un acuerdo de integración económica con el

principal país de la región, Brasil, la conducta, los posicionamientos y la interacción entre empresarios y gobierno merece una mayor atención de los especialistas. La firma del Acta de Buenos Aires constituyó un paso importante en la conformación del Mercosur pero, sobre todo, en la adopción de un modelo comercialista de integración asociado a las políticas de reformas neoliberales modeladas en el Consenso de Washington que identificó la primera etapa del bloque regional.

En primer lugar, analizamos el contexto político y regional que rodeó las negociaciones y la firma del Acta. En segundo lugar, analizamos el posicionamiento, las demandas y las interacciones con el gobierno de las principales cámaras y representaciones empresarias. Para esto, dividimos el análisis en el sector agrario y en el sector industrial y nos detenemos en las controvertidas negociaciones sobre el protocolo de aranceles, particularmente, en la relación entre el gobierno argentino y el sector azucarero, sus múltiples demandas y representaciones. Por último, esbozamos conclusiones. Las fuentes utilizadas son los documentos de los tratados de integración, documentos de las asociaciones y diarios.

El Acta de Buenos Aires en el contexto de reformas neoliberales a nivel global, regional y local

Los cambios en el escenario geopolítico mundial como la caída del Muro de Berlín en 1989, la desarticulación del bloque socialista de Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética a comienzos 1991, pusieron fin al conflicto Este-Oeste y posicionaron al liderazgo norteamericano como hegemónico sobre posibles potencias rivales. Estos hechos tuvieron su correlato en contribuir a una tendencia que se desplegaba desde mediados de los setenta como era la mundialización de la economía capitalista, caracterizada en ese nuevo contexto como “globalización”. Así, la aplicación de políticas neoliberales en América Latina, orientadas bajo el decálogo del Consenso de Washington, produjo la apertura de las economías en este nuevo escenario internacional, lo que provocó un reordenamiento de las relaciones internacionales en varios países de la región, en particular de la Argentina.

En ese contexto, a partir de 1989 el gobierno de Carlos Menem desarrolló una estrategia múltiple en relación a la inserción económica internacional. Un decidido vuelco al apoyo de iniciativas de libre comercio como eje rector de la vinculación de la región y de Argentina con los países centrales y en

los espacios de negociación económica internacional.¹ Esto se observó en diferentes hechos, como el alineamiento con Estados Unidos celebrando la Iniciativa para las Américas lanzada en junio de 1990 y, posteriormente, en las negociaciones por el ALCA. En llevar posturas a favor de reducir aranceles a la Ronda del GATT como así también a ALADI. Por otro lado, impulsó y aceleró el proceso de integración con Brasil mediante la firma del Acta de Buenos Aires de julio de 1990, donde la concepción neoliberal estaba presente produciendo cambios en algunos aspectos de aquel proceso de integración con Brasil que venía desarrollándose desde 1985. Sobre el Acta se erigirá el Mercosur en marzo de 1991, sumando a Uruguay y Paraguay. Bajo el esquema que luego la CEPAL teorizaría como de “Regionalismo Abierto” (CEPAL, 1994), este proyecto fue entendido como el puente para una integración mayor de la subregión del Cono Sur bajo la égida norteamericana a través de la Iniciativa para las Américas o luego de otras alternativas como las negociaciones con la Unión Europea (UE). Aunque técnicamente no es lo mismo un área de libre comercio que una Unión Aduanera bajo el esquema del regionalismo abierto, ambas iniciativas estuvieron moldeadas por un ideario comercialista y aperturista de los vínculos externos (Kan, 2018). En este sentido, Rapoport y Musacchio (2003) afirman que para Argentina el Mercosur fue concebido a principios de la década del noventa como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al ‘realismo periférico’ mientras que en lo económico apuntaba al ‘regionalismo abierto’. Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales y regionales (Rapoport y Musacchio, 2003:20).

En consecuencia, los años 1990 y 1991 fueron claves para las transformaciones económicas de la Argentina, tanto para la política interna como para la externa. En la interna, la consolidación del menemismo, primero en la conducción del justicialismo y luego en el escenario político, mediante de la imposición de un rumbo en favor de la apertura económica – rumbo algo turbulento todavía pero siempre en la misma dirección–, ofreció novedades. Una de ellas fue el amplio consenso que, de manera paulatina, iba logrando el gobierno tras cada paso político en favor de la apertura

¹ Acerca de la relación entre el Partido Justicialista y el ideario de política exterior adoptado en ese contexto de cambios, véase Míguez (2013).

económica (Kan, 2015), la que por ese entonces se afianzaba mediante las privatizaciones de empresas de servicios públicos, los ajustes en el gasto del Estado y el realineamiento en política internacional. Sin duda, ese consenso se afianzará con la implementación del Plan de Convertibilidad a comienzos de 1991 (Viguera, 2000). Estas transformaciones contribuyeron a instalar la idea que la participación de Argentina en proyectos de integración o bloques regionales ligados a alguna forma de apertura comercial, constituían un eslabón más de la apertura económica.

Así, en el plano externo comenzaron los virajes en la dirección señalada más arriba. La apertura comercial a nivel mundial se manifestó entre otras cosas en la proliferación de bloques regionales y comerciales adquirían relevancia y en el curso de las discusiones comerciales en la Ronda Uruguay del GATT² que intentaban lograr un consenso en torno a la eliminación de trabas al comercio, ya sean aranceles, subsidios o cualquier impuesto de tipo proteccionista. Los países centrales exigían reformas de mercado, entre ellas la apertura comercial y económica a los países de la periferia, mientras que los centrales no liberaban la entrada de productos de los países periféricos que eran sensibles a su producción local, particularmente los de origen agropecuario. Argentina participaba en las reuniones del denominado Grupo Cairns³ –un conjunto de países no centrales pero con capacidad exportadora de materias primas agropecuarias que reclamaban a Estados Unidos y Europa la eliminación de aranceles a la entrada de productos agropecuarios–, que tenían el objetivo de preparar las propuestas en común para ser presentadas en la Ronda Uruguay del GATT. En las negociaciones del Grupo Cairns, el gobierno entablará una fuerte relación con los sectores más concentrados del agro argentino que históricamente estaban a favor de la apertura económica, quienes demandaron a los países centrales la eliminación de los subsidios a su producción agrícola para competir con la entrada de productos externos de la misma rama productiva.

En esta misma dirección, en la región se realizaba la discusión por las rebajas arancelarias en el marco de la ALADI. El resultado de las discusiones planteaba que la reducción de aranceles por los países miembros de la ALADI tenía que ver con facilitar la conformación de áreas de libre comercio

² Las discusiones específicas por la rebajas de aranceles que se sucedieron en la Ronda Uruguay, que tuvieron lugar bajo ese nombre entre 1986 y 1994, continuarán en la Ronda Doha. En 1994 el GATT será reemplazado por la OMC.

³ El Grupo Cairns fue fundado en la localidad de Cairns, Australia, en 1986, y estaba integrado por Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Fiji, Paraguay y Uruguay.

y las políticas de apertura que se venían implementando en detrimento de la protección arancelaria. El gobierno argentino participaba en las reuniones de ALADI con una postura a favor de la reducción de aranceles en pos de facilitar el libre comercio (*La Nación*, 29/6/90).

Cuando el 27 de junio de ese año se realizaba la Conferencia convocada por Estados Unidos para dar lanzamiento a la Iniciativa para las Américas, a la que asistieron todos los mandatarios de la región, Argentina adhirió con fervor a la propuesta norteamericana, en una muestra más del cambio en la relación con Estados Unidos y la reubicación de Argentina en el escenario regional e internacional.⁴ Apenas unos días después, el 6 de julio, se profundizaba el proceso de integración con Brasil mediante la firma del Acta de Buenos Aires entre ambos países con un perfil comercialista que, como ya señalamos, sería la piedra angular de lo firmado posteriormente en Asunción bajo el nombre de Mercosur.⁵ Para sellar la postura argentina, el presidente Menem afirmó dos días después de la conferencia que: “La de Bush es una propuesta inédita, coincide con lo que está haciendo Argentina y lo que acordará con sus vecinos” (*La Nación*, 30/6/90).

Desde 1985 Argentina y Brasil tuvieron un proceso de acercamiento que contrasta con los intentos anteriores. La Declaración de Iguazú de ese año constituyó el paso inicial de una serie de acuerdos que fueron profundizando los vínculos económico-comerciales y también geopolíticos entre ambos países hasta la creación del Mercosur en 1991. El Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo de 1988 profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira, 2002:317). Este tratado avanzaba en aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y en el Acta para la Integración Argentino-

⁴ Memen: “estoy satisfecho con los términos del discurso de Bush”; Cavallo: “la iniciativa de Bush es seria y favorecerá a la argentina porque se encuadra en los alcances de las propuesta de Washington”; Erman González: “vamos hacia una integración de todo el continente (...) el gobierno argentino viene conversando con Washington sobre esta cuestión”; Di Tella: “la propuesta es valiosa porque las iniciativas están dirigidas a naciones que han hecho reformas y la Argentina está entre los líderes de esas reformas” (*La Nación*, 28/6/90).

⁵ Unos días después de la Conferencia y más cerca de la reunión por el Acta de Buenos Aires, el canciller Cavallo volvía a apoyar la iniciativa de Bush y afirmaba que esa estrategia no era excluyente con la integración con Brasil, sino que eran estrategias complementarias (*La Nación*, 1/7/90). Sobre la Iniciativa para las Américas de Goerg Bush (padre), véase Morgenfeld (2018).

Brasileña de 1986.⁶ En estos acuerdos, si bien lo económico era lo predominante, aún no tendrían la impronta posterior de comienzo de los noventa donde lo económico, además de ser predominante, estuvo reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye que el Tratado de 1988 se planteaba un plazo de diez años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de la integración. Dos años después, con los nuevos gobiernos de Menem y Collor de Mello, y ante el escenario de cambios geopolíticos mundiales ya analizados, el Acta de Buenos Aires (1990), aceleró el proceso de integración entre ambos países adelantando a cuatro años el proceso de apertura comercial mediante el desarancelamiento y priorizando la liberalización comercial por encima de una integración con mayor gradualidad y planificación. Este viraje en el proceso de integración entre Argentina y Brasil se produjo en el Acta firmada el 6 de julio de 1990, la que tuvo una impronta neoliberal donde el mercado y la circulación de bienes constituyeron los aspectos centrales del vínculo entre ambos países. Como afirma Moniz Bandeira, “El Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó los objetivos propuestos en el tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, defendidas por los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), y reducía el plazo de diez a cuatro años, o sea, hasta diciembre de 1994, para alcanzar el mercado común” (Moniz Bandeira, 2002:317). Así, el Acta dejó instalada una finalidad estrictamente comercialista, dentro las opciones del regionalismo, que posteriormente adquirió y profundizó el Mercosur, cuando en 1991, se firmó el Tratado de Asunción al que se sumaron Uruguay y Paraguay.⁷

En el Acta se afirmaba que, en relación a la integración económica, existía “La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social” (Acta de Buenos Aires, 1990). Asimismo, se hacía explícito el nuevo escenario internacional

⁶ Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que daba origen a los primeros acuerdos sectoriales.

⁷ Los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil constituyeron la piedra angular del Mercosur, que se extendería a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tuvieron la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción arancelaria (Moniz Bandeira, 2002:317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del Mercosur, que perdurará hasta el presente, y que se manifiesta en la incapacidad del bloque de encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del tratado.

que asumían los gobiernos de la región para diseñar la integración: “La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países” (Acta de Buenos Aires, 1990). De modo que, de los considerandos del Acta, podemos observar esa finalidad estrictamente comercial que adquirió luego el Mercosur al calor de la apertura económica, como señalaron los análisis de Kan (2015), Rapoport (2008), Botto (2016).⁸

En el contexto de la firma del Acta de Buenos Aires se realizaron las primeras privatizaciones de empresas de servicios públicos y el lanzamiento de medidas económicas del ministro Erman González que profundizaban la apertura económica.⁹ El contenido del proceso de integración con Brasil sellado en el Acta era entendido desde el gobierno como un momento más dentro de la tendencia de la apertura económica que venía desarrollándose desde 1987. Por ejemplo, se remarcaba la necesidad de lograr para 1994 el mercado común entre los miembros del futuro Mercosur con un arancel interno cero, algo que, como observaremos, desde el mismo momento de la firma del Acta de Buenos Aires se proyectaba de difícil realización a raíz de las negociaciones que tuvo el protocolo de aranceles que incluía el Acta.

Días antes de la visita de Collor de Mello para la firma del Acta, el canciller Cavallo reafirmaba la apuesta a la integración regional con los vecinos del Cono Sur, Brasil, Chile y Uruguay, en coincidencia con las políticas económicas aperturistas que se estaban aplicando en la región. En este sentido, señalaba un contraste con las políticas económicas mercadointernistas que se aplicaron durante varias décadas:

Se avanza en una integración de resultado distinto a la que se pensaba hace pocos años, cuando cada una de las naciones de América Latina basaba su desarrollo sobre la sustitución de importaciones en el mercado interno con

⁸ Declaración de Iguazú hizo hincapié en el retorno de la democracia de ambos países y la posibilidad que ésta traía para solucionar de manera conjunta la crisis económica que azotaba la región. El Tratado de 1988 anunciaba un plazo de diez años para llegar al mercado común, buscando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial. En definitiva, la integración con Brasil no era un apéndice de la apertura económica y, por este motivo, no tenía el carácter comercialista del Acta de Buenos Aires y del Mercosur en su primera etapa. Un análisis más detallado de los acuerdos anteriores comparados con el Acta de Buenos Aires hemos realizado en Kan (2011).

⁹ Reducción del gasto público, apertura de algunos sectores (rebaja de derechos específicos en ácidos sulfúricos, textiles, juguetes, máquinas herramientas) y prórroga de algunos aspectos de la Ley de Emergencia Económica (*La Nación*, 30/6/90).

gran protección para las actividades orientadas hacia sus propios mercados internos (...) hoy todas las naciones latinoamericanas, cual más cual menos, están empeñadas en programas de apertura económica. Se ha comprendido que es la inserción en la economía mundial el motor de la actividad económica, y no el mercado interno. La integración resulta una consecuencia más lógica. (*La Nación*, 24/6/90)

Sobre esta concepción Cavallo esbozaba algunas de las condiciones del futuro acuerdo con Brasil y su probable proyección a otros países vecinos. Así, destacaba la necesidad de armonizar políticas internas entre los países miembros del acuerdo, para lograr en un plazo cercano el mercado común entre ambos:

La diferencia entre una zona de libre comercio y un mercado común supone que en el segundo caso los países que lo integran adoptan una política comercial externa en común. Para ello hace falta que las políticas económicas internas se hayan homogeneizado. En Brasil y Argentina podemos avanzar más para armonizar (...) si somos capaces de hacerlo en poco tiempo podemos obtener lo mismo en el Cono Sur. (*La Nación*, 24/6/90)

Respecto a los sectores que se favorecerían por la integración decía: “Sin duda los alimentos constituyen el sector que permite avanzar más rápido. Hoy el protocolo alimentario junto a los bienes de capital son las dos piezas más exitosas de la integración con Brasil”. En relación a las resistencias y a los sectores que se perjudicarían, sostenía con firmeza:

Parece más fácil combatir las resistencias naturales si el proceso es firme, gradual y generalizado (...) si hay uniformidad y gradualismo en la aplicación de un calendario, hay tiempo para que los productores se adapten a un clima más competitivo (...) no hay que ofrecerles una protección adicional sino tratar de introducirlos en un contexto de competencia abierta y sin fronteras. (*La Nación*, 24/6/90).

El sector agrario y su apoyo a la política exterior y comercial del gobierno

La posición de Argentina a favor de la apertura económica y de las reformas de mercado reconfiguraron la relación entre el sector agrario con capacidad de exportar nucleado corporativamente en Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la política económica habitual de los anteriores gobiernos peronistas. En el contexto señalado de reuniones del Grupo Cairns sobre la discusión por la apertura

comercial a escala global, estas organizaciones corporativas del agro no solamente apoyaron la postura del gobierno argentino sino que participaron activamente de las negociaciones en conjunto con los funcionarios, lo que, de alguna forma, los convertía en autores de la política comercial agraria del gobierno de Menem. La SRA, la organización corporativa que expresa los intereses de la fracción de capital más concentrado de la producción agraria, fue la principal interesada en encontrar más mercados para sus exportaciones agropecuarias y, en este sentido, reclamó la profundización de la liberalización del comercio mundial y regional, exigiendo a los países centrales la eliminación subsidios a la producción agrícola. La SRA tenía llegada directa al gobierno para abordar este tema. Al respecto, el entonces presidente de la entidad rural, Guillermo Alchouron, fue parte del diseño de los posicionamientos de las delegaciones argentinas, recibiendo más de una vez en la sede de la entidad a Juan Archivaldo Lanús, embajador argentino en Ginebra ante Naciones Unidas y organismos internacionales como GATT y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y negociador argentino en la Ronda Uruguay del GATT. También, tanto Alchouron como otros funcionarios de la dirigencia rural integraron varias comitivas negociadoras del gobierno argentino.¹⁰

Tanto SRA como CRA reclamaban desde hacía tiempo la liberación del comercio agrícola mundial, y el gobierno llevaría esa postura tanto en el encuentro del Grupo Cairns como en la Ronda Uruguay del GATT con un mayor énfasis que el gobierno de Alfonsín, justificando la demanda de la eliminación de los subsidios como un avance en la práctica del libre comercio en el contexto de avance de la economía de mercado a nivel mundial.¹¹ Sin

¹⁰ “Juntos analizaron la importancia de liberar el comercio mundial” (*La Nación*, 18/6/90). Algunas semanas después, en el marco de un encuentro del Grupo Cairns en Chile, participaba en representación oficial del gobierno argentino, el por entonces subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Solá, acompañado de los presidentes de SRA y de CRA (*La Nación*, 12/7/90). Unos días después, el funcionario y los dirigentes viajaban a Europa juntos para negociar con sus pares europeos la cuestión de los aranceles y subsidios. En ese marco, Alchouron y otros dirigentes de la SRA se reunían con funcionarios de Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea (CEE) con el objetivo de conocer con antelación sus posturas a llevar a las reuniones de la Ronda del GATT, que tendría lugar unos meses después en Ginebra para tratar la reducción de los aranceles

¹¹ “En estos momentos se está jugando algo muy importante para el próximo decenio en el futuro de la Argentina, sostuvo ayer el subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Sola, en el transcurso de una conferencia de prensa convocada para comentar los resultados de su gira por Europa y la reunión del Grupo Cairns la semana pasada en Chile” (*La Nación*, 12/7/90). De la conferencia de prensa participaban funcionarios como dirigentes del agro: “En la reunión de prensa estuvieron el subsecretario de Industria y Comercio Exterior, Jorge

embargo, no había demasiadas expectativas de lograr resultados positivos en las negociaciones de la Ronda ya que, si bien los países centrales se declaraban a favor del libre comercio y exigían reformas de mercado a los de la periferia, se mostraban reacios a dejar prácticas proteccionistas si sus intereses comerciales se veían afectados. En este sentido, señalaba Alchouron que Argentina se posicionaba a favor de eliminar las trabas al comercio: “Argentina tendrá que seguir luchando para que el comercio internacional sea lo más libre y claro posible” (*La Nación*, 12/7/90). En esos días, las dos entidades emitieron un comunicado donde expresaban lo siguiente:

Reconocemos la gestión que llevan adelante el grupo de negociadores oficiales de la República Argentina no sólo en el Grupo Cairns, sino en toda la negociación que se lleva adelante en la Rueda del GATT. Nuestro apoyo radica en las coincidencias que existen en el tratamiento que se ha adoptado para llevar adelante una liberalización racional de los mercados agropecuarios internacionales. (*La Nación* 12/7/90, el subrayado es nuestro).¹²

Es de destacar que el comunicado llevaba también la firma de la Federación Agraria Argentina (FAA), aunque ésta no participaba de las reuniones oficiales con los funcionarios ni acompañaba a la delegación oficial argentina en las negociaciones internacionales. Será común que, a pesar de diferencias en otros planos de la política económica y exterior, en este aspecto de demandar la eliminación de subsidios para favorecer las exportaciones agropecuarias, la FAA apoyara a las otras dos entidades agrarias.

En síntesis, el sector agrario, principalmente de la SRA y CRA, apoyaron la postura gubernamental argentina y serán parte de la elaboración de ellas en los foros de debates internacionales donde se discutía el comercio agrícola. Interesados históricamente en el libre comercio y teniendo la posibilidad de exportar a los países centrales, encontrarán en el gobierno un interlocutor para recepcionar sus demandas. El gobierno, en el contexto de

Pereyra de Olazábal, el embajador argentino ante la CEE, Diego Guelar, los presidentes de la Sociedad Rural Argentina y de Confederaciones Rurales Argentinas, Guillermo Alchouron y funcionarios de la cartera agropecuaria” (*La Nación*, 12/7/90). Al respecto, declaraba Diego Guelar: “Los cambios que se produjeron en Europa del Este se están expandiendo a los cinco continentes. Dependerá de las acciones de Argentina el lugar que ocupe en el mundo actual” (*La Nación*, 12/7/90).

¹² Unos días antes la CRA había sacado un comunicado apoyando al gobierno en las negociaciones: “Manifestamos nuestro más ferviente y decidido apoyo a la postura oficial argentina a las posiciones sustentadas por la delegación oficial argentina” (*La Nación*, 6/7/90).

pregonar la apertura de la economía y las reformas de mercado, rápidamente, además de reclamar por la eliminación de subsidios (como hizo el gobierno de Alfonsín y como también los posteriores gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner), profundizó un discurso aperturista de la economía que se distanciaría de todos los gobiernos anteriores.¹³ Este discurso, como las medidas tendientes e ejecutarlo, coincidían con lo que los sectores de capital agrario más concentrado demandaron siempre. Por eso, no sorprenderá el apoyo de esta fracción de la clase dominante a todo el programa de reformas y apertura económica llevado a cabo por el gobierno de Menem, como así también a la nueva inserción regional y reubicación de Argentina en las relaciones internacionales. El principal apoyo estará en las negociaciones internacionales mencionadas pero, a su vez, acompañarán los orígenes del Mercosur, aunque con menos participación pública y política en las negociaciones que tenían que ver con el sector. Éstas se venían desarrollando en el marco de los acuerdos sectoriales de la última etapa del PICE, donde se había acordado con Brasil la regulación de la venta de trigo y productos lácteos (que aumentaron considerablemente entre 1987 y 1990) y también diversificación de las ventas brasileñas de alimentos procesados hacia la Argentina (Hirst, 1992:27).

El sector industrial ante la política regional y comercial del gobierno: entre apoyos y reparos

Cerca de la llegada de Collor de Mello para la cumbre presidencial comenzaron a acelerarse las negociaciones entre funcionarios de ambos países para la firma del Acta. En paralelo aparecieron los primeros apoyos y reclamos de las corporaciones empresarias. La Unión Industrial Argentina (UIA) y la Coordinadora de Industria de Productos Alimenticios (COPAL), entendiendo la firma del Acta como un paso más en la apertura y el acceso a nuevos mercados, apoyaron de manera general la iniciativa de profundizar el proceso de integración con Brasil: “La conducción económica procura acelerar las negociaciones con Brasil (...). Para ello la Subsecretaría de Industria cuenta con el apoyo de la dirigencia de la Unión Industrial Argentina y de la COPAL” (*La Nación*, 28/6/90). Pero, a su vez, algunos

¹³ La prédica en favor de la apertura del gobierno de Menem fue, inclusive, más profunda que las de las dictaduras militares, a las que, por ese entre otros motivos, ese sector agrario habían siempre apoyado.

sectores internos de la UIA, las cámaras de productos manufactureros y las cámaras del interior preocupadas por la imposibilidad de hacerle competencia hacia la apertura, comenzaron a poner reparos sobre la futura apertura hacia Brasil que se produciría luego de la firma del Acta. Asimismo, algunos sectores de la alimentación, históricamente protegidos por el Estado, el azúcar principalmente, manifestaron dudas acerca de si este producto se incluiría en el protocolo de productos a rebajar o eliminar aranceles que se negociaría con Brasil en la firma del Acta:

No obstante [el apoyo de UIA y COPAL] algunos sectores industriales manifestaron su inquietud por los subsidios que tienen ciertos productos brasileños [En relación al azúcar] industriales de la alimentación dejaron trascender que todavía no conocen el listado de productos que la industria brasileña incluiría en el protocolo alimenticio (...) Fuentes empresarias señalaron que los conflictos involucran a determinados bienes que podrían incluirse en el protocolo (...) azúcar, yerba mate, te. (*La Nación*, 28/6/90)

Ante esta situación de presión de algunos sectores internos de la UIA, el canciller Cavallo visitó días más tarde a la entidad para explicar detalles del acuerdo con Brasil.¹⁴ En la reunión se detalló el esquema de apertura e integración al que tendrían que adaptarse los industriales. Por un lado, Cavallo le hablaba a toda la industria como sector, diciéndoles a los principales dirigentes de la cámara empresaria que los costos estructurales diferentes entre ambas economías harían que la integración fuera un proceso gradual y no algo simple que se consumaría de un día para otro. Por otro lado, anunciaba la exclusión del azúcar del protocolo de productos que sufrirían la rebaja arancelaria (*La Nación*, 4/7/90). Ante la reunión con el ministro, como la voz oficial de la UIA, el presidente de la entidad Gilberto Montagna, declaraba que “la integración es alinear costos, no sólo rebajar aranceles de importación y acotar instrumentos de promoción [...] los sectores industriales necesitan que se alineen ciertos costos, como el financiero, energía y fletes” (*La Nación* 4/7/90). Criticaba así la decisión del gobierno de hacer epicentro exclusivamente, en el proceso de integración con Brasil, en la rebaja arancelaria.

Sobre el apoyo de la UIA observemos que, por más que Montagna pertenecía a la COPAL –de tendencia liberal y aperturista– y también al Movimiento Industrial Argentino (MIA), más propenso a la apertura dentro de la entidad industrial (Viguera, 2000), en este caso hablaba en nombre de toda la UIA, como titular de ella que era por ese entonces. Esta distinción no

¹⁴ “Cavallo precisó en la UIA el esquema del acuerdo con Brasil” (*La Nación*, 4/7/90).

es menor, porque cuando alguno de los dirigentes corporativos se posiciona en pos de sus intereses (sean de su empresa, de su sector o de la corriente política interna a la que pertenece) puede manifestar una postura diferente a la que expresa cuando lo hace en nombre de toda la entidad empresaria, llevando la voz oficial que es producto de los acuerdos internos. Esta cuestión es importante a tener en cuenta en aquellas corporaciones empresarias como la UIA que integran en su interior, tanto a sectores con diferente grado de concentración de capital como a varias ramas de la actividad económica que constituyen al sector industrial; y además, a grandes empresas que se afilian de manera directa. En ese entonces, el sector de Montagna era propenso a la apertura económica y a acuerdos donde la industria alimentaria fuera favorecida, como podía significar el Acta con Brasil. Pero la UIA como corporación entera que expresaba intereses económicos heterogéneos en relación a la apertura económica, si bien apoyó en términos generales la firma del Acta, todavía tenía reparos sobre la forma en que se iba a llevar a cabo el proceso de apertura en general y este acuerdo con Brasil en particular. Los sectores históricamente más sensibles a la apertura estaban nucleados en el Movimiento de la Industria Nacional (MIN), sector que se había opuesto a las políticas de apertura del Plan Primavera. Este sector era la oposición a la conducción de Montagna y venía construyendo un frente interno que llevará la candidatura de Israel Mahler a la presidencia de la entidad. Ese frente incluirá a las cámaras manufactureras, las cámaras del interior y a las denominadas Pymes, sectores reacios a una apertura indiscriminada, pero también a algunos de los grandes grupos económicos como Techint, con los que coincidían en el reclamo de protección al Estado, aunque por diferentes motivos. Las elecciones serán a comienzos de 1991 y triunfará la lista de Malher, con el apoyo de los sectores menos aperturistas.¹⁵

¹⁵ Sobre la elección interna de la UIA véase *Clarín*, 17/3/91. Un detallado análisis de las disputas políticas internas y de la formación de consensos en la entidad industrial puede verse en Viguera (2000) y Dossi (2014). En general, la UIA se manejaba por acuerdos de alternancia entre los dos grandes sectores, el MIA y el MIN. Estas elecciones, como también las posteriores de 2003 serían excepciones porque su existencia se debe a enfrentamientos sobre las políticas económicas en momentos de crisis y cambios importantes. En 1991 Argentina transitaba por las transformaciones mencionadas en favor de la apertura de la economía. En 2003, todavía se reordenaban de la devaluación y había algunos enfrentamientos que venían desde 1999, con motivo de la política económica, el manejo de la relación con Brasil y entrado el año 2001 por la forma en que podía desenvolverse la salida de la convertibilidad.

Las negociaciones por el protocolo de aranceles del Acta de Buenos Aires: el caso del sector azucarero

Elegimos detenernos en el caso del azúcar porque presenta algunas características particulares. Por un lado, es un sector de mucha concentración económica sobre todo en los grandes ingenios de Salta (La Tabacal) y Jujuy (Ledesma) y en algunos de Tucumán, lugar donde históricamente una producción más diversificada. No obstante, desde la formación del Estado argentino fue un sector protegido y de poca competitividad a escala regional, por ejemplo con Brasil. La posibilidad de eliminar esa protección estatal debido a la posible inclusión del azúcar en el protocolo de aranceles del Acta, desató un conflicto político con las provincias del norte que podía crecer en un momento donde el gobierno buscaba los mayores consensos posibles a su programa de transformación. El gobierno tuvo que negociar luego de la presión de los representantes de los ingenios azucareros, y el azúcar continuaría siendo un sector protegido, excluyéndose del protocolo de aranceles a liberalizar.

El problema con el azúcar entre Argentina y Brasil se retrotraía a 1975, cuando, como resultado de las expectativas de una fuerte valorización del petróleo, Brasil diseñó un programa de producción de alcohol a partir de la caña de azúcar para ser utilizado como combustible de automotores. Brasil era muy deficitario en petróleo y el efecto del *shock* energético de aquellos años en sus cuentas externas impulsó la decisión. El programa se basó en un aumento artificial del precio del alcohol para atraer a los productores de caña y una subvención adicional a las automotrices para adaptar los automóviles al nuevo combustible. Un generoso caudal de créditos acompañó el nuevo sistema que cambió el papel del alcohol, de subproducto pasó a ser el producto principal. Como consecuencia, Brasil triplicó su ya alta producción de caña, hasta entonces dedicada sólo a producir azúcar. De 80 millones de toneladas cosechadas al comienzo de los años setenta, pasó a recoger 240 millones, dos tercios de las cuales fueron destinadas al alcohol. Para 1997, por ejemplo, existirían 170 fábricas que elaboraban ambos productos y otras 134 que destilaban sólo alcohol. Como los pronósticos de altos precios del petróleo por esos años no se hicieron realidad, el programa quedó sustentado en subsidios. La producción combinada de alcohol y azúcar reducía los costos de ésta última por influencia de los subsidios, que se estimaban en unos 1500 a 2000 millones de dólares anuales. Además, Brasil fue mudando parte de la producción de alcohol a azúcar, elevando su exportación a 5 millones de toneladas, lo que representaba cuatro veces la producción argentina. Asimismo, a comienzos de los años noventa estudiaba cómo

desmontar el programa azúcar-alcohol, lo que generaba preocupaciones no sólo en la Argentina sino en el mercado internacional, pues la producción de caña –un cultivo plurianual– podía generar 30 millones de toneladas de azúcar, equivalente a la cuarta parte de la producción mundial. Estas condiciones, entre otras, contribuyeron a los reclamos del sector azucarero argentino, que junto con la industria automotriz –que tenía su protocolo especial– serían los dos sectores que luego de 1995 tendrán pendientes todavía por resolver la liberalización comercial.

Nos detenemos a analizar las tensiones ocurridas entre el sector del azúcar y el gobierno en torno a las negociaciones entre Argentina y Brasil sobre el listado de productos que sufrirían rebajas arancelarias. Estos constituirían el “protocolo de aranceles” sobre el que se implementaría luego la primera etapa del Programa de Liberalización Comercial. El ejemplo de la conflictiva relación entre algunos sectores y fracciones del empresariado y el gobierno ante las negociaciones y las implicancias de un acuerdo de integración, en este momento inicial, será constante a lo largo de todo la historia del Mercosur, cruzándose intereses particulares y sectoriales, intereses regionales e intereses políticos. La forma que el gobierno resolverá el problema, en este caso accediendo a la presión de los grandes ingenios azucareros, no será siempre la misma con el correr de los años (Kan, 2015).

En torno a azúcar, el problema radicó en cómo conciliar intereses diversos entre: posturas sectoriales como las de la agroindustria azucarera expresadas por el Centro Azucarero Argentino (CAA) tendientes al proteccionismo estatal que siempre tuvo el sector; demandas de empresarios particulares del sector y sus vínculos con el poder de turno para obtener concesiones; y expresiones de sectores internos como CAA o COPAL de una central fabril de alcance nacional como la UIA.¹⁶ Días antes de la visita de Cavallo a la UIA, el CAA había ejercido una fuerte presión al interior de la UIA como así también sobre funcionarios claves del gobierno. Eduardo Patrón Costas¹⁷ (encargado del departamento interno de la UIA para las economías regionales y de conexión con el negocio agroazucarero) tenía reuniones con el subsecretario de Comercio Exterior, Jorge Pereyra de Olazábal, pidiéndole la eliminación del azúcar del protocolo (*La Nación*, 4/7/90). Ante esto, las empresas del azúcar representadas por el CAA y por cámaras provinciales de empresas del azúcar, visitaban todos los ministerios pidiendo la no

¹⁶ El CAA es miembro de la UIA.

¹⁷ Dueño del Ingenio El Tabacal de Salta, de la familia Patrón Costas.

inclusión en el protocolo.¹⁸ También el CAA recurrió a los poderes ejecutivos provinciales para ejercer presión sobre el gabinete nacional, quienes intervinieron de conjunto con un reclamo formal: “Los gobernadores de las seis provincias afectadas también enviaron notas a ministros de economía, interior y relaciones exteriores, haciendo presión para evitar desproteger a 500 mil familias ocupadas en las economías regionales” (*La Nación*, 4/7/90). El titular del CAA, Jorge Zorreguieta, afirmaba que estaba a favor de profundizar la integración con Brasil, pero al mismo tiempo ponía reparos sobre los efectos en las “áreas sensibles” como en este caso el azúcar, afirmando que: “Esto ha sido manejado entre gallos y medianoches, afectando sectores muy sensibles” (*La Nación*, 4/7/90).

De fondo estaba una disputa entre el CAA y la conducción de la COPAL ocupada por Alberto Alvarez Gaiani. Las cámaras y principales empresas de la alimentación que integraban la COPAL eran consumidoras de azúcar para la elaboración de productos alimenticios, por lo que la inclusión del azúcar en el protocolo podía llegar a abaratar costos de producción si gracias a la firma del Acta en un futuro cercano entraba azúcar brasileño más barato. Alvarez Gaiani adjudicó la iniciativa de incluir el azúcar en el protocolo a los empresarios brasileños y a la presión del Estado brasileño de Alagoas – uno de los Estados brasileños más importantes en la producción de caña– de donde provenía el presidente Collor de Mello, dejando de lado una posible maniobra perjudicial de la COPAL contra los ingenios azucareros (*La Nación*, 4/7/90).¹⁹ Tiempo después, el CAA integraría la COPAL, e incluso Zorreguieta, además de presidente del CAA durante 25 años, sería titular de la cámara de la alimentación con el apoyo, inclusive, del grupo Arcor, empresa señalada por el CAA como lobysta para la exclusión del azúcar del protocolo (*La Nación*, 4/7/90).²⁰ No nos interesa tanto esta disputa empresarial por reducir costos de producción, sino por el uso de los organismos representativos, los argumentos esgrimidos a través de ellos, y

¹⁸ “Por supuesto los ingenios agrupados en el Centro Azucarero Argentino no han estado ausentes del Ministerio del Interior, del Congreso, ni de las inmediateces del despacho presidencial” (*La Nación*, 4/7/90). Días antes el CAA “elevó un memorándum al ministro del interior Julio Mera Figueroa, para oponerse a la inclusión del azúcar dentro de la lista de productos para importar sin aranceles desde Brasil” (*La Nación*, 4/7/90).

¹⁹ En el marco de la firma del Acta, la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) y la Asociación Brasileña de Industria de Alimentos (ABIA) llegaron a un acuerdo para impulsar la integración de alimentos y bebidas de la región (*La Nación*, 4/7/90).

²⁰ Detrás de los fabricantes de bebidas, Arcor era el segundo consumidor del azúcar producido por el ingenio Ledesma.

la respuesta del gobierno en acceder a sus reclamos y renegociar el acuerdo con Brasil eliminando el azúcar del protocolo de aranceles.

En la defensa del sector azucarero Zorreguieta apelaba a argumentos que justificaban la denominada área “sensible” y los convertía en el interés general de todos los sectores involucrados en esa rama productiva. Por ejemplo, argumentaba que de ella dependían 500 mil familias, si se sumaban todas las personas relacionadas con el trabajo en los ingenios de las cinco provincias azucareras: empresarios, obreros de los ingenios, sector de comercialización, productores de caña como los cañeros tucumanos. A tal punto que, como vimos, los poderes políticos provinciales tomaron ese discurso para ejercer presión sobre el gobierno nacional. Si bien se presentaba en nombre de “la defensa del azúcar”, Zorreguieta representaba los intereses de los grandes ingenios, quienes se agrupaban en el CAA y no de los pequeños y medianos ingenios, productores cañeros y, menos aún, de los obreros azucareros.²¹ Además, Zorreguieta era un personaje del mundo rural empresarial de conocida trayectoria, por haber presidido la CRA y haber sido secretario de SRA, y de estrecha relación con el poder, tras su paso por la última dictadura militar como Secretario de Agricultura y Ganadería. Con la profundización de la apertura comercial a partir de 1991, otras cámaras protestarán en diferentes momentos y las obtenciones de concesiones tendrán resultados diversos, algunos positivos otros negativos, pero con tensiones y discusiones con el gobierno. Llama la atención aquí, no que un sector históricamente protegido reclame protección, sino que el mismo representante de ese sector había sido funcionario del gabinete de Martínez De Hoz, durante la última dictadura militar que, aunque en mucho menor grado que el menemismo, también tuvo políticas aperturistas. Por otra parte, Zorreguieta estaba ligado a CRA y SRA, también a COPAL luego, entidades fuertemente aperturistas y que en general sostienen un discurso anti protección estatal. No obstante, lo que más es de destacar es cómo el gobierno accedió rápidamente a eliminar el azúcar del protocolo de aranceles luego del conflicto con las provincias azucareras. Después de la entrevista entre Patrón Costas en nombre de la UIA y el secretario Pereyra de Olazábal, del memorándum presentado ante el Ministerio del Interior, del pedido de los gobernadores y de las presiones públicas de Zorreguieta, el gobierno daba marcha atrás con la idea de incluir el azúcar en el protocolo y era el mismo Cavallo quien lo anunciaba formalmente en la visita a la UIA. Por un lado,

²¹ Seguramente algunos de estos otros sectores apoyó también el reclamo del CAA por los posibles perjuicios que ocasionaría la entrada de azúcar más barata.

el gobierno no quería pagar los altos costos políticos que le podría haber causado la medida, si tenemos en cuenta que seis provincias se habían puesto de acuerdo en el reclamo, para las cuales al menos dos, Tucumán y Jujuy, constituía en elemento vital de su economía doméstica. Por otro lado, la actividad azucarera estaba altamente concentrada al interior de esas provincias, unos pocos ingenios –sin llegar a una decena del total– eran los que manejaban el grueso de la producción, entre los cuales se encontraban el ingenio Ledesma –de los Blaquier en Jujuy–, El Tabacal –de los Patrón Costas en Salta–, los ingenios Concepción, La Providencia, La Trinidad, La Florida y La Fronterita –entre los más importantes de Tucumán–, como los más destacados en torno a cantidades de producción.²² Es posible pensar que solamente ante una actividad con tal grado de concentración económica y geográfica (y las implicancias regionales y políticas que de ello se deriva) tuvo el gobierno que dar marcha atrás. Como fuere, esto demuestra que el intergubernamentalismo que predominó en los primeros acuerdos de la integración, tuvo que lidiar con intereses sectoriales importantes. Esta situación de interacción entre gobierno y empresarios, tanto en el diseño como en la implementación de los acuerdos del Mercosur, será más bien la corriente y no una excepción durante los años posteriores (Kan, 2015; López, Lugones y Porta, 1993).

Resuelta la polémica con el ya señalado anuncio de Cavallo en la UIA sobre la eliminación del azúcar del protocolo de aranceles, el gobierno pudo anunciar públicamente, ante la llegada de Collor de Mello a la Argentina, el alcance real de las acuerdos a firmarse en el Acta de Buenos Aires: a) concretar la integración antes de 1992 (lo que luego se firmará en el Tratado de Asunción en marzo de 1991); b) llegar al mercado común subregional en 1995 (en realidad en 1995 solamente se podrá firmar la entrada en vigencia del AEC que dará entidad de Unión Aduanera); c) algunas obras de envergadura (como el puente Santo Tomé-Sao Borja y la creación de empresas binacionales); y d) el contenido central de los acuerdos del Acta, que daban comienzo al proceso de liberalización comercial conformado por el protocolo de aranceles (un listado de productos con arancel cero o reducción progresiva de los mismos, con la novedad formal de la exclusión del azúcar, la yerba mate y el té (*La Nación*, 4/7/90). Al respecto, *La Nación* señaló:

²² Véanse los informes estadísticos sobre la producción de la zafra azucarera de 1990, que señala las toneladas de producción de la zafra por cada uno de los 24 ingenios afiliados al CAA, en: <http://www.centroazucarero.com.ar/zafra1990.html>

Se acordarán eliminar aranceles a la comercialización de productos alimentarios. Sobre este tema se ha venido trabajando en los últimos días debido a las resistencias de sectores empresarios y de algunos gobiernos provinciales de la Argentina, que temen que la eliminación de barreras arancelarias genere desempleo y recesión fabril. Productos como azúcar, té y yerba mate fueron excluidos del protocolo que enumera los alimentos de libre ingreso al país desde Brasil” (*La Nación*, 5/7/90).

La firma del Acta de Buenos Aires y las repercusiones posteriores

En la cumbre presidencial del 6 de julio de 1990, Menem y Collor de Mello firmaban el Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil, con la presencia de los principales ministros de ambos países. Menem señalaba que “Brasil es el socio natural en esta gran empresa integradora que juntos impulsamos. Ahora deseamos apresurar y profundizar un proceso que en sus grandes líneas es irreversible” (*La Nación*, 7/7/90). Por el lado de Brasil, Collor de Mello afirmaba que: “Argentina y Brasil tienen importantes objetivos comunes y se están dando pasos firmes para el establecimiento de un mercado económico común de la región” (*La Nación*, 7/7/90). Menem, improvisando parte de su discurso, también dejaba claro delante de Collor de Mello y de los empresarios invitados sobre la no incompatibilidad entre el proyecto de Bush encuadrado en la Iniciativa para las Américas y la integración entre Argentina y Brasil de la que surgiría el futuro Mercosur.²³ El día anterior, el primer mandatario norteamericano había lanzado el complemento de aquella iniciativa, que consistía en un programa de ayuda y cooperación multilateral para la región con fondos de ayuda alimentaria y de emergencia, que permitirían implementar reformas económicas y consolidar las políticas de libre mercado en la región (*La Nación*, 7/7/90).²⁴ Ante esto,

²³ Menem declaraba que “No hay incompatibilidad entre los dos temas” (*La Nación*, 6/7/90) “Menem y Collor manifestaron su coincidente y positiva apreciación acerca de la iniciativa de libre comercio continental del presidente Bush y su confianza en que la propuesta tiene debidamente en cuenta las necesidades de América Latina y el Caribe en materia de comercio, inversiones y deuda externa” (*La Nación*, 7/7/90). El día anterior, en un seminario sobre integración organizado por Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, Menem argumentaba que la “integración entre Argentina y Brasil podía servir de catalizador de un proceso similar en el Cono Sur” (*La Nación* 6/7/90).

²⁴ Este complemento era similar al lanzado para Europa del Este, los gobernantes de América Latina reclamaban no quedar excluidos de la ayuda norteamericana. Al igual que el lanzamiento de la iniciativa unos días antes, la propuesta tenía apoyo de la mayoría de los

la cumbre presidencial entre Argentina y Brasil tenía que volver a ratificar que ambos proyectos eran compatibles. Luego de apoyar públicamente la iniciativa norteamericana, los presidentes instruyeron a sus cancilleres a lograr posturas en común para negociar en bloque con Estados Unidos y el resto de la región en las futuras cumbres hemisféricas. El mismo día, Menem le envió a Bush una carta saludando y apoyando la propuesta de la iniciativa del libre comercio y anunciando que Argentina y Brasil negociarían su participación en bloque (*La Nación*, 7/7/90).

Recorriendo las manifestaciones de las principales corporaciones empresarias sobre la firma del Acta se reprodujeron posicionamientos y posturas previas que se tuvieron sobre el proceso de reformas y apertura de la economía. Por un lado, los sectores más proclives a la exportación apoyaron la medida y, por otro lado, los más sensibles a aquella pusieron reparos. De todas maneras, estos últimos terminarán apoyando con algunos matices tanto las políticas de apertura en general como los acuerdos con Brasil en particular.

Al respecto, la SRA, dentro del contexto del programa de reformas económicas del gobierno, se declaró a favor de las privatizaciones y de las políticas de apertura e inserción de Argentina en el comercial mundial, dentro de las cuáles se encontraba la profundización del vínculo con Brasil que se firmaba por esos días (*La Nación*, 5/7/90).²⁵ El día de la firma del Acta y en el marco ya señalado de las negociaciones en el Grupo Cairns para eliminar aranceles que obstaculizaban el libre comercio, el subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Solá apoyado por las autoridades de SRA y CRA, afirmaba que “el mundo del futuro no puede ser un mundo de protección, tiene que ser un mundo de comercio abierto y libre” (*La Nación*, 6/7/90). Por el lado de los grandes exportadores que veían la posibilidad de

gobiernos de la región. El presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, quería hacer la cumbre hemisférica en Caracas bajo la propuesta de Bush, porque “es muy conveniente para la región” (*La Nación*, 6/7/90). El presidente de Uruguay Luis Lacalle, decía: “las oportunidades pasan una sola vez y no hay que desperdiciarlas” (*La Nación*, 6/7/90).

²⁵ “Corresponde a los empresarios asumir plenamente y sin desmayos su función de creadores de riqueza no sólo en su propio beneficio sino para permitir que esos propios beneficios alcancen a todos los argentinos. La Sociedad Rural Argentina reafirma las ventajas de eliminar el sesgo anticomercio y así insertarnos de forma creciente en las transacciones internacionales de mercancías y servicios y en el mercado de capitales (...) todo ello implica desregular la importación y exportación a través de medidas arancelarias que posibiliten el crecimiento de las compras externas tendientes a incrementar la producción y eliminar las retenciones a las exportaciones para aprovechar cabalmente nuestro potencial en esta área” (*La Nación*, 5/7/90).

expandir sus mercados, la CERA manifestó también su adhesión a los acuerdos firmados entre Menem y Collor de Mello (*La Nación*, 6/7/90). Por el lado de la industria, el vicepresidente de la UIA, Roberto Favelevic, avaló el proceso de integración iniciado con Brasil, aunque como lo hará posteriormente la entidad, puso ciertos reparos: “La economía brasileña es cinco veces mayor que la nuestra” señalando las posibles asimetrías que luego serían bastante conflictivas (*La Nación*, 6/7/90). Esta postura será la que los sectores más sensibles a la apertura, es decir, los que producían para el mercado interno sin posibilidad de exportar, tomarán durante la primera etapa del Mercosur: apoyar la integración pero reclamar por sus perjuicios y buscar concesiones de parte del Estado. En esta misma dirección, otro sector de la industria vinculado al área manufacturera de consumo local, como era la CGI, reclamó participación y protección para todos los sectores de la industria en el acuerdo de integración con Brasil. En este sentido, su presidente Cesar Tortorella manifestó que “es esencial que se garantice la participación del empresariado nacional” (*La Nación*, 6/7/90).

Conclusiones

La aplicación del recetario del Consenso de Washington de inspiración neoliberal, moldeó no sólo las políticas económicas sino también los proyectos de integración como la iniciativa del Acta de Buenos Aires y el Mercosur. En este sentido, no reviste casualidad que en el mismo momento que se aplicaron las reformas que llevaron a la apertura económica, proliferaron los acuerdos regionales inspirados en el comercialismo. De esta forma, las fracciones del empresariado que apoyaron la apertura realizada por el gobierno de Menem, también lo hicieron con la inserción regional de Argentina llevada a cabo por el mismo gobierno. Con la integración regional accionarían de la misma manera que con la apertura económica en general: apoyar pero demandar concesiones y reparos sobre los perjuicios ocasionados. Por ejemplo, apoyarían la firma del Acta de Buenos Aires y, al mismo tiempo, negociarían el protocolo de aranceles. Tal es el caso de la UIA como corporación, que expresa los intereses de un amplio abanico del empresariado argentino, que avaló la firma del Acta, pero al mismo tiempo pidió reparos por los posibles perjuicios que ocasionaría sobre una parte de sus sectores la apertura con Brasil.

En este sentido, comenzó a esbozarse la siguiente tendencia: el apoyo o rechazo a la apertura económica y a la integración regional diseñada en ese contexto de comienzos de los años noventa estuvo, en términos generales, en

relación con el grado de concentración pero sobre todo de competitividad. A mayor competitividad económica, posibilidad de exportar y poder resistir la competencia extranjera, mayor apoyo a la apertura y a la integración comercialista. Por ejemplo, SRA, CRA, CAC, CERA y COPAL apoyaron al gobierno en sus políticas de apertura e inserción regional sin grandes reparos, como expresión de los sectores más aperturistas. A menor grado de competitividad, encontramos el caso inverso. La UIA apoyará pero con los matices y reparos señalados, sobre todo de los sectores con menos capacidad de afrontar la apertura y de poder exportar. Por ejemplo, las cámaras agrupadas tradicionalmente en el MIN, siempre fueron reacias a las políticas de apertura indiscriminada ya que expresan a sectores que producen para el mercado interno y que su producción podría verse afectada por la competencia brasileña. Al interior de la UIA también está la COPAL, a quién observamos apoyando por cuenta propia los acuerdos con Brasil, mientras que el presidente de la UIA de entonces, Gilberto Montagna, hombre de la COPAL, tuvo que defender la postura de toda la entidad gremial. Otro caso significativo ocurrió con el CAA, organismo que expresa los intereses de las grandes empresas azucareras que, si bien son empresas muy concentradas en el mercado local, la apertura con Brasil les podía jugar en contra por la entrada de azúcar producida a menor costo. Además, más allá de la competitividad económica del sector, el azúcar había necesitado estar siempre protegido por el Estado. Al respecto, analizamos cómo operó su responsable gremial, Jorge Zorreguieta, logrando lo que otros sectores de la UIA no pudieron lograr o lograrían escasamente con el correr de los años: protección estatal ante la apertura. Estas situaciones nos permiten observar que si bien el gobierno pretendía una apertura más rápida que la de los acuerdos previos al Acta habían diseñado, varios sectores –por diferentes motivos– pusieron reparos a la misma.

Ante estas situaciones particulares es importante analizar la relación entre los gobiernos y las diferentes representaciones de los empresarios ante el proceso de negociaciones en materia de política exterior e inserción regional. En ella adquieren importancia los posicionamientos sobre la apertura económica y la integración regional en general que pudieran tener específicamente determinadas fracciones o sectores del capital y los conflictos intersectoriales que pudiera haber en una coyuntura política determinada. Al mismo tiempo, hay que observar también la conducta general de todo el empresariado y su relación con el gobierno en términos más amplios, sobre todo en un contexto de búsqueda de consensos a un programa de reformas profundas. Además, hay que tener en cuenta algunos casos específicos, como los de los sectores concentrados que pueden también

oponerse por cuestiones sectoriales –como el caso del azúcar–, o sectores que podrían ser perjudicados pero por no tener la fuerza para imponerse, pueden llegar a apoyar proyectos comercialistas como el Acta de Buenos Aires para luego poder adaptarse a ésta negociando en mejores términos sus intereses. Un ejemplo de ello ocurrió con varios sectores de la UIA.

Ante una idea de que el Mercosur, en este caso sus primeros pasos como el Acta de Buenos Aires, se negoció estrictamente a nivel intergubernamental, hemos podido observar la fuerte interacción entre diversos sectores del empresariado y el diseño, negociación e implementación de la política externa y regional del gobierno de Menem. Que el esquema organizativo del acuerdo regional sea intergubernamental, reproduciendo lo que suele ocurrir en las negociaciones externas de los países, no implica que determinados actores sociales, intereses sectoriales domésticos o locales hayan sido ajenos. Ya sea manifestando posición, intentando influir sobre diversas instancias de gobiernos o participando de algunas de las negociaciones, estuvieron presentes. La importancia de esta interacción no debe ser soslayada en los estudios de las negociaciones de política exterior o regional, por el contrario, su estudio puede contribuir a dar cuenta que aquellas son más complejas de lo que habitualmente se cree y tienen un proceso previo y arduo de negociaciones que involucra actores no gubernamentales.

Lista de referencias

- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dossi, M. (julio-diciembre 2014). La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina en los períodos 1989-1991 y 1999-2003. *H-indsutri@*, 8, 15.
- Hirst, M. (1992). Avances y desafíos en la formación del Mercosur. *Serie Documentos e informes de investigación*, 130. Buenos Aires: FLACSO.
- Kan, J. (2011). Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del Mercosur. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999. *Densidades, Revista de Integración Regional*, 6.
- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos ante el Mercosur y el ALCA*. Buenos Aires: Ciccus-Imago Mundi.
- Kan, J. (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la

- coyuntura actual. En C. Silva Flores, A. Noyola, A. y J. Kan, *América Latina: una integración fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO, IADE, MEGA2.
- López, A., Lugones G. y Porta F. (1993). Comercio y competitividad en el Mercosur. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas. *Documento de Trabajo N°12*. Buenos Aires: CENIT.
- Míguez, M. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Moniz Bandeira, L. (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. En M. Rapoport y A. Cerro (comps.), *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.
- Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President: De Roosevelt a Trump. Las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Buenos Aires: Octubre.
- Rapoport, M. (2008). Argentina y el Mercosur: ¿Dilema o solución? *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 33/34.
- Rapoport, M. y Mussachio, A. (diciembre, 2003). Hacia un nuevo Mercosur. *Encrucijadas*, 24.
- Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica. La Argentina 1987-1996*. La Plata: Al Margen/ Universidad Nacional de La Plata.

*La teoría de la decadencia económica y el neoliberalismo argentino**

The theory of economic decline and the Argentine neoliberalism

Mario Rapoport**

RESUMEN

En Argentina existe una avanzada de la teoría económica neoliberal que, si bien tiene el mérito de tratar de partir de la historia económica nacional, también abriga el error de tomar los intereses del sector interno dominante como base de sus ideas. A diferencia de los teóricos neoliberales de las grandes potencias, que fundamentan en estas ideas sus políticas de expansión económica, comercial, industrial y financiera a través de la globalización, y constituyen una plataforma ideológica para dominar el mundo, la versión criolla neoliberal propone, en cambio, mantenernos siempre dependientes de aquellas. Este neoliberalismo se enlaza, además, con la tesis de la decadencia económica, propulsada por distintos medios periodísticos y por destacados historiadores y economistas argentinos y extranjeros. El país que fue alguna vez, a fines del siglo XIX y principios del XX, uno de los más ricos de aquella época, cayó luego en una espiral de decadencia. Según esta ideología, esto fue porque pretendió transformarse en una sociedad industrializada, cuando sectores medios y bajos lograron acceder a derechos políticos y sociales que antes se les habían negado (a través del populismo yrigoyenista o peronista) o cuando algunos gobiernos trataron de tener posiciones más autónomas y dignas en el escenario internacional. Pero la historia muestra que la decadencia argentina obedece a las políticas neoliberales aplicadas a partir de 1976.

Palabras clave: Argentina, neoliberalismo, decadencia, historia económica.

* Este artículo es un adelanto de un libro de ensayos y cuentos próximo a publicarse, titulado *Parece cuento que la Argentina aun existe. La crisis del neoliberalismo en el mundo y en la historia*.

** Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires y del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

ABSTRACT

There is a neoliberal economic theoretical approach in Argentina that although has the merit of trying to start from the national economic history, it also make the mistake of taking the interests of the dominant domestic sector as the basis of its ideas. Unlike the neo-liberal theorists of the great powers, who base their economic, commercial, industrial and financial expansion policies on these ideas , and provide an ideological platform to dominate the world through globalization, the neo-liberal domestic version proposes, in change, always remain dependent on those great powers. This neoliberalism is also linked to the thesis of economic decline, propelled by different media and by leading Argentine and foreign historians and economists. The country that was once, in the late nineteenth and early twentieth centuries, one of the richest of that time, then fell into a spiral of decline. According to this ideology, this was because it sought to transform itself into an industrialized society, when middle and lower sectors acceded to previously denied political and social rights (through Yrigoyenist or Peronist populism) , or when some governments tried to hold more autonomous and worthy positions on the international stage. Actually, history shows that Argentina's decline is due to neoliberal policies applied since 1976.

Keywords: Argentina, neoliberalism, decline, economic history.

Fecha de recepción: 25 de octubre de 2019

Fecha de aceptación: 12 de noviembre de 2019

La decadencia económica argentina

No hay que recurrir a la teoría económica neoliberal predominante en el mundo para entender las características del neoliberalismo criollo. En Argentina existe una avanzada de esa teoría que tiene el mérito de tratar de partir de la historia económica nacional, y el error de tomar los intereses del sector interno dominante como base de sus ideas. Para los teóricos neoliberales de las grandes potencias, esta escuela de pensamiento fundamenta sus políticas de expansión de sus economías, su comercio, sus industrias y sus finanzas a través de los procesos de globalización y constituye una plataforma ideológica para dominar el mundo. La versión criolla, más modesta, propone, en cambio, mantenernos siempre dependientes de aquellas.

En Argentina el neoliberalismo se enlaza, además, con la tesis de la decadencia económica, propulsada por distintos medios periodísticos y por destacados historiadores y economistas argentinos y extranjeros. El país que

fue alguna vez, aplicando políticas de libre comercio y apertura económica, un “granero del orbe”, según la poética expresión de Rubén Darío o, incluso, a fines del siglo XIX y principios del XX, uno de los más ricos de aquella época, cayó luego en una espiral de decadencia. Esto fue porque pretendió transformarse en una sociedad industrializada, cuando sectores medios y bajos lograron acceder a derechos políticos y sociales que antes se les habían negado (a través del populismo yrigoyenista o peronista) o cuando algunos gobiernos trataron de tener posiciones más autónomas y dignas en el escenario internacional.

Los principales argumentos

A continuación, se enumeran los argumentos que avalarían la teoría de la decadencia.

a) Que en la etapa agroexportadora el desarrollo del país tuvo una expansión constante y llegó a un pico máximo nunca alcanzado nuevamente en su historia. Se olvidan de las cuatro serias crisis financieras de 1873, 1885, 1890 y 1913, Sin mencionar la caída final de 1930.

Eso ocurrió, sobre todo, con etapas y baches profundos siguiendo los avatares de la coyuntura mundial y el monto y cantidad de los capitales e inmigrantes que entraban al país. Fue un crecimiento desperejo y con una distribución de los ingresos altamente desigual. La década de 1880 se caracterizó por una fuerte llegada de capitales internacionales y de inmigrantes, pero con un balance comercial negativo y una balanza de pagos desequilibrada por el financiamiento recibido.

El país tuvo además dos crisis muy fuertes y el abandono del patrón monetario bimetálico establecido por Roca. Con la crisis de 1890 se interrumpió el flujo de capitales. También disminuyó la inmigración, pero las exportaciones agrícolas terminaron compensando el cuadro, pese a la baja de sus precios, y la economía volvió a crecer. La época más destacada del período agroexportador fue la de 1900-1912 donde todos los indicadores resultaron positivos, pero con la soga al cuello del creciente endeudamiento externo. Luego sobrevino una nueva crisis y la Primera Guerra Mundial, que aminoró el crecimiento económico y trajo otros problemas; y la posguerra hasta la crisis de 1930.

b) Que durante su período de ascenso la Argentina tenía una situación privilegiada como un miembro informal del Imperio Británico, situación que perdió con su posterior autonomización. Sin embargo, las mismas colonias

británicas, como Canadá y Australia se desprendieron más rápido de la tutela económica de la metrópoli y lograron mayores ventajas, niveles de desarrollo y autonomía.

c) Que en el período posterior a la Primera Guerra Mundial, calificado por algunos historiadores y economistas como la “gran demora”, estaban dadas las posibilidades para dar un salto en las inversiones industriales locales al mismo tiempo que llegaba capital extranjero, sobre todo estadounidense. Esto no sucedió porque la clase dirigente local estaba aferrada al modelo agroexportador, como lo explica el lema “comprar a quienes nos compra” -Gran Bretaña-, y no buscaba otros caminos que llevaran a la industrialización. Cuando en 1940 se plantea el Plan Pinedo, escrito por Prebisch, que procuraba desarrollar ciertas industrias mercado internistas, radicales y conservadores lo rechazaron y, en cambio, el gobierno de la Concordancia abrazó la neutralidad en la guerra y se distanció aun más de Estados Unidos.

d) Que cuando llegó Perón y sus políticas industrialistas, nacionalistas y de redistribución de ingresos, los estancieros proingleses neutralistas dieron una vuelta carnero y recién entonces se volcaron a una alianza con Estados Unidos, pero ya era tarde, y con la agroexportación tampoco hubieran podido acoplarse al mundo de posguerra. Sin embargo, para los historiadores de la teoría de la declinación, que no mencionan los cambios en la coyuntura internacional, el retroceso se produjo por la institucionalización de políticas proteccionistas orientadas a defender las industrias domésticas y por una relación corporativa entre los sindicatos y el Estado.

e) Que por esa causa hubo entonces una mala distribución del capital y de los recursos humanos y se indujo un incremento de las importaciones que produjeron severas crisis. Existieron errores en el proceso de industrialización, pero no se mencionan las limitaciones de la oferta agropecuaria para proveer divisas. Por otra parte, todos los países que se industrializaron desarrollaron primero las industrias vinculadas a sus recursos naturales y luego pasaron a otras etapas más avanzadas. Al menos no tuvieron la obstrucción de poderosos sectores que deseaban volver al statu quo anterior. Además, las naciones industrializadas o que comenzaban a industrializarse, como las europeas o Australia, poseían fuertes sindicatos y movimientos laborales que no impidieron su proceso de acumulación.

Qué puede esperarse de aquellos que piensan que el mejor momento de la economía argentina fue entre 1870 y 1914, ese paraíso perdido que desgraciadamente no pudieron disfrutar. Nacieron a destiempo, demasiado tarde.

Esa teoría de la “decadencia nacional”, que se difundió entre las décadas de 1970 a 1990 del siglo XX en numerosos libros y artículos de autores argentinos que glorificaban la época agroexportadora y el conservadurismo preindustrial y prepopulista, era la misma que pregonaba la última dictadura militar para justificar la reprimarización de la economía, y fue ahora la de Macri. Atarse al carro de la globalización no es para ellos entrar en el mundo moderno de las nuevas tecnologías, la informática y las comunicaciones, que solo son útiles para ganar elecciones, sino pensar que Argentina podría ser de nuevo una especie de colonia informal próspera de las metrópolis, como proveedora de alimentos y materias primas, “su destino manifiesto”. Esto permitiría obtener los dólares baratos necesarios para conquistar a las clases medias, y así se logró entrar en crisis de 2001. Gracias a las políticas de los “populistas de mercado”, que empezaron con Martínez de Hoz y siguieron con Cavallo y Macri, se intentó mantener una ficción que terminó con la captura en el llamado corralito de los ahorros que pertenecían a los ciudadanos mientras mandaban a lavar los platos a los científicos, quienes estaban de más en un país que para triunfar en el mundo sólo necesita vender porotos de soja.

Se les olvida mencionar que las políticas económicas neoliberales, rentístico-financieras, perjudicaron los procesos de industrialización y que las grandes corporaciones extranjeras radicadas aquí desde las primeras décadas del siglo XX nunca se interesaron en crear localmente nuevas tecnologías ni en transformarse en industrias de exportación. Tal fue la historia de los ferrocarriles argentinos. Cuando se nacionalizaron eran considerados como “hierro viejo” por la prensa opositora, y verdaderamente lo eran. La discusión real no fue tanto por el hecho mismo de nacionalizarlos, en lo que estaban de acuerdo los radicales o por el monto de la operación, sino porque no habían sido renovados tecnológicamente por los capitales privados, sobre todo por los ingleses, desde el fin de la Primera Guerra Mundial, treinta años atrás. Así pagaron las inversiones británicas los beneficios no sólo normales sino extraordinarios que les brindaron los gobiernos conservadores argentinos con una baja sustancial de impuestos, subsidios, abundantes tierras a los costados de las vías y otros beneficios. Aprovecharon al máximo un mercado cautivo y contribuyeron a hacer de Buenos Aires, como señala Alejandro Bunge con su teoría del país abanico, la gran puerta de entrada y salida de todo el país.

Las estadísticas de Maddison

El más popular difusor -quizás aun sin saberlo- de la teoría de la decadencia económica, fue el economista de la OCDE, Angus Maddison, cuyos trabajos han sido continuados por el Proyecto Maddison de la Universidad de Groeningen. Sus ideas fueron recogidas acriticamente por varios medios vinculados al liberalismo argentino. Un artículo, firmado por Marcelo Duclos, en *Infobae* se titula “En 1895, Argentina tuvo el PIB per cápita más alto del mundo, ¿qué salió mal?”. Luego, añade

se ubica este proceso virtuoso entre 1880-1940, años en que la mayoría de inmigrantes decidieron que Argentina sería un buen lugar para vivir, con oportunidades laborales, paz, libertad religiosa y un porvenir para la familia. Los recién llegados seguramente no imaginaron que el ‘sueño argentino’ devendría en realidad pronto. De la mano del esfuerzo y el trabajo, algunos se convirtieron en propietarios y comerciantes exitosos. Pero probablemente lo más difícil de advertir era que todo quedaría en la nada. Que ese crecimiento se estancó y que el país en un par de décadas pasó a ser el único caso de estudio de des-desarrollo [...] una actualización del *Maddison Historical Statistics* reveló que en 1895 y 1896, Argentina no era (sólo) uno de los países más ricos, sino el número uno, con el PIB per cápita más alto del mundo [...] El nuevo marco político y legal fue pro-inmigración, defendió la libre empresa, mantuvo al Estado apartado del desarrollo productivo y se limitó a ofrecer el marco jurídico apropiado dentro de un Estado de derecho [...] la relación entre las políticas aplicadas y los resultados son tan evidentes como el caso opuesto en la Venezuela actual. (Duclos, 17/4/2018)

Esta audaz afirmación no tiene en cuenta que ese desarrollo se basaba, sobre todo en las exportaciones agrarias y cuando el flujo de capitales cesó y las exportaciones se redujeron, como consecuencias de acontecimientos europeos que pronto llevarían a la Primera Guerra Mundial, sobrevendría otra gran crisis, en 1913.

Aunque todo esto perjudicó la economía argentina, la decadencia, según Duclos no vino, sin embargo, sino cuarenta años después, con la llegada de Perón en 1945, cuando “se cambió la Constitución, que pasó de un modelo liberal a desconocer la inviolabilidad de la propiedad privada, en el marco de un fascismo inspirado en el modelo italiano de Benito Mussolini”. Luego del golpe que derrocó a Perón, en 1955, la Constitución que se puso en vigencia “era un híbrido entre las de Alberdi y Perón [...] Apareció el artículo 14 bis con los “derechos sociales, herencia del peronismo”. Y termina agregando: “a partir de ese momento todo fue estatismo, crisis de déficit, inflación y parches insuficientes que se convirtieron en soluciones tan precarias como

contraproducentes en el largo plazo. La solución para un futuro, esto resulta evidente, está en los libros de historia”.

Por su parte, el diario *Libertad y Progreso*, en un artículo de Javier Anderson¹, muestra un cuadro con las siguientes cifras que avalarían los dichos de Duclos:

Cuadro 1
Países seleccionados. PBI per cápita, 1895

<i>Ranking</i>	<i>País</i>	<i>PBI pc</i>
1	Argentina	5.786
2	Estados Unidos	5.569
3	Bélgica	5.385
4	Australia	5.094
5	Reino Unido	5.068
6	Nueva Zelanda	5.034
7	Suiza	4.426
8	Países Bajos	4.158
9	Alemania	4.044
10	Dinamarca	3.902

Fuente: Maddison Project Database, versión 2018.

Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Hernán de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018)

Estas dos opiniones, sin necesidad de recurrir a los números de Maddison, ya parecen un absurdo. Cinco años antes, en 1890, Argentina había caído en una de las más grandes crisis de su historia y, en 1893, después de arduas negociaciones, se logró establecer un acuerdo que permitiría saldar los montos de la deuda hacia fines de siglo. Para estos autores, uno de los países más endeudados del mundo, cuya gran discusión en esos años estaba basada en cómo salir de la crisis, se transforma mágicamente en una las potencias más poderosas. Además de discutir si las cifras del PIB per cápita por sí solas

¹ “Argentina sí fue el país más rico del mundo”, 10/04/2018. Un interesante artículo de Daniel Scheteingasrt “¿Es cierto que Argentina se jodió en el 45?”, *Cenital*, 1/7/2009, critica profundamente el Proyecto Maddison Data Base de la Universidad de Groeningen. Nosotros ya lo habíamos hecho hace años en Rapoport y colaboradores (2007, pp.95-99), pero este trabajo amplía nuestras tesis con oportunos ejemplos. También criticamos a otro economista académicamente respetable como Colin Clark, que comenzó con estas comparaciones en su libro *The Conditions of Economic Progress*, que en forma más confusa tenía tesis parecidas a las de Maddison.

pueden demostrar algo sin acompañarse de otros indicadores (inversión, presupuesto, producciones sectoriales, comercio exterior, bienestar de sus habitantes, etc.), puede afirmarse que ambos autores se tragaron un sapo.

Las cifras de Maddison para la época presunta de la grandeza finisecular no sirven para comparar nada, son totalmente inventadas, producto de la fértil imaginación de su autor que, sin guardar criterios científicos, quería hacer una comparación de todos los países posibles. Él mismo lo confiesa en su principal libro sin pudor: “Para la Argentina, el crecimiento per cápita de 1870-1900 lo *supuse igual* al de 1900-1913”, aclarando luego que esas cifras tomadas de la CEPAL son meras estimaciones y sirvieron de antecedente de promedios quinquenales publicados a posteriori (Maddison, 1995, p. 204).

Más adelante dice lo mismo para los casos de Brasil y Colombia. Para Brasil el crecimiento per cápita entre 1820 y 1850 lo *supuso igual* al de 1850-1913, aunque no menciona la fecha en que se comenzó a calcular el PIB. Su mano maestra -como fabulador- se nota aun más en sus cifras sobre Colombia que *supuso igual* a las Brasil y Chile promediadas. Maddison parece pensar que América Latina es una sola y que puede inventar las cifras de todos sus países para períodos en los que estas no existen.²

Cierto es que Argentina en particular pudo sortear su crisis por las necesidades de algunos países de Europa, que por ser ricos necesitaban alimentos y materias primas a cambio de sus manufacturas y bienes de capital o por ser pobres podían ofrecer mano de obra barata que no podían mantener. Ese es el marco internacional que el autor no tiene en cuenta. La Argentina llegó a estar en los primeros lugares en la exportación de trigo y sobre todo muchos años en la exportación de maíz. También fue importante por su relación con Gran Bretaña y Estados Unidos desde principios del siglo XX, pero nada más.³ El famoso triángulo anglo-argentino-norteamericano se formó en esa época. Los superávits comerciales con el Reino Unido compensaban en parte, los déficits comerciales con Washington.

En cuanto a las cifras de PIB empezaron a ser calculadas recién en hacia fines de la década de 1940 y aparecieron por primera vez en un folleto de la Presidencia de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, del gobierno de Perón en 1955 con el apoyo de técnicos propios y otros de la Cepal. Esas estadísticas, las primeras de producto e ingreso que se produjeron en el país,

² *Estatísticas Históricas de Brasil*, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1987.

³ El Anuario de la Sociedad Rural Argentina de 1928 dirigido por Prebisch tiene importantes estadísticas comparadas de la performance argentina en varios productos, pero también confiesa las dificultades en la confección de esas y otras estadísticas.

parten de 1935.⁴ Por esa razón, muy pocos historiadores económicos -incluso uno liberal como Carlos Díaz Alejandro (1970)- se cuidan de tenerlas en cuenta. Por otra parte, como dijimos, las solas cifras de PIB per cápita no pueden ser tomadas en serio para una comparación sin incluir los distintos sectores económicos, la distribución del ingreso y todos los demás indicadores de la economía argentina.

El trabajo de Maddison es una simple falsificación, tal como las muchas que se hicieron de la famosa Mona Lisa de Leonardo Da Vinci. Maddison debería haberse dedicado a la pintura.

La parábola argentina.

Una de las fábulas más difundidas de la historia argentina es la que se expresa en un artículo publicado en la revista británica *The Economist* (14 de febrero de 2014), que se titula “La parábola argentina”. En él se toman las comparaciones de Maddison para cuando ya se conocían los cálculos reales del PIB desde 1935 insistiendo en la idea de que en algún momento Argentina había tenido un PIB per cápita superior a varias potencias europeas y con el peronismo ese PIB fue ampliamente superado.

Este país, superaba económicamente en su PIB per cápita hasta la segunda posguerra a naciones europeas antes mucho más ricas como Francia, Alemania o Italia, al menos hasta fines de los años 1940 y principios de los 1950, aunque Italia venía padeciendo serios problemas económicos desde antes de la guerra. Sin embargo, analizando los propios cuadros de Maddison, el PIB argentino per cápita recién fue superior al francés en 1940 y continuó siéndolo hasta 1949, fue superior al alemán de 1945 a 1951 y con respecto al italiano fue superior en varios años de la década de 1930 y también durante la guerra, pero luego el PIB per cápita de esos tres países superó ampliamente al argentino y en 1994, el último año que toma Maddison, cada uno de ellos más que lo duplicaba.⁵

En principio debemos señalar que, en la Segunda Guerra Mundial, los tres países europeos mencionados resultaron notoriamente afectados y sus

⁴ Ver *Producto e Ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*, Secretaría de Asuntos Económicos, Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 1955. Publicado en el segundo mandato de Perón y en el que colaboraron economistas de la CEPAL. También CEPAL, *El desarrollo económico argentino*. Santiago de Chile, 1958.

⁵ Ver Angus Maddison, *La Economía Mundial, 1820-1992*, París, OCDE, 1995, pp. 271-272 y 281.

economías fueron casi destruidas. La reconstrucción solo vino después del Plan Marshall, desde 1948, gracias a la ayuda norteamericana, que se le negó a la Argentina y al resto de América latina.

El artículo mencionado señala luego que la economía nacional, basada en la exportación de productos primarios, “fue magullada por el proteccionismo de los años de entreguerras”, aunque olvida mencionar que esto ocurrió con gobiernos conservadores, Pacto Roca–Runciman mediante, favoreciendo los intereses de Gran Bretaña, que ya por entonces había abandonado la filosofía librecambista para cobijarse en el proteccionista sistema de preferencias imperiales con el Tratado de Ottawa.

Pero su crítica principal se dirige sobre todo al populismo de “los Perón”, así en plural los menciona la revista británica, haciéndolos responsables del declive del país, largamente auto infligido. Las materias primas, y en general, su sector agroexportador, la gran fuerza de la Argentina, se transformó para ellos en una maldición. “Los Perón”, según esta revista, construyeron una economía cerrada que protegió industrias ineficientes. No se menciona el hecho de que, en Gran Bretaña, la protegida es la ineficiente familia real, que vive y enriquece su gran patrimonio a costa del presupuesto estatal, especialmente la reina, gracias al *sovereign grant* (subvención a la soberana) la partida del gobierno que todos los años se le otorga sin tener que pagar ningún impuesto.

Volviendo sobre Maddison.

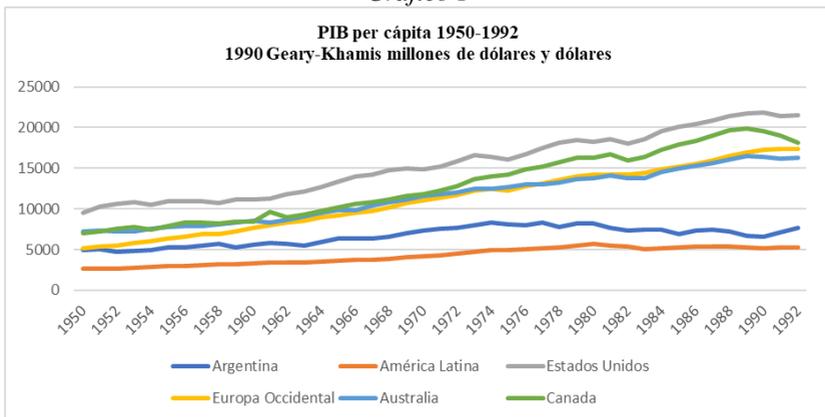
De todos modos, volviendo a Maddison, no hace falta creer que alguna vez Argentina estuvo primera en 1895 para después haber descendido a la B. El proyecto Maddison toma también cifras posteriores a los años 1940, al menos fidedignas, y muestran que el PIB argentino per cápita en 1946 era un 55,22% del PIB estadounidense per cápita y en 1990 sólo un 32,12%. Su posición en el mundo en 1946 era 5° y en 1990, 19°.

La verdadera decadencia, tomando solo ese indicador, se ve claramente en el gráfico 1, que compara el crecimiento argentino con el de Estados Unidos entre 1950 y 1992. Lo cierto es que a partir de la dictadura de 1976-1983 el crecimiento argentino, que volvió a basarse en una economía agroexportadora y abierta al mundo semejante a la del siglo anterior - ¡paradojalmente el socio fue la Unión Soviética, el enemigo de Washington, transformado en el principal mercado de las exportaciones argentinas!- y en el financiamiento de capitales especulativos provenientes del norte, a partir de ese momento Argentina se alejó rápidamente del ya lento crecimiento

norteamericano, aunque hubo una recuperación al final del camino debido a los años del kirchnerismo -otra paradoja para los mentores de la decadencia- que de todos modos estuvo lejos de cubrir el desfasaje anterior. Podría hacerse una comparación con otros países o incluir más variables, pero daría los mismos resultados.

Lo que es más seguro, como muestra un informe del *Top Income Data Base* es que el 1% de los argentinos está, sin embargo, detrás de los norteamericanos en la franja del 1% de los más ricos del mundo.⁶

Grafico 1



Como se observa en el gráfico 1, la verdadera declinación en relación a Estados Unidos y Europa Occidental, se produjo en 1975. Hasta ese momento, su crecimiento era algo parecido, teniendo en cuenta la diferencia de escalas iniciales. Entre 1944 y 1974 la tasa anual de crecimiento de Argentina fue 1,67% y la de Estados Unidos 1,7%, casi similar. En cambio, entre 1974 y 1992, con varios gobiernos neoliberales, Argentina creció solo un 0,91% anual promedio y Estados Unidos un 1,31%. El crecimiento para todo el período suma 152 % para Argentina y 225% para Estados Unidos. La comparación con otros países o regiones da resultados parecidos. Europa Occidental, que tuvo el crecimiento más dinámico en el período, se expandió un 3,39% anual entre 1950 y 1992. A su vez, el crecimiento argentino entre 1950 y 1974 fue parecido al de la media de América Latina, que era del 1,8%.

⁶ Ver en Top Income Data Base, en la Web, un sitio creado por Piketty, un estudio sobre la Argentina dirigido por Facundo Alvaredo en 2012.

Pero entre 1974 y 1992 se nota la desaceleración argentina, con un crecimiento menor que el del conjunto de la región, 0,91% y 1,07%, respectivamente.

Una cuestión que se plantea con frecuencia, es por qué el desarrollo económico argentino no siguió el camino de otros países de formación similar como Australia o Canadá⁷. Canadá y Australia comenzaron su inserción en la economía mundial como espacios vacíos al mismo tiempo que la Argentina y eran también agroexportadores. Ahora nos superan ampliamente en sus niveles de desarrollo. En el gráfico 1 se ve claramente que PIB per cápita de Canadá, creció entre 1950 y 1992 un 250% y el de Australia un 225%⁸.

El mito de los Estados Unidos del Sur.

El sueño de la vieja oligarquía fue pensar que la Argentina eran los Estados Unidos del sur que es, incluso, más importante que el difundido mito de “granero del mundo”, de mayor vaguedad y tan poca significación como si Chile dijera que es la reserva cuprífera del mundo.

El país tuvo a lo largo de su historia económica, al menos hasta años recientes, tres etapas bien definidas en sus rasgos principales definidos por historiadores y economistas desde la constitución del Estado Nacional en 1880: la agroexportadora, aunque en el plano económico sus inicios son anteriores a esa fecha; la de industrialización por sustitución de importaciones, y la rentístico-financiera. Estas dos últimas no perdieron el predominio de la agro-exportación en su sector externo. Este proceso refleja sin duda una realidad más compleja, que cuestiona la tesis de la decadencia, tal como es expuesta, y las virtudes que se atribuyen a la primera de esas etapas. Esa tesis a su vez se opone a los que alguna vez afirmaron, empezando por Adam Smith, que la industria es el principal motor del desarrollo económico

⁷ Para Australia ver Néstor E. Stancanelli (director) *Under the Southern Cross. Australia-Argentina*, Buenos Aires, Eudeba. 2011; para Canadá, M. Rapoport (comp.), *Gobalización, Integración e identidad nacional. Un análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, GEL, 1994.

⁸ En 2008, según Stancanelli, el PIB per cápita era 125% más alto en Australia que en Argentina. Es necesario mencionar que el PIB per cápita de Australia y Argentina, que habían evolucionado de forma similar entre 1950-1974, experimentan una notable divergencia hacia 1975. Entre 1975 y 2002, el PIB australiano creció a una tasa del 1% acumulativo por año mientras que, en la Argentina con los gobiernos neoliberales, la tasa de crecimiento fue nula.

La exaltación del modelo agroexportador empalma, sin duda, con ideas triunfalistas que ya se expresaban en el primer Centenario. Carlos Pellegrini señalaba en la introducción de un libro escrito cuando se celebraba aquel acontecimiento: “La Argentina ocupa ahora una posición tan significativa como la que tenía Estados Unidos a comienzos del siglo XIX y, de continuar esta evolución, antes del fin del siglo XX el país tendrá, sin duda, una importancia igual a la de Estados Unidos en los tiempos presentes”. Propósito que no se verificó, aunque para algunos de sus distinguidos contemporáneos era aparentemente modesto. Según cuenta el mismo Pellegrini, en una conversación que tuvo con el presidente Theodore Roosevelt, a quién le comentó esa aspiración, el país necesitaba “menos tiempos que eso” para lograr hacer posible lo mismo: sólo cincuenta años, porque “se beneficiarían de nuestra propia experiencia y del progreso humano del siglo XIX”.⁹

El futuro que se predecía lucía, sin embargo, aleatorio. La búsqueda de mayores rentabilidades, los préstamos sin control, la responsabilidad que le cupo a la Baring Brothers en la crisis de 1890, que casi la lleva a la quiebra, son elementos que tienen que ver no solo con las necesidades de los deudores sino con la codicia de los acreedores¹⁰. Ya se habían experimentado en el siglo XIX-principios del siglo XX, las crisis de 1873, 1880, 1885 y 1913. En el siglo XX, las posteriores crisis de 1980 y 2001, y las hiperinflaciones de 1989 y 1990 reprodujeron este esquema doloroso para la economía nacional.

En principio, debe reconocerse que, al contrario de lo que pensaban algunos señores estadistas, la Argentina no terminó siendo otros Estados Unidos del Sur. Un economista norteamericano citado en un conocido matutino porteño, dice que se pareció más bien a los estados del sur derrotados en la guerra civil norteamericana y a su esquema de plantaciones y hacendados, que aquí se tradujo en latifundios y estancieros.¹¹ Muy alejados éstos últimos, ni aun aguzando el oído, del ruidoso concierto de la segunda revolución industrial que se produjo en Estados Unidos, creando allí una raza de ambiciosos empresarios alimentados por las innovaciones tecnológicas de los Edison y compañía. Por algo el presidente Avellaneda

⁹ Martínez y Lewandosky, *The Argentine in the Twentieth Century*, 1911, p. xliii.

¹⁰ Siempre se dijo que el fracaso de la Baring Brothers en colocar títulos argentinos en Europa fue una de las causas de la crisis. Pero esos títulos, en realidad, eran propios y pertenecían a la compañía de aguas corrientes de las que eran concesionarios y que manejaron de forma ineficiente y corrupta sin pagar al gobierno nacional la renovación de la concesión. Ver H. S. Ferns, “The Baring Crisis Revisited”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 14, parte 2, mayo de 1992.

¹¹ Matthew O’Brien, Universidad de Nevada, citado en Clarín, 19-1-2017.

decía que el espíritu de los estancieros argentinos no era industrial sino mercantil¹². Hoy las principales exportaciones argentinas son pellets de soja, no los bienes de capital y productos altamente manufacturados de la potencia del norte

Por otro lado, el mismo libro referido, editado en inglés para venderse en el exterior como una guía para inversores, reconocía que los éxitos del modelo estaban ligados menos al trabajo del hombre que al de la naturaleza que había sido pródiga con este afortunado país, y citaba al senador Urriburu que en un discurso en el Congreso sostenía que la providencia siempre venía en rescate para reparar las faltas del Estado. La naturaleza oportunamente brindaba con sus lluvias el agua que necesitaban los campos argentinos para aumentar sus maravillosos cultivos. Es la providencia- continuaba- que ha dado el “más grande ministro de Hacienda que hemos conocido, que nos ha dado un suelo fértil y un cielo claro; el supremo ministro que mira al fin y al cabo nuestras necesidades, quien salva todas nuestras dificultades, y quien a despecho de nuestros errores continúa asegurando la grandeza de la República. Dejemos al hombre apropiarse de su trabajo. Pero demos al César lo que es del César”¹³. Se refería, por supuesto, a la Pampa Húmeda, pero resumía el pensamiento de toda una élite. Con la pródiga naturaleza, los recursos esenciales que ya estaban -sobre todo en manos de un grupo afortunado de individuos- y el capital y la mano de obra que vendrían del exterior, la naturaleza florecería con “el brillo de las libras y del oro”. Aquí está el principal argumento de los que promueven hoy una economía primarizada y extractivista como un destino fatal del país.

No obstante, los autores advertían que que los tiempos podían cambiar, venir las malas cosechas y la sola providencia no bastaba, era necesario fomentar la inmigración y darle a esta un sentido de nacionalidad porque aparecía a los ojos de un extranjero bajo dos aspectos bien diferenciados. Por un lado, el político caracterizado por la inestabilidad y la falta de organización y, por otro, el económico, en el cual la intensa vida nacional y el progreso se habían manifestado. Por esa razón la intervención de un poder fuerte se hacía necesario para restringir los gérmenes del peligro traído por distintas razas y a fin de evitar que Argentina caiga otra vez en la anarquía y revolución de otros tiempos. El libro no se refería casi al reparto de tierras entre esos inmigrantes ni a su pronta ciudadanía. Y aunque dedica varios capítulos a sus futuras posibilidades industriales, que vendrían sobre todo del

¹² Citado en Alejandro Tarruela, *Historia de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2012.

¹³ Martínez y Lewandoski (*op. cit.*), p. 66

exterior, el destino de esos recursos quedó anclado en aquellas generosas pampas lejos del ejemplo de los Estados Unidos, en el que se inspiraba.¹⁴

El conflicto agropecuario sobre las retenciones puso al desnudo que para algunos factores de poder y de riqueza el país “soñado” no estaría basado en la perspectiva de un futuro distinto sino en la recreación de un pasado mítico: la Argentina agroexportadora, el llamado “granero del mundo”. Dos aspectos se unen a esa pretensión; uno de ellos tiene que ver con la defensa de intereses corporativos actuales. Pero más importante es el otro: hacer creer a los argentinos que en algún momento de su historia existió efectivamente un modelo de nación que integraba el círculo de las más privilegiadas para luego desintegrarse en aras del populismo y de una industrialización forzada. Aunque sepamos y podamos demostrar lo que realmente está hoy en juego en el conflicto aludido, la bandera del mito se despliega como un argumento que debe ser debidamente replicado y que todavía divide aguas en el pensamiento económico del país.

La tierra que Inglaterra perdió.

En un libro colectivo publicado en 1992 por destacados académicos británicos la interpretación es más matizada. El título del libro mismo es significativo, *The Land that England Lost* (La tierra que Inglaterra perdió), se dice textualmente: “Argentina era lugar de atracción de las inversiones privadas y la influencia británica era tal que fue considerada una especie de colonia informal del imperio británico”¹⁵. En verdad, las elites dirigentes conservadoras en el poder tuvieron tempranamente un vínculo especial con Gran Bretaña que se consolidó en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX. Esas relaciones se asentaban tanto en la economía como en la política y la cultura, hasta el punto que esas elites estaban convencidas de formar parte del imperio.

La Argentina era un país políticamente independiente pero semicolonial en lo económico y como tal explotado como las demás colonias. El príncipe de Gales, futuro rey de Inglaterra, habría afirmado en una visita al país en 1925 que estaba preparado para el día en que el imperio británico pierda a la India, pero que de la Argentina no se iban desprender por su propia

¹⁴ Sociedad Rural Argentina, *Anuario de 1928*.

¹⁵ Alistair Hennessy and John King (Edited), *The Land That England Lost. Argentina and Britain. A Special Relationship*, Londres, British Academic Press, 1992, p. 9.

voluntad.¹⁶ La misión encabezada por Lord D'Aberton en 1929 no se limita a las palabras ocasionales y en febrero de 1930 publica un informe sobre sus resultados dando cuenta del peligro que representa la competencia norteamericana y reafirmando que “desde el punto de vista económico, la Gran Bretaña y la Argentina, se complementan mutuamente”.¹⁷

Los intereses británicos estaban vinculados a una gran variedad de actividades económicas, como el transporte ferroviario y naviero, los puertos, las exportaciones industriales, el sistema financiero, y los empréstitos. A su vez, el refinamiento del ganado y la industria frigorífica serían la base de su vinculación con los estancieros, transformándose Gran Bretaña en el principal mercado de las carnes argentinas a la vez que en el principal proveedor de manufacturas y bienes de capital. La Argentina mantuvo así por casi un siglo relaciones privilegiadas con el Reino Unido que llegó a tener el 60% del total de las inversiones extranjeras en el país y un tercio del comercio exterior, además de una considerable influencia política. En tanto Australia y Canadá, las ex colonias británicas se alejaron mucho más temprano de Gran Bretaña y se ligaron a Estados Unidos, un tema tabú para las clases dirigentes argentinas antiamericanas.

Un autor describe, con mucho colorido, esa vinculación en el caso de los ferrocarriles un sector en donde los ingleses contaban –salvo pocas excepciones– con un absoluto predominio. “Durante un largo período –dice– hasta los jefes de estación eran ingleses, los cuales dominaban escasamente el idioma castellano y tampoco mostraban interés en mejorarlo. La red ferroviaria se caracterizaba por no ser precisamente una red, sino que, a modo de los rayos de una rueda, comunicaba a los pueblos del interior con los puertos, pero no a los pueblos entre sí. Para llegar o mandar mercadería a un lugar que tal vez estaba solo a 50 kilómetros de distancia, pero que pertenecía a otro ramal, había que viajar cientos de kilómetros hacia el puerto para luego volver por otra línea férrea otros tantos cientos de kilómetros”.¹⁸ Esta visión hace recordar –seguramente la toma también de él– la idea de “país abanico” de Alejandro Bunge, con epicentro en Retiro y Puerto Madero.

Otro de los contribuyentes del libro británico mencionado, el economista Roger Gravil en un capítulo llamado “The denigration of Peronism” señala:

¹⁶ Ver los pormenores de esa visita en Cecilia Mass, “Argentina y Gran Bretaña en la década de 1920, la visita del príncipe de Gales y el pensamiento económico de la elites argentinas en *Ciclos en la historia, economía, y la sociedad*, Vol. XXIV , Nº 48-49, pp. 46-50.

¹⁷ Lord D'Aberton, *Informe sobre las relaciones comerciales anglo-argentinas*, 1929.

¹⁸ Es la opinión de Félix J. Weil, *El enigma argentino*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional, 2010

1) El temprano desarrollo de la Argentina fue inflado artificialmente. 2) El gobierno de la Concordancia conservadora (1930-1943) merece una peor reputación que el gobierno que lo sucedió en lo que respecta al bienestar de los argentinos. 3) Las posibilidades económicas y políticas de la Argentina fueron frustradas por las grandes potencias en los años de posguerra (plan Marshall, inconvertibilidad de la libra), 4) La industrialización de Argentina fue tardía en gran medida por culpa de Gran Bretaña a quien sólo le interesaba comprar alimentos y vender sus productos manufacturados.¹⁹

No por ello Gravil deja de criticar políticas económicas del peronismo que considera erradas, pero no por los mismos motivos que el artículo de *The Economist* sino porque se equivocó en algunas estrategias de industrialización. Como vemos, los académicos ingleses, o al menos algunos de ellos, no comparten plenamente las críticas de la influyente revista de su país.

La primera víctima de la "edad de oro": Hipólito Yrigoyen.

La lista de movimientos populares en la Argentina del siglo XX, no concuerda con la falsa retórica del populismo, salvo en una cosa: todos ellos se manifiestan de formas muy diferentes, pero también los gobiernos posteriores desearon borrarlos del escenario político. Perón e Yrigoyen cayeron por golpes militares, el kirchenismo tuvo fuertes ataques medfáticos, otros gobiernos que no son considerados populistas pero tampoco ligados fuertemente al *establishment* como Illia o Alfonsín, cayeron por golpes militares o de mercado.

Perón tuvo el aporte de amplias mayorías legislativas, que reflejaban sus triunfos electorales, lo que no fue exactamente el caso de las dos administraciones radicales de Yrigoyen.

En el año 1916, en el que este último asumió el gobierno, sus partidarios eran minoría en diputados y senadores, mientras que, en el resto de su primer mandato, 1918-1922, el líder radical consiguió una mayoría en la Cámara baja, pero nunca la tuvo en el Senado. En el período de su vuelta al poder, entre 1928 y 1930, le ocurrió lo mismo, salvo que, a sus opositores de siempre, en especial los conservadores, se les sumaron los radicales antipersonalistas, que venían del mismo tronco político, pero se transformaron en sus enemigos más acérrimos. Además, tendría en forma

¹⁹ *The Land...op. cit.*, pp. 93-106

casi permanente la gran prensa en contra, tanto la “seria” –*La Nación* o *La Prensa*– como la “popular” –el famoso diario *Crítica* de Botana– en este caso sobre todo en el último período. Se dice que el pasado no explica el presente, sólo lo ilumina, pero es mejor leerlo a la luz de alguna vela que en plena oscuridad.

Decía con elocuencia el hoy poco recordado líder radical Moisés Lebensohn, prematuramente fallecido, fundador y verdadero ideólogo en los años '40 de la rebelde intransigencia, que tuvo en su seno a figuras luego más conocidas como Frondizi y Balbín: “... el jaqueo a las reformas de Yrigoyen fue implacable. Constituyó la expresión despiadada de una clase que se aferra al statu quo y permanece insensible ante los padecimientos del pueblo y de la nacionalidad. El daño inferido al desarrollo nacional surge de la sola enunciación de los proyectos orgánicos de Yrigoyen, frustrados por la oposición legislativa”²⁰

Y esa enumeración era larga, iba desde los contratos colectivos de trabajo hasta el salario mínimo, Código de Trabajo, jubilaciones y pensiones de empleados del comercio, la industria y el periodismo; cooperativas agrícolas; régimen de explotación del petróleo; creación de una marina mercante nacional; plan de vinculación ferroviaria entre las provincias de norte y del oeste y muchas otras. “Desde el Senado y la Cámara de Diputados, desde la prensa y la judicatura, desde las posiciones llave del mundo económico y de la ‘inteligencia’, la oligarquía le combate (a Yrigoyen) acerbamente... Nueve décimas partes del periodismo lo ataca con saña, le zahiere, le tuerce sus palabras y retuerce sus propósitos.” Expresiones que cobran relevancia en el anfiteatro actual de la política argentina.²¹

Pero desde el punto de vista económico resulta interesante el rechazo a cuatro de sus proyectos de ley principales: la creación de un Banco de la República; la de un Banco Agrícola; la reforma del régimen tributario, en especial la implementación del impuesto a los réditos; y la imposición de derechos a la exportación. Parece que estuviéramos hablando de temas coyunturales, pero no es el caso. En 1917, el ministro de Hacienda de Yrigoyen, Domingo Salaberry, propuso la conformación de un Banco de la República sobre la base de capitales estatales y la garantía por parte de la Nación de todas sus operaciones. No era el Banco Central de 1935 con mayoría de capitales privados –resultaba más parecido a la reforma que hizo Perón en 1946– aunque tenía todas las funciones de un banco de ese tipo:

²⁰ Moisés Lebensohn, *Prólogo a Hipólito Yrigoyen: pueblo y gobierno*, Raigal, Buenos Aires, 1954

²¹ *Idem Ibídem*

desde emitir moneda y hacer redescuentos hasta regular los cambios y las tasas de interés.²²

La intención era practicar políticas contracíclicas regulando la cantidad de dinero y de crédito para que no escaseara en épocas de iliquidez ni sobrara en coyunturas de auge. Pero el Senado rechazó el proyecto y, en cambio, en 1927, ya con Alvear en la presidencia, se aprobó la reapertura de la Caja de Conversión, por la cual presionaban los intereses agroexportadores a fin de detener la revaluación del peso que se había producido debido a una reactivación coyuntural de la economía. El retorno a una tasa de cambio fija impulsaba de hecho una devaluación de nuestra moneda. Pero la medida resultó un fracaso y el propio Yrigoyen, de nuevo en el gobierno en 1928, tuvo que cerrar la Caja frente a la fuga de capitales hacia Wall Street impulsada por el auge previo a la crisis mundial que estallaría en octubre de 1929.

El mismo destino adverso para Yrigoyen tuvo en 1919 un proyecto de impuesto a los réditos. Para el Poder Ejecutivo el sistema argentino basado en los gravámenes aduaneros era deficiente y dependía en forma exclusiva de los avatares del comercio exterior. Sostenía que el nuevo impuesto resultaba el más equitativo (“la fórmula fiscal de la democracia” argüían en el debate parlamentario los diputados radicales) y se aplicaba ya en muchos países. Frente a la difícil situación financiera y el creciente déficit fiscal, su objetivo era obtener nuevos recursos evitando cualquier reducción de gastos basada en la eliminación de empleados públicos o en la disminución de las prestaciones sociales públicas, o sea, las que hoy denominamos políticas de ajuste.²³

El proyecto aplicaba una cuota fija progresiva sobre las personas físicas y jurídicas. La escala progresiva variaba del 0,5 por ciento para las rentas más bajas al 7 por ciento para las mayores. Las sociedades anónimas y demás comerciales y civiles tenían una tarifa especial según sus utilidades, que podría llegar hasta el 20 por ciento en aquellas que superaran el 50 por ciento de beneficios. Recién en 1931 Prebisch redactó un proyecto con el mismo propósito que el Congreso, con mayoría conservadora, antes opuesta al que presentaron los radicales, aprobó sin cuestionamientos en 1932.²⁴

²² Creación del Banco de la República. Mensaje del 25 de junio de 1917 Despacho de Ses. Cám de Dip. 1917-I-222) caduca por inercia del Congreso, el 11 de septiembre de 1921.

²³ Ver Roberto Etchepareborda, *Yrigoyen 1 y 2*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, CEAL.

²⁴ *Idem Ibidem.* y Raúl Prebisch, *Obras 1919-1949, T 1*, . pp. 27-29.

También Yrigoyen presentó al Parlamento, y fue rechazado, un proyecto de creación de un Banco Agrícola cuyo objetivo era llevar “a los trabajadores del campo la posibilidad de movilizar y aprovechar sus capitales sin disminuir sus propias energías”. Estaba dirigido especialmente a los agricultores de menores recursos que no disponían de líneas de crédito accesibles. Igual suerte tuvo otro proyecto que aplicaba derechos a la exportación mediante una suma fija del 5 por ciento sobre el valor de los frutos o productos del país y del 2 por ciento sobre mercaderías de origen extranjero, sustituyendo el tan engorroso y poco productivo sistema de aforos, que se calculaban mensualmente y daban lugar a la subvaluación de los productos, por un derecho fijo fácilmente realizable. La “mesa de enlace” de esa época, expresada en las organizaciones agropecuarias, puso el grito en el cielo y la sensible mayoría conservadora en el Senado se opuso en bloque.²⁵

Frente a tanta oposición, que le impedía gobernar, Yrigoyen presentó en el Congreso, en 1921, un proyecto de ley que sometía a la Corte Suprema la posibilidad de dirimir esta cuestión basado en los términos de la misma Constitución, que permitía al Poder Ejecutivo dictar las leyes necesarias para ejercitar los poderes concedidos al gobierno de la Nación. Ese proyecto fue igualmente rechazado por la mayoría del Senado. Como señala una autora refiriéndose al impuesto a la renta: “la oposición, durante aquellos años, estuvo sistemáticamente en contra de otorgar a su adversario político mayores recursos financieros que pudieran dar autonomía a sus propuestas”²⁶

Las tesis de Cortés Conde y el neoliberalismo criollo

En el mundo académico Roberto Cortés Conde y Carlos Díaz Alejandro son los principales sostenedores de la tesis que considera la etapa agroexportadora de la economía abierta finisecular desde las últimas décadas del siglo XIX hasta las primeras del siglo XX, como la cumbre del desarrollo económico argentino que se vino luego abajo con la industrialización, la intervención excesiva del Estado y una progresiva distribución de ingresos, origen del irrefrenable proceso inflacionario que comenzó con el peronismo.

²⁵ *Creación del Banco Agrícola*. Enviado el 11 de diciembre de 1916 (D. de Ses., Cám. de Diputados).

²⁶ Adriana Montequín, “Sector público y sistema tributario argentino”, 1914-1932, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 9, 1995.

Especialmente el primero, en su libro *La economía argentina en el largo plazo*²⁷.

La tesis principal de Cortés Conde es que el modelo de la agro-exportación en su época de oro estaba basado en una industria intensiva en el uso de recursos naturales mientras que la industrialización posterior no fue competitiva a nivel internacional y dependió de las importaciones. Por un lado, no hace un análisis de los escenarios externos que explican el auge de esa economía primaria de principios del siglo XX, de su vinculación dependiente del mercado británico y de quién era su principal beneficiario: la oligarquía terrateniente. Por otro, menosprecia el mercado interno y las dificultades del proceso de industrialización saboteado dentro del país e internacionalmente, aunque su implementación tuviera errores.²⁸

En un artículo publicado en *La Nación* el 14 de mayo de 2010, “Casi un siglo de caída económica”, llega a decir que “entre 1870 y 1914 la Argentina creció un 3% per cápita -mucho más que la generalidad de los países del mundo- mientras que entre la Segunda Guerra Mundial y el año 2000, creció el 1,3%, bastante menos que el resto del mundo que tuvo un alza del 2,1%”²⁹.

En un principio estos datos son revisables porque ese 3,1% de la primera mitad está sujeto a dudas, salvo para las propias cifras elaboradas por Cortés Conde, no suficientemente explicadas. Aquella época dorada de fines del siglo XIX, que él alaba, se caracterizó por fuertes procesos inflacionarios que no pudieron frenar los intentos de adherir al patrón oro o al menos a un patrón bimetalico como intentó Roca. El irrefrenable aumento de los precios tenía su origen en la emisión descontrolada de dos bancos que manejaba la oligarquía, el Nacional y el Provincia, y luego se agregó, con un papel moneda inconvertible la creación de los Bancos *garantidos*, que sin capitales propios emitieron sobre su endeudamiento externo. Era el desborde monetario que anunciaba la crisis de 1890, puro efecto del modelo agroexportador en beneficio de unos pocos³⁰.

²⁷ Roberto Cortés Conde, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994. Díaz Alejandro, (*op. cit*) Este último de origen cubano es más cauto en sus apreciaciones y pueden recogerse también de su libro opiniones diferentes.

²⁸ Ver nuestra interpretación totalmente diferente en M. Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires., Emecé, 2014.

²⁹ Roberto Cortés Conde, “Casi un siglo de caída económica”, *La Nación*, 14/5/2010.

³⁰ Pablo Gerchunoff, Fernando Rocchi y Gastón Rossi, *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, “Paz e inflación titulan el primer capítulo sobre el primer gobierno de Roca, aunque podrían agregar también deuda externa como lo hacen Williams y Prebisch.

Esta crisis y las anteriores fueron producto de la deuda externa y de los permanentes déficits fiscales, como lo demuestran las cifras del Anuario Geográfico Argentino de 1942 y de reconocidos historiadores como Williams y Ford. A ello se sumaban las llamadas cédulas hipotecarias, que beneficiaban directamente a los estancieros. Las mencionadas cédulas, una creación argentina como el dulce de leche, anticiparon un mecanismo parecido a las subprime que produjeron la crisis mundial de 2008. En este caso los estancieros tomaban préstamos (hipotecas) en pesos para ampliar sus estancias que devolvían en cómodas cuotas también en pesos, pero podían venderse convertidos en títulos en libras en el exterior. De modo que si la cédula se obtenía en 100.000 pesos y a un interés del 8%, podía venderse a 75.000 \$ en Londres, lo que representaba 11.000 libras, que menos el 10% por la diferencia de cambio dejaban 67.500\$, pero como la moneda local se devaluaba, si los estancieros esperaban un tiempo para vender las cédulas obtenían una cantidad mucho mayor en pesos, mientras que sus obligaciones para solventar sus hipotecas establecidas en esa moneda continuaban iguales. También se beneficiaban si el precio en oro de las cédulas aumentaba.³¹

La crisis de 1890, en la que tuvo que ver también la quiebra de la Casa Baring, agente británica del gobierno argentino, producto de una gestión deficiente y corrupta, no se resolvió en 1895 cuando según Maddison éramos el país más rico del mundo, aunque sí comenzó un período favorable para las exportaciones agrícolas, mientras seguían pagándose los servicios de la deuda según el arreglo hecho con los acreedores por el ministro Juan José Romero, con una solución algo parecida a la de Kirchner, es decir pagando lo que se podía en sumas fijas y llevando amortizaciones e intereses para más adelante. La Caja de Conversión, creada nuevamente por Pellegrini en 1890, recién tuvo su primera entrada de oro en 1903, pero los nuevos endeudamientos generaron otra crisis en 1913.

Cortés Conde afirma, que después de los cambios que se produjeron debido a la Primera Guerra Mundial, la Argentina, que se había adaptado al mundo del libre comercio, se encontró con nuevos y enormes desequilibrios. El público advirtió que las fluctuaciones de ingresos no se debían ya a las acciones del mercado sino a medidas de gobierno que afectaron los tipos de cambio. Este fue el comienzo del fin de la etapa de expansión que se derrumbó con la crisis mundial de los años '30³²

³¹ Ver H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Solar-Hachette, 1974, pp.420-421.

A partir de la crisis, con gobiernos liberales de derecha que retomaron el poder político cedido a los radicales en 1916, se pusieron en práctica medidas intervencionistas. Se creó en 1935 el Banco Central y se produjeron reformas fiscales. pero fue, sobre todo, según Cortés Conde, en los años 1940, con la llegada del peronismo cuando el Estado recurrió a la apropiación de ahorros y al monopolio de la emisión de dinero, con la nacionalización de los depósitos en 1946, y la puesta bajo la dependencia del Poder Ejecutivo del BCRA, que se inició un largo proceso inflacionario.

Las políticas forzadas de industrialización y redistribución de ingresos del peronismo produjeron también una fuerte crisis entre 1949 y 1952. Esas políticas extrajeron recursos del sector exportador y produjeron su estancamiento, lo que afectó la capacidad de importar, el nivel de producción y el empleo”[...]”Los objetivos de proteger la industria y, a la vez, asegurar el pleno empleo fueron contradictorios El pleno empleo significaba mantener cualquier tipo de industria, aun de baja productividad[...]lo que produjo cambios en los precios relativos de bienes y factores, y conflictos distributivos que afectaron la inversión e incentivaron la fuga de capitales” (estas últimas, no lo señala, no podían provenir sino del sector agropecuario).

La “salida populista” -según Cortés Conde- consistió en mantener el poder de compra del salario bajando los precios de los alimentos y de los servicios de transporte y energía “con sus consecuencias sobre el estancamiento de exportaciones y el déficit, lo que concluyó en inflación y reiteradas crisis”.³³

Sin embargo, en 1953, la situación ya se había enderezado, el crecimiento promedio del peronismo en la década en que gobernó fue de un 4% y las tasas de inflación descendieron a un dígito en 1953 y 1954 (entre las menores de la historia argentina), algo que no menciona, sin que esto afecte el proceso industrial ni la mejora en la distribución de los ingresos. Cortés Conde valora luego la década de 1964-1974, con un crecimiento del 5% anual y sin crisis de *stop and go*, pasando de largo el fracaso de la vuelta al liberalismo de 1962-63.

¿En qué momento se produjo entonces la decadencia? No fue por el proceso de industrialización en sí mismo. Este se frenó como un resultado de las políticas neoliberales de la dictadura militar que iniciaron el pasaje de una etapa positiva de la economía, con escaso endeudamiento externo y una inflación mayor a la de los países desarrollados, pero todavía razonable, a

³³ R. Cortés Conde “Casi un siglo de caída económica” (*op.cit.*). Sus principales libros son *El Progreso Argentino (1890-1914)*, Buenos Aires, 1979 y *Dinero, deuda y crisis. Evolución monetaria argentina fiscal (1880-1890)*, Buenos Aires, 1989.

una experiencia inédita hasta entonces de recesión e inflación incontrolable que llevó a una hiperinflación y a un Estado que vivió de crisis en crisis, algo que Cortés Conde reconoce. Pero, por qué afirmar entonces que el inicio de esa decadencia fue debido a la industrialización y al abandono del modelo agroexportador y no a las políticas neoliberales iniciadas en los años 1970.

Para Cortés Conde, el período que hay que imitar es el de 1870-1914, que incluye las cuatro crisis de 1873 a 1913 -excluye una crisis más, la de las lanas, en 1866-, y especialmente la de 1890, con indiscutibles procesos inflacionarios, endeudamiento externo, déficits fiscales y otras maravillas por el estilo. En suma, lo que propone ahora, en pleno siglo XXI, es volver al pasado, como en los discursos de Macri en la Sociedad Rural. Fomentar de nuevo las exportaciones agropecuarias para retornar al crecimiento de lo que considera la “etapa de auge”, “tan eterna como el agua y el aire”, diría Borges.

Por eso en su libro *La economía argentina de largo plazo*, señala que la industria intensiva en el uso de recursos naturales que tenían en mayor abundancia fue superior a la de la de industrialización por sustitución de importaciones. Esta última resultó un fracaso por no disponer -como otros países- de recursos minerales -el país carecía de hierro y carbón, por ejemplo y, además, se encontraba a enorme distancia de los mercados abastecedores de materias primas-, agregando fletes muy altos para la importación de maquinarias y productos³⁴. Como si todos los países que se industrializaron tuvieran esas condiciones, cada vez menos necesarias por los progresos del transporte, la tecnología, la ciencia y las comunicaciones.³⁵

Desde el punto de vista de la dotación de factores, el otro aspecto que introduce es el relativo al trabajo. En un país escaso de población, la expansión agropecuaria atraía a una numerosa masa migratoria que percibía salarios más altos que en sus países de origen. Estos aspectos influyeron para que la industria argentina no fuera realmente competitiva. Los sectores industriales resultaron favorecidos por medidas de gobierno que establecieron barreras monopólicas para entrar al mercado interno. Todo ello encareció el costo de producción de esas industrias, demasiado alto en

³⁴ R. Cortés Conde, *La economía del largo plazo, siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Sudamericana y Universidad de San Andrés, 1994, pp. 223.

³⁵ Como lo señala *The Atlas of Economic Complexity* de la Universidad de Harvard. University of Harvard, Mapping Paths to Prosperity (The MIT Press) Paperback – January 17, 2014. El Atlas hace referencia a las tecnologías emergentes de la cuarta revolución industrial (impresión 3D, robótica avanzada, Internet, Inteligencia artificial). Las impresoras 3D, utilizada en muchas industrias optimizan, aceleran y descentralizan la etapa de diseño y desarrollo de productos abaratando los costos y tiempos de producción.

términos internacionales.³⁶ En otras palabras, tendríamos que bajar los salarios y los beneficios laborales al nivel de los países africanos, latinoamericanos o asiáticos más pobres.

Pero, como vimos, Canadá y Australia quienes comenzaron su inserción en la economía mundial como espacios vacíos al mismo tiempo que la Argentina y eran también agroexportadores. Ahora nos superan ampliamente en sus niveles de desarrollo.

Al realizar un análisis comparativo más exhaustivo con esas naciones, una de las principales diferencias que se presentan se asocia a la estructura de tenencia de la tierra. Algo que no menciona Cortés Conde.

En Australia la posesión de los terrenos quedaba en manos de la Corona, y cuando se otorgaban adjudicaciones, se lo hacía exigiendo mejoras en la utilización de los mismos e imponiendo impuestos sobre sus rentas. Esta experiencia le sirvió de base a Raúl Prebisch, cuando joven aun viajó becado a Australia para estudiar ese impuesto que en 1932 implementó, desde la secretaría de Hacienda en Argentina. En Australia, “se implementaron tempranamente medidas que mejoraron el bienestar de las poblaciones de menores recursos”. Se creó un mercado interno importante y se industrializó el país”. En cambio, según afirman en un artículo comparativo los historiadores australianos James Levy y Peter Ross, en Argentina los excedentes agrarios “fueron capturados por el sector privado [...] los fondos para inversión en capital social simplemente no existieron”³⁷

En Canadá predominaba la explotación de medianas extensiones personificada en la figura de los *farmers*, quienes en vastos territorios habían obtenido mayoritariamente sus tierras en forma gratuita y a quienes el ser propietarios facilitaba el acceso al crédito, haciendo posible la adquisición de maquinarias y la mejora de los campos.

Esas naciones aún conservan sus organismos agrícolas reguladores creados en la década de 1930, que nuestro país desmanteló con las políticas de los años 1990 y que ahora muchos reclaman.

Tampoco hubo aquí políticas de Estado que estimulasen el desarrollo de industrias propias, que Canadá y Australia tuvieron paralelamente a su expansión agroexportadora.

Según el gran historiador Carl Solberg, hacia 1930 Canadá ya se estaba convirtiendo en un importante país industrial. Afirmaba que

³⁶ Cortés Conde (*op.cit*) p.225

³⁷ James Levy y Peter Ross, “Sin impuestos no hay política social: los sistemas tributarios en Argentina y Australia”, 1890-1960, *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 2008, Vol. 33/34, pp. 167-214. Ver también Néstor Stancanelli (*op. cit.*)

cuando comienza la Primera Guerra Mundial, la mayoría de los bienes de consumo se fabricaban en Canadá. En el período de 1896-1900, las importaciones canadienses en libras esterlinas de material ferroviario británico era sólo el 15% de la que correspondía en aquella época al mismo tipo de equipamiento que importaba la Argentina. (Solberg, 1987)

Por otra parte, entre 1910-1914, Canadá ya desplazaba a la Argentina como principal exportadora de granos.

Cuadro 2
Producción y exportaciones netas de trigo, incluso harina,
en miles de toneladas por principales productores y exportadores,
1905-1924.

Quinquenio	Producción					Exportaciones				
	EE.UU.	Rusia	Canadá	Argentina	Totales	EE.UU.	Rusia	Canadá	Argentina	Totales
1905-1909	18.563	18.739	3.354	4.194	56.503	3.208	3.412	1.308	2.970	13.920
1910-1914	19.819	22.113	5.335	4.210	65.628	3.394	3.723	2.601	2.477	16.399
1915-1919	22.799	17.011	6.926	4.938	58.785	5.731	317	4.296	2.656	15.009
1920-1924	22.727	9.028	9.254	5.345	59.818	6.339	-20	6.135	3.899	19.041

Fuente: elaboración propia sobre cifras del Anuario de la Sociedad Rural Argentina, N° 1, 1928

La inflación.

El mal de la Argentina es la inflación -dice el autor referido-, siguiendo las tesis de los economistas neoliberales, y ésta, según sus palabras, fue introducida por la industrialización promovida por las políticas económicas del primer peronismo. El 31 de octubre de 2019 publicó “El círculo vicioso de las recurrentes crisis económicas” en *La Nación*, que continúa, en realidad, el ya mencionado de 2010.

En éste decía que la decadencia argentina estuvo marcada por la Primera Guerra Mundial y por la crisis de los años 1930, fenómenos que cerraron la economía produciendo una caída de las exportaciones y de los ingresos de los gobiernos y, sobre todo, un aislamiento del mercado internacional de capitales. Esto fue, para él, el resultado de factores externos -en verdad internos al modelo agroexportador ya desfalleciente, basado

fundamentalmente en sus exportaciones agropecuarias-, como las crisis y los conflictos mundiales, que no pudieron evitarse.

Pero luego predominaron otros de orden exclusivamente interno como consecuencia de las políticas proteccionistas e industrialistas adoptadas a partir de la llegada del peronismo al poder que fueron la causa inicial de un proceso inflacionario -tras medio siglo de estabilidad previo a la Segunda Guerra Mundial- que continúa hasta el presente. “No se trata -dice en su artículo más reciente- de que el argentino tenga una perversa adhesión al dólar, sino de que la inflación reiterada durante 70 años le hizo perder al peso todo su valor”. Algo que también escuchamos del presidente Macri.

Según su punto de vista el problema principal es que se conformó una economía cerrada con sectores industriales de escaso capital, tecnologías obsoletas, baja productividad, importaciones de insumos y combustibles, y salarios más elevados. Para ello se usó el Banco Central que financió los déficits estatales y realizó transferencias de divisas del sector agropecuario al sector industrial. Se inició así la llamada restricción externa y las reiteradas crisis de la balanza de pagos que comenzaron en 1949 y siguieron en años posteriores. Ese sería el origen de los problemas económicos argentinos, aunque a la inflación le siguió algo nuevo: los *default* desde los años 1980.

El endeudamiento externo.

Y aquí comete el error de dar continuidad hacia adelante a los ciclos económicos inflacionarios y obviar aquellos que vienen de muy atrás. En el período agroexportador de fines del siglo XIX, que el autor exalta, hubo también fuertes inflaciones, crisis de balance de pagos y en algún caso *default* de la deuda externa, como en 1873, 1885, 1890 y 1913. Esas crisis tuvieron por causa principal, como plantean autores reconocidos (Williams, Ford, Prebisch), el endeudamiento externo. Salvo Cortés Conde que las atribuye a fenómenos de expectativas monetarias.³⁸

Los excesos de emisión de gobiernos como el de Juárez Celman, que decía que el Estado era un mal administrador y había que entregarle el manejo de la economía a las empresas privadas, se basaba en ese endeudamiento. El déficit fiscal causado por la gigantesca deuda sólo logró conjurarse a principios del siglo XX. Sin embargo, el endeudamiento continuó y al final de ese período, incluso con saldos positivos en la balanza

³⁸ Ver Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis (op. cit.)*

comercial entre 1900 y 1912 -cuando se afirmó el patrón oro- los servicios de la deuda consumieron anualmente más de un 30 por ciento de las divisas obtenidas por las exportaciones, provocando otra crisis en 1913, al caer aquellas marcando ya los límites del modelo. Por otra parte, volver al patrón oro fue, en verdad, una forma de devaluar el peso sin decirlo, dado que la revaluación en pesos de las exportaciones por su expansión no convenía a los exportadores. En cambio, estabilizar su valor permitía aumentar el precio del oro y consolidar la fortuna de ese sector.

La oligarquía construyó “un castillo en el aire”.

Nadie niega que la Argentina tuvo una aceptable tasa de crecimiento económico en aquella época, aunque es más discutible la idea de que llegara a ser uno de los países más ricos de entonces y cabría preguntarse si su crecimiento se debió a una dirigencia clarividente. Más bien, fue el resultado de diversos factores.

En primer término, de una renta agraria diferencial de carácter internacional gracias a las riquezas naturales de la pampa húmeda, que se tradujo en masivas exportaciones agropecuarias de las cuales se obtuvieron las divisas necesarias para importar los bienes manufacturados y los capitales que faltaban. El financiamiento se dio en el marco de una coyuntura internacional que favoreció el endeudamiento externo; mercados mundiales que requerían nuestros productos agrarios (en ambos casos, en especial Gran Bretaña) y la presencia de mano de obra barata como consecuencia, sobre todo, de la inmigración de poblaciones de países en crisis en Europa. Gracias a estos factores se pudieron obtener las divisas que impulsaron, atravesando períodos muy turbulentos, como la crisis de 1890, ese crecimiento, e hicieron posible, en especial, el enriquecimiento de una elite: la llamada oligarquía terrateniente.

En los años 1960 el mismo Cortés Conde, que entonces pensaba distinto, decía:

La elevada tasa de crecimiento que se dio en esos años pudo haberse mantenido si el excedente generado por el aumento de las rentas agrícolas se hubiera reinvertido: en la misma agricultura para asegurar una mayor productividad o en el sector industrial, para contar con una estructura más diversificada que se adecuara a las nuevas condiciones del comercio mundial.

Pero esto no se hizo. En cambio, esos excedentes se despilfarraron:

Testimonios de la época -continúa- hablan suficientemente del repentino lujo de la hasta hace no mucho austera sociedad rioplatense. Construcciones ostentosas y un género de vida que acercó a la ‘gran aldea’ a las más ricas y refinadas capitales de Europa [...] Este hecho creo la imagen de que se habían alcanzado niveles de los países más progresistas e industrializados del mundo [...] “Sin embargo, faltó algo [...] Cuando las circunstancias cambiaron y el impulso externo faltó, nos encontramos que se había edificado un castillo en el aire.”³⁹

Parece una propia autocrítica retrospectiva.

Esa oligarquía no cedió tampoco un gramo de sus beneficios a la sociedad, lo que generó en los años 1940 la legislación social del peronismo, plenamente justificada. Ninguna ley social importante se había dictado hasta entonces. Pero el gasto público con esos fines para el neoliberalismo criollo no es necesario. Lo mismo ocurre con las políticas para impulsar el proceso de industrialización, cuando en el mundo fueron éstas las que llevaron al desarrollo económico de los países que hoy conforman el círculo de los exitosos.

En su artículo de 2010 Cortés Conde afirma que con el peronismo los objetivos de proteger la industria y asegurar el pleno empleo fueron contradictorios. Agregando que la salida populista consistió en mantener el poder de compra del salario bajando los precios de los alimentos y de los servicios de transporte y energía “con sus consecuencias sobre el estancamiento de exportaciones y el déficit, lo que concluyó en inflación y reiteradas crisis”. Una tesis controvertida, porque la experiencia de los últimos años muestra lo contrario: el aumento de tarifas del macrismo fue una de las causas principales de la inflación actual.

El peronismo pudo haber dado pasos errados en la industrialización del país, pero se encontró con formidables obstáculos externos e internos para ese proceso. Por el lado de las importaciones, el obstáculo fue la inconvertibilidad de la libra, porque hasta ese entonces, Gran Bretaña era el principal socio comercial. Esto afectó las compras en Estados Unidos, el proveedor casi exclusivo de la época. Por el lado de las exportaciones el mayor problema fue el Plan Marshall que cerró los mercados europeos a la Argentina. Es cierto que en 1949 se produjo un quiebre en la sustitución de importaciones y por eso la crisis. Pero no fue originada como en las crisis posteriores o anteriores por el endeudamiento externo sino por la

³⁹ Roberto Cortés Conde, “¿El boom argentino: una oportunidad desperdiciada?”, en Torcuato S. Di Tella y Tulio Halperín Donghi, *Los fragmentos del poder*. Buenos Aires, 1968, pp. 240-241. Ese mismo artículo refuta cada una de sus tesis posteriores.

insuficiencia de equipamientos y maquinarias -que ya venía de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial- y por dos sequías consecutivas.

Lo más remarcable es que se salió de ella con los más bajos índices inflacionarios de la historia reciente (salvo el abismo deflacionario del uno a uno), el 4 por ciento en 1953 y el 3,8 por ciento en 1954, con un crecimiento del 5,4 y 4,4 por ciento, respectivamente. Es decir que la economía no andaba tan mal. La crisis no afectó mayormente la política de ingresos de los trabajadores. La participación de los asalariados en el ingreso nacional alcanzó en todo el período los mayores niveles de la historia económica argentina.

Cortés Conde señala que la inspiración de su libro parte de las ideas del economista cubano Carlos Díaz Alejandro. Para este último, las exportaciones y las entradas de capital anteriores a 1930 originaron una asignación de recursos mucho más eficiente de las que podrían haber resultado de políticas autárquicas. Diferente fue el caso de Canadá y Estados Unidos, donde no hubo tal oposición entre el crecimiento del sector primario orientado a las exportaciones y la industria. La industria canadiense, a diferencia de la argentina, se basó en la explotación de materia prima doméstica, no sólo para el mercado interno sino también para la exportación.⁴⁰

Se olvida que ya en la década de 1880 el primer ministro de Canadá, John Mac Donald en el marco de la llamada política nacional planteó el comercio canadiense y una política de industrialización, como ocurrió en los Estados Unidos con Washington y Hamilton. Además, propició la construcción de un ferrocarril que iba del Atlántico al Pacífico (el Canadian Pacific Railway) para afirmar la identidad del país con respecto a su vecino del sur y era de propiedad de los canadienses. La materia prima de la que hablan Díaz Alejandro y Cortés Conde estaba en la cabeza de los hombres políticos de esos países, no en determinado tipo de recursos naturales.

En 2002, Cortés Conde estaba públicamente de acuerdo con las tesis que sostuvo en esa época el economista alemán Rudiger Dornbusch junto a un economista chileno Ricardo Caballero. Dornbusch y Caballero sostenían que para salir de la crisis la Argentina debía abandonar su soberanía financiera y económica por unos años. Esos economistas afirmaban “que no se renunciaba a la identidad y el orgullo nacional al aceptar que unos cuantos

⁴⁰ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, ver sobre todo el prólogo. 1975.

extranjeros conduzcan su política económica”. Por eso inventaron la variante de la “credibilidad importada”.

si Argentina quería tener acceso al crédito internacional y a una política monetaria sólida -dicen- hay que traer un banquero central internacional reconocido para que conduzca la economía con un juego de normas estrictas.⁴¹

Con estas ideas no es extraño esta larga historia que padecemos por una moneda que no emitimos y constituye un elemento de presunto ahorro o fuga de capitales. No por casualidad ese artículo tuvo vasta repercusión entre economistas locales de cuño liberal.

Cortés Conde apoyó esa tesis en el Congreso Mundial de Historia Económica del cual era presidente, realizado en el hotel Hilton de Buenos Aires en su alocución inaugural. Dijo que la Argentina no tenía capacidad para dirigir su propia economía -lo que resultó cierto en cuanto los neoliberales locales tomaron esa tarea en sus manos-, y debía dejarla al cuidado de asesores, bancos y organismos económicos internacionales, como nuestro conocido y funesto FMI. Por eso a los pocos días dos asistentes argentinos al Congreso escribimos un pequeño editorial en un conocido periódico, que criticaba sus dichos⁴². Luego Cortés Conde quiso aclararlos en un diálogo con el economista Roberto Bouzas en un diario porteño y añadió:

Yo fui un poco malinterpretado. Lo que sostengo [...] es que, en alguna medida, para llegar a una solución de esta crisis fiscal y financiera, deberá cederse soberanía.⁴³

Con los trabajos de Díaz Alejandro, Cortés Conde, Maddison y Dornbusch, Macri tuvo el guion de su discurso de los setenta años de decadencia y pudo justificar la entrega de la economía argentina al FMI⁴⁴. Aunque en él diga que el origen de todos los males estuvo en la industrialización y el peronismo -y luego, el kirchnerismo- tiene que tragarse el sapo de incluir los años de las políticas neoliberales de la dictadura militar,

⁴⁴ Rudiger Dornbusch y Ricardo Caballero, *La batalla por la Argentina*, Boston, MIT, marzo 2002.

⁴²“Los que quieren hacer del país una colonia”, escrito en colaboración con Guillermo Vitelli y publicado en *Clarín*, que por ese entonces tenía ideas diferentes a las actuales, el 1ero de agosto de 2002.

⁴³ “Quién piensa en una Argentina off shore” *Clarín*, 28-7-2002.

⁴⁴ R. Cortés Conde “Casi un siglo de caída económica” (*op. cit.*). Rudiger Dornbusch y Ricardo Caballero, *La batalla por la Argentina*, Boston, MIT, marzo 2002.

el menemismo y el delarruismo, y sus crisis, en síntesis, del *establishment* oligárquico-neoliberal argentino, que concuerda con la opinión del *establishment* de los Estados Unidos. Por ejemplo, El *New York Times* decía en un artículo de febrero 2014, que

la Argentina pasó de ser un país más próspero que Suecia y Francia hace un siglo al contexto de hoy. Brasil está en proceso de ser la Argentina, la Argentina de transformarse en Venezuela, y Venezuela en Zimbabwe. Es duro para Brasil y Venezuela, pero para la Argentina, en cambio, es un caso perverso en sí mismo [...] los inmigrantes europeos creían que el país tenía la potencia de Estados Unidos. (hoy el ingreso per cápita es un tercio o menos que el de sus vecinos del norte. Juan Domingo Perón y su mujer Eva (Evita) darían forma a un ethos de poder singular. Es un caso único de un país que completó la transición al subdesarrollo [...] en términos psicológicos la Argentina es el niño entre las naciones que nunca crecieron⁴⁵.

El populismo, la causa de todos los males

No obstante, serían la industrialización y el populismo –según afirma la revista británica *The Economist* (14/2/2014)- los responsables de la inflación y del declive del país. Una tesis con la cual el neoliberalismo criollo coincide. Pero cuando se observan las cifras concretas, en el período que va de 1945 a 1975, esa inflación fue entre un 20 y un 30 por ciento anual, salvo años en que se aplicaron planes de estabilización del FMI. Una inflación promedio alta para los países desarrollados pero muy baja con respecto a la Argentina que vendría después, lo que Cortés Conde reconoce. También acepta que entre 1964 y 1974 la tasa de crecimiento fue del 5 por ciento anual, mientras continuaba la industrialización sin crisis. Sin embargo, del mismo modo que olvida mencionar los procesos inflacionarios del período agroexportador para él existe una especie de continuidad hacia delante entre la inflación que se habría iniciado en los años 1940, y la generada por las políticas neoliberales impuestas por la dictadura militar de 1976 que siguieron gobiernos posteriores.

Aquí pone bajo un mismo techo dos etapas económicas completamente diferentes y se oculta el inicio de la verdadera decadencia del país con la implementación de las políticas neoliberales. A partir de 1976 se revierte el proceso de industrialización, tratando de volver al pasado agroexportador de endeudamiento externo y apertura total de la economía. La inflación pasó (ya

⁴⁵ *New York Times*, citado en *La Nación*, 27-2- 2014.

en 1975 con el Rodrigazo) a ser de tres dígitos, hubo formidables crisis en la balanza de pagos, hiperinflación, cuasi dolarización de la economía con el uno a uno y la convertibilidad (un remedo trágico del patrón oro), y políticas de ajuste con altas tasas de desocupación y pobreza. En este caso, el endeudamiento externo tuvo de nuevo un rol decisivo, y llevó directamente a la crisis de 2001. Luego, desde 2015 la vuelta del neoliberalismo creó la fantasía de llegar a ser un hipermercado del mundo, acentuando la desindustrialización y conduciendo a la crisis actual.

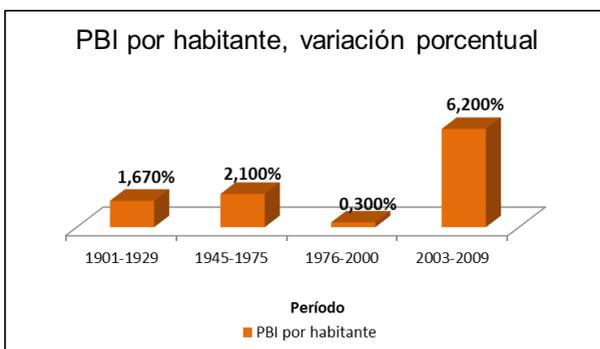
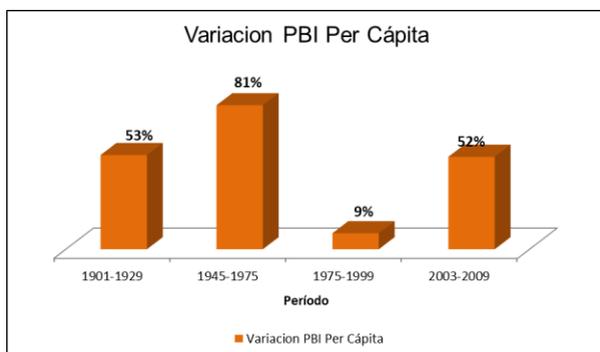
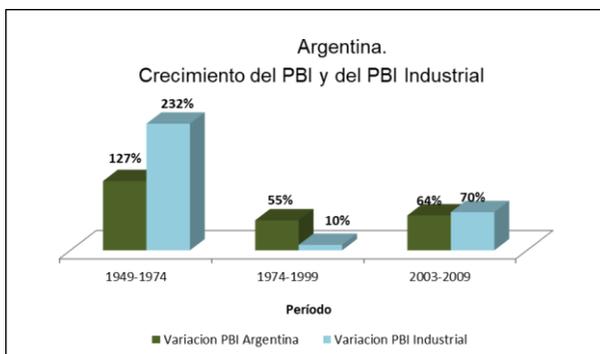
Lo que Argentina no tuvo es una clase dirigente identificada con el desarrollo industrial. Las recurrentes crisis inflacionarias que sufrió el país fueron por esa puja de los intereses agroexportadores y del capital internacional con aquellos que pretendieron cambiar las reglas del juego predominantes en la economía argentina desde el siglo XIX, culminando con la aceptación del Consenso de Washington y los consejos del Fondo Monetario Internacional, corresponsable de las últimas crisis argentinas.

Apéndice

Una comparación de los distintos modelos de desarrollo en la economía argentina.

A partir de las cifras de la Cepal, aunque controvertidas, del Ministerio de Economía y de la OCDE, de los trabajos de Jorge Schvarzer sobre la industrialización, y posteriores de Mario Rapoport, los siguientes cuadros comparan variables fundamentales de los modelos de desarrollo en la historia argentina.

Los períodos más virtuosos son los de la industrialización. Que superan ampliamente los de modelos los rentísticos-financieros e incluso los del período agroexportador de principios del siglo XX.



Lista de referencias

- Alvarado, F (2012). World Inequality DataBase. Recuperado de: <https://wid.world/es/wid-world-es/>
- Amato, A. (19 de enero de 2017). Argentina, el espejo temido para EE.UU. *Clarín*. Recuperado de: <https://www.pressreader.com/argentina/clarin/20170119/281535110693497>
- Anderson, J. (10 de abril de 2018). Argentina sí fue el país más rico del mundo. *Libertad y Progreso*. Recuperado de <http://www.libertadyprogreso.org/>
- Bustos, S., Coscia, M., Hausmann, R., Hidalgo, C., Simoes, A., Yildirim, M. (2017). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Massachusetts: Universidad de Harvard
- Cohen, R. (27 de febrero de 2014). Cry for me, Argentina. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/>
- Cortés Conde, R. (1968). ¿El boom argentino: una oportunidad desperdiciada? en Torcuato S. Di Tella y Tulio Halperín Donghi, *Los fragmentos del poder*. Buenos Aires: Jorge Álvarez.
- Cortés Conde, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en a Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cortés Conde, R. (1995). *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Sudamericana
- Cortés Conde, R. (27 de agosto de 2002). Quién piensa en una Argentina off shore. *Clarín*. Recuperado de <https://www.clarin.com/>
- Cortés Conde, R. (14 de mayo de 2010). Casi un siglo de caída económica. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/>
- Cortés Conde, R. (30 de octubre de 2019). El círculo vicioso de las recurrentes crisis económicas. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/>
- Díaz Alejandro C.E. (1970). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Díaz Alejandro, C. (1975). Prologo. En *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Dornbusch, R. y Caballero, R. (2002). *La batalla por la Argentina*. Boston: MIT
- Duclos, M. (17 de abril de 2018). En 1985, Argentina tuvo el PIB per cápita más alto del mundo, ¿qué salió mal? *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/>
- Etchepareborda, R. (1983). *Yrigoyen 1*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Etchepareborda, R. (1983). *Yrigoyen 2*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Ferns, H. (1992). The Baring Crisis Revisited. *Journal of Latin American Studies*, 24(2), 241-273. doi: 10.1017/S0022216X00023385
- Ferns, H. (1974). *Gran Bretaña y Argentina en el -siglo XI*. Buenos Aires: Solar - Hachette
- Gerchunoff, P., Rocchi, F. y Rossi, G. (2008). Paz e inflación. En *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires: Edhasa.
- Hennessy, A. y King, J. (1992) (Edited). *The Land That England Lost. Argentina and Britain. A Special Relationship*. Londres: British Academic Press,
- Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (1987). *Estatísticas Históricas de Brasil*. Brasil
- Lebensohn, M. (1954). *Prólogo a Hipólito Yrigoyen: pueblo y gobierno*. Buenos Aires: Raigal.
- Lorenzutti, J. (1996). *Dinero, política y bancos*. Buenos Aires: Dunken.

- Maddison, A. (1995). *La Economía Mundial 1820-1992, Análisis y Estadísticas*. Paris: OCDE.
- Martínez, A. y Lewandowski, M. (1911) *The Argentine in the Twentieth Century XX*. California: T. Fisher Unwin.
- Mass, C. (2017). Argentina y Gran Bretaña en la década de 1920: la visita del Príncipe de Gales, la necesidad británica y el pensamiento económico de las elites argentinas. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. 24(48), 46-50.
- Montequín, A. (1995). Sector público y sistema tributario argentino, 1914-1932. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 9.
- Organización de las Naciones Unidas (1959). *El desarrollo económico argentino*. Mexico DF.: CEPAL
- Presbich, R. (Comp.) (1928). *Anuario de la Sociedad Rural Argentina*. Estadísticas económicas y agrarias. Buenos Aires.
- Honorable Congreso de la Nación de la República Argentina. (1916). *Proyecto de Ley de Banco Agrícola, Marina Mercante e YPF*. Archivo Parlamentario. Recuperado de: <https://docs.google.com/gview?url=http://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/85-pe-1916.pdf&embedded=true>
- Rapoport, M. (1994). *Globalización, Integración e identidad nacional. Un análisis comparado Argentina-Canadá*. Buenos Aires: GEL
- Rapoport, M. (2014). *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires: Emecé.
- Secretaría de Asuntos Económicos (1955). *Producto e Ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional.
- Solberg, C. (1987). *The Prairies and the Pampas: Agrarian Policy in Canada and Argentina, 1880-1930*. California: Stanford University Press
- Stancanelli, N. (2011). *Under the Southern Cross. Australia-Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tarruela, A. (2012). *Historia de la Sociedad Rural Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- The parable of Argentina (15 de febrero de 2014). Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2014/02/15/the-parable-of-argentina>
- Vincent, Edgar (1929). *Informe sobre las relaciones comerciales anglo-argentinas*.
- Vitelli, G. y Rapoport, M. (1 de agosto de 2002). Los que quieren hacer del país una colonia. *Clarín*. Recuperado de <https://www.clarin.com/>
- Weil, F. (2010). *El enigma argentino*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Formas del neoliberalismo y relaciones internacionales

The ways of neoliberalism and international relations

Andrés Musacchio*

RESUMEN

El neoliberalismo se encuentra probablemente en su fase de crisis terminal. Sin embargo, aún continúa jugando un papel central en la estructuración de las relaciones internacionales y, con el intento de algunos países como Argentina y Brasil de volver decididamente a los parámetros especificados por el modelo, ha cobrado nueva relevancia. Para distinguir la manera en que el neoliberalismo estructura la matriz de vínculos económicos internacionales, debe profundizarse en las diferentes formas que adopta en diversos países. El objetivo central de este trabajo es, precisamente abordar los lineamientos más generales de la caracterización de sus dos formas principales, que denominamos neomercantilismo y neoliberalismo financiarizado. A partir de allí, se analizan las características del vínculo que se establece entre países que adoptan las diferentes variantes, concluyendo que ambas formas se entrelazan en un vínculo internacional profundamente asimétrico y desequilibrado. Se trata de una profundización del vínculo entre desarrollo y subdesarrollo, que tiene un papel fundamental para una creciente polarización internacional, pero también al interior de los estados nacionales. Finalmente, se abordan algunos aspectos novedosos que introducen una crisis que anticipa el derrumbe del modelo neoliberal.

Palabras clave: neoliberalismo, relaciones internacionales, neomercantilismo, financiarización.

ABSTRACT

Neoliberalism is probably at the face of a terminal crisis. However, it still continues to play a central role in structuring international relations and has also gained new

* Investigador del Conicet en el Centro de Investigaciones en Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales Unidad Ejecutora en Red del Conicet, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y profesor en esta casa de estudios.

relevance, in the attempts of some countries such as Argentina and Brazil to resolutely return to the parameters specified by the model. Deepen the different forms it takes in various countries is necessary to distinguish the way in which neoliberalism structures the matrix of international economic ties. The main objective of this work is precisely to address the more general guidelines to characterize its two main forms, which we will call neomercantilism and financialized neoliberalism. From there, the characteristics of the link established between countries that adopt the different variants are analyzed, concluding that both forms are intertwined in a deeply asymmetrical and unbalanced international link. It is a deepening of the link between development and underdevelopment, which has a fundamental role for a growing international polarization, but also within national states. Finally, some novel aspects introduced by a crisis that anticipates the collapse of the neoliberal model are addressed.

Keywords: neoliberalism, international relationship, neomercantilism, financierization.

Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2019

Introducción

Aún en su crisis terminal, el neoliberalismo continúa jugando un rol central en la estructuración de las relaciones internacionales y cobró nuevo impulso con el retorno al modelo de algunos países como Argentina y Brasil. Para distinguir cómo el neoliberalismo estructura la matriz de vínculos internacionales, debe estudiarse las formas que adopta en diversos países. Este trabajo se propone caracterizar sus dos formas principales, que denominamos neomercantilismo y neoliberalismo financierizado. Para ello, partimos de los elementos genéricos primarios del modelo, para avanzar, en la segunda sección, la variante asociada a un modelo de raíz exportadora, cuyo eje estructurante para el crecimiento es la producción destinada a los mercados externos, el *neomercantilismo*. Luego caracterizamos la variante estructurada en torno al capital financiero, con el despliegue de la producción de servicios y de bienes en sectores con tasas de ganancia extraordinarias asociadas a algún recurso abundante. Estas economías suelen generar burbujas especulativas y sufrir regularmente violentas crisis, mientras prohijan un creciente déficit en la cuenta corriente y un endeudamiento significativo. La sección siguiente enfoca la asociación asimétrica de las dos

variantes. En ella, los países que adoptan la variante financiarizada sostienen una transferencia regular de excedentes hacia los neomercantilistas, consolidando una relación de tipo desarrollo-subdesarrollo preexistente. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre la incidencia de una crisis que el autor supone terminal.

El trabajo es una esquematización inicial de las formas del neoliberalismo. No se propone un estudio de casos de países que adscriban a cada variante. Como toda esquematización, presenta ideas analíticas en blanco y negro, a sabiendas de que la realidad admite una importante zona gris. No obstante, permite avanzar sobre algunos problemas que explican adecuadamente los ciclos y la crisis de un conjunto de relaciones económicas internacionales de las tres últimas décadas y media.

El neoliberalismo como modelo genérico

El neoliberalismo surgió, como modelo de desarrollo, en la década de 1970, presentado como respuesta a los desafíos de un decenio de crisis mundial. Con el largo período de estancamiento con inflación se deshilachó el consenso en torno a las políticas keynesianas y ganó terreno la *teoría de la oferta*, que asociaba la crisis a la baja rentabilidad del capital. De allí se derivaba, tal su planteo, una baja inversión, que se agravaba con el intervencionismo del Estado. La solución consistía en recomponer esa rentabilidad con una redistribución regresiva del ingreso, un recorte de los impuestos directos y una política antiinflacionaria que diera certeza al inversor. Esto último demandaba una política monetaria restrictiva y un fuerte recorte del gasto público, en rubros que no afectaran la rentabilidad empresaria. Por eso, se apuntó contra el Estado de bienestar.

Tres herramientas teóricas intentaban darle fundamento:

En primer lugar, la *perspectiva monetarista*, que atribuía la inflación a la emisión de dinero, derivada del financiamiento de los déficit fiscales. Luego, un *cuestionamiento a la curva de Phillips*, que conceptualizaba una relación inversa entre inflación y desempleo. Inicialmente, la idea de una tasa natural de desempleo con expectativas adaptativas sostuvo la ineficacia de largo plazo de las políticas de empleo. Con la introducción de expectativas racionales, ni siquiera era imaginable un efecto de corto plazo, eliminando así al empleo de los objetivos de política económica. El último paso fue la *hipótesis de una "Non Accelerating Inflation Rate Unemployment"* (NAIRU). Retomando la correlación entre desempleo e inflación y fijando el control de precios como objetivo, el desempleo pasa a ser una herramienta

antiinflacionaria, que también golpea la acción sindical, reduce salarios y recompone las ganancias. La tercera herramienta se derivaba de la controversia sobre la temporalidad del esquema ahorro-inversión. En polémica con los keynesianos, que postulaban una igualación ex post -y recomendaba estímulos a una inversión que generaría su propio ahorro-, la teoría de la oferta considera que la igualación se produce ex ante. El ahorro sería entonces requisito para la inversión y requiere limitar el consumo. La redistribución regresiva del ingreso mejora la posición de los grupos con mayor propensión a ahorrar y estimula la inversión. Detrás de las tres discusiones teóricas se escondían sencillos conceptos para la acción de dos modelos opuestos.

Las experiencias de Chile (1973) y Argentina (1976) fueron bancos de prueba para una política que desembarcó de lleno con Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1980). La génesis histórico-teórica del neoliberalismo, sin embargo, da pocos indicios sobre las características del modelo. Largamente se ha debatido sobre el “postfordismo” (Brand-Raza, 2003). Lo que ocurrió, empero, no fue una superación del fordismo, sino un proceso con características propias, cuya autonomía se refleja mejor con el rótulo de neoliberalismo. De la teoría de la oferta puede leerse los trazos gruesos. Se trata, como afirman Dumenil-Levy (2011), de un nuevo objetivo de clase que pretende beneficiar al segmento de mayores ingresos -los propietarios del capital y la fracción más alta de administradores-, una minoría privilegiada por un nuevo orden social, fortalecida por una nueva configuración del poder que involucra relaciones de clase y jerarquías imperiales. Algunos autores focalizan la caracterización en la expansión del sector financiero y del poder de los grupos financieros para concluir que el neoliberalismo significa la financiarización de todo (Harvey, 2005, p.18).

La trama del neoliberalismo es, sin embargo, bastante más compleja. En otro trabajo (Musacchio, 2013) adaptamos algunas categorías propuestas por Lípíetz (1997) para presentar el fordismo y las aplicamos al estudio del neoliberalismo. Lípíetz propone tres dimensiones complementarias: un *principio de organización del trabajo*, una *estructura macroeconómica*, y un *sistema de reglas específico*, dimensiones identificables en el neoliberalismo. Como *principio de organización del trabajo*, recoge los cambios tecnológicos y organizativos iniciados en los 70, cuando comenzó un proceso de fragmentación de la producción con la relocalización de actividades procurando disminuir costos, e integrando luego las fracciones del producto en proceso. Con la microelectrónica en la producción de bienes de capital se abandonan parcialmente las rutinas rígidas y repetitivas,

combinando una creciente automatización con flexibilidad en el trabajo, adaptable a la creciente flexibilidad de los productos mismos. Así es posible producir series cortas sin perder rentabilidad (cf. Hirsch, 1986). Además, el proceso permitía tercerizar parte de los servicios del proceso productivo, mientras aceleraba la deslocalización con la utilización de formas como el trabajo a domicilio.

Una mayor presión sobre los trabajadores refuerza los mecanismos de extracción del plusvalor absoluto, moderando el énfasis en la extracción del plusvalor relativo característico del fordismo. La reorganización de la producción y del trabajo introducen un *mix* de formas diferentes, en las que suele primar la fórmula de “salarios siempre más bajos y contratos de trabajo siempre más flexibles” (Lipietz, 1997), apoyados en innovaciones tecnológicas que refuerzan las tasas de ganancia, incrementando tanto la plusvalía absoluta como la relativa. Predomina así un ajuste regresivo que combina mayor intensidad del trabajo, presión sobre los salarios y una reorganización del proceso de trabajo para comprimir la demanda de mano de obra.

Así, las relaciones laborales sufrieron una fuerte transformación, en la que creció la precarización y la informalización de la relación salarial, la segmentación de los mercados de trabajo, la descentralización en la fijación de los salarios y la flexibilización e individualización de los tiempos de trabajo (Freyssinet, 2007, pp.54-62), con gran impacto en el empleo y los procesos de trabajo, debilitando a las organizaciones sindicales. Esto se acopló a cambios más generales, como el aumento de los “trabajadores de cuello blanco”, la feminización, el individualismo creciente o el menor peso del trabajo en la definición de la identidad individual (cf. Hyman, 2007, p.197).

El proceso se aceleró con la apertura de espacios por la eliminación de barreras políticas, la reducción de barreras económicas y la disminución de los costos de transporte. Harvey (2005, p.77) enfatiza la reducción de la fricción de la distancia como factor determinante en la ampliación de los espacios, pues pequeñas reducciones de costos o facilidades de producción tienen un impacto significativo. La fragmentación de los procesos productivos derivada de la nueva lógica organizativa y tecnológica permitió explotar esto a ultranza. La mayor flexibilidad de las maquinarias y la posibilidad de transmitir a bajo costo la información generó una nueva lógica espacial de estructurar la producción, con un impacto fuerte sobre la rentabilidad. Surge entonces la pregunta de quiénes controlan las nuevas rentas y se benefician con las reducciones de costos. Allí aparece la segunda dimensión, la estructura macroeconómica.

Como *estructura macroeconómica*, el neoliberalismo rompe el vínculo entre crecimiento de la productividad, salario y norma de consumo del fordismo. La alternativa de series cortas de producción en ramas clave, la aceleración de la obsolescencia de los productos provocada por la transformación permanente de características y diseño, y la orientación crecientemente exportadora de los grandes consorcios multinacionales se adecua a una polarización en la distribución del ingreso, donde el salario es un costo a reducir para sostener la competitividad. Esto permite a los empresarios redefinir la negociación con los sindicatos desde una posición de fuerza, que se plasma en la distribución regresiva del ingreso.

La presión para reducir los impuestos al capital y al ahorro gesta una nueva matriz tributaria, en la que predominan los impuestos indirectos, especialmente al consumo. Si el ingreso se polariza, la recaudación sufre las consecuencias de la estructura tributaria y obliga a contraer los gastos estatales. Por la lógica de la recomposición de la rentabilidad, empero, los recortes recaen en los gastos sociales y golpean el Estado de bienestar. Por eso, la brecha entre diferentes segmentos de la población no sólo crece con la redistribución del ingreso, sino también con el cambio en las funciones del Estado.

Así, se genera una endémica debilidad en la demanda, que debilita el crecimiento. En consecuencia, excepto burbujas específicas, las inversiones productivas se mantuvieron deprimidas desde la década de 1970. Buena parte del excedente no retorna a los circuitos productivos, sino que se acumula como capital financiero. En los 80 se suman nuevas fuentes -los inversores institucionales y especialmente los fondos de pensión e inversión-, que incrementan la brecha entre la acumulación y la inversión productiva. De ese modo, el sector financiero adquiere una centralidad tanto en su capacidad de presión política, como en la imposición de una lógica asociada a la rentabilidad extraordinaria y al corto plazo, condiciones para retener y captar *aportantes*. El capital financiero se convierte en el factor dominante y disciplinador frente al capital industrial (van der Pijl, 2012) y desestabiliza la operatoria fabril. Las nuevas relaciones de poder se plasman en estructuras legales e institucionales; en un *sistema de reglas*, signado por un doble cambio.

Suele asociarse el neoliberalismo a un desmantelamiento desregulador del andamiaje normativo. Esta es una perspectiva parcial. Todo modelo de desarrollo combina la flexibilización de algunas normas con la rigidización de otras, afirmando en conjunto el dispositivo propio de regulación. En el neoliberalismo, el mix de ambos fenómenos es muy característico. En determinados terrenos, fue clara la liberalización. Por ejemplo en la

normativa laboral convalidó la flexibilización y precarización, generando una creciente desprotección de los trabajadores, mientras adaptaba el proceso de trabajo a los nuevos parámetros tecno-organizacionales. Altvater y Mahnkopf (2008, p.33) afirman que la formalidad actúa como una limitación normada a los desequilibrios de poder y constituye una base fundamental de la cooperación entre capital y trabajo en el fordismo. “En el contexto de los procesos globales de transformación, las mismas instituciones parecen ahora -en el lenguaje del neoliberalismo- 'rigideces' e 'incrustaciones', 'obstáculos', por tanto, para la acumulación de capital orientada al beneficio y, según lo prometido, a la ampliación de la ocupación”. Tratando de disolver las rigideces, el capital presionó para el desmonte de normas, buscando reforzar la competitividad y sostener la recuperación de las tasas de ganancia, e introduciendo un cambio cualitativo en el funcionamiento del conjunto de relaciones laborales.

También en el terreno financiero se proyectó la ofensiva liberalizadora desde 1974, cuando los Estados Unidos y Suiza comenzaron a eliminar restricciones a los flujos de capital, proceso que se extendió aceleradamente desde 1979. Simultáneamente, se limitó la capacidad de control e intervención de los bancos centrales y se abrieron nuevos negocios con la aparición de *inversores institucionales* y la privatización de los fondos de pensión. Por último, los *paraísos fiscales*, donde el secreto y la falta de control permiten evadir impuestos y ocultar el origen de los fondos completó el esquema de movilidad absoluta para el capital financiero. Ambos frentes de liberalización, el laboral y el financiero, están asociados. La alta movilidad del capital pone en competencia las posibles locaciones de producción y degrada los standards laborales y los salarios. Esta es una característica estructural del neoliberalismo.

En otros terrenos, sin embargo, la normatización se hizo más rígida. El capitalismo combina en cada etapa diferentes formas de extracción del plusvalor -plusvalor absoluto, relativo y apropiación de determinadas esferas de la sociedad, o, según Harvey (2005), acumulación por desposesión- que le son características. En el modelo neoliberal, las nuevas tecnologías inciden en la productividad, que fundamenta el aumento del plusvalor relativo. Su impacto sobre el mundo del trabajo -vía nuevas cadencias productivas, desocupación e incremento de la población activa- facilita la flexibilización y el aumento del plusvalor absoluto. Finalmente, en dos terrenos se advierte un proceso de *desposesión*, con normas más rígidas, la explotación económica de la naturaleza y el conocimiento. En el caso de la naturaleza, lo novedoso es la conversión en mercancía y propiedad privada de recursos hasta entonces de libre disponibilidad. El patentamiento -bajo

condiciones desiguales- de material genético o plasma de semillas convierte en tributarios a quienes eran usuarios -en la producción de medicamentos alternativos, en el sector agropecuario, en la industria textil y química- de esos recursos naturales.

De manera similar, el conocimiento como base de rentas tecnológicas se vuelve un factor central de la competencia, determinada crecientemente por exclusividad de la propiedad intelectual, sobre la cual presionan las corporaciones multinacionales por una legislación rígida. El control sobre la utilización del conocimiento, a su vez, impulsa una recalificación y fragmentación de una parte de los trabajadores que debe enfrentarse a procesos en los cuales la aplicación de conocimientos es clave, mientras en las ramas tradicionales prosigue la tendencia a la descalificación. El control de aspectos esenciales de la naturaleza o del conocimiento se convierten en poderosos factores de la diferenciación social, que limitan la movilidad social del fordismo. La polarización productiva polariza los ingresos, mientras la mercantilización de servicios clave como la educación los veda a quienes tienen un ingreso insuficiente. Las desigualdades sociales no tienen entonces raíz en el individuo -como postulan los teóricos del neoliberalismo- sino en las condiciones sociales y en el espacio social en el que ese individuo se encuentra. La combinación de flexibilización, rigidización y mercantilización perpetúan las diferencias sociales la movilidad se detiene casi por completo.

El neoliberalismo transforma también el rol y las formas de intervención del Estado, avanzando en una nueva concepción, que Jessop (2002) caracteriza como “Estado competitivo schumpeteriano”. El mote de *schumpeteriano* deviene de uno de sus rasgos salientes, promover un proceso permanente de innovación y flexibilidad en economías relativamente abiertas, actuando fundamentalmente sobre la oferta, buscando incentivar al máximo la competitividad estructural y sistémica. Se trata de un régimen *competitivo*, pues subordina la política social a la demanda de flexibilidad del mercado de trabajo, de empleo y de competencia económica -por eso, también suele denominarse *workfare state*. En ese punto, se internaliza el salario como un costo en la producción internacionalizada, pero también los límites políticos y sociales, tratando de refuncionalizar los resabios del Estado de bienestar y, de paso, fortalecer el frente económico. Esto se acompaña con el estímulo a sujetos económicos que sirvan como socios autónomos individuales en una economía innovativa, conducida por el conocimiento, empresarial y flexible, que fortalezcan el régimen de competencia. El Estado Schumpeteriano sería un Estado *postnacional*, pues el espacio nacional pierde importancia como contenedor económico, político

y cultural con la transferencia parcial de funciones desde el nivel nacional hacia los niveles locales y multinacionales, generando un sistema institucional multinivel (Bieling, 2007).

Las transformaciones estatales fueron evidentes y varios aspectos son bien conceptualizados por la concepción del Estado Schumpeteriano. Tres cuestiones, sin embargo, deben ser tratadas cuidadosamente en la búsqueda de matices sutiles. En primer lugar, el encuadre neogramsciano suele absolutizar las categorías que involucran a actores sociales e instituciones, escindidas de su inserción en el desarrollo de las fuerzas productivas. Los cambios en las funciones del estado y la dispersión de las mismas en distintos niveles deviene no sólo de la dinámica social y las pretensiones de sectores hegemónicos, sino de una expansión de la acumulación hacia la escala regional, articulada en nodos locales, de igual manera que el manejo de los grandes conglomerados económicos también distribuye niveles de responsabilidades y de funciones en su seno.

En segundo lugar, en blanco y negro, el Estado Schumpeteriano parecería convertirse en el anti-estado, pues pierde funciones esenciales, licuadas en una liberalización e internacionalización absoluta de la economía. Sin embargo, el Estado schumpeteriano solo funciona con algunos tabiques, como la fiscalidad nacional, que permite trasladar al presupuesto parte del esfuerzo competitivo, con recortes de gastos e impuestos y el apoyo monetario a grupos empresarios locales. El Estado nacional conserva vitales funciones en la administración de las políticas social, de bienestar y laboral, sosteniendo un grado importante de fraccionamiento internacional de la clase obrera, que pone a los trabajadores en competencia y estimula condiciones más flexibles a cambio de sostener los emplazamientos productivos. La competencia regresiva por la locación de actividades es un rasgo fundamental del Estado Schumpeteriano, pero sólo es posible con el fraccionamiento de algunas instancias, especialmente en la determinación de salarios, pues una administración regional o global de las convenciones colectivas inhibe la competencia entre grupos de trabajadores sobre la que funciona el modelo.

En tercer lugar, la deslocalización y relocalización de las decisiones que impulsan la pérdida de poder de los estados, puede ser malinterpretado como una tendencia irreversible, asociada a una internacionalización también irreversible de los procesos económicos. Por eso, no está demás enfatizar la asociación entre el Estado schumpeteriano y condiciones concretas de acumulación, es decir, no como tendencia a la desaparición de los estados nacionales.

El neoliberalismo, como modelo de desarrollo puede leerse, en síntesis, como una combinación de varios elementos, de los cuales se plasma su originalidad: a) deviene de un conjunto de reflexiones teóricas radicales, fuertemente opuestas al *saber* keynesiano, con poco sustento empírico y claras implicancias prácticas de política económica; b) se apoya sobre un conjunto de innovaciones tecnológicas y organizacionales que modifican las características de la estructura productiva; c) se apoya en una nueva articulación entre las diferentes fracciones del capital, en especial entre el capital productivo y el capital financiero, pero también entre las pequeñas empresas y los grandes conglomerados d) un conjunto de nuevas formas del estado e) un conjunto de articulaciones espaciales de los niveles institucionales. Esas características no agotan el espectro, pues admiten una variabilidad significativa, en la que pueden tipificarse algunos submodelos, con marcadas especificidades.

El neoliberalismo y sus variantes

Uno de los debates más intensos de los 80 y 90 fue el del postfordismo, es decir, las características del modelo que sucedió al fordismo. La discusión se diferencia del debate sobre las variedades del capitalismo, que intenta abordar distintos tipos de capitalismo nacionales, a partir de determinadas características institucionales, pero eludiendo el carácter conflictivo intrínseco de la dinámica capitalista, explicando de manera insuficiente los cambios institucionales y dejando en un lugar secundario el entramado de relaciones internacionales que condicionan dichas variedades (Kannankulam-Georgi, 2014). Particularmente problemática se presenta la ausencia de referencias al vínculo entre cada variedad y los modelos de desarrollo que se establecen como fuerza organizadora del sistema internacional en períodos específicos y que afectan de manera transversal a cada país. No hay un *capitalismo renano* por fuera del entramado de relaciones externas y por encima del modelo de desarrollo temporalmente vigente, incluso cuando algunas características se mantengan de un período al otro.

Algunos trabajos denotan como característica específica del postfordismo su gran variabilidad. Así, Lipietz (1997) remarca la combinación flexible de diferentes formas de organización del proceso de trabajo. Como resultado, la división internacional del trabajo se estructura en la producción de bienes similares por medio de técnicas y formas de organización diferentes. También Boyer (2008) realiza un detallado análisis de los *regímenes de*

crecimiento que, potencialmente, estuvieron en condiciones de suceder al fordismo y cuyas características pueden encontrarse al menos parcialmente en el desarrollo estructural de las últimas décadas. Boyer cuestiona que el postfordismo sea un modelo impulsado por la financiarización, aún cuando esta juega un papel extremadamente relevante y permea todas las variantes que se desplegaron en el último cuarto de siglo.

En todo caso, como mostramos en el apartado anterior, se trata de un modelo con características propias y no una *evolución* del fordismo, de manera que resulta inadecuado el término postfordismo. Pero el concepto admite una variabilidad que debe ser tomada en cuenta especialmente por su carácter modelador de las relaciones internacionales. En particular luego de la crisis de 2008, la literatura puso creciente atención en el desarrollo desigual y en la acumulación de desequilibrios ocurridos en las dos décadas previas y que permitieron explicar al menos una faceta importante del carácter internacional del colapso.

En general, es posible identificar desde el punto de vista de la organización de un sistema internacional tres variantes fundamentales. Una es la explotación en forma de enclave de algún de recurso abundante. Este caso no supone un fenómeno novedoso ni característico del neoliberalismo, sino un sustrato sobre el que se han apoyado todos los modelos de desarrollo. Por eso, no nos detendremos en su análisis. Las dos formas novedosas son un submodelo que podríamos denominar *neoliberalismo financiarizado* y una variante de corte *neomercantilista*. La separación admite zonas grises, pero se recorta con cierta claridad. Además, no funcionan como esquemas cerrados, sino fuertemente integrados en la dinámica internacional y provocando una relación profundamente asimétrica. La articulación entre ellos configura espacios regionales en los que se organiza una división internacional del trabajo y una intensificación de los flujos de recursos. En algunos bloques se estructura por procesos de integración que les da coherencia institucional y normativa.

El neomercantilismo

Dentro de la transformación productiva y de la dinámica social que propone el neoliberalismo, en algunos países tiene un peso mucho más relevante el potencial industrial, asociado a cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas. Es este el eje estructurante, del que se desprende un perfil muy diferente al que deviene de una primacía de lo financiero. La paulatina contracción de los mercados internos y la articulación de cadenas productivas transnacionales en torno a los grandes conglomerados fue dando en esos países un peso creciente al comercio exterior. Así, se gestó un modelo

donde el crecimiento es impulsado fundamentalmente por las exportaciones e invierte la causalidad inicial: si en un primer momento las exportaciones se incrementan como estrategia defensiva frente a la contracción del mercado interno, luego van ocupando el lugar central y, en la búsqueda de mayor competitividad internacional, refuerzan la presión sobre los mercados internos.

La promoción de las exportaciones pasa a ser una clave de la política económica. El neomercantilismo mantiene, como indica Raza (2007, pp.73-75), elementos del mercantilismo clásico como la activa promoción de las exportaciones y el rol proactivo de la burocracia en la reducción de las barreras de terceros países, así como en el apoyo a la expansión externa de las compañías de base nacional o regional. Pero, a diferencia del viejo mercantilismo que pretendía una liberalización general del comercio, el neomercantilismo combina en su estrategia intereses ofensivos y defensivos. Entre los primeros, se destaca un amplio acceso a los mercados de los productos y ramas con ventajas -usualmente el sector industrial- pero también parte de la provisión de servicios y ciertos productos agrícolas. También aquí se incluye una agenda regulatoria que apunte contra discriminaciones nacionales en los regímenes de inversión, de compras gubernamentales o de propiedad intelectual. El proceso de liberalización incluye sectores que, por su incidencia como materias primas o productos en proceso, resultan clave en la estructura productiva de los países neomercantilistas. Esto se combina con una estrategia defensiva en otros sectores, donde los actores internos importantes claman por protección frente a la competencia, en especial el agro y algunos servicios. La estrategia puede incluir la firma de acuerdos preferenciales, buscando que las ventajas no se difundan a otros competidores.

Dos conclusiones *estáticas* aparecen de inmediato en ese accionar. En primer lugar, tal estrategia de negociación solo es posible con un desbalance de poder entre los participantes, pues -desde el punto de vista de la contraparte- no resulta razonable que alguien acepte desregular y liberalizar los sectores en los que no es competitivo, sin exigir a cambio la liberalización de aquellos sectores en los que sí lo es, salvo que se trate de un acuerdo entre desiguales. En segundo lugar, esa combinación ofensivo/defensiva tiende a producir un desequilibrio comercial significativo. Los países neomercantilistas registran, generalmente, un fuerte superávit comercial. El caso extremo de una estrategia neomercantilista, Alemania, registra un record de superávit tras otro.

Ahora bien, los países neomercantilistas deben mantener o ampliar su base competitiva, generando cambios dinámicos que profundicen la

inserción exportadora. Así, acentúan la presión interna en busca de mayor competitividad, con particular atención en la reducción de los costos laborales, la transformación tecnológica y la disminución de las cargas fiscales para las empresas, reforzando la orientación neoliberal.

El *bloque neomercantilista* fue en las tres décadas previas a la crisis internacional, en general, el motor de los cambios productivos descritos en la sección anterior. Desde un punto de vista nacional, dichos cambios incluyen al menos una de las siguientes facetas: un salto tecnológico con un proceso innovador, como el que tuvo lugar en los Estados Unidos a lo largo de la década de 1980 (Mazier et al., 1999); una reorganización de los procesos de trabajo, que, junto a las transformaciones en la industria metalmeccánica, pueden intensificar la utilización del trabajo individual, reduciendo la cantidad de personal y la relación capital/trabajo, como en Alemania en los 90 (Unger, 2015); un flujo de inversiones externas que incorporen el cambio tecnológico y nuevas pautas de organización del trabajo, como en los países de Visegrad, formando apéndices productivos de las grandes firmas transnacionales (Becker, 2008; Bohle, 2006); finalmente, la articulación de redes de innovación y producción que incluyen empresas de diferentes tamaños y estamentos públicos, como impulsó la Unión Europea en las dos décadas previas a la crisis (Musacchio, 2011).

Análisis cuantitativos revelan que estos procesos no generaron un salto significativo en la productividad. Por el contrario, denotan una desaceleración en el crecimiento de la productividad frente a décadas anteriores, salvo en coyunturas específicas (Lapavitsas, 2013, pp.178-180). Mientras en 1965-1974 la productividad en los Estados Unidos creció al 2,1% anual y Europa al 4,8%, en la década siguiente el incremento fue de 0,9% y 2,9 respectivamente (Dumenil-Levy, 2004, p.30). Esto esconde comportamientos heterogéneos, pues hay gran disparidad entre los servicios y la industria (en Estados Unidos, por ejemplo, entre 1979 y 1986 la productividad del sector servicios creció 0,4% anual y la industria 3%. (Mazier et al., 1999, p.171). Dumenil y Levy (1994, p.36) subrayan que el incremento de la productividad en la industria viene acompañado de un crecimiento de las maquinarias en relación tanto al trabajo como al producto, lo que denota una caída de la rentabilidad por medio de un incremento de la composición orgánica del capital. Esto explica el debilitamiento paulatino en la inversión y en el producto, mayor que el de la productividad. Altvater y Mahnkopf (2002, p.393) recuerdan que la tasa de variación del producto es el resultado conjunto de la variación del empleo y de la productividad; es decir que, si la productividad crece más rápido que el producto, se incrementa el desempleo, algo que se verifica de manera sistemática en las décadas de

1980 y 1990 en los países neomercantilistas. La desocupación deprime los salarios e impulsa la flexibilización laboral, generando un círculo vicioso que refuerza la salida exportadora.

Dada la creciente importancia de los mercados externos, el fenómeno impulsó la interpretación de los salarios como costo por sobre la de componente de la demanda. Este es un quiebre importante frente al fordismo y uno de los factores de disolución del *consenso keynesiano*, como destaca Boyer (2007, p.98). La contracción del mercado interno se torna un problema de segundo orden frente a los objetivos principales de aumentar la competitividad y mejorar la rentabilidad del capital. Paralelamente, el debilitamiento de la demanda reduce las importaciones de bienes de consumo e incrementa el superávit comercial, interpretado en ese esquema como un indicador de éxito.

Los salarios no son el único componente relevante de la competitividad. También importa el costo fiscal, por su incidencia en la distribución del ingreso y la rentabilidad. La política neomercantilista tiene dos direcciones posibles, según las constelaciones sociopolíticas de cada país. Por un lado, la sustitución de impuestos al capital por tributos indirectos. A veces, empero, ese giro resulta técnica o políticamente difícil. Entonces, la presión suele trasladarse a las condiciones de trabajo o los salarios.

Siguiendo las recomendaciones de la teoría de la oferta, los países neomercantilistas suelen acompañar el proceso con políticas monetarias contractivas para controlar los precios, cuyo efecto colateral es la atracción de divisas, lo cual revaloriza la moneda local. Este fenómeno es marcado en algunos países europeos, cuya competitividad se resintió en el largo ciclo de revaluación del euro. Como *contratendencia*, disparó mayor presión sobre el mercado de trabajo, la inversión pública y los gastos sociales, buscando compensar la pérdida cambiaria de competitividad con menores costos laborales y tributarios.

Al compensar la caída del consumo interno con exportaciones, el resultado suele ser un bajo crecimiento del producto, que arrastra a la inversión. Esto genera un fenómeno curioso de sobreacumulación, que combina tasas de ganancia crecientes y debilidad de la inversión productiva. El excedente se vuelca al mercado financiero, acoplándose a las demás fuentes de expansión de las finanzas. Se genera así una plétora de recursos líquidos que, ante la baja absorción interna, impulsa préstamos o negocios rentables en el exterior. ¿Quiénes toman estos fondos? La respuesta conduce al otro polo, el *neoliberalismo financiarizado*.

El neoliberalismo financiarizado

La segunda forma de tamizar los principios del neoliberalismo es la que exacerba el desarrollo del sector servicios y tiene su eje estructurante de acumulación en la esfera financiera. Como contrapartida, se despreocupa de lo que ocurre en la producción de bienes. Las políticas de esta variante combinan la apertura comercial, la liberalización financiera extrema y un tipo de cambio fijo -con la adopción de una moneda externa, la convertibilidad de la moneda local o la fijación pautada y decreciente de devaluación-, utilizado como ancla de los precios. Así, es habitual un realineamiento de los precios relativos, con un avance de los precios de la construcción, los valores inmobiliarios y, sobre todo, los servicios financieros y reales (cf. Musacchio, 2019). Este proceso toma habitualmente la forma de un salto inflacionario y no de una deflación de los precios agropecuarios e industriales. Dos factores explican tal evolución. Por un lado, los precios de los bienes *transables* -los comercializables con el exterior- se referencian en el precio internacional, de modo que no tendrían presión a la baja, aunque tampoco podrían sostener una tendencia alcista. Más importante es el segundo factor; los servicios -especialmente los servicios públicos- elevan sus precios como resultado de la política económica, por dos vías. La hipótesis neoliberal atribuye la inflación a razones monetarias vinculadas a la financiación del déficit fiscal. Por eso, el programa suele empezar con ajustes que incluyen incrementos de las tarifas. El segundo camino se asocia a las reformas estructurales que acompañan el proceso y que suelen avanzar en la privatización. El intento de rentabilizar las empresas públicas para privatizarlas impacta sobre la inflación.

Los incrementos en los precios de los servicios luego de fijar el ancla cambiaria provocan un retraso cambiario, que afecta la competitividad y la rentabilidad de los transables, desplazando del mercado a muchos productores incapaces de soportar la combinación de apertura, retraso cambiario y altas tarifas. Así, sólo resultan viables las actividades con rentabilidad extraordinaria, generalmente por condiciones especiales en la explotación de recursos naturales o sobreexplotación de la mano de obra. La concentración productiva y la racionalización de las empresas a privatizar impulsan, además, la desocupación, no reabsorbida por los sectores en expansión (Musacchio, 2001).

Dos modelos diferentes de financiarización se recortan a partir de estas condiciones. Uno de ellos, más típico de las economías latinoamericanas, combina el escenario descrito con políticas monetarias contractivas, que provocan tasas de interés reales fuertemente positivas. Esto, además de

afectar al crédito productivo, atrae capitales financieros especulativos que provocan temporariamente una sobreabundancia de divisas, agravando las condiciones para la revaluación de la moneda local. La otra alternativa, más común en países de la Eurozona como España, Grecia, Portugal o Irlanda, es la que deviene de la adopción de una moneda común en el marco de un proceso de regionalización que, al menos en teoría, parece tener redes de salvataje suficientes para el caso de turbulencias y, por lo tanto, se produce un descenso relativo de las tasas de interés, que se alinean con las del resto de la región. En este caso, una inflación superior al promedio genera tasas de interés reales más bajas que el promedio, permitiendo una situación más expansiva, con estímulo al crédito privado -tanto para empresas como para familias-, efecto riqueza para los poseedores de activos financieros, ganancias extraordinarias en el sector inmobiliario o en los servicios. La burbuja financiera tiene, entonces, características diferentes a las del primer caso, aunque ejerce el mismo efecto disciplinador sobre el sector de bienes transables, impacta fuertemente en el nivel de endeudamiento y cristaliza un modelo similar de inserción internacional.

Así, se gestan las condiciones para un ciclo que suele combinar intensas aceleraciones iniciales, seguidas de profundas depresiones. La expansión comienza con el programa macroeconómico enunciado, acompañado de iniciativas estructurales como privatizaciones, flexibilización laboral, desregulación, renegociación de la deuda pública o inclusión de la seguridad social, salud y educación bajo la lógica de mercado. La combinación de moneda sobrevaluada, altos intereses y/o un boom inmobiliario estimula el ingreso de capitales especulativos que provocan una burbuja apoyada en el endeudamiento externo. Como contracara, se deteriora la cuenta corriente por un déficit comercial pronunciado, el turismo emisor, crecientes servicios de la deuda externa, transferencias de utilidades empresarias y fuga de ahorros.

El déficit en cuenta corriente se cubre temporariamente con endeudamiento público y privado, que profundiza los desequilibrios y añade riesgos de devaluación y/ o default, que eleva las tasas de interés. Las altas tasas o las burbujas vuelven a afectar al sector productivo desde un ángulo diferente. La elevada rentabilidad financiera desvía inversiones desde actividades productivas rentables pero con menor expectativa de ganancias que la especulación. La consecuencia es una estructura productiva más pobre y concentrada, no por naturaleza sino por la combinación de precios relativos y horizontes de rentabilidad desvirtuados. El deterioro de la economía real marca el pulso de la financiarización.

La duración de la burbuja depende tanto de las condiciones de deterioro interno y la percepción subjetiva del sector financiero sobre el momento adecuado para salir, como de la coyuntura internacional y las políticas de las grandes potencias. Tres ejemplos muestran el quiebre de la burbuja. A comienzos de los 80, el giro en la política monetaria norteamericana disparó la crisis de la deuda y detonó la primera generación de burbujas del neoliberalismo financiarizado. Las turbulencias financieras del último cuarto de los 90 generó un efecto dominó que fue quebrando sucesivamente las burbujas en el sudeste asiático, Brasil, Rusia, y finalmente Argentina, Uruguay y Turquía. Finalmente, la crisis de 2008 descubrió la precaria situación de Europa del sur y derrumbó las burbujas.

En la explosión, la huida del capital financiero genera un masivo endeudamiento estatal, que provee las divisas para la fuga y *socializa* las pérdidas, estatizando aquella parte de la deuda privada que no corresponde a las familias. Harvey (2005, p.18) destaca una diferencia crucial entre el liberalismo tradicional y el neoliberalismo. Mientras en el primero los acreedores que toman malas decisiones deben asumir sus pérdidas, en el segundo los deudores son obligados a asumir los costo de la reprogramación de pagos sin importar el deterioro de las condiciones de vida de la población. El proceso es algo más complejo, pues el Estado del país deudor asume el compromiso de pago en ultima instancia y distribuye la carga en la sociedad con las políticas de ajuste a las que se compromete. El mecanismo consiste en la negociación de créditos con otros gobiernos u organismos financieros, que proveen las divisas necesarias para la salida del capital financiero. Mientras, para solventar la capacidad de repago, el Estado reduce gastos e incrementa la carga tributaria indirecta, liberando a la iniciativa privada actividades estatales por medio de más desregulación o privatizaciones. La asistencia suele condicionarse a la eliminación de barreras o al abandono de las políticas activas existentes. La recuperación es más compleja de lo enunciado por los planes de ajuste, pues la contracción de ingresos, los problemas fiscales y el endeudamiento encadenan un círculo vicioso que impide equilibrar la situación, agravando paulatinamente la crisis.

Dos polos unidos y desequilibrados

Las dos formas del neoliberalismo se excluyen entre sí en un país y en un momento determinado, pues tienen rasgos incompatibles. Sin embargo, ambas cobran sentido en la unidad, pues ninguna puede sostenerse sin la otra. El modelo financiarizado se expande por el ingreso de capitales financieros

acumulados en los países neomercantilistas. Estos, a su vez, se posicionan como exportadores con la creciente demanda de los primeros. Los circuitos comerciales y los flujos de capital se entrelazan y forman parte de una dinámica continua, que asocia a ambos polos.

Una división pautada del trabajo

Los países neomercantilistas concentran los tramos principales de la producción industrial y refuerzan la rentabilidad de sus empresas flexibilizando condiciones de trabajo y salarios y redistribuyendo las cargas del Estado. El golpe sobre el mercado interno dispara estrategias exportadoras y acota las importaciones, lo que da lugar a crecientes suprávit comerciales. La débil demanda deprime la inversión y gesta un contexto potencialmente deflacionario en el que la moneda local tiende a subvaluarse.

Las políticas de los países inmersos en el modelo financiarizado conducen a una revaluación real de la moneda local, lo cual golpea la producción de bienes transables y lleva a masivas importaciones que absorben los excedentes de producción del primer grupo. El déficit se financia con deudas, que absorben los excedentes financieros de aquellos. De ese modo, se gestan las condiciones para burbujas financieras e inmobiliarias especulativas, que potencian las condiciones de base y agravan los desequilibrios. Se gesta así una división del trabajo y un perfil productivo que puede estar sometido a una lógica estricta del mercado u orientado regionalmente por procesos de integración o acuerdos de librecomercio. En general, esas dos últimas variantes tuvieron influencia en la configuración de espacios regionales de articulación, especialmente en el caso de la Unión Europea.

Las políticas del modelo financiarizado tienen también un efecto disciplinador sobre los trabajadores de los países neomercantilistas, pues las diferencias entre países con una gran brecha del standard de vida genera una presión sobre salarios y condiciones laborales. Los grandes conglomerados amenazan con migrar el proceso productivo al otro polo para mejorar la competitividad. Si logran bajar los costos salariales, acentúan la devaluación real en los países neomercantilistas y profundizan aún más los desequilibrios externos.

La restricción externa y la transferencia de riqueza

La imposición de políticas de corte neoliberal-financiarizado suelen apoyarse en debilidades estructurales preexistentes, y agrava los problemas de largo plazo en los balances de pagos. Es decir, revelan una restricción externa sistémica, que induce problemas de crecimiento, crisis recurrentes y bloquea la acumulación de capital y el desarrollo de las fuerzas productivas.

Se trata, entonces, de países que pueden ser caracterizados como subdesarrollados. De allí que, aunque las dos vertientes se presentan como caras de una misma moneda, enhebran una relación asimétrica y desequilibrada, que queda expuesta en los momentos de crisis. Entonces, los países neomercantilistas suelen enfrentar un estancamiento y una repatriación de recursos líquidos que amortiguan las crisis financieras, descargando sobre otros los problemas más negativos. En el otro grupo, la salida del capital financiero provoca una explosión de la burbuja, que dispara una crisis financiera e inmobiliaria. Pero además, interrumpe la financiación del déficit en la cuenta corriente, y genera una crisis en la capacidad de pagos. La fuga de capitales obliga al Estado a conseguir divisas y a negociar desde una posición de debilidad con prestamistas, funcionarios de estados acreedores y organismos internacionales. Así, deben aceptar condicionamientos que implican a) el rescate de los grupos financieros externos e internos en retirada; b) ajustes que descargan la crisis sobre asalariados y jubilados, así como sobre educación, salud o ciencia y tecnología; y c) políticas neoliberales acordes a la fase del ciclo. La amenaza de interrupción de la ayuda suele bastar para aceptar los condicionamientos incluso con la desaprobación o resistencia de la mayoría de la población, con el debilitamiento ostensible de la calidad democrática, vulnerada reiteradamente con represión o incluso con el quiebre del Estado de derecho.

Las crisis descubren la tendencia del neoliberalismo de generar una permanente sobreacumulación conjugada con desempleo, sin mecanismos para articular virtuosamente a ambos, lo cual deriva en una desvalorización del capital (cf. Harvey, 2005, p.73). La periodicidad convierte a esas desvalorizaciones violentas en un mecanismo de regulación que, con destrucción de capital ficticio, reabsorbe las tensiones y permite recomenzar el ciclo. Por eso el neoliberalismo, como genérico, incluye la recurrencia de crisis como un mecanismo especial del dispositivo de regulación (Becker, 2003). Siendo cierto, el mecanismo no agota la descripción, pues no remarca las desigualdades en la capacidad de reacción, ni en las enormes transferencias de recursos que dispara y le añade un factor de peso a la relación desarrollo-subdesarrollo.

En realidad, ese factor se entiende desde las fases expansivas con sobreacumulación. La burbuja financiera en el polo financiarizado drena capital líquido y conforma una demanda de productos industriales. Mientras potencia los mecanismos “tradicionales” de intercambio desigual polarizando el perfil del comercio internacional, desarrolla sectores de servicios con rentabilidad extraordinaria, transferida parcial o totalmente hacia el polo desarrollado vía remisión de utilidades, regalías, derechos de

propiedad intelectual o simplemente fuga. El endeudamiento creciente nutre también los servicios de la deuda que -por riesgo cambiario y de default- sube más que proporcionalmente. Las vidriosas opiniones de las calificadoras de riesgo incrementan aún más las primas de riesgo. Así, los canales de transmisión del excedente de los países subdesarrollados se amplían y, con ellos, la polarización del desarrollo de las fuerzas productivas. Las estadísticas de las cuentas corrientes reflejan que los países subdesarrollados padecen cada vez menos un problema de generación de excedentes y cada vez más la fuga del ahorro por las vías mencionadas. El subdesarrollo no se afirma ya sólo en un problema de bajos excedentes, sino de retención de los excedentes generados.

Economía (y) política del subdesarrollo

Surge entonces la pregunta por los actores sociales activos en la configuración de la relación asimétrica. En general, las políticas son impuestas en negociaciones por acuerdos externos o por los organismos financieros que aprovechan la debilidad estructural señalada. Eventualmente, son acompañadas con un disciplinamiento interno con la interrupción del orden democrático, por agudizamiento de las tensiones internas con crisis hiperinflacionarias y por campañas mediáticas que presentan estas medidas como las únicas viables. También ocurre que la tecnocracia y una parte de los grupos dominantes de estos países, además de beneficiarse directamente del proceso, están formadas en las teorías que proponen analíticamente las ventajas de estas políticas. Algunos analistas apuntan la existencia de una clase dominante transnacional que articula a sectores influyentes en las políticas nacionales (cf., van der Pijl, 2012; Plehwe et al., 2006). Es decir, en el diseño y la ejecución confluyen actores externos e internos que conforman una parte relevante de la clase dominante local y actúa como apéndice de los intereses financieros.

Las políticas imponen, además, un entramado legal que quita responsabilidades, funciones e instrumentos al Estado e imponen un marco institucional coronado por los organismos internacionales, donde se codifican las prácticas admitidas y rechazadas, sellando el sistema de relaciones esquematizado. Se establecen, además, las penalidades para quienes vulneren el esquema adoptado *voluntariamente*. En última instancia, la normativa internacional crea instrumentos externos a las clases dominantes locales que la adoptan, procurando hacer irreversible el esquema y estabilizar legalmente la dinámica desequilibrada de la relación entre clases y sectores, así como el locus de cada nación en el mundo. Es decir, tiende a

anclar la relación desarrollo-subdesarrollo, restringiendo los corredores de salida.

En ese esquema juegan un rol especial los acuerdos de librecomercio, la forma más elaborada y de más difícil reversibilidad, pues impone restricciones profundas sobre el núcleo básico de instrumentos del Estado. Estos acuerdos no apuntan, pese al título, a liberar el intercambio, sino a restringir el rol regulador del Estado en aspectos como patentes, derechos de propiedad, derechos sobre la naturaleza, regulación de inversiones, control sobre el medio ambiente o compras gubernamentales. Son, en principio, acuerdos entre estados en el marco del derecho internacional público. Sin embargo, su objetivo principal consiste en forzar la liberalización concediendo a actores privados (no signatarios) que se consideren afectados por determinadas medidas de algún estado a accionar en tribunales externos (Klimenta et al. 2014, p.11). Colocan, pues, a los conglomerados transnacionales en una supuesta igualdad con los inversores locales, algo que, en la práctica, deviene en derechos mayores, pues los acuerdos tienden a imponer standards laborales, ecológicos y normativos en línea con la cota más baja de la región. Simultáneamente, limitan las políticas estatales activas, especialmente en el campo industrial, consolidando una división de trabajo e impidiendo el desarrollo de nuevos perfiles productivos por afuera del mercado. Finalmente, legitima las reclamaciones por políticas económicas soberanas que eventualmente ocasionaren pérdidas presentes o futuras a conglomerados transnacionales. En buena medida, los acuerdos de librecomercio intentan sacar de la matriz de decisión a los estados. Si suponemos que los estados deberían ser, en un modelo democrático, la caja de resonancia de las aspiraciones de las mayorías de una comunidad, los acuerdos de librecomercio constituyen otro golpe fatal -junto a la liberalización financiera- contra la autodeterminación y el funcionamiento de la democracia. Las políticas económicas pasan a ser el resultado del consenso entre los países hegemónicos, los organismos internacionales y los grandes conglomerados empresarios que forman la columna vertebral de las políticas neoliberales y tienen en el funcionamiento del sistema multiforme analizado una de sus fuentes principales de acumulación de riqueza. Se trata, pues, de congelar una distribución global del ingreso polarizada, degradando estándares laborales, ecológicos y sociales, haciéndolos irreversibles o generando costos de salida enormes. Simultáneamente se consolida la ruptura entre el espacio de emisión de las normas legales e institucionales y el lugar de producción de los conflictos, posicionando de una forma privilegiada a quien puede expandirse en todo el espacio y dislocar también sus estrategias.

La cuestión nos pone en la pista de una problemática mayor, que Harvey (2005, p.80) ha denominado los sistemas territoriales de administración del Estado y que recoge el vínculo entre el orden económico y las instituciones políticas, buscando esquematizar algunos cambios producidos en el funcionamiento institucional con el advenimiento del neoliberalismo. En esa dirección bucea Jessop (1995) cuando enfoca la gestación de tres tendencias en esa transición: a) una tendencia general a la *desnacionalización del Estado*, o, más precisamente de la estatalidad, plasmada en el paulatino vaciamiento de funciones del Estado y su reorganización en otros niveles (subnacional, supranacional y translocal); b) una *desestatización de los regímenes políticos*, con la acentuación de la cooperación de organizaciones gubernamentales, para-gubernamentales y no gubernamentales, donde el Estado es un *primus inter pares*; y c) una *internacionalización del estado nacional*, que recoge la creciente influencia del contexto externo en sus decisiones, así como a la extensión del campo de negociación interna hacia factores externos (Jessop, 1995, pp.11-12). Este tipo de clasificaciones debe tomarse con cierto cuidado. Por un lado, la existencia de “agujeros territoriales” como los paraísos fiscales muestran una cara mucho mas extrema en la licuación del poder de los estados. Pero algunas propuestas radicales, como el plan Dornbusch-Caballero, que pretendía poner en 2002 a la economía argentina bajo conducción de administradores externos, también señalan algunos límites. En ellas se expone una contradicción cruda entre una lógica capitalista y una lógica territorial que no advierte la existencia de tres niveles espaciales diferentes y parcialmente superpuestos, cuyas intersecciones se modifican de un modelo de desarrollo al otro. El orden espacial articula el territorio de los circuitos de acumulación; el del espacio o los espacios de la regulación; finalmente, la territorialidad de las instituciones de gobierno. El neoliberalismo ha descentrado el funcionamiento de la territorialidad política, de la negociación salarial y del capital. Ese corrimiento permite el despliegue de las diferentes formas, asegurando la rentabilidad extraordinaria del capital pero poniendo en riesgo la reproducción de largo plazo del sistema, cuestionado hoy por la profunda crisis.

¿En la crisis final?

La crisis iniciada en 2007 parece haber asestado un golpe duro al neoliberalismo. Los indicadores económicos denotan el estancamiento y el riesgo de una depresión con deflación. La resistencia social, aunque

localizada, tiende a extenderse. Los lazos espaciales entre países están sufriendo transformaciones significativas.

Uno de los rasgos salientes es la escala de la sobreacumulación. Si la crisis deprimió aún más a la inversión productiva, los afinados mecanismos de descarga de sus efectos polarizaron más el ingreso funcional y espacialmente. La tendencia a la sobreacumulación estructural tendió a agudizarse con la crisis. Simultáneamente, la crisis de la variante financiarizada parece no tener fin y jaquea el sostenimiento del Estado como institución política estructurante. Las excepciones parciales fueron de algunos países sudamericanos que desde comienzos del milenio abandonaron el modelo neoliberal. La mayoría de quienes lo mantuvieron -especialmente el sur europeo- no logran recuperarse. De Bernis apuntaba que una de las claves en la relación desarrollo-subdesarrollo es el límite implícito existente para los países desarrollados: la persistencia temporal de la relación exige respetar la existencia misma de los países subdesarrollados, siendo el traspaso de dicho límite un síntoma de descomposición y crisis terminal. Desde esa perspectiva, se puede suponer que la situación actual se asemeja a éste último e indicaría que el neoliberalismo está en su etapa descendente de la curva.

Suele destacarse en las relaciones internacionales que las etapas de agotamiento de un modelo de vinculación -y de un modelo de desarrollo- se asocia a una creciente competencia entre los participantes mayores. La reaparición de viejas potencias como Rusia y China, mientras se agudiza sin éxito la búsqueda de acuerdos es, también, síntoma de una paulatina desestructuración espacial de los circuitos productivos y de acumulación. La creciente competencia interimperialista también indica que no estamos en una coyuntura descendente dentro del neoliberalismo, sino en una crisis más profunda.

En ese marco, algunos procesos de integración regional, característicos del modelo neoliberal, están siendo cuestionados radicalmente. En especial el modelo de manual, la Unión Europea, agrava su crisis día a día. El quiebre de la asociación entre el polo neomercantilista y el polo financiarizado; la resistencia social en muchos de los países integrantes; el paulatino corrimiento de la estrategia económica espacial de la potencia principal, Alemania; el inicio de la diáspora con el Brexit; y sobre todo la ineficacia del endurecimiento de las políticas neoliberales para conjurar la crisis denotan que Europa se enfrenta a un cambio en el perfil de integración y en el modelo de desarrollo, o a una disolución como bloque.

Algunos cambios tecnológicos también empiezan a dejar su impronta en el proceso productivo, gestando nuevos encadenamientos espaciales,

posibilidades de organización del proceso de trabajo y sectores dinámicos. La inmadurez del proceso implica, por supuesto, un impacto más desestructurante del ahora viejo paradigma tecno-organizativo neoliberal que un nuevo modelo en ciernes. Pero este factor debería ir ganando en importancia mientras despliega su potencial.

Como contrapeso, la persistencia de clichés sobre el buen *savoir faire* de las políticas inspiradas en parámetros neoliberales, la persistencia del capital financiero como un momento dominante del proceso económico y como actor político central, el sostenimiento de una relación asimétrica entre desarrollo y subdesarrollo, entre otros factores, sostienen la aplicación de políticas neoliberales. En este marco, la crisis y las tensiones deberían continuar profundizándose por un tiempo prolongado.

Lista de referencias

- Altwater, E. y Mahnkopf, B. (2002). *Las limitaciones de la globalización*, México.
- Altwater, E. y Mahnkopf, B. (2008). *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política informal*. Lanús.
- Alvarez, I.; Luengo, F. y Uxó, J. (2013), *Fracturas y crisis en Europa*, Buenos Aires, Eudeba.
- Becker, J. (2003), *Beiderseits des Rheins. Regulationstheorie und emanzipatorische Politik*, en Brand, U. y Raza, W. (Hrsg), *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, Münster.
- Becker, J. (2008), *Der Drang nach Osten. Wirtschaftliche Interessen und geopolitische Strategien*, en *Kurswechsel* 4/2008, Viena.
- Bieling, H. J. (2007), *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Bohle, D. (2006), *Race to the bottom? Die Dynamik der Konkurrenzbeziehungen in der erweiterten Europäischen Union*, en *PROKLA*, Heft 144 Nr 3, septiembre.
- Boyer, R. (2007), *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*, Buenos Aires.
- Boyer, R. (2008), *A finance-led growth regime?**, en ERTURK, I. et Al., *Financialisation at work*, Nueva York.
- Brand, U. y Raza W. (Eds) (2003), *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, Münster.
- Dumenil, G. y Levy, D. (2004), *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge.
- Dumenil, G. y Levy, D. (2011), *The Crisis of Neoliberalism*, Cambridge.
- Eichengreen, B. (2008), *Globalizing capital. A history of the international monetary system*, Princeton.
- Freyssinet, J. (2007), *El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de Europa occidental*, San Martín.
- Furceri, D. y Loungani P. (2015), *Capital Account Liberalization and Inequality*, WP/15/243, International Monetary Fund, Nueva York.

- Harvey, D. (2005), *Spaces of neoliberalisation: Towards a theory of uneven geographical development*, Munich.
- Harvey, D. (2005b), *A brief history of the neoliberalism*, Oxford.
- Hirsch, J. (1986), *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*, Hamburgo.
- Hirsch, J. (2002), *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*, Hamburgo.
- Huffschmid, J. (2002), *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, Hamburgo.
- Hyman, R. (2007), *How can trade unions act strategically?*, en *Transfer*, vol 13 No. 2, Bruselas, European Trade Unions Institute.
- Jessop, B. (1995), *Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa*, Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft Nr. 5, Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Marburg.
- Jessop, B. (2002), *The future of the capitalis State*, Cambridge.
- Kannankulam, J. y Georgi, F. (2014), “Varieties of capitalism or varieties of relationship of forces?” *Capital & Class* 38/1, pp. 50-71.
- Klimenta, H., Fisahn, A., et al., *Die Freihandelsfalle. Transatlantische Industriepolitik ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP*, Hamburgo.
- Lapavitsas, C. (2013), *Profiting without producing*, London.
- Lipietz, A. (1997), “O mundo do posfordismo”, en *Indicadores económicos FEE* V. 24, N°4, pp 80-130.
- Mazier, J., Basle, M. y Vidal, J. (1999), *When economic crises endure*, Londres/Nueva York.
- Musacchio, A. (2001), “Neoliberalismo y neomercantilismo: las similitudes del debate en Argentina y Alemania y la evaluación de sus resultados recientes”, en *Indicadores Económicos FEE* 1/01, Porto Alegre. Pp. 97-136
- Musacchio, A. (2011), *Acumulación regulación e integración: la experiencia europea de la posguerra a la crisis actual*, Tesis doctoral inédita.
- Musacchio, A. (2012), “Las transformaciones en la integración europea y su impacto sobre la acción sindical”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* No. 39-40, Buenos Aires, 2012.
- Musacchio, A. (2013), “El ajuste: origen de la crisis europea”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 173 (44), abril-junio 2013. Pp. 79-104.
- Musacchio, A. (2018), “El desarrollo en tiempos de neoliberalismo”, en *Coyuntura y Desarrollo* Nr. 385.
- Musacchio, A. (2019), „Die Formen des Neoliberalismus und die Entwicklungsproblematik“, *Zeitschrift Marxistische Erneuerung* Nr. 118, Junio.
- Musacchio, A. (2019b), “Neoliberalismo, inserción internacional y financiarización: Argentina y Portugal desde una perspectiva comparativa”, ponencia presentada en las XII Jornadas de Economía crítica, Córdoba.
- Plehwe, D., Walpen, B. y Neunhoeffer, G. (2016), *Neoliberal Hegemony. A Global Critique*, Oxon.
- Plehwe, D. (2011): “Transnational discourse coalitions and monetary policy: Argentina and the limited powers of the “Washington Consensus”, *Critical Policy Studies*, 5:2, 127-148.
- Rapoport, M. y col. (2000), *Historia Económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires.
- Raza, W. (2007), *European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Fora?*“, en *Blaas, Wolfgang y Becker, Joachim* (eds.), *Strategic arena switching in International trade negotiations*, Hampshire.

- Rodrigues, J., Santos A. y Teles N. (2016), *A financiarização do capitalismo em Portugal*, Lisboa, Actual.
- Unger, B. (Ed.) (2015), *The German Model, seen by its neighbours*, Utrecht.
- Van Der Pijl, K. (2012), *Transnational classes and international relations*, Londres.
- Wolf, M. (2015), *The shifts and the shocks*, Londres, Penguin.

Historia de dos ciudades: Atenas y Buenos Aires

The tale of two cities: Athens and Buenos Aires

Kunibert Raffer*

RESUMEN

Argentina y Grecia fueron víctimas del neoliberalismo: liberalizaron, desregularon, y renunciaron a una política monetaria y cambiaria propia. Hasta el estallido de sus crisis, ambos países fueron presentados como exitosos; en los dos casos, el Fondo Monetario Internacional y sobre todo la Unión Europea en Grecia, tuvieron gran culpa de la crisis. Sin embargo, Argentina gozó de mejores condiciones para salir de ella y defender el bienestar de su pueblo, hasta que un nuevo gobierno cambió radicalmente las políticas. Y aunque Grecia tuvo la ventaja de mantener su propia jurisdicción, la Unión Europea torpedeó esa prerrogativa.

Palabras clave: neoliberalismo, Argentina, Grecia, Unión Europea.

ABSTRACT

Argentina and Greece were victims of neoliberal policy: they liberalized, deregulated and quit their own monetary and exchange rate policy. Both were presented as successful until the crisis; the International Monetary Fund and the European Union are extremely guilty of the crisis. However, Argentina enjoyed better conditions to get out of the crisis and to defend the welfare of its people until a new government fundamentally changed policies. Although Greece had the advantage of maintaining its own jurisdiction, the European Union torpedoed that prerogative.

Keywords: neoliberalism, Argentina, Greece, European Union.

Fecha de recepción: 29 de octubre de 2019
Fecha de aceptación: 27 de noviembre de 2019

* Profesor en la Universidad de Viena.

Introducción

Las crisis de deudas soberanas exhiben, inevitablemente, rasgos comunes -aun más que en el libro de Dickens- y también diferencias. En particular, es frecuente comparar la crisis griega con la crisis argentina, por sus numerosas semejanzas. Sin embargo, también existen distinciones cruciales, sobre todo en la posición jurídica más favorable de Grecia frente a sus acreedores, puesto que cerca del 90% de su deuda se emitió bajo jurisdicción griega. Pero el país fue forzado a no usar la ventaja de esas deudas de triunfo debido a la presión ilegal de miembros poderosos de la eurozona, preocupados en proteger a sus bancos y a sus presupuestos en el corto plazo, dejando intencionalmente las pérdidas a las administraciones posteriores, con la esperanza de que fueran de otros partidos políticos.

Esos miembros poderosos no apoyaron a sus bancos por la vía de subvenciones nacionales, como hubiesen debido, si los querían socorrer a pesar del mercado, si no que decidieron que el pueblo griego y los contribuyentes del resto de la eurozona pagaran sin más, en lugar de ayudar a Grecia. Con el aumento de las deudas griegas en relación al PIB causado por la *operación de rescate* por parte de los otros miembros de la eurozona, se constata que Grecia tiene deudas aún más impagables. Por eso, los y las contribuyentes de los países “acreedores” pagarán finalmente la mayor parte de esas deudas. Se entrecomilla acreedores porque se trata de deudas impuestas a Grecia en una situación de emergencia, en contra de los intereses de ese país y también en perjuicio de los contribuyentes de los países *acreedores* y del mercado mismo. Esas pérdidas se efectivizarán cuando los actuales responsables ya no estén activos, tal vez ello puede explicar mucho.

Esta contribución analiza las semejanzas y diferencias entre las crisis de deuda de los dos países. Los paralelismos se asientan en los siguientes rasgos:

- i) el país o gobierno tomó las deudas para financiar sus gastos;
- ii) el país abandonó las políticas monetarias y cambiarias autónomas;
- iii) el país disfrutó de un acceso fácil a los mercados de capital hasta la crisis;
- iv) antes de la crisis los *spreads* evolucionaron de forma similar;
- v) los dos incurrieron en el pecado original regulatorio: liberalización de las economías y desmantelamiento de regulaciones esenciales e importantes;
- vi) sobre-optimismo oficial;
- vii) los *shocks* externos fueron los principales factores que desencadenaron las crisis;

- viii) bloqueo de las cuentas bancarias de los habitantes (llamado *corralito* en Argentina);
- ix) dilación de la quiebra por el sector público, particularmente en el caso griego.

Las diferencias, igualmente muy importantes, son:

- i) la jurisdicción competente o estipulada de la deuda soberana;
- ii) la dimensión de las intervenciones públicas y la culpabilidad del sector público;
- iii) la membresía en una zona de moneda común en Grecia y el régimen cambiario fijo en Argentina;
- iv) crecimiento y mejora de la economía después del recorte de las deudas en Argentina; miseria y subdesarrollo económico causado por la *troika* en Grecia.

Los paralelismos

Grecia: una crisis latinoamericana

Como en Argentina (ver Calcagno 2017), o en la mayoría de los países de América Latina antes de 1982, con excepción de Chile, las deudas griegas eran estatales. Eso es una diferencia importante con la llamada segunda generación de crisis de deudas soberanas, como la de Chile en 1982, Asia en los años 1990, Irlanda, España o Portugal, en las que el gobierno cargó con la cuenta socializando las deudas privadas de los bancos especuladores fallidos. Únicamente Islandia no cedió a la presión internacional y no rescató a los especuladores con fondos públicos. Por el contrario, protegió a su población (cf. Bohoslavsky 2016), y así superó de una manera rápida y exitosa la mayor crisis de su historia, con deudas de unas 10 veces su PIB.

En el caso griego, debe señalarse que, a diferencia de lo que se afirma oficialmente, nunca existió una eurocrisis, un peligro de que el euro pudiese fracasar, ni, pues, una necesidad de intervenir en Grecia para salvar a la moneda común, violando la famosa *cláusula de no rescate*”, del artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si así fuese, la insolvencia de estados de los Estados Unidos hubiese hecho fracasar al dólar desde tiempos inmemoriales. Como el artículo 125, la Constitución estadounidense también prohíbe un rescate federal. Su 11ª Enmienda otorga a los estados una posición similar a la del artículo 125 de la eurozona. Sin embargo, Estados Unidos y el dólar todavía existen a pesar del no rescate.

Tampoco hubo ninguna *solidaridad con los griegos* -fraseología oficial de la Unión Europea (UE)- pero sí solidaridad con la banca, incluso con los banqueros, a través de las gratificaciones, y con los inversores especulativos en general.

Es innecesario notar que el Tribunal de “Justicia” *de la* Unión Europea (*¡nomen est omen!*) no tardó en declarar servicialmente la clara violación del Tratado en el caso griego como legal (cf Raffer 2014, p.162). Su ilógica estupenda honraría a los tribunales de Corea del Norte. Afortunadamente ese Tribunal no tiene jurisdicción sobre los derechos humanos en Europa. Si no fuera así la tortura ya se hubiera declarado legal, por supuesto únicamente si se torturase en nombre del interés de la UE definido por la UE.

Cabe mencionar que las crisis en Grecia y los otros euro-países son totalmente diferentes. No hay uno sino dos tipos de crisis muy diferentes: el sobreendeudamiento del Estado en Grecia y la socialización forzada de la deuda en todos los demás países de la eurozona. Con dos tipos de crisis una única respuesta -austeridad- no es adecuada, como Islandia comprobó. Los miembros poderosos cuyos bancos se sobreendeudaron forzaron a los países deudores a pagar los errores de los reguladores, de los políticos de la UE, de la banca y de los especuladores en perjuicio de su población inocente. Esa conducta es siempre igual en todos los casos de insolvencia soberana en países non-poderosos después de 1982. Sobreendeudarse es inevitable en la eurozona, ya que los países con balanzas de pagos negativas no pueden defenderse, y hay países -en realidad hay un solo país- con balanzas de pagos muy positivas gracias a una moneda común pésimamente diseñada.

Toda la eurozona es una construcción para aumentar las exportaciones alemanas por la vía de una moneda común. Es obvio que ese sistema debe fracasar finalmente: es muy claro que las deudas del Target2 nunca podrían saldarse. En 2018 el diario alemán *Handelsblatt* cuantificó el balance positivo del Bundesbank en casi un billón de euros. Italia sola adeudaba casi la mitad, pero las deudas del Target2 no se incluyen en las estadísticas oficiales de deudas. La quiebra de Italia y un *default* del Target2 serían el golpe mortal a este sistema *Mickey Mouse*. Económicamente eso significa que los alemanes pagarían finalmente sus propias exportaciones, una solución singularmente idiota a largo plazo.

El abandono de políticas monetarias y cambiarias autónomas

Aunque las situaciones se diferencian, ya que la membresía en la eurozona es vinculante mientras que un régimen de tipo de cambio fijo es (más o menos, si el FMI lo *sugiriese*) voluntario y cada país puede terminarlo

de inmediato y sin restricciones contractuales, un paralelismo en las políticas de Grecia y Argentina es que ambos países abandonaron políticas monetarias y cambiarias autónomas, al menos por un tiempo. En Argentina el peso se ancló al dólar, por consejo del FMI, cuya medicina favorita por aquel tiempo fue esa política cambiaria. No lo es más actualmente. Cabe señalar que el organismo se deshizo en elogios de las políticas económicas de ambos deudores cuando ya se estaban derrumbando. En Argentina el *consejo* del FMI causó daños económicos y sufrimientos a gran escala.

En ambos casos el abandono de la política monetaria propia fue exitoso a corto plazo -Argentina desde 1991, Grecia desde 2001- y con el objetivo de reforzar la disciplina fiscal. Tal vez en menor medida en Grecia, donde las estadísticas fueron claramente falsificadas. Se podría discutir si reforzar la disciplina fiscal fue realmente el motivo impulsor en Grecia, o si el país seguía otros fines, como un acceso más barato a los mercados de capital, muy importante para Grecia considerando su endeudamiento, o el móvil muy importante para los políticos de formar parte de un club *distinguido* dentro de la UE. Debe mencionarse que el club también se alegró de crecer con el ingreso de Grecia, aún si todas las estadísticas alertaron en contra y fue clarísimo que ellas se falsearon -arrogancia de una clase política sabiendo que nunca va a asumir su responsabilidad, especialmente su responsabilidad financiera, por sus decisiones imprudentes. De todos modos, la disciplina fiscal desmesurada es un elemento principal de la eurozona, que evoca las políticas malsanas de los años treinta del último siglo. Ya se puede ver que la política de austeridad impuesta por la UE -por Alemania en particular- está produciendo el renacimiento de fuertes movimientos de la derecha.

Como miembro de la eurozona Grecia ya no tuvo su propia moneda y lógicamente no pudo devaluar. Eso tornó necesario disminuir salarios e ingresos, y también lleva a la desintegración social, si se niega al país una solución civilizada del sobreendeudamiento, como un proceso de insolvencia o una solución informal de reducción de deudas. Es claro que la cláusula de no-rescate exige lógicamente una reducción, formal o informal. Una reducción de cualquier tipo está en sintonía con la cláusula de no-rescate.

Argentina pudo devaluar después de abandonar su régimen cambiario fijo, una ventaja enorme. El país pudo proponer una quita a sus acreedores. Después de que la mayoría de sus acreedores aceptaron su *oferta* unilateral de pagar un 70% - en 2003 la primera oferta en Dubai propuso una reducción de 75 por ciento y no pago del interés acumulado-, la economía argentina mejoró y su PIB creció fuertemente. Los acreedores que aceptaron certificados indexados al PIB se beneficiaron de esta recuperación. Pero esa opción nunca existió para Grecia debido a la presión ilegal de otros miembros

de la eurozona y de la propia UE. La economía griega empeoró drásticamente.

Acceso fácil a los mercados de capital hasta el momento de la crisis

Ambos gobiernos se sobreendeudaron, y pudieron hacerlo justamente debido a la liberalización y desregulación, y, no menos importante, a causa del sobre-optimismo injustificado del sector público. El *euromercado* antes de 1982, más o menos desregulado por aquel entonces, con sus tasas de interés negativas, alentó a los países del sur a pedir prestado en forma despreocupada. Décadas después Grecia pudo endeudarse de manera fácil y barata por su membresía en la moneda común y por los graves errores regulatorios de la UE, en especial aunque no únicamente, debido a la ponderación de riesgo cero, que, al clasificar la deuda griega como segura, atrajo créditos dirigidos al país -errores del capital discutidos más en detalle abajo y errores causado por los burócratas despiadados de la UE-.

Evolución de diferenciales antes de la crisis

Argentina y Grecia fueron exhibidos como casos de éxito de la política neoliberal, en particular por parte del FMI y de la UE en el caso heleno. Por consiguiente, los diferenciales de las tasas de préstamos (*spreads* en inglés) bajaron. En la eurozona hubo una tendencia obvia a un mercado *uni-spread* (uni-diferencial) en los años previos a la crisis, como lo admitió hasta la Comisión Europea (2011, p.8; cf también Raffer 2017, p.72). A pesar de la cláusula de no rescate y de la trayectoria de las deudas soberanas, la UE sostenía incluso en el nudo de la crisis que un miembro del euro no podría tornarse incapaz de pagar. A consecuencia de las afirmaciones desorientadoras de la UE los diferenciales de la deuda griega se hicieron demasiado pequeños. Sin embargo, debe preguntarse por qué no hubo un mercado uni-diferencial. Si verdaderamente el riesgo de todos los países miembros del euro era nulo, como se afirmó a menudo oficial y públicamente, un diferencial positivo sería injustificado. Una ponderación de riesgo cero hubiese sido correcta, suponiendo que la UE no mintiera, un supuesto totalmente fuera de lugar. Las tasas de interés no correspondieron al verdadero riesgo, un fallo del mercado causado por el sector oficial que llevó a los países de la eurozona a endeudarse demasiado barato, atrayendo inversores engañosamente, con el resultado de cargas de deuda excesivamente incrementadas. Especialmente en el caso de Grecia los mercados fueron engañados. Hasta la crisis el FMI y la UE jugaron un papel importante, deformando la verdadera situación, y distorsionando los

mecanismos del mercado, estimularon a los prestamistas a una asignación equivocada de recursos, que al fin agravó los daños. Sin consecuencia alguna, los entes multilaterales ayudaron por lo menos a producir crisis que podrían haberse evitado o prevenido. Este es el problema principal de la UE: funcionarios incompetentes y aparentemente desinteresados del bienestar del pueblo.

El pecado original regulatorio

Argentina y Grecia liberalizaron sus economías y dismantelaron regulaciones esenciales e importantes.

Debe señalarse que la ola neoliberal fue global. Prácticamente todos los países -con excepciones como China o Malaysia (cf Pircher 2017) después de la crisis asiática -otra crisis neoliberal- desregularon y liberalizaron. Es interesante que hoy en día, después de la *Gran Crisis* financiera, se desregula nuevamente. Como reportó el *Washington Post* del 6 de abril de 2019, los republicanos en Estados Unidos descartaron las reglas prudentiales implementadas después de la Gran Crisis de especulación de pocos años atrás. Entretanto la banca nuevamente está otorgando créditos extremadamente arriesgados a corporaciones, gracias a las desregulaciones. No hay problema, los políticos recibieron contribuciones generosas a sus campañas, según el *Washington Post*, y los contribuyentes pagarán otra vez todo incluso las gratificaciones de los banqueros.

En el caso argentino la crisis fue simplemente la consecuencia de las políticas promulgadas muy apasionadamente por el FMI de dismantelar el estado. Con políticas monetarias suprimidas por el régimen de tipo de cambio fijo, y otras políticas económicas restringidas por la liberalización, los mercados y los inversores que saben todos tanto y son infalibles -según la ideología neoliberal- no pueden sino optimizar el bienestar de todos.

En el caso griego el comportamiento erróneo e incorrecto del sector público, incluso de varios gobiernos del país, fue aún más grave y mucho peor, como se puede leer más abajo. A pesar de saber que las estadísticas eran falsificadas, la eurozona aceptó a Grecia como miembro con orgullo. Así se produjo una tragedia griega.

Bloqueo de las cuentas bancarias de la población

En ambos países los gobiernos impusieron limitaciones a la libertad de los ciudadanos para disponer de su propio dinero depositado en la banca. Económicamente se puede hablar de de un perjuicio muy grave del derecho de propiedad.

En 2001 el presidente Fernando de la Rúa decretó el llamado *corralito* como medida de emergencia, en primer término limitó el retiro de efectivo, y luego congeló los depósitos de los ahorristas. En Argentina por lo menos hubo reclamos judiciales, sin demasiado éxito.

En 2015, Grecia hizo lo mismo, aludiendo a la misma razón. Inquietos por la situación, los titulares de las cuentas bancarias habían retirado mil millones de euros. Como un euro *griego* no se puede distinguir de un euro de un país acreedor, se violó el derecho de propiedad para detener esos retiros. Como en Argentina, no se permitieron las transferencias al extranjero.

En ambos países se hizo pagar a la gente *común* e inocente la catástrofe generada por el sector público y los supervisores multilaterales.

Shocks externos

En ambos casos shocks externos finalmente desencadenaron las crisis. En Argentina el shock externo fue la crisis de Brasil en 1999; en Grecia fue la crisis financiera de 2008. Sin embargo, la declaración oficial de que la relación nueva (o correcta) deudas/PIB en realidad era mucho mayor que la oficialmente declarada, fue finalmente el disparador. Una nota breve: Grecia nunca cumplió con las reglas de Maastricht, sin embargo, no hubo reclamos de los guardianes de esos indicadores. Esto no puede interpretarse sino como hipocresía, o, en otros términos, como una prueba de que los indicadores de Maastricht no sirven nada más que para imposibilitar las políticas keynesianas que produjeron una era de prosperidad históricamente inigual para el pueblo, y no solo para unos pocos políticos, eurócratas y ricos (Raffer 1998). Por consecuencia debe constatar que las políticas de la UE de hoy son de la misma madera que las políticas de los años 1930. Objetivamente dan apoyo al renacimiento de partidos muy derechistas y apuntalan su éxito. Un éxito alemán, como lo formuló un político alemán: se habla de nuevo alemán en Europa.

Los datos oficiales -y probablemente embellecidos- confirman lo antedicho. Según Eurostat la relación deudas/PIB en la eurozona era 87 por ciento en 2017. Por supuesto, algunos miembros tenían menos del 60 por ciento también. Sin embargo, si un límite de 60 fuese necesario, la eurozona ya hubiese colapsado. Ni siquiera Alemania, el país tan ansioso de obedecer e imponer Maastricht, tuvo nunca una relación de menos de 60 por ciento de deuda/PIB desde 2003, según Eurostat.

Las diferencias

Jurisdicción establecida en la emisión de deuda

Una diferencia inmediatamente obvia es la jurisdicción estipulada. En el caso de la gran mayoría de las deudas de Grecia se establece la jurisdicción griega; esto es ventajoso porque Grecia puede cambiar sus leyes. En cambio, la mayor parte de las emisiones de deuda de Argentina fueron bajo jurisdicción de Nueva York. Esa diferencia fue importantísima, aunque los auxiliares (es decir, los políticos alemanes y franceses) de la banca alemana y francesa impidieron a Grecia disfrutar de esa ventaja. Esto produjo graves perjuicios para los griegos y para casi todos los acreedores, a excepción del buitre oficial, el Banco Central Europeo, y de las gratificaciones de los banqueros, finalmente pagadas por los contribuyentes).

Argentina

En Argentina, aunque hubo bonos con jurisdicción argentina, prácticamente todas las emisiones establecieron una jurisdicción extranjera. Esto suele hacerse en el caso de un país del sur. Es fácil de comprender, porque los acreedores de estados soberanos normalmente prefieren no depender de la jurisdicción del deudor, aunque y explicablemente no hay ningún temor semejante en el caso de países del norte. También, como de costumbre, un gran parte de los bonos argentinos fueron sujetos a la jurisdicción estadounidense, más precisamente a las cortes de Nueva York.

En consecuencia, Argentina no pudo cambiar sus derechos como deudor por la vía de modificar sus leyes sobre las obligaciones financieras. También fue sometida a tribunales extranjeros y sus fallos a veces fueron sorprendentes. Además, los contratos firmados por Argentina no incluyeron Clausulas de Acción Colectiva (CACs), aunque hubiese sido posible. Sin embargo, debe admitirse que es fácil criticar omisiones después que se vuelven importantes. Técnicamente, Argentina violó normas voluntariamente aceptadas en sus contratos. Por eso los llamado *fondos buitres* pudieron llevar el país a los jueces de Nueva York.

El juez Griesa reinterpretó la cláusula *pari passu* de una manera problemática, violando los derechos de los otros acreedores que habían aceptado la oferta unilateral de Argentina. Las palabras clave fueron que Argentina había establecido una igualdad del rango (*rank*) de pago. Esas palabras ya no se establecen de la misma manera, su formulación se cambió después del fallo de Griesa. Gelpern (2013, p.5) supone que después de una década de litigio el juez Griesa estaba "totalmente harto" y que debía hacer

algo para que “las cortes estadounidenses no parecieran ‘inútiles’”. Si realmente fue así, ello prueba que Estados Unidos no es un Estado de derecho. El rencor personal de un juez nunca debe formar la base de un fallo. Griesa decidió que no había ninguna razón para suspender el proceso judicial para que el deudor pudiera negociar con sus acreedores.

Hasta el juez Griesa dudó varias veces (Gelpern 2013, p.5) sobre su remedio de *pari passu*. Incluso cuando dictó su sentencia “pareció incierto en cuanto a la solidez” (ibid.) de su fallo, especulando que su decisión podría revocarse en el proceso de apelación. Quizás ¿estaba demasiado harto para fallar de una manera diferente?

El impacto del fallo de Griesa no solo conllevó cambios de la formulación de las CAC, sino que también puso en cuestión la factibilidad de establecer la jurisdicción de cortes estadounidenses y especialmente la de Nueva York. Ese fallo sorprendente hizo temblar a los mercados de capitales. Al parecer, hasta el gobierno de Estados Unidos sintió aprensión de que Nueva York pudiese perder su privilegio de jurisdicción de preferencia y que hubo graves irritaciones dentro del gobierno.

Lo que puede probarse es que Griesa revocó su decisión en *White Hawthorne, LLC v. Republic of Argentina* (Grund 2018, p.176f). El no pago no era suficiente para constatar una violación de la cláusula *pari passu* por parte de Argentina, sino su comportamiento. Incendiarias declaraciones de la administración Kirchner la habrían violado (cf Blakemore & Lockman 2017, p.3). La *ley cerrojo* violó -según un juez que tras una década de litigio ignoraba que existían bonos argentinos con muchas otras jurisdicciones- la *pari passu*, la cual él entendió como una protección contra las leyes nacionales. Según Griesa II, países sin leyes cerrojo no pueden violar la cláusula *pari passu* aunque no paguen, una opinión absoluta y totalmente ridícula, como saben todos los acreedores.

El contrato fue violado cuando Argentina no pagó según lo estipulado. La violación contractual es el impago. Si el deudor también insulta al acreedor, eso no tiene interés legal, aún que sea ciertamente maleducado, pero normalmente sin consecuencias legales. La *ley cerrojo* es legalmente tan irrelevante como un insulto a un acreedor o como la declaración informal de no querer o no poder pagar. El argumento de Griesa fue, pues, un subterfugio, una falsedad para proteger a la jurisdicción de Nueva York. Evidentemente, esto es un argumento relevante para alertar a los países del sur en contra de establecer a Nueva York como jurisdicción. Aún si no se decidiera establecer una jurisdicción china, como propuso Joseph Stiglitz en una conferencia, existen alternativas. Solo es necesario que los gobiernos del sur osen hacerlo. Lamentablemente parece que no se atreverán.

En cuanto al impago, existe consonancia total entre casi todos los juristas. Hasta Allen & Overy (2013, p.3), un buffet de abogados muy grande y conocido en Londres, subrayó que las cláusulas que exigen el pago igual a todos los acreedores son extremadamente raras, y que no se incluyen en la cláusula estándar de *pari passu*. Si los contendientes hubiesen querido establecer pago igual hubiesen acordado una cláusula de “deuda más favorecida” (“*most favoured debt clause*”, *ibid.*, p.8). La evidencia decisiva de que ella no se había estipulado es que no se intentó pago a prorrata, según esta fuente.

Por supuesto, establecer la jurisdicción doméstica en un país del sur no sería ninguna amenaza terrible. Sin embargo, establecer la jurisdicción de los Estados Unidos, donde la ley manifiestamente se subordina a las preferencias de la administración, a la preocupación de que un fallo correcto pudiera perjudicar a Nueva York como jurisdicción, y hasta al *hartazgo* un juez, es un error fundamental y absoluto. Lamentablemente los países de América Latina parecen adherir religiosamente a establecer esta jurisdicción estadounidense para sus emisiones de deuda.

Es sorprendente que Griesa no argumentó algo muy diferente. En 2015 Mauricio Macri fue electo presidente e inmediatamente empezó a negociar el pago a los *hold-outs*. En febrero de 2016 se firmaron aceptaciones en principio por el 85 por ciento de las deudas en posesión de acreedores afectados por el requerimiento *pari passu* de Griesa, y el país propuso resolver el asunto de manera total. Eso fue un cambio relevante: el deudor no continuó rechazando pagar, como hiciera al principio. Por lo tanto, citar este cambio, y no el comportamiento del gobierno, habría sido más sabio. Sin embargo, esperar que un juez -quien después de muchos años de litigar ni sabía que Argentina tenía otros bonos sujetos a jurisdicciones diferentes de la de Nueva York- fuera capaz de formular tal aserto es absurdo.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia como *ars boni et aequi* [el arte de lo bueno y justo], la jurisdicción estadounidense también exhibe otros problemas. La interpretación de la doctrina *Champerty* -que prohíbe la adquisición de deudas en el mercado secundario con el fin de reclamar el importe nominal más intereses- por parte de los tribunales neoyorquinos es muy interesante. Por ejemplo, en *Lightwater v. Argentina* -aunque *Lightwater* habría sabido claramente que era necesario demandar el pago- según la corte *Lightwater* no compró con la intención de llevar al deudor a la corte. Pues la prohibición de *Champerty* no se aplicó (Grund 2018, p.154), según los jueces norteamericanos. Este argumento es sin duda muy peculiar, para evitar otra expresión, como la parcialidad de la justicia neoyorquina. Disparar una pistola apretada al pecho de una persona evidentemente no es

prueba de que se quiera matar a esa persona. El estado de derecho no existe en Estados Unidos.

El interés decisivo del gobierno de los Estados Unidos merece mencionarse. En *Pravin Banker Assocs. v. Banco Popular del Perú* la corte opinó que era en el firme interés de Estados Unidos (más exactamente, de su gobierno) asegurar la ejecución de las obligaciones de las deudas extranjeras, y rechazó conceder una suspensión (v. Grund 2018, p.154). La corte falló sin hacer caso de los derechos humanos de la población del deudor.

Así y todo, se debe subrayar que a pesar que “que hubo algunos laudos arbitrales” -pocos- que tomaron en cuenta los derechos humanos,

“la mayoría de los tratados bilaterales de inversión no contienen disposiciones que se refieran expresamente a los derechos humanos, y los tribunales de arbitraje en materia de inversiones se han mostrado poco dispuestos a incorporar decididamente los derechos humanos en sus decisiones.” (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2017, p.2).

Según la separación de poderes aceptada por todas las jurisdicciones civilizadas, el poder judicial debe seguir únicamente las leyes, y no el capricho o interés de la administración. En Estados Unidos es diferente. No es que la justicia siempre franquea lo que quiere la administración, el caso argentino lo prueba. Sin embargo, con demasiada frecuencia los tribunales se alían al interés de la administración. Un ejemplo de gran valor informativo es el fallo por el que en 1984 la *US Court of Appeals for the Second Circuit in New York* confirió la protección de insolvencia a Costa Rica (*Allied Bank International v Banco Credito Agricola de Cartago*, 757 F2d 516; 2d Cir 1985). La corte citó un precedente en Canadá, encontró analogías en las leyes de los Estados Unidos y citó al § 901(a) de las leyes de insolvencia estadounidenses de entidades públicas, declarando que las medidas de Costa Rica no sólo eran consistente con las leyes y las políticas de Estados Unidos, sino también estaban en armonía con las leyes de insolvencia reconocidas por todas las naciones civilizadas. Después de ser informada por vía de un *amicus curiae* de que la administración no estaba del lado de Costa Rica, el tribunal revocó su fallo, a pesar de los principios reconocidos -según la corte- por todas naciones civilizadas (Raffer 2010a, p.82).

En una jurisdicción sujeta a los principios del estado de derecho, las leyes y únicamente las leyes deben constituir la base de sus fallos. Para evitar malentendidos intencionados: no se habla de leyes en el sentido del positivismo de Viena, según el cual una ley correctamente promulgada estipulando que el gobierno puede dictaminar a las cortes sería suficiente y

correcta, sino del verdadero estado de derecho y de la división de poderes. Evidentemente, eso no está garantizado en Estados Unidos. Desafortunadamente, debe suponerse que a pesar de la ausencia del estado de derecho, muchos países del sur van a continuar estableciendo una jurisdicción donde las leyes no son la única base de los fallos. Eso siempre significa discriminar al deudor, salvo si ese deudor fuese muy cercano al gobierno mismo.

Sin embargo, hay alternativas. Londres, por ejemplo, aplica las mismas leyes anglosajonas sin someterse a las intenciones del gobierno. No sería necesario cambiar el sistema jurídico, y es una jurisdicción aceptada sin problemas. No es necesario adoptar la jurisdicción china, como propuso lo hizo Joe Stiglitz en una conferencia, aunque esa propuesta es muy inteligente. Pero establecer a la jurisdicción de Nueva York es un desacierto de los deudores soberanos.

Es muy difícil entender por qué los deudores adoptan la jurisdicción estadounidense. Claro que los acreedores no aceptarían normalmente la jurisdicción del deudor, por razones muy fáciles de comprender -Grecia, como otros países del euro, son (o fueron) excepciones. No se aceptará más la jurisdicción griega para deudas griegas. Es sorprendente que se aceptan aun jurisdicciones domésticas en varios países del euro después de Grecia.

La orden de la Corte de Distrito de inmovilizar los pagos a los además bonistas fue una expropiación económica de los acreedores: esos fondos ya estaban en mano del fideicomisario (*trustee*), por lo tanto ya eran propiedad de los bonistas que aceptaron el canje. Esa violación de sus derechos fue de hecho una expropiación (“*taking*”) como la define y prohíbe la quinta enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Es un gran misterio por qué ningún acreedor se defendió en el tribunal.

Una corte en el Reino Unido rechazó esa toma como rehenes de los otros acreedores en *Kensington International Ltd v The Republic of the Congo*. Griesa impidió también el cobro de los títulos sujetos a otras jurisdicciones, una aplicación extraterritorial -y por lo tanto ilegal- del derecho estadounidense. Aunque la mayoría (poco más de 50 por ciento) de las 152 series de bonos argentinos fue emitida bajo jurisdicción neoyorquina, algunas fueron sujetas a otras jurisdicciones. Puede sorprender que un 11 por ciento estaban bajo jurisdicción argentina.

Argentina pagó a los acreedores del canje tal como lo había estipulado; los fondos para el pago ya no estaban en las manos del deudor. Por eso puede afirmarse que el país no cayó en default.

Cuando el juez Griesa falló, imposibilitó el pago de todas las deudas por parte de Argentina. Como explica Grund (2018, p.172), y puede advertirse

si se conocen los principios básicos de contabilidad -que un juez federal no está obligado a conocer- la interpretación de pago igual a *pari passu* era simplemente inviable -*ad impossibile nemo tenetur*-, salvo que lo ordenara un juez federal en los Estados Unidos. Cualquier reestructuración se volvería imposible de aplicarse estrictamente esta interpretación.

En Argentina esta interpretación hubiese desencadenado un efecto dominó, porque el país hubiera debido pagar todo también a los bonistas que sí participaron en el canje, a causa de la cláusula RUFO (Right Upon Future Offers). Ella obligaba al país durante varios años a incluir a los tenedores de bonos reestructurados en cualquier nueva oferta que mejorara las condiciones establecidas originalmente en el canje. En consecuencia, el deudor hubiera caído nuevamente en la insolvencia y no podría pagar como ordenaba el fallo de Griesa.

Tal vez Argentina podía argumentar que los pagos a los hold-outs no constituyeron una oferta voluntaria, sino la consecuencia de una sentencia que la obligaba a pagar, que debía cumplir de manera obligatoria y no voluntaria. De todos modos, en caso de litigio existía nuevamente el riesgo de una interpretación *inusual* por parte de un juez neoyorquino.

Pretexto o no, para no crear nuevos problemas, Argentina pidió un *stay* hasta al menos el fin del año 2014, precisamente para no violar la cláusula RUFO, y de esta manera no violó la cláusula. Sin embargo, la corte no estuvo dispuesta a hacerlo y a asegurar una solución. Dicha cláusula establece que “ante cualquier nuevo canje u oferta realizada a aquellos que no aceptaron los canjes anteriores, los acreedores de los canjes de 2005 y 2010 tendrán el derecho a participar del mismo” (Massi 2016; p.55).

Técnicamente Argentina podía pagar a los hold-outs después de expirada la cláusula RUFO, pero ello hubiese irritado a todos los acreedores participantes y futuros, y también hubiese sido injusto. El gobierno decidió no pagar después de la expiración de RUFO. Finalmente, en 2016 el nuevo presidente Mauricio Macri acató el fallo y pagó, endeudando el país gravemente de nuevo, no sólo con monto necesarias para pagar los hold-outs, sino mucho mayores. Gracias a Macri el país se encuentra hoy nuevamente frente a una crisis de deuda soberana y en un programa innecesario de austeridad.

Los acreedores demandaron en Grecia y Argentina, con resultados diferentes. Únicamente en el caso de Argentina hubo litigios en Nueva York. En ambos casos las demandas se dirimieron en cortes diferentes y en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Grupo Banco Mundial. En el caso de Argentina sólo la Corte Suprema de Italia rechazó la demanda de los hold-outs, fallo fundado con

motivo del estado de emergencia, en *Borri v. Argentina*. En otras jurisdicciones no fue posible ejecutar las sentencias, por ejemplo en Alemania no existían activos embargables. Ésta es una de las pocas ventajas del neoliberalismo: después de privatizar todo no queda nada para embargar.

El conflicto legal también llegó al CIADI. Es muy interesante notar la diferencia de las decisiones arbitrales. En *Abaclat v. Argentina* el CIADI - que usurpó jurisdicción sobre las inversiones financieras, en contradicción con su Convenio que la limita a las inversiones en el sentido tradicional- falló que existió una violación de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), y en el año 2016 Argentina pagó este reclamo.

En cambio, en el arbitraje griego en *Postova Banka v. Greece*, el CIADI falló que los bonos griegos no son inversiones protegidas por el TBI entre Eslovaquia y Grecia. Para los países del sur emana una cognición importante: evidentemente es posible estipular TBI de una manera que permita no incluir las deudas por inversiones financieras.

Grecia

A diferencia de Argentina, aproximadamente el 90 por ciento de los bonos estipularon la jurisdicción doméstica, lo que representa una ventaja enorme para el país. En consecuencia, Grecia nunca renunció a su inmunidad (*waiver of immunity*) para la gran mayoría de sus deudas. Modificando sus propias leyes sobre las obligaciones estatales, Grecia podía obtener una reducción de sus deudas.

Lamentablemente Grecia no disfrutó de esa ventaja, porque los países culpables de arruinarla para salvar a sus bancos lo impidieron, ilegalmente. Pues la quita a los acreedores privados ocurrió demasiado tarde, y las nuevas deudas a acreedores oficiales dejó a la quita sin efecto, y aumentó la carga de deudas sobre la economía -una acción *exitosa* de salvataje- que hizo morir al enfermo.

Un *background paper* de la Independent Evaluation Office (IEO) del FMI (Wyplosz y Sgherri, 2016, p. 39) concluyó que cuando los países acreedores y el BCE finalmente permitieron la “participación del sector privado” (PSI en inglés, es decir, una quita si se hablara sin eufemismos), la sostenibilidad de la deuda soberana ya había empeorado. Esto llevó a una “nueva ronda de negociaciones PSI”, que concluyó con “un gran canje de deuda en la primavera de 2011”.

Pero la disminución del 53,5 por ciento de las deudas de los acreedores no oficiales solo redujo el 23,9 por ciento de la deuda total de Grecia a fin de 2011, porque casi todo el resto estuvo exento de la quita: las deudas con el

FMI, el BCE, los gobiernos de la eurozona y los bancos centrales nacionales, así como también las nuevas deudas oficiales para recapitalizar a los bancos griegos que sufrieron pérdidas a causa del canje. Los buitres oficiales lucraron. Por eso el documento de la IEO concluyó que la operación fue “definitivamente insuficiente para restablecer la solvencia” (Wyplosz y Sgherri, 2016, p. 40) de Grecia. Es precisamente por eso que la Propuesta Raffer siempre intercedió en favor de un tratamiento igual de todos los acreedores -sean privados u oficiales-, y tal vez también en favor de una subordinación de los acreedores oficiales y multilaterales, si ellos hubiesen agravado el problema (para la última versión de esta propuesta inicialmente presentada en 1986 ver Raffer 2016). Solo falta subrayar que todas estas deudas *europneas* y del FMI no existirían sin el *salvataje* al inicio de la crisis que aumentó el sobreendeudamiento. Una reestructuración inmediata sin injerencia europea hubiese resuelto la cuestión, sin crear los problemas que la UE agregó. La crisis y la catástrofe griega fue fabricada por la UE, como, dicho sea de paso, en los otros países en crisis de la eurozona.

Es importante señalar que no existió una oferta unilateral por parte del deudor, como en el caso de Argentina, aunque la posición jurídica griega fue tanto más favorable. Una modificación de la ley introdujo la cláusula de acción colectiva (CAC), esta opción no estuvo disponible para Argentina. Con la CAC se depreciarían también los bonos de quienes votaran contra la quita, si la mayoría necesaria votaba en favor de reducir las deudas. Sin embargo, la decisión quedó en manos de los acreedores, más precisamente de la mayoría necesaria y no del país deudor, como la oferta unilateral argentina. La solución griega fue más amable para los acreedores, aunque no para todos.

Lamentablemente la ley no se modificó inmediatamente al desencadenarse la crisis, por causa de la extorsión por parte de algunos países de la UE. La UE no lo permitió, forzando a Grecia a apelar a mayor endeudamiento. La UE siempre se opuso oficialmente a las quitas de deuda en los países del euro, afirmando de forma mentirosa que éstos siempre pagarían y que una quita destruiría al euro. Como evidencia la quita en Grecia -o la reducción en Chipre- ello no es así. El FMI propuso quitas de deuda en Irlanda y Grecia desde un principio, pero Bruselas se impuso. Especialmente Alemania, un país que disfrutó de la generosidad griega en 1953 cuando se cancelaron sus deudas, y que se opone fuertemente a cumplir con todo lo que fue estipulado en Londres: se niega pagar a Grecia por los *daños causados por los asesinos nazis* -tal como fue estipulado en Londres. después de beneficiarse inmensamente con ese acuerdo-, y se comporta como

guardián del principio jurídico fundamental *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben mantenerse). ¡Estado de derecho alemán!

La intervención de la UE tuvo también otro efecto. Al desplazar el endeudamiento hacia otros hombros -los de los contribuyentes de la UE-Francia, por ejemplo, pudo reducir su exposición a [los bancos y bonos soberanos de] Grecia, mientras que las exposiciones de Italia y España aumentaron fuertemente.

Como en el caso argentino las deudas griegas fueron objeto de numerosos litigios (para un resumen muy detallado y competente ver Grund 2018). Aparentemente la posición de Grecia es muy diferente a la de Argentina. Como miembro de la UE se aplican normas legales que solo pueden existir en una región con un grado de integración muy avanzado. Los tribunales den Alemania y Austria fallaron que no tenían jurisdicción. La Corte Suprema de Austria también se ocupó de que Grecia no disfrutase de inmunidad. A diferencia de Argentina hubo otras dos opciones para demandar al deudor: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la UE. El tribunal Europeo dirimió que la quita interfería con los derechos humanos de los acreedores, pero que existía un interés público en favor de la quita. La corte de la UE (en *Kuhn v. Hellenic Republic*) constató que las cortes extranjeras no tienen jurisdicción, de acuerdo a la regulación Bruselas II (para este y en otros casos en tribunales nacionales ver el excelente resumen der Grund 2018, p.255 y ss)

Para el Tribunal de la UE (¡en todos sentidos!) fue claro que otro tipo de fallo hubiese destruido la política de llamado *salvataje* de Bruselas e ido en contra de los intereses de la UE. Por ejemplo, al interpretar el artículo 125 el Tribunal falló como era mejor para la UE. No consideró -¿cómo no?- la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Ella no expresaba el interés de los países poderosos de la UE. Es de todos modos un estado de derecho, pero según definición la norcoreana o la de una UE donde de nuevo se habla alemán.

La composición de los acreedores

Mientras que los bonistas de Argentina conformaban una gran variedad, entre los jubilados (los de Italia, por ejemplo) y los fondos especulativos, los acreedores de Grecia eran mucho más homogéneos. Esta homogeneidad fue también una ventaja. Bancos europeos, sobre todo alemanes y franceses, habían sido engañados por los reguladores para invertir en “papeles

absolutamente seguros” de un miembro de la eurozona, tal como Soros (2011) se quejó.

Es mucho más fácil -¿cómo no?- negociar con relativamente pocos bancos, con casi todos los acreedores bajo sus propias leyes y con el apoyo (lamentablemente atrasado) de otros gobiernos, antes que con una mezcla de acreedores totalmente heterogénea y fuera de las presiones de los reguladores o los gobiernos. Cabe subrayar que la banca se expresó antes y a su tiempo en contra de los funcionarios de la UE que abogaban por una quita.

En febrero de 2010 Gros y Mayer (2010) propusieron una quita del 50 por ciento, junto con la instauración de un Fondo Monetario Europeo, el cual debería garantizar - o, como se escribió muy sinceramente, sus miembros financieramente más fuertes deberían garantizar- el resto de las deudas. Uno de los autores, Thomas Mayer, trabajó como economista jefe del Deutsche Bank, cuyo presidente entonces también expresó comprensión respecto de la necesidad de una quita. Esta propuesta no fue totalmente sin interés propia para su propio interés (cf Raffer 2010b). Sin embargo, hubiese sido incomparablemente mejor para la economía y la población griegas, así como para los contribuyentes de los países ahora “acreedores” gracias a los desaciertos políticos. Hubieran podido asegurarse los derechos humanos en Grecia -algo que según declaraciones frecuentes de la UE es un principio fundamental de la región. El jefe de uno de los fondos de inversión más grandes del mundo, PIMCO, Mohamed El-Erian, identificó una “trampa de deudas” y la necesidad de disminuir, por lo menos, las deudas griegas al 90 por ciento como mínimo. El-Erian también afirmó que la carga de la quita no debía imponerse solo al contribuyente. También desde la banca algunos terciaron en favor de una quita, hasta el gobierno alemán propuso -aunque muy brevemente, incluyendo un Club de Berlín y un control desmesurado del deudor- una forma de insolvencia controlada por los acreedores (cf Raffer 2014, p.163 y ss).

En lugar de soluciones razonables y justas, la UE decidió convertir a Grecia, según la opinión del *Financial Times* del 26 de enero de 2015, en una “economía cuasi-esclava ... manejada puramente en beneficio de sus acreedores extranjeros”. Se debe añadir que esos acreedores son casi exclusivamente otros países miembros de la eurozona, alegres de gobernar a los griegos en una forma tal vez peor que el colonialismo del siglo XIX. Están violando también a sabiendas -excepto si no fuesen capaces de leer- la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y otros convenios de Derechos Humanos. Su artículo 35, por ejemplo, exige proteger la salud: “Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana”. Una

mojigatería: en todos los países deudores, sobre todo en Grecia, se hizo intencionalmente lo contrario.

Según el artículo 34 “la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”. La *troika* -esto es, la UE- forzó a Grecia a empeorar drásticamente esas prácticas nacionales, menospreciando los derechos humanos y la intención clarísima de su propia Carta, cuyo Artículo 1 bromea “La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.” Muy probablemente el Tribunal de la UE fallaría como en el caso del artículo de no rescate: la dignidad humana es irrelevante si violarla es en favor del interés de Bruselas.

A pesar de estos hechos, Mario Draghi, el presidente del BCE, afirmó, el 16 de julio de 2015 en *The Guardian*, que la necesidad de una quita era “no conflictiva” y que “nunca nadie la disputó.” Es raro que el BCE y otros actores de la UE impidieron esa solución en favor del colonialismo de la *troika*, inadvertidamente.

En Grecia y Argentina hubo acreedores hold-outs. Los bonos bajo jurisdicción inglesa contenían CACs, sin embargo no fue posible reestructurarlos todos con éxito. Las CACs se estipularon solo para cada una de las series. No hubo ninguna cláusula de agregación, a diferencia de las CAC introducidas por la ley retroactiva griega. Por eso solo casi la mitad de los bonos bajo jurisdicción extranjera fueron reestructurados. Adicionalmente esos bonos estipularon otras cláusulas para proteger los derechos de los acreedores (cf Grund 2018, p.247 y ss). En suma: se decidió pagar a esos pocos hold-outs para evitar largos litigios como los de Argentina. Cuantitativamente eran importes casi minúsculos. En el caso de bonos bajo ley inglesa los hold-outs fueron un 21 por ciento, o un pago total de unos 6 mil millones. En relación a la deuda total del país y considerando que la quita era poco menos de 50 por ciento, se trata de pequeño porcentaje de la deuda total que se pagó sin litigar. Parece evidente que esta fue la solución indicada, sobre todo si se recuerda que los litigios de Argentina fueron muy costosos.

La dimensión de las intervenciones supranacionales y la culpabilidad del sector público

La diferencia tal vez más importante entre los dos países es la dimensión de las intervenciones supranacionales y la culpabilidad del sector público, mucho más grave en el caso de Grecia. Este país fue aceptado como miembro de la eurozona, aunque casi todos sabían que sus estadísticas fueron manipuladas. Se olvidaron de los criterios de Maastricht, sacrosantos únicamente si se trata de imponer reducciones del gasto social. Basilea I y II trataron a Grecia como a un deudor sin o casi sin riesgo, un desacierto lamentable empeorado además por la UE a través de su directiva sobre requerimientos de capital, que derogó la ponderación de Basilea II y los límites de exposición.

Mientras que el sobreoptimismo oficial antes de la crisis fue muy semejante en Argentina y Grecia, casi igual, hubo otras señales emitidas por el sector oficial -específicamente las normas de Basilea en el caso griego - que influyeron significativamente en la percepción de los acreedores.

Argentina

En Argentina, el FMI dibujó un crecimiento demasiado optimista hasta que el gobierno declaró unilateralmente su impago, como se puede ver en el cuadro 1. Cabe señalar que en ese período el país obedeció de hecho incondicionalmente al FMI, y fue presentado como un alumno ejemplar con una trayectoria exitosa gracias a las políticas dictadas por el organismo y cumplidas por Argentina.

Puede verse fácilmente que la decisión unilateral del gobierno argentino de no permitir que las deudas demasiado altas e impagables devastaran la economía del país -una receta localizable en todas las jurisdicciones civilizadas, llamada declaración de insolvencia- fue indudablemente la indicada. El gobierno la aplicó y muchos acreedores, pero no todos, la aceptaron, y hasta lo entendieron.

Otro punto interesante es que Argentina -y Venezuela después de que Chávez asumió el poder- fueron de los pocos casos en los que el FMI no fue sobreoptimista sino sobrepesimista, tras el default. Algunos sospechan de motivos políticos.

Cuadro 1
Argentina. Crecimiento del PIB pronosticado por el FMI
y crecimiento real, 1999-2005

Año de las PEM* de otoño	Crecimiento pronosticado para el año siguiente, %	Crecimiento real, %	Error (puntos porcentuales)
1999	1,5	-0,8	2,3
2000	3,7	-4,4	8,1
2001	2,6	-10,9	13,5
Cesacion de pago y devaluación (fin de 2001)			
2002	1	8,8	-7,8
2003	4	9	-5
2004	4	9,2	-5,2
2005	4,2	8,5	-4,3

*FMI, Perspectivas de la Economía Mundial

Fuente: Rosnick & Weisbrot (2007)

Al margen de ello, el FMI sabía antes del impago de 2001 que Argentina era insolvente: “El aumento de recursos de septiembre de 2001 adolecía de una serie de deficiencias en el diseño del programa que salieron a relucir en su momento. Si la deuda era efectivamente insostenible, como bien lo reconocía el personal técnico del FMI, el programa no ofrecía soluciones para ese problema.” (FMI, 2004, p. 97). Un memorando del 26 de julio de 2001 dirigido a la gerencia aclaró: “el equipo técnico estima que se requiere una quita (reducción de la deuda) de entre 15% y 40%, según la política que se elija” (FMI, nota 95).

El mismo documento del FMI (2004, p.98) expresó con claridad absoluta: “El programa también se basaba en políticas que, o bien se sabía que eran contraproducentes” o habían demostrado que eran “ineficaces e insostenibles en todo lugar en que se habían ensayado.”⁹⁷ El programa tampoco abordaba la ya evidente sobrevaluación del tipo de cambio”. La nota 97 explica: “Como lo expresó el Departamento de Finanzas Públicas (FAD) en su momento”.

Sabiendo que ese giro empeoraría la economía argentina, el FMI -por razones que nadie podría entender lógicamente y ¿quizás? sin suponer motivos incorrectos (como poner a salvo a algunos acreedores)- decidió prestar más dinero al país. Si ese acto no fuese ya suficientemente ilegítimo, el organismo también pronosticó un crecimiento imposible para Argentina. Por supuesto, el FMI fue repagado totalmente y sin ninguna responsabilidad financiera por sus operaciones y por acciones definidas como criminales en muchísimas jurisdicciones. Esos créditos abusivos (cf Bohoslavsky 2006)

están penalizados en varias jurisdicciones. La demora en la presentación de la insolvencia es un delito en casi todas las jurisdicciones nacionales. En el nivel internacional solo el FMI y la UE pueden perpetrarlo, no solo sin sanción sino además con ganancias mayores.

Grecia

Aunque diferente, el sobreoptimismo también influyó de una manera decisiva en Grecia. Se debe decir que la negación de la realidad fue mucho más pronunciada en la eurozona. Eso comenzó con la famosa cláusula de no rescate. Ella fue necesaria para obtener la aprobación por parte de ciertos parlamentos (sobre todo del *Bundestag*). En aquella ocasión esa cláusula fue útil para los partidarios del euro. Como se probó después el no rescate no fue más que una mentira políticamente *necesaria* para adormecer a los pocos parlamentos críticos. Se argumentó también que un país miembro del euro nunca puede volverse insolvente, por lo tanto el riesgo para los acreedores es lógicamente cero y un rescate sería totalmente irreal. La historia cercana muestra que hubo quiebras en casi todos países, desgraciadamente.

Las normas internacionales, como Basilea I o II, provocaron o por lo menos contribuyeron decisivamente a las crisis. Fue, por ejemplo, en el caso griego una ponderación de riesgo cero llevó a la banca a invertir montos demasiado elevados en bonos griegos. Basilea reforzó la mirada irreal de los países del euro, otorgando a todos los miembros de la eurozona, que en poco tiempo integraron el grupo de los países en crisis, el privilegio de un riesgo cero. Esa ponderación equivale a constatar que un deudor nunca puede volverse insolvente. Los países del euro son integrantes importantes del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; pero no se pretende insinuar que ello pudiese tener relación con el resultado referido.

Basilea II al menos intentó revisar esa falencia (o *error*) conectando el peso del capital con las clasificaciones de las calificadoras. Basilea II aplicó una ponderación de cero a todos países calificados AAA hasta AA-. Esa ponderación tal vez fue bastante política y no suficientemente realista. Se debe preguntar por qué la UE innecesariamente se hizo voluntariamente dependiente de las calificadoras estadounidenses, al mismo tiempo que deplora esa dependencia. De todos modos, ese cambio fue suficiente para hacer a la UE volver a cambiar las reglas de nuevo por vía de su directiva sobre requerimientos de capital, derogando la ponderación o limitación temerosa de Basilea II y los límites de exposición.

Para evitar malentendidos: no se pide que las calificadoras recalcularan la capacidad crediticia. Al contrario, el impacto de las calificadoras y su estatus presente deben ser revisados. Las reformas son urgentes. Un

desacople formal y legal de las normas reguladoras (como Basilea, normas nacionales, hasta de la BCE) respecto de la calificación de las agencias es urgente para disminuir su poder. Por otra parte, los países europeos lamentan ese poder, pero sancionan normas que otorgan más poder a esas mismas calificadoras. Es necesario subrayar que la UE se quejó y protestó pero no hizo nada, mientras que China creó su propia calificadora. Esta es la diferencia entre un país capaz de actuar y una creación dedicada a garantizar injustificadamente elevados ingresos a ciertos burócratas totalmente ineficaces, sin la voluntad de defender los intereses económicos de sus miembros.

Debe establecerse la transparencia real de las calificaciones de las agencias calificadoras, y debe abrogarse su exención de responsabilidad. En los casos de negligencia grave (como por ejemplo en las hipotecas *subprimes*) o dolo, se debe establecer un derecho a indemnización. También deben crearse y/o promoverse nuevas agencias que no hayan estado implicadas de ninguna manera en la crisis suscitada por calificaciones injustificadamente bondadosas de los activos tóxicos.

Lo que se constató aquí es simplemente que comportarse según Basilea II, aún basado en las calificaciones de las calificadoras, hubiese sido mejor -aunque no demasiado-, pero la UE anuló aun esa limitación pequeña y tímida.

En cuanto a los países deudores dentro de la eurozona, la ponderación de riesgo cero dentro de la UE para deudas en la moneda doméstica, como el euro en Grecia; el régimen de exposición de 25 por ciento fue abrogado por la UE; y el ratio de cobertura de liquidez puede interpretarse como un incentivo para los gobiernos de contraer más deudas que lo normalmente indicado.

Los acreedores privados de buena fe fueron engañados a invertir en bonos griegos, evidentemente una falla de los reguladores y del BCE, como explicó Soros (2011) muy claramente. Por ello, las pérdidas en Grecia fueron de algún modo causadas por engaño. Por supuesto, los verdaderos culpables nunca fueron responsabilizados y continuaron gestionando las crisis que habían creado. Esto puede llamarse un programa exitoso de creación de empleo para burócratas realmente incompetentes.

El resultado de las intervenciones europeas y de las presiones a Grecia es un desastre total. A comienzos de la crisis la relación deudas/PIB fue del aproximadamente 20 por ciento. Gracias al *salvataje* de Grecia esa relación aumentó a un 180 por ciento en 2013. Los últimos datos de Eurostat -para el primer trimestre de 2019- marcan un 181,9 por ciento, empeorando un poquito más después de 2017, y peor que en 2014. Se debe subrayar que esto

es el resultado de la *gestión de las deudas* por la UE, después de una quita considerable, históricamente única y *voluntaria* del sector privado, de unos 100 mil millones de euros, otra quita más y dos *paquetes de rescate*. Hablar de éxito es como calificar de exitoso un salvataje de alpinistas en el que resultaran todos los alpinistas muertos. La UE se comporta como describe en el famoso libro *1984* escrito por Blair¹.

Aunque se protegió al sector financiero, incluso los especuladores, a expensas de los contribuyentes -sobre todo a los bancos alemanes y franceses- finalmente hubo una quita. Debe admitirse que las condiciones fueron relativamente favorables para los acreedores, hasta que comenzaron las preocupaciones de que Grecia pudiera sentar un precedente, en particular en el tratamiento muy generoso de los hold-outs, que dificultara las reestructuraciones futuras: “Se puede también decir exageradamente más rentable para esos privilegiados por los políticos de la UE. Parcialmente por eso será difícil repetir una reestructuración de estilo griego en otra parte de Europa si ello fuera necesario” (Zettelmeyer et al, 2013, p.3). Es innecesario observar que se ofreció a los acreedores el más grande *cash sweetener* de la historia. Mientras que el promedio de todas reestructuraciones desde 1975 fue 3,6 por ciento, los acreedores recibieron 15 por ciento (p.26)

Según los autores, a pesar de las advertencias de algunos economistas Grecia pagó más de lo necesario (Zettelmeyer et al, 2013, p.30; cf. Raffer 2017, p.76 y ss), de esa manera el dinero de los contribuyentes se desvió copiosamente (como casi siempre) a las bolsas de los parias del mercado internacional de capital: los llamados buitres.

Mallien y Watzlawek (2012; cf. también Raffer 2017, p.68 y ss) calcularon que los costos de las operaciones lamentables de la UE hasta 2014 se remontaron a 532 mil millones de euros, más de dos veces el PIB griego al empezar de la crisis (226 mil millones en 2010, 237 mil millones en 2011 según *eurostat*), y casi tres veces del PIB de 2014. Los autores incluyeron todos los flujos de la UE, no sólo los dos paquetes de salvataje. Si se incluye el tercer *rescate* de 2015 y la reventa (*buyback*) se agregan otros 116,8 mil millones de euros. Financiar una quita inmediata del 50% hubiese costado un 60% del PIB griego, no más que unos 120 mil millones de euros. Aún una reducción más favorable a los acreedores de sólo 40 por ciento hubiese costado mucho menos. Es evidente que hubo un desperdicio enorme de dinero de los contribuyentes.

¹ George Orwell es el seudónimo de Eric Arthur Blair, autor de la novela satírica *1984*, publicada en 1949 (N. de la editora).

Luego de que las intervenciones europeas empeoraran la crisis, se mostró un sobreoptimismo tanto europeo como del FMI. Se pronosticó un crecimiento poco realista en Grecia, añadiendo que Grecia superaría la crisis en poco tiempo. Guzman y Heymann (2014) y Sinn (2015, p.10) mostraron las diferencias enormes entre los valores pronosticados y el crecimiento real, que disminuyó en vez de crecer.

En Grecia, el FMI igualmente permitió un giro (otorgó un crédito) a pesar de la necesidad de cambiar sus reglas y sabiendo que una reducción de las deudas hubiese sido la mejor solución, en realidad, la única (FMI 2013, pp 32-33). Aunque inicialmente realizó objeciones, finalmente el FMI se comportó de la misma manera que en Argentina.

Lista de referencias

- Allen y Overy (2012). The *pari passu* clause and the Argentine case. *Global Law Intelligence Unit*. Recuperado de: <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/global-law-intelligence-unit>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales - Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*. A/72/153. Recuperado de: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/153>
- Blakemore, J. y Lockman, M. (2017). *Pari Passu Undone: Game-Changing Decisions for Sovereigns in Distress*. *Emerging Markets Restructuring Journal*. Recuperado de: <https://www.clearygotlieb.com/-/media/organize-archive/cgsh/files/2017/publications/emrj-spring-2017/pari-passu-undone-gamechanging-decisions-for-sovereigns-in-distress.pdf>
- Bohoslavsky, J. (2006). *Consecuencias jurídicas y económicas del crédito abusivo (Especial referencia al endeudamiento soberano)*. Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2016). *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece*. A/HRC/31/60/Add.2. Recuperado de: <https://www.undocs.org/A/HRC/31/60/Add.2>
- Bohoslavsky, J. y Raffer, K. (2018). *Sovereign Debt Crises - What Have We Learned?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Calcagno, A. (2017). *Managing Public Debt Crisis in Argentina – Between Sovereignty and Subordination*. En J. Bohoslavsky y K. Raffer (eds). Cambridge University Press.

- Comisión Europea (2011). *European Financial Stability and Integration Report 2011*. SWD 103 final, Bruselas.
- Fondo Monetario Internacional (2004). *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina (1991-2001)*. Oficina de Evaluación Independiente. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (2013). *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. Country Report No. 13/156. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>.
- Grund, S. (2018). *The Hold-out Creditor Problem: Restructuring in Argentina and Greece*. Thesis doctoral. Universidad de Viena, Austria.
- Gelpern, A. (2013). *Sovereign Damage Control. PIIE Policy Brief* no. PB13-12. Washington: Peterson Institute for International Economics. Recuperado de: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/pb/pb13-12.pdf>
- Gros, D. y Mayer, T. (2010). How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. *CEPS Policy Brief, 202/February*. Bruselas: Centre for European Policy Studies. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100309ATT70196/20100309ATT70196EN.pdf>
- Guzman, M. y Heymann, D. (2014). *Macroeconomic Crises: An Overview of Experiences and Some Analytical Issues*. YSI-EBRD Workshop. Varsovia: Warsaw School of Economics.
- Lightwater (2004). *Lightwater Corporation Limited v Argentina*. No 02 Civ 3804 (TPG), No 02 Civ 3808 (TPG), No 02 Civ 5932 (TPG), 14th April 2003. United States, New York, District Court for the Southern District of New York [SDNY].
- Mallien, J. y Watzlawek, G. (30 de Noviembre de 2012). Bundestag stimmt Griechenland-Hilfe zu; Die Rechnung, bitte. *Handelsblatt*. Recuperado de: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/griechenland-hilfe-die-rechnung-bitte/7461648.html?ticket=ST-23630512-GyLocRT5px3ISkR3KGUz-ap3>
- Massi, L. (2016). *Deuda externa argentina, fondos buitres*. (Tesis de grado). Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Foz de Iguazú.
- Pircher, M. (2017). Short term capital controls and Malaysia's fast recovery after the East-Asian Crisis. En J. Bohoslavsky y K. Raffer (eds) pp.163-180. Cambridge University Press
- Raffer, K. (1998). Is a Revival of Keynes's Ideas Likely? (Some Comments on Chapters by Gerald M. Meier and Sir Hans W. Singer). En Soumitra Sharma (ed), *John Maynard Keynes - Keynesianism into the Twenty-First Century*, pp. 116-127. Cheltenham/Northampton: E. Elgar.
- Raffer, K. (2010a) *Debt Management for Development - Protection of the Poor and the Millennium Development Goals*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Raffer, K. (2010b). An EMF with a Sovereign Insolvency Mechanism, *Networking Conference among like-minded Governments, Parliamentarians, Academics and NGOs on Orderly and Fair Debt Workout Mechanisms*. Berlin; Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin & erlassjahr.de. Recuperado de: <http://homepage.univie.ac.at/kunibert.raffer/Berlin10-EMF.pdf>
- Raffer, K. (2012). Insolvency Protection and Fairness for Greece: Implementing the Raffer Proposal. En E. Papadopoulou y G. Sakellariadis (eds) *The Political Economy of Public Debt and Austerity in the EU*, Nissos Publications: Athens, pp.225-239. Recuperado de:

- <http://www.networkideas.org/featured-themes/2012/10/insolvency-protection-and-fairness-for-greece-implementing-the-raffer-proposal/>
- Raffer, K. (2013). *Las crisis de Grecia y Argentina: paralelismos y diferencias*. Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Recuperado en: <http://www.condistintosacentos.com/las-crisis-de-grecia-y-argentina-paralelismos-y-diferencias/>
- Raffer, K. (2014). Turning a Small Problem into Catastrophe: The Case of Greece. En D. Dăianu, G. Basevi, C. D'Adda y R. Kumar (eds). *The Eurozone Crisis and the Future of Europe. The Political Economy of Further Integration and Governance*, Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan, pp.154-170.
- Raffer, K. (2016) Debts, Human Rights, and the Rule of Law: Advocating a Fair and Efficient Sovereign Insolvency Model. En M. Guzman, J. A. Ocampo, J. E. Stiglitz (eds) *Too Little, Too Late, The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, pp.253-269. New York: Columbia University Press. Recuperado de: http://policydialogue.org/files/publications/Debts_Human_Rights_and_the_Rule_of_Law_Advocating_a_Fair_and_Efficient_Sovereign_Insolvency_Model.pdf
- Bohoslavsky, J. y Raffer, K. (eds) (2017). *Greece: An EU Inflicted Catastrophe*. pp.65-84. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108227001.005>
- Rosnick, D. y Weisbrod, M. (2007). *Political Forecasting? The IMF's Flawed Growth Projections for Argentina and Venezuela*. Center for Economic and Policy Research (CEPR). Recuperado de: http://www.cepr.net/documents/publications/imf_forecasting_2007_04.pdf
- Soros, G. (21 de marzo de 2011). How Germany can avoid a two-speed Europe. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/27181784-53b3-11e0-a01c-00144feab49a>
- Sinn, H. (2015). *The Greek Tragedy*. Munich: CESifo-Forum
- Wyplosz, C. y Sgherri, S. (2016). *The IMF's Role in Greece in the Context of the 2010 Stand-By Arrangement*. FMI, Independent Evaluation Office (IEO).
- Zettelmeyer, J., Trebesch, C. y Gulati, M. (2013). *The Greek Debt Restructuring: An Autopsy*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

*Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina**

Reconfiguration of the world oligopoly and technological change vis-à-vis the agriculture 4.0: implications for the trajectory of agricultural machinery in Argentina

**Pablo Lavarello, Damián Bil, Regina Vidosa y
Federico Langard****

RESUMEN

Este trabajo analiza la denominada *agricultura 4.0* como el proceso actual de convergencia entre la industria de maquinaria agrícola y las nuevas tecnologías digitales, y plantea que este es expresión de la creciente rivalidad al interior de los oligopolios mundiales. En este marco, este trabajo discute cómo las relaciones estables entre los miembros del oligopolio son puestas en tensión en el plano de la competencia tecnológica por el control de las plataformas y los estándares en la transferencia de datos. Se analiza cómo la trayectoria histórica de esta industria en Argentina y su evolución reciente se ven afectadas por la difusión de la agricultura de precisión, planteando los desafíos que implica para esta industria.

*Este documento refleja el primer avance preliminar del análisis de diagnóstico de la industria de maquinaria agrícola, cuyo capítulo internacional y el análisis de la trayectoria histórica en Argentina fueron redactados por Damian Bill, Pablo Lavarello, Regina Vidosa y Federico Langard. El mismo recoge las discusiones con Luciana Guido, Gonzalo Sans Cervino, Jazmín Castaño y Mariel de Vita, desarrolladas en el marco del Proyecto Unidades Ejecutoras, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (PUE CEUR).

** La pertenencia institucional de P. Lavarello, D. Bil y R. Vidosa es el Conicet, Centro de Estudios Urbanos y Regionales; y F. Langard revista en la Facultad de Humanidades y Ciencia de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Palabras clave: maquinaria agrícola, agricultura de precisión, oligopolio mundial, estrategias de firmas.

ABSTRACT

This work analyzes the *agriculture 4.0* as the contemporary convergence process between the agriculture machinery industry and the new digital technologies, which reflects an increasing rivalry in global oligopolies. From this framework, it discusses how stable relationships among oligopoly members are jeopardized as soon as different oligopolies fight for the control of global platforms and data standards. This work analyzes how the historic trajectory of Argentina's agriculture machinery has been affected by recent diffusion of precision agriculture, and the challenges for this industry.

Keywords: agriculture machinery, precision agriculture, global oligopolies, firms' strategy.

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 5 de noviembre de 2019

Introducción

La crisis económica global desatada en el año 2008 en la esfera financiera plantea nuevos desafíos para los países con una especialización de base agrícola. Los efectos de esa crisis no se manifestaron en los países exportadores agroindustriales hasta que la desaceleración de la economía china en 2013-2014 impactara en los precios de las materias primas agropecuarias. En este marco, después de un breve período de acciones de política industrial orientadas a proteger a la base industrial nacional de los efectos de la sobre-producción, una nueva gestión de gobierno adoptó una nueva fase de liberalización comercial y financiera que aumentó la fragilidad de varios sectores en los que se apoya el dinamismo de la agricultura argentina, como el de la industria de maquinaria agrícola (MA).

Mientras Argentina atraviesa un proceso de drástica contracción de su industria local, los principales capitales del agro negocio a nivel global, apoyados en las políticas industriales de sus países de origen, libran una batalla por el control de las nuevas tecnologías digitales en el marco de la denominada *cuarta revolución industrial*. Partiendo de una perspectiva analítica que analiza la difusión de la tecnología como un proceso indisoluble de las relaciones de rivalidad y cooperación en los oligopolios

mundiales, el objeto de este documento es el proceso de *convergencia tecnológica* entre la trayectoria tecnológica de la industria de maquinaria agrícola y las nuevas tecnologías digitales. Argentina se encuentra entre los mercados más relevantes de la industria mundial de maquinaria agrícola dada la sofisticación e importancia de su agricultura pampeana.

La industria de maquinaria agrícola a nivel mundial atraviesa una crisis y recomposición de su estructura productiva con posterioridad a la crisis del año 2008. Diversos factores explican este proceso de rivalidad y cooperación en el marco de una estructura de mercado caracterizada por las relaciones oligopólicas. En primer lugar, una sobreproducción que se profundizó entre los años 2013 y 2017, parcialmente absorbida desde 2018 con la leve recuperación de los precios de las materias primas agrícolas. Por otra parte, las principales firmas que forman parte del oligopolio mundial están preparándose para expandirse sobre una demanda que se recupera a tasas menores que el período previo al 2013, con una reconfiguración de sus cadenas de aprovisionamiento. Además, contra toda visión de oligopolio como estructura estable, se agudiza la rivalidad intra-sectorial e inter-sectorial entre las firmas, mediante absorción y/o alianzas con empresas en los nuevos segmentos, en los que el control de la agricultura digital y las plataformas de datos pasan a ser los espacios de cooperación y rivalidad.

En este marco de crisis y recomposición en el oligopolio mundial de la maquinaria agrícola, estas notas buscan analizar el actual proceso de convergencia entre la industria de maquinaria agrícola y las nuevas tecnologías digitales. La convergencia entre las trayectorias tecnológicas de la maquinaria agrícola y las tecnologías digitales ha abierto un gran campo de difusión de la inteligencia artificial, la robótica, la impresión 3D, el internet de las cosas (IoT), que combinada con nano y biotecnologías vienen a definir lo que ciertos autores y organizaciones vinculadas a la cúpula de los grandes capitales globales han popularizado como *la cuarta revolución industrial* (Schwab, 2016). Si bien es importante señalar que dicha denominación posee una mayor carga simbólica que histórica, es innegable que la misma constituye una nueva fase en la difusión del paradigma tecnológico de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) con implicancias mayores sobre la competencia¹.

Apoiada en la reducción sensible de los costos de los microprocesadores, sensores y el desarrollo de la infraestructura digital de internet, esta nueva fase del paradigma de las TIC posibilitaría la difusión hacia los

¹ Para una discusión sobre lo apropiado de este concepto ver Yoguel et al (2019).

procesos productivos a partir de la convergencia con otros paradigmas tecnológicos, como el de la metalmecánica, microelectrónica, la biotecnología y la nanotecnología. Las TIC dejarían de orientarse exclusivamente hacia la reducción del tiempo -y costos- de circulación para avanzar sobre los tiempos de producción generando una recuperación de la rentabilidad a partir de la reducción del tiempo en el cual los medios de producción se encuentran en estado latente.

Aún si dicha promesa de recuperación de la rentabilidad de la nueva fase del paradigma de las TIC aún no se ha hecho efectiva, la misma pone en tensión la apropiación del excedente a través de la competencia, y en el marco del recrudescimiento de dicho proceso en varios casos redefine las fronteras sectoriales hacia las que se expanden los grandes grupos, así como las formas de competencia y la relación entre el Estado y la sociedad.

En este marco este trabajo discute cómo las *relaciones estables* entre los miembros del oligopolio son puestas en tensión en el plano de la competencia tecnológica por el control de las plataformas y los estándares en la transferencia de datos. Es detrás de esta tensión que es posible repensar a la industria 4.0 como una nueva fase de difusión del paradigma de las TICs. A diferencia de las fases previas, que se basaban en una dinámica de sustitución de tecnologías existentes por otras nuevas con la entrada de nuevos actores, la industria 4.0 se encuentra asociada a aprovechar las complementariedades entre un conjunto de nuevas tecnologías *facilitadoras* -como la internet de las cosas, la analítica en la nube y el big data- y las trayectorias tecnológicas existentes. En ese marco se abre una nueva fase de rivalidad interindustrial en el que coexisten grandes grupos de tecnología triunfantes de la expansión de plataformas en base a internet (Google, Facebook, Amazon), y por el otro, grandes incumbentes industriales (General Electric, Siemens) y, en el caso de la denominada *agricultura 4.0* importantes grupos del agro-negocio (John Deere, AGCO, Monsanto).

Luego, en la segunda sección se discuten cuáles son las oportunidades tecnológicas asociadas a la difusión de las nuevas tecnologías digitales, identificando cuáles son las tecnologías del nuevo sistema técnico. En la tercera sección se indaga cómo la reestructuración de la cadena de valor de la industria de maquinaria agrícola responde a una reconfiguración del oligopolio mundial frente al proceso de convergencia tecnológica MA y TIC en los sistemas de agricultura digital a nivel internacional. La cuarta sección analiza, para el caso de Argentina, la trayectoria histórica de esta industria y su evolución reciente. La siguiente sección indaga en la difusión reciente de la agricultura de precisión en Argentina y las posibilidades de articulación en un nuevo sistema técnico. En las conclusiones se resumen los principales

resultados y se presentan las heurísticas para investigaciones futuras.

Nuevo paradigma tecnológico y agricultura digital: convergencia entre trayectorias tecnológicas

Ciertos autores, apoyados en el legado de Schumpeter, plantearon durante la década de 1980 que la revolución microelectrónica, y luego la difusión de las TICs, dieron lugar a la emergencia de un *nuevo paradigma tecno-económico* con implicancias mayores en las estructuras industriales (Freeman, 1984; Freeman y Perez, 1988). En tanto transversales, estas tecnologías generarían oportunidades de desarrollo de nuevas actividades y afectarían al conjunto de actividades a través de aumentos de productividad -y empleo- en la economía.

En particular, Freeman (1984) señaló un conjunto de criterios para identificar las tecnologías que pueden dar lugar a lo que denominaba un *paradigma tecno-económico*: i) una reducción drástica de los costos en varios productos y servicios; ii) mejoras dramáticas en las características técnicas de muchos productos y procesos; y (iii) efectos transversales en la totalidad del sistema económico, lo que luego daría lugar a la concepción de *tecnología transversal* o de *propósito general* (Bresnahan y Trajtenberg, 1995). A partir de estos criterios Freeman fue capaz de predecir que la microelectrónica se transformaría en la tecnología central del nuevo paradigma tecno-económico. En los últimos años, con la denominada cuarta revolución industrial -con el potencial del internet industrial, la nube, el big data, la inteligencia artificial, la robótica avanzada- ha reaparecido el debate en las economías desarrolladas respecto a una nueva fase de consolidación del paradigma tecno-económico de las TIC con aumentos significativos en la productividad de la economía (McKinsey, 2013).

Dicho proceso de convergencia contribuiría, por un lado, al mayor control y optimización de los procesos productivos asegurando en forma autónoma que la producción se ajuste a los requisitos de producción rentables, aun si existen desviaciones asociadas a las condiciones climáticas, edafológicas, pestes, etc. Por otro lado, y quizá el gran aporte del big data, brindaría modelos predictivos (de rendimiento, de alimentación animal, etc.), para conducir operaciones en tiempo real. Aún si estos procesos avanzan hacia la automatización, los humanos siempre estarían involucrados en el proceso de planificación, pero a un nivel de inteligencia muy superior, dejando la mayor parte de las actividades operativas a las máquinas con impactos significativos en la absorción de fuerza de trabajo.

Para ciertos autores, la tercera revolución industrial de las TIC implicó aumentos en la productividad sólo en la década de 1990, y alcanza su climax con la burbuja de los *punto.com* (Gordon, 2000). Desde los años 2000 las TICs se han centrado en las comunicaciones y las tecnologías de procesamiento de datos en las actividades de servicios y distribución sin generar mayores aumentos de productividad en la industria manufacturera. Para otros, apoyados en estudios de consultoras internacionales, el potencial de aumento de productividad de la industria se encuentra latente (Manyka et al, 2013). Es en este marco que surge a nivel internacional un conjunto de iniciativas de política industrial asociadas a la denominada Industria 4.0, que buscan impulsar la adopción de las tecnologías digitales en la manufactura.

Más allá de este debate, lo que ofrecen estas tecnologías por el momento, es una capacidad sin precedentes de reorganización de los procesos productivos existentes y fundamentalmente el poder de mercado de ciertos grupos que, a través de un acelerado proceso de concentración y centralización del capital y la realización de alianzas en el marco del oligopolio mundial buscan controlar plataformas digitales y definir estándares para la captación y procesamiento de datos. A diferencia de las burbujas tecnológicas previas, que abrían esperanzas de rejuvenecimiento de las estructuras industriales, esta nueva oleada de TIC se encuentra asociada por un lado, a la entrada de grandes grupos de tecnología triunfantes de la expansión de internet de los años 1990 (Google, Facebook, Amazon), y por el otro, grandes incumbentes industriales (General Electric, Siemens) y grupos vinculados al agronegocio (John Deere, AGCO, Monsanto).

En particular, la denominada agricultura digital (*digital farming*) es uno de los terrenos de expansión privilegiados de los grupos de base metalmeccánica y de agroquímicos (Corsini y Torsten, 2015). El avance de la agricultura de precisión, también denominada *agricultura 3.0*, constituye el punto de partida de este nuevo espacio de diversificación de los grupos *hacia los datos*. Estas posibilidades darían lugar en la segunda década de los 2000, a la emergencia de la denominada *agricultura 4.0*, apoyada en la reducción de costos de los sensores y los microprocesadores así como en la disponibilidad de servicios de comunicación por banda ancha, servicios de nube y de análisis de big data (CEMA European Agricultural Machinery Association, 2017).

En un plano estrictamente tecnológico, y haciendo abstracción de las estrategias de las empresas, es indudable que las tecnologías digitales presentan importantes posibilidades de aumento de la productividad a partir de la convergencia tecnológica con las industrias preexistentes, particularmente la de maquinaria agrícola (Corsini et al, 2015). No obstante,

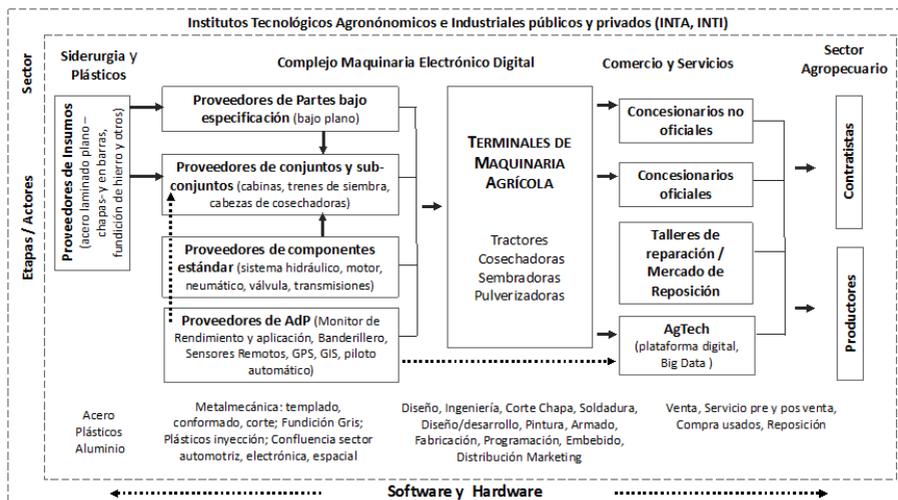
como analizaremos en la tercera sección, estas dinámicas son indisociables de las estrategias de los grandes grupos por reforzar su poder de mercado colectivo. Los grandes grupos de maquinaria agrícola desarrollaron distintos componentes incorporados en los equipos estándar, como dispositivos inteligentes de control en tractores y cosechadoras, sensores, automatización en la conducción, colocación de semillas pulverización y tecnología de comunicación incorporada en los vehículos. A partir de la incorporación de estos dispositivos y la centralización de los datos a través de las tecnologías de big data y la computación en la nube, los grandes grupos buscan diversificar servicios complementarios a sus productos principales. En esta línea, la tercera sección de este trabajo discute si la entrada de nuevos actores disruptivos logra revertir esta dinámica a la concentración y centralización a partir de sus capacidades previas, ya sea en equipamiento o paquetes agro biotecnológicos.

Este conjunto de cambios en el plano de la rivalidad y cooperación entre capitales se cristaliza en la emergencia de un nuevo conjunto de tecnologías centrales complementarias y nuevos dispositivos articulándose en lo que el historiador de las técnicas Bertand Guille denominaría un nuevo “sistema técnico” (1977). Tradicionalmente, y como consecuencia de la división del trabajo en el marco de la manufactura, la industria de maquinaria agrícola comprendía una sucesión de actividades con distintos grados de mecanización que se articulaban a partir de relaciones verticales, directas e indirectas), y, en ciertos casos, horizontales. Si bien la organización industrial era diferente para el caso de equipos auto-propulsados o de arrastre la cadena técnica incluía dos etapas encadenadas, por un lado, la de fundición y/o mecanizado de piezas mecánicas, incluyendo los componentes estructurales a partir de insumos siderúrgicos, y por el otro, el ensamble de estos conjuntos y subconjuntos con otros componentes de complejidad variable (motores, transmisiones, diferenciales, cabinas, aire acondicionados, cabinas) para la construcción del producto final.

Con la emergencia de la agricultura de precisión en los años 1990, y posteriormente el desarrollo de servicios y plataformas de datos, la maquinaria agrícola (tractores, cosechadoras, pulverizadoras, sembradoras, etc.) comenzó a equiparse con herramientas digitales como sensores remotos, imágenes aéreas, acceso a servidores remotos. Como se discutió en la sección previa, las empresas de fabricación de maquinaria y equipos agrícolas -como Deere & Co., CNH y AGCO- están realizando inversiones en empresas de manejo de grandes volúmenes de datos (*big data*), así como en la llamada “agricultura de precisión”. En efecto, la cadena de fabricación industrial de maquinaria agrícola se reestructura incorporando nuevas actividades:

proveedores de módulos electrónicos, plataformas digitales y servicios de big data, aguas arriba.

Grafico 1
Cadena técnica de Maquinaria Agrícola y su interacción con la agricultura de precisión, big data, etc.



Fuente: CEUR-PUE en base a Lavarello (2009)

Contrariamente a las visiones (aparentemente) ingenuas que sostienen que los productores agropecuarios son los poseedores de los datos que pueden transferir a distintos *portales* de empresas de software de clima, suelo, asesoramiento de paquetes agronómicos, es importante identificar cuáles son los actores con las capacidades de centralizar, procesar y valorizar la información. Lejos de mantener la propiedad de los datos en manos de los productores, aquellos grupos (o alianzas) que definan los estándares entre los distintos dispositivos y actores son los que tendrán posibilidad de captar las ganancias extraordinarias o rentas de las nuevas tecnologías².

² La renta de innovación es un concepto diferencial, que alude al ingreso adicional (o reducción de costo) que obtienen los adoptantes de una tecnología frente a quienes decidieron no adoptarla. El aporte fundamental sobre el concepto de renta económica deriva de David Ricardo (1959), quien planteó el carácter diferencial de la renta de la tierra, a partir de la heterogeneidad y no reproductibilidad de ese medio de producción natural. El planteo de

De esta forma la convergencia entre las tecnologías digitales y la industria de maquinaria agrícola darían lugar a una reconfiguración de las actividades clave y de los actores que intervienen en el proceso de producción agrícola. En este marco cabe interrogar si los fabricantes de equipos agrícolas han avanzado en el control de las nuevas actividades que les posibilitarían un rol preponderante en la captación de datos a partir de sensores en equipos combinados a otras fuentes y tipo de datos, establecer algoritmos y ejecutar las operaciones planificadas y mapeadas. Ventajas cruciales a la hora de reforzar su poder de monopolio colectivo apropiando y codificando la información de las prácticas agronómicas.

En este proceso de apropiación y codificación de datos resulta crucial cómo y quiénes definen los estándares de la información. Dada la complejidad de los procesos agrícolas, en términos de actividades y productos heterogéneos, las distintas bases técnicas involucradas, la variedad de fuentes de información, surgen estructuras de comunicación extensivas y diferenciadas con distintos tipos de estándares. En este sentido los estándares son cruciales para lograr la interoperabilidad de soluciones modulares. Existen distintos tipos de estándares con implicancias diferentes sobre las dinámicas de difusión y apropiación.

Por un lado, los estándares abiertos -de facto o consensuados-, principalmente ISOBUS que regula las interfases entre tractores, cosechadoras, sembradoras e implementos e incluye datos, aunque el mismo es poco amigable a su utilización. Empresas de servicios de datos como

Ricardo se orientaba a explicar cómo a medida que se desplaza la frontera agrícola y es necesario poner en funcionamiento tierras de menor calidad, los poseedores de las tierras más fértiles (o mejor ubicadas) recibirían una retribución diferencial por el mayor rendimiento que en ellas se obtiene. Por su parte, Marx (1999) retoma el aporte fundamental de Ricardo, pero enfatiza el carácter “intensivo” de la renta que surge del aumento de los rendimientos agrícolas como resultado de inversiones adicionales. Es lo que Marx llama renta diferencial de tipo II, que implica una fuente de renta derivada del aumento de la intensidad del capital en la agricultura. De este modo, si desde una perspectiva clásica la renta tiene que ver con la monopolización de un recurso natural de rendimiento diferencial y de limitada reproductibilidad, en un sentido schumpeteriano, en cambio, ésta se asienta directamente sobre la innovación y la atención recae sobre el desarrollo de capacidades tecno-productivas como base de diferenciación respecto a los competidores y sobre la creación de barreras a la entrada que limiten, aunque sea parcialmente, la libre difusión del conocimiento. En esta perspectiva, la apropiación privada de la renta depende del grado en que el propietario de la innovación pueda ejercer un control económico de la difusión del conocimiento, esto es, en la medida en que tenga la capacidad práctica de evitar que terceros hagan uso gratuito de la innovación (Sztulwark, 2012:25-44).

FarmBot -un sistema integrado de agricultura de precisión de código abierto- y Climate Corporation, ofrecen sus productos a partir de fuentes de datos que están disponibles de forma gratuita, como los servicios meteorológicos y GoogleMaps. Con estas, además, se puede acceder a los datos recogidos por las máquinas agrícolas y que han sido transmitidos de forma inalámbrica a la nube (Wolfert et al, 2017).

Por el otro, estándares cerrados, establecidos a partir de acuerdos entre los grandes grupos en el oligopolio mundial, que se van abriendo selectivamente a nuevas empresas a medida que las firmas líderes expanden el número de usuarios conectados a sus plataformas reforzando sus economías de red y generando efectos de encerramiento del resto de actores. La infraestructura de estas redes se basa generalmente en el suministro de grandes proveedores de software. Tanto los proveedores nuevos como los tradicionales reconfiguran sus roles frente a la creciente importancia que toma *big data* en la agricultura, en donde sobresale el papel de las grandes empresas de tecnología y datos como Google e IBM. En ese marco, surgen plataformas de propiedad como AgCommand de AGCO, FarmSight de John Deere o FieldScripts de Monsanto (Wolfert et al, 2017).

Frente a estas alternativas las grandes empresas, que venían adoptaron salvo excepciones estándares cerrados, desde 2008 están avanzando en la difusión de estándares abiertos mientras que las pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo aún adoptan un criterio de *wait and see*. Aún entre los grandes grupos existen dificultades para adoptar un criterio único de estandarización, dadas las diferencias de intereses, el bajo grado de madurez de áreas tecnológicas, que pueden dar lugar a efectos de encerramiento negativo y/o conflictos en la apropiación de las cuasi-rentas de estas tecnologías.

Además de los actores empresariales se destacan algunas instituciones públicas y/o privadas -universidades, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, la Federación Estadounidense de Agencias Agrícolas, Global Open Data for Agriculture and Nutrition, Big Data Coalition, Open Agriculture Data Alliance y AgGateway- que trabajan activamente en la difusión de *big data* en la agricultura, a través de la defensa de un uso abierto de los datos en pos de promover una mayor interoperabilidad en el intercambio de datos dentro de la cadena de producción agrícola. Entre las cuestiones que abarcan estas organizaciones se identifican tópicos como: principios de propiedad, recopilación, notificación, acceso, uso de terceros, transparencia, coherencia, portabilidad, y seguridad de los datos (Wolfert et al, 2017).

Como se discute en las secciones siguientes los procesos de concentración y centralización en marcha, así como el proceso de estandarización, definirán la nueva estructura del oligopolio mundial. Dependiendo de la velocidad en la que este proceso de convergencia se complete, existirán distintos grados de libertad para los países -y empresas- de desarrollo muy tardío.

Contexto internacional: Crisis y recomposición del oligopolio mundial de maquinaria agrícola

Las estructuras de mercado predominantes actualmente en las economías capitalistas son los oligopolios mundiales, los cuales se caracterizan más allá del pequeño número de firmas que comparten el poder de mercado colectivo, por la fuerte rivalidad entre sus miembros y la tendencia a establecer alianzas que trascienden las relaciones estables en la fijación de precios o niveles de producción (Chesnais, 1994). Esta definición posibilita la coexistencia entre los grandes grupos dominantes y empresas medianas y pequeñas, en algunos casos.

Estructura de la industria de maquinaria agrícola global

Esta industria ha sido caracterizada como una estructura de carácter oligopólico diferenciado y concentrado a nivel mundial en el que coexisten barreras externas basadas en economías de escala y variedad (scope) y la construcción de barreras internas asociadas a la innovación de producto y la diferenciación por fidelización de clientes por marcas³. Una de las principales ventajas de las firmas que forman parte del oligopolio mundial, poco analizada por la literatura convencional, es su organización como grupos -o *holdings*- controlando diversas unidades de negocios a partir de participaciones en las sociedades, que les permite acelerar el proceso de concentración mediante la centralización, y en caso de reestructuraciones, desprenderse de líneas de productos que no consideren centrales a su estrategia.

³ Los oligopolios pueden ser clasificados, en base a la estructura tecno-productiva (escala mínima eficiente y característica de los productos que definen las barreras a la entrada), el tipo de proceso competitivo (precio, diferenciación de productos, lanzamiento de nuevos modelos, escala, costos, etc.). En base a esta caracterización es posible distinguir entre oligopolios concentrados, oligopolios diferenciados, oligopolios diferenciados – concentrado (o mixto), oligopolios competitivos y mercados competitivos (Sylos Labini, 1956).

Pocos trabajos analizan la evolución de la industria de maquinaria agrícola a nivel global (Mentha, 2009; Lavarello y Goldstein, 2011). A fin de caracterizar la evolución reciente de los niveles de concentración y centralización de los principales grupos, se ha realizado una búsqueda de fuentes primarias en los informes a inversores de las páginas web de las principales empresas y de fuentes secundarias en los escasos informes sectoriales disponibles.

Una de las características de esta estructura oligopólica es el carácter estratificado de la competencia -*oligopole à franges*-, con pocas empresas con alcance global y muchas con alcance regional o local (Lavarello y Goldstein, 2011). Si bien hay más de 1500 firmas que fabrican maquinaria agrícola a nivel global, de las cuales 1100 se encuentran en Estados Unidos, seis empresas multinacionales tienen fuerte presencia a través de una expansión de sus capacidades de producción y distribución a escala global, y representan más de 40% del mercado global.

El primer grupo comprende a las tres grandes multinacionales con una gama completa de equipos (fullliners): John Deere & Company, CNH Global y AGCO. El siguiente grupo, de empresas que partiendo de una base regional ya disputan los mercados globales: Kubota, CLAAS y Yanmar. En el grupo restante se identifican diversas empresas especializadas y/o de alcance regional como Deutz-Fahr, Mahindra & Mahindra, Caterpillar Iseki, Bucher Industries y Kverneland.

Es de destacar que en el segundo y tercer grupo aparecen empresas multinacionales japonesas y de India que compiten con las grandes empresas dominantes en el sector. De hecho, Kubota en 2017 alcanzó el tercer puesto en el ranking, consolidando esta tendencia, y la empresa india Mahindra & Mahindra ha incrementado su parte de mercado, apoyada en una importante expansión de sus ventas locales, que la colocan en una situación de fuerte competencia frente a las firmas líderes de la industria global. Atendiendo al gran potencial del mercado indio, esta empresa ocuparía en los años próximos una importante parte de las ventas mundiales de tractores a nivel mundial, incluso llegando a liderar este segmento

Cuadro 1
Empresas seleccionadas de fabricación de maquinaria agrícola
Ventas en millones de dólares y participación % en el mercado

Empresa (división)	País de origen	Año 2007			Año 2014			Año 2017	
		Ventas mundial total	Ventas mundial Maquinarias Agrícolas	% en el mercado	Ventas mundial total	Ventas mundial Maquinarias Agrícolas	% en el mercado	Ventas mundial total	Ventas mundial Maquinarias Agrícolas
Deere & Company	Estados Unidos	24.082	12.121	15,5%	36.067	26.380	34,6%	29.738	20.11
CNH Global	Italia	15.964	9.948	12,7%	32.957	15.204	20,0%	27.947	11.11
AGCO	Estados Unidos	6.828	6.828	8,7%	9.724	9.724	12,8%	8.307	8.30
Kubota	Japón	9.569	5.458	7,0%	10.909	8.400	11,0%	12.964	10.76
CLAAS	Alemania	3.753	3.380	4,3%	3.821	3.821	5,0%	3.761	3.76
Yanmar Agric Eqp.	Japón	4.701	2.821	3,6%	6.508	3.905	5,1%	7.660	4.55
Same Deutz-Fahr	Italia	1.508	1.262	1,6%	1.210	1.210	1,6%	1.325	1.21
Mahindra & Mahindra	India	3.049	1031,7	1,5%	8.306	2.824	3,7%	10.331	3.05
Iseki & Company	Japón	1.228	1.138	1,5%	1.075	1.010	1,3%	1.243	1.11
Bucher Industries (Kuhn)	Suiza	2049	774	1,0%	2.336	958	1,3%	2.218	96
Kverneland	Noruega	733	711,01	0,9%					
Total Estimado industria (1)			78.100			76.140			84.61
Participación 4º primeras (c4)				44,0%			78,4%		
Participación 6º primeras (c6)				55,0%			93,9%		

Fuente: Elaboración propia en base a Freedonia (2019); Lavarello et al (2009); Donosso (2007); Metha y Gross (2007).

Es de destacar que en el segundo y tercer grupo aparecen empresas multinacionales japonesas y de India que compiten con las grandes empresas dominantes en el sector. De hecho, Kubota en 2017 alcanzó el tercer puesto en el ranking, consolidando esta tendencia, y la empresa india Mahindra & Mahindra ha incrementado su parte de mercado, apoyada en una importante expansión de sus ventas locales, que la colocan en una situación de fuerte competencia frente a las firmas líderes de la industria global. Atendiendo al gran potencial del mercado indí, esta empresa ocuparía en los años próximos una importante parte de las ventas mundiales de tractores a nivel mundial, incluso llegando a liderar este segmento.

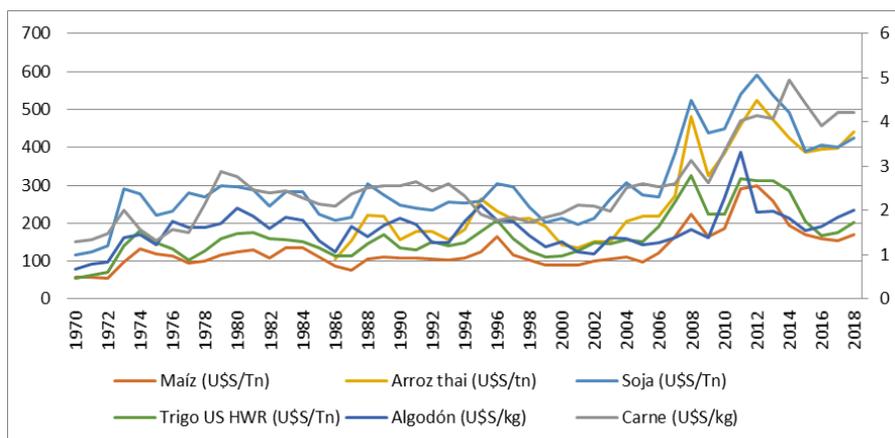
Dinámica de los mercados agrícolas post-crisis

La industria de maquinaria agrícola depende en gran medida de la performance del negocio agropecuario. Un impulso en el precio de los commodities provoca la expansión de cultivos sobre nuevas áreas, antes

dedicadas a otras explotaciones o vírgenes, e incrementa la demanda de equipos en las campañas subsiguientes. El fenómeno inverso, una caída de precios, posiblemente deprime el mercado de equipamiento e insumos; aunque en renglones específicos la exacerbación de la competencia entre las firmas de maquinaria, debido a la crisis, puede fomentar la búsqueda de nuevas tecnologías que reduzcan costos o amplíen mercados. Esto último ocurre en cierta medida, sobre todo a partir de 2014, como se verá más adelante.

En ese sentido, se distinguen al menos dos ciclos bien claros luego de la crisis de 2001 en relación a los precios de los bienes agrarios, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2
Precio de commodities seleccionados, en dólares de 2010, 1970-2018



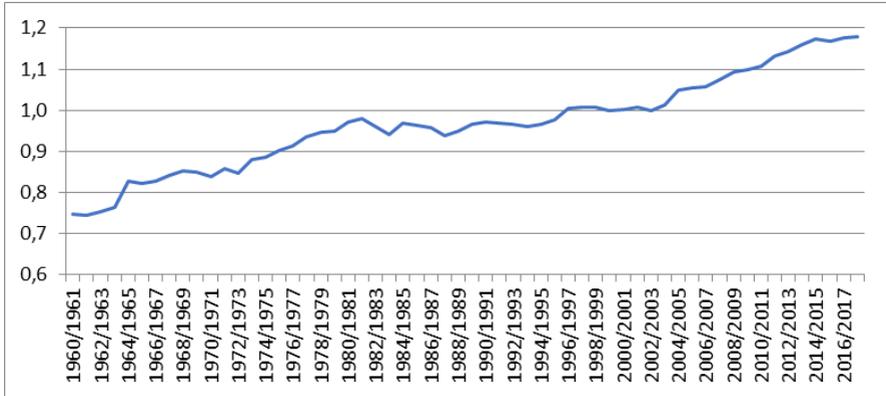
Referencia: precios agrarios en el eje izquierdo; carne en el eje derecho.

Fuente: elaboración propia en base a World Bank e Indexmundi

Desde los años 1970 hasta la crisis de 2001, los precios agrarios oscilaron moderadamente. Desde fines de la década de 1990 a 2003 experimentaron un ciclo descendente pronunciado, pero a partir de entonces y hasta 2012 crecieron drásticamente, por varios motivos. Entre los más relevantes, la creciente demanda de China y la política monetaria de los Estados Unidos. Luego de la crisis de 2001, la Reserva Federal se embarcó en una política de emisión y depreciación del dólar, que generó a nivel mundial la búsqueda de refugio en activos como los commodities. Esto provocó un aumento de precios de las materias primas (petróleo, metales, alimentos), que se

intensificó desde 2006 (Lewinger et al, 2013). La bonanza de precios a su vez aceleró la expansión del área sembrada:

Gráfico 3
Mundo. Maíz, algodón, soja, arroz y trigo: área cosechada
Campañas 1960/61 a 2017/18. 1999/2000 = 1



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)

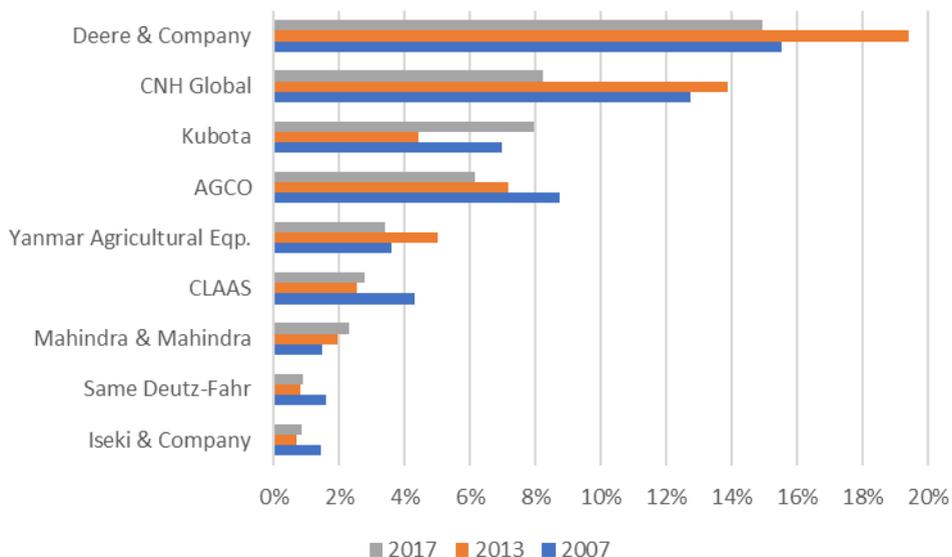
A partir de 2012-2013 se inició un ciclo descendente de los precios, que repercutió en el negocio del equipo agropecuario, provocando reconfiguraciones del oligopolio mundial a partir de la búsqueda de las firmas líderes de nuevos productos y tecnologías para sostener su participación de mercado, la aparición con fuerza de jugadores de otros sectores, absorciones, nuevos joint-ventures, etc.

Recomposición del oligopolio mundial: centralización y alianzas frente a la agricultura digital

Frente a la caída de los precios agropecuarios, las firmas del sector adoptaron diversas estrategias. No solo las líderes, sino también otros competidores que apuntan a nichos particulares. Eso explica la dinámica particular del sector durante los últimos años, con una sucesión de cambios en el mapa de participantes. Aún así, las firmas tradicionales continúan liderando esta industria (gráfico 4).

Gráfico 4

Maquinaria Agrícola. Participación de las principales en el mercado mundial 2007, 2013 y 2017. En porcentaje sobre las ventas totales



Fuente: Elaboración propia en base a Freedonia (2019) ; Lavarello, et al (2009) Donosso (2007); Metha y Gross (2007).

En la cima de la pirámide, lo relevante es atender los cambios de posiciones relativas. En los últimos diez años, Kubota ganó una participación relevante, en detrimento de otras firmas como Claas o incluso CNH. Frente al recrudecimiento de la rivalidad en el oligopolio mundial, la tecnología se ha transformado en un arma competitiva central para estas empresas. Algunas que perdieron participación, como la alemana Claas, decidieron reforzar la *batalla tecnológica*: en 2014, abrió una subsidiaria con 200 empleados, Claas E-Systems, para el desarrollo de software y hardware electrónico, entre ellos, sistemas de optimización, dirección automática por satélite, paneles especiales para operadores de máquinas, etc. (Claas, 2017).

Esto evidencia la creciente importancia de las tecnologías de agricultura de precisión y la búsqueda por controlar las plataformas digitales en el negocio de la maquinaria agrícola. De ahí la participación cada vez con mayor peso propio de compañías proveedoras de tecnologías asociadas a la recolección, procesamiento y aplicación de datos en la cadena de la maquinaria. En ese sentido, es posible apreciar en el cuadro 2 cómo 2014 las

firmas de equipamiento agrícola han adquirido empresas de agricultura de precisión o realizado alianzas con ellas.

Estas operaciones de adquisiciones, fusiones y alianzas reflejan las relaciones de rivalidad y cooperación propias de los *oligopolios mundiales* (Chesnais, 1994). Como ciertos informes bien fundamentados de agrupaciones ecologistas han señalado, las ramas de la maquinaria industrial agrícola, las semillas, los fertilizantes y agroquímicos están hoy vinculados como nunca antes: Monsanto colabora con las tres principales empresas globales de maquinaria agrícola (Deere & CO., CNH Industrial y AGCO) (Grupo ETC, 2015:3).

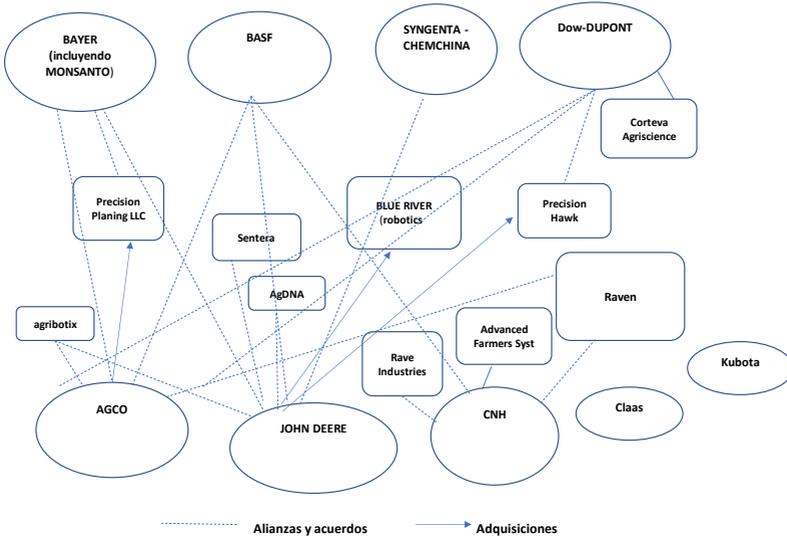
En el gráfico 5 se profundizan las características de estas relaciones de rivalidad y cooperación. La empresa John Deere mantiene alianzas estratégicas con todas grandes empresas de plaguicidas y semillas. Por su parte, AGCO cuenta con alianzas con tres y CNH con una. El móvil de las alianzas es compartir datos extraídos de distintas fuentes y fundamentalmente establecer plataformas comunes para su captación y procesamiento. La rivalidad por el momento parece manifestarse con más crudeza entre las grandes multinacionales de la maquinaria agrícola, evidenciado en la pelea entre John Deere y Agco por la adquisición a Monsanto -previo a quedar controlada por Bayer- de la empresa de agricultura de precisión Precision Planing LLC. Pareciera revelarse por el momento una rivalidad entre los grandes grupos de maquinaria agrícola por el control de empresas de agricultura de precisión, robótica, servicios de big data y computación en la nube. En este punto, es apresurado señalar que la disputa entre capitales se estaría dando en torno a qué sector (bio o metalmecánica) logra controlar la información sobre la calidad de suelos, los patrones históricos del clima y los rendimientos de los cultivos, así como de las tecnológicas robóticas para el depósito de semillas, plaguicidas y fertilizantes (Grupo ETC, 2015, 3). Por el contrario, predominan las alianzas intersectoriales, entre distintas industrias que operan a partir de la economía digital, la de maquinaria y la biológica.

*Cuadro 2. Industria de Maquinaria agrícola mundial:
fusiones, adquisiciones y alianzas, 2014-marzo 2018*

Empresa compradora	Empresa Adquirida	País originador	País destinatario	Fecha	Área	Tipo
John Deere	King Agro	Estados Unidos	España (Argentina)	mar-18	agropartes	AF
CNH	Kongsilde	Holanda	Dinamarca	ene-18	Maquinaria Agrícola	AF
Deere	Sentera	Estados Unidos	Estados Unidos	dic-17	Agricultura de precisión	AL
Deere	Dupont	Estados Unidos	Estados Unidos	dic-17	Agrobiotecnología	AL
Deere	Agdna	Estados Unidos	Australia	dic-17	Agricultura de precisión	AL
AGCO	Precision Planing LLC (Monsanto)	Estados Unidos	Estados Unidos	sep-17	Agricultura de precisión	AF
Mahindra & Mahindra	Erkunt Traktor Sanayii	India	Turquia	sep-17	agropartes	AF
John Deere	Mazzotti	Estados Unidos	Italia	jul-17	Maquinaria Agrícola	AF
John Deere	WIRTGEN Group	Estados Unidos	Alemania	feb-17	Construcción y Forestación	AF
John Deere	BLUE RIVER TECHNOLOGY	Estados Unidos	Estados Unidos	ene-17	Agricultura de precisión	AF
Mahindra & Mahindra	Hisarlar	India	Turquia	ene-17	agropartes	AF
Deere	Precision Hawk	Estados Unidos	Estados Unidos	nov-16	Agricultura de precisión	AL
AGCO	Agribotix	Estados Unidos	Estados Unidos	ago-16	Agricultura de precisión	AL
AgCO	Cimbria	Estados Unidos	Dinamarca	jun-16	Diverso	AF
Kubota	Great Plains Manufacturing	Japón	Estados Unidos	may-16	Maquinaria Agrícola	AF
John Deere	Monosem	Estados Unidos	Francia	feb-16	Agricultura de precisión	AF
John Deere	360 Yield Center	Estados Unidos	Estados Unidos	feb-16	Agricultura de precisión	AL
AGCO	Teco Poultry Equipment	Estados Unidos	Italia	feb-16	Otros metalmecánicos	AF
John Deere	Hagie Manufacturing	Estados Unidos	Estados Unidos	feb-16	Maquinaria Agrícola	AF
John Deere	Carraro	Estados Unidos	Italia	feb-16	Otros metalmecánicos	AL
CNH	Raven	Italia	Estados Unidos	nov-15	Agricultura de precisión	AL
Deere	Basf	Estados Unidos	Alemania	jul-15	Agrobiotecnología	AL
AGCO	Basf	Estados Unidos	Alemania	jun-15	Agrobiotecnología	AL
AGCO	Farmer Automatic	Estados Unidos	Alemania	abr-15	Otros metalmecánicos	AF
AGCO	Raven	Estados Unidos	Estados Unidos	feb-15	Agricultura de precisión	AL
John Deere	DN2K	Estados Unidos	Estados Unidos	ene-15	Agricultura de precisión	AL
Mahindra & Mahindra	Peugeot Motorcycles	India	Francia	oct-14	Otros metalmecánicos	AF
AGCO	Dupont	Estados Unidos	Estados Unidos	jun-14	Agrobiotecnología	AL
AGCO	Intersystems International	Estados Unidos	Estados Unidos	may-14	Otros metalmecánicos	AF

Nota: AL: Alianza; AF Adquisición & Fusión
Fuente: Elaboración propia en base a Crunchbase y Maquinac.

Gráfico 5
 Convergencia tecnológica en el oligopolio mundial: alianzas y adquisiciones



Fuente: Base de datos PUE-CEUR en base a ETC (2015) y Crunchbase.

Trayectoria de la industria de Maquinaria Agrícola en Argentina. Evolución reciente.

A fin de discutir las implicancias de esta reestructuración de la industria mundial de maquinaria agrícola en Argentina se presenta en forma estilizada la trayectoria local de esta actividad. El sector de maquinaria agrícola en la Argentina tiene un origen temprano, al calor de la expansión de la frontera agrícola en el marco de la transición entre la segunda y tercera revolución industrial, primero en las colonias de Santa Fe y luego en la zona triguera de Buenos Aires. Durante el último cuarto del siglo XIX, herreros rurales comenzaron a construir los primeros implementos de origen local, los más famosos fueron los de Luis Tabernig y los de Nicolás Schneider, ambos de la localidad de Esperanza, Santa Fe; y los accesorios de Juan Istilart, en Tres

Arroyos, provincia de Buenos Aires⁴. Al poco tiempo, algunos desarrollaron equipos propios, como las sembradoras del propio Schneider. Hacia finales de la década de 1910, aparecieron constructores de equipos más complejos, como las novedosas cosechadoras. Al menos una decena de iniciativas surgieron en esos años y durante toda la década de 1920, principalmente en la zona cerealera de Santa Fe-Córdoba, para proveer demandas regionales: Juan y Emilio Senor, Andrés Bernardín, Hnos. Flamini (San Vicente), Rotania y Alasia (Sunchales), Gardiol (Susana), Puzzi (Clucellas), Ramón y Amadeo Guasch (Bigand), Daniele y Cía (Porteña), Druetta (Ciudadela, Buenos Aires), entre los principales (Barrale, 2007). Por lo general, estos agentes reparaban y mantenían maquinaria importada. Luego, comenzaron a diseñar y armar sus propios equipos en base a los importados, con los materiales disponibles en plaza. Así, fueron agregando mejores sistemas de limpieza (segunda zaranda, cernidores especiales) y otras mejoras. El punto máximo de ese impulso ocurrió en 1929, cuando Rotania, de Sunchales, fabricó la primera cosechadora autopropulsada del mundo.

Como señala Hybel, la diversidad y localización geográfica de la producción agropecuaria generó un sector de fabricantes de maquinaria agrícola de tipo artesanal-familiar, que poco a poco fue incorporando mano de obra asalariada, dividiendo el trabajo y convirtiéndose en pequeñas o medianas empresas con alcance local e incluso nacional, como el caso de la firma de los hermanos Senor, ya para la década de 1930. Esto se produjo gracias a la demanda de la agricultura extensiva, con utilización de equipos con capacidades similares a los de Estados Unidos o Canadá (Hybel, 2006, 27). Aún así, y a pesar de tener algunas firmas clientes en varias provincias del país, según nuestros cálculos, la producción nacional proveía poco más del 2% del mercado interno durante los años 1920, y alrededor del 10% en la década posterior. Es decir, un porcentaje más bien reducido de la demanda, que era cubierta mayoritariamente con equipos estadounidenses y canadienses.

Los efectos combinados de la crisis de 1930, la Segunda Guerra Mundial y la crisis de balance de pagos de 1949-52 interrumpieron el flujo de maquinaria hacia la Argentina. Por ello el parque envejeció peligrosamente, superando en un buen porcentaje el límite de edad de obsolescencia, cerca de 15 años según los especialistas. Para 1950, el ingeniero Giberti (1951) calculaba que al menos un 65% de las 40.000 cosechadoras que existían en

⁴ Más información sobre este período puede verse en Martino y Delgado (1977), Frank (2004), Barsky y Gelman (2005), Hybel (2006), Langard (2008), Bil (2009), Djenjeredjian (2011), entre otros.

el país superaba los 15 años de uso. Para 1952, otro estudio señalaba que casi un tercio de los tractores existentes deberían estar fuera de uso (Llosa, 1963). En ese contexto, el gobierno decidió declarar de interés nacional varios sectores de la metalmecánica, entre ellos la maquinaria agrícola. Se dispuso una estructura arancelaria que protegió de hecho el mercado interno para las firmas locales. Así, para el caso de las cosechadoras, varias empresas que surgieron en el período previo y otras conformadas durante los años 1940 fueron las proveedoras exclusivas, hasta la segunda mitad de la década de 1970, de las poco más de 1.800 unidades promedio vendidas anualmente en ese período. Entre las nuevas firmas, aparecieron GEMA (Rosario), Vassalli (Firmat), Giubergia (Venado Tuerto), Boffelli (San Vicente), Marani (Casilda), Aumec (Arequito), Araus (Noetinger, Córdoba), Magnano (San Francisco, Córdoba), Aipridec (Laguna Larga, Córdoba), RyCSA – Rosati y Cristóforo (Buenos Aires), entre varias otras. Algunas de ellas, como Vassalli y Senor, llegaron a exportar a otros mercados de la región. También se inició la producción local de tractores, primero a cargo del Estado desde la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), con el lanzamiento del Pampa, un modelo basado en el Lanz Bulldog alemán de los años 1930, ya obsoleto para ese entonces, y luego con la apertura a la iniciativa privada. En esos años se instalaron multinacionales como la italiana Fiat, la estadounidense John Deere, las alemanas Fahr, Hanomag y Deutz; y más tarde MasseyFerguson.

Cabe señalar que aún para un período muy complicado para las importaciones de insumos y materias primas, como los primeros años de la posguerra y en plena crisis económica, el impulso innovador en el sector no se detuvo. Tal es así que, por ejemplo, en 1949 se inventó la plataforma maicera, que permitió la mecanización definitiva de la cosecha del maíz. La originalidad de este invento fue reclamada por dos empresas: Vassalli (Firmat) y Giubergia (Venado Tuerto), ambos de la zona sur de la provincia de Santa Fe.

La apertura económica de 1976 provocó una caída de la producción interna y un aumento en el ingreso de equipos importados. La crisis que se desató en la economía mundial en general y la argentina en particular desde fines de la década de los años 1970 y comienzos de los de 1980, condicionó el desenvolvimiento económico (Langard, 2014). Aún así, el sector agrícola tuvo, en la primera mitad de la década de 1980, un período de aumento de producción con subas moderadas en los precios internacionales de los cereales, al punto que Argentina alcanzó un récord de producción de 44 millones de toneladas de granos en la campaña 1984/85. Esto fue consecuencia de cambios tecnológicos importantes en las formas de

producción (Obstchako, 1988; Pereira, 1988). En ese contexto, el devenir de la industria de maquinaria agrícola tuvo luces y sombras. A pesar de las dificultades ocasionadas por la crisis y por las medidas económicas del gobierno militar, hasta mediados de los años 1980 la producción y venta de maquinaria aumentó. Hasta mediados de la década, la producción local seguía dominando el mercado interno (Huici, 1988; Hybel, 2006). Pero justamente durante esos años, la producción se contrajo por la caída de los precios internacionales de los granos. Hacia 1984 la caída en la producción y venta de cosechadoras y tractores se ubicó en torno a 75% y 50% respectivamente. Como dato saliente de estos años, en 1981 se incorporó al mercado argentino la empresa Zanello de capitales nacionales, que ingresó en la producción de tractores, en particular en el segmento de equipos grandes de más de 100 CV y tracción en las cuatro ruedas⁵ (Huici, 1988; Raccanello, 2011).

Este período vio la introducción de cambios tecnológicos relevantes que sentaron las bases de una nueva base tecnológica, en la que convergerán veinte años después los desarrollos metalmecánicos y los biotecnológicos. Los más destacables fueron el uso de semillas mejoradas (híbridos), proceso iniciado a partir de mediados de 1970, la lenta adopción de la labranza *cero* del suelo (siembra directa) a fines de los años 1980, y también un aumento del uso de agroquímicos. Estos cambios fueron preparatorios para que, hacia mediados de la década de 1990, se introdujera con éxito el uso de semillas genéticamente modificadas (Bisang, 2004; Gutman et al, 2006; Reca y Parellada, 2001).

Durante la década siguiente se produjeron cambios institucionales y regulatorios importantes. Algunas de las medidas que más afectaron al sector agropecuario fueron la desregulación de los mercados, con quita de impuestos y retenciones; y la aprobación del uso de semillas genéticamente modificadas que completa el paquete tecnológico, que incidiría fuertemente en la industria de maquinaria agrícola. La apertura, la sobrevaluación del peso argentino y la llegada de máquinas importadas más modernas, repercutieron sobre la actividad. De diez fábricas que subsistían en 1990, quedaban tres en 1993 y ninguna en 2000. En tractores, de las 7 firmas que producían estos equipos sólo quedaban 2 en el 2000 fabricando nada más que motores. Por su parte, los segmentos de sembradoras, especialmente los equipos de siembra directa, y los de pulverizadoras tuvieron un mejor

⁵ Zanello, de Las Varillas Córdoba, llegará a liderar el mercado interno. Este tipo de tractores se importó durante el breve período de apertura entre 1978 y 1981. Zanello se incorpora como una empresa líder en el oligopolio mantenido por las empresas trasnacionales.

desempeño asociado al nuevo esquema de producción agrícola. La situación del segmento de cosechadoras y tractores expresó la estrategia del capital transnacional sobre la región. Ya para los años 1990, las transnacionales organizaron la producción y la comercialización a partir de la conformación de un mercado interno ampliado -Mercosur-, en el marco de una creciente *globalización* del mercado mundial de maquinaria agrícola. Como se señala más arriba, los segmentos de sembradoras y pulverizadoras mantuvieron niveles estables de producción en los años más difíciles de la década y comenzaron a distanciarse del comportamiento generalizado del sector.

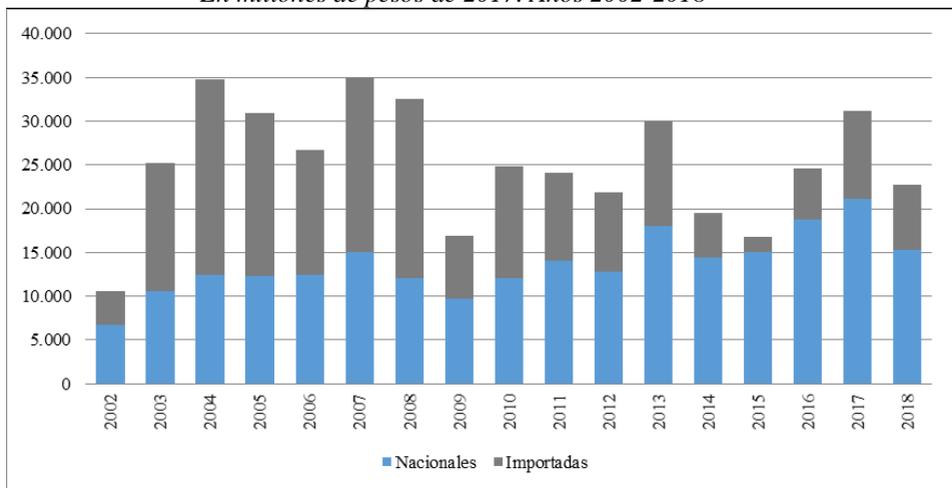
A partir de 2001-2002, con la crisis económica, se produjo la salida de la convertibilidad y un nuevo esquema económico, consecuencia de una fuerte devaluación que deprimió el costo laboral y actuó durante algunos años como protección del mercado interno. A ello se sumó un ciclo de alza de los precios de los commodities a nivel mundial. Se reactivó la demanda interna, abastecida principalmente para el caso de tractores y cosechadoras con importación de empresas transnacionales mayormente instaladas en Brasil, aunque durante los últimos años creció la participación nacional. Algunas firmas que habían abandonado el país, retornaron con nuevas inversiones para ensamble de equipos completos. Las sembradoras y pulverizadoras vendidos en Argentina fueron en su gran mayoría de origen local, principalmente pequeños o medianos capitales del mercado interno vinculados al avance de la producción agrícola con el paquete tecnológico de siembra directa semilla transgénica-agroquímicos. En ese sentido, es necesario señalar que durante los últimos 15 años las máquinas agrícolas experimentaron modificaciones en su construcción, vinculadas a la electrónica de funcionamiento, el posicionamiento satelital y la automatización (Bragachini, 2018).

El mercado local de maquinaria agrícola tuvo una dinámica ascendente durante los primeros años de la década pasada, hasta la crisis de 2009. En ese período, la facturación mayoritaria correspondió a equipos importados, principalmente por tractores y cosechadoras provenientes de Brasil, China, Estados Unidos, entre otros. La crisis implicó una primera caída considerable de la actividad que, a pesar de una recuperación posterior, no volvió a alcanzar los valores de la década previa. Con el nuevo gobierno, hasta 2017 las ventas experimentaron un alza relativa, con mayor presencia de fabricantes locales.

En cuanto a cada segmento particular, la venta de cosechadoras alcanzó un máximo en 2004, con 3.203 unidades. Luego, la cantidad fue en descenso. Aun con una leve recuperación en 2016-2017, el acumulado 2010-2018 es un 46% menor al del nivel de ventas 2002-2008. En el caso de los tractores,

luego de la crisis las ventas iniciaron un ciclo de ascenso hasta el tope de 2017, donde casi alcanzaron las diez mil unidades, para retroceder nuevamente en 2018. A diferencia del renglón previo, este segmento incrementó el promedio de ventas anuales post-crisis. Sembradoras también sufrió las sucesivas crisis de forma aguda, lo que se evidencia en la caída acumulada en ventas: en 2018 se vendieron 57% menos unidades que en 2007.

Gráfico 6
Argentina. Facturación por ventas en el mercado doméstico
de maquinaria agrícola (cosechadoras, tractores, sembradoras, implementos).
En millones de pesos de 2017. Años 2002-2018



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Informe de la industria de maquinaria agrícola

En la actualidad, la actividad se encuentra en un momento de incertidumbre. Luego de una mejora en los niveles de producción y ventas en ciertos rubros -a excepción de sembradoras donde disminuyó el volumen producido-, con una facturación que durante 2017 había alcanzado los niveles previos a la crisis de 2009, desde 2018 la actividad se sumió en la recesión general, sin acceso al crédito y con una sustantiva caída de ventas, producción, empleo y capacidad utilizada, producto entre otras cosas de la sequía que afectó la cosecha en la pasada campaña y de la coyuntura macroeconómica de Argentina; que la devaluación no compensó.

Difusión de la agricultura de precisión en Argentina.

En un escenario de relaciones de rivalidad por el control de las nuevas tecnologías digitales en el oligopolio mundial y una contracción del sector de maquinaria agrícola a nivel nacional, se asiste a la emergencia de nuevas tecnologías digitales que marcarían el pasaje de la tercera a la cuarta revolución industrial. Argentina es un terreno privilegiado de expansión de estas actividades, en tanto lidera la difusión de equipamientos y agro-partes de alta complejidad como la agricultura de precisión (AdeP) y la agricultura digital, en América Latina (Bragachini et al, 2012). Dada la importancia de los contratistas y la reciente adquisición de nuevos paquetes tecnológicos en la agricultura, el país se encuentra entre los de mayor grado de difusión de las nuevas tecnologías (Méndez, 2012). Como se observa en el cuadro 3, las ventas acumuladas de herramientas de AdeP muestran un salto importante desde 2004 en adelante.

Cuadro 3

Argentina. Ventas acumuladas de equipos de Agricultura de Precisión, 1998-2017.

En unidades

<i>Productos de AdeP</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Monitores de rendimiento	150	400	550	1250	2450	4450	7400	8365	8865	9643	10544	11540	12610	14050
Dosis Variable en sembradoras	1	3	9	37	417	997	1801	2076	2346	2679	2975	3263	3515	3982
Monitores de siembra	100	600	1100	1800	3800	7600	12160	14705	16905	19784	21426	22854	24879	26937
Banderillero Satelital en pulverizador	10	200	500	3000	5000	9000	12298	13270	14589	15797	17087	18342	19158	20307
Guía Automática	*	*	*	3	50	400	1150	2710	3610	4120	5530	6708	9035	12680
Sensores de N en tiempo real	*	2	5	7	12	15	27	30	32	34	34	34	34	34
Cortes Por Sección Pulverizadoras	*	*	*	*	*	*	640	1081	1481	2121	2410	2738	3375	4405
Cortes Por Sección Sembradoras	*	*	*	*	*	*	25	45	55	79	103	119	189	263
Sistemas de Corrección < a 10cm	*	*	*	*	*	*	50	110	200	210	360	823	2636	3544
Sistemas de Corrección > a 10cm	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	157	431	845	3162
Telemetría	*	*	*	*	*	*	*	*	*	37	120	196	409	837
Control Selectivo de Malezas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	21	64	160	233
Sensores de N en tiempo real (mano)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		80	101	103
Drones Agrícolas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		1	7	68

Fuente: Villarroel et al (2018)

La incorporación de estas nuevas tecnologías es posible, en parte, gracias a la disminución del error de la señal de GPS, es decir, un incremento en el uso de las señales correctoras. Con ello, desde 2004, se maximiza el uso de herramientas propias de la AdeP, tales como monitores de rendimiento y siembra, y los banderilleros satelitales. Desde 2010, se incrementaron también las ventas de guías automáticas y en menor medida, las dosis variables en sembradoras y los cortes por sección en pulverizadoras (Villarroel et al, 2018).

En esta línea, un relevamiento que realiza la estación experimental del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Manfredi, permite observar algunos detalles respecto de la difusión de las nuevas tecnologías agrícolas, durante los últimos años. Según este estudio, crece el uso de las tecnologías que ya venían mostrando un nivel de adopción importante. Entre los años 2013 y 2018, el uso de los pilotos automáticos pasó de representar un 40% a un 60% del total de los productores encuestados; los sistemas de corte por surco en sembradoras de 7 a 21%; los sistemas de siembra y fertilización variable pasaron de 27% a 35% y de 29 a 41%; y los sensores para el control de sitios específicos con malezas aumentaron de 4 a 11%, respectivamente (Melchori et al, 2018).

Ahora bien, para el mismo período, el estudio detecta un incremento sustancial en el uso de nuevas tecnologías, como la incorporación de plataformas web de gestión de información, así como el uso de drones. Estas tecnologías que surgieron en el último tiempo y no fueron relevadas en 2013, a pesar de su reciente incorporación al mercado, muestran una adopción que alcanza en 2018 un 34% y 40%, del total de los productores encuestados. A su vez, entre las fuentes de información disponibles para manejo por ambientes, los mapas de suelo fueron los más reportados, con un aumento de 58% a 72%, y las imágenes satelitales, por su parte, incrementaron su uso en un 19%, respecto de 2013 (Melchor et al, 2018). Con ello, es posible argumentar que se estaría dando un cambio cualitativo en el que comienzan a difundirse entre los productores no solo las tecnologías de AdeP, sino que además crece el uso de aquellas tecnologías asociadas a la gricultura 4.0 o agricultura digital, abriendo posibilidades de procesamiento, transmisión y reutilización de los datos generados por la AdeP.

Ahora bien, el procesamiento de los datos generados a partir de las herramientas de AdeP resulta de especial interés. Respecto de qué datos se utilizan y cómo se transforman en información, es decir qué tipo de procesamiento se realiza, entre 2013 y 2018, el relevamiento mencionado registra un decrecimiento en el procesamiento de mapas de rendimiento (87% a 77%, del total de productores encuestados). Esto último puede vincularse a que quizás se esté reemplazando con el uso de imágenes, las cuales pasaron de un uso del 66% al 84%. Asimismo, se observa que el 34% de los usuarios relevados utiliza información derivada de drones, mientras que en 2013 el uso de esta herramienta era incipiente, a la vez que se incrementa el uso de mapas topográficos de 27% a 41% (Melchoriet al, 2018).

No obstante la importancia del procesamiento de datos, es de destacar que al analizar los problemas que han enfrentado los usuarios de las nuevas

tecnologías, el relevamiento del INTA refleja un incremento de los usuarios que consideran que el procesamiento de los datos requiere mucho tiempo, así como de los que destacan la escasez de la información agronómica para el manejo variable de los insumos (Melchori et al, 2018). En este sentido, por un lado, las tecnologías propias de la agricultura digital, mediante la cual se proporcionan servicios de procesamiento de datos, aún no estaría ofreciendo los servicios ni el perfil de productos que la producción local requiere. Por otro lado, las herramientas de la AdeP tampoco habrían difundido masivamente un paquete tecnológico que permita sortear una de las principales necesidades de los productores agrícolas: racionalizar el uso de aquellos insumos -como los agroquímicos- que resultan críticos en su estructura de costos. Por último, a estos dos límites que encuentra la difusión de las nuevas tecnologías se suma el contexto económico de crisis que atraviesa el país en los últimos años. Según la encuesta citada, a diferencia de lo relevado en 2013, donde la falta de especialización fue el factor más limitante, para 2018 es el costo de las herramientas y las técnicas, el factor que cobra mayor relevancia entre los productores.

La evolución y cambios que muestra la difusión de estas tecnologías en Argentina, se vinculan en parte con el tipo de desarrollo y límites que encuentran las empresas del sector. Al respecto, un relevamiento que resulta pertinente revisar es la Encuesta Nacional a Empresas de Agricultura y Ganadería de Precisión que realizan de manera conjunta el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, el INTA Manfredi y el Ministerio de Producción de la Nación. Según este trabajo, es posible diferenciar tres grandes grupos de empresas: i) aquellas dedicadas al desarrollo de equipos y maquinarias de precisión -*agropartes precisas*-; ii) las empresas que proveen servicios basados en conocimiento (SBC), a partir de plataformas de TICs para la agricultura de precisión -*SBC de AP*- y iii) los emprendimientos que prestan servicios ligados al uso de TICs en diversos eslabones del agro -llamadas *AgTech*- (Lachman et al, 2018).

En el caso de las ventas de las firmas de SBC de AP, los productores agropecuarios representan tres cuartos del total; en el grupo de empresas de *agropartes de precisión*, productores agropecuarios y contratistas de servicios explican dos tercios de los ingresos; mientras que el tercer grupo de empresas realiza casi todas sus ventas a productores y otros actores del sector. Es de importancia remarcar que según este estudio se observa un bajo eslabonamiento entre las empresas de software, las de AdeP y las de maquinaria agrícola. La mayoría de las firmas proveen directamente al sector agropecuario sin integrar actividades con algún otro eslabón de la cadena. En

la que a su vez, más del 35% de las empresas encuestadas comercializa únicamente productos desarrollados por otras empresas, por lo general, en el exterior, a la vez que las posibilidades de exportación y de ingreso a cadenas globales de valor está presente en un número relativamente acotado de las firmas de agropartes de precisión (Lachman et al, 2018).

6. Conclusiones

La industria de maquinaria agrícola en tanto estructura oligopólica en la que coexisten relaciones de rivalidad y cooperación atraviesa un proceso de reestructuración en el marco de una caída en el precio de las materias primas agrícolas. Esto se traduce en una mayor rivalidad entre las grandes multinacionales de maquinaria agrícola al mismo tiempo que se desarrollan alianzas estratégicas intersectoriales con los principales líderes de la industria agroquímica-biotecnológica. El objeto de estas alianzas se centra en la definición de plataformas globales a partir de ciertos estándares privados. El resultado de esta reestructuración del oligopolio mundial definirá quienes tienen mayores posibilidades de apropiarse de los resultados de las innovaciones y las rentas agrícolas a partir de la centralización de los datos.

En este marco la industria de maquinaria agrícola argentina, a pesar de la profunda crisis coyuntural que atraviesa desde el año 2018, se encuentra liderando los índices de difusión de distintos implementos y dispositivos de agricultura de precisión. De esta manera Argentina se transforma en un potencial escenario de rivalidad por la definición de estándares y difusión de plataformas digitales agrícolas. Por el momento el escenario se encuentra en una fase de redefinición, existiendo nichos transitorios para la entrada de empresas locales basadas en el conocimiento que recopilen, procesen y brinden servicios a los productores agropecuarios.

A pesar de ello existen fuertes limitantes que requieren un análisis en profundidad. En primer término, cuál es el grado de articulación entre las empresas locales de maquinaria agrícola, agricultura de precisión y servicios basados en el conocimiento que posibiliten subsistemas locales de agricultura digital. Y luego, en qué medida estos subsistemas pueden prevalecer, dado el carácter pre-paradigmático de dichas tecnologías a nivel internacional y la disputa por el control de la tecnología y sus estándares de interoperabilidad, abre espacios estructurales para dicha articulación.

Estos limitantes plantean nuevos interrogantes. Por un lado, cómo existen dinámicas heterogéneas en la difusión de esta tecnología, según cual es el

tipo de actor y de instituciones predominantes en la difusión de la tecnología, y cuáles son las condiciones de proximidad tecnológica, organizacional, institucional y geográfica que pueden permitir la emergencia de ciertos subsistemas locales, en los que coexistiendo empresas locales de maquinaria agrícola, agricultura de precisión y servicios basados en el conocimiento existe potencial de convergencia (al menos localizada) de dichas tecnologías.

Lista de referencias

- Barralle, J.M. (2007). *Reinas Mecánicas*. Córdoba: Advocatus.
- Barsky, O. y J. Gelman (2005). *Historia del agro argentino*. Buenos Aires: Mondadori.
- Bil, D. (2009). *La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo*. Documentos Jóvenes Investigadores 16, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bisang, R. (2004). Innovación y estructura productiva: la ampliación de la biotecnología en la producción agrícola argentina. En A. Bárcena, J. Katz, C. Morales y M. Schaper, *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, cap.3. CEPAL.
- Bragachini M.; Méndez, A. y Vélez J.P. (2012). *Argentina, un referente mundial en tecnología de Agricultura de Precisión*. INTA Manfredi,
- Bresnahan, T. F. y Trajtenberg, M. (1995). General purpose technologies ‘Engines of growth’?. *Journal of econometrics*, 65(1), 83-108.
- CEMA European Agricultural Machinery Association (2017). *Digital Farming: what does it really mean? And what is the vision of Europe’s farm machinery industry for Digital Farming?*. Recuperado de: <https://www.cema-agri.org/position-papers/254-digital-farming-what-does-it-really-mean>
- Chesnais F. (1994). *La mondialisation du capital*. París: Syros.
- Claas (2017). Annual Report. Recuperado de: <http://app.claas.com/2017/geschaeftsbericht/en.php?page=1>
- Corsini, A., Wagner K., Gocke A. y Torsten K. (2015). *Crop Farming 2030: The Reinvention of the Sector*. Boston Consulting Group. Recuperado de: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Crop-Farming-2030-May-2015_tcm9-184100.pdf
- Crunchbase. <https://www.crunchbase.com/>
- Djenderedjian, J. (2011). *Historia del capitalismo agrario pampeano*. Buenos Aires: Teseo.
- Frank, R. (2004). El arado a vapor en la Argentina. *Todo es Historia*, 438.
- Freeman, C. (1984). Prometheus unbound. *Futures*, 16(5), 494-507.
- Giberti, H. (1951). *Máquinas agrícolas necesarias, condiciones técnicas que deben reunir y probable demanda*. Comisión de Mecanización Agrícola. Buenos Aires: Archivo del Ingeniero Horacio Giberti, mimeo.
- Gille, B. (1977). Histoire des techniques. *Annales de l’École pratique des hautes études*, 109(1), 723-786.
- Gordon, R. J. (2000). Interpreting the “one big wave” in US long-term productivity growth. En B. van Ark, S. K. Kuipers y G. H. Kuper, *Productivity, technology and economic growth*, pp. 19-65. Boston: Springer.

- Grupo, ETC (diciembre 2015). Campo Jurásico: Syngenta, DuPont, Monsanto: la guerra de los dinosaurios del agronegocio. *Cuaderno*, 115. Recuperado de: http://www.etcgroup.org/files/files/etc_breakbad_esp_v5-final_may11-2016.pdf
- Gutman, G., Bisang, R., Lavarello, P., Campi, M., y Robert, V. (2006). Les mutations agricoles et agroalimentaires argentines des années 90: Libéralisation, changement technologique, firmes multinationales. *Région et développement*, 23, 215-246.
- Huici, N. (1988). La industria de maquinaria agrícola en la Argentina. En AAVV: *La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: CISEA.
- Hybel, D. (2006). *Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas, 1992-2004*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- Lachman J., Cappelletti L., López A. (19 y 20 de septiembre 2018). *Nuevas oportunidades y desafíos productivos en argentina: resultados de la primera encuesta nacional a empresas de agricultura y ganadería de precisión*. 17 Curso Internacional de Agricultura y Ganadería de Precisión. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Estación Experimental Agropecuaria Manfredi.
- Langard, F. (23-25 abril 2008). La producción de maquinaria agrícola en Argentina desde comienzos de siglo a nuestros días. *V Jornadas de Investigación y Debate: trabajo, propiedad y tecnología en la Argentina rural del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Langard, F. (2014). Trayectoria de la industria de maquinaria agrícola argentina entre 1976 y 2002. *H-Industria*, 15.
- Lavarello P., Goldstein E.; Hecker J. (2009). Inserción Internacional, trayectorias heterogéneas y políticas horizontales: el caso de la Industria de Maquinaria Agrícola Argentina. *Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina*. Ministerio de Economía y Obras Públicas. Desafíos del bicentenario, Buenos Aires.
- Lavarello, P. J., y Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. *Problemas del desarrollo*, 42(166), 85-109.
- Lewinger, A., Straffela, M. e Ianuzzi, P. (2012). Guerra cambiaria. ¿Falla de coordinación o forma concreta de una crisis de sobreproducción general capitalista?. *Razón y Revolución*, 23, 7-27.
- Llosa, J. (1963). *Necesidades de maquinaria agrícola para un plan de expansión de cultivos*. Buenos Aires: CONADE.
- Manyika, J., Chui, M., Bughin, J., Dobbs, R., Bisson, P., y Marrs, A. (2013). *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. San Francisco, CA: McKinsey Global Institute. Recuperado de: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI_Disruptive_technologies_Full_report_May2013.ashx
- Maquinac. <https://maquinac.com/>
- Martino, A. y Delgado, M. (1977). *La maquinaria en la agricultura. Santa Fe (1880-1890)*. IV Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Mendoza.
- Mehta A., Gross A. (1 octubre 2007). The global market for agricultural machinery and equipment. *Business Economics*.
- Melchiori R, Albarén S., Kemmerer A. (19-20 septiembre 2018). Evolución y cambios en la adopción de la agricultura de precisión en Argentina. *17 Curso Internacional de Agricultura y Ganadería de Precisión*, INTA Manfredi.
- Méndez, A. Scaramuzza, F. Vélez, J.P. y Villarroel D. (2012), *Argentina en adopción y desarrollo de tecnología de agricultura de precisión un referente mundial*, INTA Manfredi.

- Obstchako E. (1988). La economía agraria argentina. Consideraciones sobre su evolución y situación actual. *XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Asociación Argentina de Economistas Agrarios*. Buenos Aires.
- Pereira H. (1988). La economía agraria argentina. Consideraciones sobre su evolución y situación actual. *XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Asociación Argentina de Economistas Agrarios*. Buenos Aires.
- Perez, C. y Freeman, C. (1988). Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. En G. Dosi et al, *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter, 38-66.
- Raccanello, Mario (2011). Una historia del capitalismo local: auge y crisis de la firma de tractores Zanello (1951-2002). *Industrializar Argentina*, 14.
- Reca. L. y Parellada (2001). *El sector agropecuario argentino. Aspectos de su evolución, razones de su crecimiento reciente y posibilidades futuras*. Buenos Aires: Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.
- Romero Wimer F. (2010). *Los fierros vienen marchando ¿de dónde vienen? Maquinaria agrícola y capital extranjero en el agro pampeano, 1976-2008*. Documentos del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Sztulwark, S. (2012). *Renta de innovación en cadenas globales de producción: el caso de las semillas transgénicas en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Villarroel D., Scaramuzza F., Vélez J.P. (19-20 de noviembre de 2018). El Progreso en la tecnificación del Agro. *17 Curso Internacional de Agricultura y Ganadería de Precisión*, INTA Manfredi.
- Wolfert, S., Ge, L., Verdouw, C., y Bogaardt, M. J. (2017). Big data in smart farming—a review. *Agricultural Systems*, 153, 69-80.

Estrategias de financiarización en las producciones primarias de Argentina durante los gobiernos del kirchnerismo, 2003-2015

Financialization strategies in the primary productions of Argentina during the Kirchner governments, 2003-2015

Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr*

RESUMEN

Este trabajo aborda las estrategias de acumulación desplegadas en las actividades primarias en la Argentina en los años 2003-2015. Se trabaja el uso del excedente económico de dichos sectores al comparar su destino en el incremento de las capacidades productivas y la fuga de capitales, así como las transformaciones en la composición de los activos. Para ello se abordan estudios de casos con datos contables de grandes empresas de esos sectores. Se concluye que las estrategias de acumulación financiarizadas provocan que la inversión productiva se subordine a lógicas que priorizan la preferencia por la liquidez, así como la fuga de capitales, y dan como resultado el fenómeno de *reticencia inversora*. Por lo tanto, se discute la función de estos sectores primarios como promotores del desarrollo económico nacional, tal como se postula desde distintas esferas.

Palabras clave: financiarización, uso del excedente, producciones primarias, Argentina.

ABSTRACT

This work addresses the accumulation strategies deployed in the primary activities in Argentina in the years 2003-2015. The use of the economic surplus of these sectors is worked on by comparing their destiny to the increase of productive capacities and to capital flight, as well as the changes in the composition of assets. To this aim, case studies are addressed with accounting data of large companies in these sectors. The conclusions state that financialized accumulation strategies cause

* La pertenencia institucional de L. Cassini y M. Schorr es Conicet, Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Superiores; y la de G. García Zanotti es Conicet, Universidad Nacional de Rosario.

productive investment to be subordinated to logics that prioritize the preference for liquidity, as well as capital flight, and result in the phenomenon of investment reticence. Therefore, the role of these primary sectors as promoters of national economic development, as postulated from different spheres, is discussed.

Keywords: financialization, use of surplus, primary productions, Argentina.

Fecha de recepción: 2 de octubre de 2019

Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2019

Introducción

Desde hace unos años, a nivel conceptual y en lo alusivo a las propuestas de intervención, ha ido ganando un protagonismo creciente la noción de “cadenas globales de valor” (CGV). En última instancia, lo que se desprende de este concepto *nuevo* es algo similar de lo que se seguía -y se sigue- del *viejo* postulado ricardiano: la mejor especialización productiva y la inserción internacional más eficiente para los países es la que resulta de jerarquizar las ventajas comparativas existentes, que en el caso de Argentina se corresponde centralmente con sectores basados en recursos naturales.

De modo estilizado, el enfoque de CGV plantea que para países con abundancia de recursos naturales, la opción más viable, si no la única en tiempos de globalización, pasa por potenciar las redes basadas en recursos naturales como plataforma para el desarrollo. Se trata de una propuesta que ha logrado congregarse un amplio y variado consenso a nivel latinoamericano y mundial¹. En el caso argentino, y a modo de ejemplo, cabe traer a colación los señalamientos de un documento oficial en el que se presentan los lineamientos básicos sobre el perfil productivo *deseable* para el país de cara al año 2030:

los recursos naturales serán disparadores esenciales del desarrollo, tanto en la forma de alimentos sofisticados como en la posibilidad de que el campo sea motor de la industrialización mediante eslabonamientos hacia atrás, en *software* de precisión, máquinas, servicios profesionales y de logística, marcas país, etc. (Presidencia de la Nación, 2017).

¹ A título ilustrativo se remite a Bisang (2011), Fanelli (2011), Llach (2010), Marín (2016), Marín, Navas Alemán y Pérez (2013), Navajas (2011) y Pérez (2010).

En oposición a esta visión predominante existe una importante producción académica que realiza una multiplicidad de críticas fundadas al modelo de desarrollo basado en las cadenas o redes conformadas a partir de los sectores primarios. Desde diversas aproximaciones, estas investigaciones han arrojado luz sobre las consecuencias que un régimen de acumulación asentado sobre tales bases tiene en términos de, entre otros aspectos, el horizonte del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, la estructura empresarial, las formas de producción y sus implicancias en términos tecnológicos, territoriales y medioambientales, la ocupación y los niveles salariales y distributivos, etc.²

Dentro de estos enfoques críticos hay una línea que, hasta el momento, no ha sido lo suficientemente desarrollada con basamento empírico: aquella que posa su mirada sobre las lógicas de acumulación que priorizan los actores predominantes en las actividades basadas en recursos naturales.

Al respecto, en la fase capitalista actual se evidencia una suerte de subordinación del capital productivo al financiero. A partir de esta constatación, han surgido numerosos estudios de los que se desprende como conclusión general la creciente financiarización de las economías y, más específicamente, de las estrategias de acumulación de las empresas, en especial de las que integran los segmentos más concentrados del capital³. Sin embargo, hasta el momento pocos trabajos han abordado específicamente la forma que asume la financiarización en los sectores primarios⁴.

² Entre otras contribuciones sobresalen las de Chang y Lin (2009), Fernández (2017), Gorenstein (2018), Gudynas (2013), Gutman y Lavarello (2008), Puyana y Costantino (2012) y Svampa y Viale (2014). En una perspectiva crítica también se encuentran los aportes originales sumamente vigentes de Diamand (1973) y Fajnzylber (1983).

³ Arceo (2011) enfatiza que en la fase actual del capitalismo el objetivo principal de las corporaciones es “independizar en la mayor medida posible los rendimientos de la propiedad, en tanto que título financiero, de la suerte del capital productivo específico que ha dado origen al título y genera el beneficio, y permitir así la máxima diversificación del riesgo. Esto supone, a su vez, para el capital productivo, la exigencia de adoptar una estrategia centrada en la maximización de la tasa de ganancia en el corto plazo... y debe para ello considerar, a fin de alcanzar la meta de rentabilidad deseada, todas las opciones, incluida la venta de activos fijos, la compra de activos financieros, la adquisición o la fusión con otras empresas, etc., si ello permite aumentar el precio de las acciones y los dividendos repartidos a los accionistas. El resultado es una modificación radical en la gestión de las empresas”. En este texto y en la obra compilada por Chesnais (1999) se puede encontrar una sistematización bastante completa de los diferentes abordajes sobre financiarización.

⁴ Al respecto, se destacan algunos trabajos que vinculan financiarización con reprimarización de economías emergentes, como los de Frenkel y Rapetti (2011), Gorenstein y Ortiz (2017) y Whittaker (2017), aunque desde aproximaciones analíticas diferentes a las contempladas en este estudio.

En ese marco, y a partir de la recuperación de algunas contribuciones de la literatura sobre financiarización, el objetivo de este trabajo es aportar una serie de evidencias tendientes a captar ciertas especificidades del proceso de acumulación que se manifiesta en las producciones primarias de la Argentina durante los tres gobiernos del kirchnerismo, en 2003-2015. Se enfatiza en los sectores primarios porque constituyen la principal vía a través de la cual el país se inserta actualmente en las CGV y es al mismo tiempo la forma de inserción que este enfoque sugiere reforzar. La cobertura sectorial involucra al sector alimenticio, la hidrocarburífera y la forestal.

El objeto de estudio es abordado a partir del análisis de la evolución de indicadores que caracterizan la dinámica de acumulación de las empresas de los sectores seleccionados, haciendo hincapié en variables vinculadas a estrategias de financiarización. Para este análisis se escogieron ocho de las empresas más grandes del país en términos de facturación que se desenvuelven en distintos sectores primarios y se elaboró una serie de indicadores a partir de información contable de las mismas.

El texto se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se analiza la trayectoria de la rentabilidad y la inversión en sectores primarios con vistas a problematizar una cuestión para nada menor: la llamada *reticencia inversora*. En la segunda sección se busca determinar los distintos usos del excedente que fueron priorizando los capitales que se desenvuelven en el ámbito de las producciones primarias de la Argentina. Cierran el trabajo unas breves reflexiones finales.

Rentabilidad e inversión en sectores vinculados a los recursos naturales y su procesamiento

A partir de las preocupaciones analíticas planteadas en la introducción, en esta sección se problematiza la relación entre la tasa de rentabilidad y la de inversión en sectores abocados al procesamiento de recursos naturales. La relativa desconexión entre la evolución de ambas variables, que se expresa en una reducida reinversión de utilidades, ha sido problematizada desde diferentes aristas por varias investigaciones que analizan la dinámica de la acumulación del capital de las grandes empresas a escala global (Auvray, Dallery, Rigot, 2016; Krippner, 2005; Pérez Ártica, 2013; Serfati, 1999) y las especificidades del caso argentino (Azziazu y Manzanelli, 2011; Cassini, 2015; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Dicho fenómeno tiene varias raíces y ha sido catalogado de diversas maneras: *reticencia inversora*, *preferencia por la liquidez* o *exceso de*

ahorro. Una de sus causas más señaladas se asocia con la concentración y la centralización de los capitales. En tal sentido, se argumenta que las empresas líderes suelen funcionar con capacidad ociosa, de allí que ante un aumento de la demanda pueden incrementar sus niveles de producción sin necesidad de invertir grandes sumas de capital. En línea con lo anterior, se destaca la madurez tecno-productiva de los capitales concentrados, así como el control oligopólico que suelen detentar y ejercer en una multiplicidad de mercados, de lo cual se desprenden relativamente bajas tasas de inversión para mantener posicionamientos competitivos.

En el caso argentino se ha caracterizado a la etapa que siguió al abandono del régimen de convertibilidad como un momento de recomposición de las condiciones de reproducción del capital, sobre todo de los segmentos más concentrados. Se trata de un fenómeno estrechamente asociado a la importante devaluación que marcó el fin del esquema de caja de conversión y que, entre otras cosas, implicó una declinación pronunciada de los salarios y de la participación de los asalariados en el ingreso.

En ese escenario, las tasas de inversión no acompañaron los importantes aumentos de rentabilidad que experimentaron las grandes corporaciones. En el caso específico de los sectores aquí estudiados, es insoslayable reparar en el hecho de que el período analizado coincide con una coyuntura internacional de precios y de demanda sumamente favorable por varios años, lo cual posicionó a los capitales que se desenvuelven en estos ámbitos productivos en el podio de los ganadores del planteo económico que se desplegó.

Otro elemento que condiciona la tasa de inversión es la fuga de capitales. Las evidencias disponibles indican que en las últimas décadas, ante el auge de la financiarización a escala global, se han perfeccionado mecanismos financieros a través de salvoconductos en paraísos fiscales que permiten dirigir parte de los excedentes productivos para ser valorizados financieramente en el exterior (Gaggero, Rúa y Gaggero, 2013). Claramente las grandes empresas son las que poseen mayores mecanismos para lograr su cometido gracias a su influencia sobre varios renglones del balance de pagos. El hecho de que muchas de estas grandes empresas, más aún en los sectores primarios, sean de propiedad extranjera también impulsa la fuga de capitales por la remisión de utilidades a sus casas matrices y porque la estructura transnacional en la que se insertan les concede facilidades para sortear distintos tipos de restricciones cambiarias.

En el análisis de lo ocurrido durante el ciclo de gobiernos del kirchnerismo en la Argentina, diversos estudios han demostrado que, antes que apalancar procesos de ampliación del *stock* de capital, el incremento de

la tasa y la masa de beneficios tuvo como contrapartida un salto notable en, por ejemplo, la fuga de capitales locales al exterior y la remisión de utilidades y dividendos, en ambos casos muy ligados a la operatoria del poder económico local (Manzanelli, 2016; Schorr y Wainer, 2017).

En estrecha relación con el punto anterior, algunos autores destacan como otro condicionante de la inversión reproductiva a la preferencia concedida por las grandes corporaciones a los activos líquidos. Puntualmente, en la fase capitalista actual los actores oligopólicos tienden a invertir en activos líquidos en busca de obtener ganancias con bajos niveles de riesgo. Esos beneficios pueden provenir tanto de la inversión en activos financieros, como en otros de carácter no financiero, pero que muchas veces se los utiliza como tales en la búsqueda de obtener ganancias patrimoniales a corto plazo para viabilizar ingentes y rápidas distribuciones de dividendos entre los accionistas. Así, se consuma una suerte de subordinación de los objetivos de las empresas productivas a las exigencias y la lógica del capital financiero (Arceo, 2011)⁵.

Una vez reseñados los principales fundamentos económicos de la *reticencia inversora*, en lo que sigue nos abocamos a estudiar la evolución bajo los gobiernos del kirchnerismo de la tasa de inversión y la de rentabilidad en el ámbito de las producciones primarias. Para ello, se considera la evolución de la inversión neta fija -o inversión productiva-, los resultados operativos y los resultados financieros, todos en relación con el patrimonio neto para tener un denominador común que facilite comparaciones entre sectores y a lo largo del tiempo⁶.

Se dirá que existe *reticencia inversora* cuando se presente una disociación entre la inversión productiva y los resultados operativos a lo largo del tiempo. Tal discrepancia podría clasificarse en dos tipos: a) en el nivel de las tasas, toda vez que el margen de beneficios es considerablemente mayor que el de inversión; y b) en su evolución, cuando el coeficiente de rentabilidad

⁵ Los activos líquidos poseen una rotación acelerada en la cartera, por lo tanto, demandan financiamiento en forma permanente y compiten por él con la inversión productiva.

⁶ A los fines de captar ciertos rasgos distintivos de los sectores estudiados, en la sistematización y la presentación del material estadístico que se analiza, se decidió incluir las tendencias del *resto de la economía*. Este agregado surge de sustraerle a los datos correspondientes al conjunto de las actividades económicas aquellos que pertenecen a los rubros analizados y al sector financiero -en este último caso por cuanto se trata de una actividad que posee un comportamiento bastante diferente a las restantes y porque uno de los propósitos del estudio es evaluar a los sectores procesadores de materias primas en términos relativos al resto de la economía real de la Argentina-. Para más precisiones, véase el anexo metodológico.

aumenta con el tiempo, pero la formación neta de capital no acompaña dicho movimiento.

Para ello se estudiaron los balances contables de ocho grandes firmas de los sectores abordados. Se trata de Cargill S.A.C.I. (Cargill), LDC Argentina S.A. (Dreyfus), Molinos Río de la Plata S.A. (Molinos), Cresud S.A.C.I.F. y A. (Cresud), ARAUCO Argentina S.A. (Arauco), YPF S.A. (YPF), Petrobras Argentina S.A. (Petrobras Argentina) y Pan American Energy (PAE).

Cargill, Dreyfus y Molinos se encuentran insertas en el sector de oleaginosas y cereales, el cual abarca la producción y la comercialización de granos y aceites vegetales, biocombustibles, etc. Además, dentro de las actividades de Cargill y Molinos se incluye a la producción de alimentos elaborados, como fideos, arroz, yerba mate, harinas y aceites, entre otros. Por su parte, Cresud se aboca a la producción agropecuaria a través de las más de 700 mil hectáreas que concentra en la Argentina⁷. Finalmente, YPF, PAE⁸ y Petrobras Argentina se desenvuelven en el ámbito hidrocarburífero, siendo la primera, la segunda y la tercera, petroleras más grandes de Argentina, respectivamente. En tanto, ARAUCO es una filial chilena destinada a la actividad forestal y su industrialización aguas abajo en la producción de maderas para muebles y la rama celulosa.

Las compañías que integran la muestra se desempeñan en rubros que fueron muy dinámicos en distintos tramos del ciclo kirchnerista que acumularon un excedente económico considerable. La utilización del mismo implicó diversas trayectorias en cada una de las firmas; ello, a raíz de determinantes macroeconómicos, sectoriales e incluso microeconómicos.

Los resultados de estas indagaciones quedan reflejados en los Gráfico 1a y 1b. Desde esta perspectiva se comprueba que, en el período analizado, en todos los sectores procesadores de materias primas mejoró notablemente la capacidad de generar valor, así como la apropiación del mismo por parte del capital. Dicha rentabilidad se encuentra asociada a la evolución de los precios de los commodities, dado que algunas firmas fueron afectadas tanto por el auge de los mismos como por su declive.

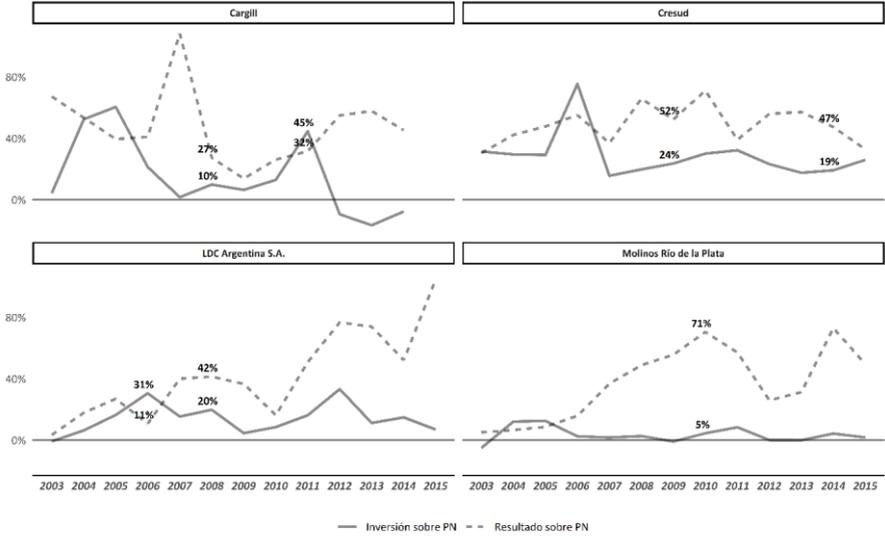
⁷ Se tomaron los balances individuales de la empresa dado que dentro de los consolidados se encuentra un amplio abanico de actividades.

⁸ Comprende una asociación liderada por British Petroleum, con una participación minoritaria de Bidas Corporation, un *joint venture* entre el grupo Bulgheroni y la corporación china CNOOC Limited.

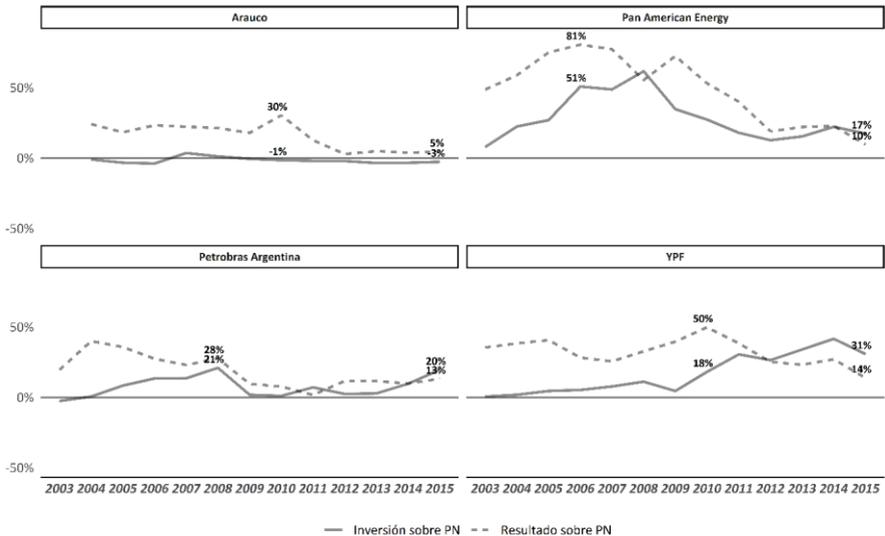
Gráfico 1.

Argentina. Evolución de la tasa de rentabilidad operativa y la tasa de inversión neta fija de una muestra de empresas, 2003-2015 (en porcentajes)

Panel a (empresas alimenticias)



Panel b (empresas energéticas y forestal)



Al focalizar el análisis en el sendero evolutivo de la inversión neta fija se puede observar que en los rubros asociados al procesamiento de recursos naturales tuvieron lugar trayectorias heterogéneas: mientras que la actividad agropecuaria y la industria alimenticia cerraron el período con un *ratio* inversor próximo al de 2003, en el caso de la producción de hidrocarburos los registros terminaron por ser superiores, sobre todo por lo ocurrido a partir de 2012. Más allá de las diferencias verificadas, en cada una de las producciones se corrobora que en la totalidad o en casi toda la etapa 2003-2015 las tasas de inversión productiva se ubicaron en niveles más reducidos que los márgenes de beneficios. En las empresas de la industria alimentaria se observa una creciente desconexión entre estas variables, lo cual es indicativo de que el fenómeno de la *reticencia inversora* fue más o menos intenso en estas ramas de actividad.

Hechas estas consideraciones generales, cabe adentrarse en lo sucedido en cada sector. En la producción hidrocarbúrfica, a partir de la renacionalización parcial de YPF, consumada a mediados de 2012, y de la implementación de diferentes modalidades de transferencias de recursos para hacer frente al escenario de *crisis energética*, la intervención del Estado nacional logró traccionar a la formación de capital en el sector. A tal punto que la tasa de inversión sobrepasó a la de rentabilidad, lo cual contrasta con la situación de los años previos en los que se aprecia una *reticencia inversora* ostensible⁹.

Una situación parecida se pone de manifiesto al observar lo sucedido en la industria alimenticia. En este caso, entre los años analizados la formación neta de capital tendió a mantenerse constante, con una ligera tendencia al alza, al tiempo que la rentabilidad se expandió de modo considerable y en forma casi sistemática. La discrepancia entre ambas variables se ensancha a partir de 2007 (véase el caso de Molinos). En la única empresa del sector forestal (Arauco), la inversión neta fija fue incluso negativa durante la mayor parte del período.

En definitiva, de esta primera tanda de evidencias resulta que la *reticencia inversora* es un fenómeno que, con intensidades diversas, se encuentra difundido entre los sectores abocados al procesamiento de materias primas en la Argentina. La escasa *vocación inversora* constatada en estos rubros que, por diferentes razones, formaron parte del elenco de *ganadores* del

⁹ Esa alteración en el sendero inversor sectorial está íntimamente asociado a la estrategia desplegada por YPF una vez concretado el proceso de reestatización parcial de su estructura accionaria, ya que la mayoría de las restantes empresas de la actividad mantuvieron una lógica de acumulación asentada en una escasa *vocación inversora* (Schorr y otros, 2015).

esquema económico desenvuelto durante los gobiernos del kirchnerismo, arroja algunos elementos de juicio interesantes para la discusión con aquellos sectores que postulan que la mejor opción para el país pasa por estructurar su estrategia de desarrollo y de inserción internacional con eje en sus ventajas comparativas¹⁰.

Ahora bien, la vigencia de tasas de reinversión de utilidades relativamente bajas en el contexto de una importante expansión en las condiciones para la acumulación y la reproducción ampliada del capital invita a reflexionar sobre los factores que concurren a explicar el nivel de recursos asignados a la formación neta de capital, lo mismo que sobre el destino del excedente que no se volcaron a ampliar las capacidades de producción en los sectores económicos analizados. A eso se aboca la sección que sigue.

Usos del excedente en las producciones primarias

Excedente y fuga de capitales

Como se aludió, una proporción no menor de los fondos destinados a la inversión en las empresas de sectores primarios puede destinarse a colocaciones financieras en lugar de canalizarse hacia la formación neta de capital. De allí que resulte interesante analizar la evolución de la inversión productiva y la financiera en las diferentes actividades procesadoras de materias primas.

La estrategia de valorización financiera priorizada por las grandes empresas es lo que se conoce como fuga de capitales. La misma puede realizarse a través de diferentes vías, como la compra de activos en el exterior (sea financieros -divisas, títulos, acciones, depósitos- o físicos -inversiones inmobiliarias y en empresas-), a la cual, se le han agregado las partidas correspondientes a la remisión de utilidades y dividendos y pagos de intereses al exterior¹¹ y el establecimiento de precios de transferencia a través

¹⁰ En este punto vale la pena recalcar un rasgo distintivo del perfil inversor característico de las producciones primarias: la tendencia a la importación de paquetes tecnológicos, con escasos aportes en lo que refiere a la generación y la difusión de desarrollos nacionales, todo lo cual agudiza la problemática de la dependencia tecnológica.

¹¹ Se incluye el pago de intereses como mecanismo de fuga porque las empresas suelen recurrir a la toma de préstamos con empresas vinculadas en el exterior como una forma de girar utilidades. No obstante, una parte de los intereses pagados corresponde a préstamos genuinos que tienen por fin el financiamiento de la empresa.

de distintos procedimientos (sobrefacturación de importaciones, subfacturación de exportaciones, servicios de deuda generados por créditos intrafirma, etc.). Algunos de estos mecanismos implican maniobras de elusión o evasión fiscal y para su despliegue se suelen utilizar compañías constituidas en paraísos fiscales, donde los requerimientos de información e impositivos suelen ser mucho menos exigentes que en otras jurisdicciones. Así, la fuga de capitales no sólo socava la capacidad recaudatoria del Estado, sino que también condiciona sobremanera el resultado del balance de pagos en países como Argentina.

Los resultados de estos cálculos se vuelcan en los gráficos 2a y 2b, donde también se incluye la inversión productiva, siempre en términos relativos al resultado operativo de cada actividad. La intensidad de la fuga se manifiesta en el hecho de que en varios años llegó a superar los registros destinados a la inversión productiva de las empresas¹².

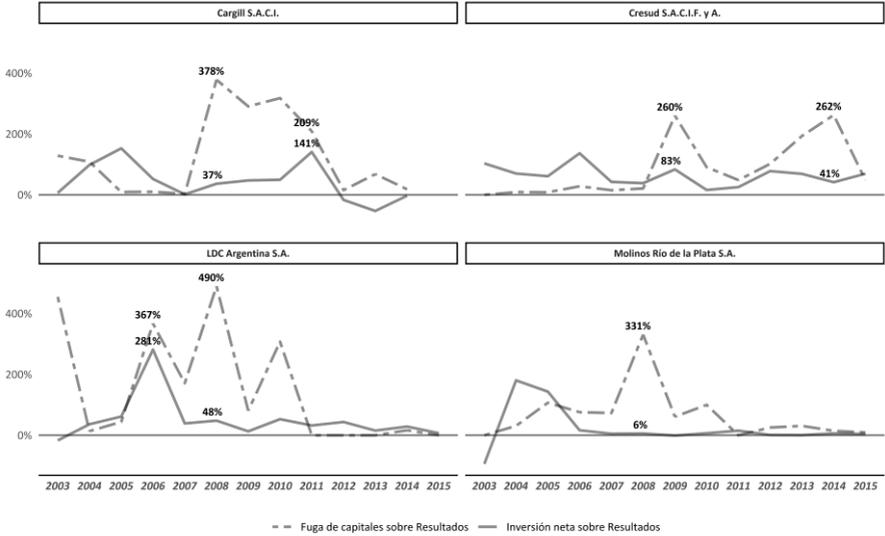
En el ámbito de los sectores procesadores de materias primas, en un desempeño muy influido por las estrategias corporativas de las grandes firmas de la actividad -muchas de ellas pertenecientes a capitales extranjeros- la industria alimenticia fue la que mostró los mayores niveles de fuga de capitales, en particular hasta 2010. Al respecto, cabe incorporar dos observaciones. Primero, en casi todos los años previos a la puesta en práctica de los controles cambiarios, la salida de divisas en esta rama de actividad superó los montos destinados a la inversión neta. Segundo, el flujo de fuga de capitales se redujo parcialmente con la entrada en vigor de las restricciones cambiarias (llegó a representar cerca del 20% del excedente generado en la actividad), lo cual evidencia que las empresas encontraron algunos mecanismos para sortear esos límites. En ese escenario, los excedentes que no pudieron remitirse al exterior no se usaron para financiar inversiones productivas, sino que, como se podrá ver en la composición de los activos, se volcaron en parte a la toma de posiciones financieras. De modo que puede concluirse que las empresas alimenticias fueron especialmente dinámicas en lo que al despliegue de estrategias de valorización financiera se refiere, aun cuando se aplicaron ciertos controles sobre el uso de sus fondos.

¹² A partir de 2011 la fuga de capitales tendió a reducirse por la implementación de los controles cambiarios que, entre otras cuestiones, limitaron el giro de utilidades al exterior y la compra de activos externos, al tiempo que volvieron más exigentes las obligaciones de liquidación de divisas para los exportadores, en particular de bienes primarios.

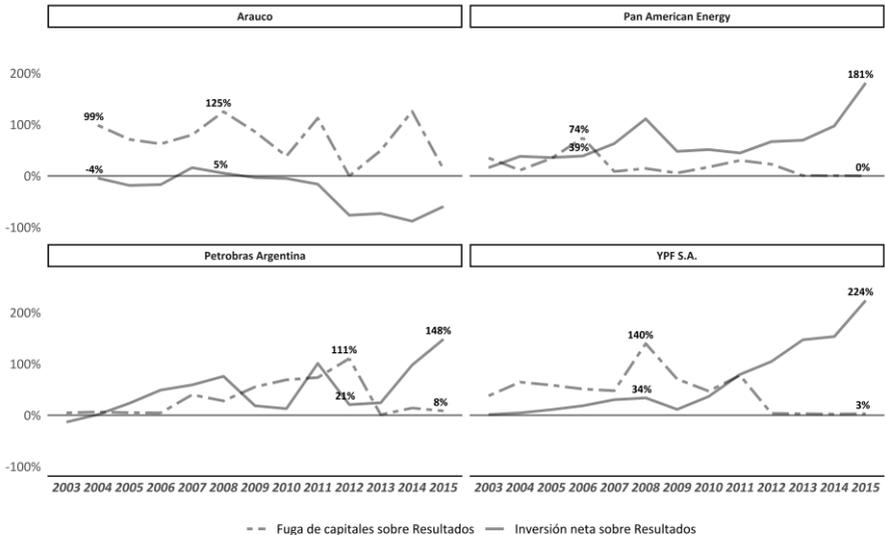
Gráfico 2.

Argentina. Evolución de la fuga de capitales y la reinversión de resultados operativos de una muestra de empresas, 2003-2015 (en porcentajes)

Panel a (empresas alimenticias)



Panel b (empresas energéticas y forestal)



La producción hidrocarburífera también fue una actividad bastante dinámica en lo que se asocia con la salida de excedentes allende las fronteras nacionales. Hasta la reestatización parcial de YPF, y durante varios años, la canalización de recursos a la formación neta de capital fue inferior a los recursos enviados al exterior. Ahora bien, de la información sistematizada surge además que ni los controles cambiarios ni el *regreso del Estado* a la conducción de la empresa más grande del país posibilitaron aminorar la fuga de capitales, la que hacia el final de la serie comprometió algo más de la tercera parte de los beneficios sectoriales, una proporción que más que duplica a la que corresponde al *resto de la economía argentina*^{13/14}.

Tanto Cargill como Dreyfus -las dos controladas por capitales extranjeros- aumentaron sus capacidades productivas en una primera etapa (2003-2006). En estos años el excedente económico apropiado por las empresas se incrementó, lo cual les permitió fugar capitales y en simultáneo invertir en la ampliación de sus respectivas dotaciones de capital. En un segundo momento (2007-2011) pudieron incrementar sus capacidades de producción, pero tras la crisis internacional, priorizaron la fuga de capitales por sobre una mayor formación neta de capital. Es decir, la inversión compitió con la fuga dado que las casas matrices demandaron liquidez en un momento de caída de las ventas a nivel internacional. Finalmente, durante una tercera etapa (2012-2015), la inversión reproductiva fue débil¹⁵. Se trata de un momento en el que ambas empresas se vieron afectadas por la caída de los precios internacionales, al punto que sus ventas totales y sus exportaciones sufrieron un retroceso marcado. En estos años el excedente económico apropiado por el capital se achicó, de allí que la inversión y la fuga de capitales se redujeron con respecto a los otros períodos. Sumado a ello, en esta etapa se implementaron los controles en el mercado cambiario,

¹³ En este punto hay que tener presente lo antedicho en cuanto a que con la reestatización parcial de YPF la compañía modificó la estrategia que había desplegado en los años anteriores, como resultado de lo cual aumentó de modo considerable sus inversiones productivas en detrimento de la fuga de capitales, conducta que fue acompañada por muy pocas empresas de la actividad. De ello se deduce que la vigencia de relativamente elevados coeficientes de *dolarización de los excedentes* se relaciona con el desempeño de buena parte del resto del oligopolio sectorial.

¹⁴ Las evidencias presentadas indican que en 2003-2015 la minería evidenció bajos niveles de fuga de capitales, la única excepción es 2014, pero el indicador está influido por el bajo resultado operativo de la actividad.

¹⁵ Incluso Cargill vio disminuir su capacidad productiva a partir de 2012 dado que las amortizaciones fueron mayores que las inversiones concretadas.

los cuales condicionaron a las firmas en su afán de remitir excedentes al exterior.

En el caso de Molinos, la revisión de sus balances permite concluir que en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner -en especial en 2004 y 2005- incrementó su capacidad productiva¹⁶, mientras que en los años restantes este tipo de inversión se desaceleró en forma pronunciada. Ese menor ritmo inversor se asocia al hecho de que en el segmento de los alimentos elaborados, en el que esta compañía perteneciente al grupo local Pérez Companc¹⁷ es líder, tuvo lugar un proceso de concentración vinculado al desarrollo de marcas, lo que implicó un mayor destino de recursos a áreas vinculadas con el *marketing*, antes que al incremento de la capacidad instalada. La información provista por el gráfico de referencia permite concluir además que en los primeros años el volumen de sus resultados operativos le permitió incrementar tanto las capacidades productivas como la remisión al exterior de parte del excedente, que en un segundo momento (particularmente entre 2007 y 2010) jerarquizó la fuga de capitales y que en una última fase (2011-2015) ambas variables se expandieron levemente.

Al focalizar la indagación en Cresud, propiedad del conglomerado nacional IRSA, se observa que la formación neta de capital se expandió en dos momentos: entre 2003 y 2006 y, con menor intensidad relativa, en 2012-2015. En este punto corresponde introducir algunas menciones metodológicas en torno a la medición de la inversión en bienes de uso, dado que este ítem incluye la adquisición de hectáreas de tierras productivas con destino a la producción agropecuaria^{18/19}. Desde ya, la adquisición de tierras no genera un incremento general de las capacidades productivas, sino más bien un proceso de cambio de manos entre particulares. En ese marco, la compañía concentró sus esfuerzos en la compra de tierras en la primera etapa del período analizado, cuando su valor aún permanecía depreciado²⁰.

¹⁶ En estos años Molinos puso en funcionamiento algunas marcas de alimentos elaborados, así como un nuevo puerto en la localidad santafesina de San Lorenzo.

¹⁷ Si bien se trata de una empresa de capital nacional, la controlante de Molinos se radica en un paraíso fiscal en Delaware, Estados Unidos.

¹⁸ En 2003 Cresud era propietaria de 436 mil hectáreas y en 2015 informó la tenencia de 754 mil hectáreas.

¹⁹ Las tierras de campo poseen ritmos de depreciación mucho menores en comparación al resto de los bienes de uso, de modo que se magnifica la inversión neta fija por la naturaleza del bien adquirido.

²⁰ En su balance de 2016, Cresud destaca que la empresa posee una estrategia de acumulación tendiente a la compra de suelo barato con bajas o nulas capacidades productivas para su

Por otro lado, la empresa Arauco priorizó la fuga de capitales en casi todos los años analizados. Esta estuvo explicada tanto por el giro de dividendos al exterior como por la adquisición de activos financieros en el extranjero. Se puede observar que a partir del año 2012, la capacidad de generar excedente de la firma expresada en su resultado operativo sobre el patrimonio neto, se fue deteriorando. Esto repercutió tanto en la inversión productiva como en la fuga de capitales. De esta forma, se comprueba que elevadas tasas de rentabilidad dinamizan la fuga de capitales por sobre los aumentos de capacidades productivas.

En líneas con las tendencias detectadas en la sección anterior, YPF, Petrobras Argentina y PAE evidenciaron una reducida inversión productiva hasta 2011, producto del intenso proceso de fuga de capitales que llevaron a cabo, sobre todo la firma controlada por entonces por Repsol. A partir de 2012, el Estado nacional delineó como política energética la expropiación y la reestatización parcial de YPF y la inversión centralizada en la explotación de Vaca Muerta, con el fin de sustituir las importaciones hidrocarbúricas. Esta formación se caracteriza por el empleo de nuevas técnicas de extracción (no convencionales) dado el tipo de recurso. Para ello, se debió destinar ingentes recursos para adquirir la experiencia necesaria, además de celebrar alianzas estratégicas con empresas extranjeras. En el caso de PAE también se observa en estos años una tendencia similar -declinación de la fuga de capitales y aumento de la formación neta de capital- pero los montos invertidos comprometen un porcentaje menor del excedente económico que en YPF²¹. Particularmente, la firma Petrobras Argentina dinamizó su fuga de capitales en el período 2007-2012, gracias a la venta de activos petroleros. De esta forma, la empresa priorizó la fuga tras los mayores ingresos en su flujo de caja producto de dichas ventas,

Dada la importancia y las implicancias diversas que tiene la *dolarización del excedente*, vale la pena realizar una serie de precisiones al respecto. En relación con los receptores de la fuga de capitales de las empresas mencionadas, se observa como denominador común la afluencia de recursos hacia filiales en paraísos fiscales o a países con menores cargas tributarias

posterior acondicionamiento y mejora a través de la aplicación de tecnología de punta. Esto le permite al suelo apreciar su valor para su venta posterior.

²¹ Si bien, como se vio, la fuga de capitales en el sector hidrocarbúrico tendió a declinar a partir de 2012, la necesidad de financiamiento para la explotación de un nuevo tipo de recurso se incrementó exponencialmente. En el caso de YPF, en 2013 se concretó un contrato de financiamiento con Chevron, a través de salvoconductos en paraísos fiscales. Los intereses pagados por parte de YPF no forman parte de la fuga de capitales de la empresa propiamente dicha, sino del sector en general, y del capital extranjero en particular.

que la Argentina. Esas estructuras controlan, comercian o financian a las filiales radicadas en nuestro país; en consecuencia, la fuga de capitales asume la forma de dividendos girados, precios de transferencia en el comercio exterior, servicios adquiridos, formación de activos externos y pagos de intereses²².

En lo que respecta a precios de transferencia, Molinos, Dreyfus y Cargill poseen reclamos de la AFIP por 571 millones de dólares, 469 millones y 89 millones, respectivamente. Estos valores se concentran particularmente en 2008. En cuanto a los socios comerciales que posibilitaron dichos sangrados de divisas, se remite a filiales en Chile para Molinos, en Suiza para Dreyfus y en Uruguay para Cargill.

En la formación de activos externos se destacan los casos de Dreyfus (309 millones de dólares), Arauco (172), Molinos (165 millones) y Cargill (54 millones). Estos montos se concentraron nuevamente en 2008, coincidente con el *lockout* de las patronales agropecuarias.

En el rubro de servicios adquiridos sobresalen los gastos de administración girados al extranjero por la sucursal argentina de Cargill -casi 100 millones de dólares entre 2004 y 2014-, al tiempo que Dreyfus destinó alrededor de 10 millones por la adquisición de servicios a filiales afincadas en Suiza y los Países Bajos. Mientras que Petrobras Argentina realizó ostensibles compras a una ignota filial en las Islas Caimán por 457 millones. Una estrategia similar desplegó la YPF controlada por Repsol: en el período 2003-2011 erogó en concepto de servicios procedentes de España una cifra superior a los 1.000 millones de dólares.

En materia de intereses pagados a filiales del mismo *holding* propietario radicadas en paraísos fiscales, de las evidencias disponibles resaltan los casos de YPF -bajo la gestión de Repsol remitió a los Países Bajos una cifra cercana a los 30 millones de dólares-, Dreyfus (*circa* 30 millones al Reino Unido y los Países Bajos) y Cargill (más de 20 millones).

En lo que refiere al giro de utilidades y dividendos hacia las estructuras controlantes se destacan los siguientes casos: YPF con casi 13 mil millones dólares entre 2003-2011 concentrados hacia la casa matriz de Repsol en España; PAE con transferencias por 2.000 millones²³; Cargill con remesas

²² Los datos que se consignan a continuación surgen de los propios balances contables, los reclamos de la AFIP en cobros de impuestos a las ganancias y filtraciones por la compra de divisas para el giro hacia el exterior.

²³ La asociación que conforma PAE se encuentra controlada de parte de British Petroleum por estructuras radicadas Delaware, mientras que Bridas Corporation posee presencia en las Islas Vírgenes Británicas.

próximas a los 1.100 millones (período 2003-2014)²⁴; Arauco remitió dividendos por 540 millones (período 2004-2015); Petrobras Argentina por 537 millones; Molinos con giros por 428 millones, destinados a su controlante en Delaware; Cresud, que distribuyó dividendos por 127 millones dirigidas a la red empresas de la familia Elsztain en Uruguay, Islas Bermudas e Islas Caimán; y Dreyfus, que destinó 107 millones hacia su controlante en Suiza.

En suma, sobre la base de la *reticencia inversora*, la principal conclusión de este apartado remite a que una parte del excedente generado en las actividades y apropiado por el capital tuvo por destino la fuga de capitales. Una explicación de este fenómeno es el tamaño relativamente reducido del mercado financiero argentino que lo vuelve incapaz de absorber las ganancias generadas por las empresas. Se trata de una comprobación relevante que arroja luz sobre una cuestión que no suele estar muy presente en los planteos de quienes sostienen que la mejor especialización posible para el país es aquella que se ordena a partir de sus ventajas comparativas: como se vio, el aporte de divisas que estas actividades generan vía exportaciones se ve reducido en mayor o menor grado por la fuga de capitales al exterior que se genera por diversos carriles. Ello sin mencionar que una proporción considerable del excedente de las firmas no tiene por destino la ampliación de las capacidades de producción, sino la adquisición de activos financieros²⁵.

Composición de los activos

La caracterización de las estrategias de acumulación de los sectores basados en recursos naturales no puede obviar un breve repaso por la

²⁴ Cargill es controlada por una filial en Canadá. En los últimos años se ha revelado información de los denominados *Panamá Papers* por la cual las agencias de servicios corporativos recomiendan a sus clientes la apertura de filiales en ese país producto de numerosos tratados bilaterales de tributación que posee, los cuales incluyen a los paraísos fiscales.

²⁵ En una economía como la argentina, con déficits recurrentes en el sector externo y en el fiscal, lo detectado en cuanto a la importancia que las empresas -lógicamente las de mayor envergadura- suelen conceder a la remesa de utilidades, el pago de intereses y el establecimiento de precios de transferencia constituye, sin lugar a dudas, un problema de primer orden. En particular, vale remarcar que, si no se los controla en forma adecuada, los precios de transferencia son un mecanismo muy útil para que las firmas eludan eventuales controles cambiarios y, en paralelo, el pago de impuestos en el país.

composición del activo de las compañías que se desenvuelven en los diferentes espacios productivos (Gráfico 3a y 3b).

En las empresas alimenticias se observa una tendencia declinante de la importancia de los bienes de uso, al mismo tiempo que ganan representación los bienes de cambio, proceso que se explica por diversos factores.

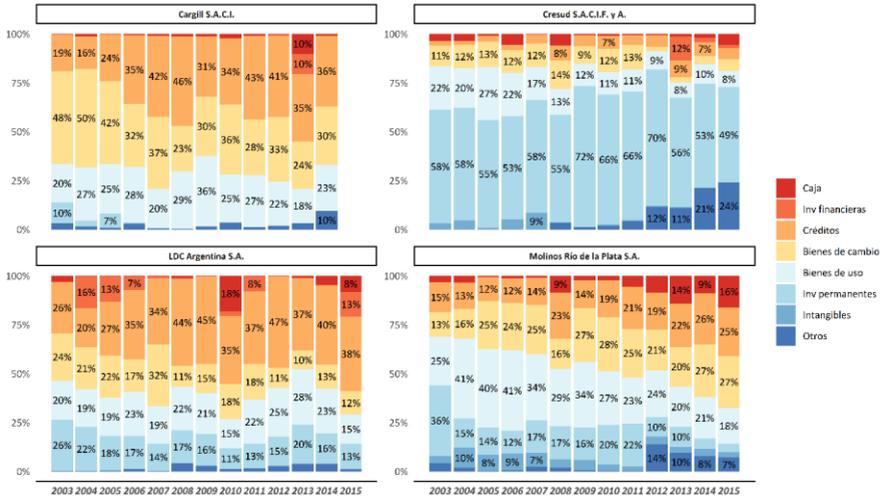
La forma de gerenciar las empresas alimenticias fue cambiando a partir de la creciente injerencia del denominado *agronegocio*, que minimiza riesgos mediante la gestión flexible de los recursos productivos. Este modelo de negocios reduce los requerimientos de capital alquilando las tierras que explota y subcontratando servicios, al tiempo que disminuye la cantidad de tierras y maquinaria propia. El arrendamiento de tierras otorga flexibilidad para alcanzar el área de explotación óptima de acuerdo con la demanda esperada para la temporada, sin necesidad de inmovilizar capital (Arbeletche, Coppola y Paladino, 2012).

Al mismo tiempo, los bienes de cambio aumentan su participación en el activo porque las inversiones realizadas y los avances tecnológicos ampliaron la capacidad de almacenamiento de la cosecha, que es utilizada por las empresas para obtener ganancias especulando con el precio internacional de las materias primas y el nivel del tipo de cambio. En las empresas ganaderas, los bienes de cambio aumentaron a partir de 2010 cuando el ciclo ganadero inició una fase de retención en conjunción con un aumento del precio de la carne.

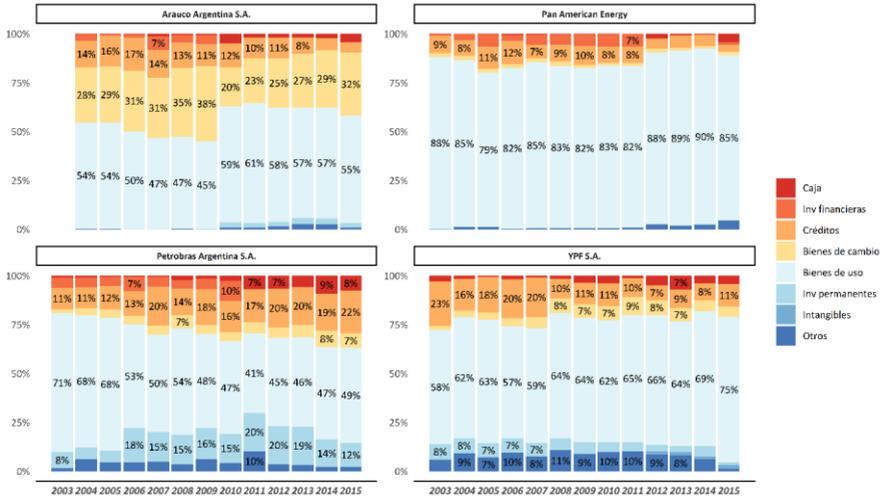
Dentro de la actividad alimenticia, el otro rubro del activo que crece en importancia son los créditos. Al respecto, se pueden identificar dos tipos de empresas agropecuarias: las que son únicamente productoras y las productoras-distribuidoras, que comercializan también mercaderías adquiridas a otros productores. El aumento de los créditos en el activo del sector agropecuario se vincula con el comercio exterior de las distribuidoras, ya que parte de las exportaciones son a pago financiado. También responde a que estas empresas proveen insumos tales como semillas y productos químicos a los productores durante la pre-campaña y con pago diferido hasta el momento de la cosecha. El hecho de que los productores recurran al financiamiento de este tipo de empresas puede explicarse en parte porque el reducido sistema financiero argentino no ofrece opciones adecuadas y suficientes.

Gráfico 3.
Evolución de la composición de los activos de una muestra de empresas,
2003-2015 (en porcentajes)

Panel a (empresas alimenticias)



Panel b (empresas energéticas y forestal)



Considerando las particularidades de cada firma, puede verse que Cargill, Molinos y Dreyfus incrementaron a lo largo de la serie la incidencia de ciertos rubros ligados a activos líquidos. Tanto en Cargill como en Dreyfus, el peso relativo de los créditos corrientes aumentó en forma considerable. Esta variable incluye en su mayoría los préstamos otorgados a partes relacionadas, de los cuales se destacan los créditos por ventas y los financieros. De ello se infiere que el comercio exterior y su financiamiento por parte de las filiales argentinas resultan prioritarias en las respectivas estrategias de acumulación.

Los datos presentados sugieren que en el caso de Molinos los bienes de cambio aumentaron su ponderación de modo destacado, y que en Cargill y Dreyfus dicho rubro posee un importante peso relativo. De esta forma, las empresas retienen los bienes producidos para realizar ganancias patrimoniales al apreciar su valor a lo largo del tiempo. Estas ganancias no resultaron depreciables dependiendo del año tratado y llegaron a superar el 50% de las ganancias brutas por la actividad principal.

En contrapartida, la gravitación de los bienes de uso fue decayendo notablemente en Molinos, al tiempo que en Cargill este ítem se retrajo desde 2009 y en Dreyfus no se observa una tendencia concluyente. En los tres casos, la participación de los bienes de uso representó poco más del 20% de los activos totales, mientras que los rubros que aluden a una mayor liquidez superaron esa significación o se ubicaron en umbrales aproximados.

Al respecto, las evidencias presentadas permiten identificar ciertos años con elevada liquidez que se refleja en el ítem de caja y en inversiones financieras. Por ejemplo, en Cargill la sumatoria del rubro caja e inversiones financieras superó a los bienes de uso en 2013; lo propio ocurrió con Dreyfus en 2010 y 2015; en el caso de Molinos se aprecia cómo el rubro caja fue aumentando con el tiempo hasta alcanzar el 16% de los activos frente al 18% de los bienes de uso. Así, en los últimos años analizados estas empresas líderes de la producción agroindustrial decidieron priorizar una mayor liquidez, en lugar de volcar recursos a la inversión neta.

La revisión de la información contable de Cresud lleva a concluir que esta firma posee una clara estrategia de acumulación anclada en su consolidación como *holding*. En otras palabras, la empresa se dedica a la adquisición de participaciones en sociedades fomentando una estrategia de diversificación de sus actividades, a raíz de lo cual en la Argentina cuenta con presencia en sectores tan diversos como la actividad comercial, la bancaria, la turística y la agrícola. En 2015 adquirió un grupo empresario israelí, con actividad en dicho país, por lo que sus ingresos se quintuplicaron y se diversificó hacia segmentos como el comercio minorista, los seguros, las telecomunicaciones

y la distribución de agroquímicos. Además, en 2012 creó un fondo común de inversión en las Islas Bermudas con activos por más de 500 millones de dólares.

Por otra parte, los bienes de cambio en la composición de los activos de Arauco poseen una elevada gravitación. Esto se debe a que la empresa adquiere ganancias patrimoniales con el cambio de valor de los bosques para su forestación. La concentración y centralización es parte constitutiva de su estrategia de acumulación para valorizar su capital a través de reiteradas compras de empresas ya existentes que posean una elevada composición de bienes de cambio en sus activos.

Finalmente, en la actividad petrolera, cabe destacar que la producción tuvo una composición más estable de sus activos en los años estudiados. En estos ámbitos el principal hecho a resaltar pasó por la importancia que asumieron los bienes de uso dentro del activo total de las firmas, lo cual es un resultado previsible dada la naturaleza de los procesos productivos involucrados, con importantes *stocks* de capital fijo. Un aspecto interesante que surge de los balances de YPF y Petrobras Argentina comprende los reiterados préstamos que realizaron estas firmas a filiales del mismo conglomerado en paraísos fiscales. El mismo fenómeno se puede notar en la firma Dreyfus. Es por ello que los créditos fueron abultados en ciertos años en las empresas mencionadas. Parte del excedente de las filiales en Argentina sirvió como ariete para financiar a los conglomerados en momentos de crisis internacional por medio de préstamos baratos.

Así, puede concluirse que el rasgo más saliente de la comercialización y el procesamiento de materias primas agropecuarias pasa por una retracción de la inversión en capital fijo, la búsqueda por minimizar riesgos y la acumulación de *stocks* con un criterio especulativo.

En definitiva, al indagar sobre las características más salientes de las estrategias desplegadas en 2003-2015 por las empresas seleccionadas se constata una lógica productiva con un componente importante de *reticencia inversora* y su correlato en la expansión de ciertas lógicas financieras, como fuga de capitales hacia guaridas fiscales motorizada por una amplia gama de instrumentos, *preferencia por la liquidez*, y otras.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se analizó un conjunto de evidencias tendientes a caracterizar las estrategias de acumulación desplegadas en ámbitos ligados a la explotación y el procesamiento de recursos naturales en Argentina. Entre

las principales conclusiones de las indagaciones realizadas se desprenden las siguientes.

En el período 2003-2015 las producciones primarias evidenciaron una *reticencia inversora* considerable. A instancias de la mejora en los precios - los internacionales y los relativos dentro de la economía doméstica-, el excedente económico generado en estos espacios creció mucho más que la inversión productiva, de ello se sigue que, incluso en un contexto favorable, los sectores vinculados a los recursos naturales no tuvieron un *efecto derrame* amplio. El sector hidrocarburífero es el único que durante el período cubierto por este trabajo revirtió este comportamiento reticente a la inversión y lo hizo a partir de 2012 cuando YPF fue renacionalizada parcialmente. Esta evidencia permite concluir que se requiere una activa intervención estatal para que la inserción en cadenas globales de valor genere algún efecto dinamizador sobre la economía, en consonancia con la experiencia de otros países que utilizaron exitosamente ese tipo de inserción para impulsar su desarrollo, por ejemplo, Corea del Sur y China.

La contracara de la *reticencia inversora* fue la creciente fuga de capitales, a la que se direccionó una parte del excedente que no tuvo por destino la ampliación de las capacidades productivas. Con mayor o menor grado, en los rubros analizados se pudo constatar una estrategia de diversificación de cartera a partir de la incorporación de activos líquidos, proceso agudizado en los años que siguieron a las restricciones cambiarias que, entre otras cosas, restringieron la salida de divisas por diferentes canales. Las evidencias compiladas sugieren que los sectores primarios no se diferenciaron mayormente del resto de la economía argentina en lo que atañe al desvío de parte del excedente económico hacia usos financieros. De ello se sigue que, en lo referido a dinamizar el incremento en las capacidades de producción, a estos sectores no se les puede atribuir un elemento diferenciador, tal como hacen, por lo general sin mayores fundamentos, aquellos que postulan la importancia de estructurar la especialización productiva y la inserción internacional del país a partir de redes o cadenas globales basadas en recursos naturales. No obstante, el volumen de excedente sobrante luego de cubrir la inversión productiva es abultado y la inversión financiera solo capta una fracción.

La acotada capacidad para absorber esos fondos que tiene el poco desarrollado sistema financiero doméstico, sumada a la recurrente inestabilidad macroeconómica, favorecen que una de las principales formas que adquiere la financiarización de la economía argentina sea su remisión al exterior. De allí que no resulte casual que la fuga por diferentes vías haya sido uno de los destinos del excedente económico privilegiado de los sectores

afincados en el procesamiento de materias primas que, al dominar varios renglones del balance cambiario, pudieron enviar ingentes recursos al exterior.

Precisamente, un elemento distintivo de las producciones estudiadas respecto del resto de la economía es su ostensible inserción comercial externa que les otorga acceso a divisas y una amplia gama de vías para la fuga estrechamente asociadas a su propia reproducción productiva y comercial, las cuales incluyen el establecimiento de precios de transferencia en el manejo del comercio exterior, el pago de intereses por préstamos intrafirma y la remisión de utilidades y dividendos, en muchos casos utilizando sociedades relacionadas en paraísos fiscales. Así, las facilidades para la fuga de capitales que tienen los sectores basados en recursos naturales por su propia dinámica productivo-sectorial agravan la restricción externa, aumentan la volatilidad macroeconómica y restringen el crecimiento económico de largo plazo. Las restricciones cambiarias aminoraron parcialmente la fuga, pero no implicaron que esos fondos se volcaran a la inversión productiva, tarea que sin duda requiere de políticas productivas activas y perdurables.

La composición de los activos es otro elemento para destacar. En su fase actual, la economía capitalista se caracteriza por la vigencia de un régimen de acumulación que jerarquiza rendimientos de corto plazo, a raíz de ello la cartera de los activos de las empresas tiende a volverse cada vez más líquida con miras a reducir el capital inmovilizado. Así, es habitual que dentro del total de activos ganen creciente ponderación rubros como las disponibilidades, los créditos otorgados, las inversiones financieras y los bienes de cambio, todos ellos tienden a desplazar a los activos fijos. Al respecto, los datos analizados permiten concluir que en 2003-2015 los sectores procesadores de recursos naturales no escaparon a esta lógica de acumulación. Al mismo tiempo, las deficiencias del sector financiero local parecen ser cubiertas parcialmente por empresas productivas que otorgan financiamiento a clientes y proveedores, tal como refleja el aumento de los créditos otorgados. Por características tecno-productivas singulares, la rama hidrocarbúrfica es mucho más intensiva en activos fijos, lo cual no invalida la recurrencia a prácticas financieras por parte de las empresas con operatoria en tales esferas de la producción.

En suma, de las especificidades que asume la dinámica de la acumulación y la reproducción del capital en los sectores estudiados resultan varios argumentos para cuestionar el supuesto virtuosismo que sus defensores confieren al modelo de desarrollo basado en redes en torno de recursos naturales. Los relativamente bajos niveles de inversión productiva de estas

actividades limitan la generación de eslabonamientos y capacidades tecnológicas locales. Muchos de los insumos son importados, lo mismo que los paquetes tecnológicos, por lo que generan escasos esfuerzos de innovación y encadenamientos virtuosos en el plano doméstico. La tecnología utilizada es mayormente de uso específico de estas actividades y no se traduce en mejoras en la competitividad para el resto de la economía. Tampoco se desarrollan eslabonamientos hacia adelante que transformen las exportaciones primarias en productos de mayor valor y conocimiento añadido, evidenciando las escasas oportunidades que ofrece este modo de participación en las cadenas globales de valor. Una proporción importante del excedente económico de estos sectores tiene como destino la fuga de capitales y la inversión financiera, recursos que obviamente no amplían las capacidades productivas del país.

Indudablemente, un modelo de desarrollo sostenible para un país con las características socio-económicas y demográficas de Argentina requiere la captación de parte importante de ese excedente para uso productivo en sectores que resulten mucho más dinámicos en materia de, por ejemplo, la formación de capital, la generación y la dinamización de encadenamientos tecno-productivos y la creación de puestos de trabajo.

Lista de referencias

- Arbeletche, P., Coppola, M. y Paladino, C. (2012). Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo. *Agrociencia Uruguay*, 16(2). Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2301-15482012000200013&lng=es&nrm=iso
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Auvray, T., Dallery, T. y Rigot, S. (2016). *L'entreprise liquidé. Le finance contre l'investissement*. Paris: Michalon.
- Azpiazu, D. y Manzanelli, P. (2011). Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009). *Realidad Económica*, 257. Recuperado de: http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_257.pdf
- Bisang, R. (2011). Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?. *Boletín Informativo Techint*, 336.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2018). *El carácter social de Cambiemos*. IDAES/UNSAM. mimeo.
- Cassini, L. (2015). Reinversión de utilidades y concentración en la industria manufacturera argentina en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, 292.
- Chang, H. y Lin, A. (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? *Development Policy Review*, 5.

- Chesnais, F. [comp.] (1999). *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires: Losada.
- Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: Nueva Imagen.
- Fanelli, J. (2011). Recursos naturales: ¿bendición o maldición? Sobre la experiencia argentina en los 2000. *Boletín Informativo Techint*, 336.
- Fernández, V. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona: Anthropos/ Santa Fe: Ediciones UNL.
- Frenkel, R., y Rapetti, M. (2011). *Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?* CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Documento de Trabajo 116.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5348/1/S1100822_es.pdf
- Gaggero, J., Rúa, M. y Gaggero, A. (2013). *Argentina. Fuga de capitales III (2002-2012). Magnitudes, vínculos, políticas e inercias estructurales*. CEFID-AR, Documento de Trabajo 29.
- Gorenstein, S. (2018). Recursos naturales, acumulación y desarrollo. Revisión del debate teórico en el capitalismo periférico. mimeo.
- Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2017). El nuevo ciclo de primarización en el Cono Sur latinoamericano. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46. Recuperado de: http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Ideas-y-debates_Silvia-Gorenstein-y-Ricardo-Ort%C3%ADz_El-nuevo-ciclo-de-primarizaci%C3%B3n-en-el-Cono-Sur-latinoamericano-1.pdf
- Grondona, V. y Burgos, M. (2015). *Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero*. CEFID-AR, Documento de Trabajo 71.
- Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del desarrollo*, 18.
- Gutman, G. y Lavarello, P. (2008). Les industries agroalimentaires dans le contexte des nouvelles biotechnologies. *Économies et Sociétés*, 30.
- Krippner, G. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3.
- Llach, J. (2010). Los desafíos productivos de la Argentina: ¿cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el nuevo mundo? *Boletín Informativo Techint*, 333.
- Manzanelli, P. (2016). *Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina 2002-2012*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Sociales).
- Marín, A. (2016). Las industrias de recursos naturales como plataforma para el desarrollo de América Latina. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.): *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo. Estado, sustentabilidad y política industrial*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.
- Marín, A., Navas Alemán, L. y Pérez, C. (2013). El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina. En G. Dutrénit y J. Sutz (eds.): *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana*. México D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Navajas, F. (2011). Energía, maldición de recursos naturales y enfermedad holandesa. *Boletín Informativo Techint*, 336.

- Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, 100. Recuperado de: <http://carlotaperez.org/downloads/pubs/RVE100Perez.pdf>
- Pérez Ártica, R. (2013). *Acumulación de liquidez y exceso de ahorro en firmas de países desarrollados*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional del Sur, Facultad de Economía.
- Presidencia de la Nación (2017). *Argentina 2030*. Jefatura de Gabinete de Ministros. mimeo.
- Puyana, A. y Costantino, A. (29-31 octubre 2012). Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde?. *Seminario ¿Cómo sembrar el desarrollo en América Latina?*. Universidad Autónoma de México.
- Repsol-YPF. (4 mayo 2011). *El Grupo Petersen ejercita la opción de compra a Repsol de un 10% de YPF*. [Comunicado de Prensa]. mimeo.
- Schorr, M., Barrera, M., Kennedy, D. y Palermo, H. (2015). *Impacto socio-económico de YPF desde su renacionalización. Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores*. Documento de Proyecto, CEPAL-Oficina en Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2017). La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.): *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Serfati, C. (1999). El papel activo de los grupos predominantemente industriales en la financiarización de la economía. En F. Chesnais (comp.) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires: Losada.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Whittaker, H. (2017). *Premature financialization: a conceptual exploration*. INCAS Discussion Papers. Recuperado de: <https://incas.hypotheses.org/1031>
- YPF (2009). Memoria y estados contables al 31/12/2008 y comparativos.

Reseñas bibliográficas

Elodie Brun, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de Africa, Asia y Medio Oriente*. México, El Colegio de México, 2018. 655 páginas.

El libro reseñado representa un avance muy importante no solo en la discusión de las relaciones internacionales de América Latina sino sobre la dirección que asume la globalización actualmente. En verdad faltaba un estudio valiente y perspicaz de los enormes retos que enfrentan los países en desarrollo para afianzar vinculaciones y posibles alianzas entre sí en esta época. Los retos son de gran envergadura por muchas razones que tienen que ver con las luchas y presiones de las principales potencias y también de muchas de los bancos y empresas globales para manipular y dominar a los actores estatales del Sur que luchan constantemente con infinidad de problemas de desigualdad, pobreza, salud, educación así como conflictos políticos y sociales internos que dificultan la implementación de políticas exteriores autónomas. No obstante, en este estudio, Elodie Brun recupera los notables avances que lograron países como Brasil, Chile y Venezuela en crear una serie de nuevas redes de intercambios y alianzas sur-sur durante dos períodos claves, que fueron los años de 1960-1980 y de 2000-2010. Ella argumenta con fuerza que debe prestarse atención a estos fenómenos porque marcan una serie de cambios importantes en la dinámica de las relaciones internacionales que tienden a ignorarse pero que deben resaltarse porque si no se pierden de vista aspectos fundamentales de los procesos de la globalización moderna.

Desde este punto de vista, puede sostenerse que el libro comentado tiene un fuerte componente histórico en tanto revisa un conjunto de iniciativas de vinculaciones sur-sur que se construyeron en dos períodos recientes. En el capítulo titulado *Una inherencia influyente*, la autora ofrece un panorama de algunos de los principales aportes de los países en desarrollo que llevaron a modificar las coordenadas del régimen internacional vigente en los años de 1960-1980, todavía dominado en gran parte por la guerra fría y los equilibrios y desequilibrios creados por los Estados Unidos y la URSS. Frente a esta enorme lucha y dicotomía, coincidieron dos grandes

movimientos o tendencias entre los países en desarrollo que se cifraron, por una parte, en los procesos de independencia de decenas de antiguas colonias en Africa y Asia, y la autora señala como punto de partida fundamental a la Conferencia de Bandung en 1965 que reunió a líderes de unos treinta nuevos países. Al mismo tiempo, arrancó un gran esfuerzo por crear nuevos instrumentos de gobernanza solidarios, en particular en el contexto de las Naciones Unidas, en este caso impulsados en muchos casos por funcionarios internacionales e intelectuales latinoamericanos, que recogieron nuevas iniciativas de los países del Sur, como la Unctad, el G-77 o el Movimiento de Países No Alineados. Claramente, este conjunto complejo de procesos modificaron el escenario internacional e impulsaron la eclosión de una multitud de nuevas conversaciones y reflexiones sur-sur sobre el destino de pueblos y sociedades que hasta entonces apenas habían podido ejercer políticas soberanas en el ámbito mundial.

Frente a este cúmulo de cambios, Elodie Brun describe las estrategias muy diversas de Brasil, Venezuela y Chile en sus diversos esfuerzos por construir una nueva red de vinculaciones y alianzas tanto políticas como económicas con otras naciones de lo que se vino en llamar el *Tercer Mundo* durante mucho tiempo. Entre ellas, puntualiza la participación de los tres países mencionados en los organismos multilaterales diversos y en una multitud de negociaciones internacionales, estudiando la formulación de políticas exteriores de cada país. Para ello combina enfoques que provienen de la literatura de relaciones internacionales, de teoría sociológica, de historia y de los estudios latinoamericanos pero lo hace con base a una investigación de fuentes originales y reconstrucción de los instrumentos de la diplomacia de cada nación que se expandieron notablemente. La autora reseña el sorprendente protagonismo de Venezuela desde fines de los años de 1960 y sobre todo a lo largo de los años de 1970, merced en gran parte al auge petrolero, que permitió a gobernantes como Carlos Andrés Pérez ejercer un papel ambicioso y dinámico en los escenarios internacionales, en parte por su protagonismo con la creación de la OPEP, que creó numerosos lazos con los países exportadores del oro negro de Medio Oriente. Pero en consonancia con esta diplomacia petrolera, el gobierno venezolano también creó una red de embajadas y oficinas consulares que lo colocaron por primera vez en un lugar muy visible en el contexto mundial. En el caso de Brasil, Elodie Brun hace notar que fue algo más lento en moverse, pero que desde mediados de los años de 1970, con la consolidación del proyecto modernizador de la dictadura militar, los generales y la elite tecnocrática, los brasileños comenzaron a tejer numerosos lazos, en varios frentes, aunque quizá la más notable fuese con varios países y economías africanas, las cuales

han seguido teniendo importancia hasta nuestros días. Finalmente, el caso de Chile resulta el de análisis más problemático en lo que se refiere al tema del libro. Sin duda, en el corto gobierno de Salvador Allende se logró un despliegue notable de encuentros con actores políticos en todo el gran Sur y con todos los regímenes socialistas, pero a partir del golpe militar, el general Pinochet promovió una involución radical, que se reflejó en el hecho de que en sus largos 17 años en el poder, no realizó más que tres viajes al exterior.

Aún así, y regresando a la experiencia de los años de 1960 y 1970, la autora sostiene que el primer intento de intensificación de las relaciones Sur-Sur por países como Brasil, Venezuela y Chile demostraron una vocación por situarse con claridad en el tablero mundial de las relaciones internacionales y por promover metas estratégicas. Los múltiples objetivos incluían la densificación de los intercambios económicos así como la elaboración de proyectos de cooperación, la coordinación multilateral y en ocasiones temas de seguridad. Se trataba de un proceso de aprendizaje pero también de acciones que constituyeron una herencia favorable para el futuro de las relaciones internacionales de dichos países.

En contraste, Elodie Brun argumenta que la época de los años de 1980- con la crisis de la deuda, marcó un retroceso para toda América Latina en su capacidad para impulsar relaciones fuertes a nivel Sur-Sur. En este caso, los factores económicos y financieros restaron poder y, agregaríamos, capacidad soberana de actuar en el exterior. De allí el triunfo del llamado Consenso de Washington y de las políticas privatizadoras que debilitaron también a las empresas y bancos estatales latinoamericanas que anteriormente habían acompañado a los gobiernos en sus esfuerzos por globalizarse en términos de alianzas comerciales y económicas. Aún así, y a pesar del “paréntesis” - que la autor argumenta representó la “década perdida” de la renegociación de las deudas, así como de los años de 1990, que algunos autores han descrito como la época de la cima del neoliberalismo- existían cimientos que permitirían lanzar un gran y nuevo esfuerzo de fortalecimiento de los lazos Sur-Sur en el decenio de 2000-2010 por los tres países estudiados, Brasil, Venezuela y Chile, aunque, de nuevo, cada uno tomando caminos distintivos.

Ello fue propiciado por dos fenómenos que fueron las victorias electorales de la izquierda o centro izquierda en los tres países y el “boom” de exportación de las “commodities” de los tres países estudiados, desde al menos 2002 por un periodo de casi diez años. La autora sostiene que estas condiciones permitieron lanzar nuevas estrategias poderosas de internacionalización. Escribe “Para los gobiernos de Lula en Brasil, de la Concertación y luego de la Coalición por el Cambio en Chile, y de Hugo Chávez en Venezuela, construir una diplomacia global equivalía a favorecer

el desarrollo de las relaciones Sur-Sur.” Las coincidencias en este plano general, sin embargo, no implicaron políticas exteriores demasiado similares. La autora analiza en gran detalle la multiplicidad de iniciativas en los ámbitos diplomático, económico, solidario, cultural y de defensa. Probablemente el mayor activismo fue desplegado por Brasil que durante el gobierno de Lula recibió a 27 jefes de Estado africanos, siete dirigentes de Medio Oriente y ocho presidentes y seis primeros ministros asiáticos. Brasil continuó con una política ya establecida de fortalecer sus vínculos con Africa, razón por la cual aumentó notablemente el comercio con ese continente y sentó bases firmes para el futuro. Sin embargo, bajo el gobierno de Hugo Chavez, tampoco debe menospreciarse la apertura hacia Africa, ya que la autora detalla 110 documentos que fueron firmados entre 2005 y 2010 con dos decenas de países. Sin embargo, en el caso de Chavez, es claro que sus prioridades tendieron a encaminarse a acuerdos preferenciales con China, ya que se firmaron unos 300 acuerdos con la nueva potencia en el primer decenio del nuevo milenio.

Por su parte, el análisis que hace Elodie Brun de la política exterior chilena con respecto a socios del sur demuestra fuertes contrastes con las trayectorias de Brasil y Venezuela en los años de 2000-2010. Lo que observa es una política mucho más cauta, con una mayor tendencia a forjar lazos sobre todo con ciertos países de Asia, especialmente los que bordean el Pacífico, estrategia que se explica por la impronta de realismo económico que ha caracterizado a la diplomacia chilena desde fines de la dictadura en adelante y hasta hoy. Ello no obsta para que también puedan identificarse una cantidad importante de iniciativas políticas y de cooperación científica, técnica y cultural tanto del gobierno chileno como aquellas impulsadas por Brasil y Venezuela, los se describen en el texto y constituyen un andamiaje importante y complementaria de la diplomacia económica.

En cierto sentido, puede argumentarse que el corazón del libro se encuentra en el análisis de los acuerdos celebrados en la primera década del nuevo milenio. Elodie Brun ha construido una gran base de datos que sirve de soporte de todo su trabajo, y que es consultable en línea, para fortuna de los lectores e investigadores interesados en los temas que analiza. Por ejemplo, reconstruye y detalla la multiplicación e intensificación de los flujos comerciales en el período mencionado entre los países africanos, China y medio oriente con Brasil, Venezuela y Chile. Sin duda el auge en la venta de minerales, productos primarios agrícolas y petróleo fue especialmente importante aunque excepcionalmente deben subrayarse también los éxitos de Brasil en la provisión de manufacturas a diversos países africanos. De manera complementaria la autora, también reconstruye la multitud de

acuerdos de cooperación técnica y científica que se pusieron en marcha desde Sudamérica, y los de asistencia humanitaria. En este sentido, ella sugiere la conveniencia de pensar más y estudiar más a fondo el anverso de la tradicional asistencia Norte-Sur (llena de condicionamientos) con las nuevas tendencias de asistencia y cooperación Sur-Sur, que revela elementos interesantes aunque bastante dispares. Falta claramente un balance retrospectivo de lo que ha ocurrido en los últimos veinte años pero eso sería motivo de un verdadero proyecto de investigación colectiva.

El libro que reseñamos cuenta a su vez con dos partes adicionales, que debemos comentar aunque más brevemente ya que presentan – en mi opinión– ciertas dificultades para su clara comprensión por el lector. Pienso que ello tiene que ver con el hecho de que se refieren sobre todo a un período más reciente y más contradictorio en las relaciones internacionales que es en parte resultado de la crisis global financiera de 2008. Lo que se observa es que durante un corto periodo después del colapso financiero, los países del Sur disfrutaron de un corto período de ventajas relativas en lo que se refiere a su capacidad de negociar en el ámbito internacional. La creación del G-20, seguido por el G20 c (comercial) y G20 (financiero), reflejaban la urgencia de lograr ciertos consensos mundiales mientras que las principales economías del Norte estaban en una fase de recesión y posterior recuperación. También ocurrió algo de esto con la formación de las alianzas entre Brasil, la India, China y Rusia, (el famoso BRIC), que ha permitido impulsar algunas innovaciones en las negociaciones económicas internacionales. Pero, al mismo tiempo, un decenio después del estallido de la gran crisis, resulta preocupante que ni el G 20 ni las demás alianzas Sur-Sur hayan logrado avances muy significativos en cuanto a las principales necesidades de los países en desarrollo. Elodie Brun nos ofrece algunas explicaciones matizadas de la enorme complejidad actual de la dinámicas internas de múltiples asociaciones y organismos en los que han participado Brasil, Chile y Venezuela, al igual que los demás países en desarrollo.

La última parte de este extenso libro deja al lector con una sensación de incertidumbre. Mientras se habían logrado grandes avances en la proyección de las relaciones Sur-Sur en los períodos 1960-1980 y 2000-2010, no sabemos hacia donde nos dirigimos hoy en día. Ello quizá tenga más que ver con el protagonismo muy asertivo de la China contemporánea, y su casi imperial Ruta de la Seda, con el despliegue extraordinariamente de políticas contradictorias pero siempre agresivas de los Estados Unidos de Donald Trump o aquellas de la Rusia de Vladimir Putin. Pero ciertamente todo ello no hace sino más necesario repensar hacia donde se dirigen- o pueden dirigirse- las estrategias de los países en desarrollo para lograr combinar la

proyección de sus intereses nacionales (especialmente comerciales y políticos) con la búsqueda de fortalecer las plataformas internacionales en las que tienen voz y voto pero que deben reforzarse y facilitar una mayor sintonía frente a las tendencias hacia el conflicto y las rivalidades que son tan fuertes entre las mayores potencias hoy en día. Desde este punto de vista, la obra que reseñamos ofrece un conjunto de información y reflexión sobre las relaciones internacionales y sus vaivenes que son de especial importancia para entender la evolución de las relaciones Sur-Sur pero también de los procesos muy contradictorios y complejos de la globalización contemporánea.

Carlos Marichal
El Colegio de México

Reseñas bibliográficas

Ricardo Scavone Yegros, *Paraguay y Colombia. Del reconocimiento a la segunda reelección de Stroessner (1846 -1963)*. Asunción, Tiempo de Historia, 2019, 206 páginas.

El libro del historiador y diplomático Ricardo Scavone Yegros es el corolario de una robusta investigación dedicada a analizar las relaciones entre Paraguay y Colombia desde el año 1846 hasta 1963 y a examinar, particularmente, momentos de peculiar densidad como el reconocimiento de la independencia paraguaya por la República de la Nueva Granada en 1846, la solidaridad de Colombia con el Paraguay durante la guerra contra la Triple Alianza, la activa participación de la diplomacia colombiana en la búsqueda de una solución para el conflicto del Chaco Boreal, las misiones enviadas por el gobierno de Bogotá a Asunción desde 1920 y que sirvieron para mantener vigentes las simpatías recíprocas hasta el establecimiento de las respectivas misiones diplomáticas permanentes a mediados del siglo XX.

La elección del autor de estudiar los vínculos bilaterales en la larga duración introduce, a nuestro entender, una noción fundamental y que está presente en todo el libro: el factor tiempo. Sólo de su mano es posible explicar los momentos de acercamiento, de distanciamiento y, eventualmente, puede hacer inteligible las constantes de las relaciones históricas. Esto queda demostrado en el influjo que tuvo -tiene- la imagen condensada de la conducta asumida por Colombia en relación a la guerra del Paraguay contra la Triple Alianza, entre 1864 y 1870, cuando el gobierno y la opinión ilustrada de ese país sostuvieron una posición de solidaridad y simpatía hacia la causa paraguaya que se manifestó por medio de varios actos oficiales: la Cámara de Representantes de Colombia emitió una declaración de simpatía por la resistencia paraguaya, en abril de 1869 y en junio de 1870 produjo el *Decreto en honor del pueblo paraguayo y de la memoria de su Presidente, Mariscal Francisco Solano López*. De este modo, la conducta del estado colombiano supuso el vínculo más firme y perdurable entre los dos países, hecho que es recuperado una y otra vez a lo largo de los capítulos del libro; por ejemplo, en el espacio que Scavone Yegros dedica a la misión diplomática de Roberto Ancízar en 1920 para asistir a la toma de posesión

de la presidencia de Paraguay por Manuel Gondra y durante el relato de la misión diplomática de Laureano Gómez en Asunción en 1924 para la transmisión del mando presidencial en el Paraguay. También en la narración que rodeó a la participación activa de la diplomacia colombiana en las gestiones desplegadas para evitar y luego detener el conflicto bélico paraguayo-boliviano entre 1932 a 1935. Y, a partir de 1939, cuando arribara a Asunción el primer ministro plenipotenciario, el historiador y diplomático colombiano Raimundo Rivas. Asimismo, en la sección dedicada a la visita a Colombia del presidente paraguayo Higinio Morínigo, en cuya ocasión volvió a aludirse al decreto legislativo de 1870 y se revivió la leyenda de la doble nacionalidad según la cual, de acuerdo a la tradición, el Paraguay había correspondido el decreto colombiano “con el reconocimiento de derechos de ciudadanos paraguayos a los colombianos que [residieran] en tierra guaraní.” Finalmente, cuando la imagen condensada pareció alcanzar su máxima expresión en el Paraguay durante la presidencia de Alfredo Stroessner cuando se dispuso que se colocara en todas las aulas de las escuelas del Paraguay un cuadro con el texto de la ley colombiana de 1870 y se inauguró la Escuela República de Colombia, con asistencia del propio jefe de Estado, los presidentes de los Poderes Legislativo y Judicial.

Este recorrido a través del libro es uno de los ejes fuerza, esto es, de algo que no se ve pero que está presente de manera constante en las relaciones entre el Paraguay y Colombia pareciera dejar una primera enseñanza: excluir la historia de la teoría de las relaciones internacionales es como ignorar la realidad; no pueden comprenderse las relaciones entre el Paraguay y Colombia sin tener conciencia del pasado.

Por su parte, las secciones de esta obra dedicadas a recoger el estudio acerca de los intercambios y colaboraciones en la prensa y la formación de corrientes de opinión en torno a los conflictos contra la Triple Alianza y al del Chaco incentivan una nueva mirada de las relaciones entre el Paraguay y Colombia, esto es, a ir más allá de la historia de lo internacional y de los ámbitos oficiales. Hoy se conocen, gracias a investigaciones recientes, que el desarrollo de ambos enfrentamientos bélicos supusieron para los gobiernos beligerantes destinar erogaciones para financiar la publicación de artículos en la prensa y de escritos en otros formatos que sustentaran la equidad de su causa y divulgaran una imagen positiva del país para neutralizar la que los escritores reclutados por los otros gobiernos pregonaban. Junto a las maquinarias de propaganda estatal, la prensa -sobre todo la publicada en los cuatro países beligerantes durante la guerra de la Triple Alianza- tuvo un destacado papel a la hora de componer el repertorio de imágenes y de discursos con el que se presentaba al “enemigo”.

Precisamente este libro hace visibles algunas de las vías de circulación de las ideas impresas; su autor demuestra que el decreto legislativo de 1870 en Colombia no surgió en el vacío ni resultó de una iniciativa puramente personal o de un acto apresurado del Congreso de Colombia sino que el decreto reflejó lo que pensaba la opinión pública colombiana fogueada por la prensa que contribuyó a que predominara una imagen según la cual el Paraguay había opuesto una resistencia heroica -empeñándose en ella incluso las mujeres y los niños- frente a una coalición que buscaba destruirlo.

Asimismo, en el capítulo del libro dedicado a la Guerra del Chaco se demuestra que fuera de la imparcialidad que en general observaron los periódicos colombianos durante la guerra, a fines de 1934 el periodista Alfonso Zawadsky del diario *Relator* de Cali llegó hasta el Paraguay, se trasladó al Chaco y se pronunció, enfática e inequívocamente, en favor de los paraguayos. Los despachos y las crónicas de Zawadzky acercaron a muchos lectores de Colombia la realidad de la guerra que se libraba en el Chaco. La recuperación de esas crónicas, así como las referencias a la circulación de ideas y de su influjo en la toma de decisiones son el resultado de una trabajosísima tarea de relevamiento y de posterior análisis de la prensa colombiana en la que destacan hojas de la relevancia del *Diario de Cundinamarca*, *La Gaceta de Nueva Granada*, *La Ilustración*, *La República*, editados en el siglo diecinueve, así como *El Tiempo*, *El Espectador*, *El País*, *El Siglo* y *Relator*, correspondientes al siglo veinte.

Este tipo de abordaje deja una segunda enseñanza respecto al libro comentado: el protagonismo actual de esferas de interés como el papel de la prensa, los mecanismos y las estrategias de circulación de la propaganda promovida por los Estados en las relaciones internacionales que habilitan la problematización entre una perspectiva internacional y la transnacional.

Eso último conecta, a su vez, con otra vía de lectura del libro: la de los intelectuales diplomáticos paraguayos y colombianos. Ya es sabido que en los siglos diecinueve y veinte los intelectuales latinoamericanos han tenido protagonismo como representantes diplomáticos, favoreciendo la proyección y el prestigio cultural de sus respectivos países en ámbitos internacionales. Sin embargo, la explicación de por qué los intelectuales se involucraron en la diplomacia se ha restringido a asumir que en tanto eran representantes de la alta cultura de sus países los Estados los utilizaron para proyectar una buena imagen/determinada imagen en el exterior. Esto dificulta la posibilidad de plantearse desde una reflexión más amplia por qué aparecieron estas figuras polivalentes y qué características tenían en momentos históricos determinados.

Si bien estos actores, entre los que resaltan Germán Arciniegas, Juan Natalicio González y José Dahlquist no aparecen como una prioridad en el análisis propuesto para este libro, sus ideas y su vida diplomática que son posibles de distinguir en sus entresijos configuran una línea pródiga de trabajos para el futuro inmediato.

El conjunto del libro es, pues, una visión profunda de las relaciones entre el Paraguay y Colombia y deja una sensación imborrable: tener conciencia del pasado nos une más fuertemente al mundo y nos permite reflexionar y atravesar con más herramientas el puente del presente.

Liliana M. Brezzo
Conicet, IDEHESI - Nodo Instituto de Historia,
Universidad Católica Argentina

Esteban Mercatante, *Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas ante la crisis*. Buenos Aires, Ediciones IPS, 2019, 222 páginas.

Con el país nuevamente en una crisis de deuda y bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, ha sido muy oportuna la publicación de este libro de Esteban Mercatante, economista, coeditor de la sección economía de *La Izquierda Diario* y del Semanario *Ideas de Izquierda*.

El trabajo enfoca el período de la administración de Macri a la luz de la dinámica económica de las últimas tres décadas en el país. Indaga por qué “el mejor equipo de los últimos 50 años”, terminó en un rotundo fracaso. ¿Se trató de un caso de “mala praxis” en el manejo de la economía? ¿Debería haber sido más fuerte el ajuste como exigen los ultraliberales? ¿En qué medida las políticas de corte conservador del macrismo anticiparon su propio fracaso? Algunos de estos interrogantes recorren el libro y encuentran una explicación detallada a lo largo de los seis capítulos que lo componen.

Argentina, “supermercado del mundo” fue el slogan con el cual el macrismo vino a plantar nuevamente la bandera del neoliberalismo. Se ilusionaba con un país liderado por empresarios “exitosos”, administrando un Estado al servicio del *agrobussines*, los bancos, las empresas privatizadas de servicios públicos, las mineras, pesqueras y el turismo. Superando los límites de aquellas explicaciones de tipo subjetivista, centradas en los errores de las decisiones de política económica de tal o cual funcionario, una de las líneas centrales de la explicación de los tumbos del proyecto de Cambiemos que encuentra Mercatante radica en observar las contradicciones más profundas del capitalismo nacional, caracterizado por el atraso y la dependencia, y su estatus subordinado (con “rasgos semicoloniales”) frente a otros Estados en el mundo. Desde este punto de vista, no resulta extraño que “hayan pasado cosas” que mostraron la dinámica explosiva que puede tener un proyecto basado en el endeudamiento sistemático con el exterior y la apertura total de los movimientos de capitales.

En forma esquemática resaltan dos mecanismos centrales en la argumentación que el autor considera sobre la dinámica que adquirió la

valorización de capitales durante el gobierno de Macri y las propias contradicciones que eso implicó. Por un lado, el regreso de la denominada *restricción externa*, término con el cual los economistas se refieren a la paulatina escasez de dólares que afecta al país en determinados momentos del ciclo económico. La vuelta del faltante de dólares se inicia en 2011/2012 y encuentra como principales motivos: los pagos de la deuda, la fuga de capitales y los giros de utilidades de las empresas multinacionales que operan en el país.

Según el balance cambiario durante 2003-2015, la formación de activos externos del sector privado no financiero (fuga de capitales) alcanzó los U\$S 102.000 millones, los pagos de servicios de la deuda insumieron otros U\$S 54.000 millones netos, y las remesas de utilidades otros U\$S 24.000 millones (neto) (p. 58).

Las consecuencias que tuvo pagar en materia de estrechez de dólares, desmienten la idea de que la estrategia de “pago serial” fuera deseable, como sostenían funcionarios de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, durante las cuales según la ex presidenta se pagaron U\$S 210.000 millones.

Con el macrismo la fuga de capitales se aceleró y en poco más de tres años y medio alcanzó los U\$S 73.000 millones, como resultado de un proceso de endeudamiento acelerado y de un esquema de liberalización financiera, ambos fenómenos dieron lugar a una intensa “bicicleta financiera” que estalló en 2018. Y que explica el retorno del FMI después de 13 años de concluido el último acuerdo, para exigir las mismas recetas de siempre para cumplir con los acreedores.

“La profundización del ajuste fiscal no asegura que la Argentina pueda evitar el default de la deuda pública, en 2020 o incluso también antes del próximo diciembre” (p. 17). Las advertencias de un posible default de la deuda este año, que se confirmó “selectivamente”, no fueron más que el resultado de indagar con paciencia en las raíces del problema de funcionamiento del capitalismo en Argentina. Considerado que la deuda pública adquirió un peso decisivo en la dinámica de acumulación de capitales (y sus crisis) durante los últimos 40 años, un “caballo de Troya” para los distintos gobiernos que tuvieron que hacerle frente, como define la especialista en la historia de la deuda pública Argentina, Noemí Brenta (El Caballo de Troya de Macri, *Le Monde Diplomatique* 242, agosto 2019). La deuda pública hoy superaría al 100 % del PBI y los pagos que restan para los próximos años representan cerca del 75 % de las exportaciones anuales, una carga insoportable.

Salir del Fondo no solo brinda un análisis pormenorizado de los vaivenes y las contradicciones del capitalismo argentino, cruzando debates con algunos de los postulados “fuerza” de los economistas liberales como también aquellos defensores del macrismo (liberalismo realmente existente) y con los de la “heterodoxia”. Sino que propone fundamentos para una política “alternativa de otra clase”. En el capítulo 6 desarrolla los nudos centrales de un programa anticapitalista y socialista que tiene medidas que al calor de la crisis actual se vuelven cada día más vitales.

Junto con la salida del acuerdo con el FMI y dejar de pagar la ilegítima, ilegal y fraudulenta deuda pública, el autor fundamenta por qué hay que pelear por la nacionalización de los bancos y establecer una banca estatal única, bajo control de los trabajadores, como un mecanismo defensivo frente a la especulación financiera y fuga de capitales que los grandes empresarios canalizan a través de ellos. Pero también como señala Mercatante, la nacionalización de los bancos no como una medida temporaria sino apuntando a la conformación de una banca estatal única, puede transformarse, en manos de los trabajadores, en una poderosa herramienta para generar crédito barato (p. 204).

A la vez, esta reconfiguración del sistema bancario se articula con la instauración del monopolio del comercio exterior, pasando a controlar el ingreso y egreso de dólares, otra medida, defensiva frente al accionar del puñado de empresas que controlan las exportaciones. “Las decisiones de compras y ventas, resolver qué necesita importar el país y qué no, qué se puede exportar sin desabastecer a la población, no pueden quedar en manos de un puñado de capitalistas” (p. 206). Estas medidas que implican cambios estructurales exigen de la organización consciente de amplios sectores de la clase trabajadora y la juventud para conquistar un gobierno de trabajadores en ruptura con el capital y la dominación imperialista.

El libro aborda cuestiones que hacen a los modelos de país capitalista en pugna, liberales o con cierto resguardo de la industria y el mercado interno, el rol de la burguesía nacional; a la vez, que deja abierto un conjunto de interrogantes que ameritan un posterior desarrollo, como indica Mariano Féliz, (Conicet-UNLP), en una presentación de este libro realizada en la ciudad de La Plata (Semanario Ideas de Izquierda, 25 de agosto de 2019, <https://www.laizquierdadiario.com/Video-Las-consecuencias-economicas-del-FMI-y-las-alternativas-para-salir-del-Fondo>): ¿cuál es la naturaleza específica del desarrollo capitalista en el país, y por qué la acumulación de capital adquiere las características que tiene? ¿El problema del capitalismo argentino es el capitalismo en sí, es la naturaleza específica de nuestro

capitalismo que tiene que ver con la fuga de capitales y su contracara, el endeudamiento externo, o hay algo más?

Salir del Fondo aporta desde otro ángulo, poco explorado en la mayor parte de los trabajos, al estudio de la realidad del capitalismo argentino, abriendo nuevos interrogantes y desafíos, como parte de pensar una salida de *otra clase* ante la crisis.

Gastón Remy, Economista
Universidad Nacional de Jujuy