

Eduardo A. Aguilar, Agustín Kozak Grassini y Marcos W. Medina. (Septiembre/Diciembre 2025). *¿Una victoria de la dictadura? El exilio de la idea del desarrollo en la argentina. Algunas consecuencias nacionales y regionales.* *Folia Histórica del Nordeste*, N° 54, pp. 241-266. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.548936>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

Folia Histórica del Nordeste solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



Contacto:

foliahistorica@gmail.com

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-folia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>

¿UNA VICTORIA DE LA DICTADURA? EL EXILIO DE LA IDEA DEL DESARROLLO EN LA ARGENTINA. ALGUNAS CONSECUENCIAS NACIONALES Y REGIONALES

*A Dictatorship Victory? The Exile of the Development Vision in Argentina
Some National and Regional Consequences*

Eduardo A. Aguilar*

<https://orcid.org/0009-0002-1970-4457>

Agustín Kozak Grassini**

<https://orcid.org/0009-0004-8058-7055>

Marcos W. Medina***

<https://orcid.org/0000-0002-8428-7074>

Resumen

Este artículo analiza la historia argentina reciente para afirmar que, lejos de existir, como se afirma, un péndulo que oscila entre políticas nacionalistas y liberales, lo que existe es un desplazamiento estructural y de largo plazo, que aquí llamamos un “exilio”, de la noción de políticas de desarrollo, tal como las mismas fueron concebidas desde inicio de los años 40 y permanecieron vigentes hasta el momento de su quiebre, durante la última dictadura militar. Poniendo en debate la noción de péndulo de Diamand, se postula que la impronta neoliberal del último golpe de Estado logró consolidar un retiro de largo plazo de las acciones estatales que buscan promover la transformación de la estructura productiva como forma de lograr una sociedad más integrada e igualitaria, y que tal retiro no fue revertido, ni siquiera debatido, durante los últimos 40 años de democracia. Utilizando distintas fuentes, se elaboran datos e indicadores para la economía nacional y para una provincia agrícola extrapampeana como la del Chaco que respaldan estas hipótesis y muestran los efectos regresivos generados por el exilio de las políticas de desarrollo en la Argentina.

<Desarrollo económico> <Historia económica> <Estructura productiva argentina>

Abstract

This article examines recent Argentine history in order to contest the widely held notion of a “pendulum” swinging between nationalist and liberal economic policies. Hence, the text argues for the existence of a long-term structural shift —referred to here as an “exile”— of the concept of development policy as it was conceived in the early 1940s and remained in force until its rupture during the last military

* Licenciado en Economía; Máster en Economía y Políticas Públicas y Máster en Economía y Métodos Cuantitativos, Evry e ENSAE, Francia. Profesor Titular de Microeconomía Avanzada y de Historia Económica y Social de la Argentina. Facultad de Ciencias Económicas, UNNE. eduardo.aguilar@comunidad.unne.com

** Licenciado en Economía, Magíster en Gobierno y Economía Política. Profesor de Historia de las Políticas Económicas y Sociales de Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Nordeste. agustin.kozak@comunidad.unne.edu.ar

*** Abogado. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Profesor Adjunto de Fundamentos de Ciencia Política, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste. marcos.medina@comunidad.unne.edu.ar

dictatorship. Revisiting Diamand's pendulum metaphor, the paper suggests that the neoliberal character of the 1976 coup consolidated a sustained withdrawal of state-led efforts to transform the productive structure as a means to build a more integrated and equitable society. This retreat, the article proposes, has neither been reversed nor meaningfully debated during the four decades of democratic rule that followed. Drawing on diverse sources, the study presents data and indicators for the national economy, and for the Chaco province -an agricultural district outside the Pampas— that support these hypotheses and reveal the regressive effects of the exile of development policies in Argentina.

<Economic development> <Economic history> <Argentina's productive structure>

Recibido: 09/05/2025 // Aceptado: 30/10/2025

Introducción

Este trabajo plantea un conjunto de hipótesis articuladas en torno a un eje común: el desarrollo económico argentino. Se apoya en un abordaje interdisciplinario que surge de inquietudes, experiencias de gestión pública y estudios económicos e históricos desarrollados por sus autores. La mirada propuesta se centra en la historia económica del país desde la perspectiva de sus regiones más postergadas. En ese marco, la provincia del Chaco se presenta como ejemplo representativo de las provincias agrícolas extrapampeanas. El enfoque del artículo se basa en la relación entre economía e historia. La creciente focalización de la economía convencional en el estudio de equilibrios estáticos y su formalización matemática ha contribuido a desvincularla de los procesos históricos, es decir, del cambio social a lo largo del tiempo. Esta disociación fue reconocida por Douglas North quien en su conferencia de premiación del Nóbel titulada “El Desempeño Económico a través del Tiempo”, admitió que la teoría económica *mainstream* es útil para describir cómo funcionan los mercados, pero falla en explicar cómo éstos evolucionan y se desarrollan (North, 1994). En consecuencia, desligar a la economía de la historia implica olvidar su pregunta existencial: ¿cómo se produce el desarrollo? Este proceso, por definición, ocurre en un tiempo y contexto sociopolítico determinado, y sólo puede comprenderse plenamente con el aporte de la historia. Esta omisión resulta especialmente preocupante en países periféricos como la Argentina.

En este sentido, Aldo Ferrer advierte sobre las consecuencias de renunciar a una estrategia de desarrollo autocentrado. La experiencia revela que el desarrollo es un proceso de acumulación en sentido amplio (de capital productivo, de capacidades tecnológicas e institucionales) que es indelegable en factores exógenos, los cuales “librados a su propia dinámica solo pueden desarticular el espacio nacional y estructurarlos en torno a centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar la acumulación y el desarrollo.” (Ferrer, 2010, p. 21). En la misma línea, una de las hipótesis centrales del trabajo cuestiona una interpretación que ha ganado difusión en los últimos años: la lectura de las décadas recientes como una oscilación pendular entre políticas nacional-populares y políticas neoliberales. Si bien esta noción pudo ser útil para analizar los planes de expansión y estabilización en el momento en que fue formulada, no refleja adecuadamente la evolución de las políticas de desarrollo particularmente después de

la última dictadura militar. Por lo tanto, su capacidad explicativa para abordar el último siglo de historia económica argentina es limitada.

Finalmente, a partir de datos elaborados sobre algunas de las principales cadenas de valor de la provincia del Chaco, se postula que los procesos de estancamiento económico que se observan a nivel nacional adquieren mayor gravedad en las provincias extrapampeanas. En estos territorios, tales procesos se manifiestan como una involución económica y una reprimarización de las estructuras productivas, con consecuencias sociales y económicas de gran magnitud. En función a ello el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se analizan las relaciones entre economía e historia y sus implicancias en un país periférico como la Argentina. En la tercera, se precisa la noción de desarrollo utilizada en este estudio, sus instrumentos y canales de influencia. En la cuarta, se debate la noción de péndulo de M. Diamand, postulando que lo que existió en las décadas posteriores a la posguerra fue una continuidad en las políticas de desarrollo, reflejada en los principales indicadores industriales. En la quinta, se argumenta que la última dictadura constituyó un intento exitoso de erradicar la noción de promoción estratégica del crecimiento industrializador. En la sexta, se revisan los condicionamientos heredados por la democracia y sus debilidades, potenciadas por el paradigma del Consenso de Washington. Finalmente, se adopta una perspectiva regional para analizar datos elaborados para la provincia del Chaco.

Economía sin historia, economía sin desarrollo

Resulta extraño, aunque revelador, recordar que la economía se inició como un pensamiento científico y político de naturaleza histórica y comparativa. La inquietud central de Adam Smith (1776/2007) era, de alguna manera, simple: ¿por qué algunos países son pobres y otros son ricos? Ésta es la pregunta por el desarrollo económico y, más de dos siglos después, sigue siendo el tema más relevante de la disciplina, en particular porque la aceleración histórica producida desde lo que Hobsbawm (2003) llamó “la era de las Revoluciones” ha multiplicado la brecha entre países pobres y ricos. Tomemos como referencia que en 1820 la brecha entre el PIB per cápita del Reino Unido —entonces la economía más próspera del mundo— y el de los países del África subsahariana era aproximadamente 2,78. Desde entonces, la distancia en el bienestar material entre los países ricos y pobres se fue ampliado dramáticamente: en 2020 el PIB per cápita de Noruega superaba en 136 veces al de la República Centroafricana. En la actualidad, en promedio, los habitantes de Europa Occidental disfrutan de un ingreso per cápita 14 veces mayor al de los países del África subsahariana (cálculos propios a partir de *Maddison Project Database*, 2023). Frente a esta evidencia, cabe preguntarse qué solución dar a este problema y, en definitiva, qué es lo que se puede hacer. La respuesta de Adam Smith aconsejaba políticas que como la libertad de comercio y la división del trabajo para impulsar la productividad: “Los países que gozan de un comercio libre y extenso tienden a prosperar más rápidamente que aquellos cuyas leyes y regulaciones lo restringen... entre las causas que conducen a la opulencia o a la pobreza de las naciones, ninguna es más importante que la proporción de trabajo que se emplea en tareas productivas frente

a la que se usa en improductivas" (Smith, 1776/2007, Libro IV, Cap. IX, p. 92). Sin embargo, estas prescripciones a favor del libre comercio interno y externo eran, y esto es lo esencial, respuestas dirigidas contra el entorno de regulaciones que habían proliferado en la estructura económica inglesa hasta finales del siglo XVIII e incluso gran parte del XIX. En otras palabras, ninguna recomendación puede despojarse de su contexto histórico por más pretensiones de atemporalidad y/o universalidad se le adjudique.

Ahora bien, sabido es también que, pese al provincialismo de algunas de sus querellas y lo aislado que parecen sus avatares, la realidad argentina ha reflejado siempre, y con gran amplificación, los debates sobre los modelos de desarrollo que se dieron en el mundo. Como ejemplo, nuestra historia desde la segunda mitad del siglo XIX es imposible de explicar sin la larga lucha que David Ricardo librara en el Parlamento inglés contra las *Corn Laws* (remanentes de las guerras napoleónicas), en la que terminaría imponiéndose, póstumo, en 1848, desencadenando entonces aquí el modelo de desarrollo agroexportador. Con la excepción destacable del pensamiento estructuralista de la CEPAL, en tanto región periférica del capitalismo, los debates por el desarrollo han repercutido en el país con algún desfase temporal y, aunque podría pensarse que ello permitiría tamizar experiencias ajenas, lo cierto es que no siempre le permitió a la Argentina recoger lecciones de las políticas que habían tenido lugar en otros espacios nacionales. Por el contrario, muchas veces, como en un laboratorio de desmesuras, se replicaron con más decisión y celo que el mostrado por sus inspiradores paradigmas que ya habían mostrado sus debilidades e incluso fracasos ostensibles en otras geografías. Uno de los argumentos de este trabajo es que el eco de esos paradigmas se ha amplificado en las últimas décadas, aunque ahora se trata del eco de una ausencia: cuando las principales academias de Occidente y los organismos internacionales pusieron en cuestión que el desarrollo nacional demandara la articulación de una estrategia sistemática, la Argentina fue un paso más allá, instalando aquí el completo exilio de la pregunta misma por el desarrollo.

En diversas épocas, economistas como J. Terry y A. Ferrer han reflexionado sobre la tendencia nacional a la copia amplificada de modas y saberes convencionales en economía. En uno de sus últimos trabajos, Ferrer (2010) lo atribuye a la debilidad de una "densidad nacional" que requiere entre sus elementos de un pensamiento crítico local, capaz de reflexionar con independencia y originalidad para adaptar las ideas surgidas en otras realidades a los intereses del país. La tendencia no era novedosa: en pleno régimen conservador, en 1893, José Terry, a cargo de la cartera de Hacienda de Luis Sáenz Peña, decía:

... *Los economistas del Viejo Mundo nos ofrecen generosamente el remedio a nuestros males. (Nos dicen) "¿Queréis salir de vuestra crisis? (...) abandonad vuestro socialismo de Estado... que mata la iniciativa individual... que aleja de vuestros mercados los capitales extranjeros y que corrompe y vicia vuestra sociedad... ". He aquí el gran error de los economistas europeos y de sus repetidores argentinos... ¿Por qué participar*

de tan extremas opiniones? ¿Por qué adherimos en nuestra vida política y social a teorías exageradas...? ¿acaso nos encontramos en igualdad de condiciones a la Europa? (citado en Botana y Gallo, 1997, vol. 3, p. 411)

La cita le da espesura a ese olvido que señalamos antes: la economía es, sobre todo, un pensar histórico, situado, enmarcado en el contexto político y cultural de cada país. La adhesión a una noción formalista y ahistórica de la economía ha sido funcional al olvido de la inquietud central de A. Smith: ¿por qué algunos países son ricos y otros son pobres? Y frente a esto: ¿qué estrategia implementar para revertir esta situación? Esta es, y sigue siendo, la pregunta más relevante de la economía. Analizando el debate nacional se advierte que su olvido excede a las academias: sobre todo, en los debates políticos, han perdido la vitalidad y profundidad necesaria para posicionar esta cuestión en el centro de las inquietudes nacionales. La tiranía del instante, del continuo presente que tan ajustadamente resulta expresado por el predominio de los mercados financieros y la omnipresencia disciplinadora de las “primas de riesgo”, ha contribuido al desacople de economía e historia y, por esta vía, a la ausencia prolongada de una pregunta central, que en la Argentina registra ya varias décadas: ¿cuál debiera ser nuestro modelo nacional de desarrollo?

Esta ausencia es tan generalizada que, en un extremo opuesto a quienes amplifican en la periferia las modas del centro, algunos sectores pretendidamente nacionalistas reivindican una falsa soberanía que pretende negar principios elementales de la economía, vulgarizan retóricas de desarrollo que no traducen en políticas públicas, y se embarcan en breves episodios distributivos que crean prosperidad artificial a costa de hipotecar las posibilidades de acumulación futuras (Aguilar y Kozak, 2025). Tomando distancia tanto de quienes ignoran el carácter situado de las relaciones económicas como de aquellos que omiten las restricciones que ellas inevitablemente imponen, este trabajo argumenta que el péndulo argentino del último medio siglo se ha dado entre extremos que comparten lo esencial: el exilio de la idea de estrategia de desarrollo.

El desarrollo, un proceso económico, político e histórico

En primer lugar, es necesario dar precisión a algunos conceptos teóricos. Entendemos por desarrollo al proceso de crecimiento económico continuo que posibilita una ampliación de las libertades entendidas como satisfacción creciente de las necesidades sociales, entre ellas, la erradicación o disminución de la pobreza extrema y el logro de sociedades más integradas, menos desiguales en el acceso a los bienes y servicios básicos (Sen, 2000). La experiencia comparada revela que, sin excepciones, el desarrollo requiere la diversificación y sofisticación de la estructura productiva de un país o región (Hausmann *et al.*, 2014), incorporando bienes y procesos que aplican un grado creciente de conocimientos, contenidos en tecnologías duras (equipos de capital) o blandas (conocimientos portados por los propios trabajadores) (Ferrer, 2010). La comparación también enseña que tales procesos se basan en sectores privados dinámicos, pero que no ocurren de manera espontánea sino como resultado de la

aplicación continua de esfuerzos estatales que sientan las bases, diseñan los incentivos y generan los impulsos iniciales del crecimiento y de la innovación, por la cual se aplican conocimientos y tecnologías novedosas a la producción (Amsden, 2004). Este proceso de diversificación productiva y cambio estructural es un proceso que ocurre en el tiempo, en un triple sentido: está condicionado por el punto de partida, afectado por la trayectoria y orientado a un futuro en que los retornos de las inversiones resultan afectados por la incertidumbre y el riesgo.

En sociedades que practican la democracia liberal, tal aplicación continua supone, implícita o explícitamente, visiones compartidas acerca de las prioridades de la agencia estatal. Por lo tanto, los países desarrollados son aquellos que lograron articular la alternancia en sus sistemas políticos con la continuidad y efectividad de la acción estatal en pro de la diversificación de sus estructuras productivas. Así el consenso social en torno a un entramado económico complejo es causa y consecuencia del progreso. Causa, porque garantiza la sostenibilidad de aquellas políticas públicas más allá de una gestión particular. Consecuencia porque los resultados de tales políticas, siempre que logren crear nuevas oportunidades de empleo en sectores no tradicionales y mejoren el sustento material de la población en general, robustecen los acuerdos previos. El desarrollo es también, entonces, un concepto que depende de la calidad de las instituciones políticas (Acemoglu y Robinson, 2013).

El estudio comparado del desarrollo muestra que el conjunto de instrumentos que utiliza el Estado para promoverlo es amplio y heterogéneo, pero esta variedad admite un agrupamiento en canales de influencia entre los que pueden destacarse: la protección arancelaria de los mercados locales de ciertas actividades consideradas estratégicas; el direccionamiento de crédito subsidiado para facilitar la acumulación de capital en las mismas; el otorgamiento de estímulos fiscales que establecen una rentabilidad diferencial y permiten ganar participación en los mercados locales e internacionales; y el apoyo a la continua incorporación de conocimientos a los procesos productivos, facilitando la innovación local o sustentando, vía adopción y adaptación, el cierre de las brechas tecnológicas y de productividad con los líderes globales de los sectores en cuestión, a partir de la creación de capacidades tecnológicas propias. Los casos exitosos de desarrollo impulsan estas políticas en un marco de orden y estabilidad macroeconómica, en los cuales un tipo de cambio competitivo y estable —la más eficaz de las políticas industriales, según Rodrik (2005)— juega un rol determinante como disparador del proceso de crecimiento y potenciador de las políticas antes mencionadas. Aunque en la práctica los instrumentos suelen mostrar variedad y experimentación, podemos pensar a las políticas como influencias que se ejercen a través de algunos de los canales mencionados. Pero no sólo de instrumentos vive la política de desarrollo. Igualmente, imprescindible para su eficaz implementación es lo virtuoso de su diseño, y esto tiene que ver con las capacidades estatales, es decir, con las competencias de los organismos de planificación que se encargan de la identificación de los objetivos prioritarios, de la consistencia entre medios y objetivos, y de la gestión que articule de manera más idónea posible los instrumentos a disposición. La importancia de esta tarea

que coordina esfuerzos públicos y privados tiene raíces firmes en la teoría económica y ha sido ampliamente documentada a nivel internacional.

Políticas de Desarrollo en la Argentina: el péndulo que no fue

Para poner en funcionamiento la metodología y conceptos propuestos analicemos ahora la experiencia de desarrollo argentina, uniendo las perspectivas de la economía y la historia. Para pensar la inestabilidad de la economía argentina, los años recientes han reinstalado la metáfora del “péndulo” que famosamente Marcelo Diamand (1985), presentara así:

Las últimas décadas en la Argentina se han caracterizado (...) por una oscilación pendular entre dos corrientes antagónicas: la corriente expansionista o popular y la ortodoxia o el liberalismo económico. (La primera) refleja las aspiraciones de las grandes masas de la población (...) reconoce la influencia del modelo keynesiano y del nacionalismo económico. Sus principales objetivos son la distribución progresiva del ingreso y el pleno empleo. (Esto) se instrumenta mediante mayores beneficios sociales, aumentos nominales de salarios y a menudo controles de precios. También se recurre al manejo (...) del tipo de cambio y de las tarifas (...) en función del objetivo prioritario de evitar que aumente el costo de vida (...) El proceso culmina en el agotamiento de reservas en el Banco Central y en una crisis de balanza de pagos. La caída de la corriente popular provoca (...) un brusco vuelco hacia la ortodoxia económica basada en la teoría neoclásica de la economía. Su respuesta frente al problema es (...) una brusca devaluación, un aumento de los ingresos agropecuarios, una caída de los salarios reales, una drástica restricción monetaria, una recesión de mayor o menor profundidad y un deliberado esfuerzo de atracción de capitales extranjeros. (Pero) en algún momento del proceso sobreviene una crisis de confianza. El flujo de capitales extranjeros se invierte, los préstamos del exterior (...) comienzan a huir; se produce una fuerte presión sobre las reservas de divisas, una crisis en el mercado cambiario y una brusca devaluación. (pp. 2-3)

Aunque gráfica y valiosa, es evidente que esta idea refleja mucho más las oscilaciones entre las políticas de estabilización y de reactivación que los presuntos cambios en el modelo de desarrollo. Por lo tanto, tiende a enfatizar rupturas y a obviar continuidades estructurales. En tal sentido, es una guía engañosa para analizar dos persistencias: la de las políticas de desarrollo promovidas por distintos gobiernos desde la posguerra, y la gran persistencia de las últimas cinco décadas en la Argentina: el

exilio de la noción misma de “políticas de desarrollo económico”, exilio persistente que expresa, como argumentaremos aquí, un triunfo contundente del paradigma ideológico sustentado por la última dictadura militar.

Si se retrocede en la historia, con el beneficio de la perspectiva, puede afirmarse que desde el inicio del proceso explícito de industrialización sustitutiva a mediados de los años 40 y hasta el quiebre de mediados de los años 70, lejos del péndulo, lo que existió fue un consenso resistente que hizo de los avances de la industrialización, vía planificación estatal orientadora, el indicador del éxito o fracaso de las políticas económicas. Este consenso fue resiliente a los vaivenes de los planes de estabilización e incluso a los cambios de regímenes políticos y opciones partidarias. Así, por ejemplo, la etapa sustitutiva inicial basada en la industria liviana evidenció límites que (junto con problemas coyunturales) llevaron a una crisis de divisas a inicios de los años 50. Pero entonces y, al igual que sucedería en las décadas siguientes, las dificultades macroeconómicas no modificaron las pretensiones del rumbo industrializador, que pasó a ser reorientado, pero sostenido en el Segundo Plan Quinquenal del primer peronismo. Incluso en las antípodas del gobierno previo, luego de 1955, se evidencia una continuidad central en cuanto al rol del Estado como promotor de la generación y transferencia de tecnología (Aronskind, 2003). Es así que la autodenominada Revolución Libertadora puso en marcha, en 1956 y 1957, el INTA y el INTI, para facilitar la aplicación de conocimiento científico a la producción agropecuaria e industrial, respectivamente. Lo mismo ocurrió en relación con el CONICET, una institución emblema del progreso científico y tecnológico nacional, que nace formalmente en 1958 como una renovación del Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas creado en 1951. Un año antes se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y su importancia fue creciendo a pesar del derrocamiento de Perón. El camino transitado en materia de desarrollo tampoco enfrentó alteraciones profundas ante la necesidad de corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Los intentos de estabilización de 1959, 1962 y 1967 se ejecutaron en un marco en el que persiste el objetivo de industrialización como criterio de evaluación final de la política económica.

En el mismo plano, son evidentes las continuidades entre los objetivos del Segundo Plan Quinquenal (1953-1955) y la Batalla del Petróleo lanzada por Frondizi en 1958: en ambos casos, el autoabastecimiento energético buscaba aliviar el déficit de divisas para ampliar y diversificar la base industrial propia. En efecto, el frustrado convenio con la California Standard Oil de 1955 anticipa los contratos petroleros aprobados luego por decreto en julio de 1958: la industrialización necesitaba energía e insumos que competían por las divisas con la importación de combustibles. La siderúrgica estatal SOMISA, puesta en marcha por Frondizi, suma otra continuidad: su construcción había sido iniciada por Perón en 1947. Aunque con más énfasis en los capitales extranjeros, el plan de estabilización de Krieger Vasena de 1967 incluía estímulos impositivos y crediticios a los sectores industriales y una devaluación inicial compensada con retenciones al campo. Y si nos remitimos a un arco temporal más amplio, la creencia en el rol del Estado como planificador del desarrollo es evidente en la continuidad que existe entre el Consejo Nacional de Posguerra que inspirara los

Planes Quinquenales del peronismo, el espíritu de desarrollo regional que impulsaba las acciones del Consejo Federal de Inversiones puesto en marcha durante el desarrollismo en 1959, y el protagonismo del Consejo Nacional de Desarrollo, creado en 1961, que elaborara el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 para el gobierno del radical Arturo Illia, y que se mantuviera como organismo activo, generador de planes y formador de cuadros estatales hasta los años 70 (Aronskind, 2003; Tereschuk, 2019).

Pese a las bruscas oscilaciones políticas, ya sea en gobiernos democráticos, en aquellos tutelados por las fuerzas armadas, o directamente en las dictaduras, es posible advertir la continuidad de una idea de desarrollo: la industrialización como calibre del éxito económico; una economía más diversificada a la que se consideraba base de un país más autónomo; una estructura productiva mixta en la que el Estado tenía un rol impulsor de un crecimiento que, como definimos, daba respuestas crecientes a las necesidades sociales. “La industrialización es la forma de poner al capital en función social” se afirma en las Bases del Plan Quinquenal. “El objetivo del desarrollo es el aumento del bienestar social” señala Federico Herschel (Altamirano, 2001, p. 201) teórico orgánico del frondizismo. En cuanto a lo que definimos antes como instrumentos, los aranceles que defendían el mercado interno, el crédito subsidiado a la industria local y las promociones impositivas fueron herramientas permanentes, compartidas, y consideradas legítimas para el logro de una creciente industrialización desde 1945 y hasta 1975. Ni el Estado productor de bienes, ni el Estado promotor de sectores, ni los elementos del Estado de bienestar que sustentaban la equidad social fueron desmantelados durante este largo periodo, pese a las abruptas oscilaciones del péndulo político. Sin dudas, las continuidades que presentamos quedaron disimuladas por la inestabilidad política y por la dispar prioridad que los distintos gobiernos asignaron a las mejoras distributivas, lo que determinó, sobre todo, la brusca alteración de los instrumentos utilizados en los distintos programas de estabilización o reactivación. Éste es, en realidad, el punto que resalta Marcelo Diamand.

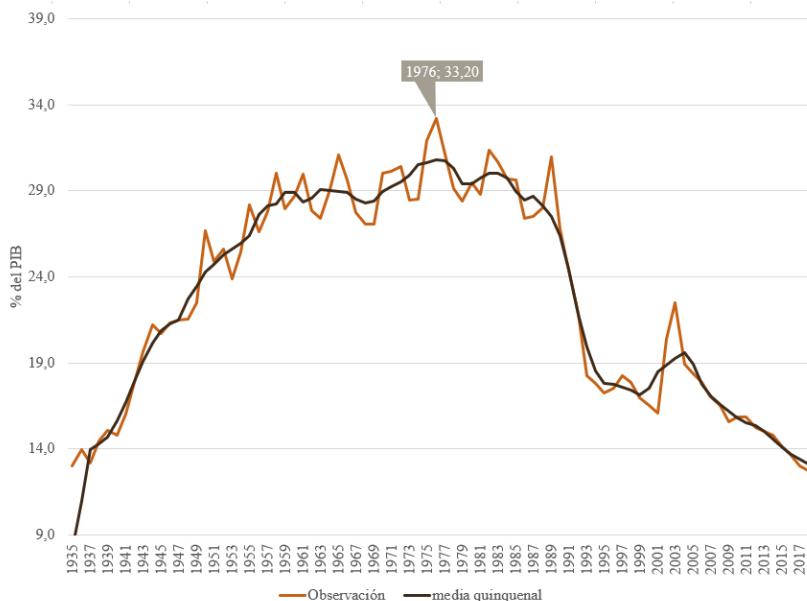
En contraste con trabajos recientes (Arza y Brau, 2021; Canevari 2024; García Zúñiga, 2022), consideramos que el marco así planteado es el más adecuado para pensar la historia económica argentina del siglo XX. Como acabamos de argumentar, en términos de políticas de desarrollo no hubo péndulo. Es decir, en el tercio de siglo que se inicia en la posguerra, las alteraciones del modelo de desarrollo fueron de naturaleza menor, pese a los constantes cambios entre facciones políticas con orientaciones ideológicas antagónicas (Canitrot, 1981). Más allá de las necesidades impuestas por la estabilización, la meta central y compartida de la política económica durante más de un tercio de siglo fue el logro de una economía industrializada o lo que hoy se denomina una estructura económica más compleja (Hausmann *et al.*, 2014). Como veremos luego, el quiebre de estas ideas hacia 1976 es notorio en todos los datos, pero ¿cuándo corresponde fechar el inicio del consenso en torno al desarrollo que venimos de presentar? Éste es un interrogante importante para la historiografía económica que, a través de diversas expresiones, ha buscado matizar la periodización del modelo sustitutivo, en particular en cuanto a su fecha de inicio (ver por ejemplo Korol y Bellini, 2012, cap. 6, pp. 231-282). Es indudable, como afirman los autores, que las restricciones al comercio

internacional que proliferaron desde la década del 30 dieron impulso espontáneo a un sector industrial hasta entonces limitado a los pocos eslabonamientos generados por el sector agroexportador. Pero si se aceptan las definiciones explícitas de desarrollo, sus componentes e instrumentos que presentamos en las secciones previas, es claro que ese impulso no tuvo el carácter de una política en tal sentido, sino de respuesta a un cambio de contexto internacional. F. Rocchi (1998) llega incluso a señalar indicios de pragmatismo industrial durante el auge agroexportador vigente hacia el cambio de siglo. Es más claro aún que éstas no pueden considerarse expresiones de un modelo de desarrollo sino intentos de articulación político-territorial de la élite conservadora, y de fortalecimiento de la recaudación arancelaria ante las convulsiones fiscales del periodo, amplificadas por el patrón oro y las repercusiones de la Primera Guerra Mundial.

Un pensamiento más cercano a las políticas de desarrollo fue expuesto por Alejandro Bunge (1920), quien, pese a su pertenencia social vinculada al sector agrícola, abogó por un crecimiento industrial volcado al mercado interno. Sus ideas inspiraron luego respuestas orientadas a evitar la pérdida del dinamismo productivo, entre ellas, las de uno de sus discípulos, Raúl Prebisch, fundador del pensamiento estructuralista latinoamericano que hace énfasis en la división jerárquica de los sistemas económicos y sociales y la necesidad de transformación de los mismos para iniciar y sustentar el proceso de desarrollo (Prebisch, 1948). Prebisch fue precisamente el autor intelectual del Plan Pinedo, con el cual se pone en marcha el así llamado “gran debate acerca del desarrollo” en la Argentina (Llach, 1984). En el Plan, donde el crecimiento industrial es pensado como rueda de auxilio temporaria y limitada a aquellas manufacturas consideradas “naturales”, es decir, que no requieran esfuerzos estatales significativos de apoyo, no logró pasar el tamiz parlamentario, marcando que en los años 30 el consenso industrializador aún no había cristalizado. Más allá de las fechas, es claro que el subyacente consenso industrial forjado desde mediados de los años 40 tuvo resultados relevantes expresados en varios indicadores. Si bien el INDEC no cuenta con estadísticas que cubran todo el periodo, recurrimos aquí al trabajo coordinado por Marcelo Rougier (2021), encargado por el Ministerio de Desarrollo Productivo, el que presenta datos inéditos con el valor agregado de la homogeneidad metodológica. A partir de los mismos, se elaboraron para este trabajo los indicadores y gráficos que se presentan para respaldar la hipótesis de continuidad que argumentamos antes.

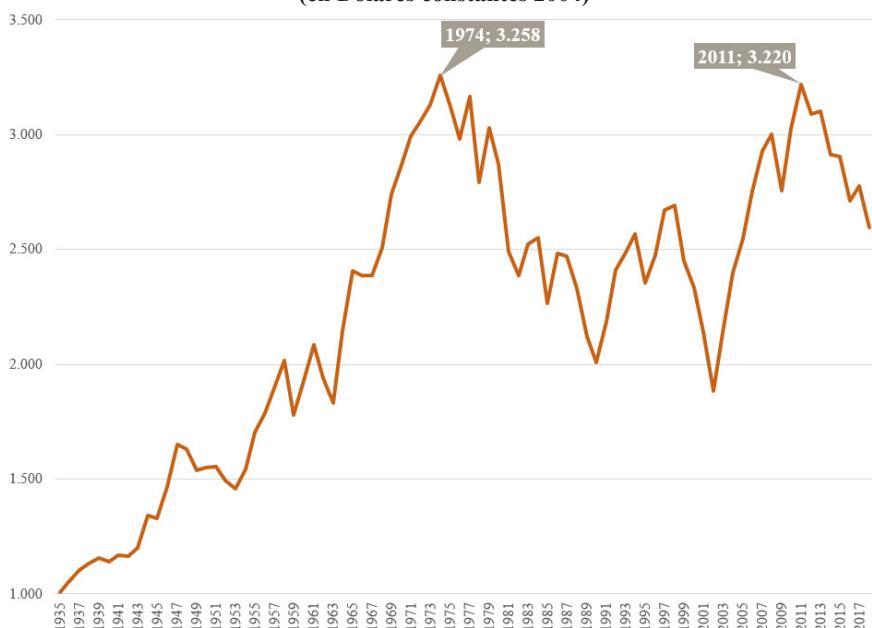
El Gráfico 1 muestra la participación creciente del valor agregado industrial el Producto Nacional total. Para que las oscilaciones de corto plazo que caracterizaron a la economía no oculten la hipótesis, elaboramos la tendencia a partir de una media quinquenal que refleja con precisión el crecimiento subyacente a los vaivenes macroeconómicos de corto plazo, entendiéndose hasta mediados de los años 70. El Gráfico 2 relaciona el producto industrial con la población, con un doble objetivo: señalar que el crecimiento sectorial no estuvo determinado sólo por aumento de dotaciones factoriales, en este caso el factor “trabajo”, e indicar que un registro cercano a la productividad o producto medio sectorial mostró una tendencia creciente durante todo el periodo, otra vez hasta mediados de los años 70. Finalmente, el Gráfico 3 muestra que, en particular tras la crisis

Gráfico 1. Argentina: Participación de la Industria en el Producto 1935-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rougier (2021).

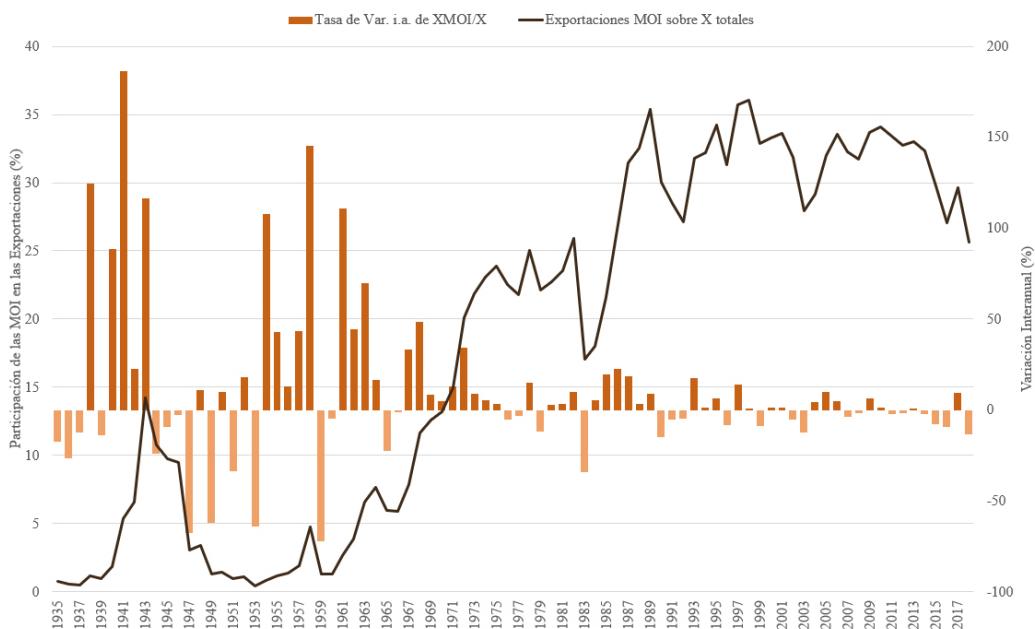
**Gráfico 2. Argentina: Producto industrial por habitante
(en Dólares constantes 2004)**



Fuente: Elaboración propia con base en Datos de Fundación Norte y Sur.

de 1950-1952 y hasta inicios de la primera crisis del petróleo, las exportaciones del sector industrial se mantuvieron como un componente dinámico de las exportaciones, con tasas de crecimiento interanual elevadas durante el periodo sustitutivo.

Gráfico 3. Argentina: Exportación de Manufacturas de Origen Industrial. Tasa de Variación interanual en relación a la Exportaciones Totales. 1935-2017



Fuente: Elaboración propia con base en Datos de Fundación Norte y Sur.

La dictadura y el exilio de la idea de estrategia de desarrollo

Aunque existen matices sobre el inicio del proceso sustitutivo —espontáneo hacia 1933 tras la crisis de 1930, explícito desde 1945/46, y más complejo desde 1958 según Kosacoff (1993)—, es unánime la identificación de 1976 como el momento de quiebre del modelo de desarrollo vigente hasta entonces. Los gráficos presentados en la sección anterior marcan con claridad el cambio de tendencia: la participación de la industria en el producto, el producto industrial per cápita y el crecimiento de las manufacturas de origen industrial (MOI) en las exportaciones se derrumban a partir de mediados de los años 70. A estos datos se suman los indicadores elaborados en base al *Maddison Project Database* (2023), que permiten distinguir tres períodos: el modelo agroexportador hasta la crisis de 1930; el modelo sustitutivo —desde su fase espontánea hasta su etapa explícita y compleja— que se extiende hasta 1975; y el modelo posterior, iniciado con la última dictadura militar y extendido hasta el final de la convertibilidad, aunque este trabajo sostiene que su continuidad llega hasta el presente. La Tabla 1 muestra que el segundo período, lejos de ser un epílogo fallido, exhibe tasas de crecimiento superiores al modelo agroexportador. Incluso voces críticas

al modelo sustitutivo reconocen su desempeño: Martínez de Hoz, en su discurso de asunción, hablaba de la “ausencia de males básicos o irreparables” (Schvarzer, 1986). Más contundente aún es Federico Sturzenegger (2013, p. 159), quien afirma:

En 1930 Australia era el 9º país del mundo (hoy puesto número 3). En el mismo período, la Argentina arrancó en el puesto número 13 y hoy se sitúa en el número 29. (...) A principios del siglo XX el ingreso de un argentino oscilaba entre el 70 % y el 80 % del de un australiano, una relación que se mantuvo relativamente estable hasta mediados de los años 70 (...) La evolución de las dos economías en el siglo XX hasta ese momento no había sido muy disímil. Pero a mediados de los años 70 comienza una declinación formidable en los ingresos de la Argentina. (Hacia 1989) lo que ganaba un argentino se había contraído a tan solo el 38 % de lo que ganaba un australiano. (Las negritas nos pertenecen)

Tabla 1. Modelos de Desarrollo en el Siglo XX argentino
Crecimiento del Producto per cápita en porcentaje, por etapas seleccionadas

Periodo	Promedio anual	Años necesarios para duplicar el PBI per cápita
1900 a 1930	1,8%	45
1933 a 1975	2,7%	26
1975 a 2002	0,2%	350

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Maddison Project Database (2023).

Es correcto señalar, sin embargo, los límites que fueron apareciendo en la dinámica sustitutiva con el paso de los años. Entre ellos, destacan las presiones inflacionarias por la puja distributiva, el retraso tecnológico frente a la revolución electrónica desde fines de los años 50, y los problemas de productividad exportadora derivados de la reducida escala interna. Por ello, se admite que el modelo requería reformulaciones que mantuvieran el perfil de una economía integrada y diversificada, capaz de agregar valor desde el campo y la industria, y avanzar hacia una especialización industrial que permitiera un salto tecnológico, de productividad y exportaciones. Estas reformas debían seguir el ejemplo de los países asiáticos, donde la intervención estatal no era menor, pero sí más selectiva, focalizada y condicionada al cumplimiento de metas estrictas (Amsden, 2004). Sin embargo, lo que ocurrió en la última dictadura fue la demolición del tejido industrial construido durante cinco décadas. Este proceso, de inspiración ideológica explícita, tuvo dos ejes: desmantelar los sistemas de incentivos al desarrollo industrial y recurrir al endeudamiento externo masivo para reducir la capacidad de intervención estatal, subordinándola a organismos internacionales y restándole autonomía.

Las herramientas clave del desarrollo —crédito dirigido, protección arancelaria y tipo de cambio competitivo— fueron desactivadas por las políticas del gobierno de

facto. La Ley N.º 21.526 de Entidades Financieras (1977) eliminó la orientación del crédito como instrumento de promoción. La apertura económica desde 1976 desmanteló las protecciones frente a productos importados. El atraso cambiario desde diciembre de 1978, mediante una tabla de devaluaciones decrecientes muy por debajo de la inflación, completó una estrategia que desarticuló el aparato industrial sin siquiera compensarlo con la licuación de salarios reales tras el golpe (Schvarzer, 1986; Basualdo, 2006). Esta demolición no fue técnica sino política: como señala Canitrot (1981), la política económica de la dictadura fue parte de una reformulación ideológica que buscaba devolver a los sectores trabajadores a la “posición subordinada” previa a 1945. La industria, a ojos de las Fuerzas Armadas, estimulaba indisciplina laboral y subversión social. Martínez de Hoz (1991) afirmaba que “el problema de la economía argentina no se reducía a la alta inflación sino que existían problemas culturales”. Juan Alemán, secretario de Hacienda, reconocía que “los militares tenían una idea de ordenamiento económico y político (que requería) minar el poder sindical” (Novaro y Palermo, 2003, p. 209). Nadie lo expresó con más claridad que Jorge Videla, desde prisión, en entrevista con Reato (2016):

Nuestro objetivo era disciplinar a la sociedad (...) volverla a sus cauces naturales (...) Ir a una economía de mercado, liberal. Queríamos (implementar) un nuevo modelo económico, un cambio (...) radical. Queríamos disciplinar al sindicalismo y al capitalismo prebendario... (p. 155)

La dictadura buscó ordenar las relaciones sociales según los poderes estratificados del mercado, relacionarse con el mundo desde las ventajas “naturales” de los grupos tradicionales, y desarticular la industria como espacio de subversión del orden social. Esto implicó un doble movimiento: demoler las alianzas sociales que sostenían el consenso industrializador y desmantelar el Estado promotor que disponía los instrumentos para estimularlo. El verdadero péndulo de la historia argentina —la oscilación entre presencia y ausencia de una estrategia industrializadora— fue reconducido al extremo del que había salido tras 1945. Como veremos en la sección siguiente, existen sólidos argumentos para pensar que las políticas de desarrollo no retornarían de ese exilio.

La democracia: herencias ajenas, debilidades propias

¿Qué aconteció con las políticas de desarrollo tras su brusco exilio posterior a 1976? ¿Qué cambios ocurrieron luego del retorno democrático? La respuesta necesita ser contextualizada por etapas, aunque es posible anticipar que la noción misma de estrategia de industrialización estuvo conspicuamente ausente en los últimos 40 años. Antes de analizar esto, es necesario repasar los datos básicos, siguiendo una división convencional, por períodos de gobierno, ejercicio que presentamos en la Tabla 2.

Como puede verse, entre 1976 y 2024, el periodo al que llamamos de “exilio de las políticas de desarrollo”, la tasa de crecimiento promedio anual de Producto per cápita fue del -1,8 %, la peor de cualquier registro histórico argentino. Por supuesto, esta periodización puede y debe ser sometida a debate, aunque el alterar los años de inicio o

finalización en nada altera el diagnóstico central. En general, desde 1976, los cambios de gobierno se produjeron en el contexto de fuertes crisis macroeconómicas, inflación reprimida, atraso de precios relativos, atraso cambiario, devaluaciones forzadas y recesiones inevitables producto de las distorsiones acumuladas. Sólo los traspasos de 2003 y 2008 (con alta capacidad y alto desempleo heredados de la crisis de 2001, precios internacionales marcados por el inicio del *boom* de la soja y moratoria *de facto* de pagos de la deuda tras el *default*) escapan a esta caracterización. En todos los otros casos, los primeros años de cada etapa han experimentado fuertes contracciones del producto. La herencia recibida por Alfonsín de parte de la dictadura fue probablemente la peor de la historia argentina, por desequilibrios internos y contexto internacional. Pero aun con esta prevención, los 40 años de democracia arrojan un saldo decepcionante, con crecimiento promedio del Producto per cápita de sólo 0,6 %. No obstante, es posible que esta pintura sea benévolas, porque los breves momentos de reactivación económica desde el retorno democrático sólo ocurrieron asociados a *shocks* externos positivos (de deuda o precios de las materias primas) que, por definición, tienen un carácter temporario, destinado a agotarse. Resaltamos dos en particular: el *shock* de deuda externa que se inicia en 1991 con la convertibilidad, y aquel asociado al aumento de precios de la soja tras el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2001. En ambos casos, los datos presentados en las Tablas 3 y 4 son elocuentes acerca de la magnitud del impacto acontecido.

Tabla 2. Modelos de Desarrollo en el Siglo XX argentino
Crecimiento del Producto per cápita por etapas seleccionadas

Periodo	Años comprendidos	Promedio anual
Dictadura	1976-1983	-1,3%
Alfonsín	1984-1989	-1,9%
Menem I, II y Alianza	1990-2002	-1,7%
Kirchnerismo I	2003-2008	6,5%
Kirchnerismo II	2009-2015	2,4%
Cambiamos	2016-2019	-2,3%
Kirchnerismo III	2020-2023	-0,4%
Democracia	1984-2024	0,6
Periodo post-ISI	1976-2024	-1,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Maddison Project Database* (2023).

Como puede verse, el crecimiento de la primera etapa de la Convertibilidad, de 1991 a 1995, cuando el PIB per cápita promedió un aumento del 4,3 %, estuvo asociado a un incremento de la deuda externa de más de u\$s 44 400 millones (un 69 % más). Por su parte, el crecimiento del primer ciclo del kirchnerismo, del 2003 a 2007, que muestra un crecimiento del PIB per cápita promedio de 6,5 %, se produce en un contexto externo de extrema holgura (en que el precio de la soja se multiplica por un factor de 2,5, y el pago de la deuda se hallaba en *default* primero y periodo inicial de gracia luego). Tras tales eventos, por definición, excepcionales, en ambos casos, el crecimiento no pudo sostenerse. Es notorio

además que la economía no pudo aprovechar la repetición de *shocks* similares. El aumento de la deuda (también de u\$s 44 000 millones en 2018 por el préstamo del Fondo Monetario Internacional durante el gobierno de Cambiemos) no produjo ningún efecto de crecimiento. Tampoco el nuevo *boom* de precios de la soja poscrisis *subprime* (cuando la tonelada pasa de u\$s 375 en 2010 a u\$s 541 en 2012) produjo efectos notorios en el crecimiento.

Tabla 3. Deuda Externa Pública (en Mill de USD) 1989 - 1996

1989	65.300
1990	62.200
1991	61.334
1992	62.586
1993	72.209
1994	85.656
1995	98.547
1996	109.756

FUENTE: BCRA

Tabla 4. Precio Promedio Anual Soja u\$\$/tn (CBOT) 2001-2008

2001	176
2002	192
2003	214
2004	262
2005	220
2006	223
2007	294
2008	439

Fuente: Chicago Board of Trade (CBOT)

Más allá de los datos, ninguna de las herramientas del desarrollo retiradas por la dictadura retornó con la democracia. La nueva continuidad fue, ahora, la de su ausencia. En los años 80, la crisis fiscal y de deuda heredada hicieron imposible la aplicación de instrumentos de desarrollo. En gran medida, ese fue el objetivo confeso del gobierno militar, pero el escenario se agravó por la suba de tasas internacionales tras la segunda crisis del petróleo. Con tasas por arriba del 20 % anual, los intereses de la deuda llegaron a representar más de 10 puntos del PIB (que deben compararse con los 3 puntos que significan una pesada carga para la economía argentina actual). Sin dudas, la democracia ha incurrido en innumerables incumplimientos de sus promesas, pero justo es agregar que heredó un chaleco de fuerza que limitó al mínimo su margen de acción en lo económico, en particular, en la década de los 80. En este escenario, el crédito orientado al desarrollo no reapareció y la tasa de interés siguió siendo un precio más determinado por el mercado, o un instrumento gubernamental para inducir recesiones o morigerar corridas cambiarias; la política arancelaria ya no se pensó como un punto de partida para ganar escala y competitividad, sino como instrumento fiscal y externo que generara un excedente de dólares para permitir el pago de la deuda. Los movimientos del tipo de cambio real fueron un indicador del ingreso especulativo de capitales, o de los períodos de fuga de ahorro local, sin responder a objetivos de defensa del mercado interno o inducción del crecimiento exportador. La idea de innovación productiva para la industrialización a través de la cooperación público-privada dejó de existir en un contexto de deterioro de capacidades estatales en que la economía rondaba de manera permanente el peligro hiperinflacionario y las empresas priorizaban la preservación del capital propio, ahora a través de la especulación financiera (Kosacoff, 1993; Basualdo, 2006).

En estas circunstancias, los organismos internacionales iniciaron el impulso de las entonces llamadas “reformas estructurales”, que apuntaban a reducir el protagonismo del sector público tanto en su papel de Estado de Bienestar como en su rol promotor del desarrollo. Con una lectura apresurada e intencionada de la experiencia de los países asiáticos, cuyo éxito exportador se contraponía a la opinión pública y los círculos académicos a la decepción inflacionaria latinoamericana de los años 80, se condicionó la ayuda externa a crear un marco económico que hiciera del retiro del Estado y de una nueva centralidad de los mecanismos de mercado el principio organizador de la vida económica y social. Este fue el tono de los años 90, el paradigma que podríamos llamar del “desarrollo espontáneo”, según el cual la estabilización, la apertura comercial y la desregulación financiera, es decir, el simple “dejar hacer” a los mercados generaría por sí mismo crecimiento de largo plazo. Ésta fue la teoría esbozada, aunque las acciones tenían como resultado directo el retiro del Estado de sus funciones anteriores para generar excedentes que aseguraran el pago de la deuda, así como para desarticular un canal de expresión de las demandas corporativas o sectoriales que estaban en la base de la alianza social que habían respaldado la estrategia de desarrollo precedente. Para respaldar estas reformas, una interpretación interesada de la teoría económica buscó derivar de pocos y discutibles principios macroeconómicos de corto plazo la posibilidad de un crecimiento sostenido. Sin embargo, no hay teoría que derive el crecimiento de la estabilidad de precios *per se*. Lo mismo sucede con las políticas de regulación, sobre todo, las aplicadas al sector financiero y a los flujos de capitales, cuya ausencia llevó en reiteradas ocasiones a profundas crisis y prolongadas recesiones de las economías emergentes. Y de igual manera ocurre con la apertura comercial: aún hoy la teoría económica no logra establecer correlaciones precisas ni canales específicos que vinculen la apertura con mayores tasas de crecimiento (ver, por ejemplo, Rodrik, 2018).

Recién hacia mediados de los años 90 se inició en lo internacional una relectura de la experiencia asiática, con nuevos liderazgos en los organismos multilaterales, sobre todo, en el Banco Mundial. A partir de allí, los datos hicieron evidente que los países asiáticos que lograron insertarse exitosamente en la economía mundial desde los años 60 lo hicieron basados en una estrategia de largo plazo que privilegió los equilibrios macroeconómicos, sí, pero que se apoyó sobre todo en un esfuerzo por incorporar conocimientos y tecnología a la estructura productiva local y orientar la misma a la conquista de nuevos mercados externos, sobre todo, a través de la competitividad del tipo de cambio, en un marco de direccionamiento del crédito a sectores estratégicos, mejoras continuas del capital humano por la educación y la incorporación de nuevas habilidades laborales, la fijación de metas productivas, las regulaciones de los flujos de capitales, y la utilización de la inversión extranjera en función del fortalecimiento del entramado productivo local.

Todas estas ideas se convirtieron en anatema en la Argentina en los años 90, que repitió la experiencia de endeudamiento y apertura con tipo de cambio atrasado de 1978, desmantelando aún más el tejido industrial remanente, en una economía que volvía a primarizarse. A la vez, se desarrollaba un sector de servicios dual, relacionada con el consumo de altos ingresos y con la informalidad laboral, pero desvinculada

de eslabonamientos de alta productividad con sectores innovadores y exportadores. La fragmentación social fue la contracara de esta fragmentación productiva. La multiplicación de la pobreza, su consecuencia esperable y verificada. El total “exilio del desarrollo”, continuado en democracia por ausencia de pensamiento económico autónomo, se hizo más notorio porque las prevenciones contra el nuevo paradigma estaban expuestas en los mismos textos canónicos del neoliberalismo, que desde un principio llamaron la atención sobre los límites y sesgos de la agenda propuesta. El propio John Williamson (1990), quien acuñara el término Consenso de Washington, culminaba aquel famoso artículo afirmando:

Algo sorprendente sobre el listado de políticas sobre las que Washington tiene una opinión consensuada es que todas ellas se derivan de la dominante economía ortodoxa (...). Ninguna de las ideas generadas por la teoría del desarrollo desempeña papel alguno en el Consenso de Washington (...). Lo anterior plantea, ¿se está en lo correcto al rechazar toda la teoría del desarrollo, o es que al consenso de Washington le está faltando algo? (p. 20)

Si las políticas de desarrollo fueron imposibles en los 80 y canceladas en los 90, es posible argumentar que pasaron a ser parodiadas en los años 2000. El excedente de dólares, generado por el aumento del precio de la soja y por la temporaria moratoria de la deuda tras el *default*, permitió utilizar una retórica productivista que, lejos de generar una recomposición del tejido industrial, de fortalecer la productividad exportadora o posibilitar el cierre de la brecha tecnológica en sectores considerados prioritarios, alimentó el atraso del tipo de cambio, la distorsión de precios relativos claves para la competitividad de largo plazo y el aumento del gasto público de mayor impacto electoral. Aunque, en contraste con los años 90, deben rescatarse algunas iniciativas de apoyo a organismos científicos, en realidad, el presupuesto de apoyo a las acciones de ciencia y técnica y a la industria no llegó siquiera a la mitad del 0,5 % del PIB que acumuló un régimen de armaduría o maquila como el montado en la Provincia del Tierra del Fuego (Schteingart *et al.* 2024). El exilio de las políticas de desarrollo continuó en las primeras décadas del siglo XXI, con el agravante de que, pese a un contexto externo favorable, se generaban ahora nuevas restricciones macroeconómicas, y se incubaba, además, por rechazo social a la inflación generada, un discurso antiestatal y antidualustrial aún más extremo que el vigente en los años 70 y 90, que, en 2023, terminaría por alcanzar una contundente potencia electoral.

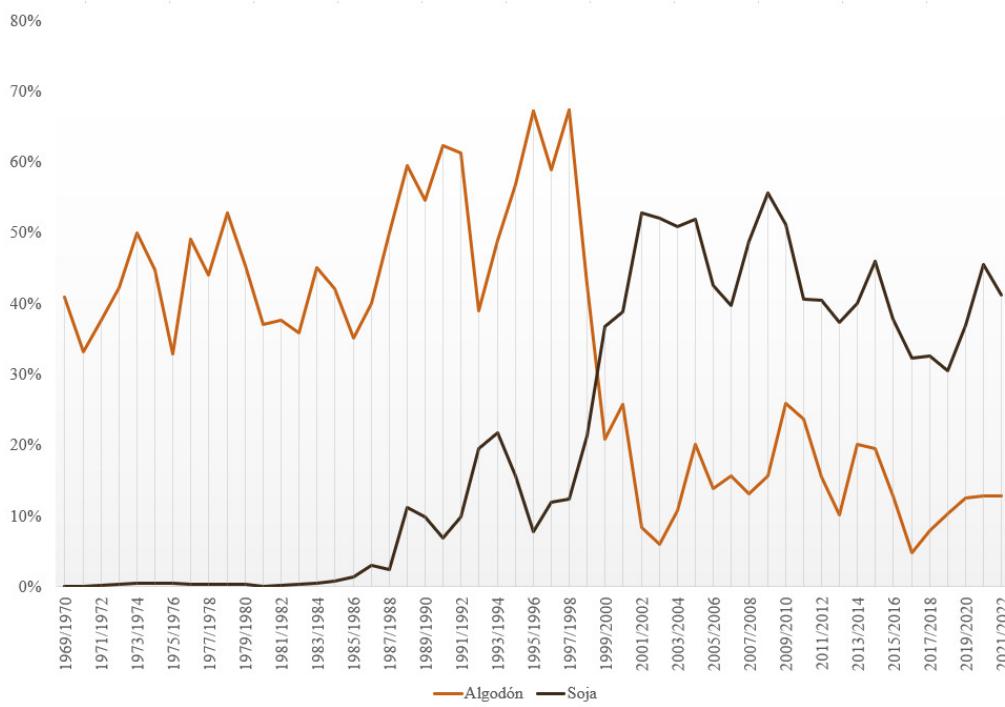
Lo mismo puede afirmarse del retiro del Estado de su rol de planificador de largo plazo del rumbo deseado para la economía nacional. Durante los 90, los ámbitos de planificación, islas de élites burocráticas dentro de la administración, fueron desbaratados y los valiosos cuadros que allí trabajaban, dejados en disponibilidad. El proceso de desregulación tuvo como víctima final las capacidades estatales de planificación (Oszlak, 1997; Varsavsky, 2000). Fue un momento de apogeo del neoliberalismo. Si bien, en el proceso iniciado tras la crisis del 2001, el Estado aumentó su tamaño, ni su brazo regulador ni menos aún su cerebro planificador, fueron recuperados. Como se expresó antes: no hubo péndulo de políticas de desarrollo. Hubo continuidad desde la posguerra

hasta mediados de los años 70. Y hubo un exilio posterior que, como expresión del triunfo ideológico de la dictadura, la democracia nunca se propuso revertir. El resultado es un país que, al péndulo de las políticas de estabilización, le ha agrado la completa ausencia de estrategia desarrollo. Todo este declinante decurso tuvo, por supuesto, consecuencias regionales. Sobre ellas, finalizamos poniendo el foco en el apartado siguiente.

El exilio del desarrollo y la experiencia extrapampeana: el caso del Chaco

Nuestro análisis final sobre el desarrollo gira ahora en torno al espacio geográfico de estudio, pasando a la experiencia agrícola en la provincia del Chaco a partir de los primeros años del siglo XXI, con base en indicadores que elaboramos utilizando datos del Conicet, de Censos Agropecuarios y del SENASA. Esta sección busca poner en relieve un hecho que puede parecer contraintuitivo: desterrada toda noción de estrategia de desarrollo y, en particular, aquellas que tienen como objetivo el equilibrio regional en un país de alta concentración espacial, incluso los *shocks* positivos sobre precios de los productos primarios pueden tener un efecto de desintegración productiva y pérdida de eslabonamientos capaces de agregar valor en el territorio.

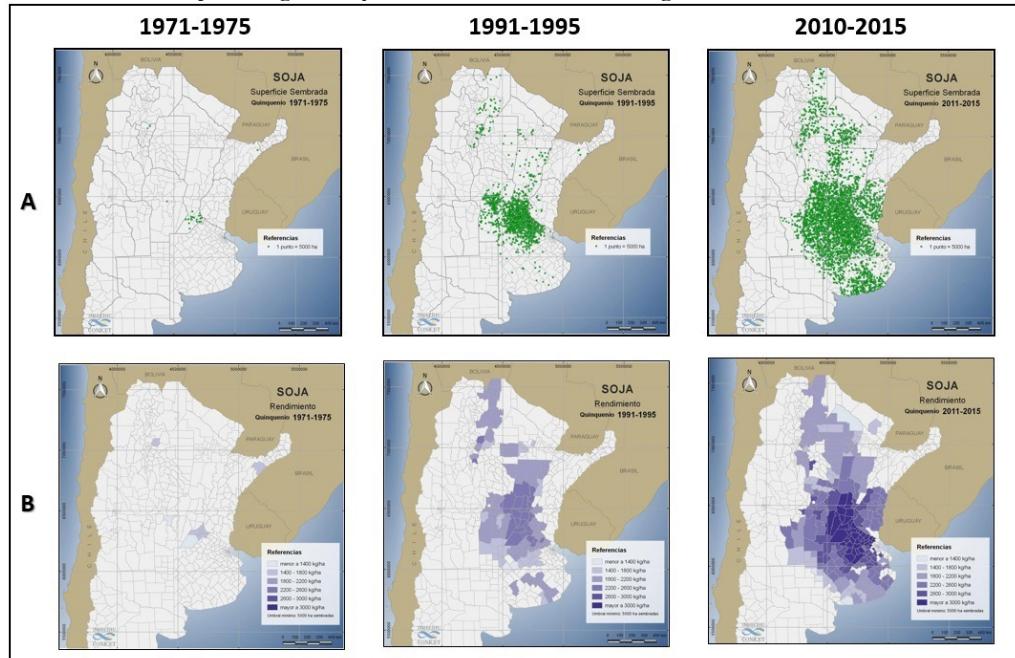
**Gráfico 4. Participación en la superficie sembrada en el Chaco.
Soja y Algodón como porcentaje del total, 1969-2022**



Fuente: Adaptado de Kozak y Aguilar (2024).

En las secciones previas presentamos datos indicando la trayectoria del precio de la soja desde inicios del siglo XXI, una experiencia que tributa a la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001, y que se viera potenciada luego por la crisis hipotecaria iniciada en los Estados Unidos en 2007 y transformada en global al año siguiente. Al mirar los datos del Chaco, se busca llamar la atención sobre un hecho conocido en la literatura: el boom de precios de *commodities* puede inducir, si no median políticas compensatorias, procesos de reprimarización de la estructura productiva que, como veremos, tienen una particular expresión en las regiones argentinas compuestas por provincias que comparten el ser a la vez agropecuarias y extrapampeanas. En tal sentido, el nuevo milenio trajo consigo el inicio de un novedoso ciclo en el Chaco, uno en el que la soja desplazó al algodón como cultivo predominante, no sólo debido a los nuevos precios relativos sino también a la introducción de un “paquete tecnológico” que mejoró la rentabilidad esperada de la oleaginosa frente al tradicional cultivo textil. Las participaciones relativas en las superficies sembradas se muestran en el Gráfico 4.

Mapa 1. Argentina y Chaco. Nuevas Fronteras Agrícolas. 1971 - 2015



Fuente: Kozak y Aguilar (2024), Argentina rural en mapas (Conicet). Panel A: dispersión de la superficie sembrada; Panel B: distribución de los rendimientos obtenidos.

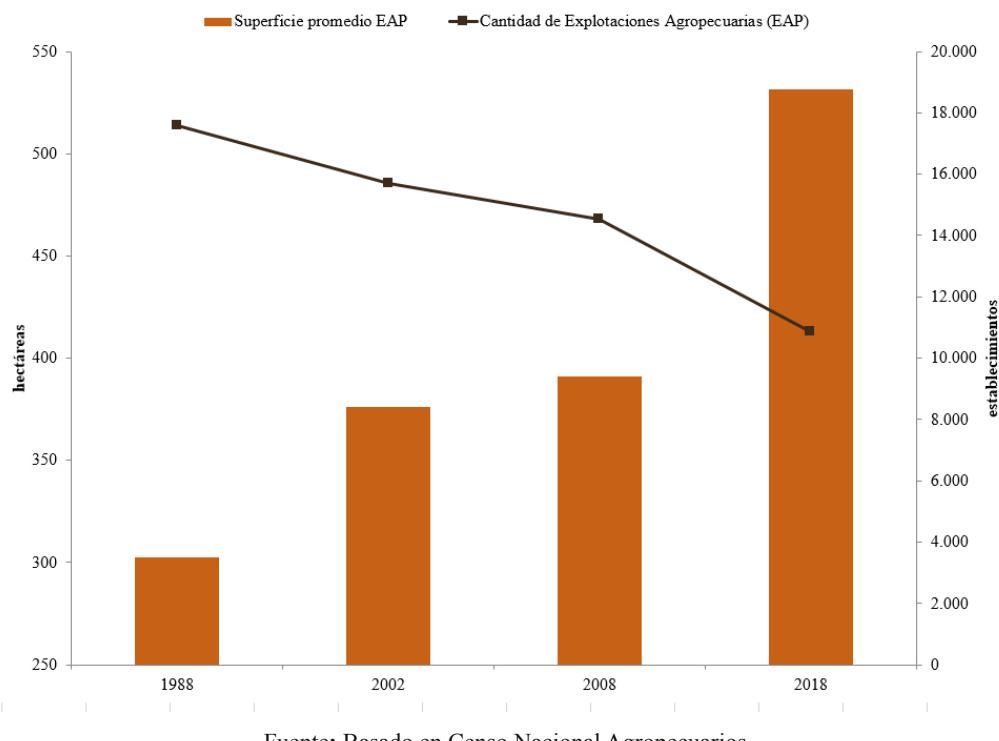
Como puede observarse en el Mapa 1, ante los nuevos retornos relativos, la siembra de soja fue expandiéndose paulatinamente desde la llamada zona núcleo del agro argentino hacia regiones hasta entonces marginales para este cultivo, previamente

dedicadas al algodón o la ganadería. Este proceso de “sojización” se consolidó en el Norte del país pese a tres limitantes de importancia:

- a. La diferencia de rendimientos por hectárea, de aproximadamente un 50 % entre la zona norte y el Chaco (promedios de 2 t/ha a 4 t/ha).
- b. La uniformidad de las retenciones impuestas para las diferentes regiones (otra evidencia del exilio de las políticas de desarrollo y de las estrategias de equilibrio regional) y, finalmente el gran diferencial de costos de transporte que, debe agregarse, responde al abandono de la red de ferrocarriles iniciada en los años 60 para privilegiar la industria automotriz, y cuyo sostén en democracia es otro indicador de la renuncia a la planificación de largo plazo para transformar las estructuras regionales e integrar la geografía productiva.

Como era esperable, la nueva primarización comporta también consecuencias sobre la estructura social y de tenencia de la tierra, esto es, de la distribución del ingreso y las dotaciones factoriales. Una consecuencia se manifiesta en una nueva expulsión de población agrícola, que no encuentra en los conurbanos provinciales infraestructura social receptiva y oportunidades de empleo formal, agravando el fenómeno de aglomeración de la pobreza, con sus múltiples externalidades negativas. Otra, consonante con lo anterior, viene dada por la duplicación del tamaño medio de los predios y la reducción a casi la mitad de la cantidad de explotaciones agropecuarias, según los datos censales recopilados en el Gráfico 5.

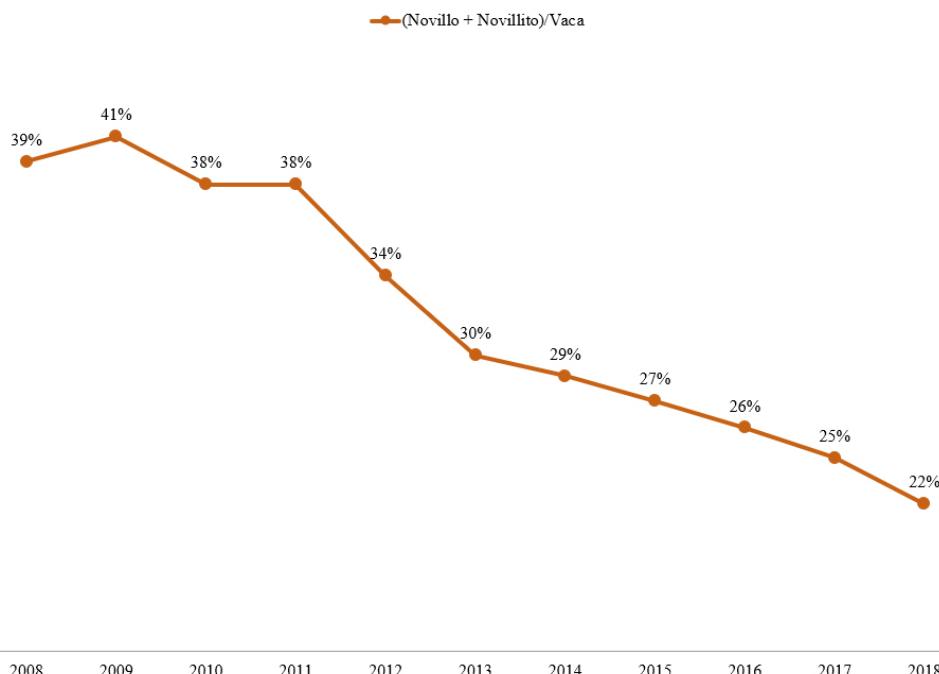
Gráfico 5. Chaco: Evolución de los establecimientos agropecuarios y superficie promedio 1988-2018



Fuente: Basado en Censo Nacional Agropecuarios

Finalmente, debe subrayarse que la primarización no se ha verificado sólo sobre el sector agrícola. Como es esperable en producciones que compiten a partir de la rentabilidad diferencial del uso de la tierra, la ganadería chaqueña ha experimentado similares efectos de retroceso en los eslabonamientos de su cadena de valor. Con la renuncia a las estrategias de desarrollo extendiéndose a las políticas agrícolas regionales, el precio de la carne fue sometido a constantes oscilaciones y controles para impulsar artificialmente el consumo interno, a la vez que las regulaciones sobre las exportaciones (que llegaron a su directa prohibición) introducían sobre el sector una incertidumbre incompatible con una actividad que madura sus retornos a mediano y largo plazo. Sin políticas de desarrollo, los *shocks* positivos de precios primarios pueden generar retrocesos productivos: la lección no es novedosa, pero vale recordarla con particular atención ante el escenario de *boom* de minerales y petróleo que hoy enfrenta la Argentina. La reprimarización fue notable en el caso del Chaco, cuyo sector ganadero reforzó su perfil de cría (ver Gráfico 6), alejándose de las posibilidades de completar ciclos productivos vía recría y engorde, es decir, de eslabonar la actividad en primera instancia en el mismo campo. Sin créditos orientados a la reconversión, sin apoyos a las pymes industriales, olvidados los equilibrios regionales, en simultáneo, agudizaba su crisis el modelo de frigoríficos de pequeña escala destinados al abastecimiento de las cercanías característicos del Chaco.

**Gráfico 6. Reprimarización en la Ganadería del Chaco:
Más cría, menos eslabonamientos productivos (2008-2018)**



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

Como provincia, el Chaco tiene uno de los mayores ratios de vacunos sobre habitantes del país, lo que evidencia una clara ventaja comparativa del sector. Pero los datos son elocuentes: en ausencia de estrategias productivas y, en un contexto macroeconómico contrario al desarrollo (de atraso cambiario y prohibición de exportaciones), la ganadería local adoptó una postura defensiva, replegándose en los eslabones más básicos de la cadena de valor, como la cría, una especialización que lo relega a la venta regional de animales livianos, para luego, “importar” de carne faenada por la industria de provincias vecinas para el consumo local. El gráfico precedente muestra cómo fue disminuyendo la proporción de animales medianos dentro de los rodeos, lo que conformó unidades productivas cada vez más orientadas a la actividad de cría, la de menor rentabilidad dentro de los eslabones de la producción vacuna. El exilio del desarrollo mostraba así otras de sus facetas y consecuencias: el des-eslabonamiento o la desestructuración productiva experimentada en una provincia agrícola extrapampeana, aún en un contexto de altos precios de los *commodities* agropecuarios.

Conclusiones

Si en el plano político el repudio social y la valentía del primer gobierno democrático abrieron espacio para una inédita condena a los militares, en la dimensión económica, puede afirmarse sin dudar que la democracia heredó un chaleco de fuerza de la dictadura, cuya presión asfixiante se expresó en endeudamiento, fractura social, pérdida de autonomía ante organismos internacionales y mercados financieros, y desarticulación del aparato productivo. Es indudable, también, que, a lo largo de los últimos 40 años, la democracia fue incapaz de revertir lo perdido. Este trabajo argumenta que, en este camino de cuatro décadas, la democracia ha extraviado algo aún más relevante, una lección básica del crecimiento moderno: el desarrollo de las economías capitalistas está impulsado por la tecnología aplicada, es decir, por la generación y difusión de conocimientos a lo largo de todo el aparato productivo y social de un país. No existe experiencia histórica en la que una economía haya logrado poner en acción sus potencialidades, explotar sus recursos para beneficio del conjunto social, sin una estrategia planificada que fomente la interacción entre sus capacidades públicas y privadas. Generar conocimientos estimulando la ciencia, absorberlos del mundo y adaptarlos a la realidad local, difundirlos entre empresas de distintos tamaños, sectores y regiones para crear una estructura productiva diversificada, lograr así el crecimiento continuo de la productividad exportadora para generar divisas, y hacerlo a partir de equilibrios macroeconómicos sustentables e instituciones políticas sólidas y abiertas: esa sigue siendo la esencia del desarrollo. Además, en un país con una configuración regional heterogénea y con un marcado desequilibrio territorial, esta planificación debe tener una dimensión que contribuya a la integración federal. Lejos de eso, lastrada por la herencia de la dictadura, confiscada la capacidad de pensamiento autónomo de sus economistas y políticos por la potencia del paradigma neoliberal, suplantada esa capacidad por el credo en la espontaneidad de los mercados que propalan los grandes

actores globales de Occidente, la democracia argentina ha olvidado estas enseñanzas básicas de la historia.

La experiencia de la dictadura fue intencionalmente destructiva, pero forma parte del pasado. Como primer paso para superarla, los actores de la democracia necesitan recordar que no existe desarrollo que no surja de políticas específicas orientadas a tal fin. Que el crecimiento de largo plazo es un proceso basado en el conocimiento y la transformación inclusiva de la estructura productiva y social. Que la heterogeneidad estructural de los sectores productivos y las regiones supone la fragmentación estructural de la sociedad. Que las políticas sociales no compensan la falta de crecimiento. También necesitan recordar que las breves coyunturas propicias, de acceso a más deuda o términos de intercambio favorables, no son sustituto de los programas de desarrollo, y que la distribución que alienta el consumo desentendiéndose de la inversión reproductiva culmina en cuellos de botella inflacionarios y externos, que ahogan el consumo, deprimen la inversión y aumentan la pobreza. El hecho de que las consecuencias negativas de estos olvidos y estas políticas se experimente con más profundidad en las provincias atrasadas, tal como mostramos al final, no es algo que nadie pueda considerar una novedad.

Fuentes estadísticas y bases de datos

- Banco Central de la República Argentina (BCRA). (s.f.). *Boletín Estadístico*. Publicación periódica con series históricas sobre agregados monetarios, tasas de interés, tipo de cambio, reservas internacionales, deuda pública y otros indicadores financieros. https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Boletin_Estadistico.asp
- CME Group. (s.f.). *Chicago Board of Trade (CBOT)*. Plataforma oficial con información sobre precios de futuros agrícolas, contratos de commodities, reportes de mercado y herramientas de análisis. <https://www.cmegroup.com>
- Fundación Norte y Sur. (s.f.). *Dos siglos de economía argentina*. <https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/>
- INDEC. (varios años). *Censos Nacionales Agropecuarios*. Repositorio oficial con resultados censales sobre superficie cultivada, uso del suelo, maquinaria, empleo rural y estructura productiva por región. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- Maddison Project. (2023). *Maddison Project Database, version 2023*. Groningen Growth and Development Centre. <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. (s.f.). *Informes sobre ganadería bovina*. Repositorio oficial con estadísticas de stock bovino, faena, exportaciones, consumo per cápita y eficiencia productiva por provincia. https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes/index.php

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Buenos Aires: Ariel.

- Amsden, A. H. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*, (82), 75-90. ISSN: 0252-0257; e-ISSN: 1682-0908.
- Aguilar, E. & Kozak, A. (2025). “El Ciclo Kirchnerista y la Nueva Identidad Peronista: Régimen Macroeconómico y Nuevos Imaginarios Sociales”. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, 35, 31-54. ISSN: 2422-7544.
- Altamirano, C. (2001). Bajo el signo de las masas. Buenos Aires: Ariel.
- Aronskind, R. (2003). El país del desarrollo posible. En D. James (comp.), *Violencia, proscripción y autoritarismo. 1955-1976*. Colección Nueva Historia Argentina, Sudamericana.
- Bunge, A. (1920). Los problemas económicos del presente. Buenos Aires: s.n.
- Arza, V. & Brau, W. (2021). “El péndulo en números: un análisis cuantitativo de los vaivenes de la política económica en Argentina entre 1955 y 2018”. *Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales*, 61(233). ISSN: 1853-8185.
- Basualdo, E. (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: De la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En E. M. Basualdo & E. Arceo (comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Botana, N. R. & Gallo, E. (1997). De la república posible a la república verdadera (1880-1910) (Vol.3). Buenos Aires: Ariel.
- Canevari, G. (2024). “El péndulo Diamand. Alcances y limitaciones para pensar el desarrollo político-económico en la Argentina reciente (2015-2024)”. *Divulgatio, Perfiles académicos de Posgrado*, 8(24). ISSN: 2591-3530.
- Canitrot, A. (1981). “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”. *Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales*, 21(82), 131-189. ISSN: 1853-8185.
- Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo? (Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica, n.º 1). Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Económica. ISBN 950-9009-02-7
- Ferrer, A. (2010). El futuro de nuestro pasado: la economía argentina en su segundo centenario. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Zúñiga, H. (2022). “¿De qué lado del péndulo nos encontramos hoy?”. *Entrelíneas de la Política Económica*, 14(55), 50-60. ISSN: 1851-278X.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., & Yildirim, M. A. (2014). *The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity*. Cambridge: MIT Press.
- Hobsbawm, E. J. (2003). La era de la revolución: Europa 1789-1848. Buenos Aires: Crítica.
- Korol, J. C. & Bellini, C. (2012). Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Kosacoff, B. (1993). La industria argentina: una restructuración desarticulada. *Revista de la CEPAL*, (49), 129-148. ISSN: 0252-0257; e-ISSN: 1682-0908.
- Kozak, A. & Aguilar, E. (2024). “El complejo del maíz y desarrollo del Chaco. Una estrategia a partir de los recursos naturales”. *Revista De La Facultad De Ciencias Económicas*, 32(1), 71-98. ISSN: 1668-6357; e-ISSN: 1668-6365.

- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368. ISSN: 0002-8282; e-ISSN: 1944-7981.
- Novaro, M. & Palermo, V. (2003). La dictadura militar (1976-1983): del golpe de Estado a la restauración democrática. Buenos Aires: Paidós.
- Llach, J. J. (1984). El plan pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 23(92), 515-558. E-ISSN: 1853-8185.
- Oszlak, O. (1997). "La descentralización de funciones del Estado en la Argentina: luces y sombras de una experiencia reciente". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 8. ISSN: 1315-2378; e-ISSN: 2443-4620.
- Prebisch, R. (1948). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Reato, C. (2016). Disposición final: La confesión de Videla sobre los desaparecidos. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rougier, M. (Coord.). (2021). La industria argentina en su tercer siglo: Una historia multidisciplinar (1810–2020). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Rocchi, F. (1998). "El imperio del pragmatismo, intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador". *Anuario IEHS*, 13, 99-130. ISSN: 0326-9671; e-ISSN 2524-9339.
- Rodrik, D. (2005). "Políticas de diversificación económica". *Revista de la CEPAL*, (87), 7-23. ISSN: 0252-0257; e-ISSN: 1682-0908.
- Rodrik, D. (2018). Hablemos claro sobre el comercio mundial, Ideas para una globalización inteligente. Madrid: Deusto.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta.
- Schvarzer, J. (1986). La política económica de Martínez de Hoz. Buenos Aires: Hypamerica.
- Smith, A. (2007). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. 2^a ed. México: Fondo de Cultura Económica, Colección Economía. Obra original publicada en 1776.
- Schteingart, D., Tavosnanska, A., Isaak, P., Antonietta, J. M. & Ginsberg, M. (2024). *Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI* (Documento N.º 2, Serie "La política industrial en el siglo XXI"). Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Doc2_Luces-y-sombras-de-la-politica-industrial-Argentina-en-el-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0-2.pdf
- Sturzenegger, F. (2013). Yo no me quiero ir. Buenos Aires: Planeta.
- Tereschuk, N. (2019). "Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975)". *Voces en el Fénix*, (79). ISSN: 1853-8819.
- Varsavsky, M. (2000). Ciencia, tecnología y neoliberalismo en Argentina. En A. G. Rodríguez (ed.), Ciencia, tecnología y sociedad: Una perspectiva latinoamericana (pp. 157-174). Buenos Aires: CLACSO.
- Williamson, J. (1990). "What Washington means by policy reform". En J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (pp. 5-38). Washington D. C.: Institute for International Economics.