

LAS INSTITUCIONES EXTRACTIVAS Y SU IMPACTO EN ARGENTINA

Periodos de crecimiento e instituciones extractivas
que perpetuaron la desigualdad en Argentina.
Desde el modelo agroexportador (1880) hasta la crisis de 2001

Raúl Volker

COLECCIÓN UAI – INVESTIGACIÓN

UAI EDITORIAL

teseo 

LAS INSTITUCIONES EXTRACTIVAS Y SU IMPACTO EN ARGENTINA

Raúl Volker

Las instituciones extractivas y su impacto en Argentina

**Periodos de crecimiento e instituciones extractivas
que perpetuaron la desigualdad en Argentina.
Desde el modelo agroexportador (1880) hasta la crisis de 2001**

Colección UAI – Investigación

UAI EDITORIAL

teseo 

Volker, Raúl

Las instituciones extractivas y su impacto en Argentina. Periodos de crecimiento e instituciones extractivas que perpetuaron la desigualdad en Argentina. Desde el modelo agroexportador (1880) hasta la crisis de 2001 / Raúl Volker. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2022.

228 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-350-6

1. Instituciones Políticas. 2. Economía Argentina. I. Título.
CDD 339

© UAI, Editorial, 2022

© Editorial Teseo, 2022

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233506

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son
responsabilidad exclusiva del/los autor/es.



EBOOK



Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Dr. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rectora Académica: Dra. Ariana De Vincenzi

Vice-Rector de Gestión y Evaluación:

Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Investigación: Dr. Mario Lattuada

Vice-Rector de Extensión Universitaria:

Dr. Fernando Grosso

Vice-Rector de Administración: Dr. Alfredo Fernández

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas:

Dr. Martín Olivar

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Dra. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Dr. Alejandro BOTBOL

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación* TESEO - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°: 26.899 sobre *Repositorios digitales*

institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Índice

Introducción	15
1. Las instituciones en la economía política	21
1.1. Las instituciones	21
1.2. Las ideas centrales	25
1.3. Instituciones políticas e instituciones económicas	31
1.4. La importancia de las instituciones en el desarrollo económico	36
2. Las instituciones en Argentina	51
2.1. La calidad institucional: antecedentes de América Latina	51
2.2. La importancia histórica de las instituciones en Argentina.....	53
2.3. Caracterización de los periodos relevantes	62
2.4. Evolución de las instituciones en la historia argentina	108
3. Análisis del caso argentino bajo la teoría de por qué fracasan los países	143
3.1. Desarrollo económico de Argentina	143
3.2. Posibles causas del fracaso de Argentina	161
3.3. La explicación institucional	163
4. Conclusiones	187
4.1. Contexto del siglo XIX	189
4.2. Modelo agroexportador (1880-1930)	191
4.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)	192
4.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)	194
4.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)	197
4.6. Retorno de la democracia (1983-2001)	198
Reflexiones finales	205
Bibliografía	213

Introducción

Las instituciones pueden ser definidas como las reglas que gobiernan y moldean la vida política y económica de un país. A la vez, dichas instituciones pueden ser formales o informales. Para el institucionalismo de North (1993), ambas son objetos de estudio. Las primeras son las constituciones, los códigos, las leyes, los contratos y demás elementos, generalmente plasmados por escrito, de la pirámide jurídica que rige la vida de una comunidad, mientras que las segundas pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales, normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas, acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como “cultura”. Por lo anterior, conocer el sistema institucional de un país implica no solo el estudio de sus instituciones formales, sino que exige el análisis de las convicciones, los valores, los principios o las creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen su inaplicación.

Las instituciones pueden ser políticas o económicas. Las políticas son las reglas que gobiernan los incentivos en la política. Determinan las formas en que se elige el gobierno y cuáles son los derechos conferidos a los gobernantes. Puede darse el caso de que la distribución de poder sea estrecha y sin restricciones, entonces las instituciones políticas son absolutistas. En contraste, pueden distribuir el poder en la sociedad en general y estar sometidas a restricciones, estas instituciones son pluralistas. Son las instituciones políticas las que determinan las correspondientes

instituciones económicas de calidad y, desde luego, la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos.

Acemoglu y Robinson (2006) sostienen que las instituciones políticas que son lo suficientemente centralizadas y pluralistas son inclusivas. Cuando cualquiera de estas condiciones falla, se consideran extractivas. La institucionalidad extractiva concentra el poder en manos de pocos, es construida para extraer recursos de muchos para una minoría que usa los recursos para consolidar sus posiciones de poder político y son incapaces de proveer incentivos para la actividad económica.

En el presente trabajo, *Las políticas extractivas y su impacto en Argentina*¹, se pretende realizar un análisis de la creación y evolución de instituciones en Argentina en un periodo prolongado de tiempo, y observar si dicha institucionalidad se ubica en el orden de las extractivas o inclusivas. Además, se pretende observar y entender cómo dichas instituciones pueden explicar el nivel de desarrollo alcanzado por el país.

Para ello se toma como base el análisis que hacen Daron Acemoglu y James Robinson en su libro *Por qué fracasan los países*. Ellos argumentan que los países ricos son ricos porque tienen instituciones políticas y económicas inclusivas, mientras que los países pobres lo son porque tienen instituciones económicas y políticas extractivas. Para demostrarlo, realizan un ejercicio que mezcla la economía comparada con el análisis histórico, especialmente centrado en el carácter de las instituciones, las condiciones

¹ Este libro es el resultado de la tesis doctoral en Ciencias Económicas “Las políticas extractivas y su impacto en Argentina: Periodos de crecimiento e instituciones extractivas que perpetúan la desigualdad en Argentina. Desde el modelo agroexportador (1880) hasta la crisis del 2001”, realizada por Raúl Volker bajo la dirección del Dr. Roberto Carro Paz y aprobada en junio de 2022 en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina.

políticas y las económicas. Rechazan las teorías anteriores, especialmente de Max Weber, que establecía como únicas explicaciones del diferente crecimiento de las sociedades las características del territorio, los factores geográficos, el clima y los elementos culturales, así como aquellas teorías que se sustentan en la ignorancia de los líderes que deben adoptar las decisiones.

Cabe mencionar que la institucionalidad extractiva puede generar cierto grado de crecimiento, pero ello no es sostenible dada la inestabilidad por la lucha del poder político concentrado y por las limitaciones a la innovación, ya que no hay incentivos económicos para hacerlo. Por lo tanto, la forma más segura y sostenible de lograr desarrollo económico es contando, como base, con instituciones inclusivas fuertes.

Robinson, Torvik, & Verdier (2006) destacan que las instituciones económicas inclusivas crean las oportunidades y los incentivos necesarios para promover la energía, la creatividad y el espíritu empresarial en la sociedad, y cita como ejemplo a la economía de Estados Unidos del siglo XIX, que logró ser la más innovadora de la época. En el corazón de este suceso, estaba el sistema de patentes que le daba la oportunidad a cualquier persona de tomar una patente para proteger los derechos de propiedad intelectual. Estos derechos podían ser defendidos en el sistema legal y creaban incentivos para innovar.

Las instituciones económicas extractivas, por su parte, no generan incentivos. Sin embargo, hay países que escogen este tipo de instituciones a través de un proceso político. Es decir que las instituciones económicas extractivas de un país se desarrollan porque sus instituciones políticas son extractivas.

Con respecto del análisis temporal de las instituciones que se realizará en el presente trabajo, cabe destacar que

Acemoglu y Robinson (2013) hacen referencia a la coyuntura crítica como puntos de quiebre históricos debidos a eventos de gran magnitud que alteran el balance político y económico en una o varias sociedades. Sin embargo, estos acontecimientos no actúan aislados. Los conflictos relativos a la distribución de los ingresos o, en un sentido más amplio, del poder y del control de las instituciones son constantes en todas las sociedades y generan pequeñas diferencias, aunque dentro de un mismo diseño de las sociedades. Estas variaciones menores, si bien son importantes, corresponden a diferencias institucionales iniciales que pueden dar origen a muy distintas respuestas. No obstante, ante coyunturas críticas, hacen que el curso de las sociedades pueda diferir radicalmente.

Las instituciones no solo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico (North, 1993).

Se desarrolla la presente investigación en el marco del estudio y la aplicación de las teorías sobre la relación entre el desarrollo económico y las instituciones. Para ello se lleva a cabo un análisis histórico institucional entre los periodos 1880 y 2001 en Argentina, determinando si el sistema utilizado corresponde a instituciones políticas y económicas inclusivas o extractivas, además de observar los resultados obtenidos en materia de desarrollo.

El objetivo de la investigación fue determinar si en Argentina las instituciones políticas y económicas existentes entre 1880 y 2001 fueron de carácter inclusivo o extractivo y cómo impactaron en el desarrollo económico del país, sobre la base de la teoría de Acemoglu y Robinson.

Se trabajó además en conocer las distintas teorías económicas sobre la relación de las instituciones y el desarrollo de un país, en estudiar distintos hechos históricos de Argentina que generaron la consolidación de las

instituciones y sus implicancias y en determinar si las instituciones argentinas fueron mayoritariamente extractivas o inclusivas y su relación con el desarrollo económico.

En el curso de la investigación, se sostiene la hipótesis de que la falta de desarrollo sostenido de la Argentina tiene su causa en el carácter mayoritariamente extractivo de las instituciones políticas y económicas entre 1880 y 2001, y, para un análisis más ordenado de los hechos históricos de Argentina sobre instituciones, se determinó el estudio de seis periodos que fueron desarrollados en el capítulo 2:

- Contexto del siglo XIX.
- Modelo agroexportador (1880-1930).
- Industrialización por sustitución de importaciones y Estado de bienestar (1930-1945).
- Peronismo: dos primeros gobiernos, proscripción y tercer gobierno (1945-1976).
- Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983).
- Retorno de la democracia (1983-2001).

Las instituciones en la economía política

1.1. Las instituciones

Douglass North define a las instituciones de la siguiente manera:

Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente concebidas que moldean la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico [...]. El propósito de las reglas es definir la forma como se juega el juego.

Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones.

[...]. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria... En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elección de los individuos (North, 1993, pp. 3-5).

Como puede observarse en la definición de North, la ciencia económica se ha interesado históricamente por estudiar distintos aspectos de las instituciones y su interacción con otras variables, ya que pueden definir el comportamiento de los individuos y, por ende, explicar el rumbo que toman los países.

Es así que, dentro de la literatura económica, se utiliza el concepto “institución” para definir la forma en que se relacionan los seres humanos de una determinada sociedad o colectivo, buscando el mayor beneficio para el grupo. Son los usos, los hábitos, las costumbres y las normas por los que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo. El beneficio de la institución es mayor cuanto más eficiencia genere en la economía y más minimice los costos de transacción y de información (Miró Rocasolano, s.f.)

Gandlgruber (2003) explica que las instituciones son categorías fundamentales del análisis económico, no solamente por su importancia en el comportamiento individual, sino también por su contribución en la construcción de los principales esquemas de coordinación de las economías modernas como las empresas o los mercados. Cada sociedad se caracteriza por un conjunto de arreglos institucionales específicos que pueden fomentar, pero también frenar los procesos que sustentan la creación de riqueza y bienestar.

El objetivo que se tiene es que una institución promueva el comportamiento previsible social. Para ello, es necesario que los agentes esperen los comportamientos y resultados que la institución promueve, creando estructuras con capacidad de *enforcement*². En este punto, se generan dos perspectivas según Alonso (2001); una es que las instituciones sean tomadas como restricciones exógenas a los agentes, que condicionan las conductas esperables y que requieren la existencia de un tercero que las imponga. En este caso, el proceso de *enforcement* se considera costoso. La otra perspectiva es que se produzca un proceso de *self-enforcement*³ donde las instituciones sean vistas como

² Capacidad de realización y ejecución.

³ Capacidad de autoejecución.

parte del equilibrio estratégico. Cada agente toma la estructura como dada y encuentra que la mejor de las opciones es seguir el comportamiento que la institución define.

A lo largo de la historia, se crearon instituciones para imponer un orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía, definen el conjunto de elección y determinan los costos de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica. Evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías solo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura se va modificando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive (Bour, 2015).

En otros términos, Alonso (2001) destaca tres grandes funciones que poseen las instituciones en una sociedad:

- Función regulativa: ya que las instituciones imponen restricciones al comportamiento social a través de las reglas y las sanciones.
- Función normativa: porque las instituciones implican sistemas normativos que establecen lo deseable.
- Función cognitiva: las instituciones median entre el entorno el individuo, permitiéndoles interpretar lo que sucede.

El estudio de las instituciones extiende significativamente el alcance de la teoría económica en ámbitos de análisis importantes, como la coordinación y organización de las actividades de los actores económicos, el papel de

los incentivos en las decisiones individuales y colectivas, la recepción y el procesamiento estructurado y asimétrico de información, el conocimiento, la innovación y el aprendizaje como fundamentos para el cambio continuo de las economías, la formación contextualizada de mercados y de economías de mercado, la influencia de marcos legales, regulativos y normativos sobre el desempeño económico, etc. (Gandlgruber, 2003).

Las instituciones pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son creadas, como, por ejemplo, lo son las constituciones, o pueden simplemente desarrollarse informalmente con el paso del tiempo, como en el caso de las normas sociales, las convenciones y los códigos morales (Galiani, 2006).

Para North (1993), son objetos de estudio tanto las formales como las informales. Las primeras son las constituciones, los códigos, las leyes, los contratos y demás elementos, generalmente plasmados por escrito, de la pirámide jurídica que rige la vida de una comunidad, mientras que las instituciones informales pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales, normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas, acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como “cultura”.

Las instituciones informales son relevantes por sí mismas y, coyunturalmente, pueden ser más importantes incluso que las formales. Como evidencia, se argumenta que una misma constitución o marco legal produce resultados diferentes o inclusive opuestos en diversos países, debido a su distinta cultura. Lo importante, en última instancia, no es tanto la legislación formalmente vigente, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social que

generalmente corresponden a la ley escrita, pero pueden no hacerlo.

Cuando las instituciones formales cambian y las reglas informales no lo hacen, pueden generarse incongruencias y, por lo tanto, tensiones entre ellas. Las reglas informales surgen con la cultura y cambian de manera más lenta, de forma incremental, y el hombre tiene poco control sobre ellas en el corto plazo, al igual que en su aplicación y cumplimiento, que siempre es imperfecto o incompleto y solo puede ser sancionado socialmente. Una institución informal puede contradecir e imponerse sobre una o un conjunto de reglas formales.

North (1993) conjetura que una institución informal de uso generalizado y persistente puede convertirse en institución formal con el paso del tiempo y con la transición de una sociedad simple a una más compleja. También se pueden dictar reglas formales para limitar o tratar de acotar las instituciones informales.

Por lo anterior, conocer el sistema institucional de un país implica no solo el estudio de sus instituciones formales, sino que exige el análisis cuidadoso de las convicciones, los valores, los principios o las creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen su inaplicación.

1.2. Las ideas centrales

Douglass North fue premio nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel, por su investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales. North se interesó particularmente por la relevancia que

pueden tener las instituciones en el desarrollo económico de un país. Sostiene que los factores políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales; los grupos que ocupan posiciones sociales dominantes son los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan cambios institucionales. Contrastó y confirmó esta hipótesis con casos de historia contemporánea estadounidense y de la historia europea desde la Edad Media hasta la Revolución Industrial.

Para North (1993), las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Siguiendo a North, Glaeser *et al.* (2004) agregan que dichas restricciones tienen que ser razonables, permanentes y durables.

Para explicar la necesidad de poner límites a la interacción humana mediante instituciones, North (1993) utiliza las herramientas de la teoría de los juegos. Los individuos que son maximizadores de su riqueza hallarán que resulta fructífero cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre las estrategias de los otros jugadores en el pasado, y cuando el número de jugadores es reducido. Pero, a la vez, es difícil que el juego se mantenga cuando no se repite (o hay un final del juego), cuando se carece de información sobre los otros jugadores, y cuando hay muchos jugadores. Por lo tanto, los jugadores estarán tentados a no cooperar con otros jugadores.

Definir y hacer cumplir acuerdos de intercambio cuesta recursos. Aunque todos tengan la misma función objetivo, como, por ejemplo, maximizar beneficios de la empresa, las transacciones requerirían recursos sustanciales; pero, si se agregan individuos que maximizan su riqueza e información asimétrica sobre lo que se intercambia o sobre la conducta de los agentes, los costos de transacción

resultan un factor crítico del rendimiento económico. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo pactado (en forma conjunta con la tecnología empleada) determinan el costo de hacer una transacción. Las instituciones efectivas aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de desertar, usando términos de teoría de los juegos (Bour, 2015).

Las instituciones importan económicamente porque determinan los costos de transacción o negociación, que en las economías modernas son altos y crecientes, y porque también afectan los costos de transformación, determinando en gran medida la estructura productiva de un país.

Todo intercambio tiene un costo de transacción consistente en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales que se intercambian, más el costo de vigilancia y garantía de cumplimiento del intercambio, más un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición vigilancia y garantía del intercambio. El costo o descuento por incertidumbre hace referencia al tema crucial de la seguridad de los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho de propiedad (London, Straguzzi, & Poinso, 2003).

Las instituciones afectan los costos de transformación, pues, cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad, la inseguridad resultante no se traduce solo en mayores costos de transacción, sino en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos a largo plazo. Con derechos de propiedad inseguros, barreras a la entrada y restricciones monopolistas, los empresarios maximizadores tenderán a adoptar horizontes a corto plazo, a invertir poco capital fijo, y las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión.

Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados que ofrecen las instituciones en la sociedad, en muchos casos estas no evolucionan. Una de las causas puede ser que no se han establecido las instituciones fundamentales que den lugar a organizaciones viables y rentables. Según North (1993), se debe incluir una estructura legal efectiva y un sistema de tribunales para hacer cumplir los contratos que a su vez dependan del desarrollo de instituciones políticas que creen la infraestructura necesaria. En su ausencia, no existen incentivos para cambiar el sistema.

Dentro del estudio de instituciones de North, las organizaciones son un eslabón muy importante de la sociedad y de las instituciones. La eficiencia y equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones. Ambas conforman el sistema total de restricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Al perseguir sus objetivos, las organizaciones son la fuente primaria de cambio institucional (Bour, 2015).

Así, las características esenciales para que se produzca un cambio institucional son las siguientes:

- La interacción prolongada de instituciones y organizaciones en un estado económico de escasez y, por consiguiente, de competencia es clave.
- La competencia obliga a las organizaciones a invertir continuamente en capacidad y conocimientos para sobrevivir. Los tipos de habilidades y de conocimientos que adquieran darán forma a las percepciones en evolución sobre oportunidades y, por lo tanto, sobre las elecciones que alterarán en forma incremental a las instituciones.

- El contexto institucional dictará los tipos de capacidades y de conocimientos que serán percibidos comprometiendo el máximo pago.
- Las percepciones derivan de las construcciones mentales de los jugadores.
- Las economías de gama (sobre la demanda), las complementariedades, y las externalidades de red de una matriz institucional hacen que el cambio institucional sea mayormente incremental.

Se puede observar que, desde el plano teórico, una muy buena fundamentación sobre las relaciones entre instituciones y desempeño económico sigue siendo actualmente la aportada por el neoinstitucionalismo histórico de North (1993), que ha sido construida desde una teoría del comportamiento humano, combinada con una teoría de los costos de transacción y una teoría de la producción. Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía y que el desempeño diferencial de estas está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan. Son los marcos institucionales los que inducen al estancamiento, al éxito y a la declinación económica.

Se debe tener en cuenta, según Alonso (2001), que la realidad bajo estudio cuenta con agentes de decisión no coordinada, pero sí interdependientes; cada individuo posee racionalidad limitada. Existen verdaderos costos de transacción y fricciones en la economía, además de sucesos imprevisibles. Por lo tanto, es necesario promover una estructura de interacción social que resulte más predecible, para reducir la incertidumbre y facilitar la coordinación.

Como puede observarse, la estructura de una institución es compleja, ya que está formada por elementos formales y no formales, elementos simbólicos, relaciones sociales y materiales. Esta estructura define una serie de

incentivos y penalizaciones que permiten articular el comportamiento social y las acciones colectivas.

En este contexto el papel del Estado es clave. La aparición de una agencia con capacidad para hacer cumplir efectivamente los contratos interpartes es el punto de partida de la institución estatal. Primariamente, la importancia del Estado radica en su función de garantizar los contratos entre las partes jugando el papel de una tercera parte imparcial. Existiendo el Estado como garante de estos, se incrementan las posibilidades de intercambio y aumentan las ganancias que surgen de los contratos. A la vez, el Estado provee a la sociedad de un conjunto de instituciones que defienden los derechos individuales y protegen a los individuos contra el abuso de aquel (London, Straguzzi, & Poinso, sobre North [1993]).

Sin embargo, con el gobierno surge otro problema, que es quién controla al gobierno. Si este no está sujeto a límites, puede a su vez confiscar los bienes de los individuos y cambiar de políticas debido a fines diversos. En este punto son importantes las instituciones políticas: los derechos individuales bien protegidos se refuerzan en la democracia, restringen las situaciones oportunistas y proveen de mayor seguridad y confianza a los individuos, por lo que crean, de este modo, condiciones para el desarrollo de los mercados. La idea de North (1993) es que el crecimiento es posible a pesar de los mercados imperfectos y de las fallas del Estado, siempre y cuando se puedan ir corrigiendo las políticas, sencillamente porque se tienen los mecanismos que lo permiten.

1.3. Instituciones políticas e instituciones económicas

A nivel global, una matriz institucional efectiva tiene instituciones económicas y políticas como partes esenciales. Una política de desarrollo exitosa requiere comprender la dinámica del cambio económico si se desea que las políticas aplicadas tengan las consecuencias buscadas. Un modelo dinámico de cambio económico involucra como parte integral de ese modelo un análisis político ya que este hace aplicar las reglas formales (Bour, 2015).

Las instituciones políticas determinan el contexto en que se emprenden las acciones clave del gobierno. Las políticas deben ser analizadas tanto en el marco de instituciones gubernamentales como en institutos independientes. El rol de las instituciones de educación superior con una sólida tradición de investigación es otra parte vital del proceso de análisis y evaluación de políticas (Galiani, 2006).

Las instituciones políticas son un determinante clave del resultado ya que prevalecen por sobre las económicas, las preceden. Son las reglas que gobiernan los incentivos en la política. Determinan cómo se elige el gobierno y quién tiene derecho a hacer qué. Si la distribución de poder es estrecha y sin restricciones, entonces las instituciones políticas son *absolutistas*. En contraste, las que distribuyen el poder en la sociedad en general y están sometidas a restricciones son *pluralistas*.

Por su parte, las instituciones económicas se comprenden en un contexto de una estructura de derechos de propiedad bien definidos y la presencia de mercados funcionales y de oportunidades contractuales para los agentes económicos. Este pensamiento puede explicar las diferencias de renta entre países básicamente porque una buena institución económica incentiva la acumulación de capital

físico y humano, como también el desarrollo y descubrimiento de nuevas tecnologías. Por sí sola, una buena institución no logra un incentivo económico para lograr una mejora tecnológica, son todos los factores que la rodean, como los derechos de propiedad y el mercado, los que hacen posible este avance.

Una de las principales funciones que deben cumplir las instituciones económicas es servir de intermediario entre los agentes económicos en las relaciones de contrato; estas instituciones se denominan “contractuales”. Otras instituciones se deben encargar de controlar a los gobiernos y grupos de poder para que no caigan en el abuso; a estas se las denomina “de derecho de propiedad”. Mientras que las contractuales controlan las relaciones horizontales, las instituciones de derecho de propiedad controlan el poder de manera vertical.

Existen estudios realizados por Acemoglu y Robinson que afirman que las más relevantes de las instituciones son las relacionadas a los derechos de propiedad, ya que el poder es más propicio de ser abusado por grupos de élite o el gobierno y su expropiación tiene mayores consecuencias sobre la inversión, el desarrollo y las mejoras económicas que si el abuso se realizara entre firmas.

1.3.1. Instituciones extractivas e inclusivas

Las instituciones políticas y económicas que son elegidas por la sociedad pueden ser inclusivas y promover el crecimiento económico, o extractivas para obstruirlo. Ello significa que la elección de las instituciones por parte de los ciudadanos es crucial para el intento de comprender las razones del éxito y el fracaso de los países.

Dicha clasificación se hizo muy evidente en los estudios de Acemoglu y Robinson, que han tomado notoriedad

en los últimos tiempos, ya que centran su explicación del crecimiento económico de una nación en función del desarrollo de sus instituciones y las políticas que allí se llevan a cabo.

Para Acemoglu y Robinson (2013), las instituciones inclusivas fomentan el desarrollo, la inversión y la productividad, mientras que las extractivas buscan únicamente proveerse de recursos sin alentar la inversión. Los países pobres en general poseen instituciones extractivas cuyos gobernantes están preocupados en obtener recursos para perpetuarse en el poder y solucionar los problemas corrientes que no requieren mucha profundidad, sin miras al futuro. En cambio, las instituciones inclusivas generan prosperidad porque fomentan la tecnología y la productividad. La habilidad de las instituciones inclusivas radica en promover la innovación tecnológica, invertir en la gente, y movilizar los talentos y las habilidades de un gran número de individuos. Esto es fundamental para el crecimiento económico. La elección de las instituciones extractivas está signada por el legado de un colonialismo que buscaba solo recursos hoy sin importar el futuro.

Acemoglu y Robinson (2006) se refieren a las instituciones políticas que son lo suficientemente centralizadas y pluralistas como instituciones políticas *inclusivas*. Cuando cualquiera de estas condiciones falla, se hace referencia a las instituciones políticas *extractivas*.

A su vez, las instituciones económicas *inclusivas* deben revestir características de libertad empresarial, contractual, movilización de las personas y de libre cambio. Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben fomentar dicha actividad y promover el aumento progresivo y sostenible de la productividad y de la prosperidad, dentro de un marco en el cual el derecho a la propiedad privada es crucial y en el que la mayoría de los ciudadanos

pueda disfrutar de todas estas prerrogativas (Peraza Darias, 2017). Las instituciones económicas inclusivas posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades. Para serlo, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos, además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar. Las instituciones económicas inclusivas fomentan la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica. El Estado está inexorablemente entrelazado con ellas, como responsable de la ley y el orden, de garantizar la propiedad privada y los contratos y, a menudo, como proveedor clave de servicios públicos. A su vez, estas necesitan al Estado y lo utilizan.

Por otro lado, las instituciones económicas *extractivas* son aquellas que poseen propiedades opuestas a las inclusivas. Son extractivas porque tienen como objetivo capturar rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto.

Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y políticas. Las instituciones económicas están indefectiblemente determinadas por el sistema político y este viene dado por la sociedad en los países democráticos; en otros, como en los sujetos a la ideología comunista o nazi, son impuestas por una élite.

Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una pequeña élite y limitan a pocos el ejercicio de este poder. Las instituciones económicas luego se estructuran por esta élite para extraer los recursos del resto de la sociedad. Las económicas extractivas, de este

modo, naturalmente acompañan a las políticas extractivas. En cambio, las instituciones políticas que reparten el poder en la sociedad y lo limitan, es decir, las inclusivas, van acompañadas de las económicas inclusivas.

La hipótesis de Acemoglu, Johnson, & Robinson (2001), en esencia, decía que las instituciones económicas eran la causa fundamental de los diferentes patrones de crecimiento económico. Y esta hipótesis se basaba en que son las propias personas las que deciden organizar sus sociedades de tal manera que prosperen. Algunas formas de organizar sociedades alientan a la gente a innovar, a correr riesgos, a ahorrar para el futuro y a ofrecer bienes públicos. Estas son económicamente exitosas cuando tienen “buenas” instituciones económicas. Deben respetarse los derechos de propiedad para la sociedad, de forma que todos los individuos tengan un incentivo a invertir, innovar y participar de la actividad económica. También debe haber cierto grado de igualdad de oportunidades en la sociedad, incluida la igualdad ante la ley.

A lo largo de la historia, una gran mayoría de naciones ha sido, y todavía es, capturada por instituciones extractivas, y una minoría ha evolucionado hacia instituciones inclusivas, que conducen hacia la senda del crecimiento y del desarrollo económico. Y aunque luce obvio que todo el mundo, incluso hasta un dictador depredador, debería estar interesado en crear instituciones económicas que apunten a la prosperidad, el problema fundamental se genera en que obligatoriamente habrá disputas y conflictos sobre el tipo de instituciones económicas que una sociedad se debe procurar, de donde surgirán ganadores y perdedores. Acemoglu y Robinson destacan acerca de mantener la prosperidad lo siguiente:

El crecimiento no es solamente un proceso de más y mejores máquinas, y de más y mejores personas con estudios, sino

también es un proceso transformador y destabilizador asociado con una destrucción creativa generalizada. Por lo tanto, el movimiento solamente avanza si no queda bloqueado por los perdedores económicos, que prevén que perderán sus privilegios económicos, y por los perdedores políticos, que temen que erosione su poder político (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 109).

Los autores analizan en su obra cuáles son las implicancias en el desarrollo de las naciones bajo las instituciones políticas extractivas y, en este sentido, argumentan:

... El desarrollo y la prosperidad económica están asociados con las instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza [...].

Cuando el desarrollo llega con instituciones políticas extractivas, pero en lugares en los que las instituciones económicas tienen aspectos inclusivos, como el caso de Corea del Sur, siempre existe el peligro de que las instituciones económicas se vuelvan más extractivas y se detenga el crecimiento (Acemoglu & Robinson, 2013, pp. 115-120).

1.4. La importancia de las instituciones en el desarrollo económico

1.4.1. Causas endógenas y exógenas del crecimiento y el bienestar

Es de destacar que, a lo largo de las décadas, los economistas fueron centrando sus estudios en distintos motivos por los que los países crecían o no. Es decir que, dentro de la teoría del desarrollo, hubo una evolución de los paradigmas. Entre 1950 y 1970, el núcleo fundacional de esta teoría estuvo basado en que el motivo por el cual los países se mantenían pobres tenía que ver con su incapacidad para generar el ahorro requerido para invertir. Sin embargo, entre las décadas del 80 y el 90, los estudios intentaron establecer que la causal era la aplicación de políticas

incorrectas. Entre los años 90 y 2000, las teorías más fuertes se centraron en que los países pobres carecían del marco institucional requerido para promover el desarrollo.

Por lo tanto, existen diferentes causas para explicar el crecimiento de un país, las cuales, según Acemoglu y Robinson (2006), se pueden clasificar según cuatro tipos de hipótesis: “suerte”, “geografía”, “cultura” e “instituciones”. Según Peraza Darias (2017), las primeras tres se estiman que son las hipótesis que más han argumentado los sociólogos para explicar los orígenes de la pobreza y la prosperidad, pero, según el estudio de Acemoglu y Robinson (2006), no funcionan.

La primera hipótesis hace referencia a los modelos donde existen varios equilibrios posibles, argumentando que es difícil entender por qué un país elige la situación óptima y otro no; se habla de ignorancia de los gobernantes. Acemoglu y Robinson (2013) examinan los casos de Ghana, México y, por contraste, EUA, y concluyen que el obstáculo principal para la adopción de políticas que fomentarían el crecimiento económico no es la ignorancia de los políticos, sino los incentivos y los límites a los que se enfrentan desde las instituciones políticas y económicas de sus sociedades.

En la hipótesis de que la geografía es una causa para explicar el desarrollo, entran en juego los análisis de la latitud de las regiones, su distancia en relación con el trópico y la influencia del clima en el esfuerzo humano.

El filósofo y político francés Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755), observó la concentración geográfica de la prosperidad y la pobreza, y propuso una explicación según la cual los habitantes de los climas tropicales tendían a ser holgazanes. No se esforzaban en el trabajo, ni innovaban, razón por la que eran pobres (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 67).

El economista Jeffrey Sachs sigue la misma línea de pensamiento y agrega que hay dos factores adicionales, como el impacto de las enfermedades tropicales, que merman la productividad del trabajo, y el suelo tropical, que no permite desarrollar una agricultura productiva. Por lo tanto, los climas templados poseen una ventaja relativa frente a las zonas tropicales o subtropicales (Peraza Darias, 2017). Sin embargo, Acemoglu y Robinson (2013) demuestran con ejemplos que esta no es una explicación válida: las ciudades divididas por la frontera de México y Estados Unidos, las dos Coreas, las dos Alemanias antes de la caída del muro de Berlín.

En relación con la hipótesis de cultura, es más amplia la discusión, ya que los valores, las creencias y las preferencias de los individuos influyen en las decisiones económicas de distintas maneras y en diferentes momentos. Uno de los grandes referentes fue Max Weber, destacado sociólogo alemán. Muchos opinaron que los africanos eran pobres porque no poseían una buena ética del trabajo, creían en la brujería y la magia y se resistían a las nuevas tecnologías occidentales. O que la cultura china y los valores del confucionismo eran perjudiciales para el desarrollo económico, aunque ahora la importancia de la ética del trabajo como motor del crecimiento en China, Hong Kong y Singapur haya tomado gran relevancia (Peraza Darias, 2017).

Acemoglu y Robinson (2013) destacan que es cierto que las normas sociales están relacionadas con la cultura e importan y pueden ser difíciles de cambiar y, en ocasiones, apoyan diferencias institucionales. Sin embargo, los aspectos de la cultura que suelen destacar (religión, ética nacional, valores africanos o latinos) no son importantes para comprender el desarrollo y por qué persisten las desigualdades en el mundo. Realmente, hay poca relación entre la religión y el éxito económico.

Por último, la hipótesis de las instituciones es el bastión sobre el que se apoya el análisis de los autores al analizar que las leyes, regulaciones, políticas y reglas de juego afectan a la economía vía incentivos a la inversión.

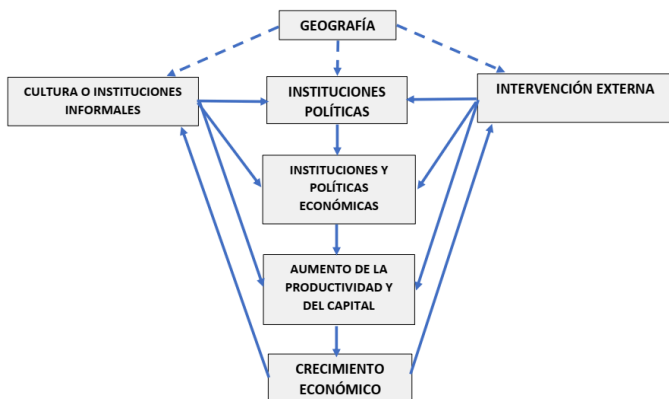
Según los autores, la suerte, la geografía y la cultura no son causas endógenas; no cabe duda de que la suerte y la geografía no lo son, pero cualquiera se puede preguntar por qué la cultura no es endógena si surge del intelecto colectivo de las sociedades. Es por este hecho, que sea producto del intelecto colectivo de las sociedades, por lo que se puede tomar como exógena, no se crea la cultura de un momento para otro, es una formación social que se engendra en periodos pasados y una acción impuesta que debe llevar a cabo el individuo.

A su vez, las instituciones son endógenas, es decir, están determinadas por las sociedades de cada país por medio de sus decisiones colectivas, pero, como es esperable, no todos coinciden en esa elección, por lo que hay un conflicto de intereses por cuál institución implementar.

La respuesta depende del poder político, o sea, el grupo que tenga un mayor poder político impondrá el conjunto de instituciones que prefiera (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001). Es de esperar, por lo tanto, que las prácticas de “trasplante institucional” no resulten efectivas, por la mencionada endogeneidad de las instituciones. No existen instituciones óptimas de carácter universal, se debe buscar entre las diversas alternativas, dependiendo del contexto (Alonso, 2001).

Bandeira (2009) recrea un marco conceptual de las causas del desarrollo económico, tomando en parte la literatura mencionada anteriormente, y teniendo en cuenta también los factores clásicos de productividad y capital.

Figura 1. Causas del desarrollo económico



Fuente: elaboración propia basado en Bandeira (2009).

Una lección importante de la literatura de crecimiento endógeno es que las políticas y las instituciones tienen un orden de importancia mayor sobre el desempeño económico de los países que lo predicho por el modelo neoclásico. La no alineación de los rendimientos privados y sociales de los factores claves del crecimiento, sea por no corrección de fallas de mercado, o por debilitar la apropiación de los frutos de la acumulación, afectará negativamente el crecimiento y el bienestar (Keifman, 2012). Hall y Jones (1999) proponen explicar las grandes diferencias del producto por trabajador entre países por diferencias en lo que llaman “infraestructura social”, esto es, las instituciones y políticas que alientan en mayor o menor medida la acumulación de habilidades y capital, la inventiva y la transferencia de tecnología, en contraposición con la búsqueda de rentas, la corrupción o el robo.

1.4.2. Otras teorías desarrolladas

Entre los estudios llevados a cabo, es de consideración el de Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004), quienes destacan que las comunidades internacionales enfrentan dos desafíos: por un lado, encontrar la manera de encender el crecimiento y de establecer la democracia; y, por otro, crear controles de gobierno como mecanismo para la seguridad de los derechos de propiedad. Con tales instituciones en su lugar, la inversión en capital humano y físico y, por lo tanto, el crecimiento económico son esperados. Desde el punto de vista de los países pobres, se ve que la democracia y otras instituciones son las consecuencias del aumento de la educación y de la salud, no su causa.

El trabajo de Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004) toma como ejemplo empírico la experiencia de Corea del Norte y Corea del Sur. Antes de la guerra, los dos países estaban unidos en uno. Ambos eran pobres en 1950; además, entre el final de la guerra coreana y 1980, ambos tenían un régimen dictatorial. Sin embargo, los dictadores de Corea del Sur eligieron el capitalismo y el respeto por los derechos de propiedad, haciendo crecer rápidamente el país. En cambio, los dictadores norcoreanos optaron por el socialismo y se estancaron.

Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004) estudian empíricamente la relación entre las instituciones y el crecimiento. Para ello, definen como variable dependiente el crecimiento del ingreso per cápita entre 1960 y 2000 y como variables independientes el ingreso per cápita inicial, la educación inicial, la proporción de la población de un país en zonas de altas temperaturas, así como ocho variables institucionales que entran en el análisis de a una. Dichas variables institucionales son las siguientes: restricciones al ejecutivo, riesgo de expropiación, efectividad del gobierno,

autocracia, independencia judicial, revisión constitucional, pluralidad y representación proporcional.

Los resultados del autor arrojan una fuerte correlación entre el crecimiento económico y la calidad institucional, entendiéndose por esta las restricciones al ejecutivo, el riesgo de expropiación, la efectividad del gobierno y la autocracia. Sin embargo, no se encuentra relación con las medidas constitucionales como la independencia judicial, la revisión constitucional, la pluralidad y la representación proporcional.

Otros economistas han estudiado la relación entre los recursos naturales y las instituciones. Una serie de autores discutían entre los años 70 y 80 acerca de por qué países con una dotación de recursos relativamente similar (Argentina, Australia y Canadá, fundamentalmente) habían tenido desempeños tan dispares en el largo plazo. López (2012) señala una controversia generada con este tema, en donde la cuestión pasaba no tanto por el impacto de la dotación de recursos naturales *per se*, sino por las formas de explotación de esos recursos y las estrategias, los objetivos y los comportamientos de los productores y propietarios de estos.

Robinson, Torvik, & Verdier (2006) sugieren que los políticos tienden a sobreexplotar los recursos naturales porque tienen altas tasas de descuento intertemporal. El *boom* los habilita a gastar más para aumentar su probabilidad de mantenerse en el poder, salvo que haya instituciones fuertes que limiten ese comportamiento. En tanto, Ross (2001) sugiere que los recursos naturales (petróleo específicamente) pueden tener efectos negativos sobre la democracia por dos vías:

- i. efecto “rentista”: el clientelismo y las bajas tasas impositivas reducen presiones democráticas;

- ii. efecto represión: las rentas de los recursos naturales generan recursos para reprimir protestas sociales si es necesario.

Por lo tanto, se observan dos senderos de causalidad. Que los recursos naturales determinen los niveles de institucionalidad o que las instituciones instauren manejos disímiles de recursos. Todo ello impacta en el desarrollo económico de un país. López (2012) analiza la llamada “maldición de los recursos naturales”, y determina que una de las vías a través de las cuales puede operar es el marco institucional (además de la concentración excesiva de la estructura productiva y exportadora y la volatilidad macro).

El contexto institucional de un país puede tener efectos significativos sobre el modo en que se asignan las rentas de los recursos naturales; países con malas instituciones, entonces, podrían usar esas rentas para elevar el gasto público corriente, en lugar de, por ejemplo, invertir en capital humano, innovación, etc. A la vez, la disponibilidad de recursos naturales abundantes puede llevar a contextos institucionales adversos al desarrollo, a través de mecanismos tales como una excesiva concentración de la propiedad y una mala distribución del ingreso, corrupción, clientelismo, guerras civiles, etc. (López, 2012).

1.4.3. Otros autores que asumen los conceptos de instituciones políticas y económicas extractivas e inclusivas

La aplicación de la teoría de políticas inclusivas y extractivas dentro de los conceptos económicos no solo es planteada por Acemoglu y Robinson (2013), sino también por otros autores como Kahhat Kahatt (2013), quien analiza la relación entre las políticas extractivas de exportación y el desempeño económico de Estados que se encuentran en

desarrollo. Según el autor, existen cuatro mecanismos que podrían explicar la relación entre industrias extractivas y autoritarismo político, sobre el cual se basan las políticas llevadas a cabo que extraen el poder para cierta porción de la población que se enriquece más que otras, acentuando la pobreza y desigualdad. De los cuatro mecanismos analizados, según el autor, tres de ellos derivan de las rentas que estas generan, es decir, del monto monetario que implican estas políticas.

Esta clasificación de políticas extractivas también la realiza Ross (2004), quien asegura que cada política no solo debe analizarse en su alcance, es decir, en función de quién se beneficie con ella, sino que se debe establecer cuál es el origen de los recursos utilizados para ella ya que esto determinará el valor monetario que esta implica y, por ende, cuál es el deseo que persigue, es decir, si se encuentra direccionada a crear más igualdad o no.

Kahhat Kahatt (2013) afirma que el primer mecanismo de las políticas extractivas es que las rentas generadas por las industrias de este tipo permiten incrementar la capacidad represiva del Estado, porque estas se perpetuaron gracias a un agente que permitió aplicarlas y que estableció las reglas de juego que las habilitaron.

El segundo mecanismo que, según el autor, caracteriza a las políticas extractivas y, por ende, a las industrias que las aplican es que las rentas que estas generan pueden dotar al Estado de recursos para formar redes clientelares que le provean una base social. Sin embargo, ese argumento también sería válido bajo un régimen democrático. En este sentido, el autor remarca que, si bien el análisis realizado en el trabajo se lleva a cabo para el supuesto de que es un tipo de Estado regido por un gobierno autoritario, esto no implica la no democracia; al contrario, Kahhat

Kahatt reafirma que esta configuración del gobierno puede ser democrática, pero, cuando este concentra el poder en manos de algunas pocas personas, se vuelve autoritaria.

El tercer mecanismo que explicaría la relación entre políticas extractivas y el poder supone que las rentas que estas generan le permiten al Estado tener una fuente de ingresos que no depende de la existencia de una amplia base tributaria. Al no depender los ingresos fiscales de los tributos que paga la mayoría de los ciudadanos, estos tienen menos capacidad para exigir al Estado una rendición de cuentas sobre la gestión de los recursos públicos, algo que en principio es una característica propia de los regímenes democráticos. Las consecuencias del tercer mecanismo se basan, según Kahhat Kahatt (2013), en la presunción de que las rentas generadas por las industrias extractivas impiden que surja lo que algunos autores denominan “contrato fiscal”, para realizar un aporte a la sociedad. Es decir, los gobernantes aceptan establecer restricciones institucionales a su ejercicio del poder político a cambio del acceso a nuevos recursos. Esta última visión del permiso que el Estado genera sobre algunas industrias extractivas que, por medio de sus políticas, se mantienen en el poder lo realiza Mahon (2003).

Mahon (2003) menciona la particularidad que se puede observar de políticas extractivas y de industrias también en Estados que poseen abundantes rentas producto de las industrias extractivas, donde los gobernantes podrían en principio obtener todos los recursos que requieran de los impuestos que pagan las empresas del sector o de la explotación directa de los recursos extractivos, reduciendo la necesidad de obtener tributos del resto de la sociedad. Ello hace que no requieran negociar con los gobernados la concesión de derechos a cambio de la obtención de recursos. En particular, esta visión tanto de Kahhat Kahatt (2013) como de Mahon (2003) se encuadra en las economías que poseen una gran cantidad de recursos

disponibles, en general provenientes de *commodities*, y que permiten aplicar políticas económicas extractivas y obtener sus rentas para las élites.

El cuarto mecanismo que contribuye a explicar la relación entre políticas extractivas y autoritarismo político se basa en que esas industrias suelen generar economías de enclave, sin mayores eslabonamientos con el resto de la economía. Ello explica que no tiendan a producir el tipo de modernización social que propicia la democracia, por ejemplo, una diversificación ocupacional, con una clase media profesional relativamente grande como proporción de la población.

1.4.4. Persistencia institucional

Acemoglu y Robinson (2013) intentan responder además cómo perduran las instituciones establecidas. Consideran que, en lo concerniente a las instituciones inclusivas, existe un proceso de retroalimentación positiva (o círculo virtuoso) que protege a estas instituciones frente a los intentos de socavarlas. Es decir que crean poderosas fuerzas en pos del crecimiento económico (Gay, 2013). La lógica del círculo virtuoso procede, en parte, del hecho de que las instituciones inclusivas se basan en límites que se ponen al ejercicio del poder y en una distribución pluralista del poder político en la sociedad, consagrada en el Estado de derecho. Este círculo virtuoso también tiene lugar porque se conduce a una mayor equidad en la distribución de la renta y en las reglas de juego económico.

Es de considerar que dicha sinergia entre las instituciones inclusivas (Gay, 2013) tiene las siguientes ventajas:





- Estimulan la inversión (dada la existencia de garantías sobre derechos de propiedad).
- Aprovechan el poder de los mercados (mejor asignación de los recursos, entrada de empresas más

eficientes, capacidad de financiar los nuevos emprendimientos).

- Generan amplia participación (educación, libre entrada, y derechos de propiedad en sentido amplio).

Y así como existe un círculo virtuoso, también hay un círculo vicioso que hace que perduren las instituciones extractivas. Por el proceso de retroalimentación negativa, estos se van haciendo cada vez más resistentes. Las instituciones políticas extractivas crean pocos límites al ejercicio del poder. Por ende, son muy escasas las instituciones que limiten el uso y abuso de poder por parte de las élites al mando. Y las instituciones económicas extractivas implican que se puedan lograr grandes beneficios y riqueza con el mero control del poder, expropiando los activos de otros, estableciendo monopolios, etc. Además, cuando las instituciones extractivas crean desigualdades enormes en la sociedad y una gran riqueza y poder ilimitado para los que poseen el control, habrá muchos otros que lucharán para hacerse con el control del Estado y las instituciones.

Figura 2. Sinergia de las instituciones políticas y económicas

		INSTITUCIONES ECONÓMICAS	
		INCLUSIVAS	EXTRACTIVAS
INSTITUCIONES POLÍTICAS	INCLUSIVAS		
	EXTRACTIVAS		

Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos de Gay (2013).

Hay una serie de mecanismos económicos que conducen a la persistencia institucional. A continuación, se mencionan tres de ellos (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001):

1. La creación de instituciones que establezcan restricciones sobre el poder del gobierno y donde se hagan cumplir los derechos de propiedad es costosa. Si los costos de creación de estas instituciones ya han sido hundidos en épocas anteriores (como las generadas en las épocas coloniales), entonces las élites actuales no querrán cambiarse a las instituciones extractivas. Por el contrario, cuando las nuevas élites heredan instituciones extractivas, pueden no querer incurrir en los costos de introducción de mejoras institucionales, y pueden aprovechar las instituciones extractivas existentes para sus propios beneficios.
2. Las ganancias sobre las instituciones extractivas podrían depender del tamaño de la élite gobernante. Cuando esta es pequeña, cada miembro tiene una mayor proporción de los ingresos, por lo que esta élite puede tener un mayor incentivo para ser extractiva.
3. Si los agentes hacen inversiones irreversibles que son complementarias a un conjunto particular de instituciones, ellos estarán dispuestos a apoyarlas, por lo que estas instituciones persisten. Por ejemplo, los agentes que han invertido en capital humano y físico estarán a favor de gastar dinero para hacer cumplir los derechos de propiedad.

Gómez-Pallete (2017) opina que, para romper el círculo vicioso, es condición necesaria instaurar la práctica del perfeccionamiento continuo de instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas. Para el autor, el fracaso o la prosperidad no dependen solo del tipo

de instituciones, extractivas o inclusivas, sino también del compromiso libre, y no solo por coerción, con el que se mejoren de forma participativa los criterios de buen gobierno, las estrategias y los objetivos, los roles y sistemas, los servicios y bienes producidos.

Las instituciones en Argentina

2.1. La calidad institucional: antecedentes de América Latina

En un análisis global de cuál es la vinculación entre instituciones y políticas, Galiani (2006) afirma que, en los países considerados desarrollados según la clasificación del Banco Mundial, existe un Estado de bienestar presente de manera muy arraigada en la sociedad sobre el cual recae el núcleo institucional, por lo que las políticas que de allí se apliquen tienden a generar estabilidad. En el caso particular de América Latina, el autor afirma que este concepto de políticas que provengan de un seno institucional arraigado por la creencia de que el bienestar colectivo es superior al personal, pero que sin este no se alcanza el primero, no es moneda corriente. Más aún, destaca que la falta de una visión institucional de fondo y con miras al largo plazo lleva al planteamiento de políticas que resultan cortoplacistas y con buenos resultados que en un contexto favorable pueden ser exitosas de manera coyuntural, pero que, si se vuelven a aplicar bajo otro contexto, no.

Existe una vasta literatura sobre el crecimiento en América Latina. Así, Velazco (2005) destaca la importancia de la estabilidad macroeconómica y la calidad de las instituciones, en lo relacionado a los derechos de propiedad, como prerequisites para el crecimiento. Mientras que en De Gregorio y Lee (1999) encuentran que una estrategia de desarrollo “hacia adentro” y factores asociados a la baja

calidad institucional y política han sido claves para explicar el bajo crecimiento de Latinoamérica. Esto, a juicio de los autores, cambia una vez que se aplican reformas económicas que permitan remover tales limitantes.

A su vez, Dabús y otros (2012) analizan la evidencia empírica con el objeto de detectar los principales factores explicativos del crecimiento (o del estancamiento) en América Latina para el periodo 1950-2009. De este modo, la región queda compuesta por países relativamente homogéneos. En general, los países latinoamericanos comparten una historia de inestabilidad económica (dada en particular por una historia de alta inflación y volatilidad del producto) y el hecho de constituir un bloque que en sí conforma un mercado relativamente pequeño y, por tanto, dependiente del sector externo para lograr un proceso de crecimiento sostenido.

El trabajo empírico se basa en el modelo neoclásico ampliado, al que se incorporan un componente que captura el efecto del ciclo en el crecimiento y factores institucionales que caracterizan política y económicamente a las economías consideradas, como el tipo de régimen de gobierno o su calidad democrática, la falta de estabilidad de precios (inflación) y del producto (volatilidad cíclica), y su correlato político (inestabilidad institucional). Además, se agregan dos condicionantes externos. El primero mide el grado de avance de la frontera tecnológica internacional considerando que las economías de la región son importadoras de tecnología y prácticas productivas. El segundo representa el grado de inestabilidad institucional de los países vecinos teniendo en cuenta que un hecho violento que altere las instituciones políticas, o intente hacerlo, en un país determinado podría generar desconfianza en los agentes económicos, independientemente de su origen, que afecte adversamente a todos los países de la región (Dabús, González, & Bermúdez, 2012).

La evidencia empírica mostró que, para las economías de mayores ingresos y con productos menos volátiles, la inestabilidad institucional (propia y ajena) resulta relevante, mientras que no lo es en las economías de menores ingresos o productos más volátiles. A su vez, una posible explicación de los efectos de la inestabilidad política en las tasas de crecimiento económico podría radicar en el impacto negativo que tienen los conflictos (propios o ajenos) sobre los incentivos a acumular factores productivos e incorporar mejoras tecnológicas, así como el flujo de capitales hacia el conjunto de países en estudio. Hay que tener en cuenta que muchas inversiones siguen un comportamiento “de manada” y cuentan con información imperfecta; es posible pensar que, cuanto mayor es el riesgo institucional de una región, menores son los incentivos para invertir en un país incluido en ella, y en ese caso, por consiguiente, sus tasas de crecimiento serán menores.

2.2. La importancia histórica de las instituciones en Argentina

Los patrones institucionales de hoy están arraigados en el pasado debido a que, cuando la sociedad se organiza de determinada manera, estos tienden a persistir. La persistencia y las fuerzas que crean también permiten explicar por qué es tan difícil eliminar la desigualdad y convertir los países pobres en prósperos. En general, no existe consenso para poder cambiar las instituciones.

Con el fin de determinar cuál es la relación entre las instituciones y la *performance*, Katz y Rozenwurcel (2014) afirman que son las instituciones políticas de una sociedad el factor que determina el tipo de sus instituciones económicas y, en consecuencia, el carácter de su desempeño económico de largo plazo. En términos concretos,

si existen en la realidad de un país buenas instituciones políticas, los ciudadanos gozan de amplias oportunidades e incentivos para su progreso material (instituciones inclusivas), mientras que, si las instituciones políticas son diseñadas para el beneficio de una élite dominante (instituciones extractivas), se observa la clave de la declinación y el fracaso económicos.

En función de un análisis pormenorizado de las características de cada tipo de instituciones y en función de la historia económica argentina, se plantea una línea de investigación que busca explicar cómo, a lo largo de los años, existieron instituciones políticas y económicas extractivas e inclusivas que condujeron al desarrollo económico actual de Argentina.

Se debe considerar que el desarrollo argentino durante la mayor parte del siglo xx ha sido insatisfactorio en lo económico, al juzgar por las expectativas que existían en torno a su dotación de factores, y también en la evolución de la calidad de vida de la sociedad. London *et al.* (s.f.) afirma que los aspectos político-institucionales del país han contribuido a su mal desempeño. Los incentivos para realizar tanto política pública como inversiones de largo plazo, es decir, contribuciones al desarrollo, han sido afectados por las características institucionales del país.

En Argentina, los actores políticos no son capaces de realizar acuerdos intertemporales eficientes de largo plazo, ya estos tienden a tener altas tasas de descuento por el diseño institucional de su entorno, que los lleva a tomar decisiones cortoplacistas, actitud que, en parte, es efecto del arrastre de los años de inestabilidad política.

Katz y Rozenwurcel (2014), en su estudio donde analizan cuáles fueron los patrones históricos de crecimiento de Argentina desde la mirada de Acemoglu y Robinson, observan que coexiste un conjunto heterogéneo de instituciones,

algunas de naturaleza más extractiva, otras de características más inclusivas, en un equilibrio fluctuante.

2.2.1. Las instituciones bajo estudio

Este trabajo está orientado a determinar si en Argentina las instituciones políticas y económicas existentes entre 1880 y 2001 fueron de carácter inclusivo o extractivo y cómo impactaron en el desarrollo económico del país, como también consolidar las apreciaciones alrededor de las instituciones extractivas e inclusivas, sosteniendo que las sociedades prósperas y activas son las que sostienen instituciones que protegen la propiedad privada, las que tienen un sistema jurídico imparcial, las que proveen servicios públicos que proporcionan igualdad de condiciones a los individuos y las que posibilitan la entrada de nuevas empresas en los mercados. Es decir, se caracterizan con los rasgos de la inclusividad.

Hay quienes creen que existen formas particulares de instituciones que todos los países deben adoptar para sostener el desarrollo económico en un mundo cada vez más globalizado: instituciones como una democracia política; un sistema judicial independiente; una burocracia profesional; un sector público mínimo; un mercado de valores desarrollado con reglas que faciliten las adquisiciones y fusiones; un régimen de regulación financiera que incentive la prudencia y la estabilidad a través de un banco central independiente; un sistema de gobernanza corporativa orientado a los accionistas; e instituciones del mercado laboral que garanticen la flexibilidad (Chang, 2006, p. 3). Estos argumentos no hacen más que negar la diversidad institucional, cuestión que le daría robustez al sistema institucional alcanzado por la diversidad de formas para lograr las mismas funciones para el incentivo del desarrollo económico.

Los ciclos del devenir político y económico de una sociedad tienen como elementos destacados los derechos de propiedad, la seguridad jurídica, una democracia representativa; si estos elementos institucionales se caracterizan por rasgos de inclusión, encuentran una población que se ve motivada a la innovación, a pensar en el mediano y largo plazo. Estos elementos son indispensables para el sostenimiento del crecimiento y la prosperidad. Es el poder lo que mueve a unas instituciones u otras a continuar con un sentido de inclusión o extracción. Las instituciones económicas son planificadas y aplicadas por instituciones políticas instrumentalizándolas para el desarrollo de su ideología.

Para la consolidación de estas instituciones hacia el largo plazo, es necesario que las instituciones políticas sean también inclusivas, siendo que los factores que deben combinarse para la generación de esas instituciones alineadas con la prosperidad y el bienestar son los derechos de propiedad, el progreso en infraestructuras para el sostenimiento de la productividad, la consolidación del acceso a la financiación y los instrumentos de intercambio, y la garantía de la seguridad jurídica de las acciones de los ciudadanos. En línea con estos conceptos, las instituciones argentinas, para el análisis en este trabajo, se definieron a partir de la importancia que tienen como tales para el desarrollo del país, por sus características propias. Ellas son las siguientes:

- Derecho de propiedad privada.
- Independencia del Banco Central de la República Argentina (y la antecesora Caja de Conversión).
- División de poderes.

2.2.1.1. Los derechos de propiedad privada

El derecho de propiedad privada es, sin duda alguna, uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostienen las sociedades prósperas y activas. La Argentina fue pensada desde su nacimiento con un régimen jurídico en el que estaba fuertemente protegido el derecho individual a la propiedad. Este estaba contemplado en el Estatuto provisional de 1815 en sus artículos 1.º y 2.º, como el derecho de gozar de sus bienes, rentas y productos, donde el Estado le garantiza a cada uno que este no se violará sin que primero se verifiquen aquellas condiciones que estén señaladas por la ley para hacerlo (Estatuto Provisional de 1815, 1815), en el Reglamento provisional de 1817 en sus artículos 1.º y 2.º (Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado de 1817, 1817), y en la Constitución de 1819 en su artículo 109.º, que dice que “los miembros del Estado deben ser protegidos de los derechos de su vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad. Nadie puede ser privado de alguno de ellos sino conforme a las leyes” (Constitución de las Provincias Unidas en Sud América, 1819). También en la Constitución de 1826, en su artículo 159.º: “Todos los habitantes del Estado deben ser protegidos en el goce de su vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad. Nadie puede ser privado de ellos sino conforme a las leyes” (Constitución de 1826, 1826). Es siguiendo esta línea de protección que en la Constitución Nacional de 1853/60 consagra el derecho de propiedad como un derecho “casi absoluto” que surge claramente del juego de los artículos 14 y 17. El fundamento que inspiró a nuestros constituyentes deviene del constitucionalismo liberal clásico que reconoce la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, y que enuncia en su artículo 2.º como derechos naturales e imprescriptibles del hombre la libertad, la propiedad, la seguridad y la

resistencia a la opresión, y la inviolabilidad de la propiedad en su artículo 17.º: por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización (Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, 1789).

Esta concepción de “inviolabilidad” de la propiedad está plasmada en el artículo 17.º de la Constitución Nacional, y tiene como contracara el término “confiscatoriedad”, prohibida por la misma norma constitucional, de manera que, de la simple lectura de la norma, surge claramente que todo acto o toda ley de los que resulte una violación al derecho de propiedad importan una confiscación. En este contexto la Constitución expresamente rechaza determinados tipos confiscatorios, tales como los servicios personales, las confiscaciones dispuestas por sentencia penal y las requisiciones hechas por fuerzas armadas o ejércitos en campaña, modalidad frecuente en los tiempos en que esta fue sancionada (Constitución de la Confederación Argentina, 1853).

Solo se admiten tres excepciones al principio de inviolabilidad. La primera es la que encabeza el artículo 17.º, estableciendo que “la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley” (Constitución de la Confederación Argentina, 1853), y se refiere a la transmisión judicial de la propiedad. La propiedad en este caso puede perderse por una sentencia judicial. Esta protección ampara contra cualquier violación de la propiedad privada proveniente tanto del Estado como de particulares.

La segunda de las limitaciones, proveniente del derecho francés, es la institución de la expropiación, contemplada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del

Ciudadano en el artículo 17.º. La Constitución de la Nación Argentina de 1853 toma textuales los extremos allí plasmados para que la expropiación revista carácter constitucional por una ley previa que declare la necesidad de utilidad pública del bien, a cambio de una indemnización justa.

La tercera es la que se refiere al poder de imposición del Estado, facultad derivada del poder soberano de este para la contribución a su sostenimiento en la facultad de imponer tributos. En tal sentido, el artículo 4.º de la Constitución Nacional expresa “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”. En consonancia con ello, el artículo 17.º establece: “...Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4...” (Constitución de la Confederación Argentina, 1853).

2.2.1.2. Banco Central de la República Argentina (y la antecesora Caja de Conversión)

La Caja de Conversión fue una institución financiera de la República Argentina creada en 1890, mediante la ley 2.241. Predecesora del Banco Central de la República Argentina, su función principal era organizar las emisiones nacionales y atender a la circulación y amortización gradual de la moneda de curso legal, con independencia del gobierno nacional. Se creaba un fondo con las reservas de la ley de bancos garantidos y los créditos contra estos. En ese mismo periodo, se instauró mediante la ley 2.841 el Banco de la Nación Argentina. Existía entonces de forma rudimentaria un sistema de control de la emisión monetaria (la Caja de Conversión) y un sistema bancario de reservas (Banco Nación).

En 1895 la Caja de Conversión emitió los primeros billetes peso moneda nacional a nombre de “la Nación Argentina”, prohibiendo las emisiones particulares o

provinciales. Después de varios intentos de proyectos nunca realizados, en 1935 esta entidad fue reemplazada por el Banco Central de la República Argentina.

La función primaria de la institución es preservar el valor de la moneda. Además, deberá desarrollar una política monetaria y financiera dirigida a salvaguardar las funciones del dinero como reserva de valor, unidad de cuenta e instrumento de pago para cancelar obligaciones monetarias.

El banco es agente financiero del Estado nacional, depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la nación haya adherido.

Las funciones genéricas de los bancos centrales, más allá de las diferentes políticas económicas, son las siguientes: ser emisores y reguladores de la moneda y los medios de pago; ser un órgano normativo y de contralor de las entidades financieras; ser agentes financieros del gobierno nacional y operadores financieros de segundo grado y prestamistas de última instancia (Rodríguez Rossi, 2009, p. 33). Tienen la misión fundamental de preservar el valor y la estabilidad de la moneda, por lo cual son los custodios y los administradores de las reservas (oro, divisas), agentes financieros del Estado que emiten la moneda, retiran y canjean los billetes, reciben depósitos del gobierno nacional y colocan los empréstitos públicos. Son el banco de los bancos, custodian sus reservas líquidas y efectúan el redescuento, realizan operaciones de mercado abierto que permiten controlar los tipos de interés, gestionar la situación de liquidez del mercado y orientar la política monetaria, compran y venden divisas con fines regulatorios en el mercado cambiario, y administran las reservas internacionales y la posición en las diferentes divisas por

medio de arbitraje y operaciones de pase *swaps*⁴, como también otorgan, retiran y suspenden las autorizaciones para la operatoria de las entidades financieras y controlan el funcionamiento del sistema financiero.

Podríamos caracterizar dos estilos de realizar esta misión, pero desde luego que hay infinitas posiciones intermedias para llevarlo adelante, a partir de los distintos gobiernos de turno y sus políticas económicas, sus ideologías o los contextos internacionales.

2.2.1.3. División de poderes

La regla de separación de poderes fue instituida como una garantía de los derechos de la comunidad, donde la interpretación de tal división es dinámica: la interpretación del reparto de competencias que establece la Constitución debe involucrar en función de la dinámica de los tiempos históricos que demandan soluciones en cada contexto. Se puede decir, además, que la causa y finalidad de la división de los poderes es la especialización en sus funciones, y que, sobre todo en las sociedades actuales, encuentra su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados.

Los poderes son limitados, y encontramos dos concepciones acerca de esto: que los poderes tienen limitadas sus atribuciones, pero deben cooperar entre sí, y

⁴ Un *swap* es un acuerdo de intercambio financiero en el que una de las partes se compromete a pagar con una cierta periodicidad una serie de flujos monetarios a cambio de recibir otra serie de flujos de la otra parte. Estos flujos responden normalmente a un pago de intereses sobre el nominal del *swap*. Los *swaps* son un pacto entre los bancos centrales para intercambiar divisas en casos de emergencia, para garantizar la liquidez en el mercado de dinero, es decir, para que no falten los divisas.

ningún poder puede estar sometido al otro, por lo cual son inadmisibles las delegaciones no previstas constitucionalmente; y que, como los poderes son limitados, es atribución de la Corte Suprema juzgar la existencia y las limitaciones de las facultades privativas de los otros poderes y los excesos en las atribuciones en los que estos puedan incurrir.

El sistema constitucional de los tres poderes no está fundado en la posibilidad de que cada uno de ellos actúe destruyendo la función de los otros, sino en que construyan en armonía las prerrogativas que exige el cumplimiento de los fines del Estado, respetando las normas constitucionales y haciéndolas cumplir a partir del atributo del poder encargado para dictar la ley.

2.3. Caracterización de los periodos relevantes

A los efectos de lograr un análisis metódico de la evolución de las instituciones seleccionadas en el apartado anterior, se definieron seis periodos de la historia argentina marcados por características disímiles tanto en el aspecto económico como político.

El primer periodo, en el siglo XIX, previo a 1880, se caracterizó por el quiebre de las relaciones con España, la consolidación de los derechos de propiedad, una inexistente actividad bancaria y la continuidad de los aspectos jurídicos heredados del sistema de la colonia.

El segundo periodo, del modelo agroexportador (1880-1930), se caracterizó por la gran estancia y el Estado como una máquina institucional poderosa y por un fuerte crecimiento de la economía.

En el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945), se modificó totalmente

el contexto internacional y la economía cambió su orientación con fuertes críticas al modelo agroexportador. Fue un periodo en que unieron sus fuerzas los movimientos revolucionarios, las exportaciones argentinas entraron en un periodo de estancamientos, y se dieron las fases de expansión industrial incipiente para la sustitución de las importaciones, que, al restringir la actividad agropecuaria, tropezó con un cuello de botella en la balanza de pagos (la restricción externa).

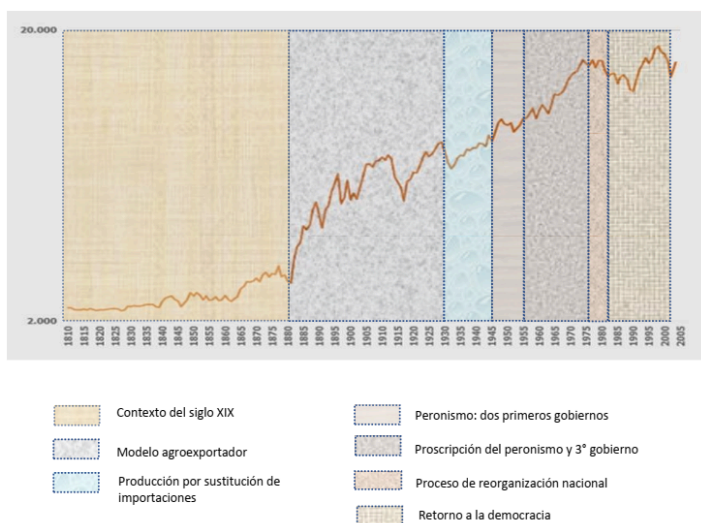
Luego, está el periodo correspondiente al peronismo en sus dos primeros gobiernos, la proscripción y tercer gobierno (1945-1976). Aquí se encuentran las décadas de oro del crecimiento mundial (1948-1973) (Maddison, 1997, p. 37; Vitelli, 2012, p. 453), pero la economía argentina presentó aspectos contradictorios, con incrementos en los niveles de actividad y en los ingresos de la población, que no fueron suficientes para revertir la declinación que ya se había instalado en ella (Vitelli, 2012, p. 453). Se puede observar que este periodo se caracterizó por una polarización de las ideologías políticas exacerbadas por el auge de Perón y su particular sistema de poder, con el cual controló todas las instituciones con el aval de la población más popular, que observó una sustancial ampliación de sus derechos. Posteriormente, la democracia fue intermitente por los sucesivos golpes de Estado que cambiaban bruscamente el destino del país. Perón fue exiliado, y se prohibió cualquier militancia en su nombre. La situación económica en crisis del país generó medidas que atentaron contra los salarios y los ingresos de la actividad en el mercado local e internacional; es decir que sufrió nuevamente el derecho de propiedad.

El periodo siguiente fue el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), plenamente transcurrido

por la última dictadura militar en Argentina, que truncó la posibilidad de un desarrollo a largo plazo a partir del desmantelamiento de la industria y los crecientes endeudamientos. Esta dictadura se encargó de transformar todos los pilares que débilmente se habían construido en el país. La ideología aplicada generó una transferencia de recursos desde los sectores productivos hasta los sectores empresarios más acomodados, lo que causó una enorme brecha en la distribución del ingreso.

Luego, en el periodo del retorno a la democracia, 1983 en adelante, el Dr. Raúl Alfonsín asumió en un contexto económico y político complejo. La dictadura había dejado una industria nacional en quiebra y una fuerte deuda externa, sumadas al déficit fiscal, la inflación, y un clima de tensión e inestabilidad institucional. Posteriormente, lo sucedió el Dr. Carlos Menem, que abrió las puertas a la incursión neoliberal. La puesta en práctica en Argentina de este modelo neoliberal, que se instituyó a lo largo de la década del 90 siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, resultó definitivamente inviable, y finalizó en el año 2001 con una de las peores crisis de la historia argentina.

Figura 3. PBI per cápita de Argentina entre 1810 y 2005. Log. Precio de Mercado, USD de 2015/hab.



Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos de Orlando J. Ferreres (2020) con base en Angus Maddison (1997).

En cada uno de los periodos, se puede esbozar una caracterización de las instituciones, que posteriormente será ampliada con el análisis específico de las instituciones seleccionadas.

- Contexto del siglo XIX.
- Modelo agroexportador (1880-1930).
- Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945).
- Peronismo: dos primeros gobiernos, proscripción y tercer gobierno (1945-1976).
- Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983).
- Retorno de la democracia (1983-2001).

2.3.1. El contexto del siglo XIX

Resulta importante para la presente investigación determinar los parámetros que se fueron gestando para el establecimiento de la Argentina posteriores al quiebre de la relación con el Imperio español, momentos que marcaron las pautas para la emergencia de las instituciones políticas republicanas y democráticas que se asentarían a finales del siglo XIX.

Romero (1975) señala que la etapa colonial marcó un proceso de profunda formación de la nacionalidad argentina y de la sensibilidad política. El de la colonia es considerado el pasado más remoto aceptado por el ser argentino, quien no se identifica tanto con los indígenas que ya habitaban el territorio antes de la Conquista como con los posteriores habitantes europeos.

La Conquista de América estuvo signada por las exploraciones de las vastas y ricas tierras descubiertas. Los conquistadores, que respondían a la Corona española, extraían y enviaban todas las riquezas a sus reyes, desconociendo la propiedad de los imperios indígenas. Naturalmente, los españoles se toparon con la resistencia activa o pasiva de los indígenas, que dio lugar a que se reflexionara sobre el método que debía seguirse. Romero (1975) indica que esa reflexión resultó una política colonizadora. Se tomaba un cierto número de indígenas y se los adoctrinaba o “civilizaba” para que poco a poco fueran incorporando las formas de vida propias de los españoles. Dicho adoctrinamiento se llevó a cabo de manera brutal especialmente en la primera etapa del proceso.

Posteriormente, se produjo en el Río de la Plata un movimiento con sentido más humanitario destinado a poner en orden la situación de los indígenas, problema del cual dependía su extinción o su incorporación al sistema social. Se instalaron reducciones donde se los sometía a un

plan de enseñanza religiosa y moral. Es decir que el avasallamiento a estos pobladores fue total con la fundación de los virreinos, ya que los colonizadores no dejaron alternativas, al establecer un nuevo orden desde lo económico, lo religioso y lo institucional.

Pero la cultura colonizadora y catequizadora debió enfrentar otras cuestiones, como el problema étnico, con la repercusión social que traía la aparición del mestizo y el criollo, el problema económico que surgía de las nuevas condiciones de riqueza y explotación de tierras, y el problema político producto de la imposición de un régimen estructurado en la metrópoli. Las reglas morales y culturales que se fueron instalando en el virreinato derivaban de una segmentación clasista, donde aparecía la figura del mestizo (fruto de la relación entre un español y una indígena) con rasgos de la indolencia indígena, la incapacidad para lo económico, el desinterés en el trabajo ordenado y el resentimiento contra el blanco europeo (Romero, 1975).

En la esfera política, el Estado colonial se caracterizó por ser autoritario y urbano, dependiente de la metrópoli. Las instituciones formadas en aquella época tuvieron esas características en su constitución. Sin embargo, su evolución estuvo signada por la influencia de la sociedad argentina y la relativa importancia que el desarrollo rural iba tomando.

En cuanto a las instituciones económicas, Cortés Conde (2012) indica que se desarrollaron de manera monopólica y coercitiva. El régimen fiscal se organizaba de forma centralizada y respondía a la decisión del virrey. Tanto los ingresos como los gastos eran decididos por la Corona. La mayor recaudación provenía de la actividad minera de Potosí, y era exclusivamente enviada a la metrópoli. Además, se estableció un impuesto que gravaba la internación de mercancías en cada una de las ciudades del virreinato

donde se crearon las cajas de tesorería. Las aduanas internas, por una cuestión geográfica, financiaban la administración local.

Otra institución fundamental en la época colonial fue la Iglesia, que tenía una posición tan importante como los propios organismos estatales, hasta el punto tal que con frecuencia se originaban conflictos jurisdiccionales. La Iglesia fue en la colonia la que fijaba los principios morales en que se apoyaba la Corona española.

Tal como lo expresa Ascolani (2012), no se puede omitir comentar los avances que se efectuaron en este periodo sobre las instituciones de la educación. Durante los últimos 20 años de la colonia, esta fue favorecida por los virreyes y funcionarios de la colonia, que intentaron acompañar con obras propias los cambios progresistas permitidos por los monarcas borbones. Esta institución se amplió una vez superada la lucha independentista, cuyo ejemplo más claro fue la creación de la Universidad de Buenos Aires. El modelo de educación se basó en una representación modernista de esta institución y de una continuidad de las ideas ilustradas y de las instituciones de educación superior desde la colonia hasta la emancipación.

Con la llegada de los movimientos revolucionarios que llevaron a la independencia argentina en 1816, se observa un nuevo cuadro político e ideológico, donde el poder y el privilegio son negados a los españoles, para pasar a manos de los criollos. Ya en 1810 se planteaba la necesidad de una constitución que estableciera los lineamientos generales de la nueva nación. Sin embargo, los esquemas institucionales no eran compartidos por todo el pueblo, que en su mayoría no aceptaban la hegemonía de Buenos Aires.

Por otro lado, el sistema económico y fiscal colonial se volvió inapropiado ya que se perdió la explotación minera de Potosí. Se debió recurrir a nuevas formas de tributación,

como el cobro por la economía pastoral pobre. La actividad comercial estaba resentida y la única fuente de ingresos sustancial era la aduana del puerto de Buenos Aires.

El avance de los propietarios rurales comenzó a cambiar a partir de la Revolución de Mayo, luego de que las guerras altoperuanas afectaran el suministro de plata al puerto de Buenos Aires, lo que privaba a la élite colonial de la principal fuente de ingresos (Halperín Donghi, 1972). Esto restringió a este grupo de comerciantes españoles-americanos la apertura y competencia comercial y fracturó la protección político-económica que los amparaba bajo el amplio paraguas del mercantilismo (Adelman, 1999), lo que colocó a la economía rioplatense en la órbita de la economía atlántica, estimulada por los mercados ingleses.

Esta expansión comercial no hizo más que generar que una parte de los empresarios embarcados en la aventura comercial rioplatense crecieran en importancia ante esta expansión productiva y comercial, que, gracias a la expansión de tierras consolidada a partir de la década de 1820, permitiera a algunos empresarios comenzar a mover sus recursos del comercio a la producción agraria (Hora, 2005) en un momento histórico que Halperín Donghi (1963) llamó “ruralización del poder”.

El empresariado surgido gracias a la expansión productiva, con apoyo del Estado, comenzó a ocupar las posiciones relevantes de poder, lo que dio lugar a la construcción de fortunas nuevas y, de este modo, puso en evidencia la conformación de un alto grado de renovación en la élite económica, muy diferente de la de finales del siglo XVIII, ya que con frecuencia los empresarios de vieja raigambre en el sistema colonial mantuvieron sus focos de producción en el polo rural, aunque sin descuidar los nuevos frentes comerciales que comenzaban a abrirse a partir de las oportunidades surgidas, mientras que los nuevos, en muchos

casos, giraron sus actividades de capital del campo a la ciudad. Así, empezó a gestarse la formación de dos grupos comerciales bien diferenciados, en pugna por una parte de los beneficios en este rincón del planeta (Ferrer, 2010).

Intentar categorizar o explicar la diversificación del mundo empresarial de principios y mediados del siglo XIX implica poner en el terreno del debate la inestabilidad institucional que caracterizó al periodo. Los conflictos políticos, las guerras civiles, las guerras externas y los bloqueos sufridos por parte del comercio de exportación, sumados a la desvalorización constante de la moneda local y la tardía conformación de un sistema bancario capaz de ofrecer una alternativa para preservar los ahorros, hicieron de la diversificación de inversiones la única alternativa válida para el incipiente empresariado local. Así, puede observarse que la transformación de los patrones de inversión luego del proceso de independencia obedeció a la importancia de consolidar el capital a partir de nuevos emprendimientos que conjugaran importación, exportación y actividades financieras y mercantiles, como también la renta urbana, ubicando a la élite económica de la época como diversificada y no exclusivamente terrateniente, como suele presentarla la historia económica tradicional (Gelman, 2006).

Otro punto para tener en cuenta son los ingresos fiscales del siglo XIX. De acuerdo con Halperín Donghi (2010), aproximadamente el 70 % de los ingresos al Estado en materia de impuestos fueron aportados a partir del crecimiento exportador, lo que significó una importante razón para establecer un lazo estructural entre el Estado y ese creciente sector. Así, el estímulo al sector exportador se convirtió en un objetivo para los gobernantes a lo largo del siglo, cualquiera fuera su signo político. El cobro de los gravámenes al comercio exterior era la principal entrada del fisco por aquellos momentos.

Entonces, el siglo XIX fue un marco con cierta fragilidad institucional, con organizaciones estatales en una etapa de prueba y error, pero con un amplio consenso social en torno a las ventajas que otorgaba la orientación exportadora. Fue esa orientación la que sostuvo la emergencia de las grandes fortunas rurales. Esta élite propietaria nació y creció en gran medida como un producto del crecimiento exportador en un área periférica, abundante en recursos naturales pero pobre en historia, demografía e instituciones. Como en pocos lugares de América, esta ecuación moldeó la fisonomía de la élite económica argentina (Sábato, 1989).

En este periodo, se dio una relevante importancia a la creación del sistema educativo nacional. En 1863 se ordenaron los colegios nacionales, en 1870 las escuelas normales, y desde 1875 en adelante se promulgaron leyes de instrucción primaria. El sentido de apoyar la educación preparatoria y universitaria respaldaba como instrumento legitimador el sentido liberal que inspiraba desde el plano de la decisión política la creación de las instituciones educativas modernas de nivel primario y medio, a la vez que incidía como elemento de presión ideológica sobre la Universidad de Córdoba (creada en 1622 y nacionalizada en 1854), en la cual la orientación teológica de la Iglesia católica y las posiciones tradicionalistas no habían perdido su hegemonía (Ascolani, 2012).

El federalismo fue una de las ideologías que se sostuvo con vehemencia desde el inicio de la república, a pesar de existir otras ideologías que posicionaban a una sola provincia como central. Los conflictos desencadenaron batallas como la de Cepeda, donde obtuvo un triunfo categórico el federalismo. Sin embargo, las discusiones entre unitarios y federales no cesaron hasta mediados del siglo XIX.

Tal como lo reseña Cortés Conde (2012) en materia económica, las aduanas internas se mantuvieron en este periodo e incidieron, junto con los costos de transporte y las distancias, en el bajo crecimiento de la economía. Las provincias le reclamaban federalismo a Buenos Aires por el control exclusivo de la aduana del único puerto de ultramar del país. Más aún cuando Juan Manuel de Rosas fijó una prohibición para navegar libremente por el río Paraná que perjudicaba especialmente a las provincias de Corrientes y Entre Ríos, claramente en un avasallamiento del derecho de propiedad. Este conflicto se sorteó con la derrota de Rosas en Caseros en 1852.

En 1853 se promulgó la Constitución Nacional, que estableció en su artículo 1.º que la nación Argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa republicana federal (Constitución de la Confederación Argentina, 1853). Expresamente se fijaron ciertas libertades que no podían ser avasalladas; como, por ejemplo, la de libre navegación de los ríos. En su artículo 17.º, consagró el derecho de propiedad:

La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie (Constitución de la Confederación Argentina, 1853).

Era una Constitución que, aunque mantenía una observancia formal acerca de la sucesión presidencial,

comenzaba a crear las bases institucionales de políticas formales que servirían de plataforma para moldear el periodo de crecimiento económico más largo que ha tenido la Argentina, y uno de los más altos del mundo (Colomé, 2016). Sin embargo, la inestabilidad siguió imperando hasta 1880, momento en que se inició la etapa del modelo agroexportador.

Siguiendo este análisis, Colomé (2016) afirma que las instituciones políticas formales que se acercaron a la categoría de inclusivas en Argentina surgieron en principio desde la Constitución de 1853, y que se perfeccionaron alcanzando tal categoría a principios del siglo xx.

2.3.2. El modelo agroexportador (1880-1930)

En la segunda mitad del siglo xix, de la misma manera en que el modelo agroexportador comenzaba a consolidarse a partir de la gran estancia, el Estado se convirtió en una máquina institucional poderosa, que dejaba atrás ese periodo de fragilidad para comenzar a reflejar una mejor diversidad regional que en ocasiones generó roces entre la élite económica y rural. De todos modos, este Estado tomó decisiones que lo colocaron como un socio al servicio de la expansión económica, y la expansión económica en este periodo significaba la economía propuesta por los grandes propietarios (Míguez, 2008).

Para establecer una mirada que aglutine la política del Estado argentino, es necesario poner en el escenario el contexto internacional favorable a los países exportadores de bienes de clima templado. La economía, compleja y dinámica, que estaba prosperando en los países centrales impulsó a la élite de la economía nacional a acentuar su especialización agroexportadora.

Argentina había alcanzado instituciones políticas que ya eran formales y que se fueron ampliando y transfor-

mando en inclusivas desde una primera aparición, lo que permite establecer dos periodos claramente demarcados para el siglo XIX: de 1853 a 1880 y de 1880 a 1930. Si bien es posible determinar el recorte propuesto para el periodo, las continuidades con elementos de la década del 60 y 70 resaltan al efectuar cualquier tipo de análisis. El desarrollo de la gran estancia debía acompañarse de capitales y mano de obra necesarios para instalar la infraestructura de transportes y modernizar la agricultura y la ganadería.

Es a partir de este momento cuando la supremacía de Buenos Aires pasó a ser definitiva, luego de varias batallas que ponían en el centro la desigualdad a nivel regional y motivaban el desacuerdo político que marcaba claramente el centro y la periferia. En 1880 se produciría el último y sangriento episodio en relación con el predominio de la ciudad por sobre las demás, y esta quedaría constituida como capital de la república (Petrocelli, 2008).

Las instituciones económicas que surgieron como esbozos en el primer periodo se consolidaron, reforzaron y ampliaron en el segundo. La economía o las acciones de las políticas económicas llevadas adelante por los sucesivos gobiernos a partir del año 1853 contienen las condiciones de instituciones económicas inclusivas. Por ejemplo:

- a. La decisión de poner en ejecución los principios enunciados en el preámbulo de la Constitución de 1853, donde se destaca desde el punto de vista específicamente económico “promover el bienestar general” (Constitución de la Confederación Argentina, 1853). Para ello, era necesario el crecimiento económico, y, en este sentido, hubo una clara política de impulsarlo a través del principal recurso con ventajas comparativas del que disponía el país en ese momento, y que estaba siendo explotado de manera incompleta:

el factor tierra. Pero, para que el desarrollo económico se encaminara, hacían falta trabajo y capital. Con respecto al trabajo, Argentina *a priori* presentaba un problema de composición, era un país con muy escasa población, se hablaba de un país vacío y se tenía la noción de que, al cruzar la frontera de Buenos Aires hacia el sur, se entraba en un desierto. Para solucionar este inconveniente, era necesario fomentar la inmigración, a partir de que “gobernar es poblar” (Alberdi, 1875), se pudieron establecer las bases y así se hizo a través de leyes y acciones que promovieron la inmigración. Con respecto al factor capital, se facilitó la inversión directa externa sobre todo para obras de infraestructura necesarias en un país espacialmente amplio y con destino de exportación de bienes primarios; por lo tanto, dicha infraestructura fueron básicamente ferrocarriles, puentes, puertos, etc.

- b. La libertad de comercio interior, la cual se establece al eliminar las aduanas interiores, garantizando la navegabilidad de los ríos, uno de los principios establecidos en la Constitución de 1853, y fomentando el comercio a través de las obras de infraestructura.
- c. Garantizar los derechos de propiedad, sobre todo de los productores rurales con contacto de frontera con los aborígenes, que estaban afectados por los malones y cuyo objetivo principal era apoderarse de ganado vacuno, que vendían en Chile.
- d. Así como la libertad de comercio interior generó un contexto favorable, la libertad de comercio exterior posibilitó a Argentina la apertura a los mercados internacionales, aprovechando la demanda y la coyuntura creada por la revolución industrial y el imperialismo, donde los bienes agrícolas de zonas templadas

pasaban a ocupar un lugar preponderante en la nueva división del trabajo.

- e. La promulgación de la ley 1.420, que garantizaba el impulso a la igualdad de oportunidades a través de la política educacional. Permitía la capacitación para poder acceder a mejores trabajos e incrementar la productividad y una concepción de homogeneización de los ciudadanos de respeto a los valores y a las instituciones para establecer el perfil de Estado nación en concordancia con el paradigma positivista.
- f. El fomento al desarrollo agrícola a través de las leyes de colonización y la ley de inmigración a cargo de las provincias, que posibilitaba que los inmigrantes que accedían a las respectivas colonias pudieran transformarse en propietarios de la tierra. Dicho recurso fue un factor muy importante para el desarrollo de una agricultura comercial. Estos nuevos productores, venidos de muchas partes del mundo, pero fundamentalmente de España e Italia, sumados a los antiguos estancieros transformados en ganaderos y agricultores, demostraron luego tener características de empresarios.
- g. La fundación de instituciones económicas de características inclusivas, como el Banco de la Nación Argentina en 1891, el cual tuvo una actitud descollante en la asistencia al sector rural, a tal punto que contribuyó decisivamente a que Argentina se convirtiera en una potencia mundial en el segmento de los negocios agropecuarios. La otra fue la creación de la Caja de Conversión, que dio los respectivos valores y la cotización automática al tipo de cambio.

El periodo que va desde 1880 hasta 1930 fue una etapa de crecimiento económico a una tasa superior a la de

los Estados Unidos y muy por encima de las de los países bien posicionados en la época, y para 1930 Argentina se encontraba entre los 10 o 12 países con mayor ingreso del mundo (Gerchunoff & Fajgelbaum, 2006). Este extraordinario fenómeno sin duda se basó en un aprovechamiento consistente de sus ventajas comparativas, es decir, fue un crecimiento basado en el aprovechamiento de un recurso natural. Pero el impacto de un crecimiento fundado en la exportación de un bien, en el caso argentino, un conjunto de bienes primarios, depende de los eslabonamientos que se generen en diversos sectores de la economía. Tales como la provisión de insumos, el abastecimiento para el consumo de la mano de obra, el desarrollo de infraestructura y servicios, el procesamiento del bien previo a su exportación, etc. (Vitelli, 2012).

En el plano productivo, fue sobre todo la expansión de la red ferroviaria lo que hizo factible la incorporación de suficiente capital y mano de obra como para multiplicar la producción de las tierras. Las ferrovías iniciaron su crecimiento tímidamente en los años 1860, y crecieron luego a gran ritmo entre 1885 y 1895, con capitales reunidos y obras comenzadas antes de la crisis de 1890, y en la década anterior a la Gran Guerra (Cárdenas, Ocampo, & Thorp, 2003).

Hacia final de este periodo, en la década de 1920, el sector manufacturero tuvo un peso en la economía equivalente al del sector primario. Es tradicional en América Latina que la economía exportadora, ligada al capital extranjero, se modernice, conviviendo con una tradicional producción para el mercado interno. Argentina respondió mal a este esquema. Primero, porque la modernización tanto de grandes como pequeños productores rurales no estuvo ligada al capital foráneo. El capital extranjero se concentró en los servicios, como finanzas, seguros, servicios públicos

urbanos y obras de infraestructura también ligadas a los servicios, como los puertos y ferrocarriles. Segundo, porque los sectores orientados al mercado interno también adoptaron técnicas productivas renovadas (Míguez, 2008).

Después de esto, Argentina tuvo dificultades para adaptarse al contexto menos favorable de los años 1920, pero, en la segunda mitad de esa década, volvió a crecer, aunque menos sólidamente. Por otro lado, el conjunto de la economía mundial creció menos luego de la guerra, de lo que se ha culpado a un creciente espíritu proteccionista que preludiaba lo que llegaría a su auge con la crisis de 1930. El *crack* estadounidense de 1929 fue el hecho clave que generó un inesperado cambio de rumbo (Maddison, 1997).

En el aspecto político, es de considerar que en 1889 quedó constituido el partido de la Unión Cívica, como respuesta a la falta de alternativas de representación para el manejo del poder en el país y a la tiranía manifestada de los representantes del Partido Nacional. Romero (1975) indica que la indignación pública ante los actos del régimen que gobernaba llegó a su nivel más alto cuando se observaron atropellos como el cierre de la Bolsa y la supresión del sistema electoral. La Unión Cívica llegó como oposición y defensor de los derechos de los ciudadanos.

En 1890 estalló la revolución, y, aunque el gobierno la resistió, debió dejar el poder liderado por Juárez Celman. A partir de allí, se intentó establecer el ideal de democracia formal. La proclama de la Unión Cívica afirmaba la “normalización de la vida pública reivindicando la libertad de sufragio, a fin de encaminar los destinos de la Patria por las rectas vías constitucionales” (Romero, 1975). Coincidente con la plataforma política del reciente Partido Socialista formado en 1896. Por lo tanto, en este punto se observa un

momento de cambio en la institución política de extractiva a inclusiva también.

En resumen, se puede afirmar que, en este periodo donde se desarrolló el modelo agroexportador en Argentina, se detectó un exitoso crecimiento extractivo. La élite gobernante introdujo el ferrocarril y favoreció la inmigración, lo que permitió poner a producir enormes extensiones de tierras fértiles no explotadas en la zona pampeana. El crecimiento se observó especialmente en esta élite rica y poderosa que creció apoyada por estos recursos (Gay, 2013). Sin embargo, las instituciones económicas y políticas viraron de extractivas a inclusivas a partir de la revolución de 1890. La historia argentina tuvo un nuevo panorama desde 1930, ante la crisis económica mundial y el primer golpe militar.

2.3.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)

A partir de la década de 1930, hubo claras señales sobre los rasgos que podría adquirir la economía mundial, los que, luego de la Gran Depresión, terminarían siendo permanentes. Fue en este contexto en que la economía del país cambió de orientación y las principales críticas cayeron sobre el funcionamiento del modelo agroexportador.

En Argentina, unieron fuerzas el movimiento revolucionario, los grupos conservadores y los jefes militares y políticos que tenían una aproximación ideológica al fascismo italiano. Dicho movimiento compartía el objetivo de derrocar a Irigoyen. La violación a la Constitución acaeció el 6 de septiembre de 1930, con el golpe que produjo el primer derrocamiento de un presidente de la nación, acordado con la Corte Suprema de Justicia y gran parte de la sociedad civil, que reconoció y legitimó al general José Félix Uriburu. Así se dio comienzo a la degradación de

las instituciones políticas inclusivas como la democracia. El fraude y los privilegios fueron característicos de este periodo.

Romero (1975) analiza dos criterios observados en el proceso. Uno típicamente fascista, y otro, de democracia fraudulenta. La mayoría popular no estaba de acuerdo con estos criterios; sin embargo, se sintió su apoyo al inicio del movimiento por el mal desempeño del último tiempo de Irigoyen, sin conocer las consecuencias que produciría el nuevo régimen. La democracia fraudulenta generó una disminución del sentimiento cívico y un retraimiento de las fuerzas progresistas y capaces de lograr un avance social. Tal fue el impacto de las estrategias políticas de los militares para continuar en el poder, que el periodo fue denominado en la historia argentina como la “Década Infame”.

En materia de economía, el año 1930 marcó el inicio de la intervención del Estado en economía, y de manera significativa. Era concordante con el proceso de sustitución de importaciones que se gestaba. En septiembre de 1933, se aplicaron dos políticas clave: una de precios y otra cambiaria, cuyas razones eran la profunda caída de los precios internacionales de los granos y la imposibilidad de los productores de levantar las cosechas, ya que no podían cubrir los costos.

La política de precios consistió en la fijación de precios básicos para el trigo, el maíz y el lino. El productor tenía la libertad de vender alternativamente a la Junta Reguladora de Granos, que era el agente comercial del gobierno nacional, o vender en el mercado. Con respecto a esta junta, es necesario mencionar los acontecimientos internacionales que jugaron en favor de su creación. Los precios de los granos a partir de 1929, año en que marcaron un precio récord, comenzaron a declinar a raíz del *dumping* que producían

los Estados Unidos en los granos –especialmente el trigo–, la entrada de la URSS en el mercado y las elevadas tarifas impuestas en los mercados europeos.

Los problemas en el comercio y la producción de granos en Argentina no se debían únicamente a las problemáticas del mercado internacional. La comercialización de granos en aquella época se seguía haciendo en bolsas, lo que encarecía el precio del producto. Esto se debía a que no existían en la Argentina elevadores de granos suficientes. Para realizar el transporte de cereales a granel, los ferrocarriles debían cambiar en un alto porcentaje su parque rodante, inversión que las empresas no estaban dispuestas a realizar.

En este marco, y frente a la insistencia de varios sectores para que se fijase un precio mínimo para ciertos granos, se creó por decreto 31.864 la Junta Reguladora de Granos, dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación. Establecía que, además de fijar los precios básicos del trigo, lino y maíz, teniendo en cuenta las cotizaciones vigentes en cada fecha y el incremento que les corresponde por el mayor valor de las letras de exportación, la junta compraría todo el trigo, lino o maíz que se le ofreciera a los precios básicos y lo vendería a los exportadores, conforme a los precios del mercado internacional, con destino exclusivo a la exportación (BCRA, 1936). Por lo tanto, la creación de la Junta Reguladora de Granos derivó en un cambio de las reglas de juego para los productores y una concentración de poder mayor por parte del Estado.

En cuanto a la política cambiaria, se inició el “control de cambios”, partiendo de la postura de que el peso estaba sobrevaluado, lo que incentivaba las importaciones y disminuía el valor de las exportaciones agropecuarias. Por ello, el gobierno dispuso una devaluación del 20 %, por lo que se creó un doble mercado de cambios: oficial y libre.

En el mercado oficial, se negociaban las divisas provenientes de las exportaciones, las que debían ser entregadas al tipo oficial de cambio a los bancos, que las ponían a disposición de la Oficina de Control de Cambios, creada al efecto. Esta, a su vez, las ofrecía en venta a una tasa libre, mediante un sistema de licitación a un precio mayor que el oficial, por lo que se producía una diferencia que iba a un Fondo de Cambios, el cual se debía invertir en beneficio del productor, luego de resarcir al gobierno el mayor costo de los servicios de la deuda pública, causado por la devaluación.

El fondo proveía el dinero para financiar la diferencia entre los “precios básicos” y el precio de mercado. El Fondo de Cambios fue necesario solo en una minúscula proporción en esos tres años de operatoria de la junta, por lo que quedó para el Estado, que lo aprovechó para otros fines, tales como hacer frente al déficit del balance de pagos, que se había tornado desfavorable a partir del segundo semestre de 1937 y continuó siéndolo hasta 1939. Así fue como, aunque con posterioridad volvieron a implantarse los precios básicos, dichos recursos, provenientes de una quita en el valor de la exportación de los productos agropecuarios, solo fueron reinvertidos parcialmente en beneficio del sector del agro, empleándose para subsidiar otros sectores. Por ello, la política cambiaria terminó generando la desprotección del sector (Sturzenegger & Martínez Mosquera, 1986).

Por lo tanto, la política cambiaria que se implementó en el periodo para estimular la sustitución de importaciones generó inequidades por la discrecionalidad imperante en el gobierno de turno. Claramente, se atentó contra el derecho de propiedad de algunos sectores de la sociedad para satisfacer otros objetivos. Colomé (2016) destaca que los fundamentos de la política económica en el periodo

1933-1945 pretendían mantener la economía tal como venía funcionando hasta antes de la crisis, y se pensaba que las políticas serían en su mayoría simples medidas de emergencia, las que serían derogadas una vez superada la crisis, aunque esto no sucedió.

Entre los principales objetivos del modelo planteado, en teoría se trataba de asignar a los agentes internos un papel más decisivo en la creación de una base endógena que fuera capaz de promover el crecimiento de la economía y la industrialización dejando que las fuerzas externas solo ocupasen un rol complementario. El modelo también pretendía elevar el nivel de empleo y que la distribución del ingreso fuera igualitaria, para así poder incrementar la demanda solvente de los consumidores y reducir la heterogeneidad estructural. Este modelo atravesó varias etapas y generó distintos efectos (González Arévalo, 2009). De acuerdo con la autora, se logró una primera etapa donde se pudo sustituir las importaciones de manufactura por fabricación interna. En un principio donde primaron las fuertes restricciones a las importaciones, la sustitución se apoyó en la demanda existente. Las devaluaciones del tipo de cambio de las monedas y las políticas defensivas de ingreso adoptadas por las crisis facilitaron el proceso sustitutivo.

En el caso particular de Argentina, hubo que apelar a los excedentes producidos por el sector agropecuario para poder generar capacidad de importar. Pero, debido a la convergencia de factores internos y externos, las exportaciones agropecuarias entraron en un prolongado periodo de estancamiento. En consecuencia, las fases de expansión de la actividad industrial y, por lo tanto, de aumento de su déficit de divisas tropezaban con un “cuello de botella” en el balance de pagos, es decir, la “restricción externa”. Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio

perdido. En semejante escenario, las finanzas públicas incurrieron repetidamente en déficit. La restricción institucional provocó políticas erráticas que agravaron las otras dos: la externa y la fiscal. La consecuencia más evidente de estos hechos fueron el desorden monetario y la inflación crónica y elevada, que se instaló en 1945 (Ferrer, 2010).

2.3.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)

Un nuevo golpe militar en 1943 trajo a Juan Domingo Perón al poder como ministro de Trabajo. El golpe de Estado surgió a partir de un movimiento revolucionario que, según Romero (1975), comenzó a “funcionar como una dictadura militar profundamente impopular, y echó las bases de un régimen totalitario”. Las medidas que se implementaron trabaron las actividades de los partidos políticos, los gremios y las universidades y estableció la obligatoriedad de la enseñanza religiosa. Perón fue designado en un área sensible para poder comprometer con la causa al grupo de trabajadores obreros y generar apoyo.

Poco a poco, la revolución impopular se convirtió en popular gracias al carisma de orador de Perón, quien utilizó esta posición para construir una extraordinaria maquinaria política que se configuró con un éxito notable. Se debe considerar como punto relevante que los peronistas no formaban parte de la élite tradicional, eran más bien opuestos. Sin embargo, tomaron el control de la sociedad y sus instituciones económicas, lo que resultó en un comportamiento extractivo como el de las élites (Gay, 2013).

El sociólogo Robert Michels llama a este fenómeno “ley de hierro de la oligarquía”. Según él, las organizaciones son necesarias porque constituyen el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva, y se establecen como las herramientas de los débiles en su lucha contra

los fuertes. Pero este principio elemental de organización, políticamente necesario, trae dentro de sí un peligro latente: con el transcurso del tiempo, toda organización se volverá burocrática y quedará subsumida en una élite que la utilizará en provecho propio. Argumenta que, en todo constructo organizacional, debido al aumento de su tamaño, se requiere del auxilio de decisiones cada vez más complejas, por lo que los individuos que conocen el manejo complejo se vuelven imprescindibles, y esto contribuye a su oligarquización.

Teniendo esto presente, se puede decir que las instituciones económicas extractivas siempre desencadenan las luchas por el control del poder y tienden a atraer como aspirantes a grupos motivados por la extracción, y el que llega al poder se apropia de un sistema sin controles. El resultado de la ley de hierro de la oligarquía (el populismo) es la recreación de las instituciones extractivas bajo una modalidad diferente.

Los primeros años de gobierno peronista necesitaban imprimir un sello que consolidara la justicia social con un Estado presente y benefactor. Por lo tanto, se incrementaron los instrumentos del Estado para la intervención en la economía y se trabajó en el desarrollo de una industria de sustitución de importaciones. Estos procesos se profundizaron durante un momento en que los ojos del mundo se encontraban enfocados en la Segunda Guerra Mundial, por lo que el Estado peronista pudo imprimir su sello de distribución socialmente equitativa del ingreso sin oposiciones externas (Rapoport, 2003).

Perón desplazó el tradicional centro de gravedad de la economía argentina, apartando del primer plano al sector agropecuario y estimulando la pequeña y mediana industria de capital nacional. Así mejoraron los ingresos y las condiciones de vida. Surgió como institución el Instituto

Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que debía desviar parte de los beneficios obtenidos de las exportaciones agropecuarias hacia el sector industrial. El intervencionismo estatal también se exteriorizó en la nacionalización del Banco Central, de los ferrocarriles, del gas, de los teléfonos y de la flota fluvial (Romero, 1975).

Durante el primer gobierno de Perón, se llevaron adelante reformas de los planes y programas de estudio de todos los niveles de la educación y también en la formación de maestros, ya que era necesario reformular el contenido con que se les instruía a los alumnos y resaltar el modelo de país y la figura presidencial. Sin embargo, Ascolani (2012) advierte un brusco giro luego del golpe de Estado, ya que el gobierno de facto intervino en las instituciones educativas, con discrecionalidad y proselitismo. También prohibió cualquier manifestación a favor del peronismo. Por su parte, los gobiernos autoritarios que tomaron el poder desde 1966 hasta 1973 y el tercer gobierno justicialista (1973-1976) procuraron, desde perspectivas ideológicas diferentes, una racionalización institucional, una expansión matricular y una conexión entre la universidad y las necesidades económicas regionales. No obstante, en materia curricular hubo pocos cambios.

En materia política, el general Perón consolidó la organización del aparato político en un proceso de integración y reducción que, con la ampliación de los poderes del Estado, impulsó una estructura estatal fuertemente jerárquica y al mismo tiempo coercitiva, donde todo quedaba circunscripto a la órbita del Ejecutivo, una tarea que concluyó con el dictado de la reforma constitucional de 1949, la cual les restaba poder a todas las instituciones que competían con el Ejecutivo, como Congreso, Tribunales y gobiernos provinciales (Sidicaro, 2010).

La reforma constitucional argentina de 1949, también conocida como “Constitución de 1949”, modificó la Constitución de 1853, realizada durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952). La reforma se incluyó dentro de la corriente jurídica mundial del constitucionalismo social y, entre sus principales normas, incorporó los derechos de segunda generación (laborales y sociales), la igualdad jurídica del hombre y la mujer, los derechos de la niñez y la ancianidad, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, la elección directa del presidente y el vicepresidente y la posibilidad de su reelección.

La CN de 1949 incorporó tres normas relacionadas con la organización política del país:

- Defensa de la democracia y la Constitución: en el art. 15, se fijó la prohibición de formar milicias no estatales y el no reconocimiento de organizaciones que atenten contra la democracia y la CN. El art. 21 ordenó al Congreso sancionar una ley para penalizar estas prácticas.
- Seguridad de los ríos: el art. 18 limitó la navegación de los ríos interiores del país en aquellos casos en que se pudiera afectar la “seguridad o el bienestar nacional”. Por lo tanto, la reforma cambió radicalmente lo establecido en 1853. El objetivo era combatir el contrabando y establecer derechos de paso.
- Juicios por jurados: se eliminó el sistema de juicio por jurados que estaba presente en el art. 24 de la CN de 1853, pero que no se había aplicado hasta el momento, incumpliendo con el mandato constitucional.

En cuanto a los derechos sociales, la reforma de 1949 agregó dos capítulos a la primera parte, uno dedicado a los derechos sociales, y el otro, a los derechos económicos. El

capítulo III del “Derecho del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura” establece en su art. 37 el conocido decálogo del trabajador, que establece muchos de sus derechos, como a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de su familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales. El derecho a huelga generó controversia y no fue agregado a la Constitución sino hasta 1957, con una nueva reforma. También se reconoció la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer en el matrimonio y la patria potestad según el art. 37. Aunque, cuando la CN del 49 fue derogada, la mujer casada en Argentina volvió a tener un *status* inferior.

El derecho de los jubilados tuvo un giro sustancial. Haciendo un recuento en la historia, MTEySS (2002) indica que el régimen jubilatorio existió desde la época de la colonia, pero, sin embargo, eran pensiones y jubilaciones graciabiles otorgadas solo a los servidores de la Corona, a través de las instituciones organizadoras (montepíos). Estas instituciones se mantuvieron a partir de 1810, pero aparecieron el régimen legal y la obligación de aporte económico a quienes se afiliaran. Recién a fines del siglo XIX, surgieron las primeras leyes jubilatorias, que solo abarcaban a un determinado grupo de funcionarios y empleados de la nación. Los cambios de 1901 a 1904 permitieron generar un fondo de jubilaciones a partir de un incremento en los afiliados.

La expansión de los beneficios previsionales a toda la población trabajadora se observó en un proceso gradual desde los años de Perón. También se extendió el régimen a los trabajadores independientes y a los propios empleados. Sin embargo, esta expansión se realizó sin ninguna planificación y dio origen a normativas dispersas e inconexas.

Hubo omisiones importantes y se percibió un tratamiento desigual de los requisitos y los beneficios, que derivaba en un trato injusto.

Recién a fines de la década del 60, se concretó la reforma administrativa, a partir de la ley 17.575 de 1968. Esta ley otorgó a la Secretaría de Seguridad Social la función de órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Seguridad Social. Con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038, se constituyó el denominado “Sistema Nacional de Previsión Social” (SNPS), el cual comprendía a casi el 90 % de la población económicamente activa y se hallaba constituido por los dos subsistemas mencionados: el correspondiente a los trabajadores en relación de dependencia, regulado por la ley 18.037, y el de los autónomos, regido por la ley 18.038 (MTEySS, 2002).

En cuanto a los derechos económicos implementados por la CN de 1949, se destacan los artículos 38, 39 y 40, que establecen la función social de la propiedad, la norma de que el capital debe estar al servicio del bienestar social y las reglas para la intervención del Estado en la economía. Con este último artículo, el Estado controló las áreas de energía, los servicios públicos y el comercio exterior, así como también los sectores privados donde actuaran monopolios u oligopolios.

En el modelo económico de Perón, siguió vigente la idea de la industrialización por sustitución de importaciones. El periodo que fue desde los primeros años de los 50 hasta inicios de los 70 se considera como la edad de oro de este modelo. No obstante, en el decenio de 1960, la evolución industrial empezó a dar muestras de debilitamiento, cuya manifestación fue la elevada protección que amparó el crecimiento de este sector secundario. La política de industrialización consistía en fomentar la inversión privada en la importación de bienes de capital. Se pretendía, de

esta manera, dar estímulos a la producción de bienes de consumo no duradero en primer lugar y, posteriormente, de los duraderos e intermedios, sacrificándose el desarrollo local de maquinaria y equipo (González Arévalo, 2009).

En esta etapa, en palabras de Sunkel (1971), las ETN (empresas transnacionales) capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. Esto implicó el traslado hacia el exterior de las tomas de decisiones, lo que generaba un debilitamiento en la conducción nacional del proceso y limitaba el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos.

En este periodo las importaciones de bienes finales también fueron sustituidas por compra de bienes intermedios y de capital, lo cual causó un desequilibrio comercial que aumentó más rápido que el PBI, lo que a su vez provocó que las soluciones se buscasen en los empréstitos que devinieron en una abultada deuda externa. Este proceso económico llevado a cabo empezó a agotarse por fallas estructurales, la industria no permitió impulsar la elaboración de artículos de consumo que se tradujera en crecientes exportaciones, ni alcanzó a producir bienes de capital con niveles que tuvieran la posibilidad de hacer descender el *stock* de importaciones, por lo que se acentuó el problema de la balanza de pagos, y muchos países tuvieron que recurrir constantemente al endeudamiento con el exterior (González Arévalo, 2009).

Así se procuró defender el mercado interno y a quienes producían dentro de él, lo que se sumó a la nacionalización del Banco Central y a la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) para monopolizar el manejo del comercio exterior y una herramienta de contención inflacionaria realmente útil para el Estado.

Cortés Conde (2003) advierte que, con el pretexto de defender a los productores de las grandes firmas comercializadoras y de los acuerdos de compras de las potencias mundiales, se decidió el monopolio del comercio con el exterior que se puso bajo el control de la IAPI. Este concentró toda la oferta del país que vendía en el exterior suponiendo que tenía un mayor poder de negociación. Sin embargo, en ningún momento Argentina estuvo en la posguerra en condiciones de fijar precios. El IAPI obtuvo beneficios cuando los precios internacionales estaban en alza (ya que pagaba menos a los productores) y sufrió pérdidas cuando estos bajaban. Esas pérdidas fueron absorbidas por el Banco Central y fueron una de las causas de la inflación.

Sobre el marco de soberanía económica y política, se organizaron los pilares de la política económica basándose en el pleno empleo y el estímulo a la industria local, donde la política arancelaria aseguraba un mercado interno cautivo, la política crediticia facilitaba la inserción de los empresarios en el sistema y la política salarial allanó el camino para la creación de una masa de consumidores que serían el sostén del mercado interno adquiriendo productos que se autofinanciaban (Gerchunoff & Llach, 2018).

El marco legal para el cumplimiento de los objetivos planteados por el gobierno del general Perón estuvo organizado por el Primer Plan Quinquenal (1947-1951), que se cumplió en forma parcial, y entre cuyos puntos más destacables se planteaba la transformación de la estructura económico-social por la expansión industrial, la reducción de los factores de vulnerabilidad externa a través del rescate de la deuda externa pública y privada y la nacionalización de los servicios públicos, la elevación del nivel de vida de la población mediante una redistribución de la riqueza y

un plan general de obras y servicios públicos referidos a sanidad, educación y vivienda, el empleo de parte de las ganancias generadas por los términos de intercambio muy favorables de que gozaba el país –junto con las reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra– para la financiación del programa, el mantenimiento de una política nacionalista frente a los organismos internacionales de la posguerra, aprovechando la coyuntura favorable, una amplia movilización de los recursos nacionales, la aceleración de la capitalización industrial, el fomento de la creación de un importante mercado de consumo interno y la máxima utilización de la fluidez brindada al sistema bancario, para independizarse de las fluctuaciones de la balanza de pagos (Girbal Blacha, 2006).

A comienzos de 1948, se dio a conocer el Plan Marshall, un conjunto de créditos para que los países europeos demolidos por la guerra pudieran contar con importaciones cruciales para la reconstrucción. La Argentina no fue incluida como proveedor de alimentos, lo que significó la pérdida de una oportunidad para el sector rural, que enfrentaba un cuadro difícil. Entre 1940 y 1945, el balance de la Argentina con Gran Bretaña arrojó un saldo positivo de 1.500 millones de pesos. Hacia fines de la guerra, el Reino Unido debía al Estado argentino 112 millones de libras esterlinas (Gerchunoff & Antúnez, 2002). Este panorama restringió las posibilidades con las que contaba el general Perón y, sin dudas, lo llevaron a flexibilizar su política.

Sturzenegger (2007) señala el año 1949 como el comienzo de los problemas para el modelo de redistribución que Perón había puesto en práctica desde su acceso al poder. Según Gerchunoff y Antúnez (2002), desde 1949 hasta 1952, los términos del intercambio internacional cayeron un 36 %, el mismo nivel que tenían en 1935.

Entretanto, la inflación, que había permanecido contenida durante el trienio anterior, se disparó hasta alcanzar un promedio de 33 % anual. La economía argentina en su conjunto dejó de crecer a un ritmo del 8 % anual, para detenerse y estancarse. El déficit de la balanza de pagos, producto de la caída en los precios de las exportaciones agrogranaderas, frenó las importaciones de bienes de capital e insumos para las industrias. Los aumentos de salarios sirvieron para acelerar la inflación.

Según Sowter (2015), desde el año 1950, se comprobó un involucramiento en el aumento y la institucionalización de la participación empresarial en la intervención estatal en la economía peronista, ya sea en las reuniones de gabinete, en la planificación de divisas y el crédito o la participación directa en entidades económicas del Estado que hasta dicho momento no habían tenido mucha incidencia real en la intervención.

Luego de triunfar en las elecciones de noviembre de 1951, y dado el estancamiento observado, Perón exteriorizó el cambio decidido en sus políticas económicas a través de sus discursos oficiales y en presencia de sus aliados. Anunció en un discurso posterior de 1953 una serie de medidas que resumían sus nuevas políticas de fomento a la actividad agropecuaria, poniendo énfasis en la importancia de los créditos para incentivar la producción agropecuaria, el desarrollo de las cooperativas, la colonización y mecanización del campo, y el desaliento a la intermediación, considerada como el primer factor de encarecimiento. El Estado, a través del IAPI, aumentaba los precios pagados a los productores rurales, hasta endeudarse en un nivel tan alto como los 20.000 millones de pesos al ser liquidado en 1956 (Girbal Blacha, 2006).

Durante el año anterior, el gobierno justicialista había puesto en marcha un Plan Económico de Emergencia, en

donde proponía reducir el consumo, aumentar la producción y revisar su política de convenciones colectivas de trabajo en el campo, con el objetivo de limitar lo más posible los conflictos laborales que pudiesen reducir el abastecimiento de alimentos para el mercado interno y las exportaciones. Los ingresos de los trabajadores rurales se estancaron a partir de 1952, mientras que se redujo al mínimo su participación para entregar la tierra en propiedad a los productores arrendatarios. Todos estos cambios no hicieron más que favorecer el retorno a posiciones de poder privilegiado de los grandes productores agropecuarios, más allá de cualquier discurso anterior de un gobierno que antes los había denostado por su carácter oligárquico (Girbal Blacha, 2006). Esto último contradice los dichos de algunos autores, como Basualdo (2010), que afirmaron que el peronismo había acabado con el poder terrateniente.

El golpe de Estado se sucedió de manera recurrente en los años posteriores al gobierno de Perón. En 1955 la autoproclamada Revolución Libertadora que lo derrocó se fijó como premisa restaurar la democracia formal que resguardara los principios republicanos y las garantías. Sin embargo, las aflicciones económicas de la población proletaria, que había tomado mayor relevancia con el gobierno de Perón, como la presión de los antiperonistas, hicieron tambalear a los gobiernos de facto que pretendían restaurar la democracia. Tal como lo relata Romero (1975), se sucedieron en la presidencia del país primero Lonardi y luego Aramburu, quienes orientaron las políticas hacia el liberalismo. Se prohibió el movimiento peronista, así como sus dirigentes, organizaciones y símbolos, y se llegó al extremo de aplicar la pena de muerte a los insurrectos de junio de 1956.

Con la nueva reforma constitucional de 1956, se llamó a elecciones presidenciales, donde resultó electo Arturo

Frondizi en 1958. Frondizi promovió intensamente el desarrollismo de las industrias básicas. En esta línea, sería necesario un *shock* de inversión, que sería aportado por energía y petróleo, pero requería de una gran inyección de capital extranjero.

A fines de 1958, el gobierno impulsó una ley de inversiones extranjeras que establecía enormes beneficios para su radicación y aplicó un severo plan de ajuste económico. Se firmaron los contratos de petróleo con empresas extranjeras y se aseguraron las condiciones necesarias para el desarrollo de la siderurgia.

Según el discurso desarrollista, el uso del capital extranjero sería un recurso temporario que de ningún modo crearía dependencia. En realidad, era importante la aplicación de ese capital al desarrollo de la capacidad productiva del país, más allá de que al mismo tiempo generara ganancias a agentes económicos externos. Es decir que no importaba su origen, sino su utilización. Las críticas no tardaron en llegar, caracterizando la política de “entre-guista”. Al igual que las dirigidas a la política petrolera del gobierno, que planteaba el cambio de rumbo en la histórica postura de las élites gobernantes argentinas respecto a la explotación de ese recurso.

En cuanto a la necesaria interdependencia del campo y la industria, uno de los aportes principales fue el de Marcelo Diamand⁵, con su enfoque de la estructura productiva

⁵ Marcelo Diamand (1929-2006) fue un ingeniero, empresario y economista argentino. Miembro del Centro de Estudios Industriales (CEI), del Centro de Estudios de la Realidad Económica Argentina (CERA) y del Movimiento Industrial Nacional (MIN). Integró la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Consejo Académico de la misma institución. El análisis de los parámetros y mecanismos necesarios para incentivar el desarrollo de una fuerte industria nacional fue una constante a lo largo de toda su vida. Algunos de sus trabajos son “La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio alto” (1972), “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia” (1973), “El péndulo argentino” (1985) y “La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha” (1988).

desequilibrada y la necesidad de garantizar la rentabilidad y la competitividad de ambos sectores a través de los tipos de cambios diferenciales y las políticas fiscal y monetaria. Estos enfoques desarrollistas convergían, con diversos énfasis, en la necesidad de una profunda reforma estructural para constituir una economía avanzada integrada y abierta de amplia base científica y tecnológica (Vidal & Guillén, 2009).

En 1962, el poder militar violó nuevamente la CN al deponer a Frondizi en un nuevo golpe de Estado, ya que no vieron con buenos ojos el esquema que proponía el presidente en su mandato. Nominalmente, se designó a José María Guido como presidente hasta octubre de 1963. Mientras tanto, las presiones exigieron al poder militar una definición de su pensamiento político. Luego de extensas deliberaciones y del desplazamiento de la facción más conservadora y liberal de la Revolución Libertadora, el general Onganía emitió dos comunicados que expresaban respeto por el principio de la vida constitucional, la soberanía del pueblo para autorizar legítimamente al gobierno. Por ello, establecieron llamar a elecciones con la promesa de velar por la transparencia en las urnas y permitir que todos los actores políticos tuvieran la posibilidad de presentarse. Sin embargo, se generó una contradicción en el discurso, ya que Perón seguiría prohibido.

En resumen, Romero (1975) advierte que el poder militar dejó establecido a través de su acción que no avalaría dictaduras conservadoras antiperonistas, pero tampoco toleraría el retorno de Perón y de su régimen. El camino sería encontrar un candidato que generara satisfacción a las necesidades de los electores sin que estuviera vinculado al peronismo. Así, resultó electo Illia, aunque tampoco pudo terminar su mandato, ya que fue derrocado por los militares en 1966 para que tomara el poder el general

Onganía. Los graves problemas económicos y políticos de Argentina se tornaban inmanejables.

En 1967, el nuevo ministro de Economía, Krieger Vasena, echó mano a las ya conocidas fórmulas para intentar reducir la inflación, como la devaluación, el congelamiento de salarios, la drástica reducción del déficit fiscal, lo que se sumó a las retenciones a las exportaciones. La situación económica se agravó y en 1970 estallaron conflictos en todo el país, como el Cordobazo.

El conflicto nacional creó el clima para que se generase la normalización constitucional, a partir de las negociaciones de las tres principales fuerzas, radicales, militares y peronistas, que derivó en un acuerdo denominado “La hora del Pueblo”. Con el retorno de Perón al país, se abría una nueva oportunidad para su vuelta al poder con su tercera presidencia. Oportunidad que se concretó en 1973.

El golpe de Estado de 1976 llegó luego del breve interregno peronista, y arrasó con la economía y las ideas desarrollistas de la Argentina. Sometió al país a un brusco cambio de rumbo que acercaba la situación nacional a la convergencia de asuntos internos y externos. Dentro de los primeros, el debilitamiento del campo nacional y la inseguridad provocada por el intento de cambiar la realidad social por la vía armada. Sobre estas bases, la dictadura controló la vida y la estructura de las organizaciones sociales, y el terrorismo de Estado y las políticas de desmantelamiento industrial subordinaron la economía a la especulación financiera. Por otra parte, los factores externos mostraban que el camino era el cambio de paradigma del keynesiano al neoliberal, funcional al modelo de globalización perversa y los capitales especulativos. Así, el retorno a una economía preindustrial y el impacto del capital financiero fundaron una nueva realidad de visión periférica, de un país carente de recursos y del talento imperioso para

construir un proyecto nacional, adhiriéndose al pensamiento céntrico (Canitrot, 1980).

Por lo tanto, se puede observar que el periodo analizado entre 1945 y 1976 se caracterizó por una polarización de las ideologías políticas exacerbadas por el auge de Perón y su particular sistema de poder, donde controló todas las instituciones en un comportamiento extractivo, pero con el aval de la población más popular, que observó una sustancial ampliación de sus derechos. Posteriormente, la democracia fue intermitente por los sucesivos golpes de Estado que cambiaban bruscamente el destino del país. Perón fue exiliado, y se prohibió cualquier militancia en su nombre. Las instituciones se caracterizaron por tornarse más extractivas aún que con el gobierno de Perón. La situación económica en crisis del país generó medidas que atentaron contra los salarios y los ingresos de la actividad en el mercado local e internacional; es decir que sufrió nuevamente el derecho de propiedad.

2.3.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)

La resignación del año 1976 truncó la posibilidad de un desarrollo a largo plazo a partir del desmantelamiento de la industria, los crecientes endeudamientos y la vulnerabilidad externa en un contexto de disciplina social (Ferrer, 2010). El mismo Ferrer (2012) sostiene que la desindustrialización fracturó las cadenas de valor que se habían ido construyendo y afectó particularmente a las pequeñas y medianas empresas aumentando el desempleo y agravando la desigualdad a partir de la distribución del ingreso.

Internacionalmente, la economía mundial se encontraba ante la crisis del petróleo desatada en el año 1973. El resultado de este proceso fue una creciente internacionalización de la producción que mostraría dos tendencias: en

el centro el surgimiento de megaespacios, bloques o continentes como receptores del flujo económico, mientras que en la periferia la etapa se vivió como una nueva crisis de integración nacional, con una alta inestabilidad política, económica y social producto del resquebrajamiento de las viejas estructuras contenedoras del Estado de bienestar y el desmoronamiento del mercado interno.

La virulenta redistribución regresiva del ingreso logró alcanzar niveles extremos, destruyendo el mercado interno, lo que fue acompañado por la generación de deuda externa, también producto del contexto internacional. En este desequilibrio económico, los sectores más beneficiados fueron, por lo general, aquellos que se orientaron a los mercados externos; entre las ramas más favorecidas, se pueden mencionar las petroquímicas, la siderurgia, la automotriz, la de cigarrillos, etc. Por otra parte, se encuentra la caída que registraron directamente los sectores productivos en su participación en la formación del producto bruto interno, lo que trajo de manera consecuente el incremento del sector terciario, caracterizado por su baja productividad, constituyendo un refugio ante la incapacidad del aparato productivo de generar puestos de trabajo acordes con la demanda existente.

Así, entre 1976 y 1982, la Argentina estuvo atravesada por profundas transformaciones a nivel económico y social operadas, en gran parte, a través de la aplicación de una política económica sumamente contradictoria. El carácter contradictorio de dicha política se debió, en lo esencial, a las pugnas desatadas en el seno del elenco gubernamental del denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, entre las distintas facciones que componían la corporación militar, y entre la facción nacionalista y proindustrialista de las Fuerzas Armadas y el equipo económico liderado por José Alfredo Martínez de Hoz (Castellani, 2006).

Uno de los objetivos planteados por su plan económico era la reducción del déficit del sector público. Para ello se congelaron los sueldos de los empleados públicos y se indexaron los ingresos impositivos para generar una disminución del desequilibrio de la balanza fiscal. A la vez, como partidarios de las políticas económicas recesivas, apuntalaron la caída del poder del salario real para otorgar mayor estabilidad y enfriar el mercado interno, de manera que hicieron caer la competitividad un 40 % en relación con años anteriores, lo cual perjudicó la producción y comercialización de bienes de consumo (Schvarzer, 1986).

Los primeros años de la dictadura dieron la apariencia de un claro y marcado ajuste que redujo la dinámica que había impuesto el modelo industrialista desde 1930. En lugar de corregirse las deficiencias y ajustar sobre los puntos flojos del modelo, en 1976 se inició un cambio estructural orientado a transformar radicalmente la economía.

Asimismo, este Estado cívico-militar continuó el modelo empresario, mediante la compra de armamento o la inversión en obras públicas, como las autopistas. Si el lema liberal era achicar el Estado para agrandar la nación, la práctica económica de Martínez de Hoz no escatimó en gastos para embarcarse en grandes obras públicas. Este proceso fue el eje central del crecimiento de un empresario nacional parasitario que terminó de imponerse por sobre sus pares tras un largo periodo de luchas, alianzas y crecimiento inestable. La denominada “patria contratista” consistió en un mecanismo de redirección selectiva de contratos para obras públicas y desarrollo bélico hacia empresas privadas con estrecha vinculación al gobierno. Este mecanismo de privatización periférica dio cuantiosos beneficios a grandes grupos locales mediante diversas prácticas prebendarias (Novaro & Palermo, 2003).

A partir del año 1979, la deuda externa argentina comenzó a crecer de modo exponencial, y alcanzó cifras que provocaron el escándalo público. Ya en febrero del año 1981, si bien la dictadura se encontraba en pie, el plan económico había caído en una crisis profunda que terminó con la salida de Videla del poder y el alejamiento de Martínez de Hoz del Ministerio de Economía, lo que permitió mostrar también las diferencias que existían al interior de la junta y las tensiones sobre todo entre la Armada y el Ejército. El ministro Lorenzo Sigaut asumió como sucesor de Martínez de Hoz y estableció cierta libertad a otros ministerios que permanecieron bajo la órbita del de Economía durante el mandato de su antecesor. En abril del año 1981, eliminó la Tablita y estableció un tipo de cambio fijo. Como consecuencia de este, emergieron fuertes devaluaciones junto a un corpus de medidas que desaceleraron la apertura económica. Un golpe interno dentro de la Junta, perpetrado en diciembre de 1981 por el sector militar disconforme con la política dialoguista hacia sectores civiles y con el cambio económico como producto de esta estrategia de acercamiento, alejó a Videla del gobierno y a Sigaut del Ministerio de Economía, para dar lugar a la fracción dura conducida por Galtieri (Lobato & Suriano, 2000).

El tercer gobierno del Proceso de Reorganización Nacional adoptó recetas económicas netamente ortodoxas; la presencia del nuevo ministro, Roberto Alemann, significó el retorno al enfoque neoliberal de Martínez de Hoz, interrumpido por la flexibilización de Sigaut durante la gestión de Videla.

A la adversidad económica, que continuó, se le sumó la crisis política iniciada tras la derrota en Malvinas. En medio de esta atmósfera caótica, se produjo otro hecho importante dentro de las transformaciones económicas

efectuadas durante la dictadura militar: asumió la dirección del Banco Central Domingo Cavallo, quien puso en marcha una organización de préstamo consolidado, que alivió la deuda interna de las empresas. Esto se sumó a medidas gestionadas desde los ministros Sigaut hasta Whebe, donde se fue concretando una licuación de pasivos, que ha terminado siendo conocida como la “estatización de la deuda privada”.

Según datos de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, se estatizó la deuda externa privada de al menos 68 empresas. Esto consistió en beneficiar a las empresas privadas mediante avales de seguros de cambio. En otras palabras, el Estado se hizo cargo de la diferencia de sus deudas en moneda extranjera que habían adquirido tras el auge inflacionario. El gobierno pagó, de esta manera, la deuda contraída por varias empresas privadas que poseían sus gruesos capitales en el exterior, tras haberlos fugado en el momento álgido de la crisis. La socialización de pérdidas incluyó redescuentos a bancos, garantía pública de depósitos ante quiebras producidas por préstamos a empresas vinculadas, autopréstamos, transferencias de la cuenta de regulación monetaria, entre otras medidas, que implicaron en conjunto una pérdida fiscal de más del 50 % del PBI (Nun, 1987).

Por la reseña realizada, puede observarse que la dictadura militar del periodo 1976-1983 se encargó de transformar todos los pilares que débilmente se habían construido en el país, a pesar de los vaivenes en las instituciones económicas y políticas. La ideología aplicada generó una transferencia de recursos desde los sectores productivos a los sectores empresarios más acomodados, de forma que provocó una enorme brecha en la distribución del ingreso. Las medidas adoptadas ante la crisis económica

fueron altamente extractivas y perjudiciales para el rumbo del país.

2.3.6. Retorno de la democracia (1983-2001)

En 1983 el Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia tras triunfar en las primeras elecciones democráticas luego de los años de dictadura. A lo largo de su gestión, se dedicó a implementar políticas tendientes a afianzar la incipiente democracia y consolidar el Estado de derecho. En este sentido, alentó el Juicio a las Juntas, suscribió el Tratado de Paz entre Argentina y Chile y participó también en la creación del frente Mercosur. El contexto económico y político en el que asumió Alfonsín era complejo. La dictadura había dejado una industria nacional en quiebra y una fuerte deuda externa, sumadas al déficit fiscal, la inflación, y un clima de tensión e inestabilidad institucional. En ese marco, el nuevo gobierno buscaba revertir la postura implementada durante la dictadura (Lobato & Suriano, 2000).

Se llevaron a cabo una serie de medidas, como subrogar deudas acumuladas por las obras sociales y volver a reconocer su titularidad patrimonial y su derecho a administrarse, que había sido tomado por la dictadura, manteniéndose también el aporte de los afiliados trabajadores y lográndose un aumento en el número de empleadores.

Con el retorno de la democracia, reapareció con fuerza la cuestión regional como uno de los temas más problemáticos que resolver. Esta situación es un indicador, entre otros aspectos, de las falencias de los procesos de modernización ocurridos durante la etapa de vigencia del Estado interventor o Estado benefactor. Así, cuanto menores sean estas diferencias, mayor será la tendencia de amortiguar los conflictos interregionales, algo que el gobierno quería evitar para comenzar a subsanar un sistema fragmentado.

Subsisten los conflictos, pero la movilidad y homogeneidad existentes hacen que las partes no se identifiquen con la región, sino con la clase o fracción a la que pertenecen (Kozel, 2008).

En el año 1988, fueron aprobadas la ley 23.660 de Obras Sociales y la ley 23.661, mediante la cual se creó el Sistema Nacional del Seguro de Salud, ambas aún en vigencia. El Sistema Nacional del Seguro buscaba que las obras sociales se tornaran instituciones autónomas, siendo las provincias las encargadas de administrarlas. Esto fue motivo de oposición de las dirigencias sindicales, y se logró su aprobación solo una vez que se modificaron los aspectos que disminuían el poder de los sindicatos (Faijó, 2001).

Se buscó también garantizar el acceso a medicamentos e implementar una política de regulación de sus precios. Fue impulsado además un Programa Alimentario Nacional (PAN), que perseguía la meta de asegurar el acceso a la alimentación en los sectores más desprotegidos, a la par de que se promovieron acciones de desarrollo social mediante la impulsión de proyectos de mejoras en las viviendas de estos mismos sectores. En el marco del continuo deterioro de las condiciones de la economía nacional, comenzó una etapa de hiperinflación con el estallido del Plan Primavera y surgieron problemas de saqueos y violencia social en varias provincias, lo que provocó la salida anticipada del presidente.

Con el inminente fracaso del Plan Primavera, el Dr. Alfonsín decidió adelantar las elecciones seis meses; las elecciones presidenciales de Argentina de 1989 se realizaron el domingo 14 de mayo del mencionado año. En ellas se buscaba definir qué candidato sucedería al presidente Raúl Alfonsín, y tuvieron lugar en el contexto de un proceso de hiperinflación que afectó al país ese año y al año siguiente. En ese marco, Alfonsín debía entregar el poder el

10 de diciembre de ese año, es decir, ocho meses de transición después de haber perdido el poder, que finalmente se hizo insostenible, por lo que debió adelantar la entrega del mando al Dr. Carlos Menem, que había ganado dichos comicios.

La crisis hiperinflacionaria de 1989, además de causar graves consecuencias socioeconómicas, tuvo una importante injerencia en el abastecimiento de alimentos, sobre todo en los estratos sociales más necesitados, por lo que surgió desde el Estado y las organizaciones vinculadas a la ayuda social la necesidad de introducir en la sociedad nuevas alternativas en materia de asistencia alimentaria.

Posteriormente, la Argentina de comienzos de los años 90 se caracterizó por un escenario de alta conflictividad. El nuevo gobierno decidió un cambio de rumbo para el Estado, con políticas de corte neoliberal y un fuerte control monetario para combatir la inflación, al mismo tiempo que intentó llevar tranquilidad a la sociedad y los mercados, mostrando desde un primer momento que no había lugar para las prácticas populistas.

Como principal medida económica, se estableció un valor de convertibilidad del peso a un dólar. Esta medida, junto con otras como la apertura irrestricta de la economía a la competencia externa, la privatización de las empresas y los servicios públicos, la desregulación del mercado de trabajo, la incorporación de modalidades de contratación flexibles, la rebaja en un 50 % de las cargas patronales y la reducción o casi eliminación de la negociación colectiva por rama o sector como mecanismo de acuerdos salariales entre empresarios y trabajadores, eran dictadas por el Consenso de Washington.

Se debe destacar que, hacia fines de 1986, se declaró el “estado de emergencia previsional”. Se suspendió el método legalmente establecido para el cálculo del haber

jubilatorio y se fijó otro en su lugar. También se fijaron topes para el haber máximo, se aumentó la contribución patronal para los trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aporte personal y se fijaron categorías de aporte mínimo obligatorio para autónomos (Lo Vuolo & Goldberg, 2002).

Ya en esa época se tuvo por antecedentes una gran cantidad de reclamos administrativos por parte de los jubilados y pensionados, que rápidamente se transformaron en demandas judiciales, en procura del cumplimiento de las normas por las que habían sido otorgados los beneficios. La Justicia hizo lugar a la gran mayoría de los reclamos, por lo que se generó la acumulación de una importante deuda a favor de la clase pasiva que había visto afectado su derecho de propiedad.

En mayo de 1988, se derogó la emergencia previsional y se retornó al método de cálculo del haber original. Al mismo tiempo, se incrementó el tope máximo de la jubilación, se estableció un nuevo régimen para la ejecución de sentencias, se aumentaron los montos de aportes para autónomos, se modificó la escala de categorías de aporte y, finalmente, se fijó un gravamen sobre combustibles destinado a financiar las Cajas de Previsión Social (Lo Vuolo & Goldberg, 2002).

Por lo tanto, era necesario un cambio de fondo para frenar el deterioro patrimonial que generaba el sistema jubilatorio. Una de las reformas estructurales que respondía también al Consenso de Washington fue la privatización de la seguridad social, la ley 24.241 estableció un sistema de reparto que mantenía el sistema estatal, y se creaba paralelamente un sistema de capitalización privada a través de empresas llamadas "Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones" (AFJP), ligadas, en su gran mayoría, a

los principales bancos de plaza. Este cambio significó que los aportes de los trabajadores se derivaran a esos fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP (Golbert & Roca, 2010).

El Estado tampoco mantuvo bajo su control a la mayoría de los servicios públicos, y contó con fuertes bajas de personal vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Tampoco tuvo una capacidad soberana al 100 por ciento de sus posibilidades, ya que la internacionalización lo colocó en una posición desequilibrada a la hora de las negociaciones con socios fuertes. El Estado era un menor Estado, no un mejor Estado (Mendicoa & Veneranda, 1999).

La experiencia ocurrida en Argentina muestra lo inviable que resultó la puesta en práctica del modelo neoliberal que se instituyó a lo largo de la década del 90, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, y que finalizó en el año 2001 con una de las peores crisis de la historia. En materia de acción social, se produjo una pérdida en gran parte como una consecuencia, un emergente, del tipo de concepción y de las heterogeneidades en su aplicación, que presidieron sus procesos de transformación.

Es coherente con un Estado que se encontraba en la búsqueda de resultados macroeconómicos, y no en resultados sociales y concretos como la distribución de la riqueza y el nivel de desocupación, y el gran capital se llevaba toda la atención para atraerlo a las inversiones privatizadoras, mientras que a la esfera social solo le quedaba el espacio de la atención de los problemas más agudos (Ferrer, 2012).

El desarrollo de las políticas sociales contribuía a que muchos bienes circularan en la sociedad por vías fuera del circuito mercantil, asistiendo de esta forma al empobrecimiento del rol social del Estado, con la consecuencia lógica y directa de que el empresariado ampliara sus

oportunidades de negocios y promoviera su control directamente sobre todas las esferas de la vida social y el consumo que poco a poco fueron quedando fuera de la órbita del Estado.

La tecnocratización y la especulación creciente de los últimos años del menemismo actuaron coherentemente con el sistema. Las grandes masas de la población fueron receptores de las imágenes de los políticos a través de los medios de comunicación, en vez de destinatarios de acciones concretas para mejorar su calidad de vida. De esta forma, se produjo una ampliación en la brecha social que el Estado no atendía, además de adscribir a teorías que sostienen que el bienestar de los sectores básicos de la población está en el efecto derrame del crecimiento económico que proporcione el mercado (Kozel, 2008).

2.4. Evolución de las instituciones en la historia argentina

2.4.1. Derechos de propiedad privada

El derecho de propiedad es, sin duda alguna, uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostienen las sociedades prósperas y activas (Basterra, 2003). Cuando este está protegido, la persona puede conservar y gozar en paz los frutos de su trabajo. Esta seguridad es el principal incentivo para el trabajo mismo (Milei, 2017).

2.4.1.1. Contexto del siglo XIX

El derecho de propiedad fue violado desde el instante mismo en que los colonizadores llegaron a suelo americano. Una vez establecido el virreinato del Río de la Plata, el suelo fue tomado por los conquistadores en virtud del título jurídico que proporcionaba a la Corona la cesión papal.

Romero nos cita el fragmento del acta de repartimiento de solares de Buenos Aires realizado por Juan de Garay:

Yo, en nombre de S.M. he empezado a repartir y los reparo a los dichos pobladores y conquistadores, tierras y caballerías y solares y cuadras en que puedan tener sus labores y crianzas de todos ganados, las cuales dichas tierras y estancias y huertas, las doy y hago merced en nombre de Su Majestad y del dicho gobernador, para que como cosa suya propia puedan en ella edificar, así casas como corrales y poner cualquier ganado y hacer cualesquiera labranzas que quisieren y por bien tuvieren [...] como si lo hubiesen heredado de su propio patrimonio (fragmento del acta de repartimiento de solares de Buenos Aires realizado por Juan de Garay citado por Romero [1975, p. 29]).

De este periodo de transformación de la época colonial, surgieron un conjunto de normas morales que poseían una fuerza mayor a las leyes. El designado amo lo era de pleno derecho y adquiría, por sobre sus atribuciones de dueño de la tierra, una inevitable jurisdicción de derecho público que ejercía sin limitaciones. Se observó que las leyes escritas se violaban a cada instante.

Cuando la Argentina se conformó en país, los estancieros ya representaban un grupo pequeño de familias favorecidas por múltiples mecanismos de acaparamiento de tierras (Fernández Wagner, 2015). Se produjeron las campañas denominadas “Conquistas del Desierto” para ocupar el espacio patagónico en el que habitaban los indígenas, masacrándolos y dominando la zona. Esta característica, sumada a la tecnología primitiva dentro de la que funcionaba la explotación ganadera, favoreció la consolidación de la gran propiedad, pero también de emprendimientos familiares, sobre todo después del año 1850. Estos emprendimientos carecían de títulos de tierra, algo muy costoso y difícil de obtener en aquellos años para actores locales (Halperín Donghi, 2010).

En cuanto al tratamiento del derecho de propiedad en este periodo en Argentina, Basterra (2003) sostiene que Argentina fue pensada desde su nacimiento con un régimen jurídico en el que estaba fuertemente protegido el derecho individual a la propiedad. Este estaba contemplado en el Estatuto provisional de 1815 (artículo 1), en el Reglamento provisional de 1817 (artículo 1), en la Constitución de 1819 (artículo 109) y en la Constitución de 1826 (artículo 159). Es, siguiendo esta línea de protección que en la Constitución Nacional de 1853 consagra el derecho de propiedad como un derecho “casi absoluto” que surge claramente del juego de sus artículos 14 y 17.

La concepción de “inviolabilidad” de la propiedad plasmada en el artículo 17 de la Constitución Nacional tiene como contracara el término “confiscatoriedad”, prohibida por la misma norma constitucional, de manera que, de la simple lectura de la norma, surge claramente que todo acto o toda ley de los que resulte una violación al derecho de propiedad importan una confiscación.

Solo se admiten tres excepciones al principio de inviolabilidad, que provienen claramente del texto constitucional. La primera es que la propiedad puede perderse por una sentencia judicial que lo ordene. La segunda de las limitaciones tiene que ver con la institución de la expropiación, donde debe existir una ley previa que declare la utilidad pública del bien por expropiarse y una indemnización justa. Por su parte, la tercera excepción es la que se refiere al poder de imposición del Estado, es decir, para imponer tributos (Basterra, 2003).

También, tal como lo afirma Gay (2013), previo al modelo agroexportador las instituciones políticas habían bloqueado el acceso igualitario a la tierra de los inmigrantes. El sistema político no era inclusivo, no había pluralismo ni distribución del poder en amplios segmentos de la

sociedad. Aunque debe mencionarse la existencia de una institución inclusiva importante, la Constitución de 1853, que sentó las bases del derecho de propiedad en Argentina.

Cortés Conde (2012) advierte que los desequilibrios económicos (mayores gastos que ingresos) que atravesaron las distintas administraciones antes y después de la Constitución de 1853 los obligaron a echar mano a medidas que atentaban contra la propiedad privada. Estas iban desde la emisión monetaria que hacía depreciar el valor de la moneda y el aumento de los impuestos al comercio interior, hasta la confiscación a punta de bayoneta de los bienes de los particulares.

Recién en 1862 se hizo efectivo el traspaso de la aduana de Buenos Aires a la nación, momento en que las provincias renunciaron a las aduanas internas, ya que la Constitución les dio a las provincias el producto de los impuestos directos. A partir de 1880, la mayor riqueza y las mejoras en la tecnología que redujeron el costo de transporte pusieron punto final al conflicto. Esto quedó expresado en el pacto fiscal del artículo 4.º de la CN, que nacionalizó las aduanas externas suprimiendo las internas. El acuerdo fue respetado en la medida que la recaudación fue en aumento por la expansión de la economía. Sin embargo, las provincias a las que se le asignaron impuestos a la propiedad, mayormente rural, nunca sustituyeron totalmente las aduanas internas (Cortés Conde, 2012).

En 1869 se sancionó el Código Civil, que estuvo en vigencia desde 1871 y que reguló, entre otras cuestiones, la propiedad conforme al paradigma moderno que le imprimió el codificador Vélez Sarsfield (Levaggi, 2007). El autor advierte que la adopción por parte del código de ese paradigma no significó la desaparición inmediata de todas las instituciones características de la propiedad del antiguo régimen.

2.4.1.2. Modelo agroexportador (1880-1930)

El periodo se caracterizó por la ampliación de la frontera agropecuaria y el aseguramiento de los derechos de propiedad sobre la tierra, así como el dictado de leyes y reglamentos que introdujeron regularidad y previsibilidad en las relaciones de producción e intercambio (López, 2006).

El Estado nacional continuó con las prácticas de los gobiernos previos, desarrollando una política sistemática de transferencia de las anteriores tierras indígenas (ahora públicas) a manos privadas, mediante la donación, la venta o la recompensa por servicios prestados a la Nación (Fernández Wagner, 2015). Las considerables superficies de tierras antes ocupadas por los pueblos originarios pasaron a formar parte del patrimonio fiscal, y se inició de inmediato el proceso de transferencia a particulares con un claro predominio de las grandes áreas dedicadas a la ganadería extensiva.

En cuanto al derecho de propiedad, se observa que en 1922 comenzó una doble limitación sobre su concepto a partir del surgimiento de ideas socialistas. Levaggi (2007) aporta la visión de que, si estas prevalecían, era indudable que las sociedades futuras se verían obligadas a reformar la ciencia civil, porque habrían desaparecido de ella las instituciones fundamentales como el derecho de propiedad. Se detecta una limitación proveniente de la función social (asegurar el orden, la salud y la moralidad colectivas) y otra de la doctrina de la emergencia. Sin embargo, Bastera (2003) opina que es notable el embate que la doctrina de la emergencia supuso sobre los límites del derecho de propiedad y sobre la institución jurídica del contrato, aun cuando la finalidad haya sido la de protegerlos. La doctrina, mediante sus decisiones, ha alterado, cercenado o lesionado el derecho de propiedad en muchos fallos relevantes de aquella época.

Por eso los historiadores concuerdan en que no se puede hablar de la propiedad privada en Argentina sin tener en cuenta el peso que esta institución tuvo en su configuración como nación. Pues, así como la fuerza fue el recurso para quitarles la tierra a sus originales poseedores, la propiedad privada fue el mecanismo jurídico para traspasarla a la naciente burguesía. Sin embargo, surgía la cuestión de la creación de extensos latifundios que no generaban sistemas beneficiosos para la sociedad. Levaggi (2007) acota que, hacia finales del periodo, surgió una tendencia a la reforma del Código Civil de 1869 para incluir entre los fines de la propiedad la satisfacción de las necesidades sociales, tendencia que se afianzaría en una etapa posterior.

La disminución de la inestabilidad económico-política y la consolidación de una trama institucional y legal que mejoró significativamente el nivel de protección de los derechos de propiedad, además de la alta rentabilidad obtenida en el agro, explican la especialización en la actividad primaria que tuvo el país (López, 2006). Características que hacen considerar el derecho de propiedad como una institución que se proyectaba como inclusiva en este periodo.

2.4.1.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)

En este contexto, como lo señala Fanelli (2004), se instaló un círculo vicioso entre volatilidad macroeconómica y debilidad institucional, ya que las políticas de “ajuste” en los momentos de crisis externa incluían devaluaciones y aceleraciones inflacionarias que implicaban violar los contratos y tornar sumamente difusos los derechos de propiedad. Naturalmente, esto no dejaba de afectar el funcionamiento de los mercados, en particular del financiero, y exacerbaba el conflicto distributivo, lo que dio lugar a las

condiciones que reproducirían, con el paso del tiempo, un nuevo episodio cíclico de crisis macroeconómica.

Los habituales cambios en las reglas de juego signaron el periodo. El proteccionismo del mercado doméstico y el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios estaban destinados a sustituir importaciones primero de bienes finales no durables y luego de bienes intermedios, de consumo durable y de capital. Este esquema generaba reglas de juego que desestimulaban la competencia vía innovación, calidad y productividad, en cuanto ponían el énfasis en el abastecimiento del mercado local y no en la eficiencia productiva. Se desalentaron las inversiones por la alta incertidumbre. El control de los precios de ciertos productos agrícolas a partir de la creación de la Junta Reguladora de Granos y el desdoblamiento del tipo de cambio con la aparición de la Oficina de Cambios desincentivaron a los productores rurales a exportar, lo que perjudicó a la balanza de pagos por la disminución en la entrada de divisas para hacer frente a las importaciones.

Cortés Conde (2012) agrega que, a partir de la crisis de 1930, y de modo definitivo después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos fueron modificando el acuerdo constitucional o pacto fiscal que se había realizado. Apelaron a mecanismos extratributarios, medidas mercantilistas e inflación sin consulta ni consenso. Los objetivos de crecimiento que se plantearon no llegaron a concretarse, e inclusive se agravó la situación económica general.

La Corte Suprema de Justicia de Argentina, que debía ejercer el control judicial o control de razonabilidad sobre las decisiones políticas y económicas que se tomaban, tampoco resultó ser un órgano que defendiera los principios manifestados por la CN en este periodo de la historia. Vanossi (2012) destaca el ejemplo del caso “Avico c/ De la Pesa” del año 1934, donde la CSJN justificó las moratorias y

otras normas que suspendían derechos, desalajos, precios libres, etc., a efectos de superar la crisis. Es decir, convalidó la ley de emergencia 11.741, que recortaba, por ejemplo, los intereses pactados en los préstamos con garantía hipotecaria, de forma que limitaba el derecho de propiedad de los acreedores hipotecarios con fundamento en el bienestar general (Basterra, 2003).

En este periodo, el derecho de propiedad se observó con características de institucionalidad extractiva.

2.4.1.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Argentina tomó un camino contrario al que tomaron otros países para superar el estancamiento causado por el conflicto bélico. El peronismo aumentó el proteccionismo, y perjudicó la fluidez en la comercialización de productos al exterior en los que el país poseía ventajas comparativas, además de generar una suerte de castigo en aquellas ramas en que los costos eran menores, y beneficiar a las que presentaban mayores costos (Cortés Conde, 2003).

Así, se establecieron medidas arancelarias y restricciones cuantitativas a las importaciones. También se bajaron los costos locales de trabajo, sobrevaluando el peso para que los alimentos fueran baratos. De esta manera, se aplicó un impuesto implícito a las exportaciones que permitió mantener los salarios reales altos. Todas estas condiciones llevaron a que el auge del sector agrícola se terminara y que este comenzara a atravesar un largo estancamiento.

La disminución de las exportaciones mayormente agropecuarias y el aumento de las importaciones por la necesidad de materias primas, bienes intermedios y combustibles para producir en las industrias del país generaron un problema de déficit en la balanza de pagos. Para equilibrar, había que promover las exportaciones mejorando

los precios del sector agropecuario, y para ello se devaluaba, por lo que también aumentaban los precios de los alimentos y caía el salario real. Los sindicatos reclamaban mejoras que los empresarios aceptaban siempre que se hiciera lo mismo con sus precios. Así se generaba la espiral inflacionaria.

En 1946, además de la balanza de pagos, también se contaba con déficit fiscal por superar los gastos fiscales a los ingresos tributarios. El gobierno, que no tenía acceso al financiamiento externo ni un desarrollado mercado de capitales en el país, decidió tomar los ahorros de las Cajas de Previsión. Cortés Conde (2003) explica que los servicios de la seguridad social, que antes cubrían solo a grupos minoritarios (de la administración civil o del comercio) fueron extendidos a amplios sectores de los trabajadores. Los aportes totales fueron cada vez más cuantiosos, mientras que solo una cantidad menor accedía a sus beneficios. El sistema dejó elevados saldos positivos que se utilizaron para cubrir los déficits. Para compensar los retiros en efectivo, se entregaron a las cajas títulos del gobierno a tasas de interés que resultaron inferiores a las de inflación, por lo que en pocos años estas fueron vaciadas y el sistema se descapitalizó. Nuevamente se violó el derecho de propiedad, esta vez el de los jubilados que aportaron toda su vida activa para obtener una justa retribución.

La política cambiaria perjudicó sobremanera a los que debían realizar transacciones con divisas. Por lo tanto, terminaba afectando el derecho de propiedad. Cortés Conde (2003) advierte que se establecieron múltiples tipos de cambio, el oficial, el preferencial y el libre para compradores y vendedores.

El resultado de las actividades de cada uno dependía así de la circular por la que se les liquidaba el cambio. Para importar, se requería un permiso previo que se otorgaba

en atención a las prioridades fijadas por el gobierno. Las circulares eran decididas por un organismo administrativo con el grado de discrecionalidad y de corrupción que esto posibilitaba. Por otro lado, el permiso previo de importación no suponía que hubiera divisas disponibles, por lo que muchas veces se acumulaban largas listas que el Banco Central demoraba o denegaba, lo que provocaba problemas externos financieros y comerciales. Esta discrecionalidad y las posibilidades de corrupción marcaron como extractiva la institución económica comentada.

Tal como se mencionó en la descripción de la época, uno de los grandes cambios se generó a partir de la Reforma Constitucional de 1949. En la Constitución Nacional de 1949, sobresale el concepto de “propiedad”. Bernazza (2014) advierte que es muy probable que la función social asignada a la propiedad en esta reforma en el gobierno de Perón pudo haber acelerado el posterior derrocamiento. Las expropiaciones a grandes latifundios que antecedieron a la redacción de esta norma no resultaron tan amenazantes para el *statu quo* como el precepto constitucional que inaugura el texto de 1949.

El enfoque comunitario respecto de los bienes en general y la tierra en particular llegó a la letra constitucional: dando un nuevo sentido a la propiedad privada, abandonando el esquema liberal individualista y articulando otro modelo que reconocía el sentido social de la propiedad (Bernazza, 2014). Se percibe una relación directa entre función social de la propiedad y justicia social. El peronismo interpelaba así un modelo económico basado en la acumulación de capital y la competencia.

Basterra (2003) amplía el concepto indicando que, en esta doctrina, el propietario tenía el poder de administración y justa distribución de los beneficios que le reportaran los bienes exteriores poseídos, por lo que la propiedad

llenaba su doble cometido: satisfacer un fin personal cubriendo las necesidades del poseedor y un fin social al desplazar el resto hacia la comunidad.

Uno de los mecanismos propuestos por la Constitución de 1949 para el acceso de todos a la propiedad fue la reforma agraria. Sin embargo, la Corte advirtió en varios fallos de la época que estaba en juego, desde el punto de vista de las exigencias urbanas, la función social que, según el art. 38 de la Constitución, debía tener la propiedad. Reconoció además, por parte del demandado (el Estado), un ejercicio abusivo de su derecho, que, por ser tal, estaba fuera del amparo legal.

Por otro lado, la CN del 49 incluía en su artículo 40 el monopolio estatal del comercio exterior, la propiedad inalienable de la nación sobre las minas y las fuentes de energía, y la obligación del Estado de prestar los servicios públicos, junto con un mecanismo de expropiación de las empresas que los administraban, computando a cuenta de este “los excedentes sobre una ganancia razonable” (Constitución de la Nación Argentina de 1949, 2014). Este artículo evidencia el cambio violento en desmedro del derecho de propiedad que se ejecutó en el periodo analizado. Y justamente fue tan violento que, cuando la dictadura militar derrocó al gobierno en 1955, proclamó la abolición de la CN del 49 principalmente por su artículo 40.

Así, con el derrocamiento de Perón en 1955, sobrevino la derogación de la reforma constitucional en 1956 y, en una suerte de compensación, se agregó el art. 14 bis. Nuevamente las reglas de juego cambiaron y la incertidumbre no permitió tomar decisiones de largo plazo.

La Corte Suprema debió intervenir en una serie de causas donde se reclamaban, por ejemplo, anulaciones de órdenes de desalojo y de expropiación, y en la obligación que se les imponía a los propietarios de salas

cinematográficas a contratar actores que hicieran números en vivo durante los intervalos entre películas, para contrarrestar el grado de desempleo por el que atravesaban los actores de variedades en la década del 60.

La Corte Suprema llegó a prescindir de la norma de facto decreto ley 19.986, que impedía ejercer el control de constitucionalidad por la vía del amparo, y sentenció en un fallo de 1967, en una demanda iniciada por un productor de yerba mate, que la prohibición de cosechar el producto establecida por decreto era una medida arbitraria e irrazonable, que excedía las facultades del Poder Ejecutivo y vulneraba los derechos de trabajar, de comerciar libremente y de gozar de la propiedad, protegidos por la CN (Vanossi, 2012).

Entre el 66 y el 73, los gobiernos de facto impulsaron muchas medidas de emergencia económica que atentaban contra los derechos constitucionales de propiedad. Así surgió, por ejemplo, la ley de abastecimiento 16.454, que prohibía la cosecha de yerba mate durante 1966; asimismo, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate fue autorizada a decomisar lo cosechado en infracción al citado decreto.

Por lo tanto, en lo que respecta al derecho de propiedad, se observa que el periodo de las primeras presidencias de Perón fijó una función social en este derecho, que abrió las puertas a un periodo de expropiaciones y aumento del poder estatal. Este intervencionismo totalitario derivó en una institución extractiva con ampliación de derechos para los sectores más populares. Cuando se produjo el golpe de Estado que derrocó a Perón, ciertos derechos otorgados se limitaron, ya que se anuló la reforma constitucional del 49. La crisis económica y social llevó a los sucesivos gobiernos a tomar medidas que atentaron también contra los derechos de propiedad.

2.4.1.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)

La ruptura de contratos y el desplazamiento del sistema financiero fueron parte de los episodios de crisis que se formaron en este periodo. Esto hizo a la estructura de derechos de propiedad aún más precaria y dificultó no solo el proceso de profundización financiera, sino también la formación de un horizonte de planeamiento cierto para los agentes. Periódicamente, entonces, un gran número de agentes se encontró con “expectativas frustradas”, lo que dañó las bases mismas de funcionamiento de la economía.

Siguieron en gran medida los reclamos judiciales, donde la Corte Suprema tuvo que intervenir con el fin de restituir derechos particulares. Sin embargo, la institución del derecho de propiedad estaba limitada por las decisiones de los gobiernos militares de turno, que resultaban discrecionales y funcionales a sus propios intereses. Casos resonantes menciona Basterra (2003), como el del año 1976 de “Alberto Francisco Ventura c/Bco. Central de la República Argentina”, en el que el actor peticionaba una acción de amparo contra una circular del Banco Central por medio de la cual se había establecido que los titulares de pasajes al exterior debían abonar, en moneda nacional, la diferencia resultante entre el cambio vigente al momento de su emisión y pago y el que rigiera cinco días hábiles anteriores al momento de la iniciación del viaje. La Corte hizo lugar al amparo y anuló la circular respectiva.

En este periodo, la Corte también consagró como principio la indexación monetaria en deudas en dinero, a partir de dos sentencias en casos iniciados por particulares contra el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado nacional. Como se puede observar, el periodo se caracterizó por una institución de derecho de propiedad extractiva.

2.4.1.6. Retorno de la democracia (1983-2001)

En el periodo entre 1983 y 1989, que caracterizó el retorno de la democracia con los mayores problemas de volatilidad económica, se generaron muchos reclamos judiciales por pérdidas económicas surgidas a partir del estado de emergencia. La Corte Suprema puso el acento en defender los derechos individuales y sus garantías, entre ellos el derecho de propiedad. Basterra (2003) destaca el activismo judicial durante este periodo, mostrando cómo se fueron perfilando nuevos institutos de protección, como la operatividad de los derechos constitucionales, el “certiorari”⁶ y la acción declarativa⁷.

Se observan muchos casos de responsabilidad del Estado por actos lícitos, donde se les exigió indemnizar por daños, perjuicios y lucro cesante a las empresas que vieron revocados los contratos por la obra pública. La Corte también sentenció al pago de un haber mínimo a todo jubilado de por lo menos el 82 % móvil de la categoría en actividad, por lo que se produjo como consecuencia una conmoción económica en el PE a la que se le pretendió dar fin decretando la emergencia previsional.

La reforma económica argentina de los 90 estuvo orientada a eliminar las instituciones económicas extractivas, tales como las regulaciones en mercados competitivos y las restricciones a las importaciones (Gay, 2013). En la misma línea de pensamiento, London y otros (2003) indican que el proceso implicó crecimiento económico luego

6 El certiorari es una orden que el tribunal superior emite al inferior, para que le remita a pedido de las partes un expediente en revisión, a fin de verificar si en la secuela del procedimiento o en la sentencia se ha cometido alguna violación de derecho.

7 La acción meramente declarativa tiene por objeto obtener un pronunciamiento que elimine la falta de certeza sobre la existencia, eficacia e interpretación de una relación jurídica.

de una ruptura cualitativa del marco institucional previo. En Argentina, el momento anterior a la reforma del 94 equivale a una economía dirigida por el Estado, y el momento posterior, a una economía librada a las fuerzas del mercado producto de la reforma estructural. Sin embargo, el cambio institucional sobre derechos de propiedad fue propiciado por medio de iniciativas discrecionales, que neutralizaron las previsiones institucionales, escapando a los mecanismos de control previstos en la Constitución.

Se puede mencionar el decreto 36/90 del PEN, es decir, un decreto de necesidad y urgencia, similar a tantos otros a los que se había recurrido ya. En este caso, se establecía la apropiación por parte del Estado de la mayor cantidad de dinero depositado en bancos, en certificados a plazo fijo, y transformarlos en bonos del Estado argentino (Plan Bónex), cuyos titulares podrían cobrar en un plazo de diez años (Basterra, 2003). Con el aval de que se trataba de una cuestión necesaria para evitar un mal mayor, la Corte Suprema de Justicia permitió que se llevara a cabo sin pasar por las manos del Congreso.

Respecto de la propiedad privada, la reforma de 1994 incorporó los tratados internacionales, entre los que se incluía el Pacto de San José de Costa Rica. Por esta razón, es preciso efectuar una relectura de la norma constitucional del artículo 17 y de todas las de la legislación civil patrimonial a la luz de los principios de estos tratados (Bernazza, 2014).

Durante la administración de Menem, se aprobó una ley de reforma del Estado, destinada a regular el proceso de transferencia de activos públicos al sector privado. De esta manera, empresas como Entel, Aerolíneas Argentinas o YPF pasaron a manos privadas. Al mismo tiempo, se autorizó el otorgamiento de licencias para la explotación y exploración de minas y yacimientos de petróleo y gas y se

desreguló la comercialización interna y externa de petróleo crudo y combustibles. Los objetivos estaban orientados a generar recursos para el fisco y a fortalecer la eficiencia sistémica de la economía argentina, a través de una mejora de la disponibilidad y calidad de las comunicaciones, el transporte, la energía, etc. Sin embargo, se observó una debilidad importante en los marcos regulatorios.

El último caso de ausencia del derecho de propiedad en el periodo se dio cuando el gobierno restringió la disponibilidad de activos con el “corralito” en 2001, y el Congreso, pasando por encima de las instituciones, pesificó los depósitos y generó una masiva transferencia patrimonial. Por lo tanto, el periodo de análisis también se percibe, en este caso, de carácter extractivo.

2.4.2. Independencia del Banco Central

Los bancos centrales cumplen un rol fundamental dentro del sistema financiero y de la economía en cualquier parte del mundo. Son responsables de funciones tales como la emisión monetaria y la regulación del crédito.

Por su parte, el sistema financiero cumple la misión primordial de captar el excedente de fondos de agentes económicos con ingresos superiores a sus gastos de consumo (ahorristas) para otorgárselo a agentes económicos con necesidades superiores a sus ingresos (empresas, por ejemplo). Es decir que el sistema financiero resulta fundamental para el financiamiento de la inversión.

2.4.2.1. Contexto del siglo XIX

En el caso de Argentina, la actividad bancaria comenzó en 1822 con la creación del primer banco privado, denominado “Compañía del Banco de Buenos Aires”, incorporado posteriormente al primer banco nacional, el Banco de las

Provincias Unidas del Río de la Plata. Salvo esta experiencia, que duró desde 1822 hasta 1835, la actividad bancaria fue casi inexistente. En 1836, el banco se transformó en la Casa de la Moneda, para finalmente en 1854 convertirse en el Banco de la Provincia de Buenos Aires. La circulación de billetes se limitaba a la provincia (BCRA, 2010).

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y la organización del Estado nacional, se hizo necesario crear una estructura financiera robusta. La prosperidad económica permitió un gran impulso y desarrollo a la actividad bancaria del país, produciéndose un importante aumento de los depósitos y los créditos bancarios, junto con la instalación de algunos bancos extranjeros.

En 1867, Argentina se incorporó por primera vez al patrón oro mediante la Oficina de Cambios de la Provincia de Buenos Aires. Este sería el primero de los cinco periodos de convertibilidad a los que estuvo sujeto el país en toda su historia. La experiencia acabaría con la crisis de 1876. Cabe destacar que en el país circulaban varios signos monetarios introducidos por las provincias, y esto causaba más desorden y complicaciones.

Como puede observarse en este primer periodo de análisis, la actividad bancaria y financiera era muy débil y requería de un desarrollo institucional profundo. Como en cada una de las instituciones que se analizan, la Constitución Nacional de 1853 generó el puntapié inicial para el desarrollo. Sin embargo, fueron necesarios muchos años más para lograr una entidad monetaria con características de banco central. Según las definiciones otorgadas, la institución económica del periodo tuvo características inclusivas, aunque débiles todavía.

2.4.2.2. Modelo agroexportador (1880-1930)

En 1881 se logró la unificación monetaria mediante la creación del peso moneda nacional, con lo que se terminó con la anarquía monetaria que se había vivido en el país y se puso en funcionamiento el segundo régimen de convertibilidad. Se observa en el periodo una gradual constitución de un sistema financiero moderno (López, 2006).

En la década del 80, comenzó a gestarse un proceso de gran especulación, que, sumado a una situación desequilibrada de las arcas públicas, debido a emisiones desenfrenadas, culminó con el estallido de la crisis de 1890, que dañó seriamente al sector financiero y precipitó el quiebre de muchas entidades, inclusive oficiales, como el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Nacional. Como resultado de la crisis, se crearon dos instituciones que cumplirían roles fundamentales dentro del funcionamiento del sistema financiero: en 1890, la Caja de Conversión, y en 1891, el Banco de la Nación Argentina (BCRA, 2010).

La Caja de Conversión era el eje de la política monetaria. Su funcionamiento efectivo comenzó en 1903, cuatro años después de la reinstauración de la convertibilidad. Si bien no constituía una autoridad monetaria, era la única responsable de la emisión monetaria del país, pasándose de un régimen de emisión descentralizada en bancos comerciales a un régimen de emisión centralizado en ella.

La Caja de Conversión tenía por misión mantener la paridad fija básicamente entregando dinero papel a cambio de oro y viceversa, quedando la estabilidad monetaria y la relación de paridad sujetas a las fluctuaciones de la balanza de pagos. Este sistema presentaba una extrema rigidez que impedía el manejo de la política monetaria. En los periodos de bonanza económica, ingresaba oro a cambio de papel fundamentalmente por un intercambio comercial favorable, pero, cuando se revertía tal situación (por una

crisis, una mala cosecha o una baja en los precios), era necesario entregar oro a cambio de billetes, lo que disminuía el circulante de dinero dentro de la economía y, por lo tanto, ocasionaba violentas deflaciones. Cuando se abandonó momentáneamente la convertibilidad en 1914 por los avatares de la Primera Guerra Mundial, se abrió paso a procesos de emisionismo incontrolado, lo cual demostró la fragilidad del régimen vigente (BCRA, 2010).

Por su parte, el Banco de la Nación Argentina se destacaba por su indiscutible peso en el mercado debido a la gran cantidad de recursos que manejaba y su política de crédito estrechamente vinculada al sector agropecuario. Además de sus tareas de banca comercial, hacía de “banco de bancos” a través del redescuento y financiaba al Tesoro, que era el encargado de colocar títulos y papeles, además de atender el pago de sus servicios y manejar el Fondo de Divisas.

Concluyendo, en esta etapa se observa que hay una ausencia de banco central, y la mayoría de las funciones y los instrumentos propios de una autoridad monetaria se encontraban bastante dispersos a través de diferentes instituciones y prácticas privadas. Dicha dispersión las volvía insuficientes para enfrentar los problemas monetarios y financieros que adoptaban formas cada vez más complejas. El periodo refleja una elevada inestabilidad institucional de los organismos monetarios del país. Sin embargo, ya se veían ciertas instituciones que tendrían una línea institucional económica inclusiva, como el Banco de la Nación.

2.4.2.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)

El sistema financiero, entendido como un todo cuyas partes están integradas entre sí y responden a una concepción general de su funcionamiento, no existió en la Argentina

sino hasta 1935, año en que se dictó la ley de bancos y se creó el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Este acontecimiento marcó un hito fundamental en la actividad financiera en el país. En ese momento, el BCRA se transformó en la entidad más importante del sistema financiero, ejecutando mediante sus instrumentos la política monetaria, financiera y cambiaria (BCRA, 2010).

El Banco Central se creó como entidad mixta, fruto del aporte de capital en partes iguales del Estado y los bancos del país (Settimi & Audino, 2012). El gobierno del banco estaba a cargo de un directorio conformado por un presidente, un vicepresidente y 12 directores. El presidente y el vicepresidente eran propuestos por el presidente de la nación y luego aprobados por el Senado. El máximo exponente administrativo era el gerente general, que dependía directamente del presidente.

La Carta Orgánica (C.O.) del BCRA de aquel momento establecía los siguientes objetivos, en la ley 12.155:

1. Concentrar reservas suficientes para moderar las consecuencias de la fluctuación en las exportaciones y las inversiones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales a fin de mantener el valor de la moneda.
2. Regular la cantidad de crédito y los medios de pago, adaptándolos al volumen real de los negocios.
3. Promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario, y aplicar las disposiciones de inspección, verificación y régimen de los bancos establecidas en la ley de bancos.
4. Actuar como agente financiero y consejero del gobierno en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión o atención de los empréstitos públicos.

El primer objetivo se mantuvo consistentemente a lo largo de la historia del banco, y se elevó, a partir de la modificación de la C.O. de 1992, a “misión primaria y fundamental” del BCRA. El segundo dejaba al banco una gran discrecionalidad para actuar acorde a cada circunstancia como amortiguador de las fluctuaciones monetarias, de acuerdo con la concepción anticíclica de la política monetaria.

Es así que puede observarse una debilidad institucional en la figura del Banco Central en sus primeros años de vida, direccionado por la política de turno. Se reflejaba una institución con características extractivas.

2.4.2.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)

En 1946 se emprendió una reforma significativa en el funcionamiento del sistema financiero y del BCRA, que consistió básicamente en la nacionalización de los depósitos bancarios y en la modificación de la Carta Orgánica y de la ley de bancos (Settimi & Audino, 2012). Los objetivos del Banco Central se mantuvieron, pero, sin embargo, se incorporó la siguiente modificación al segundo objetivo de adecuación de medios de pago y crédito:

... promover, orientar y realizar la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación (BCRA, 2010).

Claramente, de manera formal se pretendía una institución más inclusiva. Sin embargo, la nacionalización de los depósitos bancarios posicionaba al Estado como único controlador de toda la oferta monetaria, además de como

emisor de billetes y monedas. Es decir, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central modificó la concepción con que había sido fundado y gobernado durante una década, y generó una concentración mayor de poder al tener el manejo de todo el crédito del país (Cortés Conde, 2003). Así, el gobierno reorientaba el crédito de acuerdo con sus preferencias, con la peculiaridad de que, durante todo el periodo, fijó una tasa nominal más baja que la de inflación, dando así un subsidio a quienes accedían a los créditos. En ese sentido, el crédito subsidiado fue un componente de la protección ofrecida por el gobierno a ciertos sectores de la industria.

En 1949 se introdujeron más cambios en la Carta Orgánica y en la ley de bancos. El Banco Central pasó a depender formalmente del Ministerio de Finanzas y luego de Economía, siendo el ministro y el subsecretario de este el presidente y vicepresidente del BCRA. Las potestades del Banco Central fueron ampliadas con respecto a su capacidad de dar adelantos al gobierno nacional, y aumentó su control sobre el mercado cambiario y bursátil, con funciones de superintendencia del mercado de valores (BCRA, 2010).

Sin embargo, con la ley 14.467 de 1958, se volvieron a introducir cambios en la C.O., que apuntaron a reafirmar la autarquía del Banco Central, sacándolo de la órbita del Ministerio de Economía. También se restituyeron los depósitos a los bancos comerciales.

Otras modificaciones hechas respondían a la relación del banco con el Tesoro nacional, ampliándose la facultad de dar adelantos de hasta un 30 % de los recursos recaudados en los últimos 12 meses. Se hicieron cambios en la composición del directorio, reduciéndolo a cinco miembros, para más adelante ampliarlo a seis. Por último, se estableció la figura del Síndico para fiscalizar las

operaciones del banco mediante la asignación por parte del gobierno nacional, con acuerdo del Senado. Los resultados del periodo no fueron muy auspiciantes. La situación económica se vio condicionada por los planes de estabilización financiera en detrimento del crecimiento económico y por procesos de *stop and go*.

En 1970, después de casi 90 años de la unificación nacional de 1881, se puso en funcionamiento la segunda moneda en circulación, el peso ley 18.188, iniciando un proceso de sucesivos cambios de signo monetario motivados por la inflación. Con el regreso del peronismo, se volvió a implementar el sistema aplicado desde 1946, que consistía en la nacionalización de los depósitos, pero con algunas diferencias. Se introdujeron cambios en la Carta Orgánica del BCRA, que sufría su cuarta modificación desde su creación, que regiría hasta 1992.

Puede afirmarse entonces que el periodo descripto representa un fuerte intervencionismo estatal también en el sistema financiero, donde las reglas de juego cambiaron en reiteradas oportunidades. Se percibe una institución con características extractivas.

2.4.2.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)

En junio de 1977, se llevó a cabo la reforma financiera, uno de los pilares del programa económico anunciado por el ministro de Economía Martínez de Hoz. El sistema financiero quedaría sujeto a una nueva regulación, dentro de un plan económico de liberalización global. Las principales medidas adoptadas apuntaron al regreso del régimen de depósitos libres y a la liberalización del sistema financiero local (BCRA, 2010).

Las modificaciones hechas a la Carta Orgánica del BCRA le otorgaron facultades exclusivas de superinten-

dencia y apuntaron a reducir el grado de autarquía con el objetivo de adecuarla a los fines de las políticas monetarias y crediticias. Los bancos comerciales pasaron a ser los privilegiados por el nuevo marco, ya que se les permitía todo tipo de operaciones. Se fomentó la apertura de entidades financieras y filiales, flexibilizando los requerimientos mínimos y las condiciones.

En 1980 comenzaron los problemas relacionados con el déficit en cuenta corriente como resultado de la apertura comercial y el retraso cambiario. Se intentó cuidar las reservas mediante endeudamiento, aunque la fuga de capitales se aceleró.

Este periodo de Reorganización Nacional le quitó aún más independencia al Banco Central. El gran beneficiado fue el sector financiero especulativo. Posteriormente, todos los esfuerzos del Banco Central estuvieron orientados a contener los problemas generados por las políticas monetarias y fiscales. Evidentemente, este proceso estuvo caracterizado por una institución económica extractiva.

2.4.2.6. Retorno de la democracia (1983-2001)

El retorno de la democracia se vio empañado por la complicada situación económica de alta inflación y la elevada desmonetización de la economía. El gobierno se vio aquejado por el creciente compromiso que representaba el pago de servicios de la deuda y el aumento del déficit fiscal, por lo que tuvo que recurrir a la emisión de títulos públicos y a la emisión monetaria vía Banco Central para financiar sus obligaciones (BCRA, 2010).

A partir de 1985, con el lanzamiento del Plan Austral, se logró contener las expectativas. El cambio de signo monetario, junto con otras medidas tendientes a limitar el gasto, lograron reactivar la actividad económica. El Banco

Central dejó de emitir para financiar al sector público, y se fijó el tipo de cambio. Se incrementaron los controles de capitales.

Sin embargo, el plan de estabilización mostró limitaciones y recrudeció la inflación, para llegar a niveles de hiperinflación en 1989 y 1990. Es de destacar que, entre estos años, estuvieron al frente del BCRA seis presidentes (Lafuente, 2018). Así, en 1991 se instauró el régimen de convertibilidad que logró desactivar las expectativas inflacionarias.

Nuevamente se modificó la Carta Orgánica del Banco Central, intentando afirmar su autarquía, y resaltando la independencia de este con respecto a otros órganos del Poder Ejecutivo, en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera. Además, se le prohibió al banco financiar al Estado nacional, las provincias y los municipios. Su objetivo principal pasó a ser el de preservar el valor de la moneda, quedando los demás objetivos como secundarios y adicionales. Se eliminaron otros que históricamente formaron parte de los objetivos de la institución, referidos a “regular el crédito, mantener un desarrollo económico creciente con sentido social y mantener un alto grado de ocupación”.

Si bien dicho objetivo fue muy difícil de alcanzar prolongadamente en la mayoría de los periodos reseñados, la eliminación de este demuestra una actitud de orientar los esfuerzos a lo urgente del país y no a una aspiración más desarrollista. La institucionalidad de la autoridad monetaria argentina fue extractiva.

2.4.3. División de poderes

El principio de división de poderes se vincula con el derecho y, por ende, con los derechos de los particulares y la seguridad jurídica (Durante & Bestard, s.f.). El Estado debe

estar limitado en el uso del monopolio de la fuerza que le es conferido por los ciudadanos. Para evitar que ese monopolio de la fuerza sea utilizado en contra de ellos, existe la división de poderes.

El Poder Legislativo controla al Ejecutivo. La Justicia hace lo mismo con el Legislativo, determinando si una ley es constitucional o no. Es más, la Justicia es el último bastión que tiene el ciudadano para defenderse de los abusos del Ejecutivo o de las leyes arbitrarias que pueda sancionar el Poder Legislativo. La independencia de la Justicia es el reaseguro que tienen los habitantes de un país de no caer en un sistema autocrático.

2.4.3.1. Contexto del siglo XIX

En la época colonial, el poder era establecido por la metrópoli, la legislación que se impartía era abundante e impedía el propio provecho de los gobernantes y se coartaban los actos de discrecionalidad. Sin embargo, los funcionarios del virreinato tendían a olvidarla sistemáticamente. Se ampararon en las incipientes oligarquías ganadera y mercantil, y propiciaron el cohecho y el contrabando. No obstante, la discrecionalidad del poder y el abuso de privilegios se enmascaraban en un solemne acatamiento de la autoridad absoluta del monarca (Romero, 1975). Concretamente, el sistema judicial que regía en el periodo colonial estaba absolutamente ligado a la monarquía española. El oficio del rey era “hacer juicio y justicia”. Para ello, se implementaron una multiplicidad de cargos para funcionarios judiciales reales (Wischñevsky, 2016).

Una vez lograda la emancipación, fueron abolidas todas las leyes españolas y expulsados todos los españoles de la función pública. Sin embargo, dada la influencia que los ilustrados criollos porteños habían recibido de Francia y España, se pretendió instalar en el país un sistema

político e institucional irreductible, donde Buenos Aires debía tener el control hegemónico. Ante las negativas de los independentistas del Interior, surgieron focos de conflicto interno.

En la Asamblea del año 1813 y el Congreso de Tucumán de 1816, se trazaron los primeros lineamientos del Poder Legislativo y el Judicial. En esos escenarios se expresó claramente la intención de establecer en la doctrina la separación de poderes entre el Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo (Wischniewsky, 2016). Mariano Moreno instaba a crear aquellas instituciones con las que otros pueblos habían adquirido un grado de prosperidad. Estas debían ser las que impusieran una constitución que estableciera “la honestidad de las costumbres, la seguridad de las personas, la conservación de sus derechos, los deberes del magistrado, las obligaciones de los súbditos y los límites de la obediencia” (Romero, 1975). Por lo tanto, los dos principios que se fijaban como base fueron la división de poderes y el sistema representativo. Ninguno se negó jamás en la doctrina; sin embargo, resultaban impracticables por los vestigios autoritarios que habían calado en las masas y por la dispersión geográfica de la población.

En el siglo XIX, el Poder Legislativo resultó una pieza clave del sistema político, cuya estabilidad dependía de la funcionalidad y representatividad de este, imprescindibles para la consolidación de la democracia (Durante & Bestard, s.f.). Desde su origen, se definió que la función legislativa era propia y exclusiva del Poder Legislativo; por lo tanto, no debía delegarse a ningún otro poder del Estado.

Es de suma consideración que la creación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue establecida en la Constitución de 1853, pero recién seis años después se estableció el mecanismo para designar a sus integrantes. En 1853, el Tribunal no pudo funcionar a raíz de los

conflictos que se desataron esos años entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, la falta de estructura, capacitación y formación de cuadros auxiliares de la Corte, así como por dificultades de índole personal de los flamantes ministros (Bustos Thames, 2015).

Las luchas civiles continuaban en Argentina, y en el medio también se encontraban los poderes del Estado. Es así que, en 1860, el reciente asumido presidente Derqui dejó sin efecto la designación de los jueces supremos que había efectuado Urquiza en 1854, a la espera de que el Congreso fijara lo referido a la organización de la Justicia. La reforma constitucional de 1860 estableció que la composición y el número de magistrados de la Corte sería decidido a criterio del Congreso.

Por su parte, Durante y Bestard (s.f.) aclaran que ni la CN de 1853 ni la reforma del 60 contemplaban el instituto de la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, razón por la cual se consideraba prohibido. La delegación de facultades recién fue introducida en la última reforma constitucional de 1994.

La institución de división de poderes comenzaba a funcionar, y es interesante resaltar una frase que manifestó el presidente Mitre al recordar la conformación del Máximo Tribunal de la Nación, por iniciativa suya:

Como Presidente de la Nación busqué a los hombres que en la Corte Suprema fueran un contralor imparcial e insospechado de las demasías de los otros poderes del Estado, y que viniendo de la oposición dieran a sus conciudadanos la mayor seguridad de la amplia protección de sus derechos y la garantía de una total y absoluta independencia del Poder Judicial (Mitre, citado en Bustos Thames, 2015).

La ley 27 de 1862 fue la ley fundante de la CSJN, que sufrió muchas modificaciones y reescrituras a lo largo de la historia argentina, según Wischñevsky (2016). Una

circular emitida para informar a los gobernadores sobre la ley manifiesta resumidamente los valores que buscaban defenderse con ella:

- la propiedad particular,
- la seguridad individual,
- los derechos todos que la Constitución acuerda a los habitantes de la República, sin distinción alguna, colocados al abrigo de un poder moderador.

Los capitales extranjeros que pretendía seducir para que se afincasen en estas tierras pedían con insistencia un sistema judicial nacional y jerarquizado que terminara con el caos de los sistemas provinciales que les daban inseguridad a los negocios.

Por lo antes mencionado, la institución de la división de poderes resultó inclusiva en los inicios de la República. Sin embargo, llevó tiempo poder adecuar la realidad institucional a la norma emanada por la Constitución Nacional, por los conflictos internos que aún se desarrollaron mucho después de la emancipación.

2.4.3.2. Modelo agroexportador (1880-1930)

El periodo se caracterizó por la formación de una burocracia estatal y de un sistema judicial estable y organizado (López, 2006). Es de tener en cuenta que los primeros 40 años de la CSJN fueron de construcción. Era necesario que la sociedad argentina aceptara y asimilara la idea de que un tribunal supremo era el que tenía la última palabra. En este sentido, Sergio Wischñevsky nos dice:

Esa construcción de un nuevo paradigma judicial se abrió paso muy lentamente, involucrándose en conflicto con los poderes provinciales, con los otros dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo, con los grandes conglomerados económicos, con

las multitudes plebeyas, con los caudillos y líderes políticos y con los mismísimos juristas. Había un plano de cómo debía funcionar, pero todo estaba por edificarse. De hecho, ese trabajo es una dinámica que no se terminó nunca (Wischñevsky, 2016).

En el periodo del modelo agroexportador, los terratenientes estaban lejos de tener el control de los resortes políticos y del aparato del Estado. Los grandes estancieros del momento se desentendían de la actividad política, y, cuando intentaron ingresar a ella vía formación de “partidos de clase”, fracasaron (Hora, 2005).

Por lo tanto, con altibajos, se intentó en esta parte de la historia argentina que la división de poderes efectiva generara confianza y permitiera seguir adelante con el modelo planteado, al igual que en los otros casos analizados, con las características para formular una burocracia estatal con un sistema judicial que pretendía ser estable y organizado, lejos del poder de los terratenientes. Esa construcción de un nuevo paradigma judicial lo configuró como una institución inclusiva.

2.4.3.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)

Esta etapa estuvo caracterizada por la fuerte volatilidad institucional. En 1930 se produjo un golpe de Estado que vino a interrumpir 68 años de elecciones consecutivas. Se inició así un periodo de inestabilidad que se extendió por varias décadas marcado, entre otras cosas, por una influencia continua de las fuerzas armadas en la vida política y económica del país. La inestabilidad política no dejó de perjudicar la calidad institucional y de deteriorar el funcionamiento de los poderes públicos y de la administración del Estado (López, 2006).

La Corte Suprema de aquella época emitió una acordada en la que declaraba que no iba a intervenir con

relación al golpe de Estado encabezado por Uriburu, y que, a partir de ese momento, aquel gobierno de hecho era legítimo (Zubulet, 2015).

La independencia de los poderes del Estado no se logró reforzar ni mantener en este periodo ni en los siguientes, teniendo en cuenta que en 1930 se inició un periodo de 53 años con presencia militar en la vida política y económica. Tal como en otras instituciones políticas analizadas del periodo ISI, se observa un cambio de inclusiva a extractiva.

2.4.3.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)

La consolidación del aparato político propuesta por el general Perón consistía en la ampliación de la estructura estatal, de manera coercitiva, quedando las instituciones circunscriptas a la órbita de poder del Ejecutivo (Sidicaro, 2010). La fuerte figura de Perón supo construir una alianza política entre sindicatos y movimientos de trabajadores, que serían su sostén, no solo en las elecciones del año 1946, sino también luego del golpe de Estado del año 1955. Dicha fuerza llegaba a las órbitas legislativas y judiciales.

Tal sentido se puede ejemplificar con la destitución de cuatro de los cinco miembros del Tribunal Supremo al poco tiempo de la victoria de Perón en su primera elección. Contra los miembros se presentaron varios cargos: uno se basaba en la legitimación por parte de estos de los regímenes militares de 1930 y 1943; y otro de los argumentos se enfocaba en que el Tribunal había invalidado la elección de Perón como presidente. Nueve meses después, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación destituyó a tres de los cuatro implicados, y el cuarto dimitió con anterioridad. El Senado rápidamente aprobó la sanción, y Perón nombró a cuatro integrantes nuevos para el Tribunal Supremo. Los efectos buscados en esta medida de carácter político fueron subyugar el Poder Judicial al Ejecutivo y así liberar

a Perón de algunos límites políticos. A partir de esa jugada, el gobierno comenzaba a ejercer un poder casi ilimitado, similar al de las dictaduras militares impuestas en décadas anteriores. Un claro ejemplo de lo antedicho es el aval a la condena del dirigente opositor Ricardo Balbín, Radical que había faltado el respeto al general Perón (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 387).

Dichas características son claros ejemplos de instituciones extractivas, que no conducen al sano desarrollo de una nación.

2.4.3.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)

El 24 de marzo de 1976, día del golpe de Estado de las Fuerzas Armadas al gobierno constitucional de Isabel de Perón, se reunieron los jefes de las tres armas (Videla, Masera y Agosti) para firmar un acta que declarase caducos los mandatos de los poderes ejecutivos nacional y provinciales, disolviese el Congreso Nacional y las legislaturas de las provincias y removiese a los miembros de la Corte Suprema, al procurador general y a los integrantes de los tribunales superiores de justicia provinciales (Bohoslavsky & Gargarella, 2015)

Para llevar a cabo las acciones que la dictadura militar pretendía, fue necesario que se generase una estrecha relación entre el gobierno de facto y el nuevo Poder Judicial. Esto fue así porque la dictadura estableció un plan clandestino de represión que tenía que responder a ciertas normas jurídicas que había en el país, para lo cual debía interactuar con el Poder Judicial y buscar cómplices (Zubulet, 2015). La Corte estaba integrada por cinco jueces que fueron designados por la Junta Militar ocho días después del golpe. Este tribunal legalizó la arquitectura jurídica e institucional de la dictadura, intentó mantener la ficción de que en el país funcionaba un Poder Judicial independiente

y obtuvo los reclamos de las víctimas (Bohoslavsky & Gargarella, 2015).

2.4.3.6. Retorno de la democracia (1983-2001)

El retorno a la democracia se considera un valiosísimo logro. Sin embargo, el funcionamiento del Estado –incluyendo los tres poderes– y del sistema de representación política dista de haber mejorado –y, de hecho, probablemente ha empeorado–, generando no solo problemas para el diseño y la implementación de políticas públicas en todas las áreas, sino también un gran descrédito de la sociedad en torno al accionar del Estado (López, 2006).

La reforma de la Constitución de 1994 se ve cada día más acotada en su espacio de aplicación, de manera que no cumple con su propósito principal de frenar la omnipotencia del poder. En este sentido, existe un cóctel explosivo que hace al debilitamiento del Poder Judicial y del Legislativo frente al avance del Ejecutivo. Dicho “combo” se observa en los abusos de los Decretos de Necesidad y Urgencia, la delegación de facultades por parte del Congreso al Ejecutivo, el avance sobre el propio Poder Judicial y el incumplimiento de los fallos de la Corte Suprema por parte del Ejecutivo (Armesto, 2015). El Poder Judicial se encuentra muchas veces en indefensión ante el avance del Ejecutivo sobre los órganos creados a partir de la reforma constitucional de 1994: el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, entre otros institutos.

La Corte Suprema dio aval al desplazamiento del poder a través de varios fallos. En ellos utilizó argumentos como los siguientes:

Uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron

imaginar los constituyentes del siglo pasado; y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social [...].

[...] doctrina tendiente a adecuar el principio de la división de poderes a las necesidades vitales de la Argentina contemporánea (Caso Fernández Arias, Elena y otros C/ Poggio, José, 1960).

En otro fallo de 1994, el Tribunal dijo que el principio de división de poderes no podía interpretarse en términos que equivalieran al desmembramiento del Estado o invalidaran el sistema republicano al que servía, por lo cual la hermenéutica constitucional debía ponderar la multiplicidad de funciones y ámbitos en que, en la actualidad, el Estado desarrolla su actividad (Basterra, 2003). Por su parte, el Congreso tampoco logró una independencia y una fuerza necesaria para limitar al Ejecutivo. Y es así como el Ejecutivo no duda en utilizar Decretos de Necesidad y Urgencia para legislar.

Por todo esto, puede referirse a la institución analizada como extractiva en el periodo de retorno de la democracia.

Tabla 1: características de las instituciones en cada uno de los periodos

Periodo	Instituciones		
	Derechos de propiedad	Caja de conversión / independencia del BCRA	División de poderes
Contexto del siglo XIX	Periodo de características extractivas.	Inclusiva.	Inclusiva frágil.
Modelo agroexportador (1880-1930)	Inclusiva.	Inclusiva.	Inclusiva.
Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)	Extractiva.	Extractiva.	De inclusiva a extractiva.
Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)	Extractiva.	Extractiva.	Extractiva.
Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)	Extractiva.	Extractiva.	Extractiva.
Retorno de la democracia (1983-2001)	Extractiva.	Extractiva.	Extractiva.

Fuente: elaboración propia.

3

Análisis del caso argentino bajo la teoría de por qué fracasan los países

En este capítulo se intenta analizar, a partir de la teoría expuesta en *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Acemoglu & Robinson, 2013), el desarrollo económico de la República Argentina desde el siglo XIX hasta la crisis del año 2001, marcando el desarrollo institucional que sobrevino en cada momento en particular.

3.1. Desarrollo económico de Argentina

El desarrollo económico argentino estuvo signado por fuertes vaivenes macroeconómicos y cambios drásticos en el modelo económico y político a lo largo de los periodos analizados. Desde la época de la colonia, los europeos percibieron un potencial en los recursos naturales y humanos con los que contaban. Sin embargo, los costos del transporte eran demasiado elevados, y por ello organizaron las instituciones y las ciudades alrededor de los ríos navegables y la costa del mar. Argentina tenía como característica principal un inmenso territorio con una pequeña población. Tan es así que, según el estudio de Coastworth (1999), fue el asentamiento-colonia con menor densidad de población de América Latina. Mientras que México y Cuba contaban con la mayor densidad poblacional.

Hacia el 1800, la producción desarrollada en lo que sería el actual territorio argentino creció exponencialmente. El producto bruto interno se estima en casi 27 millones de pesos plata (a valores constantes). Teniendo en cuenta la escasa población que vivía en el territorio, se obtiene uno de los PBI per cápita más altos de aquellos tiempos, tal como puede observarse a continuación. El PBI per cápita es tan importante que supera al PBI per cápita de los Estados Unidos, país que ya comenzaba a mostrar indicadores de bienestar económico y progreso.

Tabla 2: densidad de población, PBI y PB 1800

	Área (1000 Km2)	Población (miles)	Densidad (pob/1000 Km2)	Total de PBI (miles)	PBI per cápita
ARGENTINA	2.777	329	118	26.978	82
BRASIL	8.457	3.250	384	94.250	29
CHILE	757	535	707	19.795	37
CUBA	115	272	2.365	24.480	90
MÉXICO	1.967	6.000	3.050	240.340	40
PERÚ	1.280	1.300	1.016	2.900	33

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Coatsworth (1999).

Coatsworth (1999) indica que, paradójicamente, las dos economías más productivas en América Latina al comienzo del siglo XIX eran Cuba y Argentina, y también las más costosas en mano de obra. Especialmente en Buenos Aires, se pagaban realmente salarios altos. Sin embargo, la ganancia estaba asegurada por la productividad de la

tierra y la excelente salida al mar que poseía. La actividad que más se desarrolló en estas tierras en la época colonial fue la exportación, y esa es la explicación del producto per cápita tan alto. La productividad fue mayor en las actividades exportadoras que en cualquier otro sector de la economía colonial, por ello se debe diferenciar la agricultura de exportación, la agricultura de uso doméstico y la industria. Los productos exportados fueron cueros vacunos y carne salada.

Tabla 3: comparativa de las exportaciones en las colonias de 1800. En valores corrientes

Colonia	Total de exportaciones	Exportaciones per cápita	Exportaciones como % PBI	PBI per cápita
CUBA	5.000.000	18,35	20,4	90
ARGENTINA	3.300.000	10,03	12,2	82
MÉXICO	12.640.800	2,11	5,2	40
BRASIL	15.526.750	4,78	16,4	29
CHILE	874.072	1,63	4,4	37
PERÚ	2.998.000	2,31	7,0	33

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Coatsworth (1999).

En cuanto a los ingresos fiscales de lo que se consideraría hoy Argentina, puede observarse a continuación una relación inversa a lo que se sucede en la actualidad. Siendo Argentina una de las economías más productivas, soportó cargas fiscales relativamente livianas. Inclusive fue la economía menos gravada de las colonias en proporción a su PBI.

Tabla 4: ingresos fiscales per cápita como porcentaje del PBI en 1800

	PBI per cápita	Ingresos fiscales	Ingresos per cápita	Ingresos % PBI
CUBA	90	1.500	5,51	6,1
ARGENTINA	82	1.121	3,40	4,2
MÉXICO	40	31.618	5,27	13,2
BRASIL	29	4.200	1,68	4,9
CHILE	37	2.003	3,74	10,1
PERÚ	33	2.455	1,89	5,7
BOLIVIA	[33]	2.644	2,93	[8,9]

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Coatsworth (1999).

La obtención de la independencia trajo problemas económicos para la nueva nación, ya que se redujeron considerablemente los ingresos. Los pleitos entre Buenos Aires y las demás provincias duraron varias décadas e incluían no solo planteos constitucionales, sino también sobre tarifas que debían cubrir los altos costos gubernamentales. Sin embargo, el crecimiento económico ayudó a que este proceso llegara a su fin gracias a los incrementos de las exportaciones y de la recaudación. Cortés Conde (1998) indica que el valor de las exportaciones subió de 1,5 millones de pesos plata a un promedio de casi 5 millones. En 1825, las exportaciones de cuero constituyeron el 9,3 % del total, y el sebo, el 32 %.

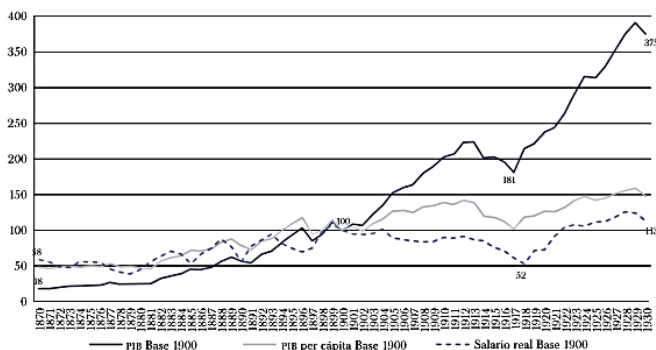
El análisis de Coatsworth (1999) también advierte que la concentración de la tierra que caracterizó a las últimas décadas antes del modelo agroexportador no generó un impacto fuerte en la distribución del ingreso, ya que se

percibió que la tierra era relativamente barata en relación con la escasa oferta de mano de obra. Recién con la llegada de los ferrocarriles, los inmigrantes y la expansión del crecimiento económico desde La Pampa a finales del siglo XIX, la propiedad de la tierra proporcionó las bases para un orden social más desigual.

El desarrollo económico de Argentina durante la etapa del modelo agroexportador estuvo estrechamente asociado a los flujos de capital del exterior y a la expansión del comercio ultramarino, en particular con Gran Bretaña. Esta asociación se articuló a través de diferentes vías: por un lado, por la necesidad de colocar la producción primaria en los mercados internacionales, y, por otro, por los requerimientos de volúmenes crecientes de importaciones, tanto de bienes de capital como de consumo, en el marco de una economía en expansión. A la vez, se requería de un flujo creciente de inversiones, tanto directas como financieras, orientadas al desarrollo de la infraestructura para la exportación (sistema ferroviario y puertos), de los servicios públicos y de una incipiente producción industrial (Arceo, Fernández, & González, 2019).

A continuación, se puede observar la evolución de los indicadores de crecimiento. Se debe considerar que, en el mismo periodo que el producto interno crecía de manera exponencial, el aumento de la población también lo hacía, y por ello el PBI per cápita no creció tanto. Sin embargo, se detecta una mejora del salario real promedio desde 1918 que comienza a decaer a causa del fin del modelo agroexportador y de la crisis internacional.

Figura 4: evolución del PBI, PBI per cápita y el salario real promedio en Argentina. Periodo 1870-1930



Fuente: Arceo, Fernández y González (2019).

Para 1910, en el centenario del primer gobierno patrio, Argentina era uno de los principales países del mundo. García Hamilton (2007) reseña que el PBI del país equivalía a 50 % del PBI de todos los países hispanoamericanos, ocupando el décimo lugar entre las economías del mundo, y su comercio representaba 7 % del total internacional. Las zonas cultivadas con trigo, que en 1872 cubrían 72.000 hectáreas, llegaron a 6.918.000 hectáreas en 1912. Las exportaciones de cereales, que en 1885 habían totalizado 389.000 toneladas, alcanzaron 5.294.000 en 1914.

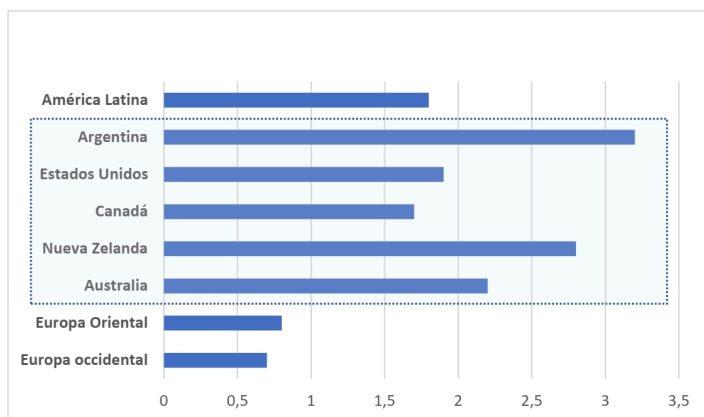
Tal como se expresó, el aumento de la actividad agrícola del país requirió mayor mano de obra, además de necesitar la ocupación de las tierras para evitar posibles usurpaciones de los enemigos. Es por ello por lo que se decidió el programa que fomentó la migración. Los cambios demográficos logrados fueron importantes. Arceo, Fernández y González (2019) comparan la distancia entre la tasa de crecimiento poblacional de Argentina con la de otros destinos de migrantes transoceánicos de este periodo, como Estados Unidos, Australia y Canadá.

Así, mientras que en 1870 las poblaciones de Argentina y de Australia eran prácticamente iguales (alrededor de 1,8 millones de habitantes), en 1930 Argentina contaba con 12 millones de habitantes y Australia no superaba los 5,4 millones.

La comparación con Estados Unidos muestra mayores diferencias de escala; ya en 1870 ese país contaba con una población de 40 millones de personas y en 1930 ascendía a 123 millones. Más allá de tener una población significativamente más reducida, Argentina se expandió en términos relativos bastante más rápido. Mientras que en 1870 la población argentina representaba el 4,5 % de la estadounidense, dicha proporción se había elevado hasta casi 10 % en 1930.

En esta época, no solo se le reconoció a Argentina la formación de un carácter cosmopolita, sino también de preocupación por reducir las tasas de analfabetismo. Política muy diferente a la adoptada en la época colonial, y que genera un indiscutible indicador de desarrollo.

Figura 5: tasa anual acumulativa de crecimiento poblacional. 1870-1930. En porcentajes



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Arceo, Fernández y González (2019).

En este periodo Argentina experimentó el mayor crecimiento de población, explicado en gran parte por la inmigración. Los avances en materia educativa, en infraestructuras de transporte y de comunicaciones, y una pujante urbanización fueron los rasgos característicos de la modernización que se destacaron en esta época. La tabla 4 resume algunos de estos indicadores, donde se observa el descenso del porcentaje de analfabetismo general, que cayó a la mitad en 45 años, y muestra además, en cuanto a infraestructura, la construcción de la red ferroviaria, que en pocos años comunicó zonas antes aisladas respecto del mercado nacional y del puerto, y se multiplicó prácticamente por 60. Lo mismo sucedió con las comunicaciones, ya que el flujo postal y la telegrafía aumentaron exponencialmente de la mano del ferrocarril y del crecimiento del comercio; también se destacó el desarrollo de las ciudades, dado que la proporción de población urbana creció de forma acentuada. En términos absolutos, la población urbana se multiplicó por ocho, mientras que la población total se incrementó cuatro veces (Sánchez, 2016).

Tabla 5: indicadores de modernización en Argentina. Periodo 1869-1914

INDICADORES DE MODERNIZACIÓN	1869	1895	1914
Porcentaje de analfabetos (%)	77,4	53,3	35,9
Red ferroviaria (Km)	604	14.222	34.534
Porcentaje de población urbana (%)	28	37	53
Movimiento postal (en millones de piezas)	S/D	142	335

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 2 "Algunos indicadores de modernización. Porcentaje de Analfabetos y Red Ferroviaria: INDEC 2003" de Sánchez (2016).

El crecimiento demográfico a partir de este proceso cambió para siempre, la cultura argentina se transformó a causa del

crisol de razas que se entrecruzaron en este periodo. A lo largo de la historia argentina, las mayores tasas de crecimiento de la población se lograron dentro del modelo agroexportador.

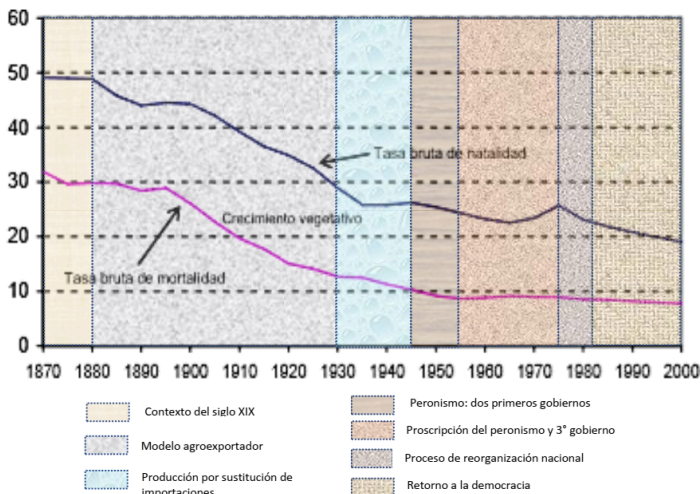
Tabla 6: tasas anuales de crecimiento poblacional en Argentina entre el siglo XVI y 2001

AÑO	Longitud del periodo en años	Población estimada en miles	Tasas medias anuales (a) por mil
1550		340,0	
1650	100,0	298,0	-0,2
1778	128,0	420,9	2,7
1800	22,0	551,5	12,4
1809	9,0	609,2	11,1
1825	16,0	766,4	14,5
1839	14,0	926,3	13,6
1857	18,0	1299,6	19,0
1869	12,0	1897,0	32,0
1895	25,7	4123,8	30,7
1914	19,1	8162,0	36,4
1947	33,0	15.893,8	20,4
1960	13,4	20.616,0	19,6
1970	10,0	23.962,3	15,2
1980	10,0	28.093,5	16,0
1991	10,6	32.973,8	15,3
2001	10,5	37.486,9	12,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Flores Cruz (s.f.).

Las mejoras percibidas en el modelo agroexportador sobre la calidad de vida de la población pueden ejemplificarse con la reducción de la tasa bruta de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer en comparación con el periodo anterior. La esperanza de vida al nacer en 1883 se calculaba en 33 años, aumentó a 40 años en 1905 y a 48,5 años en 1914. A la entrada al modelo de ISI, la esperanza de vida se posicionaba en los 61 años.

Figura 6: tasa bruta de natalidad, tasa bruta de mortalidad. Argentina 1870-2005

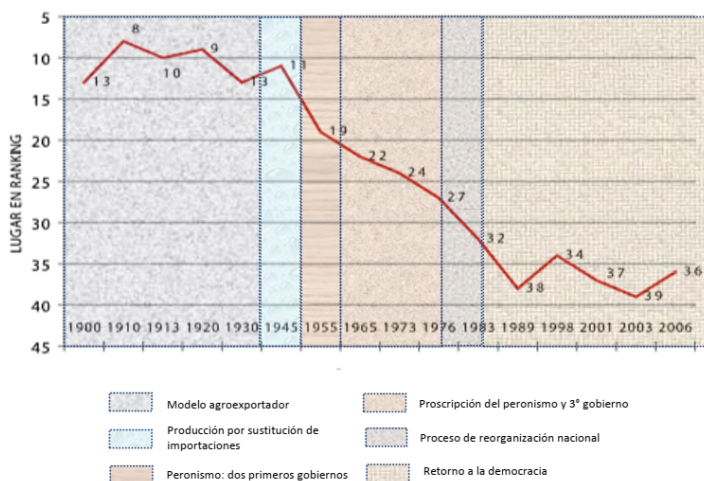


Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos de Flores Cruz (s.f.).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones forzada por el conflicto bélico y la crisis financiera de 1930 provocó ciertos cambios estructurales de relevancia. Guido (2011) explica que se triplicó la cantidad de obreros industriales entre 1914 y 1945 y que el 60 % de las empresas industriales y el 70 % de sus trabajadores se concentraron geográficamente en la capital del país y sus alrededores. El resto se concentró básicamente en las ciudades de Córdoba y Rosario. Además, el flujo migratorio reflejaba el cambio en la economía; ya entre 1935 y 1945, más de un millón de personas emigraron desde las provincias del Interior hacia la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores.

Claramente, en ese periodo, Argentina perdió para siempre la oportunidad de consolidarse como una potencia económica, capaz de producir y desarrollarse con bases sólidas de modo tal que sus habitantes mantuvieran estándares de vida elevados. En el siguiente gráfico, puede verse cómo cayó la posición argentina en el *ranking* de los países con mayor PBI per cápita a partir de 1940.

Figura 7: posicionamiento de Argentina en el ranking de los países con mayor PBI per cápita. Periodo 1900-2006

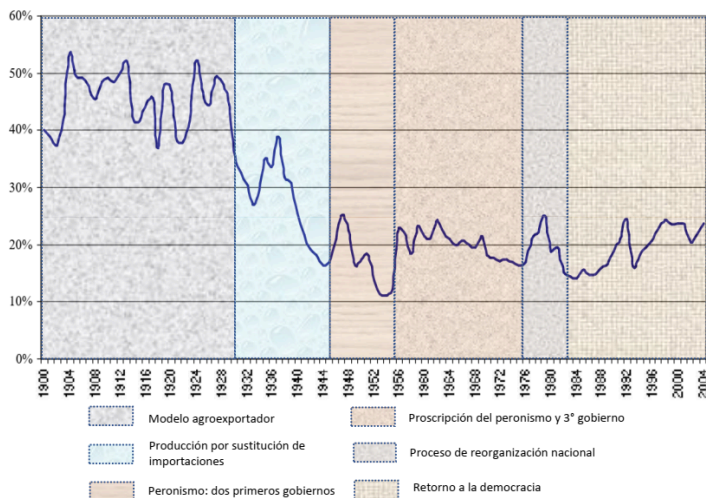


Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos y datos de Guido (2011).

Las limitaciones para importar trajeron aparejados problemas para crecer internamente, ya que se necesitaban muchos elementos que el país no producía, además de generar un distanciamiento en el vínculo con el resto de los países del mundo. Los exportadores de productos agropecuarios debieron soportar más carga impositiva a través de las retenciones y contar con regulaciones de las oficinas de controles. Al ver cómo se producían transferencias de los excedentes desde los productores agrícolas hacia los sectores industriales y los consumidores urbanos, la producción agrícola de exportación se contrajo entre 1944 y 1955, lo que redujo a los niveles más bajos el índice de apertura económica

en los últimos 100 años. El índice de apertura económica se puede obtener calculando el peso de las importaciones y exportaciones como porcentaje del PBI.

Figura 8: índice de apertura económica. Importaciones más exportaciones como porcentaje del PBI. Periodo 1900-2004



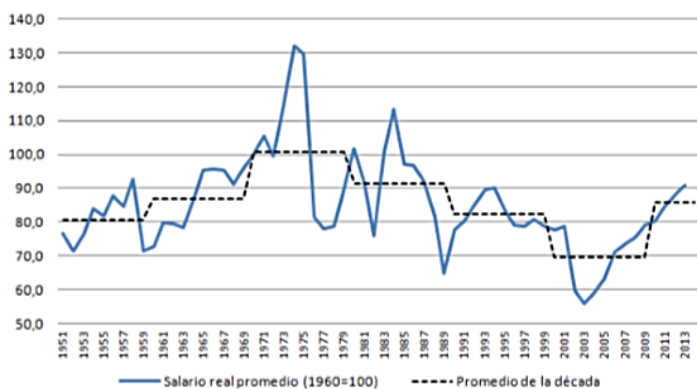
Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos de Cortés Conde (2005, p. 337).

Guido (2011) destaca que el modelo peronista siguió también el modelo ISI, pero le dio una nueva característica a través de propuestas populistas y pretendió consolidar el *welfare state* argentino. Este esquema de redistribución de ingresos y patrimonios para mejorar la situación de la clase trabajadora estuvo instrumentado a través de la generalización del régimen previsional estatal, nuevas leyes laborales, el gasto público en

salud, educación y vivienda, el incremento del empleo público, controles de precios, etc.

En este periodo se crearon y estatizaron las empresas de servicios públicos, y además se implementó una política de ingresos a favor de un constante aumento salarial mediante el congelamiento de las tarifas. Para financiar esta estrategia, se echó mano durante casi cinco décadas a todas las fuentes posibles, como la emisión monetaria, el endeudamiento público, la venta de activos y la presión tributaria. Por lo tanto, una cierta parte de la sociedad notó mejoras sustanciales en su calidad de vida. Pero el costo de dicho mecanismo terminó resultando demasiado caro.

La evolución de los salarios reales mostró una evolución al alza persistente hasta 1958, cuando una gran devaluación implicó la abrupta reducción del salario real y una fuerte redistribución de los ingresos (Amico, 2015). Desde allí se observan mejoras sustanciales con disminuciones transitorias en 1968 y 1972, hasta llegar a un máximo en la última presidencia de Perón en 1973. Desde ese año, los periodos se caracterizaron por una fuerte volatilidad de los salarios reales en consonancia de la declinación de toda la economía hasta el 2002.

Figura 9: evolución del salario real promedio. Argentina. Periodo 1950-2005

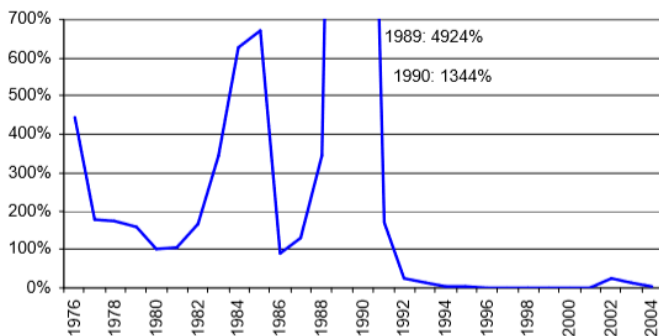
Fuente: Amico (2015).

La volatilidad económica a partir de la sucesión de golpes de Estado fue una constante en todos los gobiernos argentinos, tanto los de facto como los constitucionales. La desconfianza causada por las políticas de turno generaron en la población argentina expectativas cortoplacistas. Se llevaron a cabo frecuentes devaluaciones de la moneda local, ejecutadas como política económica de emergencia, que, sumadas a las crecientes emisiones monetarias para cubrir los déficits fiscales, provocaron procesos inflacionarios muy peligrosos.

La inflación alta y prolongada en el tiempo causa graves problemas en la economía de un país. Los contratos celebrados en moneda nacional producen pérdidas y ganancias para los acreedores y deudores, los ahorristas deben buscar alternativas de inversión para mantener el valor de su patrimonio; pero lo más grave es que el impuesto inflacionario que se genera es regresivo, ya que afecta más a las clases sociales bajas. El cambio del signo monetario de peso moneda nacional a peso ley 18.188 en 1970, a

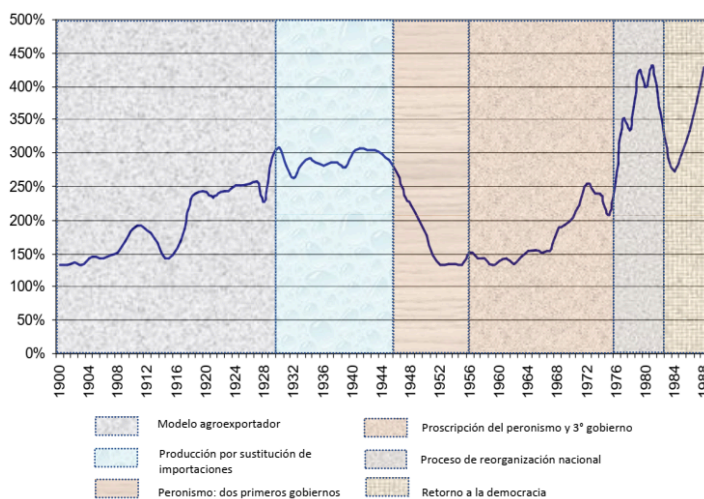
peso argentino en 1983, a austral en 1985 y a peso en 1991, como la eliminación de 13 ceros en total, reflejan gráficamente la angustiante situación que tuvieron que vivir los argentinos en esos años.

Figura 10: inflación anual en Argentina. Periodo 1976-2004



Fuente: Cortés Conde (2005, p. 333).

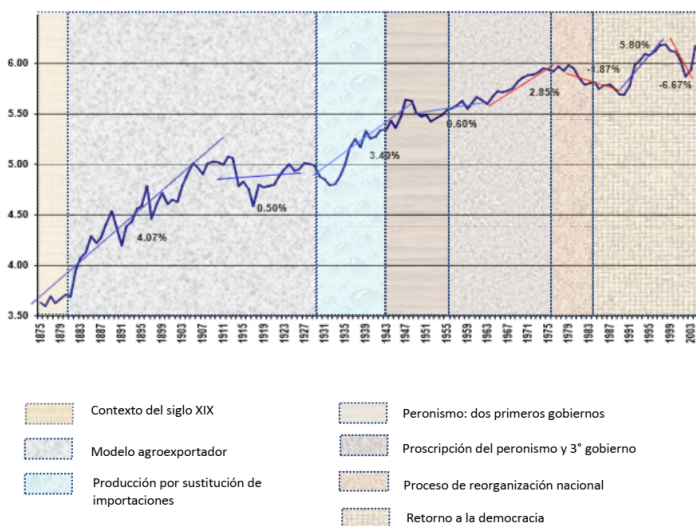
A continuación, puede apreciarse la evolución de la tenencia de depósitos en los bancos. La abrupta caída que se percibió entre 1945 y 1952 respondió a las medidas económicas tomadas por Perón sobre la nacionalización de los depósitos. Reactivar la actividad bancaria fue muy difícil y no sucedió hasta 1976, momento en que la dictadura militar posibilitó y facilitó la actividad especulativa financiera. La crisis económica que se desató una vez instaurada la democracia, acompañada con la inflación galopante, generó nuevamente caídas abruptas de los niveles de bancarización, índice obtenido por el ratio de depósitos sobre circulante.

Figura 11: bancarización en Argentina. Periodo 1900-1988

Fuente: elaboración propia a partir de gráficos de Cortés Conde (s.f.).

Para concluir con este repaso y análisis histórico del desarrollo del país, se expone la siguiente figura que muestra de manera completa la variación en las tasas de crecimiento del país reflejados por el PBI per cápita, desde 1880 hasta el 2001. Habiendo pasado por todos los modelos económicos implementados, los cambios institucionales y culturales mencionados, y las crisis recurrentes.

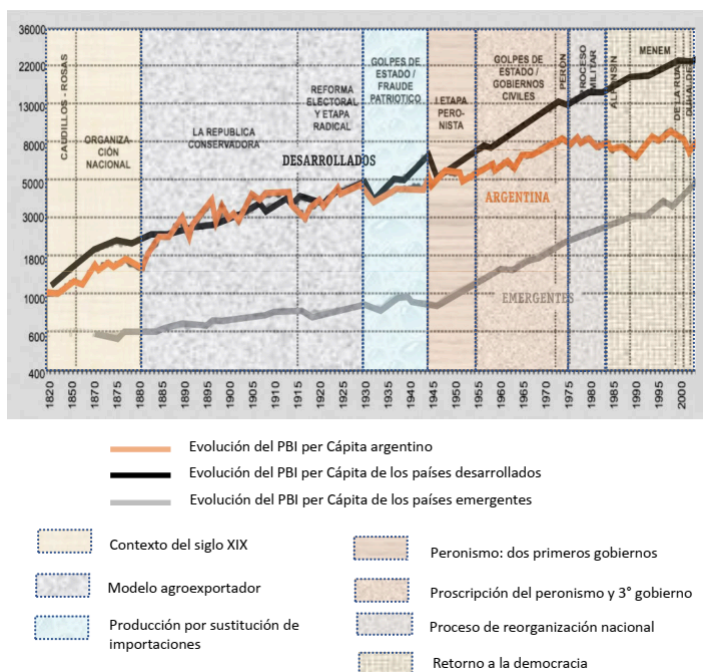
Figura 12: variación del PBI per cápita. Periodo 1875-2003 (números índice: 1900=100, en logaritmo natural)



Fuente: elaboración propia a partir de gráficos de Cortés Conde (2005, p. 10) y Cortés Conde (s.f.).

Y en esta otra figura, se muestra de manera completa la variación en las tasas de crecimiento del país reflejados por el PBI per cápita, desde 1820 hasta el 2001, como también los procesos políticos contemporáneos a cada uno de los modelos económicos implementados, los cambios institucionales y culturales mencionados, y las crisis recurrentes. Se pueden apreciar las diferencias del PBI per cápita respecto de los países desarrollados y emergentes en cada uno de dichos periodos.

Figura 13: PBI per cápita (dólares Geary-Khamis 1990) escala en logaritmo natural



Fuente: elaboración propia a partir de gráficos de Orlando Ferreres (2011) con base en Angus Maddison (1997) y actualizaciones.

3.2. Posibles causas del fracaso de Argentina

Los autores plantean que las instituciones heterogéneas desarrolladas en América siguieron caminos diferentes. Al analizar los casos de Canadá o Estados Unidos, vemos instituciones desarrolladas e inclusivas, en contraste con los países latinoamericanos, en los que prevalecieron las instituciones extractivas, que aparecen como una continuidad de las instituciones de las colonias

españolas y con características que permiten observar una continuidad de sus rasgos extractivos, consolidando las desigualdades y condenando a América Latina a la pobreza. En este sentido, es posible rescatar de los autores el siguiente hecho:

No es ninguna casualidad que la parte más pobre de Argentina sea el noroeste, la única zona del país que estuvo integrada en la economía colonial española. Su pobreza persistente, como legado de las instituciones extractivas, es similar a la que creó la mita de Potosí en Bolivia y Perú (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 142).

Una de las primeras hipótesis que enuncian Acemoglu y Robinson (2013), como errónea, para establecer un parámetro histórico que pueda usarse como variable para medir el desarrollo de un país es la hipótesis geográfica. La desigualdad a nivel global no puede explicarse desde la climatología, incluso no puede pensarse como monocausal, ya que no permite explicar las diferencias de desarrollo entre los Estados Unidos y la Argentina a partir de ninguna conexión simple; de la misma manera, tampoco permite explicar las diferencias entre Estados Unidos y Europa, ya que en los trópicos se establecieron las colonias administradas por potencias europeas durante el imperialismo; o como los imperios americanos como el inca o azteca, centralizados políticamente en zonas de tropicales a templadas, que tuvieron un desarrollo complejo.

En ese sentido, es posible pensar la Argentina como región asociada a los regionalismos y los nacionalismos que se definen a partir de los argumentos geográficos y que perfilan una determinada identidad, otorgando sentimientos de pertenencia a partir de relaciones de producción que ejercen los grupos que se regionalizan (Escobar, Palacios, & Reboratti, 1994), como ocurrió

con la ruralización del poder en el siglo XIX. Aunque, a pesar de la aparente homogeneidad regional, suele haber fragmentaciones y diferencias que se basan en los intereses de los grupos intrarregionales (Pelicano & De la Cuétara, 2006).

En este marco de análisis, Acemoglu y Robinson (2013) distinguen la importancia de no perder de vista la evolución de las instituciones a lo largo de la historia de un país, para poder explicar el carácter de su desempeño económico. Repasando lo desarrollado en el capítulo 1 del presente trabajo, los autores sostienen que la naturaleza de las instituciones políticas de una sociedad es el factor que determina, en última instancia, el tipo de sus instituciones económicas y, en consecuencia, el desarrollo económico de largo plazo. Las instituciones políticas y económicas inclusivas que están presentes en las sociedades abiertas y donde los ciudadanos gozan de amplias oportunidades e incentivos adecuados para su progreso material serían la base de las economías prósperas; las instituciones políticas extractivas, presentes en las sociedades cerradas y diseñadas principalmente para el beneficio de una élite dominante serían, en cambio, la clave de la declinación y el fracaso económicos.

3.3. La explicación institucional

A partir de la exposición histórica de Argentina realizada en el capítulo 2, donde se puso el foco de atención en las instituciones, se presenta en este apartado un seguimiento de la evolución del desarrollo y las instituciones en los diferentes periodos. Como punto de partida, puede afirmarse que las instituciones políticas

y económicas en Argentina presentan ciertos matices que las vuelven más extractivas o más inclusivas en su conjunto. Esto es así porque en cada época convivían instituciones muy heterogéneas cuya actividad influía en las demás, generando un equilibrio fluctuante, tal como lo advierten Katz y Rozenwurcel (2014).

Para analizar la conformación institucional de Argentina, es necesario primero entender cómo se establecían en la época colonial; ya que, aunque el cambio que trajo consigo la independencia fue brusco, no pudo borrar la esencia que ya había calado en los habitantes de esta tierra. Se pudo observar que, en el periodo de la colonia, se desarrollaron instituciones formales e informales muy fuertes, que sentaron las bases de las posteriores instituciones de la nueva nación. La colonización en sí misma impartió un sistema de adoctrinamiento de los indígenas y de apoderamiento de sus tierras y riquezas. Quienes se resistieron a este proceso fueron masacrados.

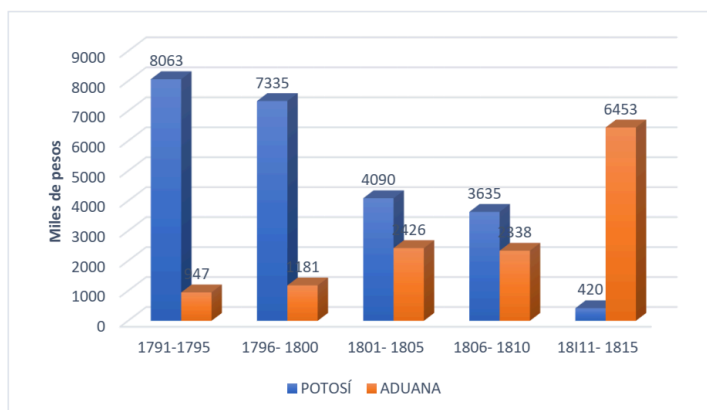
Una vez conquistada la región, los colonos desplegaron una réplica de las instituciones que regían en España en aquella época. Dentro de las instituciones formales, se encontraban las leyes que dictaba la Corona española y que impartía el ordenamiento político y económico del virreinato. Así, todas las cuestiones quedaban bajo la órbita de la monarquía autoritaria; sin embargo, los funcionarios locales violaban las leyes recurrentemente, ejerciendo actos discrecionales en beneficio propio.

El derecho de propiedad como institución se vio avasallado toda vez que los españoles tomaron las tierras como propias, arrebatándoselas a los indígenas. Posteriormente, se las repartieron mediante decretos legales a los colonizadores. Las riquezas extraídas del

virreinato eran enviadas en su mayoría a España, y las decisiones económicas eran centralizadas en la Corona y ejecutadas por los virreyes. La institución económica más fuerte de la época fue extractiva. También se impusieron aduanas internas para generar ingresos por el mercantilismo.

Las instituciones informales surgieron a partir del choque cultural y étnico de la Conquista. La Iglesia fue muy influyente en la fijación de cuestiones morales, y se reprimió cualquier acto que estuviera fuera de su aprobación. Se concluye entonces que las instituciones creadas y formadas en el periodo de la colonia virreinal fueron altamente extractivas, tanto las formales como las informales.

Con la Revolución de Mayo y las guerras de la Independencia, cambió el eje económico con respecto al metal potosino, que dejó de fluir hacia el puerto de Buenos Aires. Este momento creó un punto de inflexión, tal como se observa en el siguiente gráfico. Fue un quiebre que privó a la élite colonial de Buenos Aires de su principal fuente de ingresos, fracturó la relación comercial con el mercantilismo europeo y abrió la puerta a los mercados ingleses. El puerto fue explotado monopólicamente por Buenos Aires, y las otras provincias empobrecieron y debieron recurrir a imponer más aduanas internas.

Figura 14: ingresos de la Caja Real de Buenos Aires. Periodo 1791-1815

Fuente: elaboración propia con los datos de Halperín Donghi, citado por Cortés Conde (2012).

Al respecto, Acemoglu y Robinson exponen un concepto concreto que permite encuadrar esta etapa de la historia argentina:

La historia sobre el desarrollo de las instituciones políticas argentinas es una historia sobre cómo las provincias interiores, como La Rioja, lograron acuerdos con Buenos Aires. Estos acuerdos eran una tregua: los señores de la guerra de La Rioja aceptaron dejar Buenos Aires para que se pudiera ganar dinero. A cambio, las élites de Buenos Aires abandonaron la reforma de las instituciones “del interior”. Por eso, a primera vista, Argentina parece un mundo aparte comparado con Perú o Bolivia, pero, en realidad, no es tan distinto una vez que se sale de los elegantes bulevares de Buenos Aires. El hecho de que las preferencias y las políticas del interior se integraran en las instituciones argentinas es la razón de que el país haya experimentado un camino institucional muy similar al de otros países latinoamericanos extractivos (Acemoglu & Robinson, 2013, pp. 451- 452).

En este punto, como aseguran Acemoglu y Robinson (2013), quienes controlan el poder establecen las instituciones que les permite generar una base sólida para sus riquezas y así aumentar su poder. Los propietarios rurales aprovecharon las oportunidades y comenzaron a confiar en embarcarse en una empresa comercial de producción expansiva, por supuesto acompañada por un ofertante como Inglaterra. Las instituciones acompañaron este golpe de timón y la expansión de tierras consolidó un nuevo poder, la ruralización del poder (Halperín Donghi, 1963), de la mano de la ley de enfiteusis, por la cual los enfiteutas pagarían un pequeño canon al Estado por la explotación de las tierras por el periodo de 20 años, y el precio de estas era establecido por un jurado conformado por los mismos enfiteutas (Ravignani, 1939).

La construcción de fortunas por parte de estos nuevos empresarios, vinculados al poder, manteniendo sus focos de producción en el campo y comandando los hilos de la política desde la ciudad, evitó la conformación de instituciones económicas inclusivas, como las que plantean Acemoglu y Robinson (2013) que otorgan libertad a las personas y reglas de juego parejas para alcanzar fines que promuevan el bienestar de la sociedad a partir de un mercado inclusivo. Estos grupos rápidamente entrarían en pugna con la antigua élite colonial, que no tuvo otra opción que sumarse a partir de negocios diversificados (Ferrer, 2010).

Se pudo observar que las instituciones extractivas establecidas en la colonia fueron heredadas y mantenidas en el inconsciente colectivo de muchos. Las instituciones inclusivas que se intentaron establecer en el siglo XIX se caracterizaron por su fragilidad ante los conflictos internos.

Así, se tuvo, antes de mediados del siglo XIX, un sistema que procedió a transformar los patrones de inversión

con nuevos emprendimientos sobre la base de una élite heterogénea, aunque altamente terrateniente, donde el sistema bancario era insuficiente e incipiente y la moneda local, depreciada constantemente. Una de las claves, para Acemoglu y Robinson (2013), que entienden a las instituciones políticas como reguladoras de las reglas de juego, para la conformación de una arena económica clara que incentivase la inversión.

Así, se produjo un momento de institucionalidad extractiva en que se concentró el poder en manos de unos pocos que controlaban la extracción de recursos para una minoría que se enriquecía y consolidaba sus posiciones en el gobierno (Acemoglu & Robinson, 2013).

En este sentido, la elaboración de los autores coincide con lo planteado por Gerchunoff y Llach (2018) que esboza la naturaleza extensiva de la cría de ganado y luego la producción de cuero y lanar para exportación. Determinados por razones técnicas y patrones productivos dentro de un contexto de distribución de la tierra extremadamente inequitativo. Asimismo, con la intensificación del uso del ferrocarril, a fines del siglo XIX gran parte de la llanura pampeana ya se encontraba con una élite preexistente que controlaba el poder económico y político y había bloqueado el acceso igualitario a la tierra y a las oportunidades, como sí se dio en los Estados Unidos con el caso de los *farmers*⁸.

Un poder que se consolidó en la segunda mitad del siglo XIX, con el modelo agroexportador y la gran estancia, convirtiendo al Estado en una máquina oligárquica que no terminó de limar las asperezas entre las élites industrial y

⁸ La Farmers' Alliance ("Alianza de Agricultores") fue una organización campesina de Estados Unidos de América fundada en Texas en 1877 que enseguida se extendió por otros estados del sur y del medio oeste, especialmente por Kansas y las dos Dakotas.

terratendiente, pero significó la expansión y consolidación de un régimen de los grandes propietarios (Míguez, 2008). Como exponen Acemoglu y Robinson, esto generó, a partir de una economía extractiva, cierto grado de crecimiento económico, pero insostenible en el tiempo, por la lucha del poder político concentrado en Buenos Aires.

La Constitución Nacional de 1853 fue muy importante en el aspecto institucional. Los lineamientos de la CN se basaron desde un primer momento en la división de poderes y la representatividad del pueblo, es decir, instituciones políticas formales inclusivas. Sin embargo, no se logró establecer como una institución fuerte por la discrecionalidad ejercida con las élites agrícolas y el centralismo de los recursos y la decisión de su destino. El federalismo se instaló como ideología política desde el inicio de la nación, pero, sin embargo, generó discusiones y batallas extendidas por casi medio siglo, ya que Buenos Aires especialmente no lo aceptaba movido por los intereses económicos.

El derecho de propiedad se asentó en la Constitución como institución formal inclusiva en su artículo 17 (Constitución de la Confederación Argentina, 1853). Sin embargo, no se logró fijar en el periodo del siglo XIX, tiempo en que se llevó a cabo, por ejemplo, la expropiación de las tierras patagónicas a través de la Conquista del Desierto. Como contraejemplo, la Buenos Aires de Rosas había avanzado en varias acciones que perjudicaban a las provincias, como la prohibición de navegar el río Paraná. Entonces, la Constitución de 1853 promulgó expresamente esta y otras libertades.

En el periodo que se desarrolló el modelo agroexportador, las instituciones frágiles del periodo anterior tomaron fuerza. Se ampliaron las instituciones políticas formales y se incentivaron instituciones económicas inclusivas para promover el bienestar general:

- Incentivar el trabajo a partir del fomento de las migraciones y el capital a partir de la IED⁹, en especial ferrocarriles, puentes y puertos.
- Liberar el comercio interior.
- Garantizar los derechos de propiedad protegiendo a los rurales que se veían amenazados por aborígenes.
- Crear distintas leyes para impulsar la educación, para que los migrantes pudieran ser dueños de las tierras donde venían a trabajar.
- Fundación de entidades económicas de características inclusivas como el Banco Nación, que desarrolló los negocios agropecuarios, y la Caja de Conversiones.

La Caja de Conversiones resultó el eje de la política monetaria de aquella época; monopolizaba la emisión monetaria, luego de haber atravesado periodos de emisión descontrolada por parte de los bancos comerciales.

En cuanto a las instituciones políticas, el periodo comenzó con un régimen de características extractivas que avasallaba los derechos de sufragio e intervención independiente del Congreso. Sin embargo, en 1890, estalló la revolución y apareció en escena el Partido de la Unión Cívica, que cambió el eje de la política y la volvió más inclusiva, fomentando la democracia formal.

El derecho de propiedad se constituyó como institución inclusiva que le permitía al país generar las herramientas para el crecimiento mediante la producción rural. Sin embargo, comenzaron a surgir corrientes socialistas que instaron a limitar la protección.

En los años siguientes, y en consonancia con lo comentado por Acemoglu y Robinson (2013), Argentina sufrió la falta de innovación institucional. La cuestión

⁹ Inversión extranjera directa.

social aparecía como una preocupación en la Argentina de principios de siglo xx debido al aumento exponencial de la población urbana (Rapoport, 2003). Un fenómeno que trajo consigo un desequilibrio entre oferta y demanda laboral que deterioró el salario real, al aumento de los alquileres y la baja en las condiciones de salubridad, apareciendo los entes de beneficencia en la mayoría de los casos (Golbert & Roca, 2010).

Estos conflictos fueron vistos por la gestión estatal con un tono vacilante: por un lado, se intentó controlar el movimiento social y reprimir manifestaciones; y, por otro lado, se reglamentó la vida de los sindicatos, con respecto a, por ejemplo, sus derechos y obligaciones (Rapoport, 2003). Tales vacilaciones se encontraban enmarcadas en el positivismo que luego hizo comprender al gobierno oligárquico que el conflicto social no se podía reprimir, sino que era necesario implementar reformas para la clase obrera, tanto políticas como educativas, como las presentadas por Joaquín V. González, que comenzaba a cuestionar las prácticas de caridad si se pretendía consolidar un Estado fuerte que garantizase el progreso buscado (Cerdá, 2010).

Al pasar al periodo económico siguiente, donde se aplicó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la Argentina inició una intervención estatal de la economía, pero sin establecer transformaciones significativas. Todas las reformas fueron en pos de intentar sostener a los productores que se encontraban en una gran crisis producto de la caída estrepitosa de la bolsa en el año 1929. Desde lo institucional, la democracia quedó en segundo plano, con el golpe de Estado de 1930 avalado por la Corte Suprema de Justicia. Fue un periodo signado por el fraude y por los privilegios a las élites. Posteriormente, se generó el sistema de democracia fraudulenta, que permitía

la permanencia de los militares en el poder. Aquí, se detecta un cambio de la institución de inclusiva a extractiva.

En economía se inició la intervención del Estado, con políticas de precios (fijación de precios básicos para ciertos productos) y cambiaria (para frenar las importaciones). Declinó el auge del periodo anterior por cuestiones internacionales, sumadas al cambio de gobierno. Se creó la Junta Reguladora de Granos, que cambió las reglas de juego de los productores, que ya no podían vender libremente al mercado internacional, sino que debían hacerlo al Estado, que se encargaría de la exportación.

El control de cambios causó un desdoblamiento del tipo de cambio que afectó también al derecho de propiedad ya que los productores agropecuarios que obtenían divisas en pago de sus exportaciones estaban obligados a venderlos al tipo de cambio oficial, mucho menor al que luego se adquiriría. Si bien el gobierno estableció que los fondos obtenidos por el desdoblamiento del tipo de cambio estarían destinados a la inversión en beneficio del productor y a los servicios de la deuda pública, la realidad fue que los aprovechó para otros fines, como hacer frente al déficit de la balanza de pagos y beneficiar a otros sectores. El impacto fue el estancamiento de las exportaciones agropecuarias. Esto complicó la concreción del objetivo de industrialización nacional por la restricción en el ingreso de divisas.

Estos fundamentos, planteados para sostener una política económica que había comenzado a desmoronarse a partir de la crisis del año 1929, pretendían mantener el funcionamiento de la economía como antes. Fueron medidas simples que emergieron para salvar una situación puntual, algo demostrada en el intento del año 1936 de disolver la Junta Reguladora de Granos, una misión imposible ya que la élite económica y política ya no se encontraba unificada

como en el momento en que se realizó el golpe a Yrigoyen (De Privitellio, 2001).

En este punto, Acemoglu y Robinson (2013) consideran los patrones de estabilidad como aparentemente eternos, o que al menos no presentan fisuras ante la emergencia de factores externos, aunque estos no son inalterables, como demuestra lo señalado para el caso argentino o cualquier caso histórico que se tome desde el siglo XVIII, con el advenimiento de la Revolución Industrial.

Los autores hacen énfasis en que las brechas anteriores a la Revolución Industrial permitían clasificaciones más estables. Algo que en América aparece con notoriedad desde los últimos 150 años, algo muy diferente a la primera época de la conquista hace quinientos años. Muchos países pudieron experimentar un rápido crecimiento, pero esta tendencia de crecimiento velozmente se volvió cuesta abajo, ejemplificado en el caso argentino con la prosperidad presentada por el modelo agroexportador, el manejo de las instituciones por parte de la República oligárquica hasta la década de 1920 en sus finales y la crisis mundial que cambió las condiciones no solo a nivel regional, sino también global.

El primer periodo de sustitución de importaciones en Argentina, que poco había logrado hacer ante la crisis económica mundial al no haber podido aprovechar las ventajas potenciales que se generaron a partir de la creación de instituciones inclusivas y solo produjo reformas para mantener el *statu quo* de una élite exclusiva, aumentando su poder a expensas de la sociedad, fue interrumpido por el golpe de Estado del general Farrell en el año 1943.

Esta etapa, que va desde el principio de la década del 40 hasta entrados los 70, fue el momento de coronación del modelo. Es posible establecer una división con dos etapas claras: la primera va desde el golpe de Estado del año 1943

hasta la década de los 60, y la segunda, desde el golpe de Estado de Onganía hasta los 70.

A partir del golpe de Estado del general Farrell, comenzaría la inclusión de las masas y llegaría el turno del primer peronismo. La justicia social y el Estado benefactor serían las causas que el movimiento llevaría inscriptas en sus banderas; su correcta aplicación o no es motivo de otro trabajo, pero fueron claros momentos en que se trabajó para empezar a consolidar una industria nacional que enfrentara la demanda del mercado interno, creciente y firme, durante los años en que el mundo se encontraba ante la destrucción que generaba la Segunda Guerra Mundial, una ventaja comparativa que el peronismo no dejó pasar y permitió equilibrar una balanza de pagos que comenzaba a ser preocupante, algo señalado por Rapoport (2003).

La consolidación del aparato político propuesta por el general Perón consistía en la ampliación de la estructura estatal de manera coercitiva, quedando las instituciones circunscriptas a la órbita de poder del Ejecutivo. Entre estas instituciones, es posible destacar la nacionalización del Banco Central y la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) (Sidicaro, 2010). Se observa una reducción de la división de poderes, tanto del Congreso como del Poder Judicial.

Tal sentido se puede ejemplificar con la destitución de cuatro de los cinco miembros del Tribunal Supremo al poco tiempo de la victoria de Perón en su primera elección. Contra los miembros se presentaron varios cargos; uno se basaba en la legitimación por parte de estos de los regímenes militares de 1930 y 1943, algo que no deja de resultar irónico cuando se tiene en cuenta que Perón fue partícipe del segundo proceso. Otro de los argumentos se enfocaba en que el Tribunal había invalidado la elección de Perón como presidente. Nueve meses después la Honorable

Cámara de Diputados de la Nación destituyó a tres de los cuatro implicados, y el cuarto dimitió con anterioridad. El Senado rápidamente aprobó la sanción, y Perón nombró a cuatro integrantes nuevos para el Tribunal Supremo. Los efectos buscados en esta medida de carácter político fueron subyugar el Poder Judicial al Ejecutivo y así liberar a Perón de algunos límites políticos. A partir de esa jugada, el gobierno comenzaba a ejercer un poder casi ilimitado, similar al de las dictaduras militares impuestas en décadas anteriores. Un claro ejemplo de lo antedicho es el aval a la condena del dirigente opositor Ricardo Balbín, radical que había faltado el respeto al general Perón (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 387).

Como cambios institucionales importantes a partir del gobierno de Perón, se destacan:

- Reformas de la Constitución Nacional en 1949.
- Reformas educativas que, entre otros objetivos, enaltecían la figura presidencial.
- La ampliación de los poderes del Poder Ejecutivo.
- La creación de derechos jubilatorios, derechos para los trabajadores y las mujeres.
- La fundación de organismos de control de las actividades económicas.
- La nacionalización del Banco Central.

La reforma de la Constitución Nacional en 1949 cambió varios aspectos fijados por la de 1853; entre ellos, impuso una restricción en la navegabilidad de los ríos, lo que puede ser analizado como un aumento del control para evitar el contrabando o la posibilidad de aplicar discrecionalmente la ley para favorecer a un determinado grupo de comerciantes. Los derechos de propiedad en su conjunto se vieron disminuidos en la época que duró la vigencia de

la reforma de 1949. Ya que, luego del golpe de Estado del gobierno de Perón, quedó derogada.

En el IAPI, es posible reconocer un instrumento importante y certero para la eliminación de la dependencia del comercio exterior y que funcionó correctamente entre los años 1946 y 1948. Los efectos de la intervención del organismo hay que buscarlos en el malestar que generaba en el sector agropecuario por los bajos precios fijados para las compras a los productores, mayormente los terratenientes que vivían de la renta agrupados en la CARBAP, pero hay que entender el comportamiento del Ejecutivo con respecto al IAPI en el marco de la política exterior planteada en un contexto favorable para la exportación. Así, el organismo compaginó medidas tendientes a mejorar los procesos de producción, disminución del canon y congelamiento de los contratos de arriendo para las parcelas productoras; también fueron grandes las líneas de crédito abiertas para pequeños y medianos productores, en un mercado externo que no contribuía al desarrollo regional (Bullor, 2010).

Acemoglu y Robinson (2013) plantean que las instituciones que emergen de la sociedad son las responsables y garantes de un crecimiento y un desarrollo económico sostenido en el tiempo; al no poder perpetuarse en el tiempo, estas se quedan en intenciones, no cumplen una función inclusiva y, en sus raíces, continúan siendo instituciones extractivas.

En resumen, el rol jugado por el IAPI fue transformador e innovador, en algún sentido, dentro de la historia argentina, ya que significó una transferencia de recursos tomados del sector agropecuario al industrial, formando acumulación de capital en la industria (Iñigo Carrera, 1998). Sin embargo, generó una serie de pérdidas económicas en los momentos en que los precios internacionales bajaron, las

cuales debieron ser absorbidas por el BCRA, lo cual fue una de las causas de la inflación que se generó luego.

Con respecto a la nacionalización del Banco Central, de acuerdo con Acemoglu y Robinson, cumplir con las exigencias del Ejecutivo, o, en otras palabras, poner bajo la órbita de la gestión del poder de turno a la institución, puede lograr un buen trabajo si la finalidad es reducir la inflación, mantener sus intereses políticos y recompensar a los partidarios en una actitud populista. Estos fallos en el mercado son, para los autores, una punta de iceberg dentro de una sociedad que funciona bajo instituciones extractivas, y lleva a políticas macroeconómicas malas, como puede ser el caso del IAPI, una institución que cumplía un rol extremadamente oportuno para el primer gobierno peronista. Esto puede no deberse solo a la causa de la ignorancia burocrática o funcional, sino al no abordaje de las causas fundamentales de la pobreza por parte de los diseñadores y analistas, entre muchas otras razones.

Existe una incapacidad en el sistema político argentino para intentar encarrilar las demandas por justicia social transformándolas en políticas sostenibles en el tiempo, y el peronismo no fue la excepción en el momento de administrar la bonanza proveniente de la abundancia de recursos y el contexto internacional favorable. No exclusivamente es necesaria una coyuntura de integración global financiera favorable, sino que, en este momento de la historia argentina, los recursos provenían de términos de intercambio absolutamente propicios.

Por eso los autores necesariamente plantean los dilemas económicos de la Argentina en clave histórica, que permite analizar las trayectorias económicas en torno a las gestiones políticas de turno y la articulación con instituciones extractivas disfrazadas.

A partir de la reforma constitucional del año 1949, el contexto internacional cambiaría por completo para la Argentina. Esta restaba poder a las instituciones que competían con el Ejecutivo, y la política de industrialización comenzó a depender cada vez más de capitales extranjeros. Como señala González Arévalo (2009), el estímulo a la producción de bienes de consumo fue la prioridad, relegándose la producción de máquinas y equipos nacionales a un objetivo secundario.

En el contexto internacional, el Plan Marshall dominaba la escena político-económica, y la Argentina no fue incluida entre los proveedores de alimentos, lo que llevó al Ejecutivo a flexibilizar aún más su política bajo una coyuntura internacional que comenzaba a reaccionar contra la ortodoxia económica otorgando un nuevo rol al Estado, el de árbitro. Así, varios autores (Sturzenegger, 2007; Gerchunoff & Antúnez, 2002) indican que el año 1949 fue el del comienzo de los problemas para la Argentina, debido a la caída de los términos de intercambio internacional en un marco de inflación continua a causa de los aumentos salariales. La economía argentina dejó de crecer, y el déficit de la balanza de pagos frenó las importaciones de bienes de capital.

En este contexto de democracia emergente en América Latina, en principio diametralmente opuesto a la oligarquía gobernante de fines del siglo XIX, al intentar acrecentar derechos e imponer la justicia social como meta para otorgar igualdad de oportunidades, Acemoglu y Robinson (2013) encuentran que las bases de estos gobiernos, que en Argentina se pueden establecer cronológicamente desde el primer gobierno de Yrigoyen hasta el peronismo, siguieron ancladas a los regímenes extractivos como los de fines del siglo XIX.

El manejo de Perón despertó la reacción del poder militar, que se organizó en la Revolución Libertadora y que generó una serie de golpes de Estado. La CN del 49 fue derogada y se creó una nueva reforma en 1956 a partir de la CN de 1853. La democracia quedó suspendida en cada uno de los golpes de Estado. Y aunque en el discurso los militares expresaban su deseo de devolver la soberanía al pueblo, evitaban a toda costa la militancia peronista.

En 1956, luego de la reforma constitucional que volvió a generar cambios bruscos en las instituciones creadas, se llamó a elecciones. Frondizi resultó electo, y promovió intensamente el desarrollo de la industrialización. Para ello fomentó la inyección de inversión de capital extranjero, pero sin modificar las instituciones de raíz para lograr un crecimiento inclusivo.

Tal como muestran Acemoglu y Robinson (2013), la potencialidad de las instituciones económicas son factores clave para el crecimiento económico ya que estimulan la innovación tecnológica, otorgando ventajas para la participación en mercados inclusivos.

Por su parte, el periodo siguiente, denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, a cargo de la dictadura cívico-militar que gobernó el país entre 1976 y 1983, tuvo como características principales la fractura de las cadenas de valor, la vulnerabilidad externa y la disciplina social.

En este sentido, como señalan Acemoglu y Robinson (2013), las revoluciones en Latinoamérica y las contrarrevoluciones generadas provocaron y llevaron al límite la inestabilidad política que trajeron varios tipos de dictaduras, como la argentina. Los autores indican que habrá que esperar hasta la década de los 90 para encontrar a la mayoría de los países latinoamericanos bajo gobiernos democráticos e incluso con una gobernabilidad republicana, ya que la inestabilidad es difícil de superar.

El contexto internacional para este periodo mostraba la crisis del petróleo con hechos entre 1973 y 1979 que dispararon el precio del crudo y complicaron aún más las relaciones económicas mundiales. Así se desmoronó el Estado de bienestar y se entró en la era del neoliberalismo con la discontinuidad de muchas políticas públicas, lo que, en los países emergentes, tendería a agravar las crisis.

Así, el golpe de Estado que instaló la dictadura en Argentina puso en marcha diversas reestructuraciones tanto económicas como sociales que generaron desequilibrios cuyas repercusiones son visibles aún en el presente. Al igual que Acemoglu y Robinson (2013), otros autores (Basualdo, 2010) sostienen que el gobierno llevado adelante por los militares derivó el tránsito de una sociedad industrial, dejando lugar a la valoración financiera del capital; en otras palabras, desplazó el régimen de sustitución de importaciones por un modelo financiero de ajuste estructural.

El desarrollo de esta nueva modalidad fue posible debido a las relaciones que se establecieron entre las fuerzas de capital y de trabajo. La reestructuración de la situación dejó como consecuencia un cuadro social de profunda desigualdad y sumió en la pobreza a gran parte de la estructura social nacional. Por otra parte, permitió la consolidación de un pequeño número de grupos económicos de conformación societaria a partir del capital local y extranjero, desde donde grandes empresas y acreedores de deuda externa se conjugaron en una concentración económica que subordinó al aparato estatal de tal manera que les permitió influir en el proceso económico, político y social que se estaba llevando adelante (Azpiazu & Kosacoff, 1988). Claramente, el proceso hizo que las instituciones extractivas que se consolidaron en el periodo anterior se hicieran más extractivas.

Como se ha visto, el carácter contradictorio de las transformaciones económicas generó tensiones dentro del seno del gobierno, donde participaban no solo facciones provenientes de la corporación militar, sino también parte de la facción industrialista y nacionalista que vio sus intereses quebrados por la implementación de un modelo disorde, como sostiene Castellani (2006).

Al exponer el punto anterior, es necesario vincularlo con el aporte de Acemoglu y Robinson (2013), ya sea por falta de actividad económica suficiente o porque la clase política se encontraba enfocada en aplastar cualquier actividad económica independiente que amenazase sus intereses o los de las élites asociadas en la extracción. Los autores destacan:

Los países fracasan hoy en día porque sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. Las instituciones políticas extractivas apoyan a estas instituciones económicas para consolidar el poder de quienes se benefician de la extracción. Las instituciones políticas y económicas extractivas, aunque varíen en detalles bajo distintas circunstancias, siempre están en el origen de este fracaso (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 436).

En consonancia con el párrafo textual que afirman los autores, los objetivos principales planteados por el plan económico eran sustentados por un férreo brazo político; estos incluían la reducción del déficit público, y para ello se congelaron los sueldos de empleados públicos y se implementaron impuestos para equilibrar la balanza fiscal. La caída del poder adquisitivo del salario real era también parte de la estrategia económica que intentaba frenar la inflación a partir del congelamiento del mercado interno, como señala Schvarzer (1986).

Por lo tanto, lejos de constituirse una política económica coherente y que permitiera la actuación de diversos

actores y la aparición de instituciones inclusivas, se tendió a la coronación de una gestión económica liberal que dio lugar a un pacto entre el poder político y el corporativo, algo que también señala Pucciarelli (2004). Una gestión que se preocupó de mantener el extractivismo y elevarlo a las opciones que otorgaba el neoliberalismo como regla de juego.

Bajo instituciones políticas absolutistas, que son calificables como extractivas, los encargados de controlar el poder adaptan estas instituciones para que les permitan enriquecerse política y económicamente a costa de la sociedad. Estas son diseñadas para extraer los ingresos de un sector de la sociedad y trasladarlos a otro que se hace con los beneficios. Por otra parte, el surgimiento de instituciones inclusivas debe estar acompañado por la existencia de Estados poderosos y centralizados, con reglas de juego claras y pertinentes.

En el año 1983, se produjo el retorno a la democracia con el triunfo del Dr. Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, en un contexto económico y social más que complejo. La dictadura había dejado la industria nacional en quiebra, el déficit fiscal incontrolable, al igual que la inflación y los niveles de pobreza e indigencia en niveles pocas veces vistos en el país (Lobato & Suriano, 2000).

En esta coyuntura, las tensiones sociales hacían necesaria la intervención del gobierno con políticas que permitieran continuar en un país estancado económicamente. Las leyes para intentar cambiar las características dejadas por el gobierno militar se hacían cuesta arriba, y se promulgaron algunas, como las de obras sociales, la de la garantía de medicamentos y el programa PAN, que buscaban combatir la desnutrición y asegurar el acceso a la alimentación de los sectores más desprotegidos. Entre

aciertos y fracasos, el gobierno de Alfonsín entregó antes el poder a Carlos Saúl Menem, en el año 1989.

Los cambios a nivel económico se volvían urgentes, el escenario de conflicto se agravaba, y el Estado pronto decidió un cambio de rumbo hacia políticas neoliberales y fuerte control monetario. La ley de convertibilidad que transformaba en vínculo indisoluble la relación peso-dólar pretendía convencer al pueblo de que el gobierno intentaba hacerse cargo de los problemas que realmente acechaban a los argentinos; por lo tanto, la clase media y media baja comenzó a abrir cajas de ahorro en dólares en una modalidad política que podía haber ayudado a recomponer la política económica de Argentina, pero su defecto pasaba por el precio de las exportaciones, que se volvían muy caras para los compradores, y las importaciones, baratas, aumentaron de manera estrepitosa, lo que generó un déficit de la balanza de pagos enorme, pagables únicamente con la emisión de bonos y pedido de créditos a organismos internacionales (Acemoglu & Robinson, 2013).

La convertibilidad entre el peso y el dólar marcó la agenda económica, lo cual se sumaba a la privatización de empresas y servicios bajo la observación que establecía el Consenso de Washington, tal como señalan Golbert y Roca (2010). La democracia, o la continuidad de esta, no produjo la inserción de instituciones inclusivas. Nuevamente, las medidas para intentar alejar las crisis no permitieron trabajar en el largo plazo, independientemente de la capacidad o voluntad de los mandatarios. El Banco Central pasó a ser independiente en los 90, una medida que puede considerarse positiva, pero su finalidad se posicionó en bajar la inflación sin realizarse ningún cambio de política. Por lo tanto, las élites políticas y sus socios corporativistas buscaron otros mecanismos para comprar votos y mantener sus

intereses. Al no poder utilizar la impresión indiscriminada de dinero, la forma de generarlo cambió de modalidad, se buscó el financiamiento internacional a través de préstamos, conformando una expansión del gasto público descomunal (Acemoglu & Robinson, 2013).

En tal sentido, los autores realizan una comparación de las políticas llevadas adelante por Perón en su primer gobierno y la llegada de Menem. El caso del Tribunal Supremo, constituido en el año 1983, debía tener continuidad debido a que se trataba de una transición democrática. Sin embargo, el presidente Menem, que atentó contra el Tribunal intentando apartar a los jueces, al no lograrlo propuso una ley para ampliar de cinco a nueve los miembros. El Parlamento rápidamente aprobó la ley y pronto Menem se encontró con la posibilidad de gobernar en una dinámica de pendiente resbaladiza. Reformó la Constitución Nacional en el año 1994 para aumentar el número de mandatos y, al ser reelegido, buscar perpetuarse en el poder junto a la élite de turno que lo acompañaba (Acemoglu & Robinson, 2013).

Es posible pensar en cierta coherencia dentro del Estado, que buscaba resultados macroeconómicos más que sociales y concretos en la distribución de la riqueza y en paliar los niveles de desocupación, generando un circuito de bienes por fuera del sistema económico y acrecentando la desindustrialización y la falta de coherencia en el mercado interno, algo que remarca Ferrer (2012). La ampliación de la brecha social y la espera del efecto derrame dejaban a la vista las carencias del Estado y la falta de ideas en la gestión del gobierno de Menem, que privilegiaba la gobernabilidad y la solución parcial de corto plazo en una sociedad que no podía sostener más a la pequeña porción que se estaba enriqueciendo a costa suya.

El presidente Menem fue sucedido por el radical Fernando de la Rúa, quien mantuvo los jueces de la corte, lo cual debe ser considerado un paso positivo y de madurez en la institucionalidad política (Lagos & Llach, 2011).

En materia económica, se continuó con el Plan de Convertibilidad, una economía abierta, un tipo de cambio fijo, la privatización de empresas y la baja regulación de la actividad económica. Con respecto al sector agropecuario, se disolvieron las juntas y se eliminaron las grandes retenciones al agro; en tal sentido, se puede establecer que existió un retroceso de las instituciones económicas extractivas.

En lo social la situación se volvió insostenible. Intentando salvaguardar sus ahorros en dólares, la población comenzó a pensar que, si el gobierno devaluaba el peso, sus dólares estarían seguros, un pensamiento optimista para el ahorrista de un país que supo armar y desarmar sus instituciones en el corto plazo. En diciembre del año 2001, el gobierno congeló los ahorros de todas las cuentas bancarias, y únicamente se podrían retirar pesos en el llamado "corralito". Hasta que en el mes de enero se concretó la devaluación, que llevó el precio del dólar a casi cuatro pesos por unidad, y los ahorristas no pudieron disponer de sus dólares, de forma que se expropiaba tres cuartas partes de los ahorros de la sociedad. Así, el corralito demostró que, en Argentina, incluso gobiernos democráticos, que deberían garantizar derechos por ser elegidos por el voto popular, son capaces de anular los derechos de los ciudadanos y expropiar con impunidad. Queda claro que no existe mucho control sobre el Poder Ejecutivo en Argentina, ni pluralismo alguno (Acemoglu & Robinson, 2013).

Conclusiones

Las instituciones existentes en un país son instrumentos endógenos, ya que están determinados en la misma sociedad con base en sus decisiones colectivas; y, aunque no todos coinciden en sus decisiones, en ellos perviven los conflictos de intereses, por lo cual es imprescindible la respuesta del poder político. El grupo que detenta el mayor poder político impondrá, de este modo, el conjunto de instituciones dependiendo del contexto.

Es necesario llegar a un acuerdo acerca de la relación entre instituciones y desarrollo económico, en cuanto a las funciones que deben cumplir para promoverlo. Puede hacerse la pregunta acerca de si hay ciertas formas institucionales que contribuyen en mayor medida a que las funciones que deben llevarse a cabo en los marcos constitucionales se realicen de la mejor manera posible. El autor Ha-Joon Chang (2006) señala que estas funciones tienen que ver con la coordinación y administración de los marcos institucionales, el aprendizaje y la innovación en la sociedad donde tienen lugar y la distribución de los ingresos en esa sociedad, pero además reconoce otras funciones, como el estímulo de la inversión o el desarrollo de las capacidades humanas de las que habla Amartya Sen¹⁰.

¹⁰ El enfoque de capacidad de Amartya Sen es un marco moral que propone que los arreglos sociales deben ser evaluados principalmente según el alcance de libertad que las personas tienen que promover o lograr funcionamientos que valoran. Se trata de un marco teórico que implica dos reclamos normativos cen-

Como ejemplos de funciones de las instituciones políticas, se encargan de la resolución de los conflictos, propenden a la cohesión social, la consolidación de una identidad nacional, etc., pero, sin lugar a dudas, hay muchas instituciones que cumplen ese mismo cometido. No necesariamente debemos hablar de una institución en particular para el logro de un objetivo determinado, y una misma función podría llevarse a cabo por diferentes instituciones en sociedades distintas (Chang, 2006).

La estructura de una institución es compleja, formulada desde los elementos no formales y formales, los símbolos y las interrelaciones sociales y materiales cuyas interacciones recursivas les dan características únicas que permiten articular el comportamiento social y las acciones colectivas.

Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre política y economía y las consecuencias de esas relaciones para el desarrollo económico o el estancamiento. Las instituciones determinan el desempeño de las economías, lo cual sucede a través de la creación de limitaciones informales y de la aplicación de normas formales que permiten resolver problemas específicos relacionados a cambios en el comportamiento social, y los valores tradicionales de trabajo, honestidad e integridad reducen los costos de transacción en esa sociedad, circunstancias que favorecen el intercambio complejo y productivo.

Puede suceder que los rendimientos personales y sociales en relación con los factores del crecimiento no estén alineados ni corrijan las fallas del mercado, o que se verifique una distribución de los ingresos acumulados

trales. En primer lugar, el reclamo de que en la libertad para lograr el bienestar es de importancia la moral primaria, y, en segundo lugar, que la libertad para lograr el bienestar debe entenderse en términos de las personas capaces. Es decir, sus oportunidades reales de hacer y ser lo que tienen razones para valorar.

de manera inapropiada para fortalecer el crecimiento y el bienestar. La búsqueda de ese crecimiento y bienestar sostenibles estará acompañada por instituciones que alienen el desarrollo de las habilidades, la configuración de las capacidades, la acumulación de capital y el desarrollo tecnológico para comprender las dinámicas políticas y económicas del contexto.

Esas instituciones políticas y económicas pueden ser inclusivas, con los atributos para promover el crecimiento y el bienestar, o ser extractivas, para obstruir esta búsqueda. Tomando estos conceptos, y siguiendo a los autores Acemoglu y Robinson, se concluye que son instituciones inclusivas las que permiten el desarrollo de habilidades y capacidades para la productividad y el fomento de las inversiones en los factores productivos, comprendiendo las dinámicas económicas, políticas, sociales y tecnológicas de su tiempo, mientras que las instituciones extractivas buscan solo la provisión de los recursos sin importar el futuro.

En la Argentina, a partir de los marcos institucionales propuestos para el análisis en los distintos periodos tomados en el recorrido, se observaron ciertas características de naturaleza extractiva, que se detallan a continuación.

4.1. Contexto del siglo XIX

Previamente al modelo agroexportador, las instituciones políticas habían bloqueado el acceso igualitario a la tierra de los inmigrantes. El sistema político no era inclusivo, no había pluralismo ni distribución del poder en amplios segmentos de la sociedad. Aunque debe mencionarse la existencia de una institución inclusiva importante: la

Constitución de 1853, que sentó las bases del derecho de propiedad en Argentina.

En materia económica, las aduanas internas se mantuvieron e incidieron, junto con los costos de transporte y las distancias, en el bajo crecimiento de la economía. Las provincias le reclamaban federalismo a Buenos Aires por el control exclusivo de la aduana del único puerto de ultramar del país, conflictos que comenzaron a moderarse luego de Caseros en 1852.

Recién en 1862 se hizo efectivo el traspaso de la aduana de Buenos Aires a la nación, momento en que las provincias renunciaron a las aduanas internas, ya que la Constitución les dio a las provincias el producto de los impuestos directos. A partir de 1880, la mayor riqueza y mejoras en la tecnología que redujeron el costo de transporte. En 1869 se sancionó el Código Civil, que estuvo en vigencia desde 1871 y que reguló, entre otras cuestiones, la propiedad conforme al paradigma moderno.

En este primer periodo, la actividad bancaria y financiera era muy débil y requería de un desarrollo institucional profundo. Como en cada una de las instituciones que se analizan, la Constitución Nacional de 1853 generó el puntapié inicial para el desarrollo. Sin embargo, fueron necesarios muchos años más para lograr una entidad monetaria con características de banco central; se gestó entonces la Caja de Compensaciones como una institución económica que tuvo características inclusivas, aunque débiles todavía.

La Constitución Nacional que establecía en su artículo 1.º que la nación argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa republicana federal, comenzando un periodo de organización nacional, y donde se fijaron ciertas libertades que no podían ser avasalladas, era una Constitución que empezaba a crear las bases institucionales de políticas formales que servirían de plataforma para

moldear el periodo de crecimiento económico más largo que ha tenido la Argentina, y uno de los más altos del mundo, pero la inestabilidad siguió imperando hasta 1880, momento en que se inició la etapa del modelo agroexportador.

Todo este periodo se caracterizó por el quiebre de las relaciones con España, la consolidación de los derechos de propiedad, una inexistente actividad bancaria y la continuidad de los aspectos jurídicos heredados del sistema de la colonia.

4.2. Modelo agroexportador (1880-1930)

No se puede hablar de la propiedad privada en Argentina sin tener en cuenta el peso que esta institución tuvo en su configuración como nación. Así como la fuerza fue el recurso para desposeer de la tierra a sus originales poseedores, la propiedad privada fue el mecanismo jurídico para traspasarla a la naciente burguesía. Al disminuir la inestabilidad económico-política y consolidarse la trama institucional y legal que mejoró significativamente el nivel de protección de los derechos de propiedad, además de por la alta rentabilidad obtenida en el agro, podemos explicar la especialización en la actividad primaria agropecuaria; estos elementos hacen considerar el derecho de propiedad como una institución que se proyectaba como inclusiva.

En cuanto a las instituciones al cuidado de la moneda, la mayoría de las funciones y los instrumentos propios de una autoridad monetaria se encontraban bastante dispersos a través de diferentes instituciones y prácticas privadas. Esto era insuficiente para enfrentar los problemas monetarios y financieros que adoptaban formas cada vez más complejas, por lo cual el periodo se caracterizó por

una elevada inestabilidad institucional de los organismos monetarios del país, pero, al mismo tiempo, se crearon instituciones que tendrían una línea institucional económica inclusiva, como el Banco de la Nación.

Para consolidar la división de poderes y seguir adelante con el modelo planteado y con las alternativas para formular una burocracia estatal, era necesario un sistema judicial estable y organizado, lejos del poder de los terratenientes. Esa construcción de un nuevo paradigma judicial se estableció en este periodo con las características de una institución inclusiva.

En definitiva, el modelo agroexportador (1880-1930) se consolidó a partir de la gran estancia y del Estado como una máquina institucional poderosa, con un fuerte crecimiento extractivo.

4.3. Industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945)

A partir de la crisis de 1930, y de modo definitivo después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos fueron modificando el acuerdo constitucional o pacto fiscal que se había realizado. Apelaron a mecanismos extratributarios, medidas mercantilistas e inflación sin consulta ni consenso. Los objetivos de crecimiento que se plantearon no llegaron a concretarse, e inclusive se agravó la situación económica general. En este periodo, el derecho de propiedad se observó con características de institucionalidad extractiva.

En este periodo se creó el Banco Central como entidad mixta, fruto del aporte de capital en partes iguales del Estado y los bancos del país; puede observarse en ese comienzo una debilidad institucional en la figura del Banco Central,

direccionado por la política de turno, reflejando una institución con características extractivas.

En cuanto a la división de poderes, esta etapa estuvo caracterizada por la fuerte volatilidad institucional. En 1930 se produjo un golpe de Estado, y así se inició un periodo de inestabilidad que se extendió por varias décadas marcado, entre otras cosas, por una influencia continua de las fuerzas armadas en la vida política y económica del país. La Corte Suprema de aquella época emitió una acordada en la que declaraba que no iba a intervenir en relación con el golpe de Estado encabezado por Uriburu, con lo que lo legitimaba. La independencia de los poderes del Estado no se logró reforzar ni mantener en este periodo, y, tal como en otras instituciones políticas analizadas del periodo ISI, se observó un cambio de inclusiva a extractiva.

Con las instancias del modelo agroexportador en Argentina, se detectó un periodo de crecimiento extractivo, crecimiento que se observó especialmente en la élite rica y poderosa que creció apoyada por estos recursos agropecuarios. Sin embargo, las instituciones económicas y políticas viraron de extractivas a inclusivas a partir de la revolución de 1890, pero la historia argentina tuvo un nuevo panorama desde 1930, ante la crisis económica mundial y el primer golpe militar.

Hacia el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945), en un contexto internacional que fue desde la Gran Depresión de los años 30 hasta la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina cambió su orientación con fuertes críticas al modelo agroexportador. Fue un periodo en que unieron sus fuerzas los movimientos revolucionarios, las exportaciones argentinas entraron en un periodo de estancamientos, y se dieron las

fases de expansión industrial incipiente para la sustitución de las importaciones, que, al restringir la actividad agropecuaria, tropezó con un cuello de botella en la balanza de pagos (la restricción externa), lo que resultó en un periodo crecientemente extractivo.

4.4. Peronismo: gobierno y proscripción (1945-1976)

En lo que respecta al derecho de propiedad, en el periodo de las primeras presidencias de Perón, se fijó una función social en este derecho, que abrió las puertas a un periodo de expropiaciones y aumento del poder estatal. Este intervencionismo totalitario derivó en una institución extractiva con ampliación de derechos para los sectores más populares. Cuando se produjo el golpe de Estado que derrocó a Perón, ciertos derechos otorgados se limitaron, ya que se anuló la reforma constitucional del 49. La crisis económica y social llevó a los sucesivos gobiernos a tomar medidas que atentaron también contra los derechos de propiedad.

Otras modificaciones hechas respondían a la relación del Banco Central con el Tesoro Nacional, ampliándose la facultad de dar adelantos de los recursos. La situación económica se vio condicionada por los planes de estabilización financiera en detrimento del crecimiento económico y por procesos de *stop and go*.

Luego, en 1970, se puso en funcionamiento la segunda moneda en circulación, el peso ley 18.188, iniciando un proceso de sucesivos cambios de signo monetario motivados por la inflación. Con el regreso del tercer gobierno peronista, se volvió a implementar el sistema aplicado desde 1946 que consistía en la nacionalización de los depósitos. Se introdujeron cambios en la Carta Orgánica del BCRA, que sufría su cuarta modificación desde su creación, que

regiría hasta 1992. Puede afirmarse entonces que el período descripto representa un fuerte intervencionismo estatal también en el sistema financiero, donde las reglas de juego cambiaron en reiteradas oportunidades, por lo cual se percibe una institución con características extractivas.

Ya en las dos primeras presidencias de Perón, en materia política, se consolidó la organización del aparato político en un proceso de integración y reducción que, con la ampliación de los poderes del Estado, impulsó una estructura estatal fuertemente jerárquica y al mismo tiempo coercitiva, donde todo quedaba circunscripto a la órbita del Ejecutivo, una tarea que concluyó con el dictado de la Reforma Constitucional de 1949, que se incluyó dentro de la corriente jurídica mundial del constitucionalismo social y que, entre sus principales normas, incorporó los derechos de segunda generación laborales y sociales. A su vez, la expansión de los beneficios previsionales a toda la población trabajadora se observó en un proceso gradual a partir de los años de Perón, pero se realizó sin ninguna planificación y dio origen a normativas dispersas e inconexas.

En este período se buscó subyugar el Poder Judicial al Ejecutivo y así liberar a Perón de algunos límites políticos. A partir de esa jugada, el gobierno comenzaba a ejercer un poder casi ilimitado, similar al de las dictaduras militares impuestas en décadas anteriores. Dichas características son claros ejemplos de instituciones extractivas.

En el modelo económico de Perón, siguió vigente la idea de la industrialización por sustitución de importaciones. Los primeros años de los 50 hasta los de los inicios de los 70 se consideran la edad de oro de este modelo. No obstante, en el decenio de 1960, la evolución industrial empezó a dar muestras de debilitamiento, cuya manifestación fue la elevada protección que amparó el crecimiento de este sector secundario. Luego se sucedieron de manera

recurrente los golpes de Estado en los años posteriores al gobierno de Perón. En 1955 la autoproclamada Revolución Libertadora que lo derrocó se fijó como premisa restaurar la democracia formal que resguardara los principios republicanos y las garantías. Sin embargo, las aflicciones económicas de la población, que había tomado mayor relevancia con el gobierno de Perón, como la presión de los antiperonistas, hicieron tambalear a los gobiernos de facto que pretendían restaurar la democracia.

Luego del tercer gobierno de Perón, el golpe de Estado de 1976 llegó arrasando con la economía y las ideas desarrollistas de la Argentina, y sometió al país a un brusco cambio de rumbo que acercaba la situación nacional a la convergencia de asuntos internos y externos. Dentro de los primeros, el debilitamiento del campo nacional y la inseguridad provocada por el intento de cambiar la realidad social por la vía armada.

Por lo tanto, se puede observar que el periodo entre 1945 y 1976 se caracterizó por una polarización de las ideologías políticas exacerbadas por el auge de Perón y su particular sistema de poder, donde controló todas las instituciones en un comportamiento extractivo, pero con el aval de la población más popular, que observó una sustancial ampliación de sus derechos. Posteriormente, la democracia fue intermitente por los sucesivos golpes de Estado que cambiaban bruscamente el destino del país. Perón fue exiliado, y estaba prohibida cualquier militancia en su nombre. Las instituciones se caracterizaron por tornarse más extractivas aún que con el gobierno de Perón. La situación económica en crisis del país generó medidas que atentaron contra los salarios, los ingresos de la actividad en el mercado local e internacional; es decir que sufrió nuevamente el derecho de propiedad, y se configuró así un periodo crecientemente extractivo.

4.5. Proceso de Reorganización Nacional y dictadura (1976-1983)

En este periodo, la Corte también consagró como principio la indexación monetaria en deudas en dinero, a partir de dos sentencias en casos iniciados por particulares contra el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado nacional. Como se puede observar, el periodo se caracterizó por una institución de derecho de propiedad extractiva.

En 1980, se le quitó aún más independencia el Banco Central, siendo el gran beneficiado el sector financiero especulativo. Posteriormente, todos los esfuerzos del Banco Central estuvieron orientados a contener los problemas generados por las políticas monetarias y fiscales. Evidentemente, este proceso estuvo caracterizado por una institución económica extractiva.

En cuanto a la división de poderes, hay que decir que, para llevar a cabo las acciones que la dictadura militar pretendía, fue necesario que se generase una estrecha relación entre el gobierno de facto y el nuevo Poder Judicial. Esto fue así porque la dictadura estableció un plan clandestino de represión que tenía que responder a ciertas normas jurídicas que había en el país, para lo cual debía interactuar con el Poder Judicial y buscar cómplices, con una Corte que estaba integrada por cinco jueces que fueron designados por la Junta Militar ocho días después del golpe. Este tribunal legalizó la arquitectura jurídica e institucional de la dictadura e intentó mantener la ficción de que en el país funcionaba un Poder Judicial independiente, mostrando una faz fuertemente extractiva.

Por la reseña realizada, puede observarse que la dictadura militar del periodo 1976-1983 se encargó de transformar todos los pilares que se habían construido en el país, a pesar de los vaivenes en las instituciones económicas y políticas. La ideología aplicada generó una transferencia

de recursos desde los sectores productivos hacia los sectores empresarios más acomodados, lo que generaba una enorme brecha en la distribución del ingreso. Las medidas adoptadas ante la crisis económica fueron altamente extractivas y perjudiciales para el rumbo del país.

4.6. Retorno de la democracia (1983-2001)

En el último periodo analizado, del retorno a la democracia en 1983, el Dr. Raúl Alfonsín asumió en un contexto económico y político complejo. La anterior dictadura había dejado una industria nacional en quiebra, una fuerte deuda externa, sumadas al déficit fiscal, la inflación, y un clima de tensión e inestabilidad institucional donde fue la prioridad consolidar el proceso democrático.

En cuanto a la autoridad monetaria, a partir de 1985, se dio lanzamiento al Plan Austral y se cambió el signo monetario. El Banco Central dejó de emitir para financiar al sector público, y se fijó el tipo de cambio. Se incrementaron los controles de capitales.

Sin embargo, el plan de estabilización mostró limitaciones y recrudeció la inflación, para llegar a niveles de hiperinflación en 1989 y 1990. Así, en 1991 se instauró el régimen de convertibilidad, que logró desactivar las expectativas inflacionarias. Nuevamente se modificó la Carta Orgánica del Banco Central, intentando afirmar su autarquía, y resaltando la independencia de este con respecto a otros órganos del Poder Ejecutivo, en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera.

Además, se le prohibió al banco financiar al Estado nacional, las provincias y los municipios. Su objetivo principal pasó a ser el de preservar el valor de la moneda, quedando los demás objetivos como secundarios y

adicionales. La institucionalidad de la autoridad monetaria argentina se tornó más extractiva.

Respecto de la propiedad privada, la reforma de 1994 incorporó los tratados internacionales, entre los que se incluía el Pacto de San José de Costa Rica. Por esta razón, es preciso efectuar una relectura de la norma constitucional del artículo 17 y de todas las de la legislación civil patrimonial a la luz de los principios de estos tratados.

La tecnocratización y la especulación creciente de los últimos años del presidente Menem actuaron coherentemente con el sistema. Se produjo una ampliación en la brecha social que el Estado no atendía, además de adscribir a teorías que sostienen que el bienestar de los sectores básicos de la población está en el efecto derrame del crecimiento económico que proporcione el mercado, por lo cual el periodo mostraba su cara plenamente extractiva.

La ausencia del derecho de propiedad en el periodo se dio cuando el gobierno restringió la disponibilidad de activos con el “corralito” en 2001, y el Congreso, pasando por encima de las instituciones, pesificó los depósitos y generó una masiva transferencia patrimonial. Por lo tanto, el periodo de análisis también se percibe en este caso de carácter extractivo.

En lo que respecta a la división de los poderes y la Corte Suprema, esta expresó en un fallo de 1994 que el principio de división de poderes no podía interpretarse en términos que equivalieran al desmembramiento del Estado o invalidaran el sistema republicano al que servía, por lo cual la hermenéutica constitucional debía ponderar la multiplicidad de funciones y ámbitos en que, en la actualidad, el Estado desarrolla su actividad (Basterra, 2003). Por su parte, el Congreso tampoco logró una independencia y una fuerza necesaria para limitar al Ejecutivo. Y es así como el Ejecutivo no dudó en utilizar Decretos de Necesidad

y Urgencia para legislar. Por todo esto, puede referirse a la institución analizada como extractiva en el periodo de retorno de la democracia.

En los años del presidente Alfonsín, en los que desde lo político se priorizó la consolidación de la democracia, en el plano económico se experimentó un fuerte proceso inflacionario, y en los 90, el Dr. Menem abrió las puertas a la incursión neoliberal en Argentina, mostrando lo inviable que resultó la puesta en práctica de dicho modelo, que, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, finalizó en el año 2001 con una de las peores crisis de la historia, por lo que fue un periodo profundamente extractivo.

A lo largo del presente trabajo, se pudo observar que Argentina quedó presa de un círculo vicioso desde su independencia debido a sus problemas institucionales. La herencia que los colonizadores dejaron de la época virreinal marcó la idiosincrasia y la cultura del país. Si bien es cierto que los patriotas tuvieron la lucidez de establecer instituciones formales inclusivas desde un primer momento, llevó demasiados años superar los problemas civiles surgidos por los intereses económicos y las ansias de poder. En todos los periodos analizados, hubo un grupo social de élite que influyó en la toma de decisiones políticas y económicas para beneficio propio.

Desde su creación el Tribunal de Justicia Supremo nunca pudo afianzarse como una institución independiente del Poder Ejecutivo. En ciertos momentos de la historia, inclusive acompañó los golpes de Estado que violaron la democracia y, por lo tanto, a la Constitución Nacional. Es de destacar que, para que la Corte Suprema funcione de manera correcta dentro de un sistema institucional, debe contar con un apoyo significativo de grandes segmentos de la sociedad que se opongan a viciar la independencia de dicha institución. Sin embargo, en el caso argentino, el Poder Legislativo no se opuso a las infracciones cometidas contra tal institución, debido a

que formaban parte de ese entramado de poder que no permitió crecer en instituciones inclusivas.

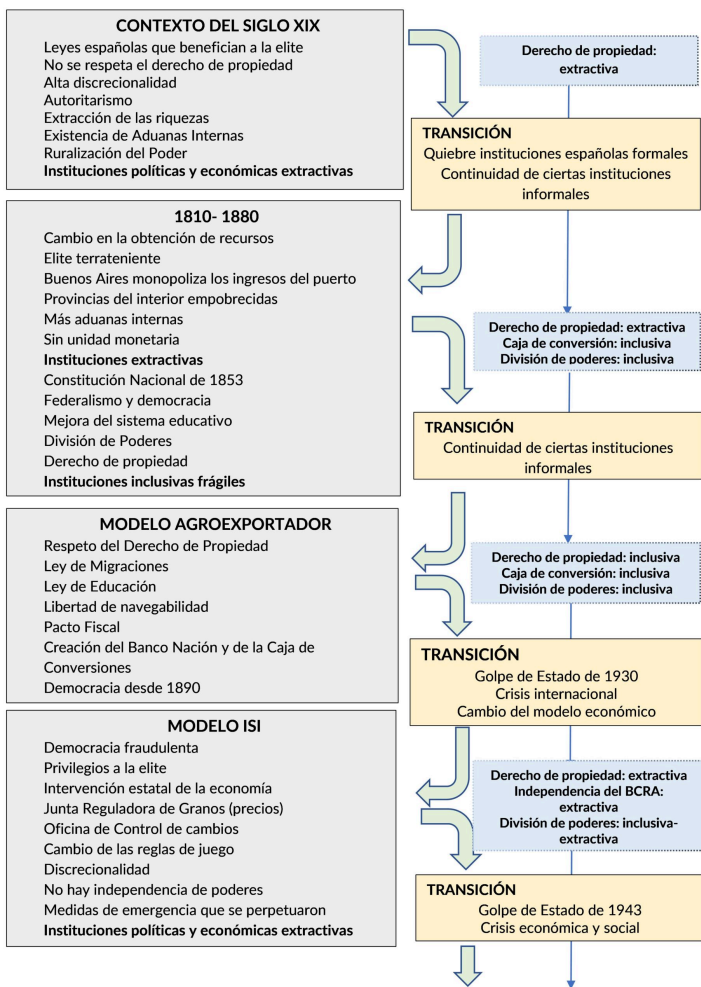
Los distintos gobiernos, en casi todos los periodos, tendieron a avasallar los derechos de propiedad de los argentinos. En algunos casos se atentó contra la posesión de los territorios, y en otros casos contra el patrimonio, a través de medidas económicas que se tomaron con el pretexto de sostener las recurrentes crisis internas que generaron las mismas políticas tomadas. Se registraron devaluaciones, el desdoblamiento del tipo de cambio, aumentos confiscatorios de los impuestos, expropiaciones de propiedades, la nacionalización de depósitos, la pesificación de las divisas y la creación de organismos de control, solo por citar algunos ejemplos.

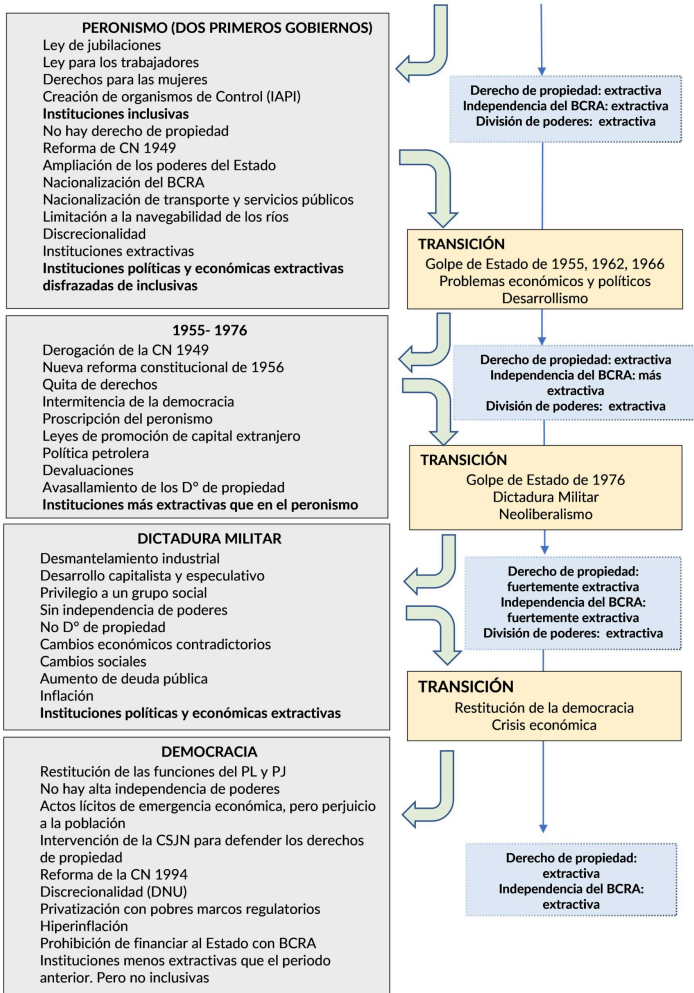
El desarrollo económico y la mejor redistribución del ingreso estuvieron presentes en la época en que se percibió una orientación real a las instituciones inclusivas, especialmente sobre el derecho de propiedad. Sin embargo, los sucesivos golpes de Estado y la inestabilidad generada por los modelos económicos implementados no permitieron la subsistencia de este tipo de instituciones.

Llama la atención que, en varios de los golpes de Estado, la sociedad pareció demasiado pacífica, y hasta avalando el estado de falta de democracia. La dicotomía entre las facciones políticas desarrolló una guerra tan encarnizada con sus contrincantes que no permitieron ver la grave realidad que se avecinaba. Aunque también es cierto que, luego de cada crisis económica, hubo pequeños grupos beneficiados a partir de la pérdida de la mayoría.

Tal como se pudo observar a lo largo del trabajo realizado, Argentina fracasó en el objetivo de mantener instituciones inclusivas para lograr el desarrollo sostenido. En el siguiente cuadro, se resumen los hechos y las instituciones más importantes que se detectaron en el análisis precedente.

Tabla 7: instituciones y desarrollo a lo largo de la historia argentina





Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

A partir de los materiales vistos en este trabajo, vemos que las instituciones políticas y económicas pueden ser inclusivas, con los atributos para promover el crecimiento y el bienestar, o ser extractivas, para obstruir esta búsqueda. Se concluye, además, que son instituciones inclusivas las que permiten el desarrollo de habilidades y capacidades para la productividad y fomentar las inversiones en los factores productivos, comprendiendo las dinámicas económicas, políticas, sociales y tecnológicas de su tiempo, mientras que las instituciones extractivas buscan solo la provisión de los recursos sin importar el futuro. Comprenden el conjunto de reglas formales e informales que rigen las interacciones humanas, tal como el derecho laboral, la protección de la propiedad y la protección de los contratos en la provisión de seguridad jurídica, etc.

La razón de ser de las instituciones arraiga en la minimización de los costos de transacción, por ejemplo, en brindar la garantía para los derechos de propiedad, o en sostener el sistema educativo como medio de ampliar las posibilidades de equidad entre las personas. Todo ello garantiza la movilidad social. Las instituciones inclusivas incentivan la inversión y la innovación y proporcionan igualdad de condiciones, de manera que la mayor parte de la sociedad pueda desplegar su talento, y estas condiciones generan crecimiento, bienestar y prosperidad.

Las instituciones económicas inclusivas son aquellas que posibilitan y fomentan la participación de la mayoría de las personas en actividades en las que aprovechan mejor su talento y sus habilidades. Son instituciones que propician los incentivos para la actividad económica y el

aumento de la productividad, de manera que generan crecimiento y bienestar y garantizan la propiedad privada y las oportunidades económicas para la mayoría y no solo para la élite. Por otra parte, las instituciones económicas extractivas son las que tienen como fin extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto, las élites extractivas, mediante monopolios y restricciones de entrada.

Algunas sociedades se rigen por instituciones extractivas, haciendo volátiles los derechos de propiedad; estas no garantizan los contratos, no crean incentivos a la innovación ni la incorporación de tecnología, sino que generan normas que benefician a un pequeño segmento de la sociedad. Una sociedad puede experimentar un fuerte crecimiento basándose en instituciones extractivas, pero, en el largo plazo, el crecimiento económico sostenido necesita del cambio tecnológico, la innovación y la creatividad, y todas esas características prosperan bajo las instituciones económicas inclusivas. Si las reglas no son estables, se da la emergencia de una mayor incertidumbre, no hay inversiones de largo plazo, lo que restringe así el crecimiento sostenible. Entonces, los agentes económicos solo piensan en acciones de corto plazo porque no encuentran los incentivos para lograr las competencias para un mejor futuro.

Desde el Estado, se tiene la capacidad para sostener las expectativas para el largo plazo con reglas estables: dispersar el poder político es un requisito para cambiar las instituciones económicas. En el proceso de innovación mismo, está la esencia de la destrucción creativa, pero a las élites extractivas no les interesa que se verifiquen los procesos de destrucción creativa para la sustitución de lo viejo por lo nuevo.

Los sectores nuevos atraen recursos que antes se destinaban a los viejos, y esto hace que los grupos poderosos y

conservadores opongan su resistencia al cambio económico y tecnológico, porque, en ese entramado transformador, las élites ven comprometidos sus privilegios de extractividad.

Mientras se esté en crisis, los cambios de timón bruscos y los debilitamientos a las instituciones como la división de poderes, los derechos de propiedad y la independencia de la autoridad monetaria se mantendrán. Sin embargo, para salir de esas crisis y aprovechar las oportunidades de desarrollo, es indispensable fortalecer las instituciones.

Desde luego que la imitación institucional no garantiza un desarrollo institucional satisfactorio dado que existen innumerables elementos tácitos en las instituciones, y algunas instituciones formales que parecen funcionar muy bien en un país desarrollado solo lo hacen porque están respaldadas por un conjunto de instituciones informales arraigadas en la cultura que no son fáciles de observar. Importar instituciones formales desde otras sociedades no producirá los mismos resultados porque el país puede carecer de las instituciones informales necesarias para sostenerlas. Pero los procesos de cambio en la cultura y las instituciones requieren legitimarse en ese proceso de cambio. Una nueva institución no puede funcionar si no adquiere cierto grado de legitimidad política en la sociedad, legitimidad que debe tener su resonancia en la cultura y en las instituciones existentes, lo que limita el alcance de la innovación institucional.

Estos cambios deben ser estables y sostenibles en el tiempo. Si las reglas no son estables, pueden modificarse en el largo plazo, siendo así recursivas, lo que aumentaría aún más la transformación, y esta retroalimentación sería de mayor impacto aún para ese cambio. De esta manera, se da la emergencia de una mayor incertidumbre, lo cual vuelve al país menos proclive a las inversiones hacia el

futuro de largo plazo, de forma que se restringe el crecimiento sostenible. Esa inestabilidad institucional genera incertidumbre tanto política como económica, y esto sucede porque las instituciones persisten en esta inestabilidad y lo hacen posible. Esto da lugar a que los agentes económicos solo piensen en acciones de corto plazo, porque, para el largo plazo, no encuentran los incentivos de lograr las competencias para un futuro para el que aún no se encuentran preparados.

En este recorrido histórico que se presentó, con la opinión de muchos autores que analizaron la Argentina dentro de un contexto histórico y comparativo, se extrajo la opinión de varios economistas que la consideran un país desconcertante. Citando a Kuznets, premio nobel de Economía en el año 1971: “Existen cuatro tipos de países: desarrollados, subdesarrollados, Japón y Argentina” (Kuznets, en Acemoglu y Robinson, 2013, p. 449). En tal comparación se visibiliza la potencialidad de Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, mostrándolo como uno de los países más ricos del mundo y en una coyuntura internacional inmejorable, algo que no supo sostener, ya que luego comenzó un declive en relación con las potencias mundiales, para hundirse totalmente entre los 80 y 90 del siglo XX. Una mirada que no resulta simple, pero que un análisis histórico de sus instituciones permite aventurar, tal como se hizo en este trabajo.

Se ha mostrado que las instituciones extractivas han prevalecido desde la época colonial y a lo largo de estos más de 200 años de historia. Una tras otra, las crisis internas generadas por la ausencia de un sistema institucional adecuado han sido también el pretexto perfecto para continuar y hasta acentuar la debilidad institucional.

Hacia adelante, sería importante un verdadero replanteo de las instituciones y su calidad. Sin embargo, la tarea

se percibe difícil ya que los argentinos deben ser educados en este concepto y en su verdadera importancia para que las instituciones sean defendidas a lo largo de las generaciones. Los gobiernos que transcurren deben dejar de lado el interés por los beneficios propios y de los grupos a los que responden para lograr un verdadero compromiso con Argentina toda. Las dinámicas entre las instituciones políticas y económicas son complejas, y los cambios en las tendencias deben ser procesos lentos pero consistentes y sostenibles en el tiempo de esa sociedad.

Mas allá de los gobiernos de turno en cuestión, el Estado tiene la capacidad para sostener esos compromisos en el largo plazo, como no expropiar la propiedad privada y brindar la independencia del BCRA y la división de los poderes de dicho Estado. Es imprescindible reducir las incertidumbres institucionales para tomar los compromisos de amparar las acciones de los agentes económicos, y, en este sentido, las instituciones asumen un papel superlativo, al convertirse en el medio de construcción de la cohesión social y la consolidación de los incentivos para confiar en el crecimiento y bienestar futuro del país. Lograr un espíritu inclusivo en esas instituciones puede ayudar a construir esa cohesión que les dará las fortalezas a dichas instituciones para ser sostenibles en el largo plazo muy por encima de los gobiernos que detentan el poder en cada momento. Con instituciones inclusivas fortalecidas, que puedan sostenerse hacia el largo plazo, es posible consolidar las habilidades, desarrollar las capacidades, acumular los capitales para las inversiones en factores productivos que comprendan las dinámicas de su tiempo para el crecimiento y el bienestar.

Pero ¿cómo hacer para cambiar la matriz histórica que deja estancada a la Argentina en sus instituciones políticas y económicas extractivas?

Las instituciones formales que se desempeñan en un contexto informal, por fuera del control de la política, y donde los cambios institucionales son discontinuos, luego se traducen a otras instituciones de manera incremental, en un proceso de destrucción creativa de complementariedades que siembran los catalizadores para el crecimiento. Dan lugar también a la sustitución de los incentivos equivocados, permitiendo la creación de los incentivos correctos para crear las condiciones de sostenimiento de los rendimientos crecientes a partir de la innovación tecnológica y la comprensión de las dinámicas políticas, sociales, económicas y tecnológicas contextuales de su tiempo. Esto brinda los incentivos para lograr la combinación de habilidades y el desarrollo de las capacidades necesarias para lograr el crecimiento y bienestar.

Se hace imprescindible un marco institucional que garantice asegurar los derechos de propiedad, ofrecer una Justicia que sea imparcial, asignar premios a los innovadores, generar opciones de trabajo que sean compatibles con los deseos individuales, y nivelar las posibilidades para todos a través de la oferta educativa. Por lo tanto, dispersar el poder político es un requisito para cambiar las instituciones económicas.

Pero a las élites extractivas no les interesa que se verifiquen los procesos de destrucción creativa para la sustitución de lo viejo por lo nuevo. Los sectores nuevos atraen recursos que antes se destinaban a los viejos, y esto hace que los grupos poderosos y conservadores del *statu quo* opongan su resistencia al cambio económico y tecnológico, porque en ese entramado transformador las élites ven comprometidos sus privilegios de extractividad, y ese cambio por instituciones políticas más pluralistas las encontraría con más dificultades para controlar las instituciones económicas. Para cambiar las instituciones

políticas, es imprescindible que las élites se comprometan en instituciones más plurales.

El conocimiento de las dinámicas tecnológicas puede filtrarse en forma de abstracciones en la población a través de las trayectorias educativas. Esa forma de conocimiento es la adecuada, dado que, si ese conocimiento se distribuyera en los fines de una entidad determinada de una maquinaria física, llegaría un punto en que sus rendimientos comenzarían a ser decrecientes; pero entenderlo desde una dialógica de distribución de conocimientos tecnológicos abstractos, no acoplados a una entidad física, toma las características de un bien público que no se consume con su utilización, ni se configura como extractivo. Ese conocimiento tiene la capacidad de extenderse en la sociedad multiplicando exponencialmente la productividad y no constituyéndose en un límite de rendimientos decrecientes.

Ese cambio tecnológico que provoca los rendimientos crecientes se realiza mediante la acción de los emprendedores empoderados de esa economía en la búsqueda de nuevos negocios y en las características propias de todo emprendedor que busca encontrar las oportunidades para la revalorización y la utilidad de los factores productivos que comienzan a dar rendimientos decrecientes, y revertirlos para encontrar los incentivos que les permitan continuar generando crecimiento.

En definitiva, en palabras de Philippe Aghion y Peter Hawick, el crecimiento en el largo plazo está impulsado por la acumulación de innovación constante. Y esas innovaciones están motivadas por las perspectivas de ingresos futuros y por la seguridad jurídica de disfrutarlos y tener la tranquilidad de hacer destrucción creativa para generar cosas nuevas, nuevos sectores que marquen lo obsoleto.

Son necesarias una innovación continua, la acumulación de esas innovaciones y la gestión de esos cambios. Para eso se requiere seguridad jurídica.

Es imprescindible la transformación de los modelos mentales como el establecimiento de las bases para la búsqueda de instituciones sostenibles y fuertes. Argentina necesita de cambios no solo en las discusiones en el diseño institucional, sino que, además, debe interesarse en las transformaciones profundas en la sociedad y sus arraigos limitantes. Debe consolidar el respeto por la propiedad privada, reclamar fervientemente la división de poderes, y asumir el compromiso de defender el verdadero rol de la autoridad monetaria, atendiendo además a la concientización de la necesidad de dar un salto de calidad institucional bloqueando la corrupción ciudadana, creando los incentivos para una mejora educativa y las motivaciones para las inversiones en factores productivos que comprendan las dinámicas políticas, económicas y para el desarrollo de capacidades para el crecimiento y bienestar. Un mejor nivel educativo entre esos ciudadanos mejora las capacidades para la generación de los recursos necesarios, y brinda el espacio para la toma de conciencia acerca de los derechos y las garantías. Un empoderamiento económico de esa sociedad le permitirá crear e influir en las nuevas decisiones institucionales que necesite llevar adelante.

Cuando estos cambios tengan su oportunidad, se constituirán en un proceso que requiere de más de dos generaciones hasta que sus nuevos dirigentes se hayan criado en esas nuevas instituciones, con nuevos modelos mentales desde donde se irán ejecutando esos cambios institucionales, muy gradualmente.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). Facto Political Power and Institutional Persistence. *American Economic Association Papers and Proceedings*, 96(2), 325-330.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (1.º ed.). Buenos Aires: Ariel.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Adelman, J. (1999). *Republic of Capital. Buenos Aires and the Legal Transformation of the Atlantic World*. Stanford: Stanford University Press.
- Alberdi, J. B. (1875). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*.
- Alonso, J. A. (2001). Nuevas direcciones en los estudios de desarrollo. (U. d. Rioja, Ed.). *Revista de Economía Mundial*, 2001(5), 11-45. Obtenido de bit.ly/3RhPrad.
- Amico, F. (2015). *Los salarios reales en el largo plazo: surgimiento de un nuevo piso estructural de las remuneraciones en Argentina*. CEFIDAR.
- Arceo, N., Fernández, A. L., & González, M. L. (2019). El mercado de trabajo en el modelo agroexportador en Argentina: el papel de la inmigración. *América Latina en la Historia Económica*, 26(3).
- Armesto, D. H. (2015). La independencia de los poderes Judicial y Legislativo. En G. S. Carlos Gervasoni, *Desafíos para el fortalecimiento democrático en*

- la Argentina*. CABA: CADAL y la Fundación Konrad Adenauer.
- Ascolani, A. (2012). Actores, instituciones e ideas en la historiografía de la educación Argentina. *Educação*, 35(1), 42-53. Recuperado el 9 de enero de 2022, de bit.ly/3R5rbI4.
- Azpiazu, D., & Kosacoff, B. (1988). Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986. *Revista CEPAL* (36). Obtenido de bit.ly/3AYDRLe.
- Bandeira, P. (2009). Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. (U. E. Colombia, Ed.). *Revista de Economía Institucional*, 11(20), 355-373. Recuperado el 9 de enero de 2022, de bit.ly/3AYo7rx.
- Basterra, M. I. (2003). ¿La Emergencia en la Constitución o la Constitución en Emergencia? En *El derecho de propiedad en Argentina a través de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1853-2003)* (pp. 127-170). Buenos Aires: Obra Colectiva. Editorial Rubinzal Culzoni.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad* (2.º ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BCRA (1936). *Memorias del BCRA. Primer Ejercicio. 1935*. Buenos Aires: Luis Gotelli. Obtenido de bit.ly/3Rn0D4U.
- BCRA (2010). La creación del Banco Central. Historia y Objetivos. BCRA. Obtenido de bit.ly/3RIMSmZ.
- Bernazza, C. (2014). Función social de la propiedad en la Constitución del 49: la vigencia de una convicción. Buenos Aires. Obtenido de bit.ly/3Q1AUh2.
- Bohoslavsky, J. P., & Gargarella, R. (2015). El rol de la Corte Suprema. Aportes repetidos. En J. P. Bohoslavsky, *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales*

- y abogados durante la dictadura*. (1.º ed.) (pp. 77-92). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bour, E. (2015). *Instituciones por Douglass C. North*. Recuperado el 9 de enero de 2022, de bit.ly/3Q3hJ6J.
- Bullor, L. (2 de noviembre de 2010). Análisis de la operatoria del IAPI en su intervención sobre el comercio exterior y el sector agropecuario, 1946-1955. (U. d. Social, Ed.). *Documentos del CIEA*, 183-200. Obtenido de bit.ly/3RnrHRC.
- Bustos Thames, J. P. (2015). *La historia del origen de la Corte Suprema de Justicia*. Recuperado el 17 de octubre de 2019, de *Federalismo y Libertad*: bit.ly/3RgSAGC.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, XIX(76), 453- 475.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A., & Thorp, R. (2003). *La era de las exportaciones latinoamericanas: de fines del siglo XIX a principios del XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caso Fernández Arias, E. y otros c/ Poggio, José, Fallo: 247-646 (CSJN 15 de julio de 1960).
- Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cerdá, J. M. (2010). Cambios y continuidades de las políticas sociales en argentina. La historia de una ciudadanía social particularista. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

- Educación. Departamento de Sociología. Obtenido de bit.ly/3TsPzot.
- Chang, H. J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. (U. E. Colombia, Ed.). *Revista de Economía Institucional*, 8(14), 125-136.
- Coatsworth, J. H. (1999). Trayectorias económicas e institucionales en América Latina durante el siglo XIX. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios Histórico-Sociales*, 149-175.
- Colomé, R. A. (2016). Las instituciones y el crecimiento económico de los países. El caso de Argentina. En J. Berlinski, O. O. Chisari, & O. O. Julio Berlinski (eds.), *Un siglo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*. EDICON. Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de 1826 (1826). Constitución de 1826. Obtenido de bit.ly/3PZbK2D.
- Constitución de la Confederación Argentina (1853). CN. Obtenido de bit.ly/3R41QhN.
- Constitución de la Nación Argentina de 1949 (octubre de 2014). (E. p. Jurídica, Ed.). Obtenido de bit.ly/3TpVzhZ.
- Constitución de las Provincias Unidas en Sud América (1819). Constitución de las Provincias Unidas en Sud América. Obtenido de bit.ly/3ctEJ19.
- Cortés Conde, R. (1998). La economía de exportación de Argentina, 1880/1920. *Anuario IEHS*, 13, 27- 76. Obtenido de bit.ly/3Q5TSmS.
- Cortés Conde, R. (2003). La economía política del peronismo (1946-1955). *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, n.º 2-3 (2003). Obtenido de bit.ly/3Rp1aU2.

- Cortés Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX* (1.º ed.). Buenos Aires: Edhasa.
- Cortés Conde, R. (2012). Raíces históricas del régimen fiscal argentino. En *Poder, Estado y Política*. Buenos Aires: Edhasa.
- Cortés Conde, R. (s. f.). Gráficos. Obtenido de bit.ly/3AW2t7q.
- Dabús, C. D., González, G. H., & Bermúdez, C. (2012). Inestabilidad y crecimiento económico: evidencia de América Latina. En S. N. Keifman, *Progresos en crecimiento económico* (pp. 117- 173). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina, Argentina: EDICON. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (1999). *Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- De Privitellio, L. (2001). La política bajo el signo de la crisis. En A. Cattaruzza, *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política*. (Nueva Historia Argentina ed., Vol. VII, pp. 97-142). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (1789). Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Obtenido de bit.ly/2MMekgE.
- Díaz-Bonilla, E. (2017). Instituciones, crecimiento y desarrollo económico en Argentina. En *Los desafíos del Bicentenario: Argentina 1816-2016, Gobierno de Tucumán. Tomo II: Perspectivas en crecimiento y desarrollo económico: Estado, gestión, y políticas públicas*, (Vol. Tomo II, pp. 5- 26). Obtenido de bit.ly/3R3qTRR.
- Durante, A. I., & Bestard, A. M. (s. f.). *El principio de la división de poderes en la Argentina Actual*. Recuperado el 13 de febrero de 2020, de bit.ly/3CFAw55.

- Escobar, M., Palacios, S. Q., & Reboratti, C. (1994). Geographical identity and patriotic representation in Argentina. En D. J. Hooson, *Geography and national identity* (Special publications series [Institute of British Geographers], 29.º ed.). Oxford, Inglaterra; Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Estatuto Provisional de 1815 (1815). Estatuto provisional para la dirección y administración del Estado. Obtenido de bit.ly/3pVJ00d.
- Faijoó, M. C. (2001). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fanelli, J. M. (2004). Desarrollo financiero, volatilidad e instituciones. Reflexiones sobre la experiencia argentina. Buenos Aires: Fundación PENT. Obtenido de bit.ly/3KwEheY.
- Fanelli, J. M. (2012). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿cómo pensarlo?, ¿qué tenemos?, ¿qué necesitamos?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernández Wagner, R. E. (diciembre de 2015). La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica del país y la región. *VIVIENDA & CIUDAD. Revista Anual del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina*, 2, 42-53. Obtenido de <https://fdocumento.com/document/vivienda-ciudad-2.html>
- Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado: La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (diciembre de 2012). La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. (E. y. Ministerio de Trabajo, Ed.). *Revista de trabajo, Año 8* (10. Dinámica del trabajo en el marco de la incertidumbre global), 99-106.

- Ferreres, O. (diciembre de 2011). Las razones de la decadencia argentina. (F. N. Sur, Ed.). *Bases para el largo plazo*, 1(1), 4-15. Obtenido de bit.ly/3e6FjSK.
- Ferreres, O. J. (2020). *Dos siglos de economía argentina: 1810-2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Flores Cruz, R. (s. f.). *El crecimiento de la población argentina*. Recuperado el 17 de febrero de 2020, de bit.ly/3AV0Wyq.
- Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. (Vol. Serie 116). CEPAL. Obtenido de bit.ly/3AACcdg.
- García Hamilton, J. I. (2007). *Reflexiones históricas sobre el esplendor y la decadencia de Argentina*. Washington D. C.: CATO Institute. Obtenido de bit.ly/3AALGW7.
- Gay, A. (2013). *¿Por qué fracasan países como Argentina?* Córdoba. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Economía y Finanzas.
- Gelman, J. S. (2006). De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico. En O. Barsky, *Tomo III. Historia del capitalismo agrario pampeano*. (Vol. Historia del Capitalismo Agrario Pampeano.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XXI Editores.
- Gerchunoff, P., & Antúnez, D. (2002). De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo. En J. C. Torre, *Nueva historia argentina: Los años peronistas (1943-1955)*. Vol. VIII (pp. 125-205). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Gerchunoff, P., & Fajgelbaum, P. (2006). *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1800*

- a nuestros días*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Crítica.
- Girbal Blacha, N. M. (2006). Estado, economía y crédito a la producción industrial (1946-1955). El caso de los sectores industriales dinámicos. En *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*, (pp. 43-110). Buenos Aires: UNQ.
- Glaeser, E., La Porta, R., López de Salines, F. & Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, 271-303.
- Gandlgruber, B. (2003). La Concepción de las Instituciones en la Economía Contemporánea. *Análisis Económico*, xviii(38), segundo cuatrimestre, UAM-A.
- Golbert, L. S., & Roca, E. E. (2010). *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales* (1.º ed.). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gómez-Pallete, F. (2017). *Por qué fracasan las instituciones*. Agencia EFE. Valencia. Recuperado el 9 de enero de 2022, de bit.ly/3AXBwjC.
- González Arévalo, A. L. (2009). *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina. El caso México: 1940-1980*. Obtenido de bit.ly/3CHPrLW.
- Guido, P. E. (5 de abril de 2011). Los dos siglos de Argentina en clave institucional. *CADAL: Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*, ix(120). Obtenido de bit.ly/3cxxvJm.
- Hall, R. E., & Jones, C. (febrero de 1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116. Obtenido de bit.ly/3pTsDRQ.
- Halperín Donghi, T. (1963). La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires, 1810-1850. *Desarrollo Económico*, III, 57-110.

- Halperín Donghi, T. (1972). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Halperín Donghi, T. (2010). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino: 1791-1850*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hora, R. (2005). Patrones de inversión y negocios en Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX: el ejemplo de Tomás Manuel de Anchorena. *Historia Económica & Historia de Empresas*, VIII(1), 41-82.
- Iñigo Carrera, J. B. (1998). *La acumulación de capital en la Argentina*. Centro para la Investigación Como Crítica Práctica. Buenos Aires: CICP.
- Kahhat Kahatt, F. (2013). Las Industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas. *Estudios Internacionales* 174. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Katz, S., & Rozenwurcel, G. (2014). Instituciones, desempeño económico y regímenes de política. (I. d. Social, Ed.). *Desarrollo Económico*, 53(211), 405-415. Obtenido de bit.ly/3KpOgCS.
- Keifman, S. (2012). *Progresos en crecimiento económico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Kozel, A. (2008). *La Argentina como desilusión. Contribución a la historia de la idea del fracaso argentino (1890-1933)*. México: Nostromo Ediciones.
- Lafuente, E. (26 de septiembre de 2018). Ocho décadas y 61 presidentes del Banco Central: un sillón caliente atado a la política y las crisis. *La Nación*. Recuperado el 16 de octubre de 2019, de bit.ly/3CCNXCO.
- Lagos, M., & Llach, J. J. (2011). *Claves del retraso y del progreso de la Argentina* (1.º ed.). Temas Grupo Editorial.

- Levaggi, A. (2007). Ideas acerca del derecho de propiedad en la Argentina entre 1870 y 1920. *Revista del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 1(1), 120-133.
- Lo Vuolo, R., & Goldberg, L. (2002). *Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Lobato, M., & Suriano, J. (2000). *Atlas histórico de la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- London, S., Straguzzi, L., & Poinso, F. (2003). *Instituciones y Desempeño Económico: algunas reflexiones sobre el caso*. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- López, A. (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Oficina de Buenos Aires: CEPAL.
- López, A. (2012). Recursos naturales, crecimiento y desarrollo. En *Progresos en Crecimiento Económico* (pp. 175-212). AAEP-EDICON.
- Maddison, A. (1997). *La economía mundial, 1820-1992: análisis y estadísticas*. París: OCDE.
- Mahon, J. (2003). *The Fiscal Contract, International Capital Flows, and the Quest for the Liberal State*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Mendicoa, G., & Veneranda, L. (1999). *La exclusión y la marginación social. Nuevas perspectivas para su estudio*. Buenos Aires: Espacio.
- Míguez, E. J. (2008). *Historia económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Milei, J. (19 de octubre de 2017). Instituciones del capitalismo: propiedad privada y mercados libres. *El Cronista*.

- Recuperado el 18 de octubre de 2019, de bit.ly/3wH6Y3a.
- Miró Rocasolano, P. (s.f.). El concepto de “institución”. Recuperado el 10 de octubre de 2019, de Manual de Economía: bit.ly/3e8Il9a.
- MTEySS (2002). *Libro blanco de la Previsión Social. Comisión especial para la reforma del régimen previsional*. Obtenido de bit.ly/3czMGSj.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Novaro, M., & Palermo, V. (2003). *La dictadura militar 1976/83. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Nun, J. (1987). Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia. En J. C. Portantiero, & J. Nun, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur Editores.
- Pelicano, G. M., & De la Cuétara, O. (2006). Emergencia y consolidación de una organización de base territorial: la Red Puna. En M. M. Nieman, *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (pp. 411- 428). Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS).
- Peraza Darias, R. (2017). ¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Cuadernos del CENDES*, 34(94), 145-160. Recuperado el 7 de julio de 2019, de bit.ly/3CM7Yqv.
- Petrocelli, H. B. (2008). *Historia Constitucional Argentina*. Obtenido de Argentina Histórica: bit.ly/3Q3uyOe.
- Pucciarelli, A. R. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. R. Pucciarelli, *Empresarios*,

- tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000).* Buenos Aires: Macchi Grupo Editor S.A.
- Ravignani, E. (1939). *Asambleas constituyentes argentinas. Tomo II.* Buenos Aires: Ed. Peuser.
- Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado de 1817 (1817). Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado de 1817. Obtenido de bit.ly/3R2q8sq.
- Robinson, J., Torvik, R., & Verdier, T. (abril de 2006). Political foundations of there source curse. *Journal of Development Economics, Elsevier*, 79(2), 447-468.
- Rodríguez Rossi, V. E. (2009). *La banca, el Banco Central de la Republica Argentina y el Banco Central Europeo* (3.º ed.). Morón, Buenos Aires: Ediciones Librería Todo Derecho.
- Rodrik, D., Subramaniam, A., & Trabbi, F. (2002). *Institutions Rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development.* Cambridge: The National Bureau of Economic Research.
- Romero, J. L. (1975). *Las ideas políticas en Argentina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, L. A. (2012). *Breve historia contemporanea de la Argentina 1916-2010.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ross, M. L. (3 de abril de 2001). Does Oil Hinder Democracy? (C. U. Press, Ed.). *World Politics*, 53(3), 325-361. Obtenido de bit.ly/3ACnnqy.
- Ross, M. L. (2004). What do we know about natural resources and civil war? *Journal of Peace research*, 41(3), 337-356. Obtenido de bit.ly/3pYNvqZ.

- Sábato, H. (1989). *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires. La fiebre del lanar, 1840-1890*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sánchez, G. (2016). Crecimiento, modernización y desigualdad regional. La Belle Époque argentina. (U. d. Chile, Ed.). *Estudios Avanzados*, (25), 42-67. Obtenido de bit.ly/3AYjcH3.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Settimi, S. M., & Audino, P. (2012). La nacionalización del Banco Central de la República Argentina, 1946: una interpretación. *Análisis Económico*, xxvii(64), 233-253.
- Sidicaro, R. (2010). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55, 1973-76, 1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sowter, L. (2015). ¿Pragmatismo versus Planificación? El proyecto peronista, las ideas económicas de Perón y la industria. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 16, 167-194. Obtenido de bit.ly/3KySqYV.
- Sturzenegger, A. (2007). Discriminación al agro en Argentina 1960-2005. Bahía Blanca: Anales de la XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Obtenido de bit.ly/3AweezT.
- Sturzenegger, A. C., & Martínez Mosquera, B. (1986). Incidencia de las políticas comercial y cambiaria sobre precios agrícolas: Argentina 1960-1985. Salta: Anales de la XXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Obtenido de bit.ly/3AweezT.
- Sunkel, O. (1971). Capitalismo transnacional y desintegración nacional. (I. d. Universidad de Chile, Ed.). *Estudios Internacionales*, 4(16), 3-61. Obtenido de bit.ly/3Q2E9oK.

- Vanossi, J. R. (2012). La raigambre constitucional del derecho de propiedad. ¿Vivo o sobreviviente? ¿Existe y subsiste? Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Sesión plenaria. Obtenido de bit.ly/3Q1vumg.
- Velazco, A. (2005). *Why Doesn't Latin America Grow More, and What Can We Do About It?* Harvard University. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- Vidal, G., & Guillén, A. (2009). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Buenos Aires, Ciudad de México: CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana. Casa Abierta al Tiempo.
- Vitelli, G. (2012). *Los dos siglos de la Argentina: historia económica comparada*. CABA: Ediciones del CCC Centro Cultura de la Cooperación Floreal Gorini; Universidad Nacional de Quilmes.
- Wischñevsky, S. (18 de marzo de 2016). La historia de la Corte Suprema de Justicia. Recuperado el 18 de octubre de 2019, de bit.ly/3Ky7zKn.
- Zubulet, C. (2015). El papel del poder judicial durante la dictadura y en la actualidad. (C. C. Argentina, Ed.). *La Revista del CCC*, 8(22). Obtenido de bit.ly/3e07zq8.

