

SEPTIEMBRE 2010 - AÑO XXVIII - N° 77/78

Cultura Económica



Argentina ante su Bicentenario

Aspectos institucionales

Reformas de mercado

Diversidad territorial
y desarrollo endógeno

CENTRO DE ESTUDIOS EN ECONOMÍA Y CULTURA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

Aspectos institucionales del desarrollo argentino: convergencias, conflictos y oportunidades

MARCELO F. RESICO

Revista Cultura Económica

Año XXVIII • N° 77 /78

Septiembre 2010: 8-29

Los hermanos sean unidos, porque esa es la ley primera...
José Hernández

In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas.
San Agustín

1. Introducción

El desenvolvimiento de la economía argentina puede considerarse un caso excepcional en la historia del desarrollo económico, dado que entre fines del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, se constituyó como una de las economías con mejores resultados, mientras que desde ese entonces hasta la fecha no ha cesado de declinar en su desempeño económico, frente a otros países similares.¹ Por otra parte, otros estudios constatan que la economía argentina ha sufrido una alta inestabilidad económica.²

Para identificar los elementos que han influido en el proceso económico en la Argentina y establecer algunas de las causas de este desempeño, partiremos de un recorrido histórico de los factores que conformaron sus distintas etapas. Asimismo, nuestra perspectiva se basará en un enfoque teórico “económico-institucional”.

2. La Argentina joven: del centralismo colonial a la anarquía independiente

La Argentina actual nació del proceso de independencia de España, de la cual era colonia hasta principios del siglo XIX. Como es sabido, el período colonial español en América, si bien sujeto a ciertos cambios organizativos, puede caracterizarse como un sistema de centralismo político-burocrático dependiente de la corona

española. En cuanto a su aspecto económico, la característica saliente fue el establecimiento de una organización monopólica y cerrada del comercio con la corona, basada en el sistema de economía política del mercantilismo de la época.³

Desde el punto de vista de la estructura económica, en la economía colonial de Argentina se podían distinguir dos formas básicas que coinciden con su localización geográfica.⁴ El interior del país (más desarrollado demográficamente, cultural y económicamente), ligado especialmente a la provisión de alimentos, animales de transporte y algunas manufacturas para el centro minero extractivo de Potosí; y la región del litoral ligada a una incipiente producción de ganadería extensiva que proveería, con el correr del tiempo, materias primas para exportación.

La organización del gobierno de esta etapa generó por una parte un sistema estable pero centralista, y como tal, limitante de la participación política y del autogobierno de las distintas localidades. Por otra parte, desde el punto de vista económico el sistema monopólico fue problemático, puesto que aparte de la autosubsistencia, su núcleo estaba basado en una economía extractiva de metales preciosos que sólo tenía un destino: la provisión de estos metales a España.

Fue comprensible que el deseo de organizar los propios asuntos (autogobierno), más el requerimiento de la libertad de comercio, influidos ambos por ideas que circulaban en el

exterior y reprimidos por la corona española, generaran en los criollos el fermento de la independencia. Luego de la independencia de España, la joven Argentina entró en una fase de semianarquía y de guerra civil entre dos facciones políticas que se disputaban el gobierno y la posibilidad de organizar el país: los “unitarios” y los “federales”.

Los unitarios eran europeístas ilustrados que reclamaban el liderazgo de Buenos Aires para modernizar el nuevo país. Los federales, por otra parte, representaban al interior semifederal y reclamaban la autonomía de cada región y la importancia de la identidad propia frente a las ideas y modas extranjeras.⁵ El choque ideológico y de intereses que constituyen esta contraposición formó el núcleo del conflicto de este período y continúa latente con diversas conformaciones durante el curso de la historia.

Como argumentaremos más adelante, a mediados del siglo XIX se logró una cierta síntesis de estos factores, que implicaba un cambio cultural y de mentalidad, comenzando por la dirigencia del momento –un sistema de gobierno adaptado a las necesidades de la época y sustentable– y una visión estratégica para la economía y la inserción internacional del país.⁶ Sin embargo, este consenso se fue resquebrajando paulatinamente durante la primera mitad del siglo XX, a medida que se imponía la necesidad de realizar cambios importantes. La inadecuada forma en que se llevaron a cabo los cambios, en el contexto de un entorno internacional sumamente adverso, constituyó la raíz del desbalance del sistema político, que implicó indirectamente a la economía y produjo una profunda división social y cultural.

3. Organización nacional, modernización prudencial y despegue económico

Un primer antecedente de organización estuvo dado por el gobierno de Juan Manuel de Rosas (1835-1852). Declarado “federal”, Rosas era, sin embargo, un representante de la clase de ganaderos y exportadores de la provincia de Buenos Aires, y su gobierno, si bien autoritario en cuanto a política, se basaba económicamente en el comercio exterior de los productos derivados de la ganadería extensiva.

La coalición liderada por Justo José de Urquiza (1854-1860) que desplazó a Rosas, no sólo estaba unida en el rechazo de su autoritarismo, sino que, mucho más importante aún, tenía un proyecto comprensivo para la organización nacional. Urquiza impulsaba la propuesta de la generación intelectual del 37 que se basaba en las mejores ideas existentes en ese momento, teniendo en cuenta las características del país de la época.⁷ Los principios de las reformas podrían sintetizarse en: “unión nacional”, “instituciones republicanas” y “modernización”, todos los cuales quedaron consagrados en la *Constitución Nacional* de 1853.

Juan Bautista Alberdi (1810-1884) y la generación del 37, que habían tomado nota de las críticas conservadoras a la Revolución Francesa, propusieron un sistema político adaptado a las circunstancias. En cuanto a la representación se proponía entonces una “república posible”, es decir limitada. La Constitución plasmó el pacto de unidad federal de la época. Los intereses de las provincias quedaron incorporados en instituciones tales como el régimen federal de gobierno y un senado equilibrado y potente. Por otro lado, se articuló la institución de la “intervención federal”, por la cual se daba una herramienta de injerencia del poder central sobre los gobiernos provinciales.

La propuesta económica incluía las recomendaciones de libre comercio que proponía el liberalismo clásico, pero con conciencia de los requisitos institucionales y culturales necesarios. En cuanto a este último tema, los reformadores propusieron la inmigración como un modo de transplantar rápidamente y mediante el ejemplo viviente ciertas virtudes ligadas a la economía, tales como el “ahorro” y la “industria”, como se denominaba a la laboriosidad unida al espíritu de empresa.⁸ Esta misma idea se acuñó en la famosa frase de aquel entonces: “gobernar es poblar”. Asimismo, Domingo F. Sarmiento (1868-1874) fue el impulsor de un ambicioso programa de educación pública, que ponía de manifiesto el compromiso con las bases culturales de la reforma tanto cívica como económica.

Las ideas de Alberdi y de su generación, tal como se condensaron en el orden constitucional y se aplicaron de allí en adelante, constituyeron la base de la organización nacional desde ese entonces hasta 1916, año en que se abrió el juego a nuevas fuerzas políticas, ampliando

la democracia. Su sistema se puede sintetizar en la existencia de extensas libertades en el plano civil y económico mientras se mantenían restringidas en lo político.⁹

Desde el punto de vista económico el país se benefició gradualmente con la liberación del comercio y la integración a la economía internacional. Se introdujo y se desarrolló el sistema ferroviario, se diversificó la oferta exportable incluyendo principalmente cereales y lana, entre otros productos, y posteriormente se mejoraron las técnicas de procesamiento de carnes. No hay que dejar de lado la estabilidad monetaria, que prevaleció en Argentina durante cerca de cincuenta años a través de la adhesión al régimen del patrón oro.

En la época del primer censo de población (1869), Argentina todavía era uno de los países más pobres y menos poblados de América del Sur. Las técnicas de producción eran aún primitivas y la mayor parte de la economía estaba basada en el autoabastecimiento. El censo registró 280.000 familias con menos de 1.800.000 habitantes. El 80% de ellos eran analfabetos; más del 70% de las viviendas eran ranchos de paja; por cada 100 niños en edad escolar sólo 20 iban a la escuela.¹⁰ No habían transcurrido treinta años y el sueño de Alberdi ya había comenzado a realizarse. El país pobre y atrasado se transformó, en unas pocas décadas, en una de las naciones más prósperas de la época.

Una buena parte de este crecimiento económico se debió al impulso que cobró la agricultura.¹¹ La expansión de la economía, y en especial de la producción agrícola, se debió a tres elementos destacados: a) el fomento de la inmigración, sobre todo de origen europeo (que fue posiblemente la más importante en términos relativos en el mundo e hizo de Argentina uno de los países inmigratorios),¹² b) el importante desarrollo y crecimiento de la red ferroviaria¹³ y c) la adecuada articulación de intereses que logró conciliar las necesidades de la ganadería con las de la agricultura.

Vale la pena detenerse en este último punto puesto que conecta las cuestiones económicas con las políticas e institucionales. El gran medio para coordinar los intereses de ganaderos y agricultores residió en la práctica de un ingenioso sistema rotativo del uso de la tierra. Según éste, los arrendatarios que cultivaban el campo se comprometían a sembrar forrajeras

al término de la cosecha del cereal. Esta eficaz política de “armonización de intereses” dio lugar a una integración económica de los inmigrantes, lo cual constituyó la base de su integración social.¹⁴

El impulso de los cultivos trajo aparejada una serie de cambios cualitativos en la economía. Al ser más intensivos en trabajo, la distribución de la renta se difundió de manera más extendida. Por otro lado, impulsó el asentamiento de los agricultores en el interior, favoreciendo el desarrollo de la red de transporte y de la red de servicios necesarios para abastecer a los nuevos pueblos. Este proceso de desarrollo, sin embargo, se vio circunscripto a las regiones de la pampa húmeda, mientras que las zonas distantes del Noroeste y Noreste se fueron desarrollando mucho más lentamente, con lo cual se produjo un cierto desequilibrio o contraste de las condiciones sociales entre regiones.¹⁵ Por otra parte, si bien el perfil de crecimiento económico implicó un rápido proceso de movilidad social ascendente que resultó en la extensión de las clases medias, resultaba menos beneficioso para las clases populares, las cuales permanecieron al margen de la sociedad política.

4. El período de las crisis internacionales y el origen de la inestabilidad política

El propio dinamismo de la economía, la inmigración y el cambio social llevaron necesariamente a una ampliación del sistema político y a una profundización de la democracia. Si bien parte de los inmigrantes se había asentado en diversas colonias agrícolas, un gran número lo hizo en las grandes ciudades. Los inmigrantes comenzaron a participar en la política y a generar diversas organizaciones. Entre ellas podemos citar la aparición de los sindicatos, el partido socialista y el partido radical, que resultaría el principal impulsor del cambio político. Si bien en un principio el orden conservador no tuvo una respuesta satisfactoria para la ampliación de la democracia, poco a poco se fueron abriendo paso las propuestas reformistas.

Por ese entonces, la clase gobernante, debido a los éxitos logrados y al crecimiento fácil que suponía un flujo de ingresos de las exportaciones, se sumió en un clima de optimismo inmoderado.

Creyó que el progreso era inevitable y que Argentina estaba predestinada a un futuro brillante que se produciría de una forma casi automática. La clase gobernante y muchos otros, veían a la Argentina no sólo como el país líder de América Latina sino como una especie de “Estados Unidos del Sur”. Muchos observadores que llegaron al país en esos tiempos percibían un aire de confianza que llegaba a la autosuficiencia. Estas actitudes autocomplacientes probablemente constituyeron un clima poco propicio para orientar las transformaciones necesarias.

En 1912 el parlamento aprobó la ley electoral denominada ley Saénz Peña (1910-1914), en nombre del Presidente que la propuso. Esta estableció el voto universal, secreto y obligatorio para todos los varones mayores de edad.¹⁶ El debate en el parlamento mostró un oficialismo confiado del éxito electoral. Sin embargo, en las elecciones presidenciales siguientes, en 1916, salió triunfante Hipólito Irigoyen (1916-1922), candidato del partido opositor. La fuerza electoral del radicalismo se hallaba centrada principalmente alrededor de los sectores intermedios urbanos y rurales.

De este modo, en el convulsionado período que va de 1914 a 1930 en que colapsaría la economía internacional –de la cual el país se había beneficiado extraordinariamente–, Argentina comenzó la necesaria transición hacia una democracia más amplia. Como veremos a continuación, el delicado proceso de transición terminó fallando, echando por tierra la posibilidad de hallar un sistema político más representativo y a la vez estable.

El pensamiento radical en economía desconfiaba de la política de librecambio y de la vinculación estrecha con el mercado internacional. Sin embargo, los importantes beneficios que este sistema había otorgado hasta ese momento, sumado a la continuidad que significaba, indujo a que se conservara el sistema económico con pocos cambios. Desde el punto de vista económico, durante el período de las crisis internacionales, la prosperidad económica de Argentina basada en los sectores exportadores se mantuvo, si bien estuvo sometida a fuertes *shocks* externos que generaron abruptos auges y depresiones y detuvieron el proceso de inversiones e inmigración.

En la década de 1920 el nivel de las inversiones externas disminuyó en comparación con el

período previo; asimismo, el origen de las mismas experimentó un cambio cualitativo. La fuente principal de las inversiones fue Estados Unidos, que además aumentó sus exportaciones al país, generando así una tensión con el tradicional socio comercial, Gran Bretaña. Tal es así que para la época anterior a la crisis de 1929, el superávit comercial con Gran Bretaña era más o menos similar al déficit con Estados Unidos. Pocos años después, Gran Bretaña firmaría el tratado de Ottawa otorgando preferencias comerciales a los miembros de la recién creada *Commonwealth*.

Por otra parte, las dos décadas previas a 1930 fueron escenario de un cambio ideológico-político que implicó la decadencia del liberalismo y el ascenso del nacionalismo, lo cual era en buena medida un correlato de lo que sucedía en otras partes del mundo. El nacionalismo local realizaba una fuerte crítica a la orientación seguida hasta el momento, por considerarla una política cuasi-colonial de sumisión frente al Imperio Británico.¹⁷ Una parte de la clase dirigente tradicional, enfrentada a la certidumbre de que el nuevo sistema político la excluía del acceso al poder en la práctica, comenzó a descreer de la democracia liberal en términos ideológicos.¹⁸

En el campo político se produjo el gobierno del candidato radical Marcelo T. de Alvear (1922-1928), que sin embargo, pertenecía a la clase tradicional.¹⁹ Este hecho constituía una forma de reinserción de la tradicional clase dirigente, pero no sirvió para lograr un sistema político más equilibrado en el que oficialismo y oposición estuvieran representados cada uno por un partido propio con posibilidades electorales ciertas, sino que ponía de manifiesto la debilidad del partido conservador para presentar la disputa electoral.²⁰

En 1928 H. Yrigoyen retornó a la presidencia y cargó de lleno los efectos negativos de la depresión económica que siguió a la caída de *Wall Street* en 1929. Esta crisis internacional provocó la caída de precios de productos exportables y la disminución de reservas de oro; y trajo aparejados problemas de equilibrio fiscal. La crisis del 30 erosionó la credibilidad en la capacidad del gobierno para administrar la salida y sucumbió al golpe de estado del General José F. Uriburu (1930-1932), quien despreciaba la ley Sáenz Peña. Grupos conservadores volvieron al poder bajo la protección de los

militares y continuaron en él –con la ayuda del fraude electoral– durante más de un decenio, hasta el golpe militar de 1943.

Al basarse en un golpe de estado militar, el nuevo gobierno abrió una brecha en la estabilidad institucional democrática, provocando un profundo giro histórico. A partir de entonces se inició una larga serie de democracias débiles, interrumpidas por golpes de estado sucesivos, que fue característica de la política argentina hasta la recuperación definitiva de la democracia en 1983. Este corte institucional escondía una profunda división social y cultural de los argentinos entre el viejo orden jerárquico, que a partir de entonces se fue cerrando a los valores democráticos, y el nuevo orden participativo, que desconociendo los valores del sistema previo se fue tornando cada vez más populista y demagógico.

Esta escisión es esencial para comprender la inestabilidad política –con sus consecuencias sobre la economía– que jalona la historia argentina hasta la actualidad y que aún no ha sido, en cierto sentido, superada definitivamente. Los autores de la tradición democrática, en la línea del republicanismo y el constitucionalismo, sostienen que la democracia es una sutil síntesis de participación, libertad y orden.²¹ Una república sin una democracia amplia y participativa no es representativa y puede caer fácilmente en el elitismo cercenando inevitablemente el bien común. Por otra parte, una democracia sin jerarquía, sin estabilidad de las normas y sin valores de continuidad puede caer en el populismo y la demagogia y se puede tornar antirrepublicana hasta llegar al autoritarismo.

Esto mismo tiene un correlato social y cultural, puesto que para que una identidad cultural sea plena debe estar imbuida tanto de los valores de creatividad y excelencia, que encuentran contexto propicio de florecimiento en el sustrato aristocrático, como de los de seriedad, solidez y esfuerzo que caracterizan a los demás grupos sociales. La posibilidad de una sana síntesis de estos valores depende de que el delicado proceso de transición de la etapa aristocrática a la democrática, por el que pasan evolutivamente las diversas identidades culturales, permita un enriquecedor reconocimiento mutuo.²²

Retomando el hilo de nuestra exposición histórica, el gobierno conservador, frente al colapso de las exportaciones y el desplome

de los precios internacionales, cambió la orientación de la política económica creando diversas instituciones nuevas para regular la economía. Así, se fundó el Banco Central en 1935 y las agencias reguladoras de precios y se hizo uso de nuevos instrumentos como la devaluación, el control de cambios y la política de demanda. De esta manera se logró hacer frente a la depresión, y para fines de los años treinta, Argentina se había recobrado en buena medida.

Desde el punto de vista comercial se firmó el tratado Roca-Runciman de 1933 que intentaba reconstruir las relaciones con Gran Bretaña. Para principios de los años cuarenta, sin embargo, estaba claro que Argentina no podría volver a la inserción internacional previa y varios dirigentes propusieron establecer una nueva relación económica con Estados Unidos que nunca se concretaría.²³

Durante la década de los años treinta, se verificó un aumento significativo de la producción industrial ligada a la sustitución de importaciones. Durante todo el período creció la industria, principalmente textil y de procesamiento de alimentos. A raíz de esto se produjo un nuevo proceso migratorio, pero esta vez desde el campo a la ciudad, a diferencia de la inmigración internacional del período previo. Estas migraciones resultaron en la ampliación continua de la ciudad de Buenos Aires, dando el contexto social para el surgimiento del siguiente gran movimiento político.

5. Despliegue de la economía intervencionista en un contexto político inestable

Ante los acontecimientos de la segunda guerra mundial, que provocó una crisis en las relaciones internacionales y la política económica, se produce el derrumbamiento del conservadurismo. La Revolución militar de 1943, realizada por militares de orientación nacionalista, de los cuales el más destacado sería el entonces coronel Juan Domingo Perón (1946-1955), puso fin al período precedente de gobiernos conservadores. Los ideales del movimiento peronista eran la soberanía política, la independencia económica y la justicia social.

El pensamiento de Perón se había nutrido del pensamiento nacionalista y de los movimientos

sociales que impulsaron los sindicatos y los círculos de obreros. Además, dado que era militar de profesión, desarrolló una concepción agonal y confrontativa de la política.²⁴ Proponía un “nacionalismo popular” como respuesta a los lazos que existieron hasta entonces y que denostaba como “imperialistas”. En el campo de la política interna esto significaba acentuar aún más la división entre las clases tradicionales y, en este caso, la clase obrera: grupos que pasaron a denominarse en su retórica maniqueísta, la “oligarquía” y el “pueblo”, respectivamente.

En cuanto a sus bases políticas, el partido peronista estaba fundado en un liderazgo fuerte y centralizado, dependiente de la personalidad de Perón. Por otra parte organizó el movimiento obrero como un sistema de sindicatos controlados por el Estado en cooperación con el partido.²⁵ Perón convocó en 1949 a una reforma de la Constitución Nacional, para consagrar los derechos sociales y laborales, como estaba dándose en la Europa de posguerra. Pero, a diferencia de este ejemplo, incluía en su proyecto la posibilidad de reelección indefinida del presidente y un sistema corporativo de las agencias de gobierno.

En cuanto a la política económica, su plan se basaba en la distribución del ingreso, la expansión de la demanda agregada y el nacionalismo productivo. Se impulsó una fuerte reforma social y laboral tendiente a mejorar las condiciones de la clase trabajadora y a redistribuir el ingreso a su favor, a través de aumentos de salarios y cambios políticos de precios relativos.²⁶ Se extendió aún más el rol del Estado a través de la nacionalización de servicios públicos y del manejo macroeconómico. Esto último traía aparejado un fuerte impulso fiscal y monetario, por encima del producto potencial, que marca el comienzo de la era de la alta inflación en Argentina.²⁷

Por último, se dispuso la expansión industrial liderada por el Estado creando un sistema de incentivos para la industrialización sustitutiva de importaciones y el desarrollo de las industrias ligadas a la defensa. Esto fomentó la orientación al mercado interno, lo que generó un amplio sector industrial dependiente de la protección. Así se fue consolidando un vasto mundo socio-económico alrededor del desarrollo de este tipo de industrias. Este sector era deficitario en términos de su balance externo, pero tenía un peso político importante debido a la numerosa

mano de obra empleada y al impulso del nivel de actividad que proveía a la economía.

Si bien la ruptura institucional y cultural que señalamos como la base de la inestabilidad argentina comienza con anterioridad, el peronismo, con su dialéctica de confrontación de clases, no sólo no ayudó a moderarla, sino que la profundizó, y además terminó de dar forma a una nueva estructura socio-económica que le daba cuerpo. Así la oposición entre el “pueblo” y la “oligarquía” adquirió un carácter cultural más agudo, pero al mismo tiempo se concretizó a partir de la nueva conformación social, económica e institucional.

Sin embargo, el proyecto político y económico encontró diversos obstáculos. En cuanto al proyecto productivo, y a pesar de la creciente producción de manufacturas, la industrialización que se dio era más bien secundaria o liviana, y a medida que crecía la producción para el consumo interno, aumentaba la demanda de insumos y bienes de capital del exterior. Esto constituía un “cuello de botella” para la expansión.²⁸ Asimismo, este cambio se realizó por medio de una importante transferencia de recursos desde los sectores exportadores y bajo circunstancias excepcionales, dado que existían altos precios internacionales y abundantes reservas de divisas generadas en períodos previos.

La política económica llegó a un punto bajo alrededor de la crisis de 1951. Los términos del intercambio se tornaron desfavorables y condujeron a desequilibrios en la balanza de pagos. Fue entonces cuando el gobierno decidió efectuar un importante giro en su política, a favor de la estabilidad y del capital extranjero. Si bien la economía se recuperó levemente con las nuevas medidas, los conflictos políticos llevaron a la reacción de las fuerzas de la oposición. Así, se produjo en 1955 un nuevo golpe de estado denominado “Revolución Libertadora”, impulsado por quienes rechazaban la postura política y los desequilibrios económicos generados por la política económica de Perón.

La finalidad inmediata del nuevo gobierno consistía en dismantelar el sistema de controles autoritarios y reestablecer los equilibrios macroeconómicos. Desde un punto de vista más amplio, el objetivo parecía estar orientado a recrear la estructura económica y el equilibrio político y social previo a la guerra. Sin embargo,

este tipo de intentos encontraron resistencia por parte del complejo urbano-industrial generado bajo la protección. Se puso en evidencia entonces, que un regreso al sistema económico previo, el de la Argentina meramente agro-exportadora, era prácticamente imposible desde el punto de vista estructural y político.

En este sentido, las transformaciones en la sociedad y la economía durante el peronismo no habían eliminado el viejo orden, sino que se limitaron a crear a su lado un nuevo orden industrial y social. Así, los diferentes grupos de interés dieron lugar a un complejo entretendido donde cada cual se atrincheró detrás de sus propias posiciones. Si bien ninguno podía aisladamente reformular el conjunto de las relaciones socio-económicas, cada uno de ellos fue lo bastante resistente como para impedir que los demás lo logaran.²⁹

Entretanto, se llamó a elecciones –proceso en el cual peronismo estaba proscrito– donde resultó electo Presidente el dirigente radical Arturo Frondizi (1958-1962). Éste había hecho un acuerdo con Perón, de quien obtuvo apoyo a cambio de restaurar la situación sindical a las formas anteriores al golpe militar. Con respecto a los sindicatos, el nuevo gobierno tuvo un primer período de acercamiento mediante la aprobación de la nueva ley de asociaciones profesionales en sintonía con sus intereses, pero en una segunda fase, por la necesidad de estabilizar la economía, se produjo una confrontación conflictiva.

Desde el punto de vista de la política económica, para lograr su objetivo de impulsar la industria pesada y el desarrollo, el gobierno acudió a las inversiones extranjeras. Pero estas inversiones venían principalmente a captar un mercado interno protegido por las aún altas barreras comerciales, en lugar de proyectarse también a las exportaciones. Esta orientación al mercado interno, a la larga, limitó la posibilidad de un crecimiento genuino y generó una nueva crisis de la cuenta corriente al aumentar la importación de insumos frente a las fuentes de divisas.³⁰

El acertado objetivo político de Frondizi, desde el punto de vista de la tesis de nuestro ensayo, era mantener los buenos términos con el gobierno anterior, al mismo tiempo que ofrecía una alternativa de reinserción política al peronismo. Sin embargo, este intento de constituir un gozne que uniera a la sociedad

en aras de un proyecto común no se pudo concretar. Al asumir con una base política débil, y a pesar de sus innovadoras y audaces políticas en diversas áreas, no pudo conciliar los intereses e ideas polarizados prevalecientes y terminó siendo el blanco de las dos facciones contrapuestas.

Se produjo entonces un nuevo golpe que convocó a elecciones, en las cuales el peronismo estaba otra vez proscrito. En estas elecciones resultó electo Presidente el radical Arturo Illia (1963-1966). Éste impulsó un programa económico fiel a los ideales económicos del radicalismo: intervención del Estado, distribución del ingreso y nacionalismo. La debilidad política del gobierno hizo que cayera ante un nuevo alzamiento de las fuerzas armadas. Así ascendió al poder el General Juan C. Onganía (1966-1970), que planteó una política de modernización autoritaria. Admirador en lo político de la España de Franco, intentó sustituir el pluralismo político por una comunidad organizada en torno a un Estado fuerte, lo cual desagradaba a los círculos liberales que también lo apoyaban.

Su plan económico inicial incluyó una “devaluación compensada” como parte de un plan antiinflacionario que corrigiera el desequilibrio externo. Esta política, si bien tuvo un importante éxito inicial al estabilizar la inflación y aumentar el nivel de actividad económica, implicaba altos costos para algunos sectores, como los productores rurales, las PyMES y los sindicatos. Es así que frente a las políticas de gobierno estalló un fuerte alzamiento sindical. En vistas de ello el Presidente destituyó al Ministro de Economía y tomó medidas que ampliaron la representación de los sindicatos, aumentando su control de las obras sociales.

Desde el poder, el Presidente se había propuesto eliminar definitivamente los conflictos políticos, pero con su metodología autoritaria, terminó exacerbándolos. Bajo la superficie de los problemas políticos y económicos se fue fraguando un movimiento de protesta y se desarrollaron grupos revolucionarios armados fuertemente ideologizados. Los militares que sucedieron a Onganía, en vista de la presión social y del surgimiento de los movimientos guerrilleros, resolvieron el retorno a las elecciones, dando lugar al retorno a la democracia y luego, del peronismo.

6. El clímax de la violencia política y el ocaso de la economía cerrada

El objetivo de Perón en su último período de gobierno (1973-74) fue el de reconstruir el sistema político, colocando a los grupos de intereses en igualdad de condiciones con los partidos. Para llevarlo a la práctica selló un acuerdo con la dirigencia sindical, por el cual retomó su apoyo a cambio de una ley que consolidaba sus posiciones. En cuanto a la economía se implementaron medidas de impulso monetario y fiscal a la demanda agregada y la corporativización de los grupos de interés, resultando en aumentos del déficit fiscal y de la inflación.

Un problema importante para Perón era cómo desactivar el proceso de la escalada de violencia, una vez desatado. Este proceso se daba en buena medida en el interior de su propio movimiento político, al converger dos corrientes internas contradictorias: por un lado la revolucionaria, que apuntaba a la ruptura del orden político, y por otro, la ligada al partido y a los sindicatos, que continuaba con las ideas tradicionales del movimiento.

Fue en este momento cuando tuvo lugar el fallecimiento de Perón, y su Vicepresidente asumió el poder ejecutivo en el contexto del descalabro económico y de la espiral de violencia armada. Su desempeño resultó limitado puesto que se produjo un nuevo golpe de estado. El objetivo prioritario de los militares del “Proceso de reorganización nacional” (1976-1983) era acabar con la subversión. En este sentido, su actividad represiva se extralimitó, abusando del poder del Estado para llevar a cabo acciones contra los derechos humanos fundamentales.

En cuanto al campo económico, se aplicó un plan “monetarista” que incluía la liberalización financiera para controlar la inflación. Se estableció una paridad fija del peso con el dólar, que generaba una inflación implícita, decreciente en el tiempo. Sin embargo un agudo aumento de los gastos de defensa impulsó el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda externa. Así se produjo finalmente la debacle del esquema cambiario con un impacto severo en el nivel de actividad.

La crisis económica fue uno de los principales motivos que tuvo el gobierno para embarcarse en la aventura de invadir las islas Malvinas en poder de Gran Bretaña. El fracaso en

la guerra desprestigió por completo a los militares, dando lugar al proceso democrático actual. El gobierno del Presidente radical Raúl Alfonsín (1983-1989) encaró la resolución de los conflictos externos, como así también el juicio a los comandantes militares que habían cometido abusos de autoridad.

En cuanto a la política económica, se adoptó la estrategia de impulsar la demanda interna de sesgo distribucionista, que generó un alto nivel de gasto público. En cuanto al problema inflacionario, se implementó un enfoque gradualista a partir de la política de ingresos que concluyó en sucesivos fracasos.³¹ Asimismo, se intentó una reforma gremial para impulsar la democracia interna, que sufrió el bloqueo por parte del sindicalismo. De este modo el gobierno se encontró con tres sectores opositores a su política: el partido peronista –que luego de la derrota sufrió un proceso de renovación interna–, el sindicalismo –que se opuso a través de huelgas generales– y los militares– que se oponían a los juicios contra los implicados en la represión.

Ante el aumento de la inflación, el gobierno adoptó dos planes de estabilización en base a controles de precios (uno de ellos, el Austral, incluyó un cambio del signo monetario) que, sin atacar las causas fundamentales, fallaron luego de efímeros períodos de estabilidad. Recién entonces el gobierno estudió un posible cambio y planteó privatizar algunas empresas públicas, pero no consiguió el consenso necesario. Ante la caída del segundo plan de estabilización, denominado “plan primavera”, se desató una espiral inflacionaria que desembocó en una hiperinflación.³² Con esto se incrementaron agudamente los niveles de pobreza y se estancó la actividad económica, por lo que el Presidente tuvo que adelantar el traspaso de mando al recientemente electo Carlos Menem.

Así, por primera vez en sesenta años, un Presidente elegido por el voto popular sucedía a otro que también había sido electo democráticamente. Con esto se revertía el ciclo de golpes y gobiernos democráticos cuestionados que habían erosionado la estabilidad institucional por más de 50 años. Sin embargo, ciertas deficiencias institucionales, como la debilidad de los partidos políticos, el insuficiente respeto por las reglas y las graves contraposiciones ideológicas y de intereses con respecto a la estrategia y destino del

país, permanecieron subyacentes, generando inestabilidad institucional en otros términos, lo cual continuó condicionando la estabilidad económica.

7. Apertura económica y contramarchas en una democracia incipiente

El Presidente C. Menem (1989-1999), una vez en el gobierno, tomó una decisión que sorprendió a todos: adoptó una estrategia de estabilización macroeconómica, privatizaciones y apertura en un esfuerzo por lograr reestablecer la economía. Sin embargo esta política, necesaria en las circunstancias de emergencia económica, se hacía vulnerando las ideas de su partido en política económica y asimilando elementos ideológicos y partidarios contradictorios en una forma des-institucionalizada.

Así se impulsó una reforma económica de proporciones inéditas. Entre las medidas que se adoptaron se incluyeron: la independencia del Banco Central, la ley de convertibilidad por la que se adoptaba una paridad entre el peso y el dólar, la desregulación de la economía (en especial del sector financiero y de las inversiones), la privatización sucesiva de prácticamente todas las empresas públicas, la apertura de la economía a la competencia internacional y, finalmente, una temeraria reforma previsional que produjo un déficit fiscal estructural.

Sin embargo, este reformismo económico extremo contrastó con la permanencia de una lógica política subyacente en cuanto a la concentración de poder en el ejecutivo: se adoptó la “Ley de emergencia económica” que dotaba al presidente de poderes extraconstitucionales, tales como dictar normas en forma inconsulta (DNU), ampliar el número de jueces de la Corte Suprema para lograr mayoría propia y, finalmente, impulsar una reforma constitucional en 1994 que permitiría la reelección.

Desde el punto de vista económico, las reformas resultaron en un exitoso plan de estabilización antiinflacionario que condujo al mejoramiento de las variables macroeconómicas. Sin embargo, el nuevo modelo no funcionó tan bien como base para un crecimiento sustentable a mediano plazo. En primer lugar, existía una inconsistencia entre el esquema monetario-cambiarario y el crecimiento del déficit de cuenta

corriente que financiaba el esquema, lo que hacía que el crecimiento fuera muy vulnerable a los *shocks* externos. A raíz de esto, y por el elevado número de quiebras de pequeñas y medianas empresas en un contexto adverso, la economía comenzó a generar desempleo y pobreza, y terminó desembocando en una aguda recesión deflacionaria.³³

El desenlace de la lógica económica se produjo durante el breve gobierno del Presidente electo De la Rúa (1999-2001), en el cual se produjo el colapso final del modelo, dando lugar a la devaluación que instauró el régimen económico del período actual.

8. El Bicentenario como oportunidad para un nuevo consenso

Como se desprende de nuestra exposición, la elevada inestabilidad de la economía argentina en varios períodos históricos tiene como una de sus causas, la imposibilidad de generar un sistema político que integre los aportes y visiones de los diferentes grupos en un sistema de gobierno compartido, alternado y equilibrado. De este modo la primera conclusión de este ensayo se refiere a la necesidad de arribar a un consenso que dé sustento a reglas y políticas de estado de mediano y largo plazo.

Asimismo, la historia de la economía argentina a partir de 1930 pone de manifiesto que la sucesión contrapuesta de soluciones, por un lado “intervencionistas-corporativistas-activistas” y, por el otro, de “esquemas de estabilización ortodoxos”, han resultado más ineficaces que en otros ejemplos similares por la falencia de consensos en algunas políticas económicas.

El sistema de economía integrada a la economía internacional, si bien genera el problema de un ciclo económico sujeto a los *shocks* externos, ha rendido mejores resultados, en el caso argentino, que el enfoque de la economía cerrada. Esto implica una economía basada en las ventajas competitivas que se encuentran en los productos agrícolas y agro-industriales, pero también en varias ramas de industrias tradicionales competitivas y en diferentes nichos de los servicios.

En definitiva, hace falta un cambio cultural en cuanto a la primacía de la cooperación, la inclusión, los controles mutuos, el respeto por las instituciones, la importancia de la

excelencia y la participación. Hoy en Argentina esto es todavía un desafío, pero existen signos positivos en múltiples campos. Además, los períodos cercanos de celebraciones por los Bicentenarios patrios pueden ser momentos muy oportunos para plantearlos, debatirlos y comprometerse a realizarlos.

*Una versión preliminar de este artículo fue presentado como ponencia con el título “Elementos institucionales del ciclo económico en la Argentina. Una perspectiva histórica” en el Congreso “Hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, Identidad y Reconciliación”, en mayo de 2009.

¹Al respecto puede consultarse la ponencia de Gabriel R. Molteni “Cuesta abajo en su rodada: *performance* económica relativa de la Argentina 1875-2001”, Congreso del Bicentenario, UCA, mayo de 2009.

² Puede consultarse el trabajo de Francisco J. Ciochini, “Tiempos volátiles: Argentina 1875-2004”, Congreso del Bicentenario, UCA, mayo de 2009.

³ Si bien estas características fueron parcialmente modificadas durante la reforma borbónica, al fin introductorio de esta parte del ensayo enfatizamos la continuidad de los elementos centrales.

⁴ Aldo Ferrer, *La economía argentina*. FCE, Buenos Aires, 1980, p. 37-38.

⁵ Por ejemplo: Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina*. Emece, Buenos Aires, 2002, p. 96-97.

⁶ La manera más ilustrativa de mostrar esta tesis es a través de la figura de Oro, síntesis de lo mejor de la identidad local y de la civilización universal, creada por Sarmiento en *Recuerdos de provincia*: “Oro ha dado el modelo y el tipo del futuro argentino, europeo hasta los últimos refinamientos de las bellas artes, americano hasta cabalgar el potro indómito; parisiense por el espíritu, pampa por la energía y los poderes físicos...”. La obra sistemática de Alberdi es más claramente fruto del intento de síntesis que la obra posterior de Sarmiento, que cayó en la polarización de contraponer “civilización” y “barbarie”.

⁷ El elemento identitario y conservador, en sentido filosófico (no político), se debe sobre todo a las raíces historicistas y románticas de toda la generación del 37.

⁸ Véase por ejemplo: Juan Bautista Alberdi, *Bases... Plus Ultra*, Buenos Aires, 1981, p. 89.

⁹ Botana, Natalio R., *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Sudamericana, 1998.

¹⁰ Carlos Moyano Llerena, “La economía argentina en los últimos 50 años”, *Revista Criterio*, Año L, N° 1777-78, diciembre de 1977, p. 731.

¹¹ “Entre 1888 y 1895 las zonas cultivadas pasaron de 2,5 millones a casi 5 millones de hectáreas”. Cortés Conde Roberto, “El crecimiento de la economía

argentina 1870-1914”, capítulo 2 de *Historia de la Argentina*. Crítica, 2001, p. 66.

¹² Los extranjeros representaban el 12,1% de la población total en 1869, el 25,4% en 1895 y el 29,9% en 1914. En 1914 los extranjeros superaban en número a los argentinos de nacimiento en el grupo de 20 a 40 años de edad. Cortés Conde Roberto, *Op.cit.*, p. 69.

¹³ De 720 km de vías en 1870 y 1.313 km en 1880, la red alcanzó 9.254 km en 1890. Cortés Conde Roberto, *Op.cit.*, p. 66.

¹⁴ Martín Fraguío menciona esto en su tesis de maestría sobre el mercado ganadero en la Argentina.

¹⁵ Esto constituyó un contraste precisamente en las regiones que habían sido los polos de desarrollo en el período colonial, y tuvo consecuencias estructurales que persisten hoy en día.

¹⁶ La alternativa que propuso Joaquín V. González estaba basada en el voto uninominal por circunscripciones, frente al sistema proporcional finalmente adoptado (Botana, Natalio R., *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Sudamericana, 1998, p. 256). Esto hubiera dado un peso mayor al interior, probablemente manteniendo un equilibrio de fuerzas más parejo.

¹⁷ El nacionalismo se subdividía luego entre los demócratas y los militaristas autoritarios.

¹⁸ El proceso intelectual es descrito en Sebrelli, Juan José, *Historia de las ideas políticas argentinas*. Sudamericana, Buenos Aires, 2002, p. 104.

¹⁹ Con ello, el partido se subdividió en dos corrientes: los “Yrigoyenistas” y los partidarios de la política de Alvear, quienes se denominaron “antipersonalistas”.

²⁰ Este es uno de los elementos que tiene en cuenta Félix Luna para calificar a los movimientos políticos argentinos como “fuerzas hegemónicas”. En ellas se presenta la ambición de representar todo el espectro político y de desconocer la necesidad de una fuerza alternativa de oposición. Luna, Félix, *Fuerzas hegemónicas y partidos políticos*. Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

²¹ Como por ejemplo Montesquieu, John Locke, Benjamin Constant, Gaetano Mosca, etc.

²² H.D.F. Kitto, *Los Griegos*. Eudeba, 1971, p. 147-49. Al referirse al siglo clásico de Atenas reflexiona sobre lo siguiente: “Una cultura elevada se origina, desde el punto de vista histórico, con una clase aristocrática, porque sólo ella tiene el tiempo y la energía para crearla. Si continúa demasiado tiempo siendo patrimonio de los aristócratas, se vuelve primero artificial y luego insignificante. También en la historia política, la aristocracia se vuelve un mal si persiste en durar más que su función social. En la esfera política, el predominante sentido común de Atenas, que se elevó hasta el genio con Solón, Pisístrato y Clístenes, logró que la nobleza ateniense –en su conjunto– se interesase sinceramente por la política democrática mientras su *areté* era aún vigorosa. La mayoría de los grandes estadistas atenienses de las dos generaciones siguientes procedían de las mejores familias; Pericles es el ejemplo más saliente. La Francia moderna ofrece un contraste: la aristocracia, al durar más que

su utilidad, tuvo que ser guillotizada, con el resultado de que los que quedaron, aunque hubieran podido contribuir con algo a la Francia republicana, se mantuvieron desdeñosamente apartados... Atenas se salvó de esto, en parte por la sabiduría política del siglo VI, en parte por la política cultural de Pisístrato.”

²³ Llach, Juan, “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico*, 23, 92, enero-marzo de 1984 (515-558).

²⁴ Cfr. Camusso, Marcelo, “Formación militar y acción política. La formación militar del Tte. Gral. Perón y el Estado mayor General Alemán”. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas de la UCA, 2007.

²⁵ A la CGT se sumaron la Confederación General Económica (CGE) –organización que agrupaba al sector empresario–, la Confederación General de Profesionales y otras asociaciones similares.

²⁶ En sólo tres años, entre 1946 y comienzos de 1949, el salario real aumentó más de un 40%. Torre, Juan Carlos; Ortiz, Liliana, “Argentina desde 1946”, capítulo 7 de *Historia de la Argentina*, Crítica, 2001.

²⁷ Al respecto puede consultarse, por ejemplo, Gerchunoff, Pablo; Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto, un siglo de políticas económicas argentinas*. Ariel, Buenos Aires, 1998, p. 195-199.

²⁸ El índice de producción industrial fue de 20,3 en 1914, de 22,1 en 1918 y de 45,6 en 1929 (1950 base 100). Di Tella, Guido; Zymelman, Manuel, *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Eudeba, Buenos Aires, 1967, p. 309-393.

²⁹ Basado en Torre, Juan Carlos; Ortiz, Liliana, “Argentina desde 1946”, capítulo 7 de *Historia de la Argentina*. Crítica, 2001.

³⁰ Asimismo, se firmaron contratos para la extracción de petróleo con compañías extranjeras.

³¹ Un proyecto importante fue el MERCOSUR, que dio buenos resultados económicos por décadas, si bien en la actualidad encuentra ciertos límites. Asimismo, constituyó un importante impulso institucional a la paz y la cooperación política en el Cono Sur, que había estado signada por la competencia de los regímenes militares.

³² Algunos señalan que la causa última de la inflación consiste en un conflicto distributivo exacerbado que se puede dar cuando falla el contexto institucional y social que lo fundamenta. Véase por ejemplo: Heymann, Daniel; Navajas, Fernando y Warnes, Ignacio, “Conflicto redistributivo y déficit fiscal”, *El trimestre económico*, vol LVIII (1), No. 229. México, enero-marzo de 1991.

³³ Marcelo F. Resico, “Entendiendo la crisis argentina: lecciones y oportunidades para el futuro”, *Revista Valores*, agosto 2003, Año XXI, No. 57.

Institutional aspects of Argentina’s development: convergences, conflicts and opportunities

1. Introduction

The development of Argentine economy can be considered a unique case in the history of economic development. The reason for this uniqueness is that during one moment of its history –between the late XIX century and the first decades of the XX century– it became one of the economies with the best results, although from that moment on it has undergone steady decline in its economic performance as regards other similar countries.¹ On the other hand, other studies show that Argentine economy has suffered from high economic instability.²

In order to identify the elements which have influenced the economic process in Argentina and to establish some of the causes of this performance, our analysis will cover the history of the factors that define each phase. Our analysis will also be based on a theoretical “economic-institutional” approach.

2. Young Argentina: from colonial centralism to independent anarchy

Today’s Argentina was born from the process of independence from Spain after being its colony until the early XIX century. As we know, the Spanish colonial period in America, although subject to certain organizational changes, can be defined as a system of political-bureaucratic centralism which depended on the Spanish Crown. As regards its economy, the most outstanding characteristic was the establishment of a monopoly and a close organization of trade with the Crown, based on the system of mercantilism.³

Considering the economic structure, Argentina’s colonial economy had two basic forms with the same geographic location as today.⁴ The provinces or the “interior” of the country (demographically, culturally and economically more developed), especially in

charge of providing food, animals for transport and some goods for the mining centre of extraction in Potosi; and the littoral area which produced extensive cattle farming which would eventually provide raw materials for export.

The administration during this phase created, on the one hand, a system which was stable, though centralist, and as such, it limited the political participation and self-government of the various locations. On the other hand, from the economic point of view, the monopoly system had some problems, because besides self-supply, its focus was in an economy of extraction of precious metals which had only one aim: sending these metals to Spain.

The wish to organize their own affairs (self-government) and the need for free trade, influenced both by ideas circulating abroad and repressed by the Spanish Crown, planted the seed of independence in Argentina's *criollos*. After the independence, young Argentina entered a semi-anarchist phase of civil war among two political parties which fought for power and for the possibility to organize the nation: *unitarios* and *federales*.

The *unitarios* were enlightened europeists who demanded the leadership of Buenos Aires in order to modernize the new nation. The *federales*, on the other hand, represented the semi-feudal interior of the country and demanded each region's autonomy and defended the importance of identity in the face of foreign ideas and ways.⁵ This clash of ideologies and interests became the basic conflict of this period and continued in a latent level with transformations throughout the nation's history.

As we will see later on, during the mid XIX century, a certain combination of these factors was accomplished, which implied a cultural change as well as a change of mentality in the administration –a system of government which was fitted to the needs of the period and sustainable– and a strategic vision of the economy and the international presence of the country.⁶ However, this consensus was gradually broken during the first half of the XX century, as the need to make important changes arose. The incorrect way in which these changes were accomplished, as regards the conditions surrounding them, with an adverse international context, was the root for the political system to lose balance, which

indirectly implied the economy and produced a deep social and cultural division.

3. National organization, reasonable modernization and economic takeoff

The first precedent as regards organization was the administration of Juan Manuel de Rosas (1835-1852). He was considered a *federal*; however, he represented the class of stockbreeders and exporters of the province of Buenos Aires, and his government, although authoritarian concerning politics, was economically based on foreign trade of products derived from extensive cattle farming.

The coalition led by Justo José de Urquiza (1854-1860) which displaced Rosas was not only united against his authoritarianism, but also defended a comprehensive project for national organization. Urquiza encouraged the suggestions of the intellectual Generation of 37, which were based on the best ideas under debate at the time, considering the nation's characteristics during that period.⁷ The principles of this reform were mainly: "national organization", "republican institutions", and "modernization"; all of which were established in the National Constitution of 1853.

Juan Bautista Alberdi (1810-1884) and the Generation of 37, which had taken down the conservative criticism against the French Revolution, suggested a political system according to the circumstances. Regarding representation, it suggested, therefore, a "possible Republic" –that is to say, a limited one. The Constitution showed the federal union deal of that time. The provinces' interests were included in institutions such as the federal way of government, and a balanced and strong Senate. On the other hand, the institution of "federal intervention" was built, which gave the central government the ability to interfere in the provinces' administration.

The economic approach included the recommendations of free trade defended by classical liberalism, though having in mind the institutional and cultural requirements which would be necessary for this. As regards this issue, reformers suggested immigration as a way of instilling quickly and through live example certain virtues related to the economy, such as "saving" and "industry", which was the name

for hard work plus the spirit of business.⁸ This idea was shown in the famous sentence: “to govern is to populate”. Domingo F. Sarmiento (1868-1874) promoted an ambitious program of public education as well, which showed the commitment to the cultural bases of the civic and economic reform.

The ideas of Alberdi and his generation, as established in the Constitution and applied from then on, set the foundations for national organization from that moment until 1916, when new political forces came into the picture, thereby extending democracy. His system can be summarized in the presence of extensive civil and economic freedom, while remaining politically restricted.⁹

From the economic point of view, Argentina gradually benefited from trade liberalization and the integration with the international economy. A railway system was introduced and developed, the export offer was diversified –mainly including cereal and wool, among other products–, and the techniques for processing meat were enhanced thereafter. It is also important to mention currency stability, which prevailed in Argentina during around 50 years through sticking to the gold standard.

During the first population census (1869), Argentina was still one of the poorest and less populated countries in South America. Production techniques were still primitive and the economy was mostly based on self-supply. The census registered 280,000 families with less than 1,800,000 inhabitants. 80% were illiterate, more than 70% of housing were straw huts; for every 100 school-age children only 20 attended school.¹⁰ Alberdi’s dream had begun to come true not even 30 years later. The poor and backward country became one of the most thriving nations of that time in only a few decades.

Part of this economic growth was due to the drive gained by agriculture.¹¹ The economic expansion –and especially the expansion of agricultural production– was a result of three main aspects: a) the promotion of immigration –especially of European origin–, which was probably the most important immigration in the world in relative terms and by which Argentina became one of the immigratory countries,¹² b) the high development and growth of the railway system,¹³ and c) the correct organization of interests which managed to combine the needs of cattle-farming with those of agriculture.

This last aspect should be highlighted because it connects the economic issues with the political and institutional ones. The means used to combine the interests of stockbreeders and farmers were based on an intelligent rotation system for exploiting the land. This system established that tenants who cultivated the land undertook to grow forage crops at the end of the cereal harvest. This effective policy of “reconciliation of interests” led to the economic integration of immigrants, which set the foundations for their social integration.¹⁴

The promotion of crops brought about a series of qualitative changes in the economy. The increase in the intensity of work led to a wider diffusion in the distribution of income. On the other hand, it promoted the establishment of farmers in the interior, which encouraged the development of the transport network, and services network which were necessary in order to supply the new towns. This development process, however, was limited to the region of the pampas, whereas the distant areas of the Northwest and the Northeast had a slower development, which resulted in certain imbalance or contrast in the social conditions among the regions.¹⁵ In any case, while the economic growth profile meant a quick process of upward social mobility that resulted in the expansion of middle classes, it turned out to be less beneficial for the popular classes which remained out of the picture in the political society.

4. The period of international crises and the origins of political instability

The economy’s own dynamism, immigration and social change led necessarily to an expansion of the political system and to a deeper sense of democracy. Although some immigrants had established in several agricultural colonies, a large number of them established in the big cities. Immigrants started to participate in politics and to create several organizations. Unions, the socialist party and the radical party, which promoted the political change, were among these organizations. Although the conservative regime did not receive a positive response for expanding democracy at first, the ideas of reform gradually made their way.

By that time, the governing class plunged into an atmosphere of immoderate optimism, due to their accomplishments and to the easy growth which was implied in the revenue flow from exports. They thought that progress was something inevitable and that Argentina was meant for a bright future which would occur almost automatically. The governing class and many others saw Argentina not only as the leading country in Latin America, but also as a sort of “Southern United States”. Many who visited the country at that time felt an atmosphere of self-confidence which looked almost as self-satisfaction. These self-complacent attitudes probably encouraged a negative environment for the direction of the necessary transformations.

In 1912, the Parliament passed the new election law, known as the “Sáenz Peña law” after President Sáenz Peña (1910-1914), which established universal, compulsory suffrage with secret ballot for all men of legal age.¹⁶ The debate at Parliament showed that the representatives of the ruling party were confident about success. In the following 1916 presidential elections, however, Hipólito Irigoyen (1916-1922) –candidate for the opposition party– won. Radicalism’s strength in the elections was mainly based on the intermediate urban and rural sectors.

Therefore, during the agitated years from 1914 to 1930 in which international economy collapsed –and from which the country had benefited extraordinarily–, Argentina began the necessary transition towards a broader idea of democracy. As we will see next, the delicate process of transition ended up in failure, thus destroying the possibility of finding a more representative and stable political system.

Radical thought in economics had their suspicions about the politics of free trade and of having a close relationship with international markets. However, the important benefits obtained from that system up to that moment, plus the continuity it implied, led to keeping this economic system with a few changes. From the economic point of view, during the period of international crises, Argentina’s economic prosperity based on the exporting sectors remained, although it suffered from serious external shocks which led to abrupt peaks and depressions and which stopped the process of investments and immigration.

During the 1920s, the level of external investments decreased as regards the previous period; what’s more, their source experienced a qualitative change. The main source of investments was the United States, which also increased the exports to Argentina. As a result, the relationship with the traditional commercial partner, Great Britain, became tense. This is why during the years before the crisis of 1929, the commercial surplus with Great Britain was pretty similar to the deficit with the United States. A few years later, Great Britain would sign the Ottawa Treaty, turning its commercial preferences towards the members of the recent Commonwealth.

On the other hand, the two decades before 1930 were the setting for an ideological-political change which implied the decadence of liberalism and the rise of nationalism. This was mostly a reflection of what was happening in other parts of the world. Local nationalism strongly criticized the direction followed until then, because it considered it an almost colonial policy of submission to the British Empire.¹⁷ After facing the certainty that the new political system excluded it from the access to power, one sector in the traditional ruling class stopped believing in liberal democracy in the ideological sense.¹⁸

In the political field, Marcelo T. de Alvear (1922-1928) assumed; he was the radical candidate, although he belonged to the traditional class.¹⁹ This fact was a way of reinserting the traditional ruling class, but it did not help to create a more balanced political system in which the ruling party and the opposition were each represented by their own party with real chances in the elections. On the contrary, it showed the weakness of the conservative party in presenting the election dispute.²⁰

In 1928 H. Yrigoyen returned to the presidency and faced the negative effects of the economic depression which followed the crack of Wall Street in 1929. As a result of the international crisis, the prices of products for export dropped, gold reserves were reduced and there were issues of fiscal balance. The crisis eroded the credibility in the government’s ability to handle the way out and, as a result, General José F. Uriburu (1930-1932), who despised the Sáenz Peña law, led a military coup against the government. Conservative groups returned to power under military protection and remained

there –helped by electoral fraud– during over 10 years, until the military coup of 1943.

Due to its military-coup basis, the new government represented a breach in democratic institutional stability, which constituted a deep historic turn. From then on, a long series of weak democracies followed, interrupted by successive military coups: this defined Argentine politics until the definitive recovery of democracy in 1983. This institutional crack hid a deep social and cultural breach between the old hierarchic order –which from that moment on began turning their backs on democratic values–, and the new participative order –which ignored the values of the previous system and became increasingly populist and demagogic.

This breach is essential in order to understand the political instability –along with its consequences in the economy– which has defined Argentine history until today and which, somehow, has not been overcome yet. The authors of the democratic tradition, in line with Republicanism and Constitutionalism, define democracy as a subtle combination of participation, freedom, and order.²¹ A republic without a broad and participative democracy is not representative and it can easily end up in elitism, thus inevitably attacking the common good. On the other hand, a democracy without hierarchy, without stability in its norms, and without values of continuity can end up in populism and demagoguery and can become anti-Republican and even authoritarian.

This is also reflected in society and culture: in order for a cultural identity to be complete, it must be imbued with values of creativity and excellence –which can favorably flourish in an aristocratic environment–, as well as with values of responsibility, soundness and effort –which define the rest of the social groups. The possibility of a healthy combination of these values depends on the delicate process of transition from the aristocratic stage to the democratic stage, which the various cultural identities need to go through in order to evolve. This transition must allow for an enriching mutual acknowledgement.²²

Going back to our historical description, the conservative government, as a result of the reduction in exports and the fall of international prices, decided to change the direction of the economic policy, which forced the creation of several new institutions for regulating the

economy. Consequently, in 1935 the Central Bank was founded as well as price regulating agencies, and new tools were used such as devaluation, exchange control and a policy of demand. As a result of this, they were able to face the crisis, and by the end of the 1930s, Argentina had recovered almost completely.

From the commercial point of view, the “Roca-Runciman Treaty” was signed in 1933. This deal tried to rebuild the bond with Great Britain. By the beginning of the 40s, however, it was clear that Argentina would not be able to return to the previous international insertion, and several leaders suggested building a new economic relationship with the United States which would never take place.²³

During the 1930s, there was a significant increase in industrial production related to import substitution. During the entire period, the industrial sector grew, especially textile and food processing industries. This provoked a new migratory process, although this time from the country to the cities instead of internationally, as in the previous period. These migrations resulted in the continuous enlargement of Buenos Aires, which created the social environment for the creation of the next great political movement.

5. Display of the interventionist economy in an unstable political environment

After World War II, which resulted in a crisis in international relations and economic policy, conservatism collapsed. The 1943 military Revolution, led by nationalist militaries –among which Colonel Juan Domingo Perón (1946-1955) was already very distinguished–, put an end to the previous period of conservative governments. The ideals of the Peronist movement were political sovereignty, economic independence and social justice.

Perón’s ideas were nourished by the nationalist thought and by the social movements promoted by unions and labor circles. Given his military profession, he developed an agonistic and aggressive conception of politics.²⁴ He suggested a sort of “popular nationalism” as a response to the existing bonds, which he considered “imperialist”. As regards the internal policy, this meant further emphasizing the divide between traditional classes and, in this case,

the working class. From then on, these groups were known respectively as “the oligarchy” and “the people”, according to his Manichean rhetoric.

The political basis of the Peronist party was a strong and centralized leadership, which depended on Perón’s personality. On the other hand, he organized the labor movement as a system of unions controlled by the State in cooperation with the party.²⁵ In 1949 Perón called for a reform of the National Constitution, aimed at redefining social and labour rights, as it was already taking place in postwar Europe. However, unlike European reforms, he included in his project the possibility of indefinite reelection of the President and a corporatist system of government agencies.

With reference to economic policy, his plan was based on income distribution, the expansion of aggregate demand and nationalism in production. A strong social and labor reform was promoted, aimed at improving the situation of the working class, and at distributing income in their favor through salary increases and political changes in relative prices.²⁶ The role of the State was further extended through the nationalization of public services and through macroeconomic management. This last aspect brought about a major fiscal and monetary boost over the potential product, which establishes the beginning of the era of high inflation in Argentina.²⁷

Finally, he initiated the industrial expansion led by the State, creating a system of incentives for an industrial substitution of imports and for the development of industries related to defense. This fostered the approach towards the internal market, which created an extensive industrial sector which depended on protection. Consequently, a vast socio-economic world was established around the development of this type of industries. This sector made losses as regards its external balance, but it had an important political presence due to the large workforce used and to the boost given to the level of activity which the economy provided.

Although the institutional and cultural breach which we have considered the base of Argentine instability begins earlier, Peronism –with its class confrontation dialectics– not only did not help to diminish it, but it even emphasized it. It also concluded the process of shaping a new socio-economic structure which gave form to

it. Therefore, the confrontation between “the people” and “the oligarchy” gained a deeper cultural nature, but at the same time it became a reality through the new social, economic and institutional structure.

However, the political and economic project came across several obstacles. As regards the production project, and in spite of the increasing production of manufactures, the industrialization achieved was rather secondary or light, and as the production for domestic consumption grew, the demand for raw material and goods of foreign capital increased, which represented a blockage for expansion.²⁸ Furthermore, this change was achieved through an important resource transfer from the exporting sectors and under exceptional conditions, due to the existence of high international prices as well as plentiful reserves of currency produced in previous periods.

The economic policy reached a low point around the crisis of 1951. The exchange terms became unfavorable and led to instabilities in the balance of payments. Therefore, the government decided to change the nature of its policy, favoring stability and foreign capital. Although the economy slightly recovered with the new measures, the political conflicts led to the reaction of the opposition forces. This led to a new coup in 1955, known as the *Revolución Libertadora* (Liberating Revolution) and promoted by those who rejected the political views and the economic imbalances created by Perón’s economic policy.

The immediate purpose of the new administration was to dismantle the system of authoritarian controls and to reestablish macroeconomic balances. From a broader perspective, the aim seemed to be to reestablish the economic structure and the political and social balance that existed before the war period. However, these attempts faced the resistance of the urban-industrial sector built under protection. It became clear, then, that a return to the previous economic system –a merely agro-export country– was practically impossible from a structural and political perspective.

In this sense, the transformations in society and in the economy during Peronism had not removed the old order. Instead, they just created a new industrial and social order beside it. Consequently, the different interest groups gave

way to a complex net where each entrenched behind their own positions. Although none could redefine the system of socio-economic relations as a whole on their own, each one of them was resistant enough to stop the rest from accomplishing it.²⁹

In the meantime, elections were called –though banning Peronism from the process– and the radical leader Arturo Frondizi (1958-1962) became President. He had made an agreement with Perón, who promised him support in exchange for the reestablishment of the unions' situation to the system practiced before the military coup. At first, the new administration achieved a rapprochement with unions as a result of passing the new law on professional associations in tune with their interests, but during a second phase, due to the need to stable up the economy, a confrontation occurred.

As regards the economic policy, in order to achieve its aim of boosting heavy industry and development, the government turned to foreign investments. These investments, however, were especially aimed at an internal market protected by trade barriers which were still high, instead of focusing on exports as well. This orientation towards the internal market, in the long term, ended up limiting the possibility of a genuine growth and led to a new crisis of the current account due to the increase in the imports of raw material as regards the sources of currency.³⁰

In our opinion, Frondizi's accurate political aim was to keep the relationship with the previous government in good terms, while it offered Peronism an alternative for political reintegration. However, this attempt to unite society for the sake of a common project could not be accomplished. Because it had taken on with a weak political basis, and in spite of its innovative and brave policies in several areas, the government could not reconcile the polarized interests and ideas which prevailed and ended up becoming the target of both opposite factions.

Consequently, a new coup took place and elections were called, banning Peronism once again. In these elections, radical Arturo Illia (1963-1966) became President. He boosted an economic program which followed the economic ideals of radicalism: intervention of the State, the distribution of income and nationalism. The government's political weakness

resulted in its fall after a new insurrection of the military forces. Consequently, General Juan C. Onganía (1966-1970) took power and established a modernizing and authoritarian policy. As a political admirer of Franco's Spain, he tried to replace political pluralism with an organized community around a strong State. This was rejected by the liberal circles which also supported him.

His initial economic plan included a "compensated devaluation" as part of an anti-inflationary plan which would solve the external imbalance. Although at first this policy was really successful in stabilizing inflation and increasing the level of economic activity, it implied high costs for some sectors, such as rural producers, PyMEs (SMEs, Small and Medium-Sized Enterprises) and unions. These policies gave way to a strong union insurrection. As a result, the President removed the Minister of Economy and took measures which strengthened the unions' representation by increasing their control over health insurances.

From his position of power, the President aimed at solving political conflicts once and for all. However, his authoritarian methods ended up making them worse. Under the surface of the political and economic issues, a protest movement began to stir and armed revolutionary groups began to develop with strong ideologies. The militaries which succeeded Onganía, in view of the social pressure and the appearance of guerrilla movements, decided on the return to elections, which gave way to the return to democracy and, afterwards, the return of Peronism.

6. The climax of political violence and the decline of closed economy

Perón's aim in his last period of government (1973-74) was to rebuild the political system by putting interest groups in the same conditions as parties. In order to put this into practice, he stroke a deal with the union leaders, which meant he had their support again in exchange for a law that would strengthen their positions. As regards the economy, measures were taken for a monetary and fiscal boost on aggregate demand and for turning interest groups into corporations, which resulted in increases in fiscal deficit and inflation.

An important problem for Perón was how to deactivate the process of the escalation of violence once it had been unleashed. This process was largely taking place inside his own political movement, due to the convergence of two internal tendencies which were contradictory: on the one hand, the revolutionary tendency, which aimed at breaking the political order, and, on the other hand, the tendency represented by the party and the unions, which followed the traditional ideas of the movement.

At this point, Perón died and his Vice president assumed the executive power in the context of the economic disaster and the armed violence spiral. Her performance was limited because a new coup occurred. The main aim of the militaries of the “Process of national reorganization” (1976-1983) was to put an end to subversion. In fact, the repressive activity was excessive –they took advantage of the State’s power for actions against fundamental human rights.

As regards the economy, a “monetary” plan was put into practice, which included financial liberalization in order to control inflation. A fixed parity was established for the peso-dollar relation, which determined implicit inflation descending over time. However, a dramatic increase in defense expenditures resulted in fiscal deficit and the growth of foreign debt. Finally, the debacle of the exchange scheme took place, with a severe impact on the level of activity.

The economic crisis was one of the main reasons the government had to undertake the invasion of the Malvinas islands, under British dominion. The failure at war discredited the militaries, giving way to the current democratic process. The government of radical President Raúl Alfonsín (1983-1989) faced the resolution of external conflicts, as well as the trial of the military commanding officers who had abused authority.

The economic policy established a strategic boost of internal demand with a distributionist approach, which resulted in a high level of public expenses. With regard to the inflationary problem, a gradual approach was put into practice from the income policy, which concluded in consecutive failures.³¹ Furthermore, a reform of unions was attempted in order to boost internal democracy, but it faced the resistance of syndicalism. This meant

that the government faced the opposition of three sectors: the Peronist party –which had to undergo an internal updating process after the defeat–, syndicalism –which showed opposition by calling general strikes–, and the militaries –who rejected the trials against those involved in repression activities.

As a result of the increasing inflation, the government adopted two plans for stabilizing the economy, based on the control over prices (one of these, the “plan Austral”, included the change of the monetary symbol). These plans did not solve the main causes of the problem, so they failed after short periods of stability. Only then, the government analyzed a possible change and suggested the privatization of some public companies; however, it did not get the necessary consent. As a result of the failure of the second stabilization plan –the “plan primavera”–, an inflationary spiral unleashed, which ended up in hyperinflation.³² This highly increased the levels of poverty and the economic activity came to a halt. Consequently, the President had to bring forward the transfer of power to recently elected Carlos Menem.

For the first time in sixty years, a President elected by popular vote succeeded another one who had also been democratically elected. This broke the circle of coups and questioned democratic governments which had eroded institutional stability for more than 50 years. However, certain institutional flaws remained, such as the weakness of political parties, the lack of respect for rules and the severe differences of ideologies and interests as regards the strategy and future of the country. This resulted in institutional instability in different aspects, which continued determining the economic stability.

7. Economic openness and retreat in an incipient democracy

Once President C. Menem (1989-1999) took power, he made a surprising decision: he adopted a strategy which implied macroeconomic stabilization, privatizations and openness in an effort to stabilize the economy. This policy was necessary in the context of an economic emergency, but it implied ignoring the ideas of his party as regards economic policy and embracing ideological aspects which were

contradictory in a non-institutionalized way.

Consequently, an unprecedented economic reform was put into practice. The measures taken included: the independence of the Banco Central, the convertibility law –which established a dollar-peso parity–, economic deregulation –especially in the financial and investments sector–, continued privatization of almost every public company, economic openness as regards international competition, and, finally, a reckless social security reform which ended up in structural fiscal deficit.

However, there was a contrast between this extreme economic reform and an underlying political logic which remained, as regards the concentration of power in the executive: the “Law of economic emergency” was adopted, which gave the President extraconstitutional powers such as passing laws without consultation (DNU), the number of judges at the Supreme Court was increased in order to gain majority, and, finally a Constitutional reform was promoted in 1994, which would allow the reelection.

From the economic point of view, the reforms resulted in a successful stabilization plan against inflation, which gave way to the improvement of macroeconomic variables. However, the new model did not work as a basis for sustained growth in the mid term. Firstly, there was an inconsistency between the monetary-exchange scheme and the increase in the current account deficit which financed this scheme. As a result, the growth became too vulnerable to external shocks. For this reason, and due to the large number of bankruptcies of small and medium businesses in an adverse environment, the economy gradually produced unemployment and poverty and led to a severe deflationary recession.³³

The outcome of the economic logic occurred during the brief administration of elected President De la Rúa (1999-2001), when the final downfall of the model took place. This resulted in the devaluation process established by the current economic system.

8. The Bicentennial as an opportunity for a new consensus

As we can see, one of the causes for the high instability of Argentine economy in several historical periods is the impossibility to create

a political system which combines the visions of the different groups in a shared, alternating and balanced system of government. Therefore, the first conclusion of this essay is about the need to reach consensus as a basis for rules and State policies in the mid and long term.

Furthermore, the history of Argentine economy since 1930 shows that the oppositional succession of, on the one hand, “interventionist-corporativist-activist” solutions, and, on the other hand, “orthodox stabilization schemes”, have turned out to be more inefficient than in other similar examples due to the lack of consensus in some economic policies.

Although the system which establishes the integration with international economy implies an economic cycle which undergoes external shocks, it has shown better results in Argentina’s case than the approach of a closed economy. This implies an economy based on the competitive advantages found in agricultural and agro-industrial products, but also in several branches of traditional competitive industries and in different niches of services.

In short, a cultural change is necessary as regards the primacy of cooperation, inclusion, mutual control, the respect for institutions, the importance of excellence and participation. Today in Argentina this is still a challenge, but there are positive signs in multiple fields. What’s more, the periods around the celebration of national Bicentennials can be the right moment to consider it, to discuss about it and to take on the commitment on its practice.

*A preliminary version of this article has been presented as a paper entitled “Elementos institucionales del ciclo económico en la Argentina. Una perspectiva histórica” in the Congress “Hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, Identidad y Reconciliación”, in May, 2009.

¹ On this topic, see Gabriel R. Molteni, “Cuesta abajo en su rodada: *performance* económica relativa de la Argentina 1875-2001”, Congreso del Bicentenario, UCA, May 2009.

² See Francisco J. Ciocchini, “Tiempos volátiles: Argentina 1875-2004”, Congreso del Bicentenario, UCA, May 2009.

³ Although these characteristics were partially modified during the Bourbon reform, we emphasize the continuity of the main elements in order to clarify our analysis.

⁴ Aldo Ferrer, *La economía argentina*. FCE, Buenos Aires, 1980, p. 37-38.

⁵ For example: Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina*. Emece, Buenos Aires, 2002, p. 96-97.

⁶ The most clear example to show this is the figure of Oro, a synthesis of the best of the local identity and the universal civilization, created by Sarmiento in *Recuerdos de provincia*: “Oro ha dado el modelo y el tipo del futuro argentino, europeo hasta los últimos refinamientos de las bellas artes, americano hasta cabalgar el potro indómito; parisiense por el espíritu, pampa por la energía y los poderes físicos...”. The complete works of Alberdi is more clearly a result of the attempt to make a synthesis than Sarmiento’s later work, which was subject to a polarization between the opposite concepts of “civilization” and “barbarism”.

⁷ The identity and conservative element in the philosophical sense (not political), is mainly due to the romantic and historicists’ roots of the generation of 37.

⁸ See for example: Juan Bautista Alberdi, *Bases ... Plus Ultra*, Buenos Aires, 1981, p. 89.

⁹ Botana, Natalio R., *Conservative Order: Argentina’s policy between 1880 and 1916*. Sudamericana, 1998.

¹⁰ Carlos Moyano Llerena, “Argentina’s economy in the last 50 years,” *Revista Criterio*, Year L, No. 1777-78, December 1977, p. 731.

¹¹ “Between 1888 and 1895 the cultivated areas increased from 2.5 million to almost 5 million hectares.” Roberto Cortés Conde, “The growth of Argentina’s economy 1870-1914”, Chapter 2 of *History of Argentina*. Crítica, 2001, p. 66.

¹² Foreigners represented 12.1% of the total population in 1869, 25.4% in 1895 and 29.9% in 1914. In 1914 foreigners outnumbered the Argentine birth in the 20 to 40 years of age. Roberto Cortes Conde, Op., P. 69.

¹³ Out of 720 km of roads in 1870 and 1,313 km in 1880, the network reached 9,254 km in 1890. Roberto Cortes Conde, Op., P. 66.

¹⁴ Martin Fraguío refers to this facts in his master’s thesis on the livestock market in Argentina.

¹⁵ This was precisely the contrast in the regions that were the development poles in the colonial period, and had structural consequences that persist today.

¹⁶ The alternative proposed by Joaquín V. Gonzalez was based on single-member voting by districts, as opposed to the proportional system finally adopted (Botana, Natalio R., *Conservative Order: Argentina’s policy between 1880 and 1916*. Sudamericana, 1998, p. 256). This would have given greater relevance to the interior of the country, probably to hold forces in a balanced position.

¹⁷ Nationalism was divided between democrats and authoritarian militarists.

¹⁸ The intellectual process is described in Sebrelli, Juan José, *History of the Argentine political ideas*. Sudamericana, Buenos Aires, 2002, p. 104.

¹⁹ Thus, the party was divided into two streams: the “Yrigoyenist” and supporters of the Alvear’s policy, who were called “antipersonalists.”

²⁰ This is one of the items Felix Luna bears in mind to qualify Argentine political movements as “hegemonic forces.” Their ambition is to represent the entire political spectrum and ignore the need for an alternative opposition force. Luna, Felix, *Hegemonic forces and political parties*. Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

²¹ As for example, Montesquieu, John Locke, Benjamin Constant, Gaetano Mosca, etc.

²² H.D.F. Kitto, *The Greeks*. Eudeba, 1971, p. 147-49. Referring to the Athens Classic Century reflects the following: “A high culture originates from the historical point of view, with an aristocratic class, because only it has the time and energy to create it. If it is patrimony of the aristocracy through a very long time, it becomes artificial first and then negligible. Also in political history, aristocracy becomes an evil if it persists longer than its social function. In the political sphere, the predominant sense of Athens, which rose to a genius level with Solon, Pisistratus and Cleisthenes, managed to draw the Athenian nobility’s interest towards democratic politics while his *arete* was still vigorous. Most of the great Athenian statesmen of two following generations came from the best families; being Pericles its the most salient example. Modern France offers a contrast: the aristocracy, outlived its usefulness and therefore, had to be guillotined, with the result that those who remained, although they could contribute to something to the French Republic, remained disdainfully isolated... Athens escaped this, in part due to the political wisdom of the VI century, partly because of the cultural policy of Pisistratus.”

²³ Llach, Juan, “The Pinedo Plan of 1940, its historical significance and origins of Peronism’s political economy”, *Economic Development*, 23, 92, January-March 1984 (515-558).

²⁴ See Camusso, Marcelo, “Military training and political action. Lt. General Perón’s military training and the German General Staff”. Doctoral thesis in Political Science from the UCA, 2007.

²⁵ The CGT joined the General Economic Confederation (CGE)-organization that brought together the business sector, the General Confederation of Professionals and other similar associations.

²⁶ In only three years, between 1946 and early 1949, real wages increased by more than 40%. Torre, Juan Carlos, Ortiz, Liliana, “Argentina since 1946,” Chapter 7 *History of Argentina*, Crítica, 2001.

²⁷ In this regard, see, for example, Gerchunoff, Paul; Llach, Lucas, *The cycle of illusion and disillusionment, a century of Argentine economic policies*. Ariel, Buenos Aires, 1998, p. 195-199.

²⁸ The industrial production index was 20.3 in 1914, from 22.1 in 1918 and 45.6 in 1929 (1950 base 100). Di Tella, Guido; Zymelman, Manuel, *The stages of economic development in Argentina*. Eudeba, Buenos Aires, 1967, p. 309-393.

²⁹ Based on Torre, Juan Carlos, Ortiz, Liliana, “Argentina since 1946,” Chapter 7 *History of Argentina*. Crítica, 2001.

³⁰ Contracts for the extraction of oil were also signed with foreign companies.

³¹ A major project was the MERCOSUR, which yielded good economic performance for decades, but now finds certain limits. It constituted an important institutional boost to peace and political cooperation in the Southern Cone, which had been signed by competition from the military regimes.

³² Some say the ultimate cause of inflation is an exacerbated distributive conflict that can occur when the underlying institutional and social context fails.

See for example: Heymann, Daniel Navajas, Fernando and Warnes, Ignacio, "Conflict and redistributive fiscal deficit, the financial quarter, vol LVIII (1), No. 229. Mexico, January-March 1991.

³³ Marcelo F. Resico, "Understanding the crisis in Argentina: lessons and opportunities for the future," *Revista Valores*, August 2003, Year XXI, No. 57.

Traducción: Carolina Piola

Referencias bibliográficas

Alberdi, J. B. (1981), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires.

Botana, N. R. (1998), *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires.

Bulmer-Thomas, V. (1998), *La historia económica de América latina desde la independencia*, FCE, Barcelona.

Camusso, M. (2007), "Formación militar y acción política. La formación militar del Tte. Gral. Perón y el Estado Mayor General Alemán" Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas de la UCA.

Cortés Conde, R. (2001), "El crecimiento de la economía argentina 1870-1914" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

Di Tella G. y Zymelman M. (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Eudeba, Buenos Aires.

Echeverría, E. (1846), "Ojeada retrospectiva sobre el movimiento intelectual del Plata" en (1981), *Antología de Prosa y Verso*, Colección Clásicos Argentinos, Editorial Belgrano, Buenos Aires.

Feinmann, J. P. (2004), *Filosofía y Nación, Estudios sobre el pensamiento argentino*, Seix Barral, Buenos Aires.

Ferrer, A. (1980), *La Economía Argentina*, FCE, Buenos Aires.

Ferreres, O. et al (2005), *Dos siglos de economía Argentina (1810-2004). Historia argentina en cifras*, El Ateneo: Fundación norte y sur, Buenos Aires.

Gallo, E. (2001), "Política y sociedad en Argentina 1870-1916" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto, un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.

Heymann, D., Navajas, F. y Warnes, I. (1991),

"Conflicto redistributivo y déficit fiscal" en *El trimestre económico*, vol. LVIII (1), No. 229, México, Ene-Mar de 1991.

Kitto, H.D.F. (1971), *Los Griegos*, Eudeba, Buenos Aires.

Larriqueta, D. (1992), *La Argentina Renegada*, Sudamericana, Buenos Aires.

Llach, J. (1987) *Reconstrucción y estancamiento*, Tesis, Buenos Aires.

Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel, Buenos Aires.

Llach, J. (1984), "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" en *Desarrollo Económico*, 23, 92, enero-marzo de 1984 (515-558).

Luna, F. (1995), *Fuerzas hegemónicas y partidos políticos*, Sudamericana, Buenos Aires.

Lynch, J. (2001) "Las primeras décadas de la independencia" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

Moyano Llerena, C. (1987), *La pobreza de los argentinos*, Sudamericana, Buenos Aires.

Moyano Llerena, C. (1994), *Vigencia de una visión*, Sudamericana-Bank Boston, Buenos Aires.

Moyano Llerena, C. (1977), "La Economía Argentina en los últimos 50 años" en *Revista Criterio*, Año L, N° 1777-78, Dic. 1977.

Ortega y Gasset, J. (1995), "El Hombre a la defensiva" en *En Meditación del Pueblo Joven y otros ensayos sobre América*, Revista de Occidente en Alianza Editorial, Madrid.

Resico, M. (2008), *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke*, Educa, Buenos Aires.

Resico, M. (2003), "Entendiendo la crisis Argentina: Lecciones y oportunidades para el futuro" en *Revista Valores*, FCSE-UCA, n° 57, Agosto 2003.

Rock, D. (2001), "Argentina en 1914: las Pampas, el interior, Buenos Aires" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

Rock, D. (2001), "Argentina de la primera guerra mundial a la revolución de 1930" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Barcelona.

Rock, D. (2001), "Argentina 1930-1946" en AA.VV., *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

Rojas, M. (2003), *La Historia de la Crisis Argentina*, Cadal y Timbro, Buenos Aires.

Röpke, W. (1947), *La Crisis Social de Nuestro Tiempo*, Revista de Occidente, Madrid.

Sánchez Sorondo, M. (1987), *La Argentina por dentro*, Sudamericana, Buenos Aires.

Sebrelli, J. J. (2002), *Historia de las Ideas políticas Argentinas*, Sudamericana, Buenos Aires.
Shumway, N. (2002), *La Invención de la Argentina*, Emece, Buenos Aires.
Tommasi, M. y Spiller, P. T. (2000), “Los determinantes institucionales del desarrollo

argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”, CEDI, Documento No.33, Mayo de 2000.
Torre, J. C. y Ortiz, L. (2001), “Argentina desde 1946” en *Historia de la Argentina*, Crítica, Barcelona.

La paradoja de la reforma de mercado exitosa en América Latina: fortalecer el rol del Estado

JUDITH TEICHMAN

Revista Cultura Económica
Año XXVIII • N° 77/78
Septiembre 2010: 30-45

1. Introducción

A lo largo de los años 80 y 90, la liberalización del mercado fue acogida como la panacea para los problemas económicos de los países del sur, en particular aquellos de América Latina. Chile, Argentina y México llevaron a cabo programas extensivos de reforma del mercado (liberalización del comercio, privatización y desregulación). Sin embargo, los resultados para estos casos han sido considerablemente disímiles. A pesar de enfrentar una baja económica en 1998 como consecuencia de la crisis asiática, los índices de crecimiento en Chile promediaron el 5,5% entre 1990 y 2007 y la pobreza cayó del 39% de la población en 1987 al 13,7% en 2006 (ECLAC 2009, 11). México ha sufrido crisis económicas y su crecimiento ha sido lento en general. Con una crisis económica grave en 1995, la pobreza se disparó y en 2008 alcanzó al 31,7% de la población (*Ibid.*). Mientras que Argentina alcanzó índices de crecimiento económico positivos durante la mayor parte de los 90, una crisis económica grave en 2001 elevó la pobreza al 45,4% en 2002, aunque en 2006 cayó al 21,1% (*Ibid.*). Podría decirse que la experiencia de reforma del mercado en Argentina fue la más decepcionante, ya que Argentina había tenido uno de los niveles de vida más altos de América Latina antes de la crisis de la deuda y la era de la reforma de mercado consiguiente.

Estos resultados dispares son llamativos porque se ha culpado a la reforma del mercado por los resultados insatisfactorios en México y Argentina, mientras que se la acogió como un ingrediente fundamental para la historia del éxito en Chile. Si bien los tres casos sufrieron

problemas de debilidad estatal, Chile emergió de su experiencia de reforma del mercado con un Estado notablemente más fuerte y con una estrategia de exportación coherente que fue generadora de trabajo.¹ Un enclave burocrático independiente que sobrevivió a la experiencia de reforma radical del mercado pudo llevar adelante su visión de crecimiento liderado por la exportación. En México y Argentina, por otro lado, los estados ya débiles se vieron debilitados aún más por la reforma del mercado y se caracterizaron por una base de coalición que fue fuerte y efectivamente, anti-estatal.

2. Argentina: un Estado débil y fuerzas sociales fuertes

Históricamente, Argentina ha tenido el Estado más débil de nuestros tres casos y las fuerzas sociales más poderosas. El crecimiento dinámico basado en la exportación del siglo XIX produjo una clase adinerada dominante de terratenientes y empresarios y un poderoso movimiento obrero independiente. Hasta que los peronistas llegaron al poder en 1943, los grandes empresarios terratenientes/industriales controlaban el Estado, en gran medida a través de la representación directa dentro del gabinete. Cuando los peronistas tomaron el poder, tanto los obreros organizados como los pequeños y medianos empresarios (representados por la Confederación General Económica) obtuvieron representación directa en los niveles más altos del poder político. Debido a que los obreros y sus aliados, por un lado, y las grandes clases adineradas, por el otro, fueron prácticamente equilibrados, la política económica entre 1955

y principios de los 70 osciló entre programas expansivos y programas restrictivos: un reflejo de la coalición vacilante de las fuerzas sociales que respaldaban al Estado. Argentina, por consiguiente, no logró desarrollar una burocracia estatal capaz de moldear la política económica independientemente de la política de turno. Si bien en los 60 comenzaron a participar en el Estado tecnócratas altamente capacitados, fueron confinados a áreas particulares dentro del aparato estatal argentino, por lo que no pudieron tener una influencia decisiva en la política y se fueron con los cambios de régimen o de dirección política. A partir de aquí, la política y los resultados del desarrollo económico reflejaron las presiones ejercidas por grupos particulares. La industria, por ejemplo, se volvió dependiente de los insumos importados pues los empresarios se esforzaban por asegurar la protección de sus propios productos y obtener la importación fácil de insumos industriales. La preocupación por la promoción de la exportación industrial fue escasa.

El período de gobierno militar entre 1976 y 1983 marcó un mayor debilitamiento del Estado debido a que el régimen militar privilegió a los grandes empresarios y los intereses económicos. Los intereses de estos adinerados poderosos apuntaron a puestos importantes en el gabinete y proporcionaron acceso directo a los niveles más altos del poder político.² Con la decisión de hacer más eficiente al Estado mediante la subcontratación de una variedad de actividades empresariales públicas, se proporcionó a algunas grandes compañías industriales de mantenimiento, transporte, consultoría y exploración petrolífera mercados asegurados, privilegios impositivos, pagos garantizados y créditos accesibles del Banco de la Nación. La superposición de propiedad entre estas grandes compañías y la banca privada facilitó el acceso a los mercados financieros internacionales y la especulación financiera. Estos mismos empresarios fueron los que se beneficiaron del rescate por parte del gobierno del sector bancario privado cuando la crisis económica golpeó a Argentina en 1980. Si bien la dictadura militar reprimió al movimiento obrero, no lo sofocó, y éste siguió funcionando como un importante actor político al presionar, por ejemplo, contra varias privatizaciones que se intentaron durante el período. Tanto el movimiento obrero organizado como los intereses de los grandes adinerados generarían

desafíos políticos difíciles para la reforma del mercado en Argentina.

Las reformas del mercado en Argentina fueron llevadas a cabo bajo el presidente peronista Carlos Menem (1989-1999) en tiempo récord: para 1994 la mayoría de las compañías públicas federales habían sido privatizadas; incluso aquellas de áreas “sacrosantas”, como el petróleo y el comercio, se habían liberalizado. Si bien el presidente Menem pudo haber tenido la opinión pública general de su lado durante los primeros años de la reforma del mercado (dado el reciente impacto traumático de la hiperinflación de 1989 y 1990), construyó una alianza a favor de la reforma del mercado de alcance limitado. Se alió con el CEA (Consejo Empresario Argentino), la organización que integraba a los presidentes de los 40 *holdings* más poderosos del país, mientras que otros intereses empresariales no tenían acceso al Estado. Entre las uniones sindicales, Menem se ganó el apoyo leal de un grupo importante de sindicatos del sector público (los sindicatos de empresas públicas que eran candidatos para la privatización): el “Grupo de 15”. Una vez iniciada, la reforma del mercado fue conducida también por un equipo de tecnócratas estatales liderados por el Ministro de Economía, Domingo Cavallo. Tanto los grandes aliados comerciales de Menem como los tecnócratas de la reforma del mercado eran fuertemente antiestatales. Además, Domingo Cavallo estaba especialmente preocupado por la perspectiva de otra espiral inflacionaria y por tanto aseguró una política de tasa de cambio que fijaba el peso al dólar (el Plan de Convertibilidad): una política que se volvería especialmente perjudicial para las exportaciones argentinas.

El intento de reformar el mercado estuvo minado de dificultades políticas: las grandes empresas temían la liberalización comercial y los obreros potencialmente lucharían contra la privatización. Si bien Menem usó una amplia panoplia de métodos políticos que involucraban la persuasión y en ocasiones la represión, el patrimonialismo (el intercambio de premios materiales para obtener apoyo político) se convirtió en el instrumento clave para mantener unida su alianza de seguidores. Si bien esta manera de crear apoyo político tiene una larga historia en la política argentina, es importante comprender las condiciones que hacen que dichos atributos político-culturales se fortalezcan

con el tiempo, en lugar de disminuir. En el caso de Argentina, la dificultad extrema de instituir rápidamente semejante reforma de largo alcance en un contexto de fuerzas sociales poderosas fue el ingrediente clave.

Por lo tanto, en su esfuerzo por garantizar que las grandes empresas exportadoras estuvieran de su lado, el presidente Menem se aseguró de que fueran éstas las que se beneficiaran con las deducciones fiscales diseñadas para estimular las exportaciones. Como consecuencia, para 1995 la mitad de las exportaciones del país estaban en manos de sólo 30 empresas (*Latin America Weekly Report*, 22 de octubre de 1992, p. 3 y 30 de noviembre de 1999, p. 558). Pero fue la privatización lo realmente clave para asegurar el apoyo de potenciales oponentes empresariales, en particular de contratistas del Estado que habían prosperado bajo el gobierno militar. Por consiguiente, algunas compañías nacionales, que en su mayoría habían sido contratistas del gobierno, se involucraron en el desarrollo de propuestas de privatización, asegurándose de esa forma ofertas ganadoras y términos ventajosos. Estas empresas formaron parte de consorcios de bancos multinacionales y compañías extranjeras que compraron empresas públicas (Azpiazu y Vispo 1994, 138). Los compradores también se involucraron de cerca en el desarrollo de los esquemas de regulación para sus actividades compradas recientemente. Los conglomerados hicieron contribuciones con campañas pesadas al partido peronista: según informes oficiales, los seis principales conglomerados contribuyeron con \$700.000 cada uno a la campaña de Menem de 1989, mientras que Bunge y Born señala que su contribución real fue de 3 millones de dólares (*Latin American Weekly Report*, 8 de julio de 1993, 308).

Los métodos de canje también se usaron para generar apoyo leal en el sector obrero. Jorge Triaca, por ejemplo, de la Unión de Obreros y Empleados Plásticos y líder del “Grupo de 15”, fue designado ministro de Trabajo y en 1991 interventor de SOMISA (Sociedad Mixta Metalúrgica Argentina, compañía metalúrgica estatal). Se apuntó a sindicatos estratégicos para los beneficios materiales, en especial a través de la manipulación de los fondos de bienestar social (obras sociales). Una vez que los aliados de Menem se colocaron a cargo de estos fondos, se distribuyeron en forma altamente discriminatoria en favor de esos sindicatos, tales como el sindicato

de trabajadores ferroviarios y el sindicato de empleados estatales, cuyo apoyo necesitaba Menem para la privatización. Otras de las tácticas empleadas fueron los aumentos selectivos de los sueldos al proporcionar privilegios a algunos sindicatos y acuerdos privados que daban acceso a los líderes de sindicatos a fondos adicionales. Sin embargo, considerando la fuerza del sector obrero en Argentina, el régimen menemista logró pocos progresos en la flexibilización laboral y la reforma de los seguros sociales.

La reforma del mercado, por lo tanto, fue dominada en primera medida por asuntos de exigencia política. El golpe inflacionario de 1989 y 1990, el aumento de la movilización política, la necesidad acuciante de abordar la crisis económica y la hiperinflación en forma decisiva frente a la falla de la heterodoxia, todos empujaron al gobierno inexorablemente hacia la reforma radical. En el caso de Argentina, el Banco Mundial también se vio muy involucrado y exigió que se llevara a cabo un programa de reforma radical del mercado lo más rápidamente posible. Las dificultades políticas extremas para llevar adelante la reforma fomentaron una serie de métodos patrimoniales que corrompieron el proceso, crearon oligopolios, y contribuyeron con las dificultades económicas más adelante, en particular en la forma de resistencia firme a la devaluación. El programa de promoción de la exportación que sí existía beneficiaba a un grupo muy pequeño de intereses empresariales: como tal no era capaz de activar el crecimiento en toda la economía.

Con un Estado históricamente débil, no quedaba un nicho burocrático en que las ideas a favor del Estado pudieran sobrevivir para influir en la política económica. Como consecuencia de todos estos factores, no había estrategia que asegurara el crecimiento sostenido a través de la exportación que generara empleo. La postura fuertemente en contra del Estado, por parte de las grandes empresas, hizo que fuera poco probable que el proyecto menemista de reforma del mercado incorporara algún elemento a favor del Estado que pudiera producir una estrategia más amplia de promoción de la exportación generadora de empleo. En efecto, la preocupación por la inflación que alineó la moneda al dólar estadounidense perjudicó las exportaciones. Es más, los grandes conglomerados, debido a que tenían acceso a los mercados financieros internacionales y a que quedaron muy endeudados

en dólares estadounidenses, tenían un fuerte interés creado en mantener la convertibilidad: la devaluación tendría consecuencias devastadoras para el monto de su deuda. Argentina siguió dependiendo de los productos tradicionales para generar ganancias por exportación y de un sector industrial incompetente para la expansión del empleo.

3. México: la desaparición del control estatal en un régimen liberal

El Estado mexicano era considerablemente más fuerte que el argentino, pero también se debilitó con el tiempo y finalmente, demostró ser incapaz de dar forma a una estrategia económica que generara crecimiento económico y prosperidad equitativa. Durante gran parte del siglo XX, el Estado mexicano adoptó un rol activo en la economía: redistribuyó la tierra, financió emprendimientos industriales y estableció compañías en sectores estratégicos de la economía, como el acero y la energía. Por un tiempo, el caso de México fue considerado muy exitoso con un crecimiento sostenido que promediaba el 6% por año entre 1940 y fines de los 60.

A diferencia de Argentina, México sí desarrolló acuerdos altamente efectivos capaces de contener a las clases populares: el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), que integraba y eventualmente controlaría a las organizaciones nacionales de trabajadores y campesinos. Además, el Código Laboral de 1931, que requería que los sindicatos obtuvieran reconocimiento legal por parte del Estado como condición para involucrarse en paros, dio a éste los medios para favorecer a los sindicatos que cooperaran y castigar a los que así no lo hicieran. El empleo estatal fue otro instrumento para asegurar la quietud política. A medida que cada nuevo presidente llegaba al poder cada seis años, la burocracia mexicana era reemplazada casi enteramente, dándole al nuevo gobierno la oportunidad para recompensar a los que lo apoyaban y propagando los puestos estatales entre la clase media. Por lo tanto, como en Argentina, no logró desarrollarse una burocracia estatal independiente. En México hubo poca continuidad entre las políticas de gobierno en gobierno.

Como en el caso de Argentina, el sector privado penetró en el Estado y moldeó la política económica a través de su representación formal en varios directorios y comisiones.³ Usaron esta representación para asegurarse de que pudieran comprar de las fuentes más baratas y vender a un mercado altamente protegido, lo que generó una estructura industrial desintegrada e incompetente. Parecería que los burócratas del gobierno, en particular aquellos dentro de NAFINSA, el banco de desarrollo del Estado, estaban al tanto de este problema y de otros relacionados con la naturaleza de la industrialización mexicana, pero no tenían el poder para imponer un régimen de protección más racional frente a la resistencia empresarial (Izquierda 1964, 287). Los burócratas del Estado mexicano también estaban preocupados por la incapacidad de la industria para competir en los mercados extranjeros y defendían el aumento de la participación en el comercio internacional, lo cual generó la gradual aparición de algunas medidas que estimulaban la exportación. Un programa que se convertiría en un componente importante del nuevo modelo de mercado fue el Programa de Industrialización Fronteriza (zonas de proceso de exportaciones o maquilas), introducido en 1965. Este programa permitía la libre importación de insumos industriales para los productos a ser exportados y mantener el costo de mano de obra bajo a través de sindicatos controlados por el gobierno. De todos modos el sector de las maquilas siguió siendo pequeño hasta los 80. Frente a un sector industrial incompetente y una rígida resistencia a cualquier cambio en la política industrial, hacia los 70 México buscaba asegurarse ganancias significativas por comercio exterior a través del crecimiento generado por la exportación de petróleo. Esta estrategia fracasó con la caída de los precios del petróleo en 1980, lo cual generó una crisis económica y el giro hacia la reforma del mercado.

El programa de reforma del mercado de México fue iniciado por el gobierno del presidente de la Madrid (1983-1988), pero los años del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994) marcaron el punto culminante en el programa de liberalización del mercado del país. Con un sistema corporativo en funcionamiento para contener al sector obrero, los métodos patrimoniales fueron dirigidos en gran medida hacia la consolidación de grandes aliados empresariales. Éstos, como en el caso de

Argentina, inicialmente temían la liberalización comercial. Si bien ésta se completó totalmente en 1988, las desinversiones más importantes ocurrieron después de 1989. La firma del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994 impulsó aún más la apertura de la economía mexicana y señaló la meta de una mayor integración con la economía estadounidense. A diferencia de Argentina, México siguió un modelo de exportación nuevo, que implicó inversiones extranjeras, la ampliación del rol del sector de maquilas y un aumento en las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, el nuevo modelo no fue capaz ni de dinamizar la economía ni de proporcionar la expansión del empleo para la reducción significativa de la pobreza.

En México, la fuerza detrás de la reforma de mercado era una elite tecnocrática que quería una reforma radical y que se había elevado a través del aparato estatal. Este grupo formó una alianza con el conglomerado de ejecutivos más grande del país, representado por el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), organización por los 37 hombres de negocios más importantes del país. Al igual que su contraparte argentino, el CEA, mantuvo el acceso más directo e inmediato al presidente y a los ministros del gabinete. Las grandes empresas apoyaron al PRI con generosas contribuciones económicas. Como en Argentina, los conglomerados fueron los principales beneficiarios del programa de exportación que proporcionaba trato preferencial y créditos, y eran éstos los que compraban a las compañías privatizadas, en un proceso considerado ampliamente como lo que facilitó la compra de compañías públicas por parte de los amigos del presidente. Y, al igual que las grandes empresas argentinas, las grandes empresas mexicanas se oponían fuertemente a la participación del Estado en la economía y al sector obrero: de ahí su natural alianza con la reforma de mercado. Sin embargo, debido a que México tenía en ese momento un régimen autoritario de partido único con un mecanismo corporativo de control político, a diferencia de Argentina, el régimen mexicano estaba más capacitado para superar la resistencia obrera y utilizó la represión en forma considerable y con mayor frecuencia. Si bien las leyes de trabajo no se modificaron durante ese período, hubo considerable flexibilización laboral *de facto*.

En cierta medida la estrategia de México

fue exitosa: las exportaciones de manufacturas pasaron de formar el 50% del valor total de exportaciones en 1988 a más del 80% en 2009 (Moreno-Brid, Carpizo y Bosch 2009, 159). La actividad de exportación, llevada a cabo por no más de 300 grandes empresas nacionales e internacionales, era concentrada, aunque menos que en el caso de Argentina. Sin embargo este proceso no generó suficiente empleo. Con la liberalización comercial, muchas empresas nacionales que no podían competir se fueron en picada. Mientras tanto, la mayoría de las empresas exportadoras, muy dependientes de los insumos extranjeros y de las ventas internacionales, no fueron capaces de impulsar el crecimiento y la expansión del empleo en otras partes de la economía. El sector de maquilas, que el Estado extendió a lo largo del país en un esfuerzo por expandir el empleo, se integró en forma especialmente pobre con el resto de la economía y no logró constituirse como un generador de empleo a largo plazo.⁴

El proceso de la reforma de mercado mexicana, a diferencia de la argentina, sí tuvo una estrategia de crecimiento de las exportaciones para las manufacturas. Pero la estrategia sólo tuvo éxito limitado en cuanto a crecimiento sostenido y generación de empleo. Así como en Argentina, un Estado débil y la falta de independencia burocrática, no dejaron lugar para que germinara una estrategia más estatal en favor del comercio. Y una vez más, la reforma del mercado liderada por alianzas estuvo a cargo de conglomerados y tecnócratas que rechazaron cualquier rol sustancial por parte del Estado. La presencia de mecanismos corporativos de control político, sin embargo, implicó que una estrategia de exportación basada en mano de obra barata (las maquilas) fuera, durante un tiempo, viable. Como en el caso de Argentina, las alianzas del tipo de “amiguismos” con los conglomerados poderosos tendrían consecuencias nefastas a largo plazo, que continuarían inhibiendo un rol más activo por parte del Estado.

4. Chile: liberalización del mercado y fortalecimiento del Estado

El Estado chileno fue históricamente débil: como nuestros otros dos casos, muy impregnado de los intereses empresariales. A medida que la política se volvió más polarizada, comenzó a

responder directamente a los caprichos del partido o coalición de partidos dominante. Hasta fines de los 60, la elite económica y política de Chile se destacó entre sus equivalentes latinoamericanos por su flexibilidad en permitir el desarrollo de mecanismos electorales de representación política. La experiencia larga y relativamente exitosa del país en la democracia electoral produjo una serie de gobiernos que perseguían políticas populares pero cada vez más profundas y decisivas. A medida que la política se volvió más polarizada sobre los asuntos de redistribución tal como la reforma agraria, el eje político del país se quebró y dio como resultado el caos económico, asentando las condiciones para el golpe militar de 1973. Este golpe derrocó al gobierno socialista electo de Salvador Allende (1970-1973) e inició un programa de reforma del mercado de largo alcance.

Durante los años que precedieron al golpe militar, el Estado chileno compartió muchas de las características de los otros dos casos. La burocracia estatal de Chile no constituía una institución autónoma a pesar del hecho de que desde los años 30 estuvo formada cada vez más por individuos altamente capacitados. En un contexto de competencia política en aumento (desde mediados de los 60), las presiones políticas dominaron la orientación de las políticas, en especial durante los años de Allende, cuando la movilización política llegó a su cima. Además, casi todos los niveles administrativos medios y altos eran un botín del gobierno y los ministros y agencias públicas de Chile a menudo reclutaban y utilizaban las fuerzas sociales para proteger o aumentar sus intereses institucionales. La colonización del Estado por intereses industriales particulares (su representación en comisiones responsables de la distribución de licencias de importación, por ejemplo) produjo un sector industrial compuesto en gran medida por bienes de consumo livianos con fuerte dependencia de los insumos industriales importados.

A pesar de la permeabilidad del Estado y del nivel creciente de polarización política, hubo, sin embargo, un nicho dentro del Estado chileno donde la capacidad burocrática, con un conjunto distintivo de metas en cuanto a políticas, estaba germinando. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) se estableció en 1939 para supervisar el desarrollo de infraestructura, proporcionar financiamiento al sector privado y crear emprendimientos en una variedad de

sectores económicos importantes donde el sector privado no quería o no podía invertir. Durante los 60 y principios de los 70, una capa burocrática dentro de CORFO fue capaz de aislarse, hasta cierto punto, de las presiones políticas e iniciar una variedad de programas que más tarde se volverían importantes. Entre 1964 y 1970, por ejemplo, hizo avanzar la idea de desarrollar una industria de procesamiento agrícola competitiva a nivel internacional, y tomó medidas para incrementar la producción de la industria pesquera. En 1967, CORFO estableció un Plan de Desarrollo Frutícola que proporcionó varias medidas que contribuirían al éxito posterior en las exportaciones: análisis de mercado, tecnología, crédito, reintegro de aranceles. Sin embargo, no se tomaría conciencia de la importancia de estas medidas hasta después de 1985.⁵

El golpe militar de 1973 implicó una nueva alianza de fuerzas sociales dirigida a dar por terminado el experimento socialista de los años de Allende. El período de gobierno militar tuvo dos fases distintas (1974-1981 y 1985-1989), interrumpido por el colapso económico de 1981-1983. El primer período implicó una alianza de gobierno entre los militares, un grupo de tecnócratas conocido como los "Chicago boys"⁶ y los ejecutivos/propietarios de los principales conglomerados del país. El primer período vio la implementación de un programa de estabilización draconiano, que implicaba liberalización comercial abrupta, privatización y efectivización estatal. Como en los otros dos casos, los grandes conglomerados fueron los principales beneficiarios del nuevo modelo económico: compraron empresas públicas a precios bajísimos y se beneficiaron con las medidas de promoción de la exportación. La represión del sector obrero y una nueva ley de trabajo (1979) mantuvieron bajos los costos del trabajo mientras que un gran número de campesinos perdió el acceso a la tierra y recurrió al trabajo rural asalariado. La liberalización del comercio había producido muchas bancarrotas y el desempleo se disparó. Después de 1979, con el peso fijado al dólar estadounidense, las exportaciones de Chile perdieron competitividad a medida que subía el valor de la moneda nacional. Esta fase inicial finalizó con las crisis económicas de principios de los 80. Al igual que en los otros casos, el colapso económico se vio exacerbado por el

comportamiento de los grandes conglomerados que pidieron préstamos en forma imprudente y se resistieron a la devaluación.

Sin embargo, en el caso de Chile, el colapso económico del país trajo aparejado un importante ajuste en el modelo de reforma del mercado: un ajuste que generó un rol del Estado con nuevo vigor; un programa sectorial explícito de promoción industrial y medidas de promoción de la exportación. Además, y a diferencia de nuestros otros dos casos, el colapso económico precipitó la apertura a un sector de grupos comerciales mucho más amplio, incluso aquellos que apoyaban un rol más activo por parte del Estado. Ahora se proporcionaba a las empresas una variedad de canales por los que podían tener cierta influencia en la dirección de la política económica. La política económica se volvió más pragmática, reintroduciendo un rol para el Estado y haciendo posible la realización de muchos de los primeros proyectos de CORFO.

Así, a pesar de la retórica antiestatal de la liberalización del mercado, CORFO expandió en forma continua su panoplia de medidas estatales de promoción de la exportación (subsidios, créditos) para el desarrollo de las industrias de papel, cartón y madera. Algunos burócratas de CORFO establecieron nuevas instituciones para promover el crecimiento industrial y la expansión de la exportación. Fundación Chile, por ejemplo, inició el cultivo de salmón en 1982 y llevó a cabo la primera producción comercial de salmón en 1986-87. Hacia los 90, el salmón se había vuelto una de las principales exportaciones de Chile. Otra agencia clave de promoción de la exportación que creció durante este período fue PROCHILE, establecida en 1974. El rol de ésta en el estímulo de las exportaciones aumentó después de 1985, cuando incrementó su promoción de asociaciones comerciales involucradas en la adopción de nuevos métodos, estándares y actividades que llevarían a la expansión hacia los mercados de exportación. PROCHILE fue importante en la industria del tomate y en la del vino, donde una asociación de vinicultores de inspiración estatal permitía que los medianos productores de vino especializados encontraran un nicho para exportar en una industria dominada por los grandes productores.

El empleo generado por el crecimiento y la expansión de nuevas actividades de exportación

no tradicionales fue crucial para la reducción de la pobreza. La fuerza de trabajo en el sector agro-ganadero creció de 447.000 en 1975 a más de 880.000 en 1988 (Munija Antega 1993, 254). El crecimiento liderado por la exportación también tuvo importantes efectos indirectos. Hacia 1990, había 4.102 emprendimientos ligados directamente a actividades de exportación; hacia 1992 este número era de 5.432 (Aguilera Reyes 1994, 62). Asimismo, las redes de pequeños productores como proveedores de las grandes empresas se volvieron predominantes en la producción agro-industrial. Esto sucedió en especial en la industria del tomate, donde la expansión rápida de la industria desde 1981 implicó que hacia 1995 cerca de 5.000 proveedores de materia prima en el centro sur de Chile proveyeran a nueve grandes empresas (Pérez-Alemán 2000, 45). Por lo tanto, si bien la experiencia de reforma del mercado de Chile comparte algunas similitudes notables en su fase inicial con los otros dos casos, los años posteriores a 1985 se caracterizaron por un Estado con un rol fortalecido.

5. Conclusiones

Antes de la llegada de la reforma de mercado, Argentina, México y Chile compartían una serie de notables semejanzas: Estados débiles, la ausencia de una burocracia independiente y sectores industriales que, surgidos de experiencias similares de sustitución de la importación, no eran competitivos a nivel internacional. Únicamente la reforma de mercado de Chile pareció integrar en forma exitosa a Chile en los mercados mundiales de una manera que permitiera el crecimiento económico sostenido, la expansión del empleo y la reducción de la pobreza. He señalado que, paradójicamente, gran parte de este éxito se debió a un Estado fortalecido. Este fortalecimiento del rol del Estado fue producto de la crisis económica de principios de los 80, cuando se dio el debilitamiento del vínculo estrecho entre el Estado y los conglomerados y un ensanchamiento para incluir un sector más amplio de intereses económicos. El nuevo modelo económico fue también consecuencia del legado histórico peculiar de Chile que incluía la existencia y supervivencia de un nicho burocrático (dentro de CORFO) con una visión del desarrollo

de la exportación. Sin embargo, el continuo descenso de la pobreza después del retorno a un gobierno democrático en 1990 también se debió a los aumentos sustanciales en los gastos sociales. Si bien el retorno a un gobierno democrático y la presencia de un gobierno de centro-izquierda con preocupaciones por la equidad fueron esenciales, los aumentos en los gastos sociales no habrían sido posibles sin el crecimiento económico continuo liderado por la exportación que trajo aparejado la variante de reforma de mercado de Chile.

En nuestros otros dos casos, por otra parte, los Estados débiles se volvieron aún más débiles con la llegada de la reforma de mercado. La alianza estrecha entre los grandes conglomerados se mantuvo intacta a lo largo de sus procesos de reforma del mercado y moldeó las reformas de mercado que siguieron en forma fuertemente antiestatal. Si bien los que llevaron a cabo la reforma en México sí tuvieron una estrategia de expansión de la exportación, esa estrategia –he argumentado– no tuvo efectos indirectos y por lo tanto no pudo producir crecimiento económico continuo y suficiente expansión del empleo. La experiencia de la reforma del mercado en Argentina ocurrió en medio de una crisis económica profunda que incluyó altos niveles de inflación. Con la resistencia tanto de los empresarios como de los obreros, el régimen construyó una base de apoyo suficiente para hacer que el proyecto de reforma económica diera sus frutos. En este contexto, los métodos patrimoniales se volvieron la orden del día. Mientras las oportunidades materiales otorgadas a los grandes socios comerciales del régimen corrompieron el proceso de reforma, la preocupación urgente por contener la inflación a través del ajuste de la tasa de cambio frenó las exportaciones. Hubo comparativamente poco hincapié en una estrategia de exportación en el caso de Argentina que hubiera podido tener efectos de contagio en el resto de la economía y producir un crecimiento económico sostenido.

Si bien Chile salió del proceso de reforma de mercado con mayor éxito que México y Argentina, el caso de Chile, sin embargo, también tiene sus inconvenientes. Si bien un perfil de exportación basado en exportaciones agrícolas

no tradicionales ha proporcionado empleo, no proporcionó empleo altamente calificado y de salarios altos. Una de las consecuencias de la dictadura militar fue la derrota del sector obrero. El régimen de trabajo en Chile sigue siendo muy flexible, lo que dificulta a los obreros la defensa de sus intereses, en particular en el sector rural, donde predomina el trabajo femenino mal pago. Por lo tanto, los tres países enfrentan serios desafíos de redistribución. Los altos niveles de desigualdad socioeconómica han sido exacerbados por la experiencia de exclusión de arriba a abajo de la reforma del mercado, que produjo concentraciones de riqueza aún mayores. Construir un Estado fuerte que pueda tanto llevar al crecimiento económico como a la redistribución es, por consiguiente, el desafío principal que enfrentan los tres países. Para hacerlo se requerirá el consenso social de que dicha meta es deseable.

¹ Sin embargo, la desigualdad sigue siendo alta en Chile. Volveré a tratar este punto en la Conclusión.

² El nombramiento de José Martínez de Hoz, un terrateniente, miembro de la Sociedad Rural, y de empresarios para liderar el Ministerio de Economía es el ejemplo más obvio. Los puestos de Ministro de Comercio Exterior y de Director de la Secretaría Nacional de Planeamiento también fueron ocupados por individuos vinculados con los círculos económicos más altos.

³ Sin embargo, a diferencia de Argentina, el sector privado no estaba bien integrado a los principales líderes políticos y había tensión periódica entre los líderes políticos y el sector privado.

⁴ El 97% de los componentes para la industria de maquilas eran importados y sólo el 3% eran producidos localmente. Si bien el sector de maquilas sumó cerca de 800.000 puestos de trabajo entre 1994 y 2001, perdió 250.000 puestos de trabajo después de 2001 (Polaski 2003, 16, 17).

⁵ Sobre esto ver Hira 1998 y Kurtz 2001.

⁶ Los “Chicago Boys” fueron llamados así por su educación en economía en la Universidad de Chicago.

Traducción: Carolina Piola

The Paradox of a Successful Market Reform in Latin America: Fortifying the Role of the State

1. Introduction

Through the 1980s and 1990s, market liberalization was hailed as the panacea for the economic troubles of global south countries, particularly those in Latin America. Chile, Argentina and Mexico have all carried out extensive market reform programs (trade liberalization, privatization and deregulation). But the outcomes for these cases have been markedly dissimilar. Despite facing an economic slowdown in 1998 as a consequence of the Asian crisis, growth rates in Chile have averaged 5.5% between 1990 and 2007 and poverty has declined from 39% of the population in 1987 to 13.7% by 2006 (ECLAC 2009, 11). Mexico has suffered economic crises and generally slow growth. With a severe economic crisis in 1995, poverty shot up and in 2008 stood at 31.7% of the population (Ibid). While Argentina achieved positive economic growth rates during most of the 1990s, a severe economic crisis in 2001 pushed poverty up to 45.4% by 2002 although by 2006 it had dropped to 21.1% (Ibid). Arguably, Argentina's market reform experience was the most disappointing since Argentina had had one of the highest living standards in Latin America, prior to the debt crisis and the ensuing market reform era.

Such disparate outcomes are perplexing because market reform has been blamed for the poor outcomes in Mexico and Argentina while being hailed as an important ingredient in the Chilean success story. While all three cases suffered from problems of state weakness, Chile emerged from its market reform experience with a notably stronger state and with a coherent export strategy that was job-producing.¹ An independent bureaucratic enclave that survived the radical market reform experience was able to press its vision of export-led growth forward. In Mexico and Argentina, on the other hand, already weak states were further weakened by

market reform and were characterized by a coalitional base that was strongly and effectively anti-statist.

2. Argentina: A Weak State and Strong Social Forces

Argentina has historically had the weakest state of our three cases and the most powerful social forces. Dynamic export-led growth in the XIX century produced a dominant propertied class of landowners and industrialists and a powerful and independent labor movement. Until the Peronists came to power in 1943, big landed/industrial industrialists controlled the state, largely through direct representation within the cabinet. When the Peronists took power, both organized labor and small and medium business (represented by the General Economic Confederation) gained direct representation in the highest reaches of political power. Because labor and its allies, on the one hand, and the big propertied classes, on the other, were fairly evenly matched, economic policy between 1955 and the early 1970s vacillated from expansionary programs to restrictive ones—a reflection of the shifting coalition of social forces backing the state. Argentina, therefore, failed to develop a state bureaucracy capable of shaping economic policy independently from the politics of the day. While highly trained technocrats began to enter the state in the 1960s, they were confined to particular areas within the Argentine state apparatus, were unable to have a decisive influence on policy, and left with changes of regime or policy direction. Hence, policy and economic development outcome reflected the pressures exerted by particular groups. Industry, for example, became highly dependent on imported inputs as industrialists strove to ensure protection of their own products and obtain the easy importation of industrial inputs. There was little, if any, concern for industrial export promotion.

The period of military rule between 1976 and 1983 signalled a further weakening of the state, as the military regime privileged big industrialists and financial interests. These powerful propertied interests were appointed to important cabinet posts and provided direct access to the highest reaches of political power.² With the decision to streamline the state by

contracting out a variety of public enterprise activities, a small number of large industrial companies in maintenance, transportation, consulting and petroleum exploration were afforded assured markets, tax privileges, guaranteed payment, and easy credit from the state Banco de la Nación. The overlapping ownership between these big companies and private banking facilitated access to international financial markets and financial speculation. It was these same businessmen who benefited from the government bailout of the private banking sector when the financial crisis hit Argentina in 1980. While the military dictatorship repressed labour, it did not defeat it, and labour remained an important political actor lobbying, for example, against various privatizations that were attempted during the period. Both organized labour and big propertied interests would create difficult political challenges for market reform in Argentina.

Argentina's market reforms were carried out under Peronist President Carlos Menem (1989-1999) in record time: by 1994 most federally owned public companies had been privatized, including those in sacrosanct areas such as petroleum, and trade had been liberalized. While President Menem may have had general public opinion on his side during the first few years of market reform (given the recent traumatic impact of hyperinflation in 1989 and 1990), he constructed a pro-market reform alliance that was narrow in scope. He allied closely with the CEA (Council of Argentine Business), the organization integrating the presidents of the country's most powerful 40 holding companies, while other entrepreneurial interests lacked access to the state. Among the trade unions, Menem won loyal support from an important group of unions in the public sector (trade unions in public companies slated for privatization)—the "Group of 15." Once underway, market reform was also driven by a cadre of state technocrats headed up by Economy Minister, Domingo Cavallo. Both Menem's big business allies and the market reform technocrats were vehemently anti-statist. In addition, Domingo Cavallo was especially preoccupied with the prospect of another inflationary spiral and therefore secured an exchange rate policy that pegged the peso to the dollar (the Convertibility Plan)—a policy that would become particularly harmful to Argentine exports.

The pursuit of market reform was fraught with political difficulties: big business feared trade liberalization, and labour would potentially fight privatization. While Menem used a broad panoply of political methods involving persuasion and occasionally repression, patrimonialism (the exchange of material rewards for political support) became the key instrument in binding his support alliance together. While this manner of building political support has a long history in Argentine politics, it is important to understand the conditions that cause such political cultural attributes to strengthen over time, rather than diminish. In the Argentine case, the extreme difficulty of instituting such a far-reaching reform rapidly in a context of strong social forces was the key ingredient.

Hence, in his effort to ensure that big exporting firms were on his side, President Menem made sure that it was they who benefited from tax breaks designed to stimulate exports. As a consequence, by 1995 one half of the country's exports were accounted for by only 30 firms (*Latin America Weekly Report*, 22 October 1992, p. 3 and 30 November 1999, p. 558.). But it was privatization that was really key in ensuring support from potential entrepreneurial opponents, particularly from state contractors who had prospered under military rule. Hence, a few domestic companies, mostly former government contractors, were involved in the development of the privatization tenders, thereby assuring themselves of winning bids and advantageous terms. These firms formed part of consortia of multinational banks and foreign companies that purchased public companies (Azipiazu and Vispo 1994, 138). Purchasers also became closely involved in the development of the regulatory frameworks for their recently purchased activities. The conglomerates made heavy campaign contributions to the Peronist party: officially the top six conglomerates are reported to have contributed \$700,000 each to Menem's 1989 campaign, while Bunge and Born claims that its actual contribution was \$3 million (\$US) (*Latin American Weekly Report*, 8 July 1993, 308).

Exchange methods were also used to build loyal labour supporters. Jorge Triaca, for example, of the Plastics Workers Union and head of the "Group of 15", was appointed first Labour Minister and in 1991 intervener of SOMISA (the state steel company). Strategic

unions were targeted for material benefits, especially through the manipulation of the social welfare funds (*obras sociales*). Once Menem loyalists were placed in charge of these funds, they were distributed in a highly discriminatory fashion favouring those unions, such as the railway workers and the civil employees' union, whose support Menem needed for privatization. Targeted wage increases providing privileges to some unions and private deals giving union leaders access to additional funds were tactics that were also used. However, given the strength of labour in Argentina, the Menem regime made little progress in labour flexibilization and social security reform.

Market reform, therefore, was governed primarily by issues of political exigency. The inflationary shock of 1989 and 1990, the rise of political mobilization, the pressing need to address the economic crisis and hyperinflation in a decisive way in the face of the failure of heterodoxy, all pushed the administration inexorably toward radical reform. In the Argentine case, the World Bank was also heavily involved and demanded that a radical market reform program be carried out as quickly as possible. The extreme political difficulties in carrying reform forward encouraged an array of patrimonial methods that corrupted the process, created oligopolies, and contributed to economic difficulties later on, particularly in the form of stiff resistance to devaluation. The export promotion program that did exist benefitted a very narrow group of entrepreneurial interests—as such it was not capable of triggering growth throughout the economy.

With a historically weak state, there was no bureaucratic niche in which statist ideas could have survived to influence economic policy. There was, as a consequence of all of these factors, no strategy to ensure sustained export-led growth that would generate employment. The vehemently anti-statist posture of big business made it highly unlikely that the Menemist market reform project would incorporate any statist elements that might produce a broader employment-generating export promotion strategy. Indeed, the preoccupation with inflation that pegged the currency to the US dollar harmed exports. Moreover, the biggest conglomerates, because they had access to international financial markets and became highly indebted in US dollars, had a powerful vested interest in the

maintenance of convertibility—devaluation would have disastrous consequences for their debt load. Argentina remained dependent on traditional products for foreign exchange earnings and on an uncompetitive industrial sector for employment expansion.

3. Mexico: The Demise of State Control in a Liberalizing Regime

The Mexican state was considerably stronger than the Argentine one, but it also weakened over time and ultimately proved unable to shape an economic strategy that would produce economic growth and equitable prosperity. During much of the XX century, the Mexican state took an activist role in the economy: it redistributed land, financed industrial enterprises and established companies in strategic economic sectors such as steel and energy. For a time, the Mexican case was regarded as highly successful with sustained growth averaging 6% per year between 1940 and the late 1960s.

Unlike Argentina, Mexico did develop highly effective arrangements capable of containing the popular classes—the Institutionalized Revolutionary Party (PRI) which integrated, and eventually controlled, the national organizations of workers and peasants. In addition, the 1931 Labour Code, requiring labour unions to obtain legal recognition from the state as a condition for engaging in strike activity, gave the state the wherewithal to favour cooperative unions and punish the uncooperative. State employment was another instrument to ensure political quiescence. As each new president came to power every six years, the Mexican bureaucracy was almost completely replaced giving the new leadership the opportunity to reward supporters and spreading around state appointments among the middle class. Hence, like Argentina, an independent state bureaucracy failed to develop. In Mexico, there was little in the way of policy continuity from administration to administration.

As in the Argentine case, the private sector penetrated the state and shaped economic policy through their formal representation on various boards and commissions.³ They used this representation to ensure that they could purchase from the cheapest sources and sell to a highly protected market—a fact that produced

an unintegrated and uncompetitive industrial structure. Government bureaucrats, particularly those within NAFINSA, the state development bank, were apparently aware of this problem and others related to the nature of Mexican industrialization, but they were powerless to impose a more rational protection regime in the face of business resistance (Izquierda 1964, 287). Mexican state bureaucrats were also concerned about the inability of industry to compete in foreign markets and advocated for increased participation in international trade with the consequence that some measures stimulating exports began to appear. One program that would become an important component of the new market model was the Border Industrialization Program (export processing zones or *maquilas*), introduced in 1965. This program allowed the free importation of industrial inputs for products to be exported and kept the cost of labor low by means of government controlled unions. But the *maquila* sector remained small until the 1980s. Faced with an uncompetitive industrial sector and stiff political resistance to any change in industrial policy, by the 1970s Mexico was seeking to ensure adequate foreign exchange earnings through petroleum export-led growth. This strategy failed with the fall of petroleum prices in 1980, setting the state for an economic crisis and the turn to market reform.

Mexico's market reform program was initiated by the administration of President de la Madrid (1983-1988) but the years of the Carlos Salinas administration (1989-1994) marked the high point in the country's market liberalization program. With a corporatist system of labour containment in place, patrimonial methods were largely directed toward building big business allies—who, as in the Argentine case, were initially fearful of trade liberalization. While trade liberalization was largely completed by 1988, the most important divestitures occurred after 1989. The signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 further propelled the opening of the Mexican economy and signalled the goal of even closer integration with the US economy. Unlike Argentina, Mexico did pursue a new export model, one involving foreign investment, an expanded role for the *maquila* sector and an upsurge in manufactured exports, but the new model proved incapable of either dynamizing the economy

or of providing expanded employment for a significant poverty reduction.

In Mexico, the driving force behind market reform was a radical technocratic elite which had risen through the state apparatus. This group formed a close alliance with the country's largest conglomerate executives represented by the Mexican Council of Businessmen (the CMHN), an organization of the country's top 37 businessmen. It, like its Argentine counterpart, the CEA, maintained the most direct and immediate access to the President and to cabinet ministers. Big business supported the PRI with generous financial contributions.⁴ As in Argentina, the conglomerates were the main beneficiaries of the export program that provided preferential treatment and credit and they were the purchasers of the privatized companies in a process widely regarded as having facilitated the purchase of public companies by the President's cronies. And, like Argentine big business, Mexican big business is strongly opposed to state involvement in the economy and fiercely anti-labour—hence a natural ally of market reform. Given that Mexico was at the time a one-party dominant authoritarian regime with a corporatist mechanism of political control, however, unlike Argentina, the Mexican regime was more readily able to overcome labour resistance and employed repression considerably more frequently. While the labour laws were not changed during the period, there was considerable *de facto* labour flexibilization.

In one respect, Mexico's strategy was successful: manufactured exports increased from 50% of the value of total exports in 1988, to over 80% by 2009 (Moreno-Brid, Carpizo and Bosch 2009, 159). Export activity, carried out by no more than 300 large domestic and international firms, is concentrated, although less so than in the Argentine case. But this process did not generate sufficient employment. With trade liberalization many domestic firms, which could not compete, went under. Meanwhile, most of the exporting firms, heavily dependent on foreign inputs and international sales, have been incapable of triggering growth and employment expansion in other parts of the economy. The *maquila* sector, which the state extended throughout the country in an effort to expand employment, has been especially poorly integrated with the rest of the economy and not a long-term employment producer.⁵

The Mexican market reform drive, unlike the Argentine one, did have an export growth strategy for manufactures. But the strategy had only limited success in the area of sustained growth and employment generation. Like Argentina, a weak state and the absence of bureaucratic independence left no place for a more statist pro-trade strategy to germinate. And, once again the alliance driving market reform was of conglomerates and technocrats who rejected any substantive role for the state. The presence of corporatist mechanisms of political control, however, meant that an export strategy based on cheap labor (the *maquilas*) was, for a while, viable. As in the Argentine case, the close and crony-like alliance with the powerful conglomerates would have nefarious long-term consequences continuing to inhibit a more activist state role.

4. Chile: Market Liberalization and the Strengthening of the State

Chile's state was historically weak—like our other two cases, heavily permeated by business interests. As politics became more polarized, it responded directly to the whims of the ruling party or coalition of parties. Until the late 1960s, Chile's economic and political elite stood out from its Latin American counterparts for its flexibility in allowing the development of electoral mechanisms of political representation. The country's long and relatively successful experience with electoral democracy produced a series of governments that pursued popular but increasingly deeply divisive policies. As politics became increasingly polarized over redistributive issues such as a land reform, the country's political centre crumpled and economic chaos ensued, setting the state for the 1973 military coup. This coup overthrew the elected socialist government of Salvador Allende (1970-1973) and initiated a far-reaching market reform program.

In the years leading up to the military coup, the Chilean state shared many of the features of our other two cases. The Chilean state bureaucracy did not constitute an autonomous institution, despite the fact that it was increasingly populated by highly trained individuals from the 1930s. In a context of ever-increasing political competition (from the

mid 1960s), political pressures drove policy outcomes particularly during the Allende years, when political mobilization reached its height. Furthermore, almost all middle and upper administrative levels were the spoils of government and Chilean ministries and public agencies would frequently recruit and utilize societal forces in order to protect or expand their institutional interests. The colonization of the state by particular industrial interests (their representation on commissions responsible for the distribution of import licenses, for example) produced an industrial sector comprised largely of light consumer goods with heavy reliance on the importation of industrial inputs.

Despite the permeability of the state and the growing level of political polarization, there was, nevertheless, one niche within the Chilean state where bureaucratic capacity—with a distinct set of policy goals—was germinating. CORFO (Production Development Corporation) was established in 1939 to supervise the development of infrastructure, provide financing to the private sector, and create enterprises in a variety of important economic sectors where the private sector was unwilling or unable to invest. During the 1960s and early 1970s, a bureaucratic layer within CORFO was able to isolate itself, to some extent, from political pressures and initiate a variety of programs that would become important later. Between 1964 and 1970, for example, it advanced the idea of developing an internationally competitive agricultural processing industry and it took measures to increase production in the fishing industry. In 1967, CORFO established a Plan for Fruit Development that provided several measures that would contribute to later export success: market analysis, technology, credit, tariff drawback.⁶ The importance of these measures, however, would not be realized until after 1985.

The military coup of 1973 entailed a new alliance of social forces bent upon ending the socialist experiment of the Allende years. The period of military rule falls into two distinct phases (1974-1981 and 1985-1989), punctuated by the economic collapse of 1981-1983. The first period involved a ruling alliance of the military, a group of technocrats known as the "Chicago boys"⁷, and the executives/owners of the country's major conglomerates. The first period saw the implementation of a draconian stabilization

program, involving steep trade liberalization, privatization, and state streamlining. As in our other two cases, the big conglomerates were the major beneficiaries of the new economic model, buying up public companies at bargain basement prices and benefitting from export promotion measures. Repression of labour and a new labour code (1979) kept the costs of labour low while a large number of peasants lost access to land and turned to rural wage labour. Trade liberalization had produced many bankruptcies and unemployment soared. After 1979, with the peso pegged to the U.S. dollar, Chile's exports lost competitiveness as the national currency appreciated. This initial phase ended with the economic crises of the early 1980s. As in our other cases, the economic collapse was exacerbated by the behavior of the big conglomerates that borrowed recklessly and resisted devaluation.

However, in the Chilean case the country's economic collapse brought about an important adjustment in the market reform model – an adjustment that saw a reinvigorated state role, an explicit sectoral industrial promotion program, and export promotion measures. In addition, and unlike our other two cases, the economic collapse precipitated an opening to a much broader cross-section of business groups, including those supporting a more activist state role. Business, generally, were now afforded a variety of channels by which they could have some influence over the direction of economic policy. This now became more pragmatic, reintroducing a role for the state and making the realization of many of CORFO's earlier projects possible.

Therefore, despite the anti-state rhetoric of market liberalization, CORFO steadily expanded its panoply of state export-promotion measures (subsidies, credits) for the development of paper, cardboard and wood industries. Some CORFO bureaucrats established new institutions to promote industrial growth and export expansion. Fundación Chile, for example, initiated the cultivation of salmon in 1982 and engaged in the first commercial production of salmon in 1986-87. By the 1990s, salmon had become one of Chile's major exports. Another key export-promotion agency to emerge during the period was PROCHILE, established in 1974. This company's role in stimulating exports increased after 1985, when it stepped up its

promotion of business associations engaged in the adoption of new methods, standards, and activities that would lead to expansion into export markets. PROCHILE was important in the tomato industry and in the wine industry, where a state-inspired winemakers' association allowed specialized medium-sized wine growers to find an export niche in an industry dominated by big producers.

Employment generated by the growth and expansion of new non-traditional export activities was crucial for poverty reduction. The labour force in the agro-livestock sector grew from 447,000 in 1975 to more than 880,000 by 1988 (Munija Anteaga 1993, 254). Export-led growth also had important spin-off effects. By 1990, there were 4,102 enterprises tied directly to export activities; by 1992 this figure was 5,432 (Aguilera Reyes 1994, 62). Moreover, networks of small producers as suppliers to large firms became predominant in agro-industrial production. This is especially true for the tomato industry, where the rapid expansion of the industry from 1981 meant that by 1995 nearly 5,000 raw-material suppliers in South Central Chile supplied nine large firms (Pérez-Alemán 2000, 45). Hence, although the Chilean market reform experience shares some notable similarities in its initial phase with our other two cases, the post 1985 years were characterized by a reinvigorated state role.

5. Conclusions

Prior to the onset of market reform, Argentina, Mexico and Chile shared a number of notable similarities: weak states, the absence of an independent bureaucracy, and industrial sectors arising from similar import substitution experiences that were not internationally competitive. Only Chile's market reform appeared to successfully integrate Chile into world markets in a way that provided for sustained economic growth, employment expansion and poverty reduction. I have argued that, paradoxically, much of this success was due to a strengthened state. This fortification of the role of the state arose out of the economic crisis of the early 1980s, which saw a casting off of the cozy relationship between the state and conglomerates and a broadening to include a wide cross section of business interests. The new economic model

was also a consequence of Chile's peculiar historical legacy that entailed the existence and survival of a bureaucratic niche (within CORFO) with an export development vision. However, the continued decline in poverty after the return to civilian rule in 1990 has also been due to substantial increases in social expenditures. While the return to civilian rule and the presence of a centre-left government with equity concerns has been essential, increases in social expenditure would not have been possible without the steady export-led economic growth that came with Chile's variant of market reform.

In our other two cases, on the other hand, weak states became even weaker with the onset of market reform. The tight alliance between big conglomerates remained intact throughout their market reform drives and shaped market reforms that remained strongly anti-statist. While Mexico's market reformers did have an export expansion strategy, that strategy, I have argued, did not have spin-off effects and thus failed to produce steady economic growth and sufficient employment expansion. Argentina's market reform experience occurred in the midst of a profound economic crisis involving high levels of inflation. Faced with resistance from both business and labour, the regime built a support base sufficient to bring the economic reform project to fruition. In this context, patrimonial methods became the order of the day. While the material opportunities granted to the regime's big business partners corrupted the reform process, the pressing concern to contain inflation through fixing the exchange rate discouraged exports. There was comparatively little in the way of an export strategy in the Argentine case that could have had spill-off effects on the rest of the economy and produce sustained economic growth.

While Chile emerged from the market reform process more successfully than Mexico and Argentina, the Chilean case, nevertheless, also has drawbacks. While an export profile based on non-traditional agricultural exports has provided employment, it does not provide skilled highly-paid employment. One of the consequences of the military dictatorship was the defeat of labour. Chile's labour regime remains highly flexible making it difficult for labour to defend its interests, particularly in the rural sector, where low-paid female labour

predominates. Hence, all three countries face serious redistributive challenges. High levels of socio-economic inequality have been exacerbated by the top-down exclusionary experience of market reform, which produced even greater concentrations of wealth. Building a strong state that can both lead economic growth and redistribution is, hence, the major challenge faced by all three countries. To do so will require a societal consensus that such a goal is desirable.

¹ However, inequality remains high in Chile. I come back to this point in the Conclusion.

² The appointment of José Martínez de Hoz, a landowner, member of the Rural Society, and industrialists to head up the Economy Ministry is the most obvious example. The positions of minister of foreign trade and director of the national planning office were also filled by individuals with ties to the highest financial circles.

³ However, unlike Argentina, the private sector was not integrated with the top political leadership and there was periodic tension between the political leadership and the private sector.

⁴ In 1993, for example, the country's top business leaders contributed a third of a million (US \$) each to the PRI's 1994 federal election campaign.

⁵ Ninety-seven percent of the components for the *maquila* industry are imported and only 3% are produced locally. While the *maquila* sector added some 800,000 jobs between 1994 and 2001, it shed 250,000 jobs after 2001 (Polaski 2003, 16, 17)

⁶ On this, see Hira 1998 and Kurtz 2001.

⁷ The "Chicago Boys" were named for their education in economics at the University of Chicago.

Referencias bibliográficas

- Aguilera Reyes, M. (1994), "La economía chilena en el período 1974-1993" Documentos Docentes. Universidad Central, Facultad de Ciencias Económicas.
- Azpiazú, D. y Vispo, A. (1994), "Algunos enseñanzas de las privatizaciones en Argentina" en *Revista de CEPAL*.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2009), *Social Panorama of Latin America*, Briefing Paper, Santiago.

- Hira, A. (1998), *Ideas and Economic Policy in Latin America. Regional, National and Organizational Case Studies*, Praeger, Westport.
- Izquierda, R. (1964), "Protectionism in Mexico" en Vermon, R. (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, pp. 241-288, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Kurtz, M. J. (2001), "State Developmentalism with a Development State: The Public Foundations of the 'Free Market' Miracle in Chile" en *Latin American Politics and Society* 43(2).
- Latin American Weekly Report*, Londres, 1992, 1993 y 1999.
- Moreno-Brid, J. C., Pardinás Carpizo, J. E. y Bosch, J. R. (2009) "Economic Development and Social Policies in Mexico" *Economy and Society*. 8 (1): 154-176.
- Munija Ateaga, R. (1992) "La modernización agrícola entre 1974 y 1987" en Wisecarver, D. L. (ed.), *El modelo económico chileno*, segunda edición, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago.
- Pérez-Alemán, P. (2000) "Learning, Adjustment and Economic Development: Transforming Firms, the State and Associations in Chile" en *World Development* 28: 41-55.
- Polaski, S. (2003) "Jobs, Wages and Household Income" en Audley, J., Polaski, S., Papademetriou, D. G. y Vaughan, S. (eds.), *NAFTA. Promise and Reality: Lessons for the Hemisphere*, pp. 11-37, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

Diversidad territorial y desarrollo endógeno en Argentina

ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO

Revista Cultura Económica
Año XXVIII • Nº 77 /78
Septiembre 2010: 46-72

1. Introducción

Argentina es un país de desarrollo humano alto, con fuertes disparidades sociales y territoriales, que como otros países de industrialización tardía atraviesa en la actualidad un fuerte proceso de crecimiento y cambio estructural. La dinámica económica se articula a través de empresas y actividades localizadas en los territorios más dinámicos, que lideran el proceso e introducen y difunden innovaciones en el sistema productivo. Las transformaciones que se están generando en los mecanismos de acumulación están propiciando cambios en el modelo de desarrollo.

La cuestión regional ha jugado un papel central en el desarrollo y transformación de la economía argentina desde sus inicios, cuando unitarios y federales plantearon dos proyectos territoriales diferentes. A principios del siglo XIX, en tiempos de la Revolución Industrial, se define el territorio argentino actual, con la aceptación implícita por parte de los federales de la organización territorial bajo la jerarquía de Buenos Aires, a medida que las ciudades de su área de influencia se transforman en provincias y se crea el marco constitucional. Durante el período de la revolución eléctrica –entre finales del siglo XIX y principios del XX– que se inicia con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la disponibilidad de recursos nacionales permite a la economía integrarse internacionalmente, paulatinamente se ocupan los territorios vacíos y de baja densidad de población y se inicia la industrialización. El modelo agroexportador, que tiene características endógenas, estimula el aumento de la diversidad territorial. La crisis

de los años treinta provocará el debilitamiento progresivo del federalismo de los territorios argentinos.

Con la revolución informacional, la economía argentina abandona el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se incorpora al proceso de globalización. El sistema territorial se afianza con el cambio constitucional de principios de los años noventa del siglo pasado y la transformación productiva afecta a todo tipo de territorios al utilizar sus potenciales de desarrollo. Las economías regionales, que se habían integrado tardíamente al proceso de desarrollo, también atraviesan un fuerte ajuste de su sistema productivo. Esto implica cambios económicos y sociales de largo alcance que se reflejan en el aumento de las desigualdades territoriales y sociales.

La discusión sobre las transformaciones productivas que provoca la dinámica actual de las fuerzas del desarrollo de la economía argentina permite identificar los desafíos a los que se enfrentan los territorios en la actualidad. En este artículo se argumenta que la creciente integración internacional de la economía argentina y el aumento de la competitividad interterritorial están propiciando una fuerte transformación del tejido productivo, que estimula el desarrollo endógeno de los territorios y genera la reorganización del sistema regional y urbano. Sin embargo, el proceso de transformación enfrenta insuficiencias notables asociadas con la existencia de fallos del mercado en la configuración del sistema productivo, la lenta difusión de las innovaciones en el tejido productivo y la inestabilidad institucional, por lo que parece adecuado redefinir la relación entre el Estado y el mercado y fortalecer las políticas de desarrollo territorial.¹

2. Desarrollo, globalización y territorio

La interpretación que hace Schumpeter (1934, 1939) de los procesos de desarrollo es útil para entender las transformaciones productivas en tiempos de globalización. Escribía a principios del siglo XX, cuando las invenciones y las innovaciones que caracterizaron a la revolución eléctrica provocaron una profunda reestructuración de la actividad productiva y la integración económica se amplió con el aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos de capitales y la expansión de las empresas multinacionales.

Hoy, en plena revolución informacional, la reflexión teórica se centra, como entonces, en el aumento de la productividad y los mecanismos que favorecen el progreso y la transformación productiva de las economías (Castells, 1996). La conceptualización acuñada después de la Segunda Guerra Mundial (Arrow, 1962; Kuznets, 1966; y Solow, 1956) argumenta que el desarrollo se refiere a procesos autosostenidos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida y que, en concreto, se proponen el progreso económico y social y la disminución de la pobreza. La sostenibilidad a largo plazo del desarrollo requiere el aumento de la productividad en todos los sectores productivos.

Desde esta perspectiva, el crecimiento económico es posible gracias a la acumulación de capital y a la aplicación de conocimiento y de innovaciones en los procesos productivos. La generación de pensadores encabezada por Romer (1986) y Lucas, (1988) ha dado un paso adelante para entender el comportamiento de la productividad, al argumentar que los rendimientos decrecientes son tan sólo uno de los resultados posibles del proceso de acumulación de capital. Existen otras vías de crecimiento económico cuando las inversiones en bienes de capital –incluido el capital humano– generan rendimientos crecientes como consecuencia de la difusión de las innovaciones y del conocimiento entre las empresas, así como de la creación de economías externas.

Pero Schumpeter, un economista institucionalista al fin, proponía una interpretación del desarrollo desde abajo cuando argumentaba que los factores determinantes en los procesos de desarrollo son las empresas, las innovaciones, los mercados y

las instituciones. Schumpeter sostiene que son las inversiones de las empresas industriales las que generan el desarrollo de las economías, cuando introducen novedades e innovaciones radicales que hacen que el sistema productivo, la economía y la sociedad entren en una dinámica que crea una discontinuidad en su funcionamiento. En su artículo “Development” de 1932, Schumpeter (2005) señala que la diferencia entre crecimiento y desarrollo reside en que el crecimiento se refiere a los cambios de las magnitudes económicas como la producción, el empleo, el ahorro y la inversión, mientras que el desarrollo hace referencia a los cambios de los mecanismos endógenos que suponen una ruptura en los procesos que impulsan el progreso económico y social.

Por ello, las estrategias de las empresas adquieren un papel relevante en el desarrollo económico, ya que el aumento de la competencia en los mercados y la búsqueda de rentabilidad de las inversiones las impulsan a adoptar las tecnologías que utilizan mejor los recursos (incluyendo los intangibles) y los atractivos (los recursos específicos) de las ciudades y de las regiones. De esta forma, el desarrollo puede entenderse como un fenómeno territorial en el cual los actores que toman las decisiones de inversión están inmersos en el sistema de relaciones institucionales, culturales y sociales que caracterizan a cada territorio. Es decir, las transformaciones productivas tienen lugar en los territorios creativos en donde se localizan las empresas innovadoras y las actividades motoras del desarrollo (Vázquez, 2007).

A partir de los años ochenta, la integración de los mercados y el aumento de la competitividad estimulan los cambios económicos, tecnológicos e institucionales. Los cambios en los gustos y en la demanda supusieron un desajuste con la oferta existente de productos de las empresas, lo que alteró la capacidad competitiva de las ciudades y regiones, tanto de las economías pobres como de las economías ricas. El aumento relativo de los costos de producción (de la mano de obra y de la energía, sobre todo) afectó a las funciones de producción de las empresas y explotaciones, provocando el cierre de emprendimientos industriales y agrarios, el cambio de la localización de las plantas productivas y el aumento de las ventajas competitivas de los territorios más innovadores. La desconcentración de las actividades

productivas, el aumento de la subcontratación y la expansión de los servicios a las empresas introdujeron, a su vez, transformaciones en las economías y sistemas productivos de las ciudades, regiones y países.

Las respuestas y resultados de la reacción a estos nuevos desafíos varían en función de los factores específicos del desarrollo endógeno de cada territorio, entre los que cabe destacar los siguientes: la capacidad emprendedora y las estrategias de las empresas, la difusión de las innovaciones y conocimientos por el tejido productivo, la adaptación y los cambios de las normas y reglas para satisfacer las necesidades de las organizaciones y de los ciudadanos, y la integración de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras, a escala nacional e internacional. La interacción de estos mecanismos produce rendimientos crecientes de las inversiones y genera, por lo tanto, el desarrollo sostenible del territorio (Vázquez, 2005).

La globalización, en definitiva, motiva las estrategias de las empresas y de los territorios, lo que impulsa las transformaciones productivas a través de los mecanismos de desarrollo y estimula el cambio en la división espacial del trabajo y la formación de un nuevo sistema territorial a escala global. La respuesta de los actores económicos, sociales y políticos ha hecho aumentar la diversidad del sistema económico y territorial y la competitividad territorial. Por ello, en el momento actual, las estrategias globales de las empresas y las de los territorios contribuyen, no sin conflictos, a las transformaciones productivas y al desarrollo de las ciudades, regiones y países.

3. Desarrollo y desigualdades territoriales en Argentina

Existe una abundante literatura que analiza la dinámica de los territorios de Argentina y explica las transformaciones de sus sistemas productivos y las desigualdades territoriales (Cao y Vaca, 2006; Gatto, 2008; Ministerio de Planificación, 2008; Romero y Rofman, 1973). A lo largo del tiempo, la posición de las provincias en el sistema regional ha ido cambiando en función de los mecanismos a través de los que se produjo su inserción en el sistema económico y de acuerdo con las ventajas comparativas de

cada territorio. En la actualidad, se asiste a un proceso de reestructuración productiva en todos los territorios, asociado con la integración creciente de la economía argentina en los mercados internacionales.

En la región de la Pampa Húmeda (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires) se localizan los territorios que lideraron, a partir de finales del siglo XIX, el proceso de desarrollo mediante la producción de bienes agrícolas y ganaderos para los mercados internacionales, y que después de la crisis de los años treinta concentraron las inversiones originadas en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En el Noroeste (Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Jujuy), el Nordeste (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja) se localizan las economías regionales. Éstas tenían una dinámica productiva propia que se fue debilitando con el triunfo unitario de Buenos Aires y sus emprendimientos agrarios obedecen a un modelo de desarrollo asistido por el Estado central. Por último, en la Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), los territorios más dinámicos se van incorporando progresivamente al sistema productivo de la economía nacional a medida que la demanda de sus recursos naturales crece en los mercados nacionales e internacionales.

El resultado del proceso de desarrollo de Argentina ha tenido efectos diferentes en el progreso económico y social de cada uno de los territorios que lo impulsaron. A mediados de la presente década la actividad productiva y la población se concentraban, en buena medida, en la región pampeana y la ciudad de Buenos Aires, en donde se producía más del 72% del PBI y habitaba el 62% de la población; en los territorios de la Región del Norte y Cuyo, por su parte, el PIB representaba el 19% y la población el 32%, mientras que en la Patagonia lo hacían el 9% y el 6% respectivamente, dentro de una dinámica creciente.

Las estimaciones del Producto Interior Bruto per capita ponían en evidencia las fuertes disparidades territoriales. Mientras que la provincia de Santa Cruz alcanzaba los 29.890 dólares en 2004, Santiago del Estero tenía una producción bruta per cápita de 4.125 dólares, siete veces más baja. Como Santa Cruz,

doblaban la media nacional del PIB per cápita otras provincias patagónicas, como Tierra de Fuego y Neuquén, cuya renta proviene de la explotación de los hidrocarburos, así como la ciudad de Buenos Aires, que fue perdiendo posiciones poco a poco en el ranking; y no alcanzaban el 50% de la media nacional algunas provincias de la región del Norte y Cuyo (Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán).

El significativo aumento del PIB per capita de Argentina durante la última década, con una tasa media de crecimiento superior al 8% entre 2002 y 2009, ha significado un aumento del nivel de renta en todas las provincias, aunque las desigualdades se hayan mantenido debido a su carácter estructural, como sostiene Gatto (2008). Pero las diferencias en el bienestar de las poblaciones son en todo caso más acentuadas como consecuencia del deterioro progresivo de las condiciones de vida de los ciudadanos con bajos niveles de renta, el aumento de la pobreza y de las carencias acumuladas en las infraestructuras y el equipamiento social de los asentamientos y ciudades (Ministerio de Planificación, 2008).

Los indicadores de bienestar social muestran el deterioro de las condiciones sociales en los territorios que están sometidos a fuertes procesos de cambio estructural. El censo de población y vivienda correspondiente a 2001 señalaba que los niveles más altos de necesidades básicas insatisfechas se encuentran en las provincias de la Región del Norte y van desde el 18,4% en Catamarca al 28% en Formosa. Los indicadores de pobreza apuntan también a las provincias de la Región del Norte, pero muestran, a su vez, que existen grandes carencias en el interior de todas las provincias, cualquiera sea el nivel de desarrollo. En el primer semestre de 2008, las tasas de pobreza en las provincias del Norte se situaban entre el 24,3% de la población en Catamarca y el 35,4% en el Chaco, mientras que eran reducidas en la Ciudad de Buenos Aires (7,3%) y en las provincias patagónicas de Santa Cruz (3,6%), Chubut (4,6%) y Tierra del Fuego (6,4%). Sin embargo, las tasas de pobreza son elevadas en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades como el Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en donde se concentra cerca del 75% de los pobres del país.

A las disparidades en el bienestar económico y social hay que añadir los efectos medioambientales

de la actividad productiva y de la urbanización creciente (Ministerio de Planificación, 2008). El vertido de residuos industriales y urbanos es generalizado en todo el país, pero se nota de forma particular en los territorios donde se concentra la actividad productiva y la población, como sucede en la cuenca del Río de la Plata, lo que afecta a actividades como el turismo y el aprovisionamiento de agua. A su vez, como consecuencia de la intensificación de las actividades agropecuarias, incluyendo las tradicionales, se ha producido un deterioro del suelo en todo el territorio nacional. Por último, la deforestación progresiva –como ha ocurrido en las provincias de la Región del Norte– ha degradado, durante las dos últimas décadas, las zonas boscosas, lo que ha afectado negativamente a la diversidad biológica.

Los cambios en los resultados del proceso de crecimiento reflejan los desajustes que provocan las transformaciones productivas de los territorios dentro de la economía nacional (Gatto, 2008; Cao y Vaca, 2006). En las provincias de la Pampa Húmeda, después de un proceso de ajuste productivo hacia actividades industriales más intensivas en capital, ha recobrado dinamismo la producción de bienes alimenticios, de bienes de consumo duradero y la industria automotriz, y además han repuntado las actividades agrícolas tradicionales como la producción de cereales. La ciudad de Buenos Aires, a su vez, mantiene un sistema productivo diversificado en el que los servicios financieros, los servicios a las empresas y los servicios de ocio y cultura se han fortalecido.

En las provincias de la Patagonia se ha producido una singular transformación productiva, al aumentar la especialización en actividades intensivas en recursos naturales y capital. Así se ha ido reduciendo la importancia de la producción de ganado ovino, ha aumentado de forma singular la producción de bienes petrolíferos y energéticos así como la de la industria química, y se han ampliado las actividades turísticas. En las provincias de la Región del Norte, como Santiago del Estero y Chaco (y en menor medida Salta y Tucumán), el fuerte ajuste productivo gira alrededor del fortalecimiento de las actividades agrícolas como la producción de grano, de soja y de girasol, así como la minería del cobre en Catamarca.

Esta fuerte transformación productiva se debe al aumento de la demanda, y específicamente,

de la demanda internacional (en particular, la procedente de los socios latinoamericanos) de productos agrarios (como la soja, cereales, frutas, hortalizas y legumbres) y ganaderos, de combustibles y energía, de bienes agroindustriales (como aceites, harinas y vinos) y manufactureros (como los automóviles), lo que ha estimulado a las empresas locales y extranjeras a aumentar la inversión y a introducir innovaciones en la producción local.

Un rasgo característico de la última década es la vinculación creciente de los sistemas productivos provinciales con la economía internacional, si bien las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba concentran alrededor del 70% de las exportaciones (el 72% en 2007, según el CEI, 2008), seguidos por los territorios de las provincias del Norte y Cuyo (19,9%) y de la región patagónica. Los datos del Instituto de Desarrollo de las Economías Regionales muestran que entre las provincias cuyas exportaciones han crecido más del cien por cien en los últimos diez años estarían San Juan (715%), Jujuy (256%), Catamarca (193%), Santa Fe (182%), Entre Ríos (153%), Córdoba (149%), Corrientes (119%) y Chubut (110%); mientras que entre las provincias cuyas exportaciones crecieron menos del 50% estarían las de San Luis (38%), Río Negro (36%), La Rioja (34%), Chaco (2%) y Formosa (2%).

4. Estrategias empresariales y transformación productiva

La modificación del marco institucional a principios de los años noventa, con la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas, la apertura internacional y la ley de la convertibilidad, sentó las bases de un nuevo modelo económico (Kosacoff y Ramos, 2010; Craviotti, 2009; Bustos, 2002). El aumento de la competitividad y la creciente apertura de la economía estimulan el cambio de las estrategias de inversión y de localización de las empresas, modifican la especialización de las economías regionales, alteran la organización productiva y aumentan la producción, sin que se reduzcan las desigualdades sociales y territoriales.

Uno de los rasgos que caracterizan la fase actual del proceso de desarrollo, es la integración de la economía argentina en el sistema económico internacional, a través

de la fuerte presencia del capital extranjero en la economía y de la internacionalización de la producción argentina. El aumento de las inversiones extranjeras durante los años noventa, que acompaña a la privatización de las empresas públicas y a la reducción de las grandes empresas nacionales, permite a las empresas multinacionales utilizar los recursos naturales y tener acceso al mercado interior (Bordón, 2010). Entre sus sectores preferentes, destacan la industria petrolífera (33,4% de las inversiones directas entre 1992 y 2000), la industria manufacturera (7,1% en alimentación; 6,5% en química, caucho y plásticos; 4,2% en la industria automotriz) y los servicios (de telecomunicaciones, con un 8,7%; bancarios y financieros, con un 11,1%; de electricidad, agua y gas, con un 11,8%).

La internacionalización de las empresas argentinas, a su vez, afecta a 63 empresas de las que son determinantes 11 que ocupan a 45 mil trabajadores (Kosacoff, 1999; Kosacoff y Ramos, 2010). Algunas de ellas siguen estrategias de carácter global como Techint e YPF; otras se dirigen a los mercados latinoamericanos, como Arcor y Bagó; otras se circunscriben al Mercosur y países limítrofes (como Bemberg, Pérez Companc y Sancor). Estas empresas multinacionales argentinas compiten en los mercados nacionales e internacionales y, en ocasiones, han pasado a manos de inversores extranjeros (Bemberg e YPF, por ejemplo) y en otras han potenciado su presencia en los mercados latinoamericanos (como Techint y Arcor).

Sin embargo, el proceso de integración internacional y de internacionalización de la producción afecta también a las actividades agropecuarias (Craviotti, 2009; Possetto y Núñez, 2008; Rofman et al. 2008; Kosacoff y Ramos, 2010). De una parte, la internacionalización de la producción agraria argentina se amplió a los países vecinos con el fin de utilizar los recursos naturales y las materias primas de Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay, como sucede en el caso de la producción de soja. Pero también, empresas multinacionales extranjeras productoras de semillas (como Monsanto, Dow Chemical, ICI, Bunge o Nestlé) y cadenas de comercialización (como Carrefour y Wal-Mart) hicieron inversiones en Argentina y los países del Mercosur. Las inversiones directas extranjeras estimularon la adopción de innovaciones

tecnológicas en la producción agraria y el aumento de la dimensión de las explotaciones, lo que ha favorecido la modernización de la producción de las economías regionales como sucede con el vino en Cuyo, el azúcar y el olivo en el Noroeste, el tabaco, arroz y algodón en el Nordeste.

Las estrategias globales de las empresas multinacionales que se expresan a través de las decisiones de inversión y de localización condicionan los cambios en la organización de la producción en Argentina. La red local de empresas extranjeras se organiza en función de los objetivos y motivaciones de sus inversiones, como señala Dunning (1993, 2001). Cuando el objetivo es la utilización de los recursos naturales (como ocurre en la industria minera, petrolífera y en las actividades agropecuarias) y la actividad productiva está orientada a la exportación, la generación de valor añadido local suele ser reducida. En estos casos las empresas filiales reproducen a nivel local la organización de la casa madre y sus vinculaciones con los sistemas productivos locales son débiles, por lo que los resultados pueden no ir más allá de la creación de empleo, como ocurre en territorios de las regiones del Norte y de la Patagonia.

Cuando de lo que se trata es de tener acceso al mercado nacional (y eventualmente aumentar las exportaciones), las filiales pueden externalizar parte de su actividad productiva a las empresas locales. Así sucede con la industria del automóvil en las provincias de la Pampa Húmeda (si bien pueden acudir a proveedores internacionales) y con las cadenas comerciales en todo el país, que estimulan la integración económica al participar la industria local en alguna de las fases de la cadena de valor controlada por las empresas externas. Pero la integración puede ser más compleja cuando las filiales forman parte de redes globales de producción y distribución, como sucede en el caso de las empresas multinacionales argentinas (Kosakoff y Ramos, 2010) cuyas inversiones directas se proponen explotar las economías de especialización y adquirir activos estratégicos como capacidad innovadora, estructuras organizativas y el acceso a canales de distribución, en las economías avanzadas y de desarrollo tardío.

Las estrategias globales de las empresas multinacionales extranjeras y argentinas están transformando la organización de la producción

en el territorio. Pero ¿qué ocurre en el caso de las empresas nacionales y locales? De una parte, las grandes empresas industriales han adoptado estrategias defensivas aumentando las producciones intensivas en capital y la formación de *clusters* en territorios cada vez más especializados (Fritzsche y Vio, 2000). Como indican Kosakoff y Ramos en un trabajo de 2006, cuando recurren a importaciones de partes, maquinaria y bienes de equipo, de hecho, limitan la formación de cadenas de valor ya que reducen la demanda a las empresas locales. En los casos en los que el desarrollo manufacturero de los territorios se produce a través de sistemas de empresas locales, como sucede en Rafaela, el cambio institucional de los años noventa ha puesto de manifiesto que las organizaciones productivas basadas en las redes de empresas, con un importante capital social y una fuerte cooperación de las empresas y las organizaciones, funcionan eficientemente en entornos competitivos. Por ello, la vinculación internacional de los sistemas productivos locales y su integración en cadenas globales, aunque es un importante desafío, es más viable cuando las redes locales han demostrado su efectividad (Costamagna, 2000; Ferraro y Costamagna, 2000).

Finalmente, el aumento de la competencia debido a las estrategias de las grandes empresas y a la importante presencia de las empresas multinacionales en todo el tejido productivo, así como los cambios en la organización de la producción, han provocado la recesión y la crisis en los sistemas de pequeñas y medianas empresas y de las microempresas. En las economías regionales y en los territorios especializados en actividades agropecuarias (Rofman, 1999; Gorenstein, 2004) se ha producido el cierre de explotaciones ineficientes (como ha sucedido en las actividades azucareras de Tucumán o los minifundios algodoneros del Chaco), relocalizaciones de empresas, el desplazamiento de la industria local de maquinaria por la de empresas externas y la disminución de las actividades de servicios localizados en pequeñas localidades y centros urbanos. La modernización de las actividades agrarias transformó el modelo de organización de la producción. Se abandona el sistema tradicional basado en el esfuerzo físico de los agricultores con la incorporación creciente de maquinaria, la utilización del conocimiento

adquirido por la experiencia en el puesto de trabajo y la autofinanciación de la actividad; y se adopta otro con actores diferentes, que forman redes de subcontratados, en el que se introducen nuevas tecnologías y se establece la separación entre la propiedad y el trabajo.

Con la salida de la convertibilidad en 2002, se refuerza el proceso de transformación gracias al ajuste de las estrategias de las empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas locales y provinciales, ya que encuentran nuevas posibilidades de negocio en el mercado interno, lo que estimula la inversión y favorece la creación de empleo. Esta respuesta de las PyMEs va asociada a una mayor presencia del Estado, lo que activa la dinámica económica en las provincias y territorios. A ello hay que añadir, como señala Craviotti (2008), que han surgido nuevos emprendimientos en producciones de pequeña escala, como la apicultura, y se ha estimulado la economía social y el cooperativismo.

5. Lenta difusión de las innovaciones tecnológicas en el tejido productivo

La fuerte reestructuración productiva que se ha producido en Argentina durante las dos últimas décadas ha ido acompañada de un cambio tecnológico de alcance en las actividades agropecuarias, pero no ha sido generalizado en la industria manufacturera. El proceso de adopción y adaptación de nueva tecnología se produce, a pesar de la debilidad del Sistema Nacional de Innovación, en aquellos casos en los cuales las explotaciones agrarias y de las empresas industriales adoptan estrategias competitivas capaces de dar una respuesta eficaz a los desafíos creados por la apertura internacional, el aumento de la competencia y la convertibilidad (Anlló et al., 2007; Thorn, K., 2005; Chudnovky, 1999; López, 2002).

Desde esta perspectiva, el sector agropecuario constituye un caso de éxito, como muestra el *boom* productivo en el que la producción de grano pasa de los 40 millones de toneladas en la cosecha de 1995-1996 a unos 80 millones en 2004-2005, la de leche aumenta en un 50% entre 1995 y 2005, y la producción neta de carne aumenta en un 30%. El factor desencadenante ha sido la introducción de un paquete tecnológico que incluía semillas transgénicas, incorporación

de maquinaria, bienes de equipo y de materias primas, en una situación de creciente demanda internacional, precios favorables estimulados por la apreciación del tipo de cambio y fácil acceso el crédito internacional.

Como señalan Bisang *et al.* (2005), la introducción de nuevas tecnologías generó la modernización de las actividades agropecuarias, concentró la actividad productiva, expandió las exportaciones de un número más bien limitado de productos, fortaleció la posición de los inversores externos y relegó los cultivos tradicionales con los efectos sociales que se han mencionado anteriormente. Así pues, la incorporación de nueva tecnología proporciona una oportunidad de desarrollo a aquellos territorios que tienen una mejor dotación de recursos naturales.

En el sector industrial, sin embargo, si se dejan aparte el caso de las empresas multinacionales como Techint o el grupo Sidus, la capacidad tecnológica es reducida sobre todo en las empresas que se dedican a actividades de escaso valor añadido y producen bienes de baja intensidad en conocimiento. En todo caso, las empresas innovadoras se limitan a un número reducido de grandes empresas, frecuentemente con participación extranjera, dedicadas a la producción de maquinaria y bienes de equipo, de productos químicos, de equipos electrónicos y de actividades del sector automotriz. En el caso de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas que constituyen el tipo de empresas que caracterizan al sistema productivo argentino (con más de un 99% del total), la introducción de innovaciones y conocimiento es muy baja, sobre todo en actividades tradicionales como la producción textil.

Anlló *et al.* (2007) señalan algunos de los factores que explican la lenta difusión de las innovaciones en la industria argentina: el bajo esfuerzo innovador de las empresas (1,3% de las ventas totales en 2004); la introducción de tecnología incorporada en la maquinaria y bienes de equipo importados; la baja cooperación tecnológica de las empresas con los demás actores del sistema nacional de innovación; la elevada proporción de empresas que se limitan a introducir innovaciones incrementales en los productos, y sólo ocasionalmente adoptan innovaciones de proceso o de organización.

La lentitud en la introducción y la difusión

de las innovaciones en el tejido productivo está asociada con el deficiente funcionamiento del sistema nacional de innovación (Thorn, 2005). En Argentina, el gasto en I&D es bajo (en 2004 supuso el 0,44% del PIB) y reposa en la participación del sector público (el sector privado financia tan sólo el 33% de las actividades de I&D, aunque ha aumentado en los últimos años). La calificación de los recursos humanos sigue siendo buena en comparación con los demás países latinoamericanos, aunque el número de investigadores no sea suficiente para acometer las tareas de investigación, sobre todo en el sector privado (que emplea al 13% de los investigadores de Argentina), y que sea frecuente que no dispongan de un grado universitario avanzado como es el de doctor.

Por último, la cooperación entre las empresas y los centros de investigación pública es más bien reducida. Normalmente, las empresas innovadoras tienen más relación con sus proveedores y clientes que con las organizaciones que forman el Sistema Nacional de Innovación, es decir con las universidades, los centros de capacitación, los laboratorios públicos y privados y las oficinas de transferencia de tecnología. En realidad, como señala Thorn (2005), parecería que existe una fuerte disociación entre las necesidades de conocimiento de las empresas y los intereses de las organizaciones de investigación y los propios investigadores, lo cual limita la creación de innovaciones y su difusión por el tejido productivo.

Existen, finalmente, fuertes diferencias tecnológicas entre los territorios. Bien es verdad que, como se ha indicado anteriormente, las economías regionales de la Región del Norte han dado un salto tecnológico significativo como consecuencia de la introducción de innovaciones en las actividades agropecuarias. Pero el proceso innovador ha sido, cuantitativamente, más relevante en la Pampa Húmeda, sobre todo en aquellas empresas y actividades que han internacionalizado su producción. La asignación de fondos públicos, a su vez, se concentra en los territorios en los que se emprenden proyectos de mayor calidad. Así, en lo que al gasto federal en I&D se refiere, el 63% se concentró en la región de la Pampa Húmeda en 2004 y el gasto en I&D por habitante fluctuaba entre los 79 dólares por habitante del Gran Buenos Aires y los 4 dólares de Santiago del Estero. A su vez, los montos aprobados por el Fondo

Tecnológico Argentino en 2008 reflejaban la desigualdad tecnológica: el 78% atendió a proyectos de la Pampa Húmeda, el 19% a los procedentes de los territorios de las provincias del Norte y Cuyo, y el 3% restante fue a dar a los de la Patagonia.

6. ¿Un nuevo modelo de organización del territorio?

En las últimas décadas se ha ido definiendo una nueva organización y articulación del territorio, como consecuencia de la integración económica y del cambio estructural. El sistema territorial se ha hecho más complejo por el aumento de la especialización de los espacios y la mejora de las conexiones con los países vecinos. Se han formado redes urbanas que están convirtiendo a Buenos Aires en una ciudad global y se han fortalecido las ciudades intermedias, pero la integración de los espacios urbanos y rurales requiere aumentar la conectividad y modernizar las infraestructuras de transporte y comunicaciones, para lo cual es necesario mejorar la financiación (Roccatagliata, 1998).

Buenos Aires es una ciudad que se ha integrado progresivamente en el sistema mundial de ciudades a medida que el proceso de globalización fue avanzando. Es un centro de poder político con fuertes relaciones comerciales con las ciudades globales más dinámicas, en particular con las del Mercosur y América Latina. Se ha especializado en la prestación de servicios bancarios y financieros y en servicios a las empresas; la promoción de actividades culturales y los servicios de ocio se han ampliado de forma singular durante la última década. No puede decirse que sea un centro especializado en la creación y difusión del conocimiento, si bien tienen su sede y prestan servicios en ella segmentos avanzados del Sistema Nacional de Innovación y de las empresas multinacionales argentinas. En las últimas décadas se ha producido la deslocalización de actividades, sobre todo industriales, al área metropolitana y al Gran Buenos Aires, reforzando el sistema policéntrico de la región pampeana.

Uno de los rasgos más importantes del nuevo modelo de organización territorial lo constituye el hecho de que en las últimas décadas han tenido un gran dinamismo las ciudades intermedias (Michellini y Davies,

2009), tanto las capitales de provincia como el resto de las ciudades intermedias, sobre todo en los territorios que atraviesan por un proceso de fuerte transformación productiva. A este respecto, la trayectoria de las capitales de provincia entre los censos de 1991 y 2001 muestra que la población urbana creció en los territorios del Noroeste (San Salvador de Jujuy, un 29%; S.F. del Valle de Catamarca, 28,1%; Salta, un 26%; San Miguel de Tucumán, un 12%), del Nordeste (Corrientes, un 23%; Resistencia, un 20%; Posadas, un 25%; Santiago del Estero, un 21%; Formosa, un 34%) y Cuyo (San Luis, 39%; La Rioja, 38,1%), así como, en menor medida, los de la Patagonia y de la Pampa Húmeda (Córdoba, un 9,5%, La Plata, un 8%; Santa Fe, un 6%). Pero también ha crecido la población de otras ciudades intermedias, algunas incluso por encima de la capital provincial (como sucede en Salta, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero y Mendoza), y se han desarrollado territorios, como el Gran Rosario, en el cual se localizan actividades agrarias que han adoptado innovaciones tecnológicas y que sirve de vinculación para Argentina con el exterior.

Para que se consolide el nuevo modelo de organización del territorio es necesario que mejore la conectividad del sistema urbano y se modernice el sistema de transporte. En la actualidad, el aumento de las actividades de servicios, la integración progresiva del sistema empresarial en los mercados internacionales y la mayor movilidad de la población han creado nuevas necesidades y demandas, cuya satisfacción requiere de la modernización de unas infraestructuras de transporte y comunicaciones que fueron diseñadas para otro modelo productivo y de relaciones económicas (Daus, 1983; Cristini *et al.*, 2002).

Las infraestructuras de transporte en Argentina tuvieron un gran desarrollo en los años sesenta y setenta del siglo pasado y la red nacional de carreteras pavimentadas se duplicó entre 1960 y 1970 (y aumentó en un 50% en las dos décadas siguientes), y su construcción obedeció a dos motivaciones diferentes (Roccatagliata, 1998). En la Pampa Húmeda y en el Nordeste se construyeron a medida que el proceso de desarrollo generaba la necesidad de dar salida a los productos para los mercados, mientras que en la Patagonia y en el Noroeste surgieron para

apoyar y estimular los procesos de desarrollo de los territorios periféricos.

En la actualidad, las infraestructuras se construyen, preferentemente, en función de la localización de la actividad productiva, y toda la red gira alrededor de la carretera. Después de que el ferrocarril comenzó a perder importancia como medio de transporte a partir de los años sesenta, el camión se convierte en el medio dominante (70% del flujo de mercancías del mercado interno e internacional), mientras que el barco, su seguidor (22%), se especializa en el comercio internacional (82% del tonelaje y 60% del valor). Ahora bien, la red de carreteras carece de la calidad suficiente para que el transporte de mercancías y de pasajeros se realice de manera eficiente. Así, por ejemplo, la pavimentación de la red de carreteras es insuficiente a nivel nacional y, sobre todo, a nivel provincial y municipal, pero además el estado de la red (incluso en el caso de la red nacional) no es bueno, según las evaluaciones de la Dirección General de Vialidad, que indican que a principios de la década, el 50% de la red municipal carecía de pavimentación.

Durante décadas, la financiación fue uno de los problemas de la construcción de la red vial. Históricamente, se había financiado con impuestos con afectación específica, hasta que en los años noventa entró en crisis el sistema de financiación, por lo que hubo que ampliar las fuentes de financiación. Para ello, además de aumentar los recursos públicos, se decidió recurrir al préstamo de organismos internacionales y a la transferencia de parte de la red de carreteras al sector privado, para su construcción, mantenimiento y administración. De esta forma se han construido los corredores viales, los pasos de integración y las obras conexas, puentes (como el de Rosario-Victoria), autopistas (como la de Buenos Aires-Mar del Plata), túneles y circunvalaciones a las ciudades.

Finalmente, el nuevo modelo territorial, además de dar mayor flexibilidad al sistema urbano con la potenciación de las ciudades intermedias y la integración de Buenos Aires en el sistema global de ciudades, sitúa a los territorios argentinos en el espacio regional del Cono Sur, conectándolos con las ciudades y regiones del Mercosur, de Chile y de Bolivia, a través de los ejes bioceánicos y de los corredores Norte-Sur (Ministerio de Planificación, 2008).

Así, el corredor Atlántico-Pacífico permite articular alrededor del eje entre São Paulo y Buenos Aires los territorios y las ciudades de Porto Alegre, Montevideo, Mendoza y Santiago de Chile. En este sentido, los grandes proyectos de inversión están llamados a tener efectos positivos en la nueva organización del territorio.

7. Inestabilidad institucional

Argentina inició el siglo XX con un sistema institucional bien articulado, con buenas instituciones políticas que facilitaban el funcionamiento de la democracia liberal y con buenas instituciones económicas que estimulaban el desarrollo de la economía de mercado. Las reglas de juego que regulaban el comportamiento de las organizaciones y actores económicos, políticos y sociales entraron en crisis a partir de los años treinta, creando una situación de inestabilidad institucional que perdura en la actualidad (Caballero y Gallo, 2008; Di Tella y Zimelman, 1973; Bustos Cara, 2002).

Con la recuperación de la democracia en 1983, finalizan más de cincuenta años de gobiernos militares y de democracia limitada, pero no por ello se han resuelto cuestiones como la división de poderes o la independencia judicial, ya que el poder ejecutivo dispone de la capacidad de legislar al margen del Congreso a través de los decretos de necesidad y urgencia, y el sistema judicial puede ver interferida su labor por la injerencia del ejecutivo (Alston y Gallo, 2005). A su vez, las instituciones económicas funcionan con dificultad dado que los derechos de propiedad son débiles ante la intervención política (como muestra el congelamiento de los depósitos bancarios a principios de esta década), ya que el modelo político deja un amplio margen para la discrecionalidad del poder ejecutivo. La política monetaria, asimismo, no logra definir su propio sistema organizativo: el banco central no ha obtenido la independencia suficiente del poder ejecutivo y el sistema financiero, que había conseguido modernizarse en los noventa, no ha sabido satisfacer las necesidades de financiación a largo plazo de las empresas locales y dar una respuesta acorde con las financieras de la economía nacional.

Este hecho apunta a una de las debilidades más importantes de la política económica, el funcionamiento de la política fiscal, que ha conducido al déficit de los gobiernos provinciales y federal. Esto se debe a las insuficiencias de un sistema tributario que forzó, por ejemplo, el aumento de la deuda externa a principios de la década y condujo a la suspensión de pagos del país. Las insuficiencias fiscales producen también desajustes y tensiones en la relación entre el gobierno federal y las provincias ya que ponen en cuestión la descentralización (Costamagna, 2007; Guadagni, 2009).

La reforma de la Constitución de 1994 impulsa la autonomía fiscal y financiera de las provincias y de los municipios que recogen las constituciones provinciales. Con ello se reconoce la reducción de las jerarquías internas dentro del país que caracterizaron el modelo centro-periferia dominante en buena parte del siglo XX (Bobbio, 2002). La nueva regulación abre un camino para el ejercicio de las capacidades presupuestarias, administrativas y de gestión con alcance muy diferente de unas provincias a otras y entre los municipios, lo que estimula la mayor participación de los actores locales en las políticas que afectan al desarrollo de los territorios.

En 1983, con la democracia se inicia la descentralización de servicios que históricamente eran jurisdicción exclusiva de la administración del Estado (como son las escuelas y los hospitales). Sin embargo, la transferencia de las competencias, de las funciones y del gasto a las provincias y a los municipios se realizó sin la descentralización de los recursos, lo que ha creado, como en otros países, desajustes entre los gastos y los recursos. Así, a partir de la instauración de la democracia crece de forma continua la asimetría en la distribución de los gastos y los recursos entre las tres administraciones. La proporción que existía en 1984 entre los gastos (64,5% correspondía a la nación; 30,9% a las provincias; 4,5% a los municipios) y los recursos (68,1%; 27,6%; y 4,3%) cambia de forma progresiva durante las décadas siguientes, de manera que en 2002 la asimetría entre los gastos (51,4%; 38,6%; y 10%) y los ingresos (74,4%; 19,7%; y 5,9%) era elevada. La cuestión continúa sin resolverse en la actualidad debido a la dificultad para recomponer las competencias recaudatorias, de un lado, y a la incapacidad de poner en

marcha un sistema eficiente de transferencias, de otro.

Se abre así una vía a la discrecionalidad, ya que el sistema de coparticipación entre las administraciones no se ajusta siempre a criterios objetivos de reparto, periodicidad y automatismo (Guadagni, 2009; Costamagna, 2007). Ante todo, la coparticipación automática en los impuestos nacionales a favor de las provincias, introducida por primera vez en 1935, se ha reducido en los últimos veinte años con una transferencia automática que pasó del 56,6% de la recaudación nacional en 1988 a un 31,7% en 2008. A su vez, en lo que concierne a la coparticipación municipal, el proceso de transferencia resulta complicado porque no se produce de forma automática. Esto se debe a que no se dispone de un estatuto que desarrolle la ley en función de la cual se transfieran los recursos de la provincia a sus municipios, por lo que es necesaria la aprobación de cada parlamento provincial para hacer el procedimiento operativo.

Además, tanto en la transferencia municipal como en la provincial existe un grado elevado de discrecionalidad que limita la autonomía financiera. Por un lado, la administración central del Estado realiza transferencias discrecionales sin que exista una normativa que las regule. Por otro, algunas provincias han creado fondos especiales que utilizan según su mejor criterio para apoyar a los municipios en la financiación de trabajos públicos y para atender las necesidades financieras para la compra de equipamiento y para emergencias. Por lo tanto, el vacío legal en la regulación debilita los controles del gasto público.

8. Los desafíos del desarrollo endógeno de los territorios

Es llamativo el proceso de crecimiento y cambio estructural por el que atraviesa la economía argentina en las últimas décadas. Como ocurrió en los tiempos de la revolución eléctrica, la apertura a la economía internacional y la adaptación de las normas y reglas al nuevo entorno competitivo le han permitido integrarse en la economía internacional y ampliar sus mercados, generando un proceso de transformaciones productivas de largo alcance. En esta ocasión, la respuesta a estos cambios

en el entorno se ha basado en la utilización de sus recursos naturales y humanos, lo que transforma su potencialidad en proyectos empresariales. Se trata de un proceso de valorización de los factores productivos locales inducido por la globalización, y que ha dado lugar a un proceso de desarrollo endógeno en los municipios y provincias.

Se trata de un proceso de transformaciones económicas y sociales en el que participan todos los territorios, los de las áreas centrales pero también los de las periféricas, y en el que cada uno incorpora al proceso productivo sus capacidades económicas a través de emprendimientos diferenciados. Las iniciativas empresariales – sean de producciones agropecuarias, industriales o de servicios– han conseguido articular proyectos en los que se combinan los recursos naturales y humanos con conocimientos y tecnologías, con el objetivo de estimular el rendimiento de las inversiones. La disponibilidad de capacidad emprendedora, local y externa, ha sido el factor decisivo para el éxito de proyectos que están impulsando la internacionalización de la actividad productiva y la presencia de productos locales en los mercados internacionales.

¿Se está asistiendo a un proceso de desarrollo en Argentina que supone cambios radicales en el proceso de acumulación de capital y que marca la diferencia con el modelo anterior? ¿Las inversiones y las iniciativas empresariales están consiguiendo aumentar la productividad y entrar en una dinámica de rendimientos crecientes? ¿La organización de la producción a través de la que se instrumentan las estrategias empresariales genera economías de escala y de diversidad y permite reducir los costos de producción? ¿En qué sentido el desarrollo urbano del territorio propicia las economías de aglomeración y de red? ¿Hasta qué punto la introducción de innovaciones genera la diferenciación de la producción, aumenta la productividad en las empresas y mejora su competitividad en los mercados nacionales e internacionales? ¿El marco institucional genera confianza y contribuye así a la reducción de los costos de producción de las empresas?

El cambio del modelo de desarrollo es un proceso todavía en curso, que no está falto de limitaciones e insuficiencias. Ante todo, conviene señalar que tanto en las actividades productivas como en el sistema financiero existen fallos del mercado que debilitan el desarrollo

(Stiglitz, 1986 y 1989). Como se ha señalado anteriormente, las cadenas de valor de las actividades agropecuarias e industriales están incompletas y además los eslabones que faltan son relevantes. En unos casos se debe a que las inversiones de las empresas multinacionales no han generado valor añadido localmente, al mismo tiempo que provocaron el cierre de explotaciones y empresas locales. En el caso de las actividades industriales, las grandes empresas locales, al utilizar maquinaria y bienes de equipo importados, dirigen sus demandas a las empresas externas y no a las empresas locales. Esto genera el debilitamiento del desarrollo del tejido productivo. Además, las actividades financieras disponen, todavía, de un amplio espacio para el desarrollo de los servicios de capital riesgo y de los mercados de capitales a largo plazo.

El desarrollo urbano parece apuntar a la formación de un sistema policéntrico de ciudades en el que los intercambios entre los centros urbanos y los asentamientos de población formen redes que fortalezcan la dotación de servicios y potencien sus recursos específicos, y hagan más competitivos a las empresas y territorios (Vázquez *et al.*, 2009). Sin embargo, para ello es necesario mejorar la conectividad de los territorios y modernizar el sistema de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Se trata de conseguir una mayor calidad de las infraestructuras como las carreteras y de reforzar el transporte ferroviario y aeronáutico, de manera que los centros de producción estén bien conectados entre sí. En el fondo subyace la necesidad de conseguir un modelo de financiación que sea operativo en la ejecución de los proyectos.

La dinámica de la transformación productiva y del cambio estructural se ve limitada por la lenta difusión de las innovaciones tecnológicas (Freeman y Soete, 1997). Las carencias tecnológicas dificultan el aumento de la productividad, sobre todo en las explotaciones y empresas que producen los cultivos agropecuarios tradicionales y los bienes industriales de bajo contenido tecnológico. Aunque durante décadas la adaptación de tecnologías externas fue suficiente para que las empresas y explotaciones se mantuvieran en el mercado local, en la actualidad la competencia internacional exige profundizar en el cambio estructural, de manera que la producción de bienes intensivos en conocimiento jueguen

un papel creciente en la estructura productiva argentina. Sin embargo, a estas necesidades y nuevas demandas no es posible darle la respuesta adecuada con un sistema de empresas en su mayoría más adaptativas que innovadoras, así como con un Sistema Nacional de Innovación que no es capaz de articular los intereses de las empresas, los centros de innovación y desarrollo y las organizaciones públicas.

Una de las cuestiones clave en el proceso de desarrollo actual de Argentina reside en que el funcionamiento de las instituciones sigue sin despertar la confianza necesaria entre los inversores y los ciudadanos, lo que conduce a unos elevados costos de transacción y de negociación que afectan a la competitividad de las empresas (North, 1994 y 2005). La debilidad institucional afecta los derechos de propiedad, el funcionamiento del sistema financiero –uno de los pilares en la financiación de las empresas y de los particulares– y también afecta la instrumentación de las políticas monetaria y fiscal. La discrecionalidad que el modelo político deja al poder ejecutivo crea inestabilidad en las instituciones políticas que trasciende a las empresas y organizaciones económicas, y que afecta a la descentralización y a la propia autonomía fiscal y financiera de las provincias y municipios.

Todo apunta, pues, a que las estrategias globales y nacionales de las empresas y de los territorios estarían configurando un modelo de desarrollo endógeno, anclado en la cultura económica y social de Argentina. Del mismo modo que en el modelo agroexportador el proceso de desarrollo se articuló alrededor de las capacidades de los territorios; tanto ahora como entonces la disponibilidad de recursos naturales se ha convertido en uno de los factores del crecimiento de los territorios. Pero, a diferencia de entonces, en el momento actual la amplitud del mercado interno supone un atractivo más para que las empresas nacionales y extranjeras inviertan en el país. Si bien las empresas multinacionales juegan un papel relevante en la transformación productiva, las empresas locales han tomado posiciones estratégicas en los mercados interiores y en el proceso de internacionalización de la producción. Esto implica que a la adopción y adaptación de innovaciones procedentes del exterior hay que añadir las innovaciones incrementales locales y, sin duda, la introducción de conocimiento

tácito a través de los recursos humanos en la producción de bienes y servicios. Por último, las provincias y los territorios están recuperando su papel de actores en el proceso de desarrollo. Esto se debe a que durante las últimas décadas el modelo territorial ha cambiado y las relaciones jerárquicas se han transformado y han tomado más presencia las relaciones asimétricas y las redes territoriales.

9. Comentarios finales

El artículo se iniciaba con la constatación de que el modelo económico argentino produce en la actualidad exclusión social y fuertes desigualdades económicas entre los territorios. A continuación, se argumentaba que la integración económica y la modificación del marco institucional habían favorecido que, en todas las provincias, se asistiera a un proceso de transformación productiva basado en las estrategias de inversión y localización de las empresas locales y extranjeras.

Ahora bien, la continuidad del proceso de crecimiento y cambio estructural requiere que las fuerzas que estimulan la acumulación de capital afiancen los rendimientos de las inversiones. No se trata sólo de conseguir la reducción de los costos de producción, el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad de las empresas, mediante formas más flexibles de organización de la producción, la difusión de innovaciones por todo el tejido productivo, la formación de redes de ciudades, y el funcionamiento de normas y reglas que generen confianza en los inversores. Los procesos de desarrollo endógeno alcanzan los mejores efectos sobre la productividad y la competitividad cuando, además, los mecanismos internos del desarrollo interactúan entre sí, evitando que el mal funcionamiento de algunos factores limite la eficacia de los demás.

El punto de fuerza en un país de industrialización tardía como es Argentina reside en que las estrategias empresariales y las decisiones de inversión se orientan hacia los espacios innovadores de las áreas centrales y de las áreas periféricas. Las empresas locales y externas utilizan el potencial de desarrollo de cada territorio para producir bienes y servicios para los mercados nacionales e internacionales. Pero, como se ha indicado anteriormente,

los resultados de las fuerzas del desarrollo son limitados, ya que se producen fallos en los mercados de bienes y servicios, una parte importante del tejido productivo tiene un comportamiento adaptativo ante las innovaciones tecnológicas, y las instituciones económicas y políticas no crean las condiciones suficientes para que se produzca un proceso de desarrollo autosostenido en todos los territorios.

En tiempos como los actuales, de grandes transformaciones y en los que en los territorios se presentan grandes desafíos como erradicar la pobreza y conseguir que el proceso de desarrollo se refuerce en las provincias, conviene tener presente que el Estado y el mercado no son excluyentes sino que son complementarios. Por lo tanto, parece adecuado adoptar una política de desarrollo que redefina la relación entre el Estado y el mercado. Nada mejor, entonces, que combinar las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, y comercial) y de infraestructuras, con las políticas de desarrollo territorial (como las de desarrollo empresarial, de innovación y urbanísticas), diseñadas y ejecutadas por los actores locales de los municipios y de las provincias.

¹ El autor agradece a Oscar Madoery, Elena Saraceno y Jaime Campos los comentarios a un texto anterior.

Territorial Diversity and Endogenous Development in Argentina

1. Introduction

Argentina is a highly developed country with strong social and territorial disparities. As other countries of late industrialization, it is currently going through a process of growth and structural change. Companies and activities located in the most active territories articulate economic dynamics. These guide the process

while they introduce and spread innovations in the production system. Transformations in the accumulation mechanisms are fostering changes in the development model.

The regional issue has played a key role in the development and transformation of Argentine economy from the beginning, when *unitarios* and *federales* designed two different territorial projects. In the early XIX century, during the Industrial Revolution, the current Argentine territory was defined. This implied that the *federales* accepted a territorial organization under the leadership of Buenos Aires, as the cities around its influential area gradually became provinces and the constitutional framework was established. During the technological revolution –between the late XIX century and the early XX century– which took place after the federalization of the city of Buenos Aires, the availability of national resources resulted in the international integration of the economy. At the same time, the territories which were empty or had low population density were gradually occupied and industrialization began. The agro-export model with endogenous characteristics encouraged an increase in territorial diversity. The crisis during the 30s resulted in progressive weakening of federalism in Argentine territories.

With the information revolution, Argentina abandoned the industrial model of import substitution and joined the globalization process. The constitutional change of the early 90s meant the consolidation of the territorial system, and transformations in production affected every territory throughout the use of their development potentials. Regional economies, which had lately joined the development process, also went through a strong adjustment of their production system. This implied long-range economic and social changes which were reflected in the deeper territorial and social inequalities.

The debate on the transformations in production provoked by the current dynamics of the development forces enables the identification of the challenges faced by territories nowadays. This article states that the increasing international integration of Argentine economy and more inter-territorial competition are fostering a strong transformation in the production system. This transformation motivates the endogenous development of the territories

and results in a reorganization of the regional and urban system. However, the transformation process faces considerable flaws related to the existence of market failures in the design of the production system, innovations which spread slowly and institutional instability. This forces a redefinition of the State-market relationship while strengthening territorial development policies.¹

2. Development, globalization and territory

Schumpeter's (1934, 1939) analysis of the development processes is useful in order to understand the transformations in production during the globalization era. He wrote during the early XX century, when the inventions and innovations, which defined the Second Industrial Revolution, restructured production and economic integration broadened with the increase in international trade, the intensification of capital flows and the expansion of multinational companies.

Today, during the information revolution, the theoretical debate focuses, as it did then, in the increase in productivity, as well as in the mechanisms which favour progress and transformations in production (Castells, 1996). After the Second World War, the concept of development (Arrow, 1962; Kuznets, 1966; and Solow, 1956) was related to self-sustained processes of growth and structural change aimed at meeting the needs and demands of the population and at improving their standard of living. These processes also pursue economic and social progress and poverty reduction. In order for this development to be sustainable in the long term, it requires an increase in productivity in every sector.

From this point of view, economic growth is possible with capital accumulation and with the implementation of knowledge and innovations in production processes. The generation headed by Romer (1986) and Lucas (1988) has taken a step forward in understanding productivity's behaviour. They argue that diminishing returns are only one of the possible results of the process of capital accumulation. There are other ways to obtain economic growth when investments in capital goods –including human capital– give increasing returns as a result of innovations and knowledge spreading among

companies, as well as of the establishment of external economies.

However, Schumpeter –after all, an institutional economist– suggested considering development from the bottom, when he argued that the factors which determine development processes are companies, innovations, markets and institutions. Schumpeter holds that the investments of industrial companies are the cause for economic development when they introduce radical innovations. These innovations force the production system, the economy and society into a discontinuous process. In his 1932 article “Development”, Schumpeter (2005) points out that the difference between growth and development is that growth refers to changes in the economic magnitudes such as production, employment, savings and investment, whereas development refers to the changes in endogenous mechanisms which imply a breach in the processes that drive economic and social progress.

This is the reason why companies’ strategies gain an important role in economic development. More competition in markets and the pursuit of investment profitability drive them to adopt the technologies that make the best use of the resources (including intangibles) and the attractions (specific resources) in cities and regions. Therefore, development can be understood as a territorial phenomenon in which those who make investment decisions, are inside the system of institutional, cultural and social relations which define each territory. In other words, production transformations take place in creative territories in which innovative companies and development driving activities establish (Vázquez, 2007).

From the 80s onwards, market integration and more competitiveness have encouraged economic, technological and institutional changes. The changes in tendencies and in demand implied imbalance as regards the existing supply of products, which altered the competitive capacity of cities and regions (not only poor economies but also wealthy economies). The relative increase in production costs (especially of workforce and electricity) affected the production features of companies and farms, which forced industrial and agricultural enterprises to close down, production plants to change location, as well as the increase in

competitive advantages in the most innovative territories. The deconcentration of production activities, the increase in outsourcing and the expansion of services to companies also introduced transformations in the economies and production systems of cities, regions and countries.

The results of the reactions to these new challenges varied according to the specific factors for endogenous development in each territory, among which we should mention the following: the enterprising capacity and the companies’ strategies, the way innovations and knowledge spread throughout the production network, the adaptation and changes of norms and rules in order to meet the needs of organizations and citizens, and the integration of companies, cities and regions in competitive and innovative networks, at national and international scale. The interaction between these mechanisms resulted in increasing investment yields and, therefore, in sustainable development of the territory (Vázquez, 2005).

In short, globalization motivated strategies in companies and territories, which also encouraged transformations in production through development mechanisms and changes in the division of work space, as well as the establishment of a new territorial system at global scale. The response of economic, social and political agents has increased the diversity in the economic and territorial system as well as territorial competitiveness. Consequently, although current global strategies of companies and territories face conflicts, they contribute to the transformations in production and to the development of cities, regions and countries.

3. Development and territorial inequalities in Argentina

The dynamics of Argentine territories, as well as the transformations in their production systems and territorial inequalities are topics which have been thoroughly analyzed (Cao and Vaca, 2006; Gatto, 2008; Ministerio de Planificación, 2008; Romero and Rofman, 1973). Throughout time, the provinces’ position in the regional system has been changing in relation to the mechanisms through which their establishment in the economic system took place,

as well as to the comparative advantages of each territory. Nowadays, a restructuring process for production is taking place in every territory, related to the increasing integration of Argentine economy in international markets.

The Pampa Húmeda (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe and Ciudad de Buenos Aires) is the region comprising the territories which have led, since the late XIX century, the development process through the production of agriculture and stockbreeding goods for international markets. After the crisis of the 30s, these territories concentrated the investments from the process of import-substituting industrialization. The Northwest (Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero and Jujuy), the Northeast (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa and Misiones) and Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan and La Rioja) are the territories of regional economies. These had their own production dynamics which weakened with the victory of Buenos Aires' *unitarios*, and their agricultural undertakings respond to a development model assisted by the central State. Finally, in Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego), the most dynamic territories are gradually included in the production system of the national economy, as the demand on their natural resources increases in national and international markets.

The result of the development process in Argentina has had different effects in the economic and social progress of each of the territories which promoted it. Around the middle of the present decade, production activity and the population were mainly concentrated in the Pampas and Ciudad de Buenos Aires, which produced more than 72% of the GDP and where 62% of the population lived. The territories of the North and Cuyo, on the other hand, had 19% of the GDP and 32% of the population, whereas Patagonia had 9% and 6% respectively, with increasing dynamics.

The estimates around GDP per capita showed severe territorial disparities. While the province of Santa Cruz reached 29,890 dollars in 2004, Santiago del Estero had 4,125 dollars, seven times lower. As Santa Cruz, other provinces doubled the national average: some in Patagonia (such as Tierra del Fuego and Neuquén), whose income comes from hydrocarbon exploitation, and Ciudad de Buenos Aires, gradually losing

its position in the ranking; on the other hand, some provinces in the North and Cuyo (Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, San Juan, Santiago del Estero and Tucumán) did not reach 50% of the national average.

The significant increase in GDP per capita in Argentina during the last decade, with an average growth rate above 8% between 2002 and 2009, has meant an increase in the income level in all provinces, although inequalities remain due to their structural nature (Gatto, 2008). The differences in the welfare of populations are in any case stronger as a result of the worsening living conditions of citizens with low income levels, the increase in poverty and in the accumulated shortage in infrastructure and social equipment in towns and cities (Ministerio de Planificación, 2008).

Social welfare indicators show worsening social conditions in territories undergoing strong processes of structural change. The population and housing census of 2001 showed that the highest levels of unmet basic needs are in the provinces in the North and they range from 18.4% in Catamarca to 28% in Formosa. Poverty indicators also point at the provinces in the North, but they also show there is severe shortage in the interior area of each province, no matter what their development level is. In the first semester of 2008, poverty rates in the North ranged from 24.3% of the population in Catamarca and 35.4% in Chaco, whereas in Ciudad de Buenos Aires the rates were low (7.3%), as well as in Patagonia provinces such as Santa Cruz (3.6%), Chubut (4.6%) and Tierra del Fuego (6.4%). However, poverty rates are high in metropolitan areas in the big cities, such as Gran Buenos Aires, Córdoba and Rosario, where around 75% of the poor population of the country lives.

These disparities in the economic and social welfare add up to the effects of production and increasing urbanization in the environment (Ministerio de Planificación, 2008). Dumping industrial and urban waste is a general practice in the entire country, but it is particularly evident in territories concentrating production activity and population –such as the Río de la Plata's basin–, and this affects activities such as tourism or water supply. Furthermore, there has been soil deterioration in the entire national territory as a result of the intensification of agricultural activities, including traditional

ones. Lastly, progressive deforestation –as that of the provinces of the North– has diminished forest areas during the last two decades, and this has negatively affected biodiversity.

Changes in the results of the process of growth reflect the imbalances which result from the transformations in production in territories inside the national economy (Gatto, 2008; Cao and Vaca, 2006). In the provinces of the Pampas, after a process of production adjustment towards more capital-intensive industrial activities, the production of food goods, long-lasting consumer goods and the automotive industry has regained dynamism. Traditional agricultural activities such as the production of cereal have also improved. What's more, Ciudad de Buenos Aires keeps a diversified production system in which financial services, services to companies and leisure and cultural services have become stronger.

In the provinces of Patagonia, a peculiar transformation in production has taken place with increasing specialization in activities which are natural resources-intensive and capital-intensive. This has gradually reduced the importance of sheep production, while increasing the production of oil and energy goods as well as of the chemical industry, and tourist activities have broadened. In the provinces of the North, such as Santiago del Estero and Chaco (and to a lesser extent Salta and Tucumán), the strong production adjustment focuses on strengthening agricultural activities such as the production of grain, soybean and sunflower, as well as of copper mining in Catamarca.

This strong transformation in production is due to the increase in demand, and especially in international demand (particularly the demand from Latin American partners) for agricultural (such as soybean, cereal, fruit, vegetables and legume) and stockbreeding products, for fuels and energy, for agro-industrial goods (such as oils, flours and wines) and manufacture goods (such as automobiles), which has encouraged local and foreign companies to increase investments and to introduce innovations in local production.

A characteristic feature of the last decade is the increasing bond between provincial production systems and international economy, although the provinces of Santa Fe, Buenos Aires and Córdoba concentrate around 70% of exports (72% in 2007, according to the CEI, 2008),

followed by the territories of the North and Cuyo (19.9%) and Patagonia. The information gathered by the Instituto de Desarrollo de las Economías Regionales (Institute for the Development of Regional Economies) shows that the provinces with exports increasing more than 100% in the last ten years include: San Juan (715%), Jujuy (256%), Catamarca (193%), Santa Fe (182%), Entre Ríos (153%), Córdoba (149%), Corrientes (119%) and Chubut (110%); whereas the provinces with exports increasing less than 50% include: San Luis (38%), Río Negro (36%), La Rioja (34%), Chaco (2%) and Formosa (2%).

4. Business strategies and transformations in production

Changes in the institutional framework during the early 90s, along with market deregulation, privatization of public companies, international openness and the convertibility law, set the foundations for a new economic model (Kosacoff and Ramos, 2010; Craviotti, 2009; Bustos, 2002). More competitiveness and increasing openness in the economy encouraged new strategies for investing and locating companies, modified regional economies' specialization, altered production organization and increased production without reducing social and territorial inequalities.

One of the main features of the current phase in the development process is the integration of Argentine economy in the international economic system through a strong presence of foreign capital in the economy and the internationalization of Argentine production. The increase in foreign investments during the 90s, which goes along with the privatization of public companies as well as the reduction of large national companies, allows multinational companies to use natural resources and have access to the internal market (Bordón, 2010). Their preferential sectors include: the oil industry (33.4% of the direct investments between 1992 and 2000), the manufacture industry (7.1% in food; 6.5% in the chemical industry, rubber and plastics; 4.2% in the automotive industry) and services (in telecommunications, with 8.7%; in bank and financial services, with 11.1%; in electricity, water and gas, with 11.8%).

The internationalization of Argentine

companies, as well, affected 63 companies, of which 11 are very important and employ 45,000 workers (Kosacoff, 1999; Kosacoff and Ramos, 2010). Some of them have followed global strategies, such as Techint and YPF; others pointed at Latin American markets, such as Arcor and Bagó; others have been restricted to Mercosur and neighbouring countries (such as Bemberg, Pérez Compagn and Sancor). These multinational Argentine companies have competed in national and international markets. In some cases, they were sold to foreign investors (Bemberg and YPF, for example); in others, they have strengthened their presence in Latin American markets (such as Techint and Arcor).

However, the process of international integration and of production internationalization also affected agricultural activities (Craviotti, 2009; Possetto and Núñez, 2008; Rofman *et al.* 2008; Kosacoff and Ramos, 2010). On the one hand, the internationalization of Argentine agricultural production expanded towards neighbouring countries with the aim of using natural resources and raw materials from Brazil, Uruguay, Bolivia and Paraguay, as is the case of soybean production. On the other hand, foreign multinational companies producing seeds (such as Monsanto, Dow Chemical, ICI, Bunge or Nestlé) and supermarket chains (such as Carrefour and Wal-Mart) invested in Argentina and the countries in Mercosur. Direct foreign investments encouraged the adoption of technological innovations in agricultural production and the increase in the dimension of exploitations, which favoured production modernization in regional economies, as is the case of wine in Cuyo, sugar and olive in the Northwest, tobacco, rice and cotton in the Northeast.

Global strategies of multinational companies which are put into practice through investment and localization decisions determine the organizational changes in production in Argentina. As Dunning (1993, 2001) points out, the way the local network of foreign companies is organized depends on the aims and motivations for their investments. When the aim is to use the natural resources (as in the mining and oil industries, as well as in agricultural activities) and production is oriented towards exportation, the creation of local added value is usually small. In these cases,

affiliate companies reproduce at a local level the organization of the head office. Their bonds with local production systems are weak, so the results can go no further than the creation of employment, as in the territories of the North and Patagonia.

When the aim is to have access to the national market (and eventually increase exports), affiliate companies can outsource part of their production to local companies. This is the case of the automotive industry in the Pampas (although they can turn to international suppliers) and commercial chains all over the country, which encourage economic integration by allowing the local industry to participate in one of the phases of the value chain controlled by external companies. However, integration can become more complex when affiliates are part of global production and distribution networks. This is the case of Argentine multinational companies (Kosacoff and Ramos, 2010) whose direct investments aim at exploiting the economies of specialization and at obtaining strategic assets such as innovative capacity, organizational structures and the access to distribution channels, in advanced and late-development economies.

The global strategies of foreign and Argentine multinational companies are transforming the organization of production in the territory. However, what happens in the case of national and local companies? On the one hand, large industrial companies have adopted defensive strategies by increasing capital-intensive production and the creation of clusters in increasingly specialized territories (Fritzsche and Vio, 2000). As Kosacoff and Ramos point out in a 2006 essay, when they turn to imports of parts, machinery and equipment goods, in fact, they limit the creation of value chains, because they reduce the demand made to local companies. In cases in which manufacturing development in territories is accomplished through systems of local companies (as in Rafaela), the institutional change of the 90s has evidenced that production organizations based on company networks—with considerable social capital and the strong cooperation of companies and organizations—work efficiently in competitive environments. Therefore, although the international bonds of local production systems and their integration in global chains is a big challenge, it is more

feasible when local networks have already proved their effectiveness (Costamagna, 2000; Ferraro and Costamagna, 2000).

Finally, the increase in competition as a result of the strategies of large companies and of the strong presence of multinational companies in the entire production system, as well as the changes in production organization, have resulted in recession and crisis in the systems of small and medium-sized enterprises and of micro companies. In regional economies and territories specialized in agricultural activities (Rofman, 1999; Gorenstein, 2004), inefficient exploitations have closed (as in the sugar industry in Tucumán or in cotton smallholdings in Chaco), companies have been relocated, the local machinery industry has been replaced by external companies, and services located at small urban centres have decreased. The modernization of agricultural activities transformed the production organization model. The traditional system, based on the physical effort of farmers, was abandoned after the replacement of man with machinery, the knowledge obtained through in-job experience and by self-financing the activity. Another was adopted, with different agents constituting outsourcing networks, with the introduction of new technologies and the establishment of the division between property and work.

After the way out of convertibility in 2002, the transformation process was reinforced as a result of the adjustment of company strategies, especially of local and provincial small and medium-sized enterprises. This happened because they found new business options in the internal market, which encouraged investment and favoured the creation of employment. This response from small and medium-sized enterprises is related to the State's stronger presence, which activated economic dynamics in provinces and territories. Furthermore, as Craviotti (2008) points out the presence of new ventures in small-scale productions, such as apiculture, as well as social economy and cooperativism.

5. Slow expansion of technological innovations in the production network

Argentina's strong production restructuring during the last two decades has taken place

along with technological changes of broad scope in agricultural activities. However, it has not been a generalized phenomenon in the manufacturing industry. The process of adoption and adaptation of new technologies takes place in spite of the weakness of the Sistema Nacional de Innovación (National Innovation System), in those cases where agricultural and industrial activities adopt competitive strategies capable of responding effectively to the challenges created by international openness, increasing competition and convertibility (Anlló *et al.*, 2007; Thorn, K., 2005; Chudnovky, 1999; López, 2002).

From this perspective, the agriculture sector was a successful case, as demonstrated by the production boom in which grain production increased from 40 million tons in the 1995-1996 harvest to around 80 million tons in 2004-2005; milk production increased 50% between 1995 and 2005, and net meat production increased 30%. The triggering factor was the introduction of technology, which included transgenic seeds, machinery, equipment goods and raw materials, in a situation of increasing international demand, favourable prices encouraged by the appreciation of the currency value and the easy access to international credit.

As Bisang *et al.* (2005) point out, the introduction of new technologies modernized agricultural activities, helped to concentrate production, expanded the exports of a few products, strengthened the position of external investors and left traditional farming behind with the social effects mentioned. Therefore, the introduction of new technology provided an opportunity for development to those territories with better natural resources.

However, in the industrial sector –except for multinational companies such as Techint or Sidus group– the technological capacity is still limited, especially in companies which focus on activities of little added value and produce goods which are of low intensity as regards knowledge. In any case, only a few large companies are innovative companies. They frequently have foreign stock holdings and produce machinery and equipment goods, chemical products, electronic equipment or automotive products. As regards micro companies and small and medium sized companies –the sort of companies which define the Argentine production system (with over 99% of the total

amount)–, the introduction of innovations and knowledge is very scarce, especially in traditional activities such as textile production.

Anlló *et al.* (2007) show some of the factors which explain the slow diffusion of innovations in Argentine industry: the small effort of companies to innovate (1.3% of the total sales in 2004); the introduction of built-in technology in imported machinery and equipment goods; companies' little technological cooperation with the other members of the national innovation system; the high number of companies which introduce only incremental innovations in products, and only occasionally adopt process or organizational innovations.

The slow rhythm in the introduction and diffusion of innovations in the production system is related to a poor national innovation system (Thorn, 2005). In Argentina, R&D expenses are low (in 2004 it meant 0.44% of the GDP) and it lies on the participation of the public sector (the private sector finances only 33% of the R&D activities, although this number has increased during the last few years). Human resources are still well qualified compared to the rest of the Latin American countries, although the number of research workers is not enough in order to undertake the research tasks, especially in the private sector (which employs 13% of the research workers in Argentina), and generally they do not have advanced university degrees such as a PhD.

Furthermore, there is not much cooperation between companies and public research centres. Normally, innovative companies have a closer relationship with their suppliers and customers than with the organizations who participate in the National Innovation System, i.e. universities, training centres, public and private laboratories and technology transfer agencies. In fact, as Thorn (2005) points out, there seems to be a strong dissociation between companies' need for knowledge and the interests of research organizations and researchers themselves, which reduces the creation of innovations and their diffusion throughout the production network.

Finally, there are strong technological differences between territories. It is true that –as it was previously outlined– regional economies in the North have taken an important technological step as a result of the introduction of innovations in agricultural activities. However, the innovation

process has been more relevant as regards the numbers in the region of the Pampas, especially in companies and activities which have taken their production to international level. The allocation of public funds, on the other hand, focuses on territories which undertake the most qualitative projects. Therefore, when it comes to federal R&D expenses, 63% was concentrated in the Pampas in 2004 and the R&D expenses per inhabitant ranged between US\$79 per inhabitant in Gran Buenos Aires and US\$4 in Santiago del Estero. What's more, the totals approved by the Fondo Tecnológico Argentino (Argentine Technology Fund) in 2008 showed the technological inequalities –78% was meant for projects in the Pampas, 19% for those projects coming from territories in the North and Cuyo, and the remaining 3% was aimed at Patagonia.

6. A new model of territorial organization

During the last decades, a new way of organizing territories has been defined as a result of economic integration and structural change. The territorial system has become more complex due to the increasing specialization of spaces and the improvement in the bonds with neighbouring countries. Urban networks have been developed and this is turning Buenos Aires into a global city. Medium-sized cities have become stronger, but urban and rural area integration requires increasing connectivity and modernizing transport and communication infrastructures, which implies improving financing (Roccatagliata, 1998).

As globalization spread, Ciudad de Buenos Aires gradually joined the world's system of cities. It is a centre of political power with strong trade relations with the most dynamic global cities, particularly with those in Mercosur and Latin America. It has specialized in banking and financial services as well as in services for companies; the promotion of cultural activities and leisure services has broadened during the last decade. Although advanced segments of the National Innovation System and Argentine multinational companies are located and offer their services there, it cannot be considered a specialized centre in the creation and diffusion of knowledge. During the last decades, the relocation of especially industrial activities

has been to the metropolitan area and Gran Buenos Aires, thus strengthening the polycentric system of the Pampas.

One of the main features of the new model of territorial organization is the fact that in the last decades, medium-sized cities have acquired great dynamism (Michellini and Davies, 2009); not only capital cities, but also other medium-sized cities. This has particularly happened in territories going through a process of strong transformation in production. As regards this, provincial capital cities went through a process which was evidenced in the 1991 and 2001 census: the urban population grew in territories in the Northwest (San Salvador de Jujuy: 29%; S.F. del Valle de Catamarca: 28.1%; Salta: 26%; San Miguel de Tucumán: 12%), in the Northeast (Corrientes: 23%; Resistencia: 20%; Posadas: 25%; Santiago del Estero: 21%; Formosa: 34%) and in Cuyo (San Luis: 39%; La Rioja: 38.1%), as well as in Patagonia and the Pampas (Córdoba: 9.5%, La Plata: 8%; Santa Fe: 6%). The population in other medium-sized cities has also grown, some even more than in the provincial capital city (as in Salta, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero and Mendoza), and some territories have developed, such as Gran Rosario, the location of agricultural activities which have adopted technological innovations and a connection between Argentina and the rest of the world.

In order for the new model of territorial organization to be definitely established, the urban system's connectivity must improve and the transport system must be modernized. Nowadays, the increase in service activities, the gradual integration of companies in international markets and the increase in the population's mobility have created new needs and demands. Their satisfaction requires modernizing transport and communication infrastructures which were designed for another model of production and economic relations (Daus, 1983; Cristini *et al.*, 2002).

Transport infrastructures in Argentina were largely developed during the 60s and 70s and the national paved road network was doubled between 1960 and 1970 (and it increased 50% in the following decades), and their construction followed two different aims (Roccatagliata, 1998). In the Pampas and the Northeast, they were built as the development

process created the need to give products a way out for markets, whereas in Patagonia and the Northwest they were meant for supporting and encouraging the development processes in peripheral territories.

Nowadays, infrastructures are preferably built depending on the location of the production activity, and the entire network revolves around the road. As the railway began losing importance as a means of transportation during the 60s, the truck became the leading means (70% of the merchandise flow of the internal and international markets), whereas the ship followed (22%) and specialized in international trade (82% of the tonnage and 60% of the value). However, the road network lacks the quality for transportation of merchandise and passengers to be efficient. For instance, the road network paving is not enough at a national level, and, above all, at a provincial and municipal level. What's more, the network's condition (including the national network) is far from being good, according to the assessments carried out by the General Department of Roads (Dirección General de Vialidad), which indicate that during the early 2000s, 50% of the municipal network was not paved.

For decades, financing was one of the issues for the construction of the road network. Historically, it had been financed with specific taxes, until the 90s, when the system fell into crisis and the sources of finance had to be broadened. In order to do so, not only were public resources increased, but it was also decided to turn to loans from international organisms and to transfer part of the road network to the private sector for its construction, maintenance and administration. This is the way in which road corridors, integration corridors and related works, as well as bridges (such as the Rosario-Victoria bridge), highways (such as the Buenos Aires-Mar del Plata highway), tunnels and circular roads in cities have been built.

Finally, on the one hand, the new territorial model gave more flexibility to the urban system by strengthening medium-sized cities and integrating Buenos Aires into the global system of cities. On the other hand, it also established Argentine territories in the regional area of the Southern Cone, connecting these with the cities and regions of Mercosur, Chile and Bolivia, through the bioceanic axes and the North-South corridors (Ministerio de Planificación, 2008).

This way, the Atlantic-Pacific corridor allows the articulation around the axis between São Paulo and Buenos Aires of territories and cities of Porto Alegre, Montevideo, Mendoza and Santiago de Chile. Major investment projects are meant to have positive effects on the new organization of the territory.

7. Institutional instability

Argentina began the XX century with an institutional system which was well articulated, with good political institutions which allowed the liberal democracy to work well and with good economic institutions which encouraged the development of the market economy. The rules regulating the behaviour of organizations and economic, political and social agents fell into crisis during the 30s, creating conditions of institutional instability that still exists (Caballero and Gallo, 2008; Di Tella and Zimelman, 1973; Bustos Cara, 2002).

When democracy was re-established in 1983, more than fifty years of military governments and limited democracy came to an end, but this did not solve certain issues such as the division of powers or judicial independence. In fact, the executive power is now able to legislate without the consent of the Congress, through “necessity and urgency decrees” (*decretos de necesidad y urgencia*), and the judiciary can be interfered in their duties by the executive (Alston and Gallo, 2005). What’s more, economic institutions have difficulties because property rights are weak in the face of political intervention (as proved by the bank deposit freeze during the early 2000s) because the political model allows for a discretionary attitude from the executive power. Furthermore, the monetary policy cannot define its own organizational system: the central bank has not gained independence from the executive power, and the financial system, which had been modernized during the 90s, has failed to meet the long-term financing needs of local companies and to respond to the financial needs of the national economy.

This is related to one of the major weaknesses of the economic policy: the way the fiscal policy works, which has led provincial and federal governments to deficit. This happened due to the insufficiencies of a tax system which forced, for instance, the increase in external

debt during the early 2000s and which led to the suspension of the country’s payments. Fiscal insufficiencies have also resulted in imbalances and tension in the relationship between the federal government and the provinces because they question decentralization (Costamagna, 2007; Guadagni, 2009).

The 1994 reform of the Constitution promoted fiscal and financial autonomy of the provinces and municipalities governed under provincial constitutions. As a result, Argentina’s internal hierarchies, which defined the centre-periphery model prevailing during most part of the XX century, were reduced (Bobbio, 2002). The new regulation paved the way for the practice of budgetary, administrative and management capacities, with varying scope between provinces and municipalities. This promoted greater participation of local agents in policies affecting territorial development.

In 1983, along with democracy came the decentralization of services which were historically controlled by the State (such as schools and hospitals). However, the transfer of abilities, roles and expenses to the provinces and municipalities was accomplished without decentralizing resources. As in other countries, this resulted in imbalances between expenses and resources. Consequently, after the establishment of democracy, the asymmetry in the distribution of expenses and resources among the three administrations has grown continuously. The proportion between expenses (64.5% belonged to the nation; 30.9% to the provinces; 4.5% to municipalities) and resources (68.1%; 27.6%; and 4.3%) in 1984 gradually changed during the following decades, which meant that in 2002 the asymmetry between expenses (51.4%; 38.6%; and 10%) and income (74.4%; 19.7%; and 5.9%) was high. The issue is still unsolved today, due to the difficulty in re-establishing collecting capacities, on the one hand, and the inability to set an efficient transfer system in motion, on the other.

This gave way to discretionality, because the system of co-participation between administrations did not always fit objective criteria of distribution, frequency and automatism (Guadagni, 2009; Costamagna, 2007). Above all, automatic co-participation in national taxes, which favoured provinces and was first introduced in 1935, has been reduced during the last twenty years, with an automatic transfer from 56.6%

of the national collection in 1988 to 31.7% in 2008. As regards municipal co-participation, the transfer process turned out more complicated and did not occur automatically. This happened because there is no statute to develop the law which regulates resource transfer from the province to its municipalities, which implies the approval of each provincial parliament in order for the procedure to be effective.

Furthermore, in municipal and provincial transfer the level of discretionality is high, which limits financial autonomy. On the one hand, the State's central administration performs discretionary transfers without the existence of rules to regulate them. On the other hand, some provinces have created special funds, which they use at their discretion, in order to support municipalities when financing public works and to meet their financial needs when buying equipment, as well as for emergencies. Therefore, the legal gap in regulation weakens public expense control.

8. The challenges of the endogenous development of territories

The process of growth and structural change the Argentine economy has gone through during the last decades, is noteworthy. During the years of the electric revolution, opening up to the international economy and adapting the rules and norms to the new competitive environment have allowed Argentina to fit in the international economy and to broaden its markets, thus creating a long scope process of transformations in production. The response to the changes in the environment, was mainly based on the use of natural and human resources, which transforms its potential into business projects. Encouraged by globalization, this process values local production factors and it has resulted in an endogenous development process in municipalities and provinces.

All territories participate in this process of economic and social transformations: those in central areas as well as those on the periphery, and each of them adds their economic capacity to the production process, through differentiated enterprises. Business initiatives—from agriculture, industry or services—have managed to articulate projects which combine natural and human

resources with knowledge and technology, with the aim of fostering investment yields. The availability of business, local and external capacity has been the key factor for the success of projects driving the internationalization of the production activity and the presence of local products in international markets.

Are we witnessing a development process in Argentina that implies radical changes in the process of capital accumulation and that is completely different to the previous model? Are business investments and initiatives managing to increase productivity and to start a yield-increasing dynamics? Is the organization of production, through which business strategies are implemented, creating scale and diversity economies and reducing production costs? In what way does the urban development of the territory foster agglomeration and network economies? To what extent does the introduction of innovations differentiate production, increase productivity in companies and improve their competitiveness in national and international markets? Does the institutional framework build trust and therefore contribute to the reduction of production costs in companies?

The process of transformation of the development model is still in course and does not lack limitations and insufficiencies. Above all, we must highlight that market failures in production activities as well as in the financial system are weakening development (Stiglitz, 1986 and 1989). As we have pointed out above, value chains in agricultural and industrial activities are incomplete; what's more, the missing links are relevant. In some cases, this happened because the investments of multinational companies have not created added value locally and they even caused the closure of local farms and companies. As regards industrial activities, because large local companies use imported machinery and equipment goods, they aim their demands at external companies and not at local companies. This weakens the development of the production system. Furthermore, financial activities still have room for the development of venture capital services and long-term capital markets.

Urban development seems to aim at the creation of a polycentric system of cities, in which the exchange between urban centres and population settlements form networks which strengthen the availability of services and

promote their specific resources, while making companies and territories more competitive (Vázquez *et al.*, 2009). However, to make this possible, it is necessary to improve territorial connectivity and to modernize the transport system and communication infrastructures. It is essential to obtain better quality in infrastructures such as roads and to boost rail and aeronautic transport, so as to assure a close connection between production centres. The key need is to obtain a financing model which allows the implementation of projects in an effective way.

The dynamics of transformations in production and structural change is limited by the slow diffusion of technological innovations (Freeman and Soete, 1997). The lack of technology hinders the increase in productivity, especially in farms and companies of traditional agricultural production and those which produce industrial goods of low technological level. Even though for decades the adaptation of external technologies was enough for companies and farms to remain in the local market, nowadays international competition demands a deeper structural change so that the production of knowledge-intensive goods can play an increasing role in Argentina's production structure. However, it is not possible to respond properly to these needs and new demands if the companies' system is mainly adaptive and not innovative, and if the National Innovation System is not able to articulate the interests of companies, innovation and development centres and public organizations.

One of the key issues in Argentina's current development process lies in the fact that the way institutions work still does not build the necessary confidence among investors and citizens, which leads to high transaction and negotiation costs that affect companies' competitiveness (North, 1994 and 2005). Institutional weakness affects property rights, the way the financial system works (one of the pillars for financing companies and individuals), and also the implementation of monetary and fiscal policies. The discretionality that the political model allows from the executive power has created instability in political institutions, which extends to companies and economic organizations, and which affects decentralization and fiscal and financial autonomy of provinces and municipalities.

Consequently, everything demonstrates that the global and national strategies of companies and territories are shaping an endogenous development model, anchored to Argentina's social and economic culture. As in the agro-export model, in which the development process took place around the capacities of territories, now, also, the availability of natural resources has become one of the factors behind their growth. However, unlike then, now a wider internal market implies another appealing aspect for national and foreign companies to invest in the country. Although multinational companies play a relevant role in the transformations in production, local companies have taken strategic positions in internal markets, as well as in the process of taking production to international level. This implies the need to add to the adoption and adaptation of innovations coming from the exterior, local incremental innovations and, of course, the introduction of tacit knowledge throughout the presence of human resources in the production of goods and services. Lastly, provinces and territories are recovering their role as agents in the development process. This is happening because during the last decades, the territorial model has been transformed and hierarchical relationships have changed, whereas asymmetric relationships and territorial networks have gained more presence.

9. Final comments

The article begins by stating that the current Argentine economic model causes social exclusion and strong economic inequalities between territories. Afterwards, we argued that economic integration and the transformation of the institutional framework has favoured, in every province, a transformation process in production based on the strategies for investment and localization of local and foreign companies.

In order for the growth process and structural change to be continual, the forces which encourage capital accumulation need to strengthen investment yields. It is not enough to manage to reduce production costs, to increase productivity and to improve companies' competitiveness through more flexible ways of organizing production, through the

diffusion of innovations throughout the entire production network or through the creation of city networks and the practice of rules and norms which build confidence in investors. Endogenous development processes give the best results as regards productivity and competitiveness when the internal mechanisms of development interact, avoiding the existence of limited efficiency in some factors, as a result of the failure of the other factors.

The strong point in a country of late industrialization, such as Argentina, lies in the fact that business strategies and investment decisions head towards the innovative spots in central and peripheral areas. Local and external companies use the development potential in each territory for the production of goods and services for national and international markets. However, as we have previously pointed out, the results of the development forces are limited, because failures occur in goods and services markets, most of the production network responds to technological innovations with an adaptive behaviour, and economic and political institutions do not create the best conditions for a self-sustaining development process to take place in all territories.

In times like these –times of big transformations and of territories facing great challenges, such as eradicating poverty and strengthening the development process in provinces– it is important to bear in mind that the State and the market are complementary, and not mutually exclusive. Therefore, the best practice seems to be the adoption of a development policy which redefines the relationship between the State and the market. The best way to do so is to combine macroeconomic policies (fiscal, monetary and commercial policies), as well as infrastructure policies, with territorial development policies (such as business development policies, innovation policies and urban policies), designed and practiced by local agents in provinces and municipalities.

¹ The author thanks Oscar Madoery, Elena Saraceno and Jaime Campos for the comments on a previous article.

Traducción: Carolina Piola

Referencias bibliográficas

- Alston, L. J. y Gallo, A. (2005) “The Erosion of Checks and Balances in Argentina and the rise of Populism in Argentina: An explanation for Argentina’s Economic Slide from the Top Ten”, Working Paper PEC2005-001, University of Colorado.
- Anlló, G., Lugones, G. y Peirano, F. (2007) “La innovación en la Argentina post-devaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro” en: Kosacoff, B. et ál. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Arrow, K. J. (1962) “The economic implications of learning by doing” en *Review of Economic Studies*, n° 29: 155-173.
- Bisang, R., Novick, M., Sztulwark, S. y Yoguel, G. (2005) “Las redes de producción y el empleo” en: Casalet, M., Cimoli, M. y Yoguel, G. *Redes, Jerarquías dinámicas y productivas. Experiencias en Europa y América Latina*, FLACSO-OIT, Buenos Aires.
- Bobbio, L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bordón Ojeda, M. (2010) “La inversión extranjera directa en Argentina. El caso de la inversión española” en *Informes OMAL, Segundo Observatorio de Multinacionales de América Latina*, Asociación Paz con Dignidad, Madrid.
- Bustos Cara, R. (2002) “Los sistemas territoriales. Etapas de estructuración y destrucción creadora en Argentina” en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n° 22: 113-129.
- Caballero, G. y Gallo, A. (2008) “Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000)” en *Revista de Economía Mundial*, n° 20: 99-137.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006) “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial” en *Revista Eure*, n° 95: 95-111.
- Castells, M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Malden.
- CEI, (2008) “Exportaciones Provinciales del año 2007” (mimeo), Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires.

- Chudnovsky, D. (1999) "Science and Technology Policy and the National Innovation System in Argentina" en *CEPAL Review*, n° 67: 157-176.
- Costamagna, P. (2000) "Rafaela, una experiencia pionera de desarrollo económico local en Argentina" en Aghon, G., Alburquerque, F. y Cortes, P. (eds.) (2000) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, CEPAL y GTZ, Santiago de Chile.
- Costamagna, P. (2007) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*, ILPES CEPAL, Santiago de Chile.
- Craviotti, C.V. (2009) "Dinámicas Territoriales pampeanas y microemprendimientos agrarios en sujetos vulnerables" en *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, n° 156: 151-172.
- Cristini, M., Moya, R. y Bermúdez, G. (2002) "Infraestructura y costos de logística en la Argentina" Documento de Trabajo, n° 75, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- Daus, F. A. (1983) *El subdesarrollo latinoamericano*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Di Tella, G. y Zimelman, M. (1973) *Los ciclos económicos argentinos*, Paidós, Buenos Aires.
- Dunning, J. (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- Dunning, J. (2001) *Global Capitalism at Bay?* Routledge, Londres y Nueva York.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000) "Entorno institucional y desarrollo Productivo Local. El caso de Rafaela", Documento LC/BUE/R 246. CEPAL, Buenos Aires.
- Freeman, C. y Soete, L. (1997) *The Economics of Industrial Innovation*, The MIT Press. Cambridge.
- Fritzsche, F. y Vio, M. (2000) "Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Revista Eure*, n° 76: 25-45.
- Gatto, F. (2008) "Crecimiento económico y desigualdades territoriales" en Kosacoff, B. (ed.) (2007) *Crisis, recuperación económica, y nuevos dilemas. La Economía Argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Gorenstein, S. (2004) "Transformación productiva e instituciones del mundo rural en Argentina" (mimeo) CONICET, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Guadagni, A.A. (2009) "El pacto Fundacional aún pendiente: La Coparticipación Federal de los impuestos", Informe especial, n° 4003. *Econometría S. A.*, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1999) "El caso argentino" en Chudnovsky, D. Kosacoff, B. y López, A. (eds.) (1999) *Las multinacionales latinoamericanas: su estrategia en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2010) "Tres fases de la internacionalización de las empresas industriales argentinas. Una historia de pioneros, incursiones y fragilidad" en *Universia Business Review*, Primer cuatrimestre: 56-75.
- Kuznets, S. (1966) *Modern Economic Growth*. Yale University Press, New Haven.
- López, A. (2002) "Industrialización sustitutiva de importaciones y Sistema Nacional de Innovación: un análisis del caso argentino" en *Redes*, vol. 10, n° 19: 43-85.
- Lucas, R.E. (1988) "On the mechanics of economic development" en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1: 129-144.
- Michellini, J. y Davies, C. (2009) "Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino", Documentos de trabajo n° 5, Gedeur, Madrid.
- Ministerio de Planificación (2008) Plan estratégico territorial, Buenos Aires.
- North, D. C. (1994) "Economic performance through time" en *American Economic Review*, n° 83 (3): 359-368.
- North, D. C. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey.
- Possetto, M. y Núñez, S. (2008) "Cadenas de valor en el sector agroindustrial en la provincia de San Luis" (mimeo), Universidad Nacional de San Luis.
- Roccatagliata, J. A. (1998) *Geografía Económica de Argentina*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Rofman, A. B. (1999). "Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales" en *Revista Realidad Económica*, n° 162: 107-136.
- Rofman, A., García, A., García, L., Lampreabe, F., Rodríguez, E. y Vázquez Blanco, J.M. (2008) "Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad" en *Revista Realidad Económica*, n° 240: 97-132.
- Romer, M. P. (1986) "Increasing returns and long run growth" en *Journal of Political Economy*, n° 94: 1002-1037.
- Romero, L. y Rofman, A. (1973) *Sistema*

- socioeconómico y estructura regional en Argentina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, (primera edición en alemán, 1911).
- Schumpeter, J. A. (1939) *Business Cycles*. New York: McGraw-Hill.
- Schumpeter, J. A. (2005) "Development" en *The Journal of Economic Literature*, XLIII (1): 108-120.
- Solow, R. (1956) "A contribution to the theory of economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, n° 78: 65-94.
- Stiglitz, E. J. (1986) "The new development economics" en *World Development*, n° 14 (2): 257-265.
- Stiglitz, E. J. (1989) "Financial markets and development" en *Oxford Review of Economic Policy*, n° 5 (4): 55-68.
- Thorn, K. (2005) "Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina" Informe, Banco Mundial, Washington.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. (2007) "Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo" en *Revista Cultura Económica*, n° 69: 38-57.
- Vázquez Barquero, A., Seisdedos, G. y Lacalle, M.C. (2009) *Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Alejandro E. Bunge: una visión de la Argentina

JAVIER VILLANUEVA

Revista Cultura Económica
Año XXVIII • N° 77 /78
Septiembre 2010: 73-77

1. La advertencia de un visionario

El Ingeniero Alejandro E. Bunge, destacado miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, fue uno de los analistas más profundos, innovadores y certeros de los temas relacionados con el crecimiento de la economía argentina. Con excelente preparación profesional, gran dedicación y especial interés fue intentando, en el desarrollo de sus numerosas publicaciones, aclarar los problemas económicos y sociales que, según él, fueron afectando al país y sumergiéndolo, a través de los años, desde 1908 en adelante, en un doloroso y decepcionante “estado estacionario”. Ciertamente, muchas de sus reflexiones y sugerencias se podrían haber aplicado en etapas posteriores del país.

Las preguntas de fondo que se fue planteando se relacionaban “schumpeterianamente” con la definición específica de cuáles eran las causas que daban apoyo a los frenos económicos que retenían al país en forma repetidamente estacionaria y le impedían lograr poner en marcha los deseables y esperados movimientos “dinámicos” de crecimiento. El problema, remarcaba Bunge, era que no se había “renovado el modelo (previo) adaptándolo a las nuevas dimensiones y al nuevo género de vida del país” (Bunge, 1920).

Teniendo en cuenta las repetidas causas que frenaban al país, Bunge buscaba incentivar el desarrollo de capacidades innovadoras eficaces para definir y llevar adelante las orientaciones más adecuadas para lograr un deseado y exitoso crecimiento dinámico. En los párrafos que siguen efectuaremos unas breves referencias respecto de algunos de los temas clave propuestos por Bunge en sus encaminadas reflexiones.

2. Una economía basada en el conocimiento

Apoiado en sus experiencias y reflexiones personales y en los estudios que realizara en Alemania y, especialmente, teniendo en cuenta los creativos aportes de F. List, Bunge buscaba con vigor y voluntad de aplicación cuáles eran los avances y cuáles las superaciones de obstáculos que pudieran ayudar al país a desligarse del negativo “estado estacionario” que lo retenía pegado a las propuestas sostenidas en el pasado económico. Entre los ejemplos de avances económicos concretados en el contexto internacional, Bunge solía mencionar los lugares alcanzados por Estados Unidos y frecuentemente decía: “estamos llamados a un proceso económico idéntico al de los Estados Unidos de Norteamérica” (Bunge, 1921).

La clave central de sus valiosas reflexiones era que el país, antes que nada, debía lograr disponer de un conocimiento claro, verdadero, alejado de intereses y apoiado en la información necesaria, respecto de todos los problemas que lo mantenían estancado, sin tener en cuenta las condiciones y perspectivas que pudieran realmente existir. La ciencia y las técnicas podían ser unos buenos aliados para concretar la definición de logros dinámicos y positivos para el país.

El examen directo y bien informado de los hechos y de las condiciones necesarias para pasar de una “economía normativa” a una “economía positiva” debía convertirse en un verdadero “motor dinámico” para poner en marcha las decisiones adecuadas para lograr los avances necesarios. Dentro de este contexto de reflexiones, Bunge remarcaba la necesidad de persistir en algo que señalaba,

era poco apreciado en el país: el desarrollo de frecuentes, profundas y sólidas investigaciones. Pero, según él, el país carecía de los hábitos para ello. En *La Economía Argentina* (Bunge, 1930-1938, Vol. I) insistía en señalar que “el dato económico preciso y numérico, la investigación positiva en el orden histórico y estadístico de la economía nacional, eran considerados aquí, hasta hace poco, como tareas subalternas, de difícil tecnicismo, de excesiva paciencia y más o menos innecesarias.” Sin embargo, para salir del estancamiento lo que había que lograr era el desarrollo en la economía nacional de las “fuerzas creadoras” necesarias, basadas en un conocimiento científico, realista y bien informado (Bunge, 1927).

Un tema importante, mencionado en sus trabajos, estaba relacionado con la necesidad en el país de una reforma apropiada del sistema educativo a través de la cual se lograran establecer los caminos aptos para alcanzar y difundir un mayor realismo. Todo ello podía lograrse, decía Bunge, promoviendo tanto el desarrollo de nuevas tecnologías como el avance de las especialidades requeridas para alcanzar una mayor eficacia y una dedicación apropiada en todas las prácticas y métodos de producción.

Asimismo, las nuevas orientaciones que pudieran establecerse en el sistema educativo debían acordar el apoyo necesario a los procesos de investigación realista, requeridos en el campo económico. Había, entonces, que “despertar el interés por la realidad y conocerla” (Bunge, 1940).

Además de ello, la nueva educación imaginada por Bunge, debía contribuir a lograr la superación de un rechazable y persistente sentimiento de inferioridad nacional que ponía injustificables límites a los avances culturales, morales y creativos del país. Para todo esto era imprescindible “vigorizar” a la nación mejorando los procesos administrativos y políticos y concretando el logro de una mayor eficiencia, lealtad y convergencia en todos los ámbitos e intereses de la nación.

3. Un sistema productivo variado e integrado a América del Sur

En lo que se refiere específicamente al sistema productivo, Bunge señalaba que

“había llegado el momento de orientar el esfuerzo nacional, en forma enérgica y clara, hacia el perfeccionamiento de la producción, multiplicando sus cultivos, no en extensión, sino en variedad, explotando las minas, aumentando los rendimientos y ampliando y creando la producción de manufacturas” (Bunge, 1930-1938, Vol. III).

La combinación más deseable era lograr avances de eficiencia en el desarrollo de una agricultura “activa y variada” y el avance de una manufactura eficiente, activa y amplia. Con respecto a las manufacturas, aceptaba la posibilidad de acordar una protección limitada y relacionada con los avances de eficiencia que se lograran concretar.

Sobre los temas de producción, decía en su discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas: “El día que hayamos aprendido a fomentar la explotación de nuestras minas, de nuestras yerbas, de nuestro arroz, [...] de nuestras industrias de elaboración, de la propia materia prima, de nuestros transportes [...]: ese día habremos iniciado la segunda etapa de nuestro progreso” (Bunge, 1927).

Entre sus ideas importantes, Bunge había considerado la conveniencia de integrar al país en una “Unión Aduanera del Sur” (Bunge, 1929). Inicialmente planteaba la formación de una unión con países como Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay. La idea final era la de lograr la concreción de una “excepcional diversidad de la producción para un futuro próximo” (Bunge, 1929).

4. Conclusión

Hemos procurado establecer brevemente en los párrafos previos algunos de los aportes de ideas y propuestas relacionadas con los temas económicos que el Ing. Bunge fue planteando con seriedad e inteligencia a lo largo de su carrera profesional. Quisiéramos señalar, finalmente, que además de su aporte en el plano de la ciencia económica, Bunge mostró también a la largo de toda su vida, una constante preocupación social nutrida por su militancia en el campo católico. Como lo demuestran sus discursos, sus textos y sobre todo su extensa acción como funcionario gubernamental, Bunge luchó siempre por mejorar las condiciones

de vida y los problemas de ocupación de las familias obreras del país. Esto muestra que el brillante conjunto de sus ideas económicas no se apoyaban únicamente en su capacidad científica sino en la visión social cristiana que siempre lo inspiró, estimuló y orientó.

Alejandro E. Bunge: a vision of Argentina

1. The warning of a visionary

Alejandro E. Bunge, who was a prominent member of the National Academy of Economic Sciences, was one of the more profound, innovative and accurate analysts of the issues related to Argentine economy's growth. Endowed with an excellent professional education, along his numerous publications, he passionately devoted to enlighten the economic and social problems that, according to him, were driving the country from 1908 onwards into a painful and disappointing "steady state". Certainly, many of his ideas and suggestions are useful to understand not only his own times, but also later stages of the country's historical evolution.

The fundamental questions that he raised were related in a "Schumpeterian" sense with the causes that gave support to the economic brakes that were repeatedly holding the country in a stationary state and prevented it from achieving the desired start to the expected "dynamic" growth movements. The problem, Bunge remarked, was that we had "not renewed the (previous) model adapting it to the new dimensions and new lifestyle of the country" (Bunge, 1920).

Due to the repeated causes that hindered the country, Bunge seek to encourage the development of effective innovative capabilities to define and carry out the most appropriate guidelines to achieve a desired and successful dynamic growth. In the following paragraphs we will carry out a brief reference to some of the key issues proposed by Bunge in his well oriented reflections.

2. An economy based on knowledge

Leaning on his experiences and personal reflections and on the studies undertook in Germany and, especially, taking into account the creative contributions of F. List, Bunge sought with energy and will of application which ones were the progresses and advances that could help the country to withdraw from the negative "steady state" that kept it tied to the proposals based on the past economic growth. Within the examples of specific economic developments in the international context, Bunge used to mention the place reached by the U.S. and often said: "We are called to an economic process identical to the one of the United States" (Bunge, 1921).

The central key to his valuable insights was that the country, above all, had to achieve a clear, true, objective and supported by the necessary information on all the issues that kept it stagnant, regardless the conditions and prospects that may actually exist. Science and technology could be good partners to reach dynamic and positive achievements for the country.

Direct and informed examination of the facts and conditions necessary to move from a "normative economics" to a "positive economics" must become a true "dynamic engine" to implement the right decisions in order to achieve the necessary progress. Within this context of reflection, Bunge emphasized the need to persist in something that he thought was little appreciated in the country: namely, the development of consistent, deep and sound research. However, in his opinion, the country lacked the habits to do so. In his book *La Economía Argentina* (Bunge, 1930-1938, Vol. I) he insisted on saying that "the precise economic and numerical data, the positive research on the historical and statistical order of the national economy, were considered here, until recently, as menial tasks of difficult technicalities, excessive patience and more or less unnecessary." However, in order to break the deadlock it was necessary, in his opinion, to develop the necessary "creative forces" of the national economy, based on a scientific, realistic and well informed knowledge (Bunge, 1927).

An important issue mentioned in his work, was related to the need in the country

of a reform of the educational system through which it would be possible to establish and disseminate the appropriate means for attaining a greater realism. This could be achieved, argued Bunge, by promoting both the development of new technologies and the advancement of the specialties required to achieve greater efficiency and a proper dedication in all practices and production methods. Besides, the new guidelines that could apply in the educational system should include the necessary support to the realistic research processes required in the economic field. It was necessary, then, to “awaken the interest in reality and to know it” (Bunge, 1940).

In addition, the new education imagined by Bunge should contribute to overcome a persistent sense of national inferiority that sets unjustifiable limits on the cultural, moral and creative progress country. In order to reach these aims it was essential “to invigorate” the nation by improving the administrative and political processes and by achieving greater efficiency, loyalty and convergence in all areas and interests of the nation.

3. A varied and integrated to South America production system

In regard specifically to the production system, Bunge stated that “it was time to guide the national effort, vigorously and clearly, to the production improvement, multiplying its crops, not in breadth but in variety, exploiting mines, increasing yields and expanding and creating manufacturing output” (Bunge, 1930-1938, Vol. III). The most desirable combination was making progress of efficiency in the development of an “active and varied” agriculture and the advancement of an efficient, active and wide manufacture. With respect to manufacturing, Bunge accepted the possibility of agreeing on a limited protection linked to the progress of efficiency achievements.

On the issues of production, he stated in his introduction speech to the National Academy of Economics: “The day we learn to encourage the exploitation of our mines, of our grass, of our rice [...] of our processing industries of raw material itself, of our transport [...]: that

day we will have begun the second stage of our progress” (Bunge, 1927)..

Among other of his important ideas, Bunge had considered the desirability of integrating the country into a *Customs Union of the South* (Bunge, 1929). He initially proposed the formation of a union with countries like Chile, Bolivia, Paraguay and Uruguay. The final idea was to achieve the realization of an “exceptional diversity of production in the near future” (Bunge, 1929).

4. Conclusion

In the previous paragraphs we sought to establish briefly some of the contributions in ideas and proposals on economic issues that Alejandro Bunge considered seriously and intelligently throughout his career. We would like to note, finally, in addition to his contribution in terms of economics, that Bunge also showed throughout his life, a constant concern for social issues nurtured by his activism in the Catholic camp. As it is evidenced in his speeches, writings and especially in his extensive action as a government official, Bunge always fought to improve living conditions and to solve the problems of occupation of the country’s working families. This shows that the brilliant set of his economic ideas was not only based on his scientific capabilities but also on his Christian social vision that always inspired, encouraged and guided his spirit.

Referencias bibliográficas

- Bunge A. E. (1930-1938) *La Economía Argentina* (Vol. I, II, III, IV).
- Bunge A. E. (1920) *Los problemas económicos del presente* (Vol. I y II).
- Bunge A. E. (1940) *Una nueva Argentina*, Hyspamerica, Buenos Aires.
- Bunge A. E. (1921) Conferencia en el Instituto Popular de Conferencias de Buenos Aires, julio de 1921.
- Bunge A. E. (1929) “Una gran unidad económica de la Unión Aduanera del Sud” en *Revista de economía argentina*.
- Bunge A. E. (1932) Conferencia: “La independencia económica argentina”,

- Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Bunge A. E. (1927) Discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- de Imaz, J. L. (1974) "Alejandro E. Bunge, economista y sociólogo" en *Desarrollo Económico*, vol. 14.
- González Bollo, H. (2004) "La formación intelectual de A. E. Bunge" en *Revista Valores*.
- Llach, J. J. (2004) "Alejandro Bunge, la *Revista de Economía Argentina* y los orígenes del estancamiento argentino" en *Revista Valores*.
- López, V. F. (1927) *Discurso del Sr. Académico, A. Bunge*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. 19 de agosto de 1927.
- Villanueva, J. (1972) "El origen de la industrialización argentina" en *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 47.

Reseñas de libros

ÉTICA, ECONOMÍA, FINANZA GLOBALE.

Alfredo Luciani, Librería Editorial
Vaticana, Ciudad del Vaticano, 2008.

136 pp.

ISBN: 978-8-8209-8130-3

El libro *Etica, Economia, Finanza Globale* (*Ética, economía y finanzas globales*), escrito por Alfredo Luciani y publicado en 2008 por la Librería Editorial del Vaticano, es un aporte para iluminar la economía y las finanzas desde las enseñanzas de la Iglesia Católica. Teniendo en cuenta aspectos técnicos pero sin perderse en ellos, la obra ayuda a reflexionar con seriedad y profundidad sobre la economía y las finanzas. En la base hay un llamado a vivir la economía, las finanzas y el trabajo desde la caridad, porque sólo de ese modo cumplirán sus fines propios.

La obra está dividida en dos partes. La primera de ellas, “La visión cristiana de la economía” desarrolla los fundamentos del libro en cuatro capítulos. La segunda –“Ética y finanzas”– más directamente relacionada con la problemática contemporánea de las crisis económicas y los mercados financieros internacionales. El libro incluye una breve sección de Apéndices en cuatro partes, y una conclusión de seis puntos cierra la obra.

El estudio de Luciani persigue dos propósitos: el primero, iluminar el problema económico social desde los valores morales, especialmente manifiestos en las Sagradas Escrituras y la Tradición, tanto en los Padres como en los documentos pontificios. El segundo propósito es el de ser una guía para la acción, una ayuda para encontrar soluciones fundadas no sólo sobre un análisis técnico sólido sino, también,

sobre una visión del hombre y la sociedad que responda al ideal de la caridad política.

Los primeros dos capítulos de la primera parte son un repaso de la evolución histórica del pensamiento económico y financiero. Cada época presenta situaciones diversas pero los principios morales para evaluarlas son los mismos. El primer capítulo repasa el pensamiento económico-social en la Antigüedad. Desde la “edad de oro” de la que hablan los poemas más antiguos hasta los primeros siglos de la Iglesia, el autor se ocupa de revisar el pensamiento del mundo griego (especialmente Platón y Aristóteles), el romano y el hebreo. En ese contexto el cristianismo aportó una renovación, un cambio de perspectiva para pensar en los bienes y en el trabajo como dones de Dios al servicio del prójimo. El segundo capítulo de la primera parte hace un recorrido desde la estructura económica medieval hasta el capitalismo, marcando la diferencia entre el régimen feudal y sus estructuras y las de la época Moderna, donde el sistema de mercado marcó una ruptura, positiva en algunos aspectos y negativa en otros.

El tercer y último capítulo de la primera parte es una reflexión importante en vistas a lo que ocupará la segunda sección, más directamente relacionada con la problemática económica y financiera de nuestra época. Luciani subraya que, según la Doctrina social de la Iglesia, no debe haber separación entre ética y economía, a pesar de que entre ellas exista autonomía. Los fines de la sociedad y del individuo –la justicia social y la iniciativa entre otros– deben ser el principio y el fin de la economía. El bien común es la razón de ser del Estado y la autoridad política, y

en ese contexto la rentabilidad o el ejercicio del poder son fines de segundo orden. La propiedad privada, derecho constitutivo de la sociedad, está subordinada al derecho primero y fundamental de la destinación universal de los bienes, y por eso se convierte en un deber de solidaridad. La empresa se concibe como una institución al servicio de todas las personas relacionadas con ella, y la noción de Estado se ilumina desde la subsidiariedad y la caridad.

La segunda parte comienza recordando los fundamentos de una reflexión cristiana sobre el dinero y las finanzas. En el capítulo I de la primera parte y de manera realmente interesante, Luciani repasa distintas parábolas donde Jesús hace referencia a la relación de los hombres y los bienes: el pez y la moneda de plata (Mt 17, 24-27), las parábolas del Reino como el tesoro escondido y la perla (Mt 13, 44-45), la escena donde María, hermana de Lázaro, limpia los pies del Señor con un caro perfume (Jn 12, 1-8), y otros. El autor pone especial atención en la parábola de los talentos (Mt 25, 26-30). Las riquezas son negativas cuando no son un medio sino un fin, cuando no están al servicio de los hombres sino que se usan para satisfacer nuestro egoísmo y nuestra avaricia. Como todos los dones que recibimos de lo alto, también las riquezas son un talento. Un don para hacer fructificar en la justicia, y sobre todo en la caridad.

Sigue una extensa consideración sobre la doctrina de los Padres de la Iglesia en relación con la economía y la sociedad, en el capítulo II. Con lenguaje fuerte los Padres reivindican la exigencia de la justicia, de la correcta distribución de la riqueza y los bienes creados por Dios, que han sido destinados a toda la familia humana. Condena la usura y alaban las riquezas como medio para ayudar al más necesitado, medio que se vuelve inicuo si se utiliza para satisfacer el propio egoísmo. Entienden que el trabajo es un deber que nace de la caridad.

Después de estas consideraciones de doctrina y tradición, Luciani se ocupa directamente de la situación actual de los mercados financieros internacionales. En efecto, el capítulo III de la segunda parte pone su atención en el desarrollo acelerado del mercado financiero en la segunda mitad del siglo XX y en los problemas éticos suscitados. No perder el contacto con la economía real ni con las necesidades de todos los implicados es un deber para la gestión

financiera, que está subordinada al desarrollo integral de la sociedad. Como ha dicho Juan Pablo II, “la opción de invertir en un lugar más que en otro, en un sector productivo más que en otro es siempre una *opción moral y cultural*” (*Centesimus Annus*). Los capitales financieros no necesitan someterse al patrón de la máxima rentabilidad sin considerar opciones menos rentables pero favorables en otros aspectos como el humano y el social.

El último capítulo de la segunda parte se ocupa de los temas anunciados en el Prólogo y la Introducción. Luciani comienza por retomar las líneas de las Sagradas Escrituras y el Magisterio actual. Ya el Concilio Vaticano II, en su constitución pastoral *Gaudium et Spes*, advertía contra el peligro de que el desarrollo económico se abandonara al arbitrio de unos pocos, e insistía en su necesaria orientación al bien común. La cuestión ética no es un aspecto extrínseco añadido a la fuerza a las dimensiones económicas, sociológicas y políticas de las finanzas sino un modo de evaluarlas y volverlas significativas para la acción humana y el desarrollo social.

Para evitar quedarse en una discusión de principios, superando así el aparente divorcio entre fe y vida cotidiana, Luciani da una serie de consejos: vivir la propia profesión con responsabilidad como respuesta al Cuerpo místico de Cristo; trabajar la virtud de la prudencia para descubrir la oportunidad o inconveniencia de cada situación; la ventaja de tomar decisiones no en forma individual sino colegiada; no tomar la maximización de la renta como criterio único de inversión; no ser partícipe de actividades irregulares o ilícitas; contribuir al bien común invirtiendo en actividades que lo favorezcan de modo más directo. No hay que olvidar que “las inversiones de capital buscan siempre un justo y razonable índice de rentabilidad”, sin el cual no tendrían sentido y no podrían sostenerse.

La crisis financiera de los Estados Unidos ocupa un lugar preponderante en este último capítulo. Reclama una reconsideración global de toda la acción económica tal como ha sido concebida en los últimos años, y también de los estilos de vida insostenibles que ha determinado el capitalismo financiero actual. Desde el momento en que hablamos del capital y del mercado como si fuesen realidades independientes, se precipitan una cantidad de

errores destructivos. Perdemos de vista que el mercado no es una suerte de gran conciencia única gobernada por leyes inexorables sino un conjunto de personas tomando decisiones en base a sus prioridades. Es cierto que los negocios no son filantropía, pero también es cierto que su propio dinamismo –indiferente a cuestiones éticas– no necesariamente asegura la estabilidad y los buenos resultados para el conjunto de las personas relacionadas o para la sociedad. La Iglesia propone tres series de medidas: una mejor reglamentación de los mercados financieros, operadores del sector que vuelvan a ubicar la economía real en el centro, ahorristas que se resistan a la sirena del máximo rendimiento.

La Conclusión merece ser comentada. Luciani resume los puntos más importantes de un proyecto social que armonice ética y economía: la centralidad de la persona humana en las organizaciones, el aspecto ético y no solamente técnico de la economía, la exigencia de sentido que contiene la moral –antes de

ser un mero conjunto de reglas a observar–, la necesidad de utilizar las riquezas en vistas al progreso de la humanidad, la tutela de los pobres como fundamento ético de una economía de progreso social, donde el principio del bien común debería dominar la estructura de los presupuestos y la atención a los países menos favorecidos.

La obra de Luciani es un aporte valioso a la discusión sobre la situación contemporánea de la economía, el mercado financiero y su relación con la sociedad. Logra poner en evidencia que la economía, las empresas, los mercados y las finanzas no pueden ser evaluados sólo con herramientas técnicas, porque detrás de ellos siempre hay personas que toman decisiones en función de sus prioridades. Esas prioridades están llamadas a ser iluminadas desde una visión humana integral, que respete al individuo pero que también tenga en cuenta el bien común y los principios de subsidiariedad y solidaridad. La Iglesia Católica puede aportar una visión de este tipo.

Juan Francisco Loitegui