

márgenes

revista de
economía política

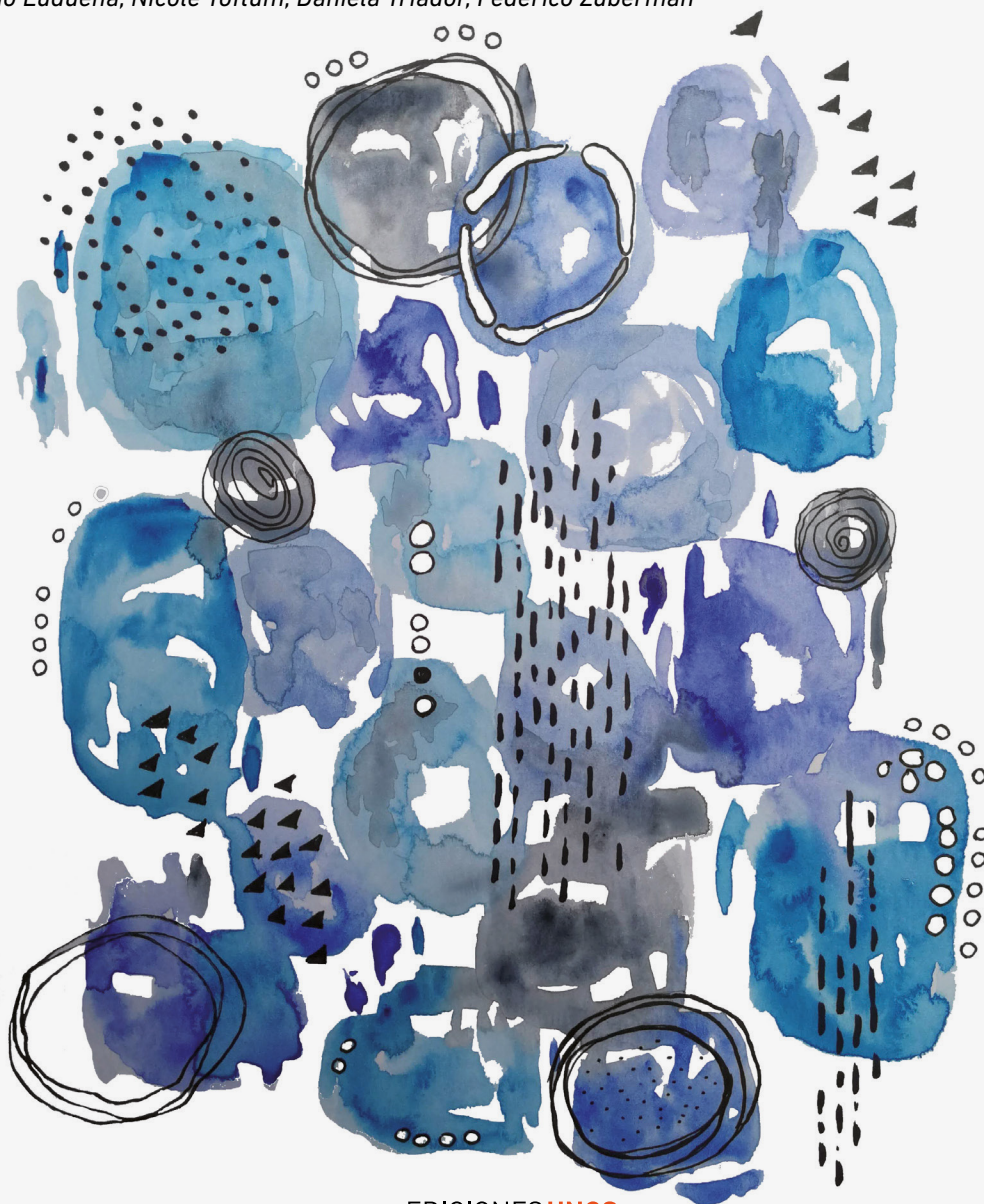
AÑO VI - Nº 6 - NOVIEMBRE 2020 ISSN: 2362-1931

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - UNGS

EL AÑO DE LA PESTE

Escriben

Cecilia J. Allami, Mariano Arana, Alan B. Cibils, Nicolás Dinerstein, Manuel Gonzalo, María Paz Harfuch, Arnaldo Ludueña, Nicole Toftum, Daniela Triador, Federico Zuberman



EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Director

Dr. Germán Diego Pinazo

Comité académico

Dr. Julio Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Mg. Mariano Arana

Lic. Daniela Triador

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)
Asistencia técnica editorial

Equipo de colaboradores

Nicole Toftum
Licenciado en Economía Política

Roberto Bufelli
Estudiante de Economía Política

Nicolás Dinerstein
Estudiante de Economía Política

Julián Cavallero
Estudiante de Economía Política

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@campus.ungs.edu.ar - ediciones.ungs.edu.ar

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Corrección: Gustavo Castaño

Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo

Diseño de tapa: Franco Perticaró - Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Índice

Editorial. Continuidad en un año muy particular.....	5
Dos visiones de la economía en el recorrido de las discusiones entre desarrollo y ambiente.....	9
<i>Federico Zuberger</i>	
El ingreso básico universal. Propuestas y estudios recientes de los organismos internacionales. Reflexiones y estimación de su factibilidad a partir del contexto del sistema de seguridad social y de la estructura productiva y tributaria de la República Argentina	25
<i>Nicolás Dinerstein</i>	
Lumpenfinanzas, lumpendesarrollo: debates sobre la estructura y el rol de la banca en el desarrollo.....	43
<i>Alan B. Cibils y Cecilia J. Allami</i>	
Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera.....	65
<i>Arnaldo Ludueña</i>	
El camino de la deuda. Retorno del “nuevo FMI”	81
<i>Nicole Toftum y Daniela Triador</i>	
Economía política de la emergencia del 5G en la India, entre Huawei y los Estados Unidos de América	97
<i>Manuel Gonzalo y María Paz Harfuch</i>	
Estudio sobre los inicios de las carreras de economía en la Argentina, 1948-1968.....	119
<i>Mariano Arana</i>	

Editorial

Continuidad en un año muy particular

Este ha sido, sin lugar a dudas, un año extremadamente singular. La pandemia de Covid-19 y las medidas de aislamiento social nos han sorprendido a todos y a todas y han modificado radicalmente la práctica de la docencia universitaria. A una parte importante de nosotros y de nosotras nos ha obligado a recluirnos durante meses en nuestros hogares, desde los que debemos articular las tareas del cuidado de nuestros hijos, hijas y/o familiares con el trabajo doméstico y con una práctica docente para la que nunca fuimos capacitados.

Poder darle continuidad a nuestra revista en este contexto tan adverso (que obviamente no lo es solo para nosotros y nosotras) nos pone especialmente contentos y contentas. Queremos agradecer entonces, muy especialmente, a todos los autores y a todas las autoras de este número tan especial, el cual, a diferencia de los cinco números anteriores, no está organizado en torno a un mismo eje temático.

En este número, los lectores y las lectoras podrán encontrar trabajos que abordan

temas urgentes de coyuntura, como la relación con el Fondo Monetario Internacional o las discusiones en torno al ingreso básico universal, y otros que invitan a reflexionar sobre cuestiones no tan urgentes aunque no menos importantes, como la relación entre la banca y el desarrollo económico, la llamada inclusión financiera, la política de ciencia y tecnología en la India, los inicios de las carreras de economía en la Argentina o la relación entre las discusiones sobre el desarrollo y la problemática medioambiental.

Sin mayores comentarios, los y las invitamos a que disfruten del sexto número de nuestra revista *Márgenes*, y les agradecemos a todos los colaboradores, a todas las colaboradoras y, muy especialmente, a Gabriela Laster y a los trabajadores y las trabajadoras de la editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento por ayudarnos a sacar adelante este número en este contexto tan particular.

Germán Pinazo



El año de la peste

Dos visiones de la economía en el recorrido de las discusiones entre desarrollo y ambiente

*Federico Zuberma**

Resumen

El presente trabajo revisa de forma cronológica la manera en que las discusiones en torno al desarrollo fueron incorporando las temáticas ambientales. Comenzando con las primeras discusiones sobre desarrollo y subdesarrollo de la década del cincuenta, pasando por la construcción de una agenda ambiental a nivel global y llegando hasta las actuales discusiones del posdesarrollo y la decolonialidad, se pretenden establecer ciertos hitos fundamentales en ese recorrido. Partiendo de la base de que toda visión de la economía trae implícita una visión de desarrollo y que, de manera análoga, cada visión de desarrollo tiene una teoría económica implícita, se aborda la discusión no solo sobre los significados del desarrollo, sino también sobre la implicancia que pueden tener distintas visiones de la economía en la discusión entre desarrollo y ambiente. Como interrogante o reflexión crítica, se intenta responder por qué luego de varias décadas de discusiones entre científicos y decisores políticos, tanto a nivel local como global, se está cada vez más lejos de controlar la grave situación de crisis ecológica que atraviesa el planeta.

Introducción

Casi como vemos cambiar las modas de una década a otra, hemos oído hablar de desarrollo, desarrollo sostenible, desarrollo sustentable, crecimiento económico y sustentabilidad ambiental, y, más recientemente, de economía verde o bioeconomía. Pero lo que está en juego en este caso no es simplemente una denominación, sino la forma de pensar, regular y proyectar la relación sociedad-economía-naturaleza. Repetir esos rótulos sin una reflexión sobre su significado e implicancia no es otra cosa que enmascarar lo que se pone en juego a la hora de resolver las tensiones que involucra tan conflictiva relación. En este trabajo se intentará realizar una cronología que localice ciertos hitos a lo largo de

* Investigador docente del área de Ecología, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

D

los cambios en torno a esos conceptos, y a su vez se intentará contribuir con una reflexión crítica sobre ellos.

Como punto de partida podemos preguntarnos cómo es que luego de tantas discusiones entre científicos y decisores políticos, tanto a nivel local como global, se está cada vez más lejos de controlar la grave situación de crisis ecológica que atraviesa el planeta. Las cumbres sobre medio ambiente que se vienen realizando desde 1972 hasta hoy son un buen ejemplo de ello. Sin dudas son intentos valorables y hasta tienen, probablemente, las mejores intenciones. Pero ¿cómo es que, a pesar de destinar cada vez más recursos e intentar establecer metas o reglamentaciones para que los países se comprometan a contaminar cada vez menos, las emisiones de gases de efecto invernadero siguen sus tendencias crecientes? De igual modo, y como contracara de esto, ¿cómo es que con tantos programas de captación de carbono y de reforestación, la pérdida anual de bosques ronde los cinco millones de hectáreas por año? Es cierto que las tasas de deforestación vienen disminuyendo levemente, pero el resultado sigue siendo alarmante. Y aunque la cuestión de las emisiones de gases de efecto invernadero y el balance de carbono sea, lógicamente, uno de los puntos protagonistas en esas cumbres o en las negociaciones sobre el cambio climático, no es el único problema. Al perderse esas hectáreas de bosques no solo disminuye la capacidad de fijación del carbono, sino que además se pierden múltiples servicios ecosistémicos. Entre ellos algo irreversible como la pérdida de biodiversidad.

El problema del agua también resulta central. Un informe de la Unesco pronostica que en 2030 tendremos un 40% de déficit de agua si no se modifica el consumo actual. Pero no se trata de un problema estrictamente ecológico sobre el balance del agua dulce a nivel planetario. Según un comunicado de la OMS, en 2017 casi un tercio de la población mundial (unos 2.100 millones de personas) carecían de una fuente de agua gestionada de forma segura, y son 844 millones los que no tienen ni siquiera un servicio básico de agua potable. Esto incluye a 263 millones de personas que tienen que emplear más de treinta minutos por viaje para recoger agua de fuentes que se encuentran lejos de su hogar.

La cuestión energética y el posible *peak oil* no solamente son un problema desde el punto de vista del abastecimiento, sino, fundamentalmente, desde el punto de vista ambiental, y es de carácter global. Más del 80% de la energía que mueve el proceso económico proviene de combustibles fósiles, y según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), los gases emitidos por la combustión de estas fuentes siguen siendo, junto con algunos otros gases de efecto invernadero, la principal causa de los cambios climáticos actuales (PNUMA, 2012). Ante esta situación energética, los grandes candidatos para reemplazar estas fuentes no renovables serían en buena parte los biocombustibles, lo que implicaría cambios en el uso del suelo (nuevos desmontes y más deforestación) que afectarían la capacidad de fijar el CO₂ de la atmósfera y generarían serios problemas a nivel regional y global.

Por otra parte, la capacidad de sumidero del planeta no solo se reduce a la captación de carbono. La generación de residuos sólidos, domésticos e industriales es cada vez mayor y representa el mismo problema. El planeta Tierra no solamente no da abasto en el suministro de recursos, sino tampoco en la capacidad de asimilar los desechos. A estas cifras

se suma la problemática de la insustentabilidad de las ciudades, cada vez más grandes y más pobladas, y de los espacios rurales, cada vez más despoblados y contaminados. ¿Qué nos dejaron entonces las propuestas de crecimiento económico y desarrollo sustentable? ¿Podemos todavía pensar que ese sendero de crecimiento puede ser compatible con uno de sostenibilidad?

Desarrollo y economía

Al realizar una mirada cronológica sobre la relación desarrollo-economía-ambiente podemos fácilmente identificar el origen de las discusiones sobre desarrollo y desarrollo económico (y con ellas, a su vez, la idea de subdesarrollo) a partir de la segunda posguerra. Sin embargo, más importante que señalar ese mojón de partida resulta necesario partir de la consideración de que toda teoría económica trae implícita o explícita una visión de desarrollo. En efecto, *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, fue escrito casi doscientos años antes que los primeros trabajos sobre desarrollo de Albert O. Hirschman, y no solo el contenido de la obra, sino que su título alude casi explícitamente a la misma cuestión. De manera análoga podríamos decir que cada visión de desarrollo tiene una teoría económica implícita, es decir, una noción de lo que considera economía.

Esas discusiones sobre desarrollo que surgían en la segunda mitad del siglo xx intentaban explicar por qué el crecimiento económico, el desarrollo industrial y la modernización que se observaba en países de Europa o en Estados Unidos no llegaba a darse en países que ya habían dejado de ser formalmente colonias. Si bien las diferencias entre las distintas corrientes de pensamiento sobre el desarrollo son bastante evidentes, existía (y existe) un común denominador en el que coincidían desde los más críticos a los más ortodoxos: desarrollo era modernización, industrialización, urbanización y crecimiento económico. Ese era el progreso, y en esos objetivos casi no había diferencias entre economistas convencionales, marxistas, dependentistas, cepalinos o desarrollistas.

Los límites del crecimiento

La problemática ambiental, el agotamiento de recursos renovables y no renovables, la contaminación y la destrucción irreversible de los ecosistemas prácticamente no formó parte de la discusión sobre el desarrollo hasta la década del setenta. Las evidentes consecuencias que generaba el industrialismo sobre el medio ambiente, a ambos lados de la muralla, obligaron a poner estos temas en la agenda de discusión. Si la publicación del informe de Meadows en 1972 comenzó a abrirle los ojos a la comunidad científica y al resto de la sociedad sobre el agotamiento de los recursos, la crisis del petróleo terminaría de hacerlo en los años siguientes.

El mencionado informe se tituló *Los límites del crecimiento*, con un oportuno sentido interpelador acerca de esta idea que equiparaba desarrollo, progreso y crecimiento económico (Meadows *et al.*, 1972). El documento fue parte de un encargo que el Club de

Roma le hizo a un grupo de científicos del Massachusetts Institute of Technology (MIT), dirigido por Donella Meadows. No era solamente un diagnóstico de la situación ambiental del planeta, sino, sobre todo, una proyección de la demanda y del consumo de recursos a futuro. Aunque la ecología como disciplina moderna, desde su origen con Ernst Haeckel, ya tenía más de cien años de existencia y los modelos poblacionales de Lotka y Volterra tenían casi cincuenta años, por primera vez se comenzaba a pensar en términos ecológicos y modelizables en la capacidad de carga del planeta entero y en la idea de sustentabilidad.

De alguna manera, *Los límites del crecimiento* reeditaba la vieja discusión malthusiana sobre crecimiento poblacional y oferta de recursos. Las proyecciones publicadas mostraban que el planeta no podría soportar indefinidamente los niveles de crecimiento poblacional, desarrollo industrial, consumo y producción agropecuaria que se venían promoviendo. Esto chocaba fuertemente con ese anhelo de crecimiento ilimitado y de industrialización como condición de progreso que proponía esta visión tan generalizada y muy poco cuestionada de desarrollo.

La publicación del informe de Meadows en 1972 fue, sin lugar a dudas, un hito central en la discusión desarrollo-ambiente, y fue el disparador para la organización de la primera cumbre de la Tierra en Estocolmo. De todos modos, no estuvo exento de críticas y cuestionamientos. Por un lado, porque la mencionada reedición de la vieja discusión malthusiana despertaba cierto rechazo. Esa suerte de neomalthusianismo le valió críticas por izquierda y por derecha, ya sea por negar el papel que podían tener los futuros avances de la ciencia y la tecnología, o bien por considerarlo una expresión del desarrollo imperialista y por negar aspectos positivos de la modernización. Pero era el primer paso para poner en agenda una problemática global que más temprano que tarde sería necesario asumir.

El Modelo Mundial Latinoamericano

Entre aquellas críticas, una de las respuestas más interesantes que recibió el informe de Meadows fue la de un grupo de investigadores latinoamericanos. Entre ellos se destacaban biólogos de la talla de Gilberto Gallopín, economistas como Osvaldo Sunkel, físicos como Jorge Sábato y urbanistas como Jorge Hardoy. Reunidos por la Fundación Bariloche y bajo la dirección de Amílcar Herrera, diseñaron en 1975 lo que fue conocido como el Modelo Mundial Latinoamericano.

El modelo MUNDO M III planteado por los investigadores del MIT en *Los límites del crecimiento* básicamente sostenía que la acción combinada del crecimiento exponencial de la población y del consumo por habitante estaba generando una gran presión sobre los recursos del planeta y sobre la limitada capacidad de autorregulación y autorregeneración del ecosistema natural del hombre. Esta presión determinaría que en un futuro previsible y no muy distante (según los escenarios trazados podría haberse dado a fines del siglo XX o darse a mediados del XXI) se produciría la necesaria adaptación entre la población del mundo y el medio ambiente natural, en forma de un rápido y elevado aumento de la mortalidad, como consecuencia de la degradación del ecosistema. Para evitar esa catástrofe,

aquel modelo proponía un estado de equilibrio político y económico, definido como una situación en la cual la población y el capital fueran esencialmente constantes (Meadows *et al.*, 1972). La propuesta del grupo de Meadows implicaba ciertamente que solo el control de la natalidad y la paralización del crecimiento económico a nivel mundial evitarían el colapso que, según el informe, se aproximaba sobre la sociedad planetaria.

Fundamentalmente, lo que se cuestionaba desde el grupo de la Fundación Bariloche era que de ese informe se desprendía que no existía ninguna posibilidad de que la vasta mayoría de los habitantes de los países en desarrollo llegaran a alcanzar los niveles materiales de vida de los que disfrutaban los países llamados “desarrollados”.

Si el informe del Club de Roma se denominaba *Los límites del crecimiento*, el Modelo Mundial Latinoamericano llevaba como título una pregunta disyuntiva y provocadora: *¿Catástrofe o nueva sociedad?* Con esta pregunta se interpelaba también la posible perspectiva neomalthusiana de Meadows, quien sostenía que si no se tomaban en cuenta las recomendaciones que sugerían en su informe sobrevendría una catástrofe global. Para el Modelo Mundial Latinoamericano, con dos tercios de la humanidad sumergidos en la exclusión y la pobreza, la catástrofe ya era una realidad (Herrera *et al.*, 2004). La idea de catástrofe o nueva sociedad reflejaba que la única salida posible a las tendencias del proyecto hegemónico era construir una estrategia alternativa (Oteiza, 2004).

Resulta también interesante destacar la crítica que hacía el informe de la Fundación Bariloche sobre la presunta objetividad del informe del MIT. Viniendo de uno de los institutos de investigación científica de mayor prestigio, la publicación de *Los límites del crecimiento* también reproducía la idea de neutralidad y de infalibilidad que tiene la ciencia en nuestro tiempo. Al respecto, el Modelo Mundial Latinoamericano señalaba:

Todo pronóstico a largo plazo sobre el desarrollo de la humanidad se funda en una visión del mundo basada en un sistema de valores y en una ideología concreta. Suponer que la estructura del mundo actual y el sistema de valores que la sustenta pueden ser proyectados sin cambios hacia el futuro, no es una visión “objetiva” de la realidad, como a veces se sostiene, sino que implica también una toma de posición ideológica. Por eso, la diferencia que suele establecerse entre modelos proyectivos y normativos a largo plazo es esencialmente falaz (Herrera *et al.*, 2004: 33).

El modelo construido por la Fundación Bariloche no dejaba de ser normativo, pero, a diferencia del otro, este lo hacía explícito. No se ocupaba de predecir qué ocurriría si continuaban las tendencias en el consumo de recursos, sino que se proponía “señalar una manera de alcanzar la meta final de un mundo liberado del atraso y la miseria”.

Como ocurre en distintas disciplinas, pero en particular en la economía, se suele establecer una distinción entre una economía normativa y una positiva, mediante la cual la primera se atribuye pura y exclusivamente la descripción neutral de los fenómenos económicos, y a la segunda le corresponde elaborar las prescripciones sobre cómo debería funcionar la economía. Esta simplificación parecería dejar al análisis económico en un lugar objetivo y neutral, como ocurre con casi todo el campo científico. Pero, en rigor, no puede

D

hacerse del todo una abstracción de la dimensión valorativa. Fundamentalmente, porque cualquier proceso intelectual siempre estará guiado por valoraciones. En efecto, cuando un investigador o un grupo de investigadores delimita un campo de trabajo, formula una pregunta de interés o señala un problema está realizando una valoración. En ese sentido, el Modelo Mundial Latinoamericano tomaba una posición explícita al respecto y cuestionaba:

[Este modelo] no pretende ser “objetivo” en el sentido de “valorativamente neutro”, con el que tan frecuentemente se usa esa palabra; representa la concepción del mundo que comparten sus autores y con la cual se hallan comprometidos. Es objetivo, sí, en el sentido de que parte de una visión realista y descarnada de los problemas del mundo actual, y trata de encontrar soluciones basadas en la capacidad de cambio y creación tantas veces demostrada en el pasado por la sociedad humana (Herrera *et al.*, 2004: 33).

Por otro lado, es interesante retomar el señalamiento de que esa posible catástrofe anunciada por los modelos en boga no se trataba simplemente de un cúmulo de predicciones a futuro, sino que era la propia realidad que sufría cotidianamente gran parte de la humanidad, particularmente la de los países en vías de desarrollo. Esta es una cuestión singular que se mantiene hasta nuestros días, cuando muchas veces nos encontramos hablando de las problemáticas en el abastecimiento de determinados recursos naturales para las generaciones futuras, olvidando que son problemas que existen en el acceso a gran parte de las generaciones actuales.

El Modelo Mundial Latinoamericano, sin dudas, fue un faro de referencia en muchos aspectos. No obstante, se le pueden hacer algunos señalamientos. Puede parecer ciertamente ambivalente el hecho de hacer tanto énfasis en que el problema fundamental que enfrenta la humanidad no es un límite impuesto por el ambiente físico. Incluso se presta a polémica cuando ofrece alternativas como el uso extendido de la energía nuclear o el aprovechamiento agroproductivo de ciertos biomas con gran cantidad de relictos naturales. En ese sentido se puede advertir cierta tendencia positivista al confiar en los avances de la ciencia y la tecnología para resolver los impactos ambientales. Pero, por supuesto, recaer sobre estos cuestionamientos con una mirada construida casi 45 años después sería algo demasiado injusto e improcedente. Y, de hecho, si bien también se podría señalar que nunca se desprendió de la necesidad del crecimiento económico para los países del tercer mundo, el modelo de la Fundación Bariloche ya cuestionaba la idea de que el camino del progreso para los países subdesarrollados era copiar las pautas seguidas en el pasado por los países actualmente desarrollados. Por el contrario, llama a los sectores privilegiados de la humanidad –esencialmente, los países desarrollados– a disminuir su tasa de crecimiento económico para aliviar su presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y además para contrarrestar los efectos alienantes del consumo excesivo. Un planteo sumamente vigente, que sería congruente con lo sostenido por quienes adscriben a las posturas del decrecimiento (Latouche, 2008).

El ecodesarrollo de Ignacy Sachs

Así como el informe sería criticado por neomalthusiano, también se cuestionó la Cumbre de Estocolmo por su carácter primermundista. La cumbre había sido convocada y organizada principalmente por países desarrollados y altamente industrializados. Buena parte de este cuestionamiento se sostenía en la acusación de que los países desarrollados orientarían los esfuerzos del sistema internacional para priorizar la resolución de los problemas que venían afectando la calidad de vida de sus sociedades (desarrolladas, industrializadas), en tanto que los esfuerzos por superar el subdesarrollo de la mayoría de los países del globo que venían dándose durante los últimos veinte años serían relegados. La búsqueda del crecimiento, la modernización productiva, la tecnificación, el anhelo de superar las relaciones desiguales del intercambio, etcétera, de los países de la periferia serían reemplazados por el fomento de tecnologías limpias en el norte. Por último, también podía considerarse una amenaza para el norte la explosión demográfica en el sur y la idea de que la industrialización del tercer mundo terminaría por deteriorar definitivamente los últimos ecosistemas naturales que quedaban en el planeta (Estensoro, 2015).

Ignacy Sachs, un economista nacido en Polonia pero formado en Brasil y posteriormente en Francia, fue uno de los que abonó la idea de que era posible un desarrollo social en armonía con el medio ambiente. Si bien en la Cumbre de Estocolmo y en sus sesiones previas (como el seminario de Founex) se había destacado la necesidad de considerar el manejo racional del medio ambiente y de los recursos naturales como una dimensión del desarrollo, lo que advertía Sachs era que ello no se entendía como una alternativa de desarrollo socioeconómico. En ese sentido, sostenía que “se trata, pues, de concebir nuevos estilos de desarrollo que procuren armonizar el crecimiento socioeconómico con una gestión racional del medio ambiente, y para llevar así a la práctica el postulado [...] de agregar una dimensión ambiental al concepto de desarrollo y a su planeamiento” (1974). Para Sachs, era necesario entender que el ambiente era una dimensión del desarrollo y que por ello debía ser asimilado en todos los niveles de decisión. De esta manera, replanteaba las definiciones de desarrollo hasta ese momento dominantes y sugería que este podía existir de múltiples formas. Por lo tanto, en una idea muy innovadora, lo que se desprende de su planteo es que no cabía proponer una sola forma de desarrollo.

A partir de estas ideas, Sachs formuló el concepto de ecodesarrollo, entendido como “un tipo de estrategia que se estima viable en varias regiones de América Latina y que podría, por lo tanto, ser útil en la planificación regional y muy especialmente en la planificación del poblamiento de espacios deshabitados” (ídem). Su propuesta era la de un estilo de desarrollo que buscara en cada ecorregión soluciones específicas para los problemas particulares, teniendo en cuenta los datos ecológicos pero también culturales.

Las ideas de Ignacy Sachs y del ecodesarrollo no solo influenciaron a buena parte de los pensadores críticos latinoamericanos, como Enrique Leff y algunos miembros de la CEPAL, como Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo, sino que también se las puede considerar como un antecedente de lo que sería diez años más tarde la propuesta del desarrollo sustentable.

El desarrollo sostenible

Si la publicación de *Los límites del crecimiento* fue el puntapié para la primera de las cumbres de la Tierra, en 1987 vendría otro informe que resultaría de similar trascendencia en el plano internacional y que marcaría la agenda de la Cumbre de Río 92 y de las subsiguientes reuniones. Liderados por la primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, un grupo de distintas naciones elaboraron para la ONU el documento titulado “Nuestro futuro común”, también conocido como Informe Brundtland. Transcurridos ya quince años desde el documento anterior, la protección ambiental claramente había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global. A diferencia del informe realizado en 1972, este no pretendía hacer una predicción, sino más bien un llamado a adoptar decisiones políticas que permitieran asegurar los recursos de esta generación y de las siguientes.

Entre otras cosas, el informe dejaba claro que las discusiones sobre el desarrollo y el ambiente debían ir por el mismo camino. En este sentido, una de las cosas más trascendentes que dejaba el informe era que por primera vez allí se había utilizado la expresión “desarrollo duradero” o “desarrollo sostenible”,¹ el cual se definía como “aquel que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. Vale decir que si bien el informe explicitaba que “la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas es el principal objetivo del desarrollo”, la definición de “necesidades” no era demasiado explícita (WCED, 1987).

No obstante ese aporte a la hora de articular la discusión sobre ambiente y desarrollo, también intentaba, de alguna manera, eliminar esa contradicción que aparecía tan implícita entre crecimiento, desarrollo y sostenibilidad. En efecto, entre los anhelos de ese desarrollo duradero o sostenible, planteaba que “lejos de querer que pare el crecimiento económico, reconoce que los problemas de la pobreza y del subdesarrollo no pueden ser resueltos a menos que se instale una nueva era de crecimiento en la que los países desarrollados desempeñen un papel importante y recojan grandes beneficios” (ibídem: 55). Es decir que la propuesta de desarrollo sostenible implica un crecimiento económico compatible con la capacidad de sustentación o capacidad de carga del planeta. En ese sentido, el informe brinda explícitamente las recomendaciones de sostener un crecimiento económico en los países del sur (del 3% anual), pero también para los del norte, de modo que puedan atraer las exportaciones del sur. En definitiva, la propuesta del Informe Brundtland contra la pobreza y la degradación ambiental es el crecimiento económico ante todo, y relega a un segundo plano la cuestión de la redistribución y la equidad.

Aún persiste allí la idea de que se puede (y se debe) seguir creciendo. El argumento en ese sentido es que si los problemas ambientales se resuelven con soluciones tecnológicas, se espera que, en la medida en que haya mejores condiciones económicas, haya más recursos

¹ La versión en inglés utilizó la expresión *sustainable development* y la versión en castellano decía “desarrollo duradero”. Luego, *sustainable* empezó a ser traducido tanto como sustentable, sostenible o sostenible en el tiempo, y quedó casi en desuso la expresión “duradero”.

para generar nuevas tecnologías. Y se da por sentado que, como sucede en los países más desarrollados, los avances tecnológicos lograrán a su vez incrementos en la producción con menos daños al ambiente. Una especie de teoría del derrame pero en términos ambientales, o, como lo denomina Martínez Alier, “el evangelio de la ecoeficiencia” (1995).

El Informe Brundtland demostró que el camino que la sociedad global había tomado estaba destruyendo el ambiente, por un lado, y dejando cada vez a más personas en la pobreza y en la vulnerabilidad, por el otro. En ese sentido se puede reconocer que el informe tuvo una importancia fundamental, y hasta se podría decir que marcó un antes y un después a la hora de vincular definitivamente los problemas ambientales con la economía y, en particular, la pobreza. Pero aun con esos aportes también ha sido blanco de críticas. El hecho de vincular los problemas ambientales con la pobreza puede acarrear posturas implícitas muy cuestionables, sobre todo cuando se da a entender que la pobreza puede ser causa de la degradación ambiental. En ese sentido es importante sentar posición y subrayar que si bien no es necesariamente falso que la pobreza en algunos casos pueda generar deterioro ambiental –como tampoco podemos negar que en algunos indicadores específicos puntuales hay un mejor desempeño ambiental en los países ricos–, sí es falso el razonamiento de que a mayor crecimiento económico menor pobreza, y que a mayor crecimiento económico más posibilidad de dar solución a los problemas ambientales de escala global.

Joan Martínez Alier sostiene esta misma crítica. Señala que la idea de que “la pobreza degrada el medio ambiente” es una de las más contundentes ideas fuerza que se extraen del documento. Sostener un razonamiento de este tipo no es otra cosa que hacer responsables a las propias víctimas del sistema. Según Martínez Alier:

El Informe Brundtland va más allá de la interpretación tendenciosa o parcial que atribuye el nacimiento del ecologismo a la preocupación “posmaterialista” de los ricos por la calidad de vida. El Informe Brundtland insiste en que los pobres causan graves deterioros ambientales, y predica la conveniencia de un desarrollo económico (ecológicamente sustentable) que simultáneamente elimine la pobreza y mejore el medio ambiente (ibídem: 23).

Justamente ha sido este autor catalán uno de los pioneros en plantear la idea de que a la par de un ecologismo de los ricos, también había un ecologismo de los pobres o un ecologismo popular, no siempre expresado en esos términos de ecologista o ambientalista, pero sí, y con más persistencia, en las prácticas económicas y en las acciones políticas de esas comunidades.

En definitiva, este nuevo modelo de desarrollo adjetivado ahora como duradero, sostenible o sustentable tampoco lograba superar del todo las contradicciones que traía implícita la vieja noción de desarrollo. El desarrollo sustentable y sus diversos adjetivos: social, alternativo, participativo, comunitario, local, etcétera, no son más que disfraces de la misma idea. Variaciones más, variaciones menos, el criterio con el que se manejarían las siguientes propuestas sería el mismo. Durante los últimos veinte años se han utilizado

distintos rótulos para intentar sostener modelos que niegan las contradicciones planteadas en la idea de desarrollo. A los de desarrollo adjetivado, también podemos agregar las ideas de economía verde, economía circular, *decoupling* y, más recientemente, bioeconomía. Por lo tanto, sin importar cuál sea el adjetivo que acompañe el término *desarrollo*, este no tiene ni tendrá un lenguaje diferente al del crecimiento económico y al de la acumulación de capital, los cuales conllevan una competencia despiadada, el aumento de la desigualdad y el saqueo incontrolado de la naturaleza (Escobar, 1999; Gómez Contreras, 2014).

La economía ambiental, la economía ecológica y sus visiones de desarrollo

¿Marcó, entonces, el desarrollo sustentable un cambio de paradigma en los modelos de desarrollo? Sin duda, haber incorporado la noción de los límites del crecimiento y el criterio de sostenibilidad significó un cambio muy importante. Pero profundicemos la cuestión volviendo al punto de partida. Decíamos al comienzo que toda visión del desarrollo va acompañada o está entrelazada, al menos implícitamente, con una visión de la economía. Desde ya que podríamos reconocer que reducir la idea del desarrollo sustentable a una única visión particular es difícil y hasta podría ser algo arbitrario, ya que dentro de esta expresión se puede encontrar una diversidad de opiniones y de opciones. Lo que sí podemos reconocer y afirmar es que la economía no ha hecho caso omiso a estas nuevas problemáticas que la realidad demandaba. Por el contrario, la economía, en su visión hegemónica, neoclásica y ortodoxa, e incluso en buena parte de la heterodoxa, también ha incorporado estas problemáticas ambientales a su campo. ¿Cómo lo ha hecho? Incorporando los problemas ambientales a la economía. Esto es, intentando calcular y racionalizar los problemas ambientales con los lentes de la economía. Ese fue el surgimiento de la economía ambiental como rama de la economía neoclásica y por extensión hegemónica en estas visiones del desarrollo. Inspirada en los primeros análisis de Pigou sobre externalidades y en la posterior crítica de Coase sobre los derechos de propiedad, desde esta visión de la economía se pretende resolver los problemas ambientales incorporando las externalidades y los servicios ambientales en un cálculo monetario de costo-beneficio.

Siendo un apéndice o una rama de la economía neoclásica, desde esta óptica, el mercado funciona como el mejor mecanismo para equilibrar y optimizar la economía, siempre y cuando se cumplan los supuestos requeridos o bien cuando se corrijan las fallas de mercado. Es decir que como el mecanismo de mercado es el mejor asignador de recursos, para la sociedad es necesario que todo bien y servicio sea incluido en ese mecanismo. Allí entraría entonces la valoración de bienes y servicios ecosistémicos, así como también la internalización de las externalidades.

Pero allí aparecen ciertas limitaciones que no son pequeños detalles. En primer lugar, no solamente no todos los bienes y servicios ecosistémicos poseen un precio de mercado, sino que además tampoco es clara la asignación de sus derechos de propiedad. La economía ambiental, entonces, propone como solución establecer derechos de propiedad claros y

crear mercados para ellos. Así, los recursos agua, aire y suelo, los servicios prestados por bosques, manglares, océanos y otros ecosistemas, los minerales e incluso la propia contaminación pasarían a ser escrutados por distintas formas de evaluación crematística, que permitirán asignarles un valor monetario, dando a las empresas y a los consumidores la posibilidad de comprar y vender, confiando en que las mismas leyes de la oferta y la demanda, y el sistema de precios, actuarán para mantener el equilibrio planetario.

Desde este posicionamiento se argumenta que el deterioro de los recursos naturales se da, justamente, porque la gran mayoría de los bienes y servicios que presta la naturaleza son gratuitos. Incluso hasta la propia Sociedad Norteamericana de Ecología manifestó en 1997 la importancia de que los servicios ambientales coticen en los mercados formales. Argumentaban que, de esta manera, se permitiría generar recursos económicos y obtener, a través de los precios, un indicador de su disponibilidad o condición (Daily *et al.*, 1997). En el mismo sentido, gran parte de los programas de conservación ambiental que funcionan a nivel local, regional y hasta global utilizan esta misma metodología.

Con esta visión crematística y mercadocéntrica de la economía no se puede esperar otra cosa de la idea de desarrollo que trae consigo. En ese sentido no hay cambio paradigmático posible. No hay opción para que los objetivos de crecimiento económico queden supeditados a los de sustentabilidad, ni mucho menos a los de sustentabilidad con equidad.

Dentro del amplio campo de escuelas de la economía, la economía ecológica se ha presentado como una de las principales cuestionadoras no solo de la economía ambiental, sino también de la noción de desarrollo, que, como decíamos al comienzo, lleva implícita cada definición de economía.

Se podría escribir una extensa cronología sobre la economía ecológica para dar cuenta de sus orígenes y sus antiguos precursores. A los fines del presente artículo, reconocemos apenas uno de sus hitos fundantes en los primeros cuestionamientos de Nicholas Georgescu-Roegen a la economía neoclásica de aquel entonces.

Casi un año antes de que el informe de Meadows viniera a patear el tablero, el economista rumano Georgescu-Roegen cuestionaba la propia función de producción neoclásica como prototipo de la forma en que los economistas veían un modelo matemático demasiado alejado de la realidad (1971). “Una cocina sin ingredientes ni desechos”, metafóricamente al referirse a la función de producción (Daly, 1997: 261). Lo que proponía Georgescu-Roegen, en cambio, era incorporar el análisis físico y las leyes de la termodinámica. Originalmente, utilizó la expresión bioeconomía (la economía ecológica como denominación llegaría a utilizarse casi una década después) para denominar a esta nueva forma de vincular el análisis de las leyes de la termodinámica y del proceso económico.² La idea central era entender que el circuito económico no es apenas un mecanismo cíclico que se da en el vacío, sino que es un proceso que transforma materiales y degrada la energía, y que se da

² Hoy, lamentablemente, se utiliza la expresión de bioeconomía para denominar a un sector o a una alternativa que pretende obtener las mayores rentabilidades a partir de la utilización de distintos recursos biológicos renovables, como bioplásticos, biocombustibles, biofertilizantes y bioenergía. Nada tiene que ver con aquella idea que sembrara Georgescu-Roegen con el mismo nombre.

D

en un planeta finito en recursos, donde la dirección de los procesos resulta irreversible. Por lo tanto, el análisis monetario de la economía convencional no podía tomarse como único criterio de valoración (1976).

Algunos años después de la crítica de Georgescu-Roegen se abriría un amplio campo que adoptaría la denominación de economía ecológica, retomando no solo sus ideas sino también rescatando diversas lecturas precedentes que también intentaban vincular el análisis económico con el biofísico o ecológico y que habían sido descartadas por los economistas de la época. En ese sentido, la economía ecológica resultó clave también para una revisión de la historia del pensamiento económico.

Al tener en cuenta que el proceso económico se da al interior de un soporte biofísico, finito tanto en materia como en energía, queda en evidencia la necesidad de anteponer otros criterios en el análisis antes que el de la rentabilidad monetaria. Por eso, la economía ecológica también ha sido clave en la discusión sobre el desarrollo y la sustentabilidad.

Si para la economía ambiental el capital natural –definido por Costanza y Daly como todo *stock* de activos naturales que genera un flujo de bienes y servicios útiles o renta natural a lo largo del tiempo (1992)– puede ser sustituido por el capital construido (o capital de origen humano), la sustentabilidad será entendida como la conservación de esa sumatoria, denominada capital total (Pearce y Turner, 1999). Pero dado que en la naturaleza los procesos no son siempre reversibles, esa sustitución no siempre es posible. Por eso, el criterio de sustentabilidad de la economía ambiental es de una sustentabilidad débil.

La economía ecológica, por su parte, debate si el objetivo debería ser mantener intacto ese capital natural o protegerlo y adecuarlo a ciertas necesidades humanas. Esa es la discusión entre un criterio de sustentabilidad fuerte o uno súper fuerte, uno antropocéntrico o uno biocéntrico, lo que da cuenta de que la economía ecológica alberga una interesante heterogeneidad en lo que a posiciones sobre el desarrollo se refiere.

En ese sentido se pueden mencionar diversas propuestas surgidas al interior de la economía ecológica que han resultado sumamente influyentes en distintos espacios de discusión sobre desarrollo y ambiente. Herman Daly, por ejemplo, sugirió la idea de transitar hacia una economía de estado estacionario. Su propuesta surgió en las discusiones ya mencionadas de comienzos de la década del setenta, aunque se puede reconocer la influencia de antiguos pensadores de la economía como John Stuart Mill. La idea de una economía de estado estacionario se define como “una economía con tasas de población y capital disponible constantes, sostenida por una tasa baja de flujo metabólico que se mantiene dentro de los límites de las capacidades regenerativas y asimilativas del ecosistema” (Daly, 2008: 46), y estaba pensada como una idea transicional, a partir de la cual la humanidad pudiera llegar de forma ordenada a ese estado estacionario antes de verse finalmente forzada a ello. Si bien es susceptible de ser criticada por su rasgo malthusiano (señalaba explícitamente la necesidad de estabilizar la población), también resulta destacable la idea de limitar la actividad económica dentro de ciertas “condiciones físicas de equilibrio ecológico que deben ser impuestas al mercado en términos de agregados cuantitativos de

orden físico” (1991: 69), así como también su explícita oposición a la idea del crecimiento como solución a la pobreza (1974).

El propio Daly reconocía que su modelo era en cierta forma conservador, dado que estaba construido a partir de las instituciones de propiedad privada existentes y el sistema de precios (ibídem: 363). Pero más allá de esto, se le ha hecho una crítica fundamental, y es que si bien el cuestionamiento al esquema del crecimiento desde el punto de vista de la capacidad de carga del planeta es válido, un estado estacionario de la economía con los niveles de degradación existentes resultaría sin dudas insuficiente. A eso apuntaban más bien las ideas del ecólogo Howard T. Odum. Uno de sus últimos trabajos publicados junto con Elizabeth C. Odum se tituló *A prosperous way down (Un descenso próspero)*. Allí se intentaba demostrar la necesidad no solamente de no crecer, sino de disminuir de forma organizada el consumo energético y de recursos materiales (Odum y Odum, 2001).

Si bien los trabajos de Odum han sido de gran impacto en el campo científico de la ecología, esa misma idea sería tomada por la corriente del decrecimiento, liderada por Serge Latouche y otros académicos con cierta relevancia en Europa.

Dentro del amplio campo de la economía ecológica se destaca también la vertiente de un marxismo ecológico, con autores como James O'Connor, John Bellamy Foster o Elmar Altvater, entre otros. Allí se propone la alternativa de un ecosocialismo, como lo sugiere el “Manifiesto ecosocialista” redactado por Joel Kovel y Michael Löwy (2001).

En Latinoamérica podemos pensar por qué el legado que dejó aquel pionero grupo de la Fundación Bariloche se encuentra vigente en economistas del desarrollismo de la periferia, estructuralistas y cepalinos o de la corriente de la dependencia. Pero, por otro lado, está el pensamiento posdesarrollista o decolonial, que ha tomado protagonismo en estos últimos años. Y aunque la crítica de esta escuela no se reduce a lo económico o a lo ambiental, sino que abarca toda la heterarquía de poderes que establece el patrón moderno/occidental/capitalista (Quijano, 2007), reconoce explícitamente la importancia de la economía ecológica en su rol precursor en la discusión del desarrollo (Escobar, 2011). Enrique Leff destaca, en una reciente y valiosa publicación compilada por Walter Pengué y editada por la UNGS sobre el pensamiento ambiental latinoamericano, la importancia del surgimiento de una epistemología propia y desde el sur. Leff sostiene lo siguiente:

El pensamiento ambiental latinoamericano ha develado así el ambiente y descubre que no es el punto de unión ni el plasma articulador de las disciplinas fragmentadas y centradas en sus objetos de conocimiento, que no se reduce a una simple dimensión ambiental, que siguiendo los enfoques vectoriales, factoriales, ecológicos y cibernéticos podría internalizarse dentro de los enfoques sistémicos y las prácticas de planificación dentro de los paradigmas establecidos de conocimiento o servir como hilo unificador capaz de tejer la transversalidad de “lo ambiental” a través del cuerpo disgregado del conocimiento (2017: 151).

El mismo autor, además, plantea desde hace tiempo la necesidad de construir otra racionalidad productiva, una racionalidad ambiental “construida por la articulación de pro-

D

cesos ecológicos, tecnológicos y culturales –con su expresión en diferentes espacialidades y temporalidades–, así como los principios de diversidad cultural y de equidad social” (2004: 224). En ese sentido, sostiene que la economía ecológica estaría proponiendo una norma a la racionalidad formal del capital (ibídem: 189).

Las ideas del pensamiento decolonial y la visión del *sumak kawsay* o buen vivir que han logrado amplia difusión en los últimos años están enteramente vinculadas a estos aportes. En este sentido, la economía ecológica no solo es una crítica a la economía ambiental, sino también al modelo positivista de ciencia y desarrollo, ya que da lugar para considerar otros lenguajes de valoración, otras formas de pensamiento, otras alternativas de desarrollo.

A modo de cierre

Habiendo repasado un breve derrotero de las discusiones sobre desarrollo, ambiente y economía, podríamos dar respuestas más claras al motivo por el cual luego de varias cumbres de la Tierra y de diversas reuniones globales en torno a la problemática ambiental, con tantos recursos invertidos en tecnologías limpias y en saneamientos, la situación ecológica global sigue sin mejorar. La idea de desarrollo adjetivado es definida por Serge Latouche de la siguiente manera:

Una empresa que pretende transformar en mercancía la relación de los hombres entre ellos y con la naturaleza. [Una empresa que] trata de explotar, de ponerle un valor, de sacar ganancias de los recursos naturales y humanos. Una empresa agresiva con la naturaleza y con los pueblos, que es, de igual modo que la colonización que la precede y la globalización que la sigue, una obra a la vez económica y militar de dominación y conquista. [De ahí que] lo queramos o no, no podemos hacer que el desarrollo sea diferente de lo que ha sido, [esto es] la occidentalización del mundo (Latouche, 2007: 22, citado en Gómez Contreras, 2014).

Esto significa, como lo dijimos al comienzo, que la visión preponderante del desarrollo lleva implícita una visión de la economía que tiene como único objetivo la reproducción ampliada del capital, más allá de todo criterio de conservación de la naturaleza y de los derechos de los habitantes, que precisamos su conservación y cuidado. Y en esa ambición de crecimiento económico permanente, el criterio económico crematístico será el que tome las riendas de toda discusión.

En este sentido podemos dar respuesta al interrogante planteado al comienzo: ¿cómo es que luego de tantas cumbres globales, de tantos esfuerzos a nivel local y regional, de tantos avances en los métodos de monitoreo y control y de tantos paneles de expertos estemos cada vez más lejos de controlar la grave situación de crisis ecológica que atraviesa el planeta? Efectivamente, hay decisiones que resultan más prioritarias y van en el sentido contrario. En este escenario resulta evidente que todo esfuerzo bienintencionado de regular la agenda global o local en pos de la conservación del planeta quedará supeditado a lo que otras decisiones tomadas por organismos de carácter supranacional o internacional, como

la OMC, el FMI, el G20, el GATT o el WB, resuelvan. Todos ellos, organismos que incluso con menor legitimidad y representatividad tienen mucha mayor repercusión en las agendas políticas locales y globales. En definitiva, la economía sigue condenando el desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Costanza, R. y Daly, H. (1992). “Natural Capital and Sustainable Development”, en *Conservation Biology*, nº 6, pp. 37-46.
- Daily, G. *et al.* (1997). “Ecosystem Services: Benefits Supplied to Human Societies by Natural Ecosystems”, en *Issues in Ecology*, nº 2, primavera.
- Daly, H. (2008). “Una economía de estado estacionario. Estancamiento económico y economía de estado estacionario no significan lo mismo; nos enfrentamos a dos alternativas muy distintas”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 117, pp. 43-55.
- (1997). “Georgescu-Roegen versus Solow/Stiglitz”, en *Ecological Economics*, nº 22, pp. 261-266.
- (1991). *Steady-state economics*. Washington: Island Press.
- (1974). “La economía del estado estacionario”, en *Demografía y Economía*, VIII: 3, pp. 357-365.
- Escobar, A. (2011). “Ecología política de la globalidad y la diferencia”, en Alimonda, H. (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- (1999). “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”, en *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología moderna*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, pp. 75-96.
- Estenssoro, F. (2015). “El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina”, en *Universum*, vol. 30, nº 1, pp. 81-99. Talca, Chile: Universidad de Talca.
- Georgescu-Roegen, N. (1976). *Energy and economic myths. Institutional and analytical essays*. Oxford: Pergamon press.
- (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gómez Contreras, J. (2014). “Del desarrollo sostenible a la sustentabilidad ambiental”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol. XXII, nº 1, enero-junio, pp. 115-136. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Herrera, A. *et al.* (2004). *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años después*. Segunda edición. Ottawa, Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED América Latina.
- Kovel, J. y Löwy, M. (2002). “Ecosocialism Manifesto”. Disponible en: environment-ecology.com/political-ecology/436-an-ecosocialist-manifesto.html.
- Latouche, S. (2008). *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria.

- (2007). *Sobrevivir al desarrollo*. Barcelona: Icaria.
- Leff, E. (2017). “Pensamiento ambiental latinoamericano: patrimonio de un saber para la sustentabilidad”, en Pengue, W. (comp.), *El pensamiento ambiental del sur. Complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*. Los Polvorines: UNGS.
- (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- Martínez Alier, J. (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Montevideo: Icaria/Nordan comunidad.
- Meadows, D. et al. (1972). *The limits to growth. A report for the Club of Rome’s project on the predicament of mankind*. Nueva York: Potomac Associates Book, Universe Book.
- Odum, H. y Odum, E. (2001). *A prosperous way down: principles and policies*. Colorado: University press of Colorado.
- OMS (2017). *Guías para la calidad del agua potable*. Ginebra: OMS ediciones.
- Oteiza, E. (2004). “El modelo mundial latinoamericano: *scriptum-post scriptum*”, en Herrera, A. et al., *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano. 30 años después*. Segunda edición. Ottawa, Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED América Latina.
- Pearce, D. y Turner, R. (1999). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Pengue, W. (2017). “Hacia el pensamiento ambiental del sur. Recursos naturales, desarrollo y reflexiones sobre una región estratégica”, en Pengue, W. (comp.), *El pensamiento ambiental del sur. Complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*. Los Polvorines: UNGS.
- PNUMA (2012). “Perspectivas del medio ambiente mundial. Medio ambiente para el futuro que queremos”. Disponible en: cbd.int/doc/meetings/nr/rw5nr-la-01/other/rw5nr-la-01-pnuma-es.pdf.
- Quijano, A. (2007). “¿Sistemas alternativos de producción?”, en Coraggio, J. L. (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira-UNGS.
- Sachs, I. (1974). “Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina”, en *Estudios Internacionales*, año 7, n° 25 (enero-marzo), pp. 57-77.
- WCED (1987). *World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Nueva York: Oxford University Press.

El ingreso básico universal

Propuestas y estudios recientes de los organismos internacionales. Reflexiones y estimación de su factibilidad a partir del contexto del sistema de seguridad social y de la estructura productiva y tributaria de la República Argentina

*Nicolás Dinerstein**

Resumen

Es notoria la aparición en los últimos años de una serie de trabajos sobre el ingreso básico universal (IBU) en la producción de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este trabajo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, analizar las discusiones sobre el IBU que se desarrollan en los organismos internacionales mencionados. Luego, a partir de una estimación propia y tomando como modelo la realizada por Gutiérrez Lara (2018) para México, analizar la factibilidad de la medida en la Argentina.

Con respecto a los resultados, las estimaciones marcan que sería factible otorgar un IBU a la población de entre 15 y 64 años del nivel de la canasta básica alimentaria si se lleva la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas a niveles similares a los de los países desarrollados.

Introducción

Es notoria la publicación en los últimos años de una serie de trabajos sobre el IBU. Las discusiones respecto a sus posibles implementaciones y la modelización sobre su costo fiscal y sus impactos socioeconómicos han ocupado un lugar central en la producción reciente de organismos internacionales como la CEPAL, el FMI, el Banco Mundial y la OIT.

* Licenciado en Economía Política por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

D

En la Argentina, a pesar de que Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito han trabajado –desde el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)– extensamente durante la década del noventa sobre las características que debería tener una política de este tipo, no abundan en la actualidad los estudios que se ocupen de la factibilidad de esta política partiendo del contexto económico y social del país.

La propuesta de este trabajo, por lo tanto, tiene dos objetivos principales. En primer lugar, analizar pormenorizadamente las discusiones sobre el IBU que se desarrollan en los organismos internacionales mencionados. En segundo lugar, desarrollar una serie de reflexiones sobre el IBU contemplando algunas variables de los contextos tributario, laboral, productivo y de la seguridad social de la República Argentina. Luego, a partir de una estimación propia y tomando como modelo la realizada por Gutiérrez Lara (2018) para México, se analizará la factibilidad de la medida en la Argentina planteando cuatro escenarios, los cuales divergen en el nivel asignado al beneficio monetario mensual del IBU (equivalente al salario mínimo, a medio salario mínimo, a la canasta básica total o a la canasta básica alimentaria del adulto equivalente).

En la segunda sección del trabajo se especificará lo que la bibliografía define como IBU, los antecedentes y los orígenes históricos de la propuesta y las características que para los autores debe tener.

En la tercera sección se presentarán los distintos estudios de los organismos internacionales sobre el IBU. En primer término, será presentado el trabajo de Gutiérrez Lara (2018) publicado por la CEPAL, en el que desarrolla los escenarios y los costos de implementación de un IBU en México. En segundo lugar, se comentará la propuesta de introducción de un IBU en la India por parte del FMI expuesta en el *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* de octubre de 2017 y en la publicación de Coady y Prady (2018) del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Asimismo, en esta sección, se hará un somero repaso de los estudios sobre la temática realizados por la OIT (2018) y el Banco Mundial.

En la cuarta sección se realizará una estimación propia de los costos del IBU para la Argentina, se relacionarán los resultados de la estimación con algunas variables del contexto económico y social actual del país y se presentará un balance del estudio.

La conclusión del trabajo, realizada desde una perspectiva de derechos, es que la posibilidad de la introducción de un IBU debe analizarse sin ingenuidades. La adopción de un IBU no es esencialmente progresiva o regresiva, sino que depende del contexto en el que se inserta y al que pretende modificar.

Con respecto a los resultados, las estimaciones marcan que sería factible otorgar un IBU a la población de entre 15 y 64 años del nivel de la canasta básica alimentaria si se lleva la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas a niveles similares a los de los países desarrollados.

El IBU o ingreso ciudadano

Cristina Klüver define el IBU como incondicional, regular, básico, individual y monetario. La autora afirma que el IBU es básico porque es un piso de ingreso garantizado al cual cada ciudadano puede adicionar otras rentas originadas en distintas fuentes. La incondicionalidad, afirma Klüver, hace referencia a que no se “exige condicionalidad alguna más allá de la ciudadanía o residencia acreditada”. La universalidad del IBU implica que todos los ciudadanos y residentes acreditados pueden acceder al beneficio. Por último, afirma que el IBU es individual, ya que el beneficiario es la persona y no el hogar o el grupo familiar (2012: 7).

Rubén Lo Vuolo, presidente de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, director del CIEPP y miembro de la Basic Income Earth Network (BIEN), afirma que “la propuesta del ingreso ciudadano (IC) o ingreso básico universal tiene como objetivo garantizar un ingreso universal e incondicional a todas las personas pero principalmente a quienes están en edad activa” (2010). El autor afirma que, para asegurar la progresividad del beneficio, el IBU debe funcionar como un crédito fiscal en el impuesto a la renta de las personas (denominado en la Argentina como impuesto a las ganancias). Por lo tanto, según el autor, la clave para la progresividad de una medida como el ingreso ciudadano es la integración del beneficio en el marco general del funcionamiento del sistema tributario. Lo Vuolo puntualiza, asimismo, que los objetivos del ingreso ciudadano son:

... elevar de forma estable y consistente los ingresos de los grupos más desaventajados y terminar con su dependencia con respecto a los programas asistenciales condicionados, eliminar las “trampas” de la pobreza, del desempleo y la informalidad que generan las condicionalidades de esos programas, incrementando los incentivos de los grupos de bajos ingresos para buscar empleo remunerado, y reorganizar el sistema tributario de modo más integrado y progresivo. Finalmente, habilitaría mayores alternativas de vida para las personas, fortaleciendo la capacidad de negociación de los trabajadores en el mercado laboral, ayudando a mejores arreglos familiares, promoviendo la vida comunitaria, estimulando la educación y la capacitación de las personas, sin afectar por ello los incentivos al trabajo (2018).

En la misma línea que el autor argentino, Van Parijs y Vanderborght afirman que el IBU es un beneficio monetario incondicional transferido a todos los individuos de una sociedad, independientemente de otras fuentes de ingreso que estos puedan tener (2017: 4). Según los autores, la instauración de un IBU es más necesaria que nunca por el incremento de la robotización ahorradora de mano de obra intensiva y el reemplazo de “*brain workers* [¿?]” por la computarización. Los autores argumentan, asimismo, que la propuesta de un IBU se remonta a la propuesta de Tomas Paine, expuesta en su panfleto “Agrarian Justice”, de 1796. Allí, Paine proponía “crear un fondo nacional para pagarle a cada persona que superase la edad de veintiún años la suma de quince libras esterlinas, y la suma de diez libras esterlinas a la población que superase la edad de cincuenta años” (ibídem: 70).

D

En el mismo sentido, Tcherneva (2003: 4) afirma que las políticas denominadas como de IBU tienen el objetivo común de lograr una garantía por parte del Estado de que los ingresos de los ciudadanos no caerán por debajo del nivel necesario para satisfacer un cierto nivel de necesidades básicas. Por su parte, John Kay señala que las discusiones sobre el ingreso básico ciudadano tienen un antecedente en la propuesta del economista norteamericano James Tobin. Según Kay, la propuesta del IBU de Tobin puede resumirse de la siguiente manera: $t = x + 25$, donde t es el impuesto promedio (como porcentaje del PBI) necesario para financiar x , el IBU (como un porcentaje de la renta per cápita) (Kay, 2017).

Kay argumenta que la ecuación de Tobin se basa en que “el ingreso básico debe ser financiado con impuestos a largo plazo, mientras que el 25% es la cifra aproximada de la proporción del PBI requerido para financiar el gasto público no relacionado con el ingreso básico universal (salud, educación, administración pública, deuda, gasto militar y gastos de policía, etcétera)” (idem).

Alberto Barbeito, colega de Lo Vuolo en el CIEPP, afirma que el funcionamiento óptimo de la política del IBU requiere la formalización –“blanqueo”– de todas las fuentes de ingreso de las personas y, mediante la imposición directa sobre todos los flujos de ingresos, la definición con claridad de los contribuyentes netos y de los beneficiarios netos, segmentando las unidades de valuación fiscal mediante el punto de indiferencia tributaria (PIT) (1995). El IBU, según este autor, debe ser el único crédito fiscal posible luego de eliminar todas las otras deducciones existentes en relación con el impuesto a las ganancias. El PIT, desarrolla Barbeito, es el nivel de ingreso en el cual un individuo no es beneficiario neto ni contribuyente neto del sistema integrado de transferencias fiscales, ya que tiene un “saldo nulo entre los beneficios monetarios que percibe por el IBU y los impuestos que paga sobre sus ingresos” (ibídem: 39). Esto, señala el autor argentino, sucede cuando el ciudadano paga como impuesto a las ganancias un monto equivalente al IBU. Barbeito sostiene que la progresividad del impuesto a las ganancias puede asegurarse mediante una tasa tributaria marginal uniforme, lo que no significa una tasa efectiva uniforme por la acción del IBU como “crédito fiscal reembolsable de monto fijo” (ibídem: 210).

Autores como Míguez y Stulwark, por su parte, afirman que la propuesta de un ingreso ciudadano universal garantizado fue formulada, asimismo, por los teóricos del capitalismo cognitivo. Según esta corriente de pensamiento, hay un desacople entre el tiempo de producción y el tiempo de trabajo, ya que la cooperación productiva se realiza más allá de los límites tradicionales impuestos dentro de la fábrica (Virno, 2003, citado en Míguez y Stulwark, 2012). Esta cuestión, para el capitalismo cognitivo, justificaría la introducción de un IBU.

FitzRoy y Jin advierten que el IBU constituye, en algunos casos, una propuesta de la derecha libertaria para reemplazar todas las prestaciones de la seguridad social de los Estados de bienestar por un ingreso básico. En contraposición, los autores defienden la implementación de un IBU no sustitutivo de las prestaciones de la seguridad social y la combinación del IBU con una política de *job guarantee* por parte de los gobiernos locales (2017).

Kleinknecht *et al.* se oponen a la política del IBU al calificar esta prestación como ineficiente. Según el economista oriundo de los Países Bajos y sus colaboradores, el IBU debería ser financiado con un crecimiento de los impuestos, lo que generaría una presión tributaria que, en el marco de la competitividad internacional capitalista, ocasionaría una desventaja insalvable para las exportaciones de la industria extractiva de los Países Bajos. Asimismo, detallan que el IBU desvincula los beneficios de la seguridad social del ciclo económico e impide así que estos actúen como estabilizadores automáticos, a la manera de los tradicionales seguros de desempleo (2016).

Es notoria la discrepancia de las visiones de los autores sobre lo que implicaría, para el funcionamiento de la economía y la sociedad, la implementación de un IBU. A continuación comenzaremos a analizar las visiones de los organismos internacionales sobre el tema.

Los estudios de los organismos internacionales. Los trabajos publicados en la CEPAL, el FMI, la OIT y el Banco Mundial

La CEPAL vincula el auge de las propuestas del IBU con las discusiones sobre el futuro del trabajo. Señala que las nuevas formas de empleo no estandarizables, a menudo relacionadas con la precarización laboral, han llevado a distintos autores a postular que estas relaciones laborales conllevan la necesidad de readecuar las instituciones de protección social. En este contexto, han recobrado fuerza los debates en torno a la introducción de un IBU como una “medida que puede complementar y fortalecer sistemas de protección social considerados insuficientes para hacer frente a las nuevas dinámicas del mundo laboral” (2017).

Es oportuno resaltar que, recientemente, la sede subregional de la CEPAL en México ha publicado el trabajo de Gutiérrez Lara titulado *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*. Este autor calcula los costos de instaurar el IBU de acuerdo con distintos escenarios, según diversos valores del ingreso ciudadano universal: la línea de bienestar mínima urbana (LBMU),¹ la línea de bienestar urbana-línea de pobreza por ingresos (LBU),² el salario mínimo garantizado (SMG) y medio salario mínimo garantizado (medio SMG) (2018: 31). Gutiérrez Lara afirma que, por restricciones de financiamiento, no es posible la aplicación inmediatamente universal del beneficio. Por estas razones, evalúa el costo de instaurar el IBU para determinados grupos de edad. Calcula que implementar un IBU para los 123.518.270 ciudadanos mexicanos implicaría un costo del 10,1% del PIB si el monto individual equivale a la LBMU; del 19,9% del PIB si es igual a la LBU; del 17% del PIB si equivale al SMG, y del 8,5% del PIB si equivale al medio SMG. En caso de otorgar la prestación únicamente a las personas de entre 15 y 59 años, el costo en términos del PIB ascendería al 6,3% si el monto equivale a la LBMU, al 12,5% si equivale a la LBU, al 10,6% si equivale al SMG, y al 5,3% si equivale a medio SMG.

¹ Equivalente a los ingresos necesarios para adquirir la canasta básica alimentaria.

² Equivalente al costo de la canasta alimentaria y no alimentaria.

D

En el *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* de octubre de 2017, el FMI desarrolla tres ejes específicos vinculados con el impuesto a los altos ingresos, el establecimiento de un IBU y el gasto público en salud y educación. El IBU, afirma el Fondo, también encuentra apoyo por ser una medida que permitiría garantizar un cierto nivel de ingreso en un contexto de aumento de la incertidumbre en el mantenimiento de los niveles de empleo a causa de la automatización. Asimismo, asevera que es imprescindible que la aplicación de este beneficio no conspira con la sostenibilidad fiscal de la economía, y que, por lo tanto, la aplicación de un IBU debe financiarse con un incremento de los impuestos o con una reducción del gasto público, eliminando, por ejemplo, el gasto en subsidios económicos.

En la publicación mencionada, el Fondo argumenta que el costo de implementación de un IBU depende del nivel que se elija para el beneficio. Para el organismo, en caso de seleccionarse un beneficio equivalente al 25% de los ingresos medianos, el IBU traería aparejado un costo del 6 al 7% del PIB para las economías avanzadas y del 3 al 4% del PIB para las economías en desarrollo.³ Los resultados que se obtienen en materia de desigualdad en el promedio para todos los países, según el FMI, equivalen a una reducción de 5 puntos porcentuales en el índice de GINI.

El FMI, además de lo comentado recién, publicó en julio de 2018 un documento de trabajo del Departamento de Asuntos Fiscales titulado *Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India* (2018). Los autores de este documento, David Coady⁴ y Delphine Prady,⁵ discuten los argumentos para la adopción de un IBU realizando un ejercicio de simulación para la India, e ilustran con este caso los *trade off* que pueden experimentar en la implementación de un IBU las economías en desarrollo. El documento indaga, en primer lugar, sobre los efectos de reemplazar el Public Distribution System (PDS)⁶ de la India por la introducción de un IBU. En segunda instancia, los autores estudian los efectos de reemplazar los subsidios energéticos para financiar el IBU. En ambos escenarios, los autores remarcan que las estimaciones tienen un efecto fiscal neutro.

El Banco Mundial afirma que en las economías avanzadas las políticas de la asistencia social tienen una baja aceptación por parte del universo de los posibles beneficiarios. Esta institución asegura que, por ejemplo, en la Unión Europea solo son demandados el 60% de los beneficios sociales, y que este hecho obedece a la falta de conocimiento sobre los beneficios, al estigma relacionado con la asistencia social, a los obstáculos propios de

³ Según los cálculos del FMI, los costos de la implementación de un IBU, de un nivel equivalente al 25% de la mediana del ingreso individual de mercado, en términos del PIB son en Brasil del 4,6%, en Egipto, del 3,5%, en Francia, del 6,8%, en México, del 3,7%, en Polonia, del 4,9%, en Sudáfrica, del 2,3%, en el Reino Unido, del 6,7%, y en los Estados Unidos, del 6,4%.

⁴ Deputy Division Chief of the Expenditure Policy Division at the Fiscal Affairs Department (FAD) of the IMF.

⁵ Conseillère en charge de l'économie de l'emploi, des affaires européennes et internationales chez cabinet du Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social (Francia).

⁶ El Public Distribution System (PDS), cuyos antecedentes se remontan a inicios de la década de 1960, en la actualidad, luego de la promulgación de la National Food Security Act (NFSA), constituye un sistema por medio del cual los gobiernos estatales de la India, después de las directrices fijadas por el gobierno nacional, seleccionan a los beneficiarios y les suministran por medio de tarjetas de racionamiento una cantidad limitada de trigo, arroz, azúcar y queroseno a precios subsidiados.

la administración burocrática y a los costos de oportunidad de acceder a los beneficios (2018: 99). El organismo, a su vez, puntualiza que cuando la privación es generalizada puede ser erróneo condicionar el otorgamiento de los beneficios sociales a medidas puntuales de pobreza y/o criterios de elegibilidad.

Para el Banco Mundial, el desarrollo de políticas universales es deseable, aunque manifiesta que existen desafíos técnicos, presupuestarios y políticos. En este sentido, esboza que la propuesta de un IBU es de las medidas políticas más debatidas en la actualidad. Desde el organismo se afirma que la implementación de un IBU puede reducir la fragmentación de la asistencia social expresada en un cúmulo de programas. El Banco Mundial rescata un estudio realizado por Browne *et al.* (2017) en el que se estiman los costos fiscales de otorgar un IBU para las personas menores a la edad legal de jubilación en Finlandia, Francia, Italia y el Reino Unido.⁷

Los resultados de ese estudio muestran que el costo adicional de un IBU varía significativamente: un 13,8% del PIB en Finlandia, un 10,1% en Francia, un 8,9% en el Reino Unido y un 3,3% en Italia. No obstante, el organismo afirma que para cubrir los costos adicionales se contempló gravar las transferencias del IBU junto con otros ingresos y derogar las desgravaciones fiscales existentes. Según el Banco Mundial, en Finlandia e Italia las medidas fueron más que adecuadas para cubrir los costos adicionales de un IBU, en Francia esos ingresos tributarios casi compensaron el costo de un IBU, mientras que en el Reino Unido las fuentes de financiamiento reseñadas no alcanzaron a cubrir el costo del IBU (Banco Mundial, 2018: 101).

La OIT, por su parte, se interroga sobre si el IBU es una herramienta para lograr un mayor nivel de justicia social o si es una estrategia para dismantelar los sistemas de seguridad social. Sostiene que algunas propuestas del IBU respetan los principios de la organización tripartita en lo que respecta a los pisos de protección social de 2012 (nº 202),⁸ y otras, de índole neoliberal, van en contra de los lineamientos de la OIT, ya que su introducción generaría una pérdida de bienestar para los hogares de menores recursos. Afirma también que algunos autores defienden el IBU como una política más efectiva para disminuir la pobreza y la desigualdad y para hacer frente al “desempleo tecnológico”.

Otros autores, de acuerdo con el ente tripartito internacional de sindicatos, gobiernos y empresarios, desarrollan que el IBU puede ser una buena medida para remunerar el trabajo doméstico no reconocido con ingresos de mercado, que reduce los costos de la administración burocrática presentes en los programas de transferencias condicionadas, y que incluso

⁷ En Browne *et al.* (2017: 8) se detalla que la edad legal de jubilación principal es de 65 años en Finlandia, de 65 años para los hombres y de 62 años para las mujeres en Italia, y de 62 años en Francia.

⁸ “Los pisos de protección social establecidos en la Recomendación 2012 (nº 202) incluyen una serie de principios que son altamente relevantes para guiar el debate sobre el IBU, a saber: 1) adecuación y previsibilidad de los beneficios del IBU para garantizar la seguridad de los ingresos, establecida al menos en la línea de pobreza nacional; 2) inclusión social, incluyendo a personas en la economía informal; 3) diálogo social y consulta con las partes interesadas; 4) promulgación de leyes nacionales que regulan los derechos del IBU, incluyendo indexación de beneficios; 5) coherencia con otras políticas sociales, económicas y de empleo; y 6) financiamiento sostenible y equitativo” (OIT, 2018: 9).

fortalece el poder de negociación de la clase obrera frente al capitalista (estos autores son Healy *et al.*, 2013; Hirsh, 2015; Wright, 2002 y Standing, 2013, citados en OIT, 2018).

La OIT afirma que existe un apoyo al IBU de parte de economistas neoliberales que sostienen que la aplicación de este ingreso puede limitar los complejos y modernos sistemas de seguridad social disminuyendo el gasto público de los países.⁹

En contraposición a los anteriores autores, la OIT menciona que existen posiciones que critican la capacidad del IBU para reducir la pobreza y la desigualdad; afirman que el hecho de cubrir con este beneficio a toda la población implica un costo fiscal muy alto, incluyendo a los grupos de altos ingresos, y que, en consecuencia, el monto del beneficio es insuficiente. A su vez, estos autores afirman que el seguro de desempleo funciona como un estabilizador macroeconómico automático mucho más eficiente que el IBU (estos autores son Hirsh, 2015; Vandembroucke, 2017; Macdonald, 2016; Piachaud, 2016; OECD, 2017 y Browne e Immervoll, 2017, citados en OIT, 2018).

La OIT afirma que desde el movimiento obrero organizado (*trade unions*) se ha manifestado la preocupación de que el IBU pueda ser utilizado como una estrategia para dismantelar las conquistas de los trabajadores en los sistemas de seguridad social y que estas prestaciones universales puedan actuar como un subsidio indirecto a los empresarios al reducir la responsabilidad de estos en cuanto a pagar salarios que satisfagan las necesidades de los trabajadores y sus familias. Desde los sindicatos, asimismo, se advierte que la discusión en torno al IBU desvía la atención de los problemas relacionados con los derechos de los trabajadores y la regulación laboral y productiva (2018: 2). Además, afirma la OIT, las posturas críticas muestran la preocupación de que la instauración de un IBU pueda servir de justificación para la privatización de los sistemas de seguridad social y de los servicios públicos. Otra de las preocupaciones es que el IBU otorgue un monto uniforme sin contemplar las necesidades diferenciales de los adultos mayores o de las personas con discapacidad.

La OIT, luego de reseñar las posturas que defienden y critican la política del IBU, se ocupa de indagar sobre los posibles impactos que la implementación de un IBU podría tener en la pobreza y la desigualdad, el crecimiento económico, la inflación, los niveles de empleo y la igualdad de género.

Señala que los impactos que un IBU puede tener en la pobreza varían dependiendo del nivel del beneficio y de la fuente de financiamiento. La institución argumenta que, en teoría, una transferencia universal situada en el nivel de la línea de pobreza acabaría con la pobreza absoluta, siempre que la prestación no se financie con un incremento de los impuestos pagados por los hogares de más bajos recursos.

En materia de crecimiento económico, la OIT señala que algunos estudios –como el de Nikiforos *et al.* (2017) del Levy Institute– afirman que si se otorgase en los Estados Unidos la suma de 1.000 dólares mensuales para todos los adultos, la economía del país se expandiría un 12,56% en ocho años (de no financiarse el IBU con impuestos a los hogares).

⁹ Esta propuesta data de los años sesenta, cuando en los Estados Unidos el economista de la Universidad de Chicago Milton Friedman propuso, en 1962, la implementación de un ingreso mínimo garantizado mediante el establecimiento de un impuesto negativo a la renta.

La OIT señala que las diferencias entre este estudio y los resultados hallados por el FMI en el *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* de octubre de 2017 –comentado previamente– que no contemplan un impacto significativo sobre el crecimiento económico se deben al costo fiscal neutro que asumen como condición en el Fondo y a los supuestos keynesianos de Nikiforos *et al.* (*idem*).

Con respecto a los impactos en la inflación, la OIT especifica que Minsky (2013) desarrolla que el otorgamiento de transferencias básicas universales que incrementan los ingresos sin asegurar el incremento de la oferta de bienes y servicios puede desatar presiones inflacionarias. En este sentido, la OIT recuerda que cuando la República Islámica de Irán reemplazó los subsidios al combustible por una transferencia universal a los hogares, en medio de las sanciones económicas, se generó un incremento de las presiones inflacionarias. La OIT argumenta, por lo tanto, que en economías cerradas que funcionan a plena capacidad, un incremento de la demanda adicional a causa del IBU puede conducir a un incremento en el nivel de los precios (2018: 3).

En relación con los impactos sobre el empleo, la OIT remarca que existe una controversia sobre si el otorgamiento de un IBU genera una disminución de la tasa de participación de las personas en el mercado de trabajo.¹⁰ También, según el organismo, se han mostrado discrepancias sobre el efecto que un IBU tiene en la relación salarial del empleado con el empleador. Mientras algunos autores, como Wright (2002), afirman que el otorgamiento de un IBU mejora el poder negociador del trabajador y, al tener asegurado un ingreso, evita que este sea empleado bajo malas condiciones de trabajo, otros afirman que puede originar un aumento de empleos de bajos salarios, ya que el ingreso principal estaría garantizado por el IBU. Por último, la OIT realiza un cálculo propio en 130 países sobre cuál sería el costo de otorgar un IBU equivalente a la línea de pobreza nacional (OIT, 2018: 13).

Los estudios reseñados hasta el momento no agotan todos los trabajos, en relación con la posible aplicación del IBU, que se vienen desarrollando en el ámbito de los organismos internacionales. Algunos de los estudios destacados no abordados aquí son los del Instituto Centroafricano de Estudios Fiscales para Guatemala (ICEFI, 2017) y el del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para China (UNDP, 2017). En la República Oriental del Uruguay, la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto ha realizado una serie de simulaciones para evaluar el costo de otorgar un IBU equivalente a la línea de pobreza, en el primer escenario, y a la línea de indigencia, en el segundo (AGEV–OPP, 2017).

¹⁰ La OIT señala, en este sentido, que las experiencias piloto en Canadá, la India y Namibia no revelan efectos sobre el empleo, y que en Irán muchos ciudadanos que recibieron el IBU incluso aumentaron sus horas de trabajo.

El IBU. Reflexiones desde el contexto del sistema de seguridad social y la estructura productiva y tributaria de la República Argentina

Hemos visto que existe una álgida discusión sobre el IBU a lo ancho y a lo largo del globo. Esta discusión, en parte, está motivada por las preocupaciones en torno al futuro del trabajo. En este contexto, distintos organismos —como la CEPAL, el FMI, el Banco Mundial y la OIT, entre otros— han estudiado la cuestión discutiendo las diferentes propuestas acerca del IBU y han proyectado los costos en términos del PBI y los impactos socioeconómicos de esta medida.

En esta sección analizaremos el IBU desde el contexto del sistema de la seguridad social y la estructura productiva, laboral y tributaria de la República Argentina. Intentaremos, fundamentalmente, tejer desde nuestro diagnóstico comparaciones con los trabajos de la CEPAL, el FMI y la OIT.

Las propuestas del IBU en la Argentina han sido desarrolladas preponderantemente por Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, investigadores del CIEPP y miembros de la BIEN. En la primera sección mostramos cómo explica Barbeito el funcionamiento óptimo del IBU integrando el beneficio como único crédito fiscal para el cobro del impuesto a las ganancias (1995). Mostramos, asimismo, que afirma que el impuesto sobre los ingresos tiene una progresividad tal que, aunque todos los contribuyentes se enfrenten a la misma tasa impositiva nominal, el funcionamiento del IBU como crédito fiscal implica que cada contribuyente enfrente una tasa impositiva efectiva diferente de acuerdo con sus ingresos prefiscales. En primer lugar, y más allá del IBU, nos parece que este mecanismo de que todos los contribuyentes paguen una misma tasa impositiva nominal no es el más adecuado para lograr la mayor eficiencia en la progresividad del impuesto a las ganancias. Una tasa impositiva nominal demasiado alta sobre todos los contribuyentes gravaría de un modo demasiado elevado a determinados grupos de la población que no tienen altas rentas, por más que la tasa tributaria efectiva siempre sea mayor para los grupos de más altos ingresos. En contraste, una tasa tributaria marginal uniforme demasiado baja para preservar la situación de las personas con ingresos algo superiores al IBU llevaría a un gravamen demasiado bajo para los grupos de altos ingresos.

En síntesis, nos parece que la propuesta de Barbeito,¹¹ aunque tiene el mérito de esclarecer los “puntos ciegos fiscales” estableciendo con la tasa tributaria nominal y el IBU como crédito fiscal el punto de indiferencia tributaria a los beneficiarios netos y a los contribuyentes netos, brinda poco margen para el manejo de la política fiscal en relación con el impuesto a las ganancias. Esta cuestión se ahonda al repasar con Piketty que las tasas

¹¹ Resulta imposible no remarcar que el punto más controversial del estudio de Barbeito es el planteo de la eliminación progresiva de las contribuciones patronales: “De esta forma se tendería progresivamente a eliminar las contribuciones patronales sobre los salarios, pudiendo prever la incorporación parcial de las mismas como impuesto personal” (1995: 209-210). Debe recordarse que las contribuciones patronales fueron eliminadas por la dictadura cívico militar en 1980 y reinstauradas progresivamente por el gobierno radical de Alfonsín a partir de 1984 (Arza, 2010: 268).

tributarias marginales sobre los ingresos más altos han llegado en Francia en 1925 hasta el 75%, a más del 90% en Inglaterra entre 1940 y 1970, y a más del 60% en Francia entre 1950 y 1980 (2014: 366).

Asimismo, es importante señalar que si bien es cierto que, de acuerdo con las Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe, la recaudación por el impuesto a las ganancias ha venido incrementándose en la Argentina –ya que representaba en términos del PIB en el promedio de 1980-1989 el 0,8%, en 1990-1999, el 2,1%, y pasó en 2000-2009 al 4,3%, y en 2010-2016, al 5,5%–, aún se encuentra lejos de la recaudación de los países desarrollados (OECD, 2018: 123). Mientras que en la Argentina, en el año 2015, la recaudación por el impuesto a las ganancias a las personas fue del 3,2% en términos del PIB, los países de la OCDE recaudaban en promedio el 8,4%, y los primeros 15 países miembros de la Unión Europea recaudaban el 10%. Otra de las cuestiones en las que debe puntualizarse es la diferente composición en la recaudación del impuesto a las ganancias en nuestro país según se grave a las personas físicas o a las jurídicas. Mientras que en América Latina el 35% del impuesto a las ganancias es recaudado por imposición a la renta de las personas físicas, en los países desarrollados más del 70% de lo recaudado por este impuesto corresponde a imposiciones sobre la renta personal (López Accotto *et al.*, 2017).¹²

De modificarse la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas y llevar a la Argentina a los parámetros promedio presentados por los países desarrollados, podría obtenerse, a lo sumo, entre el 5,2 y el 6,8%¹³ de incremento en la recaudación respecto del PIB, lo que podría utilizarse para financiar un IBU.

Por otro lado, haciendo un ejercicio similar al que hizo Gutiérrez Lara para México, un trabajo publicado por la CEPAL en 2018, podemos estimar el costo en términos del PIB de una prestación que ascienda al salario mínimo, a medio salario mínimo, a la canasta básica total o a la canasta básica alimentaria¹⁴ para las personas de más de 14 años y de menos de 65 años. Para realizar estos cálculos, necesitamos el dato del salario mínimo promedio de 2017, de la canasta básica total promedio de 2017, de la canasta básica alimentaria promedio de 2017, las proyecciones de la población de más de 14 años y de menos de 65 años para el 2017, y el PIB de 2017. Podemos ver los resultados en la siguiente tabla.

¹² En las Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe, la distancia entre la imposición a la renta personal y la imposición a las corporaciones en América Latina y en los países desarrollados es también notoria. La imposición sobre la renta personal sobre el total del impuesto a los ingresos es en la Argentina, Brasil y Bolivia del 48,9%, del 37,1% y del 4% respectivamente, mientras que en los Estados Unidos (15) es del 78%, y en los 34 países de la OCDE es del 71%.

¹³ Aunque, como veremos a continuación, si se alcanzan los niveles de países como Bélgica y Finlandia, la recaudación podría ser mayor.

¹⁴ A pesar de que el valor de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total varía en función del coeficiente del adulto equivalente de acuerdo con el sexo y la edad, en este ejercicio, en aras de la simplicidad, haremos los cálculos considerando la CBT y la CBA promedio correspondientes a una unidad de adulto equivalente.

Estimación del costo de un IBU en la Argentina para la población de entre 15 y 64 años

Nivel del IBU	Nivel del IBU en pesos	Población entre 15 y 64 años	Costo anual en pesos	PIB 2017	Costo en % del PIB 2017
Salario mínimo promedio 2017	8.460	28.249.744	2.867.914.010.880	10.555.846.289.334,80	27,2
Medio salario mínimo promedio 2017	4.230	28.249.744	1.433.957.005.440	10.555.846.289.334,80	13,6
Canasta básica total promedio 2017	4.831,95	28.249.744	1.638.016.206.250	10.555.846.289.334,80	15,5
Canasta básica alimentaria promedio 2017	1.975,6	28.249.744	669.722.330.957	10.555.846.289.334,80	6,3

Fuente: elaboración propia según datos del Indec.

Otorgando una prestación para la población entre los 15 y los 64 años estamos cumpliendo con la recomendación de Lo Vuolo de que “la propuesta del ingreso ciudadano (IC) o ingreso básico universal tiene como objetivo garantizar un ingreso universal e incondicional a todas las personas pero principalmente a quienes están en edad activa”.

Se puede observar que otorgando un IBU al nivel de medio salario mínimo promedio a todas las personas entre los 15 y los 64 años, el costo en términos del PBI sería del 13,6%, un IBU al nivel de la CBT tendría un costo del 15,5%, un IBU al nivel de la CBA tendría un costo del 6,3%, y un IBU al nivel del salario mínimo promedio tendría un costo del 27,2%.

De modificarse la estructura del impuesto a las ganancias a las personas físicas y llegar a los niveles de Finlandia (12,7% del PBI) o Bélgica (12,5%),¹⁵ desde los 3,2 puntos mencionados (OCDE, 2018) se podría contar con un financiamiento extra de entre el 9,5 y el 9,3% para el IBU.¹⁶

Es decir que de realizarse esta modificación estructural en la recaudación del impuesto a las ganancias a las personas físicas, combinado con el otorgamiento de un IBU para las personas en edad de trabajar, se generaría con un IBU equivalente a medio salario mínimo un déficit extra del 4,1% del PBI, y en el caso de un IBU equivalente a la CBA se generaría un ahorro extra del 3,2% del PBI. Debe remarcarse que, para distinguidos economistas como Kalecki y Haavelmo, el déficit fiscal aumenta el multiplicador de la economía y el gasto deficitario genera un efecto expansivo, y el superávit fiscal disminuye el multiplicador (Amico, 2013: 18).¹⁷ Asimismo, este efecto expansivo podría provocar un crecimiento económico que aumente la recaudación. Por lo tanto, podemos argumentar que, en línea

¹⁵ López Accotto *et al.* (2017: 67).

¹⁶ Es un ejercicio teórico que supone que todo el incremento del impuesto a las ganancias de las personas físicas financia el IBU, y que ese extra que se obtiene en la recaudación no se coparticipa ni va a financiar las prestaciones previsionales de la ANSES.

¹⁷ Haavelmo, para ser estrictos, afirma que aunque el gasto público sea igual a la recaudación se produce un efecto expansivo si parte de lo recaudado corresponde a ahorros de los hogares y no se grava enteramente el consumo.

con lo que vimos en la quinta sección, como señalan Nikiforos *et al.* (2017), desde esta perspectiva keynesiana, a la manera de Kalecki y Haavelmo, la instauración del IBU puede ser una política que, además de ser socialmente justa, puede generar un crecimiento económico.¹⁸ Sin embargo, no puede obviarse en el análisis el acuerdo del FMI con el gobierno argentino. Ya vimos en la tercera sección que las propuestas del *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* de octubre de 2017 del FMI que evalúan la instauración del IBU contemplan un costo fiscal neutro.

Asimismo, resultan preocupantes los antecedentes del FMI en las reformas estructurales en seguridad social en la Argentina. La economista Noemí Brenta detalla que en el acuerdo de facilidades extendidas del gobierno menemista con el FMI en marzo de 1992 se pautó como criterio de desempeño estructural la privatización parcial del sistema de seguridad social (2013: 282). La reforma estructural,¹⁹ concretada en el año 1994, tuvo consecuencias funestas para las finanzas estatales. Forcinito y Tolón Estarellés señalan que en la Argentina “la política de reducción de las contribuciones patronales, conjuntamente con la privatización del sistema jubilatorio, condujo a una pérdida de ingresos fiscales²⁰ genuinos del orden de los 52.331 millones de dólares entre 1994 y 2001” (2009: 69).

A su vez, debemos recordar que en el *working paper* del FMI en el que se analiza un IBU para la India se evalúa la posibilidad de reemplazar los subsidios energéticos por un IBU (Coady y Prady, 2018). Esto estaría en línea con lo señalado por Rossignolo en 2011, cuando afirmó que el gasto en subsidios económicos en la Argentina es “prorrico [...] ya que el 10% más pobre concentra un 1,2% del ingreso total y recibe un 2,4% del monto de los subsidios, y el 10% de más altos ingresos concentra un 37% de los ingresos y recibe el 24% de los subsidios” (2017: 87). El acuerdo del gobierno nacional con el Fondo contempla una reducción de los subsidios en 2020 –respecto de 2017– del 1,1% del PIB.²¹ Si se hubieran redistribuido los 225.706.000.000 de pesos gastados en subsidios económicos –según el Ministerio de Hacienda– en un IBU mensual para las 28.249.744 personas entre 15 y 64 años proyectadas por el Indec, el beneficio habría ascendido a la módica suma de 665,8 pesos mensuales. Este valor es equivalente a un tercio de la canasta básica alimentaria promedio del adulto equivalente en el año 2017.²²

¹⁸ Con respecto a la perspectiva de Minsky (2013), también vista en la cuarta sección, referida a que los crecimientos de la demanda agregada sin contrapartida en la oferta pueden generar presiones inflacionarias, debe decirse que la economía argentina ha funcionado en el promedio de los 12 meses de 2017 con el 65,3% de la capacidad instalada. Por lo tanto, los problemas inflacionarios no parecen estar vinculados a un exceso de demanda sino al *pass-through* de la reciente devaluación.

¹⁹ La reforma del sistema previsional a partir de 1994 fue aprobada en el Congreso en septiembre de 1993 al instituirse por la Ley 24.241 el Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones (SIJP).

²⁰ Martínez (2012) documenta que la reforma exacerbó el déficit previsional por la reducción de las contribuciones patronales que iban al régimen de reparto y por el envío de los aportes personales, fundamentalmente, a las cuentas de capitalización (71% en promedio entre 1994 y 2002).

²¹ En 2017 los subsidios económicos se ubicaron en el orden del 2,1% del PIB.

²² En términos de competitividad productiva, no obstante, debe señalarse que los subsidios no son un tema menor, por lo que entendemos que esta cuestión debería estudiarse más en detalle. A modo preliminar, puede decirse que, según datos del FMI para el año 2015, los subsidios energéticos eran, en relación con el PIB, del 4,67% en Corea, del 3,22% en Japón, del 1,42% en Alemania, del 3,82% en los Estados Unidos,

Balance y conclusiones del trabajo

En la segunda sección del trabajo, luego de realizada la introducción, se precisaron los principales tópicos trabajados por la bibliografía respecto del IBU. En la tercera sección se analizaron someramente las discusiones sobre el IBU que se desarrollan en el ámbito de organizaciones internacionales como la CEPAL, el FMI, el Banco Mundial y la OIT.

En la cuarta sección se desarrollaron una serie de reflexiones sobre el IBU contemplando algunas variables de los contextos tributario, laboral, productivo y de la seguridad social de la República Argentina. Luego, a partir de una estimación propia y tomando como modelo la realizada por Gutiérrez Lara para México (2018), se analizó la factibilidad de la medida en la Argentina planteando cuatro escenarios, los cuales divergieron en el nivel asignado al beneficio monetario mensual del IBU (equivalente al salario mínimo, a medio salario mínimo, a la canasta básica total o a la canasta básica alimentaria del adulto equivalente).

La conclusión del trabajo, realizada desde una perspectiva de derechos, es que la posibilidad de la introducción de un IBU debe analizarse sin ingenuidades. La adopción de un IBU no es esencialmente progresiva o regresiva, sino que depende del contexto en el que se inserta y al que pretende modificar. Como señala la OIT, debe tenerse sumo cuidado con algunas propuestas de IBU que pretenden utilizar este beneficio como una estrategia para dismantelar los sistemas de seguridad social. En este sentido, resulta preocupante la aseveración del FMI en el *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* de octubre de 2017 acerca de que el IBU es una política que puede ser de utilidad para encarar determinadas *reformas estructurales de otro modo resistidas por la población*. Los antecedentes del FMI y su rol en las reformas estructurales en seguridad social que llevaron a la privatización parcial del sistema de seguridad social en el año 1994 (Brenta, 2013: 282) constituyen un alerta y nos llevan a concluir que este no es un momento político adecuado para discutir un IBU destinado a la población adulta mayor. Distinta es la situación con respecto a pensar la medida para la población en edad de trabajar. El seguro por desempleo en la Argentina se encuentra escasamente desarrollado y solamente pueden cobrarlo los trabajadores formales despedidos. Esta situación deja fuera del beneficio a los desocupados que anteriormente contaban con un empleo informal. También el seguro por desempleo deja fuera del beneficio, por ejemplo, a los jóvenes desempleados que terminan los estudios secundarios o universitarios y provienen de una situación de inactividad. En el año 2017, con una tasa de desempleo promedio del 8,4%, solo hubo 98.884 beneficiarios del seguro por desempleo.²³

Por estas características de la estructura económica, social e institucional de la Argentina, hemos decidido estimar un IBU para la población de entre 15 y 64 años. Además, esta propuesta de implementación guarda relación con la postura de Lo Vuolo (2010), quien afirma que “la propuesta del ingreso ciudadano (IC) o ingreso básico universal tiene

del 20,13% en China, del 12,34% en la India, del 2,35% en Brasil, del 3,32% en Chile y del 3,25% en la Argentina (IMF, 2015).

²³ El dato del 8,4% de desempleo surge del promedio de los cuatro trimestres de 2017 suministrado por el Indec. La cantidad de beneficiarios del seguro por desempleo se extrajo de la Cuenta de Inversión de 2017.

como objetivo garantizar un ingreso universal e incondicional a todas las personas pero principalmente a quienes están en edad activa”.

Con respecto a los resultados, las estimaciones marcan que sería factible otorgar un IBU a la población de entre 15 y 64 años del nivel de la canasta básica alimentaria si se lleva la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas a niveles similares a los de los países desarrollados.

Referencias bibliográficas

- ARGEV-OPP (2017). *Renta básica en Uruguay. Presentación de escenarios. Equipo de microsimulaciones y análisis estadístico*. Septiembre.
- Amico, F. (2013). “La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente”, en *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR)*. Documento de Trabajo N° 51.
- Arntz, M.; Gregory, T. y Zierahn, U. (2016). “The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis”, en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 189. París: OECD Publishing.
- Arza, C. (2010). “La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, en Torrado, S. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*, tomo II. Buenos Aires: Edhasa.
- Banco Mundial (2018). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*.
- Barbeito, A. (1995). “La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social”, en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Brenta, N. (2013). *Historia de las relaciones entre la Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Coady, D. y Prady, D. (2018). “Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India”, en *International Monetary Fund. IMF Working Paper*, n° 18/174.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago: CEPAL.
- FitzRoy, F. y Jin, J. (2017). “Basic Income and a Public Job Offer: Complementary Policies to Reduce Poverty and Unemployment”, en *IZA Policy Paper*, n° 133, septiembre.
- Forcinito, K. y Tolón Estrelles, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Los Polvorines: UNGS-Biblioteca Nacional.
- Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Universidad de Oxford.
- Gutiérrez Lara, A. (2018). *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*. México: Naciones Unidas. Disponible en: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43525/1/S1800376_es.pdf.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2017). *Renta básica universal: más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Guatemala: ICEFI.

- International Monetary Fund (IMF) (2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, octubre.
- (2015). “How Large Are Global Energy Subsidies?”, en *Working Paper*, n° 15/105. IMF Working Papers.
- Kay, J. (2017). “The basics of basic Income”, en “Universal Basic Income: The Promise vs the Practicalities”, en *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, vol. 52, n° 2, pp. 68-91.
- Kleinknecht, A.; Kok, J.; Ligteringen, B.; Joop Schippers, J. y Van Egmond, A. (2016). “Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?”, en *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 32(4), pp. 360-376.
- Klüver, C. (2012). “Renta básica universal. Una aproximación a una propuesta social”, en *Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social*. Septiembre.
- Lo Vuolo, R. (2018). “El ingreso ciudadano. Debates conceptuales actuales”. Buenos Aires: mimeo. Trabajo preliminar para ser discutido en la sesión 1 del seminario-taller “Inclusión social y futuro del trabajo en la agenda 2030. Discusiones en torno a la política de ingreso básico universal”. 25 de junio. Buenos Aires: CEPAL.
- (2010). *Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina*. Documento de Trabajo N° 76, CIEPP.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (2017). *Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Martínez, C. (2012). *La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Flacso.
- Míguez, P. y Sztulwark, S. (2012): “Conocimiento y valorización en el nuevo capitalismo”, en *Rupturas. Realidad Económica* 270.
- Ministerio de Hacienda de la República Argentina (2018). *Acuerdo Argentina-FMI*. Junio. Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación.
- Minsky, H. P. (2013). *Ending poverty: jobs, not welfare* (prefacio: Papadimitriou, D.; introducción: Wray, R.). Nueva Jersey: Levy Economics Institute of Bard College.
- Nikiforos, M.; Steinbaum, M. y Zezza, G. (2017). *Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income*. Nueva York: Roosevelt Institute.
- Novick, M. (2018). *Cambios en el mundo del trabajo y desafíos de inclusión*. Santiago: CEPAL.
- OECD (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*. París: OECD Publishing. Disponible en: oecd-ilibrary.org/docserver/rev_lat_car-2018-en-fr.pdf?expires=1602351089&id=id&accname=guest&checksum=282970BBD634BF0025D5A2E9BF5CF0AB.
- (2017a). *Basic Income as a Policy Option: Technical Background Note. Illustrating Costs and Distributional Implications for Selected Countries*. París: OECD Publishing.
- (2017b). *Pensions at a Glance 2017: OECD and 620 Indicators*. París: OECD Publishing.
- OIT (2018). *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global*

- costing*. Documento de Trabajo N° 62, ESS. Disponible en: ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648602.pdf.
- Piketty, T. (2014). “Repensar el impuesto progresivo sobre el ingreso”, en *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: FCE.
- Rodríguez, J. M. (2017). *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*. Santiago: CEPAL.
- Rossignolo, D. (2017). “El gasto público y el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”, en López Accotto, A. *et al.* (comps.), *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina: una mirada heterodoxa*. Los Polvorines: UNGS.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Suiza: World Economic Forum.
- Tcherneva, P. R. (2003). *Job or Income Guarantee?* Documento de Trabajo N° 29, agosto. Kansas City: University of Missouri.
- UNDP (2017). *Universal Basic Income (UBI): A Policy Option for China beyond 2020?* Documento de Trabajo.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Wright, E. (2002). “Basic Income, Stakeholder Grants and Class Analysis”. Ponencia presentada en la conferencia Real Utopias Project: Rethinking Redistribution. Madison: Universidad de Wisconsin.

Lumpenfinanzas, lumpendesarrollo: debates sobre la estructura y el rol de la banca en el desarrollo

*Alan B. Cibils y Cecilia J. Allami**

Resumen

Luego del fin del sistema de Bretton Woods se produjo un marcado cambio ideológico y teórico en los círculos académicos y de política económica. Se abandonaron las políticas keynesianas y de industrialización por sustitución de importaciones y se implementaron políticas orientadas a reducir la intervención del Estado en los mercados. Como consecuencia de la fuerte expansión geográfica de estas políticas, a partir de 1980 se produjeron una serie de crisis financieras de gran magnitud que generaron un creciente desgaste y fuertes cuestionamientos a las teorías y políticas centradas en los mercados. Desde el nacimiento de la economía política se ha producido un extenso debate sobre el papel de los sistemas bancario y financiero en el desarrollo, y desde mediados del siglo XX este debate ha considerado su rol tanto en las economías centrales como en las periféricas.

Este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, dar cuenta de los debates que se han dado en las últimas décadas sobre la estructura y la función del sistema financiero en los procesos de desarrollo. En segundo lugar, realizar un análisis del comportamiento del sistema bancario argentino desde la salida de la convertibilidad en 2002 hasta diciembre de 2019.

Como conclusión, en este trabajo se afirma que el sistema bancario argentino actual busca objetivos que no son compatibles con el desarrollo económico sustentable, y se plantean algunas líneas necesarias de reforma. En las condiciones actuales, la reestructuración de la banca, otorgando un papel central a las instituciones bancarias públicas, es prerequisite para lograr un proceso de desarrollo sustentable y equitativo.

* Investigadorxs docentes del área de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Introducción

A principios de la década de 1970, cuando el cambio en la política cambiaria de los Estados Unidos decretó el fin del sistema de Bretton Woods, se produjo un marcado cambio ideológico y teórico en los círculos académicos y de política económica. La crisis de las políticas keynesianas que habían prevalecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la llegada al poder de gobiernos conservadores en los Estados Unidos y Gran Bretaña y la creciente difusión y aceptación del monetarismo dieron como resultado un cambio radical en las políticas macroeconómicas y financieras nacionales e internacionales. Como consecuencia, se dismanteló el sistema de protecciones, restricciones y de intervención estatal en los mercados de bienes y, sobre todo, financieros locales e internacionales. Con base en los preceptos de la teoría neoclásica y en la llamada hipótesis de MacKinnon y Shaw¹ se buscó liberar a los mercados de la “represión financiera”, a partir de la desregulación de la actividad financiera local e internacional. Los organismos financieros internacionales, creados para promover el buen funcionamiento del sistema de Bretton Woods, fueron reconvertidos en organismos promotores de la nueva ideología libremercadista.

Estos cambios provocaron profundas transformaciones en las economías de los países centrales y periféricos, lo que resultó en lo que Epstein caracterizó como una fuerte expansión geográfica de las políticas económicas neoliberales, con un mayor grado de intercambio comercial y financiero entre economías nacionales (globalización) y el incremento de la financiarización de las economías nacionales (2005).

Como consecuencia de estas transformaciones, la temática del desarrollo económico y su financiamiento pasó a un segundo plano y fue reemplazada por un discurso y una práctica orientados a restringir la intervención del Estado en los mercados, lo cual, supuestamente, llevaría a mejorar la disponibilidad de bienes y servicios –incluso financieros– y el funcionamiento de la economía. Ya no hacía falta estudiar, por lo tanto, el problema del subdesarrollo, como tampoco hacía falta planificar y diseñar las políticas para lograr la transición del subdesarrollo al desarrollo, ya que los mercados por sí solos se encargarían de esta transición.

Sin embargo, la sucesión de crisis financieras que se produjeron a partir de la década de 1980, especialmente la originada en los países centrales a partir de 2008, han llevado en los países periféricos a un creciente desgaste y cuestionamiento de las teorías y las políticas centradas en los mercados. En los últimos años se ha producido un renovado interés en las teorías del desarrollo económico, especialmente en las importantes y originales contribuciones del pensamiento crítico latinoamericano, del cual se han ido repensando sus principales conceptos y herramientas teóricas en el contexto actual de globalización productiva y financiera. Asimismo, especialmente a raíz de la última crisis, se está llevando a cabo un extenso debate sobre el papel de los sistemas bancario y financiero, tanto en las economías centrales como en las periféricas. También aquí se ha rescatado a los clásicos,

¹ Ver Cibils y Allami (2010) para una descripción de esta hipótesis.

a partir del debate sobre el papel apropiado de las instituciones, los mercados y el Estado en el financiamiento del desarrollo.

A principios de la década de 1970, el economista André Gunder Frank publicó un libro titulado *Lumpenburgesía, lumpendesarrollo: dependencia, clase y desarrollo en América Latina*. En él, Frank describe cómo la inserción dependiente de América Latina en el sistema mundo dio como resultado una burguesía subordinada a los intereses de los países centrales, una lumpenburgesía, la cual no es más que una “clase compradora” de la que solo resulta un desarrollo periférico trunco o lumpendesarrollo. Nos pareció apropiado realizar un paralelo, aunque salvando las importantes distancias, con el sistema bancario de un país periférico como la Argentina, en un contexto internacional desregulado e integrado, y con el financiamiento o la falta de financiamiento del desarrollo. Así, el objetivo de este trabajo es analizar de manera sintética los principales debates en torno al papel de las instituciones y estructuras financieras en el proceso de desarrollo, para luego examinar la evolución reciente del sistema financiero argentino a la luz de esos debates.

La estructura del trabajo es la siguiente: a continuación se presentan los principales debates en torno a la función del sistema financiero en el proceso de desarrollo. Luego presentamos una serie de estadísticas oficiales del sistema bancario argentino con el objeto de caracterizar su desempeño desde la crisis de 2001-2002, a la luz de los debates desarrollados en el apartado anterior. El trabajo finaliza con un resumen de los principales resultados y con algunas recomendaciones de política.

Sistema financiero y desarrollo: breve historia de los principales debates

El problema del financiamiento de la inversión y el rol de los sistemas financiero y bancario en el proceso de desarrollo económico han recibido un tratamiento históricamente ambiguo por parte de las ciencias económicas. La reconocida economista británica Joan Robinson escribió que, “en general, parece ser el caso de que, allí donde las empresas lleven la iniciativa, las finanzas las seguirán” (1979: 20),² dando a entender que las finanzas se adaptarían pasivamente a las necesidades de financiamiento de la economía real. En el marco de una economía avanzada, con sistemas financiero y bancario extensos y desarrollados, esto podría darse, pero en el caso de economías periféricas con sistemas bancarios y financieros limitados, la observación de Robinson no necesariamente se cumplirá.

Los pensadores fundantes de la teoría del desarrollo económico, como Kalecki, Myrdal, y Nurkse, entre otros, dedicaron considerable atención al tema del financiamiento del desarrollo en países periféricos.³ Sin embargo, la preocupación principal de estos autores era el financiamiento externo y el impacto que este tendría sobre la balanza de pagos.

² Traducción del autor.

³ Ver Kalecki (1980), FitzGerald (1990, 1993), FitzGerald y Vos (1989) y Sawyer (2001) para presentaciones de las ideas de Kalecki sobre el financiamiento para el desarrollo. Kregel (2007) realiza un análisis pormenorizado de las contribuciones de Nurkse sobre la misma problemática.

D

En general, estos autores no trataron el tema de la estructura de los sistemas financiero y bancario ni su rol en el proceso de desarrollo económico. Quizás haya sido Schumpeter el economista que en esta temática tuvo la expresión más clara. Según este autor, el proceso de desarrollo económico solo es posible si los emprendedores reciben créditos para sus innovaciones. Sin embargo, en un país en vías de desarrollo, esos créditos no surgirán de las ganancias de ejercicios pasados de las empresas o del ahorro de los hogares, sino que deberán ser creados *ex nihilo* (de la nada), ya que no estarán respaldados por productos existentes (1944: 114).

Con pocas excepciones,⁴ la teoría crítica latinoamericana sobre el desarrollo tampoco le dedicó demasiada atención a las cuestiones teóricas vinculadas a la estructura del sistema financiero. Es irónico que recién a partir de las publicaciones de McKinnon y Shaw en 1973 —en las cuales se formulaban fuertes críticas a las políticas de intervención y regulación estatales en los mercados financieros nacionales e internacionales— los economistas heterodoxos comenzaron a estudiar más sistemáticamente la problemática de la estructura de los sistemas financiero y bancario y el papel del crédito en el proceso de desarrollo económico en los países periféricos. Tomando las ideas de Schumpeter, Keynes y Gerschenkron, y basándose en las experiencias de países como Corea del Sur, China y la India, diversos economistas heterodoxos han producido una extensa y rica bibliografía sobre el tema.

De particular interés son los trabajos de las economistas Victoria Chick y Sheila Dow, en los que estudian las etapas del desarrollo de los sistemas bancarios (Chick, 1986, 1993; Chick y Dow, 1988). Las autoras dividen el desarrollo del sistema bancario en seis etapas: comienzan con sistemas más primitivos y poco desarrollados hasta llegar a sistemas altamente desarrollados e integrados. Utilizando las teorías de la dependencia y poskeynesiana, estudian los efectos de las interacciones entre sistemas bancarios periféricos y centrales.⁵ Como los sistemas bancarios periféricos son generalmente menos desarrollados que los de los países centrales, las autoras concluyen que las interacciones entre ambos tienden a reforzar los lazos de dependencia de la periferia con el centro. Adicionalmente, encuentran que los efectos de la integración financiera entre el centro y la periferia son generalmente negativos para el financiamiento del desarrollo en esta última, y que, en general, sería preferible una menor integración financiera.⁶

⁴ Ver el capítulo titulado “El desarrollo reciente del sistema financiero de América Latina” en Serra (1974). En ese trabajo se afirma que la experiencia en América Latina nos muestra que, excepto cuando se han creado expresamente instituciones financieras “desarrollistas” bajo el control del sector público, difícilmente un país pueda resolver los problemas de transferencia intersectorial (o espacial) de recursos hacia los sectores más atrasados, o hacia nuevos sectores o regiones, mediante el desarrollo espontáneo de sus intermediarios financieros. El movimiento de los recursos desde el sistema financiero hacia los usuarios de crédito se rige por consideraciones de rentabilidad, liquidez y riesgo de las aplicaciones, y no por sus fines sociales o “desarrollistas”. De esta forma, resultan favorecidos los sectores de más alta productividad monetaria, los cuales ofrecen, por lo tanto, colocaciones más “seguras”.

⁵ Inicialmente, las autoras identificaron cinco etapas, que posteriormente ampliaron con una sexta. Howells (2000) y Fahri y Prates (2012) postulan una séptima etapa a partir del fin del siglo pasado.

⁶ Un aspecto interesante de los análisis de Chick y Dow es que permiten evaluar la relevancia de las distintas teorías según la etapa del desarrollo del sistema financiero que toman como supuesto. En este sentido, la hipótesis de M-S toma como supuesto un sistema bancario que se encuentra en la primera etapa del desarrollo:

Sobre la base de la caracterización de Chick y Dow, Studart (1993, 2005) analiza el problema del financiamiento de la inversión productiva utilizando un marco teórico poskeynesiano, pero extendiéndolo al análisis de economías periféricas con especial énfasis en el problema de cómo se fondean los bancos. Según la teoría poskeynesiana, en los países centrales el ahorro de los hogares juega un papel secundario, aunque no necesariamente trivial, en el fondeo de los bancos. Más bien, el fondeo depende de la existencia de mercados financieros primarios y secundarios y de que estos, además, funcionen bien. Los mercados primarios son importantes porque allí los bancos pueden obtener capital. La importancia de los mercados secundarios radica en que: 1) permiten la comercialización de bonos y acciones, lo que provee de liquidez a los tenedores de activos de largo plazo; 2) fijan precios para nuevas emisiones, lo que da mayor seguridad a las instituciones que compran y venden; y 3) permiten a los inversionistas evaluar la rentabilidad potencial de nuevos activos, lo que mejora el flujo de información. La existencia de mercados financieros permite fondearse a largo plazo y así evitar problemas de descalce y fragilidad financiera.

En los países periféricos, los mercados de capitales, en general, no existen o son muy pequeños, y el crédito tiene poca extensión o profundidad (baja tasa de crédito / PIB). Como consecuencia, el sistema bancario periférico es profundamente vulnerable a las condiciones de los mercados financieros y a la política monetaria. Las variaciones de la tasa de interés tienen fuertes impactos en los balances empresarios y, consecuentemente, bancarios. Como resultado, la oferta de crédito dependerá significativamente de la preferencia por la liquidez de los bancos. En situaciones de incertidumbre, esta preferencia puede ser alta, por lo cual los bancos pueden orientarse a créditos de corto plazo, principalmente para el consumo. En este tipo de situaciones, la fragilidad financiera minskyana es aún mayor, dado que se financian compromisos de largo plazo con activos de corto plazo, lo que produce descalces importantes. Por esta razón, en muchos países en vías de desarrollo se han implementado mecanismos compensatorios como incentivo para construir una banca pública fuerte y bancos de desarrollo estatales.

Los problemas de los sistemas bancario y financiero de los países periféricos han generado importantes debates sobre cuál es la estructura financiera más adecuada para acompañar un proceso de desarrollo. En general, estos debates han girado en torno a dos ejes. En el primero de ellos se debate sobre la estructura del sistema financiero, comparando sistemas basados en bancos con sistemas basados en mercados. El segundo eje del debate, que ha adquirido una nueva prominencia a partir de la crisis en los mercados financieros internacionales iniciada en 2008, compara las virtudes y los defectos de sistemas financieros públicos versus sistemas privados. A continuación presentamos los rasgos salientes de ambos debates.

el ahorro es prerrequisito para la inversión, no existe autoridad monetaria ni préstamo interbancario, y la tasa de interés se fija de acuerdo con la oferta de ahorro y demanda de crédito. Un sistema de estas características solo podría existir en áreas muy poco desarrolladas y en los libros de texto. Claramente, la hipótesis de M-S, tal como está planteada, carece de relevancia en el mundo actual y no debería utilizarse como base teórica para el desarrollo de políticas económicas en sistemas financieros que están en etapas posteriores a la primera.

Sistema financiero: bancos versus mercados

El debate en torno a sistemas financieros basados en bancos versus aquellos basados en mercados parte de una mirada histórica que examina el desarrollo de distintos países centrales y la estructura de sus sistemas financieros a lo largo de ese trayecto (ver, por ejemplo, Pollin, 1995; Zysman, 1983; Kregel, 1998; Lapavitsas, 2004). En su clásico ensayo, Gerschenkron (1962) contrasta los desarrollos financieros de Gran Bretaña y Alemania. En el primero, el proceso de industrialización fue lento y gradual, y los negocios se financiaron principalmente a través de la reinversión de utilidades, porque no existía la posibilidad de fuentes externas de recursos financieros de largo plazo. Como resultado, en Gran Bretaña las firmas no financieras no desarrollaron lazos fuertes con las instituciones financieras. Así, cuando años después las grandes instituciones financieras comenzaron a desarrollarse, se constituyeron como entidades independientes y sin ninguna relación particular con las firmas, lo que permitió la fundación de un mercado de capitales independiente y altamente desarrollado.

Gerschenkron contrasta esta trayectoria con la de Alemania, país en el cual la industrialización comenzó tardíamente y, como resultado, las firmas se encontraron con el problema de la rápida apropiación de las tecnologías y los sistemas de producción. Las empresas no pudieron financiar sus propios proyectos y, en consecuencia, se desarrollaron grandes bancos universales para proveer financiamiento de largo plazo y dirección gerencial. Asimismo, estos bancos tenían la capacidad para coordinar los planes de inversión para los grupos de firmas a los que estaban asociados.⁷ Con este sendero de desarrollo, las oportunidades para la formación de un mercado de capitales independiente fueron mucho más limitadas que en Gran Bretaña.

Si bien Gerschenkron no juzga los méritos relativos de cada sistema, ha surgido una extensa bibliografía sobre las ventajas relativas de lo que el autor denominó sistemas financieros basados en bancos (*bank-based systems*) versus sistemas financieros basados en el mercado (*market-based systems*). En términos generales, los sistemas basados en el mercado se caracterizan por un alto desarrollo de su mercado de capitales, con una amplia dispersión de la propiedad de los activos y los instrumentos de deuda, y un bajo nivel de participación de los grandes bancos en la asignación de fondos o en la propiedad de los activos financieros (los sistemas financieros de los Estados Unidos y Gran Bretaña son ejemplos de este tipo de sistema). Los sistemas financieros basados en bancos, por el contrario, están caracterizados por un pequeño número de grandes bancos universales que se involucran activamente en el financiamiento de largo plazo de las firmas no financieras. Los bancos son la fuente primaria de financiamiento de largo plazo y retienen la propiedad de los instrumentos de deuda. Por esta razón, tiende a haber un fuerte vínculo entre bancos y empresas, ya que a los primeros les conviene que a los segundos les vaya bien para poder recuperar los préstamos y los intereses. En estas economías existe un mercado financiero secundario pequeño. Algunos ejemplos son Corea del Sur, Alemania, Japón y Francia (Pollin, 1995).

⁷ Para una descripción detallada de la evolución de la banca alemana, ver Kregel (1996, capítulo 5).

El economista Hyman Minsky, estudioso de los sistemas financieros de países desarrollados y autor de la hipótesis de inestabilidad financiera (1992), añade una diferencia crucial entre sistemas basados en bancos y sistemas basados en mercados (ver reseña en Wray, 2010). En los sistemas basados en bancos, estos intermedian entre empresas y mercados de activos, pero mantienen en sus carteras de activos bonos y acciones de sus clientes. Dado que el éxito del banco depende en gran medida del éxito de sus clientes, el banco deberá realizar un estudio cuidadoso de los proyectos que se financian. En este caso, es clave la garantía (*underwriting*) del banco. En los sistemas basados en mercados, los bancos venden los activos financieros de las empresas para las que intermedian. En este caso, el éxito del banco no depende del éxito de sus clientes, sino de la habilidad que tenga el banco de colocar los activos en los mercados financieros. Así, pierde importancia el rol del banco como garante (*underwriter*); lo relevante sería la evaluación de los proyectos a financiar y, potencialmente, la estabilidad del sistema económico (Wray 2010).

En general, esta bibliografía coincide en que los sistemas financieros basados en bancos fueron más eficaces en la promoción del crecimiento de largo plazo y de la estabilidad financiera que los sistemas basados en mercados (Pollin, 1995). ¿Cuáles son las ventajas? En primer lugar, los sistemas basados en bancos responden favorablemente a una política monetaria expansiva o a una estrategia industrial (dos instrumentos claves de política económica). En segundo lugar, la integración entre las firmas financieras y no financieras es mayor, lo que genera un “objetivo común” que está ausente en los sistemas basados en el mercado. Por último, los sistemas basados en bancos pueden resolver los problemas de información asimétrica, de incertidumbre y de fallas de coordinación de manera más satisfactoria que los basados en el mercado.

En el contexto de los países periféricos, en los que, como se ha señalado, existen problemas de información y coordinación significativos y no se cuenta con mercados de capitales profundos, se hace más crítica la necesidad de un sistema basado en bancos y que su funcionamiento apoye estrategias de desarrollo (como señaló Studart, 1993, 2005). En este contexto, hay una dimensión adicional a considerar: si el sistema bancario debe ser predominantemente público o privado.

Sistema financiero: privado versus público

El proceso de globalización, desregulación e integración financiera que se desencadenó a partir del fin del sistema de Bretton Woods dio como resultado una creciente internacionalización de los sistemas financieros nacionales. Este proceso ha producido, además de una profunda extranjerización y concentración de los sistemas financieros, la homogeneización de los comportamientos de sistemas bancarios nacionales e internacionales, lo que tornó, como resultado, menos relevante la distinción entre sistemas basados en bancos o en mercados.⁸

⁸ Ver Cibils y Allami (2010) y Tonveronachi (2006) para un análisis de estos fenómenos en el caso del sistema financiero argentino. Dos Santos (2009) analiza el comportamiento de la banca internacional, el cual se ve reflejado en el sistema argentino, según Cibils y Allami (2013).

Con la crisis financiera que se produjo en 2008 a raíz de la burbuja en el mercado de las hipotecas *subprime* estadounidense, que tuvo como consecuencia quiebras masivas y salvatajes astronómicos, ha vuelto a tomar vigor el debate sobre la función y la estructura de los sistemas financieros y sobre el papel que debe jugar el Estado en su regulación. La estatización de la banca es un reclamo histórico de académicos y militantes de izquierda, por lo que no sorprende que con la crisis financiera y bancaria reciente hayan vuelto a escucharse propuestas de nacionalización (ver, por ejemplo, Chandrasekhar, 2010; Lapavitsas, 2010; Moseley, 2009). Lo sorprendente es que economistas cercanos a la ortodoxia, como Paul Krugman y Joseph Stiglitz, también hayan argumentado a favor de la estatización del sistema bancario estadounidense (ver Krugman, 2009a y b y Stiglitz, 2009), aunque la propuesta de estos economistas era de una nacionalización temporaria, mientras se saneaban las instituciones financieras para luego reprivatizarlas.

Desde la heterodoxia han resurgido con renovado vigor los cuestionamientos a las estructuras financieras que resultaron de tres décadas de liberalización financiera y desregulación. La financiarización resultante y la ineficiencia producida por las repetidas crisis financieras, con sus profundos impactos en la economía real, han dado un nuevo ímpetu a la propuesta de un sistema bancario público al servicio de la inversión, la generación de empleo y el desarrollo económico (ver Chandrasekhar, 2010; Lapavitsas, 2009; Dos Santos, 2009).

Culpeper, por ejemplo, señala que el poco desarrollo de los sistemas financieros en países periféricos resalta la importancia del papel del Estado como garante de la oferta y el acceso al crédito (2012). Según el autor, las finanzas tienen características de “bien público”, y las economías de mercado exhiben una tendencia a generar oferta deficitaria de esos bienes. En este contexto, el crédito debería considerarse un servicio público, con fuerte presencia estatal tanto para regular la actividad como para garantizar su buen funcionamiento.⁹ Un concepto similar desarrolla Russell en su descripción de los objetivos de las reformas en regulación bancaria de los Estados Unidos durante el New Deal (las finanzas, al servicio del resto de la economía) (2008).

El trabajo del economista Hyman Minsky mantiene su vigencia a la hora de encarar el debate sobre la estructura del sistema bancario. Como base para su crítica del sistema financiero en países capitalistas avanzados, Minsky parte de la siguiente caracterización: 1) la economía capitalista es esencialmente un sistema financiero; 2) la teoría económica neoclásica no sirve para analizar la economía capitalista porque niega el papel central de los factores monetarios y financieros; 3) la estructura financiera de las economías capitalistas desarrolladas se ha vuelto cada vez más frágil e inestable; 4) la fragilidad y la inestabilidad hacen que sea posible el estancamiento o una depresión profunda; 5) una economía capitalista estancada no promoverá la inversión ni el desarrollo; y 6) se puede evitar el

⁹ El proyecto de ley de servicios financieros para el desarrollo económico y social del diputado Carlos Heller, que nunca llegó a promulgarse, argumentaba en este sentido. El texto del proyecto puede consultarse en <http://www.carlosheller.com.ar/2012/07/31/texto-completo-proyecto-ley-de-servicios-financieros-para-el-desarrollo-economico-y-social/>.

estancamiento con una reforma de la estructura financiera y con un manejo adecuado de la política fiscal.¹⁰

En este contexto, ¿qué funciones deberían cumplir los bancos? Minsky identifica cinco funciones básicas. Primero, deben proporcionar un sistema de pagos seguro y estable. Segundo, los bancos deben proveer préstamos de corto plazo a los hogares, a las empresas, al Estado y a los gobiernos locales. Tercero, los bancos deberían proveer financiamiento estable y seguro para vivienda. Cuarto, deberían proveer una gama de servicios financieros que incluya seguros, ahorros previsionales y opciones de ahorro para hogares y empresas. Por último, deberían proveer financiamiento para inversión productiva de largo plazo.

Desde este punto de vista, Minsky criticó duramente la gradual derogación del marco regulatorio del sistema financiero estadounidense conocido como ley de Glass-Steagall, que mantenía estrictos límites y controles sobre las operaciones del sector financiero, tanto en lo geográfico como en lo sectorial. El abandono de ese marco regulatorio generó la concentración del sistema financiero geográfica y sectorialmente, lo que lo alejó de sus clientes y empeoró su capacidad para garantizar préstamos (*underwriting*). De este modo se perdió la sinergia que se generaba entre banco y empresa, así como también el rol schumpeteriano de los bancos como clave del proceso de desarrollo económico (Schumpeter, 1911: 84). Como solución, Minsky propone volver a un marco regulatorio con fuerte segregación, según región geográfica (provincial) y actividad (banca comercial, banca de inversión, aseguradoras, hipotecarias, etcétera), y la creación de una red de bancos de desarrollo comunales o regionales (ver Minsky, 1993; Minsky, Wray y Papadimitriou, 1992).

Sin embargo, otros economistas heterodoxos cuestionan la viabilidad de volver a un sistema bancario privado fuertemente regulado, como el sistema estadounidense de la posguerra.¹¹ Chandrasekhar señala que la regulación de Glass-Steagall tuvo dos consecuencias importantes. Primero, si bien el sistema regulatorio era principalmente para el sector bancario, implícitamente regulaba también el sector financiero no bancario. Esto se daba porque el tamaño, el grado de diversificación y el nivel de actividad del sector financiero no bancario dependían del grado en que las instituciones de ese sector podían apalancar su actividad con créditos obtenidos directa o indirectamente del sector bancario. Segundo, el marco regulatorio daba como resultado una tasa de ganancia relativamente baja para la banca comercial debido a la regulación de las tasas de interés (2010).

Con el tiempo, los bancos privados comenzaron a ejercer fuertes presiones (incluyendo juicios al Estado) para derogar las regulaciones que no les permitían actuar en los mercados financieros de más alta rentabilidad. Finalmente lograron sus objetivos, lo que llevó a un período de desregulación y consecuente concentración y centralización del negocio financiero, no solo en los Estados Unidos, sino también a nivel global. La desregulación llevó a un período de creciente fragilidad financiera que acentuó los fenómenos que Minsky había

¹⁰ Ver Wray (2010) para una discusión destallada.

¹¹ Kregel niega que sea posible volver a dicho sistema porque el marco regulatorio de Glass Steagall cayó por fallos irrevocables de la Corte Suprema de Justicia estadounidense. Volver a implementar un marco de esa naturaleza lo expondría al mismo tipo de problemas que ocasionó su caída (2010).

estudiado décadas antes. La megacrisis financiera causada por el estallido de la burbuja del mercado de las hipotecas *subprime* en los países centrales no hizo más que resaltar lo pernicioso que fue la desregulación financiera.

Según Chandrasekhar, el aspecto fundamental de la regulación de Glass Steagall es que se basa en la premisa de que la función de los bancos en una economía capitalista es tan importante y socialmente necesaria que estos debían ser fuertemente regulados, a tal punto que debía priorizarse esa función por sobre las ganancias del sector. O sea, aunque los bancos fuesen de propiedad privada, debían priorizar en todo momento su función social por sobre la renta, aun cuando esto significase tener rentabilidades menores que otros sectores de la economía.

Por lo tanto, para Chandrasekhar, un sistema regulatorio que intente imponer topes a la rentabilidad del sistema financiero generará contradicciones que no podrán sostenerse en el tiempo y, eventualmente, eso llevará a fuertes presiones desregulatorias. Adicionalmente, si se considera que los bancos privados son también empresas que se comportan de manera innovadora, al estilo schumpeteriano, es lógico pensar que estarán constantemente buscando una rentabilidad más elevada e innovando para encontrar formas de sortear las regulaciones (ver los trabajos reseñados en Kregel y Burlamaqui, 2005 y en Burlamaqui y Kregel, 2005).

Esta contradicción fundamental y la profunda financiarización que se ha verificado en los sistemas financieros de países centrales y periféricos (ver, por ejemplo, Dos Santos, 2009; Lapavitsas, 2009; Cibils y Allami, 2013), sumado al papel clave que tiene el sistema bancario en el proceso de desarrollo, hace que Chandrasekhar y muchos otros economistas heterodoxos propongan que el sistema bancario sea enteramente público (Epstein, 2010; Lapavitsas, 2010; Moseley, 2009, entre otros). El mismo Krugman ha postulado la necesidad de volver a los días de la “banca aburrida”, aunque algunos economistas heterodoxos van más allá y plantean la estatización total y permanente del sistema financiero para evitar los males acaecidos durante las últimas décadas de desregulación y liberalización, y lograr así lo que Epstein llama “finanzas sin financistas” (2010).

Banca pública en los hechos: ejemplos de la historia reciente

La historia económica de América Latina tiene múltiples ejemplos exitosos de banca pública al servicio del desarrollo. El más conocido y duradero es el del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Creado en 1952 durante la última presidencia de Getulio Vargas, su función original fue proveer al Estado brasileño de un instrumento de financiamiento para el proceso de industrialización.¹² Desde su fundación, el BNDES ha sido una herramienta clave de la política de industrialización brasileña financiando “proyectos fundamentales y estrategias productivas con gran impacto sobre la economía y las regiones” del país (Golombek y Sevilla, 2008: 31).

¹² Golombek y Sevilla (2008). Ver también De Araujo y otros (2011), Golombek y Urturi (2010), entre otros.

Aunque de duración más acotada que el caso brasileño, Argentina, México, Colombia y Chile también tuvieron experiencias exitosas de banca pública al servicio de proyectos nacionales de desarrollo.¹³ Más recientemente, el papel de la banca pública en las experiencias de industrialización de la India y los países del sudeste asiático ha sido objeto de múltiples estudios académicos, lo que da un sustento empírico adicional al papel clave del Estado en el financiamiento del desarrollo. En el caso de Corea del Sur, la nacionalización de la banca y las políticas financieras activas del Estado surcoreano fueron claves en el financiamiento de la inversión que sustentó la industrialización en ese país. En el caso de la India, el Estado inicialmente intentó dejar librado a los mercados la financiación del programa de desarrollo. Sin embargo, ante el fracaso de esa estrategia, terminó siguiendo el ejemplo de Corea del Sur.¹⁴

El caso del sistema financiero chino también es relevante en este debate. La tasa de crédito sobre el PIB en China era del 138% en 2008, más de seis veces mayor a la tasa argentina (Herr, 2008). Las tasas de crecimiento del producto chino también son conocidas: rondan el 9% anual promedio durante las últimas tres décadas. El desarrollo del sector empresarial chino se basa en tres pilares: 1) empresas estatales que promueven el crecimiento a través de altas tasas de inversión y que forman parte de la política industrial del país, que incluye protecciones tarifarias (el sector estatal abarca el 30% del PIB); 2) las pymes, que conforman un sector con condiciones laborales desfavorables y con alto grado de informalidad; y 3) el capital extranjero, ya sea como sucursales o como *joint ventures*.

Los motores del crecimiento chino son las altas tasas de inversión y las exportaciones. Las claves de las altas tasas de inversión son el manejo activo del crédito por parte del Estado y los controles de capitales, que limitan fuerte y activamente tanto las entradas como las salidas de capitales de corto plazo, lo que favorece la inversión extranjera directa. En cuanto al sistema financiero, el 60% de los depósitos está en manos de cuatro grandes bancos comerciales estatales. La casi totalidad del resto de los bancos también son estatales. El volumen de crédito lo determina activamente el Banco Central chino, lo que asegura que la expansión de la inversión en el sector estatal pueda desarrollarse sin sobresaltos.

La clave del éxito chino y de los países del sudeste asiático, antes de la liberalización financiera y de la crisis resultante en 1997, fue la activa y marcada intervención estatal en la asignación del crédito, lo que aseguró altas tasas de inversión en sectores claves de la economía. Sin embargo, tan importante como lo anterior fue la existencia de una estrategia nacional de industrialización y desarrollo, según la cual se fijaban las prioridades para la asignación de recursos estatales, entre ellos el crédito (ver, especialmente, Zysman, 1983).

La experiencia de China y de los países del sudeste asiático resalta la importancia de la banca pública en el proceso de desarrollo, pero también la importancia de un banco central que acompañe ese proceso. En este sentido, el banco central tiene un papel opuesto al que le otorga la ortodoxia, que enfatiza su independencia, y cuya función se limita al control

¹³ Ver los trabajos en Rougier (2011a y b) sobre las experiencias de estos países.

¹⁴ Para una descripción detallada de estos casos, ver las reseñas de Arestis y Basu (2008) y Basu (2006) más la literatura allí citada.

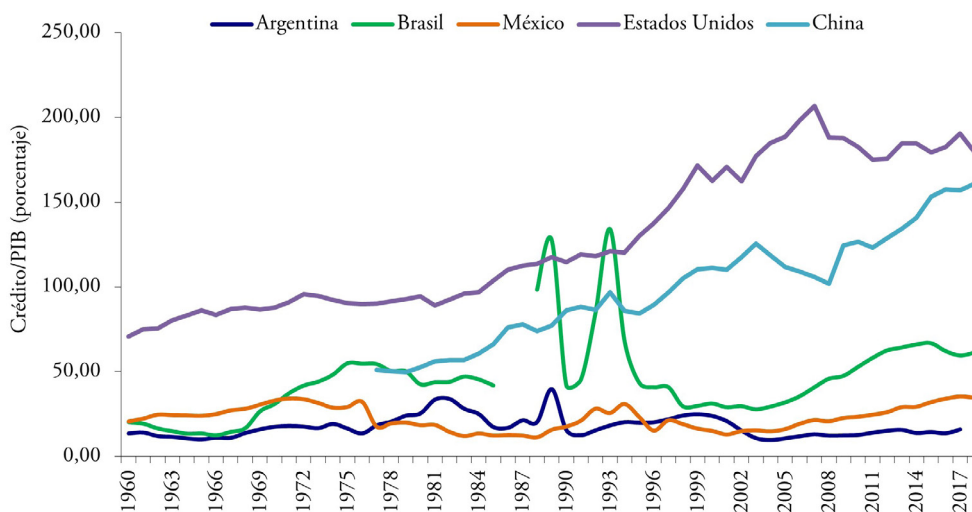
de la inflación y al manejo de la tasa de interés. El banco central es una institución clave en el proceso de desarrollo, como señalan Epstein y diversas corrientes del pensamiento heterodoxo (ver, por ejemplo, Epstein, 2005, 2007; Vernengo, 2014).

El sistema bancario argentino en las últimas décadas

Resulta interesante examinar el comportamiento del sistema bancario argentino a la luz de los debates y las experiencias presentados en el apartado anterior, con el fin de contribuir a la evaluación de hasta qué punto es compatible con un desarrollo económico sostenido y sustentable. Para esto, presentamos una serie de datos oficiales, publicados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), y del Banco Mundial (BM) con el objetivo de comprender mejor el comportamiento del sistema bancario argentino y poder así evaluar su aporte a la economía real.

Como primer paso, resulta relevante comparar la extensión del crédito en la Argentina con la de otros países de América Latina y del mundo, tomando como medida el crédito como porcentaje del producto bruto interno (PBI). En el gráfico 1 se presenta este indicador para la Argentina, México, Brasil, Estados Unidos y China; en él se puede apreciar que la Argentina tiene un desarrollo del crédito considerablemente inferior al de los países de la muestra. En efecto, el promedio del período 2003-2018 para la Argentina es del 13,09%, mientras que para México es del 24,89% y para Brasil es del 50,73%.

Gráfico 1. Crédito sobre PBI (en porcentaje, países seleccionados)



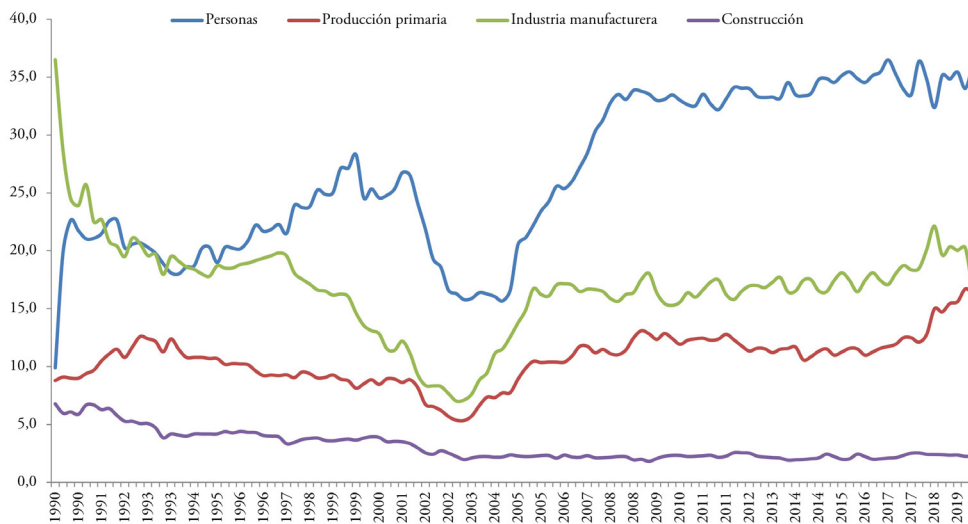
Fuente: Banco Mundial.

La baja tasa de crédito sobre el PBI de la Argentina queda aún más expuesta cuando se la compara con los Estados Unidos y con China. En el período 2003-2019, el promedio de crédito sobre el producto para los Estados Unidos fue del 185,42%, y para China fue

del 130,01%. Contra estos números, el promedio argentino de la posconvertibilidad, un 13,09%, es realmente muy bajo. En efecto, el promedio argentino para el período de la muestra (1960-2018) es del 17,54%, levemente superior al del período de mayor desregulación e integración financiera posterior a 1990, en que el promedio, de 1991 a 2018, fue del 16,08%, ambos superiores al de la posconvertibilidad.

Analizando el caso argentino con más detalle, y teniendo en cuenta la baja tasa de crédito sobre el producto, resulta de interés conocer a qué sectores se destina el poco crédito existente. En el gráfico 2 presentamos el crédito otorgado a los sectores primario, manufacturero y construcción, y a las personas, como porcentaje del total de las financiaciones, para el período 1990-2019. Dejando de lado el período de la crisis de 2001-2003, hay cuatro rasgos del crédito en la Argentina en el último cuarto de siglo que el gráfico deja en evidencia. En primer lugar, el crédito a la construcción, aunque representa un porcentaje bajo de las financiaciones, cae en un 50% en el período graficado. Segundo, el crédito para la producción primaria refleja porcentajes relativamente más elevados en la posconvertibilidad, con un aumento mayor durante los últimos años del gobierno de Macri, aunque todavía manteniéndose en valores modestos (en torno al 16% del total de las financiaciones). Tercero, el crédito para la industria manufacturera experimenta una caída fuerte durante la década de 1990, y llega a su punto más bajo durante la crisis de principios de este siglo. La recuperación poscrisis se estabiliza en valores que son inferiores al promedio de la década anterior, con una marcada caída causada por la recesión y las altas tasas de interés de los dos últimos años del macrismo.

Gráfico 2. Financiaciones por sector (sectores seleccionados, porcentaje del total de financiaciones)

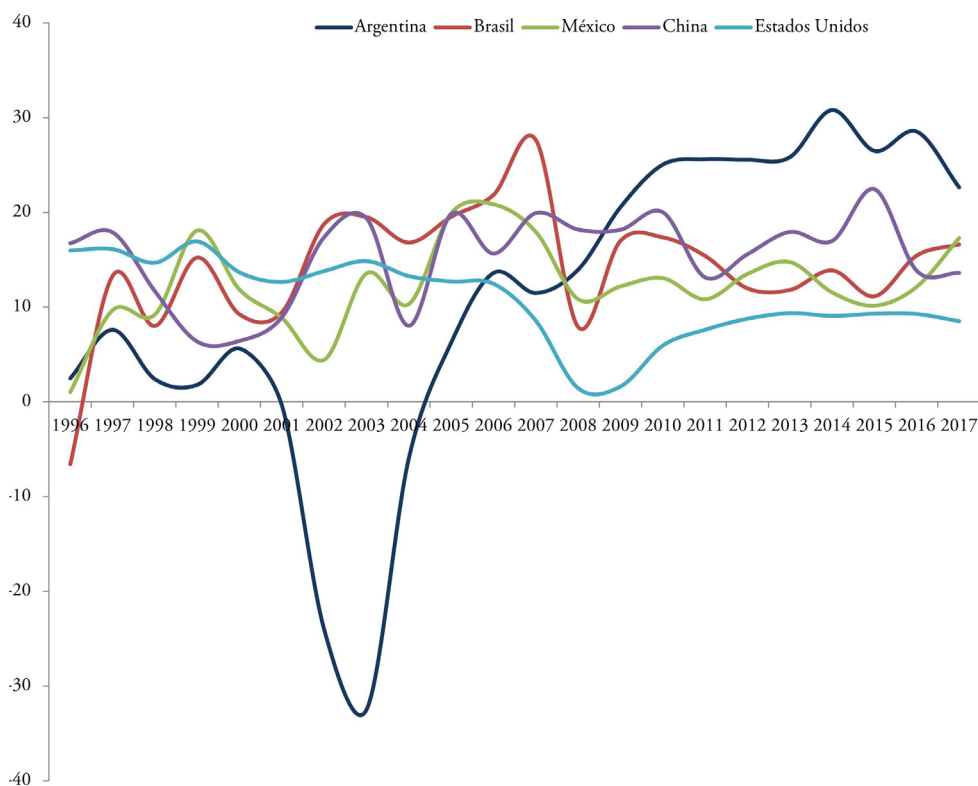


Fuente: BCRA.

D

Por último, sin duda lo más notable es el crecimiento del crédito para las personas, que crece sostenidamente desde mediados de la década de 1990 hasta la crisis de 2001-2002. Posteriormente a la crisis se recupera a una tasa de crecimiento superior a la de la década anterior, y a partir de 2008 se estabiliza en torno al 35% del total de las financiaciones, por lo que supera las financiaciones para la industria manufacturera, la producción primaria y la construcción combinadas. Este comportamiento del crédito es compatible con lo observado por Dos Santos (2009) y Lapavitsas (2009) en sus estudios sobre la evolución del crédito de la gran banca internacional, en la que el crédito de corto plazo para individuos desplaza a los otros segmentos. Esto tiene una implicancia importante. Según Lapavitsas, los resultados por intereses de los bancos ahora provienen del bolsillo de los trabajadores que toman créditos para consumo, y no del bolsillo de los capitalistas como resultado de sus inversiones productivas. O sea, la renta de los bancos ahora proviene predominantemente de la esfera de la circulación, y no ya de la esfera de la producción.

Gráfico 3. ROE total comparado (1996-2018)

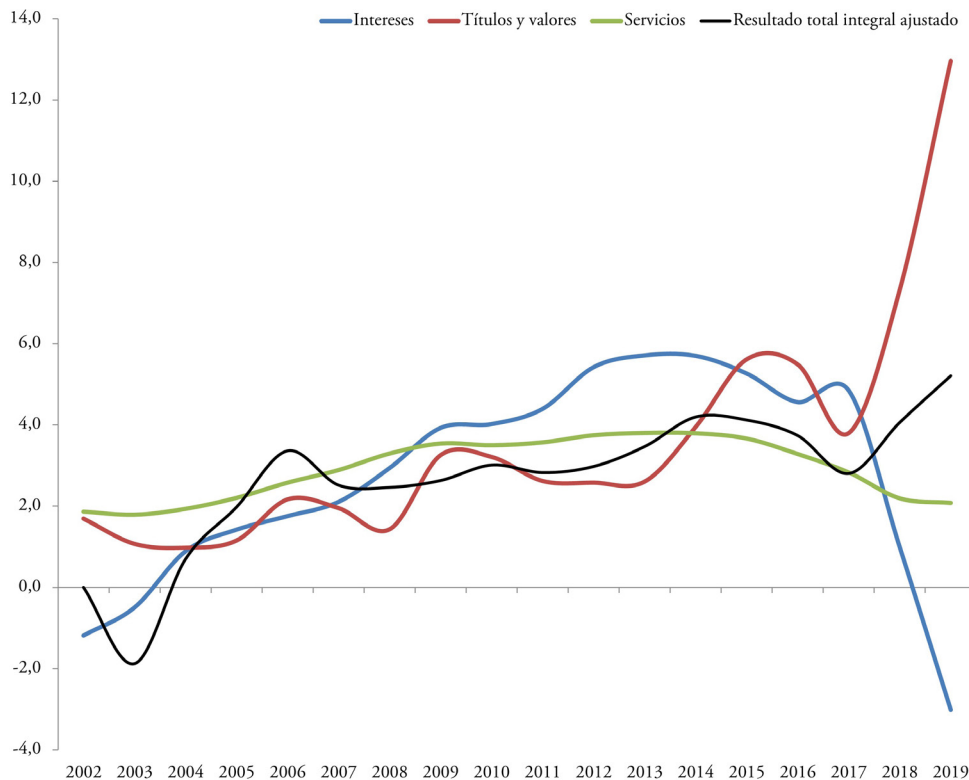


Fuente: Reserva Federal de los Estados Unidos.

A la luz de la baja tasa de crédito sobre el producto y de la composición del crédito del sector bancario argentino, consideramos pertinente examinar en detalle las rentabilidades y la composición de la cartera de activos con el objeto de entender mejor la situación del

sector. En el gráfico 3 presentamos las rentabilidades sobre el patrimonio neto (ROE)¹⁵ de los sistemas bancarios de la Argentina, Brasil, México, China y Estados Unidos para el período 1996-2018. Podemos observar cómo durante la segunda mitad de la década de 1990 la rentabilidad del sistema bancario argentino estaba por debajo de la de los países de la muestra. La crisis claramente tuvo un impacto negativo considerable (2002-2004), lo que dio como resultado pérdidas considerables. A partir de 2005 la rentabilidad se torna positiva, y a partir de 2008 hasta el final del período de la muestra el sistema bancario argentino obtiene rentabilidades considerablemente mayores a las de los demás países de la muestra. ¿Cuál es la fuente de rentabilidad de los bancos? Un comienzo de respuesta puede observarse en el gráfico 4.

Gráfico 4. Resultados por intereses, títulos y valores, y servicios del sistema bancario argentino (porcentaje del activo neteado)



Fuente: BCRA.

El gráfico 4 muestra los resultados por intereses, títulos y valores, servicios y total integral del sistema bancario en su conjunto para el período 2002-2019. En él se puede observar que, a partir de 2003, las tres fuentes de rentabilidad muestran un crecimiento impor-

¹⁵ Tomamos el ROE en lugar de la rentabilidad sobre activos (ROA) por los problemas de valuación de activos en contextos de moderada o alta inflación. De todos modos, se observan los mismos comportamientos comparativos que con la ROA (según datos del Banco Mundial).

tante. El componente de los resultados más afectado por la crisis fue el de los intereses debido a la fuerte contracción del crédito y de la actividad económica que resultó de ella. Sin embargo, a partir de mediados de 2003, los resultados por intereses se recuperan y entre 2009 y 2015 es el segmento que mejores resultados produce. Sin embargo, a partir de la llegada de Macri al poder en 2015, los resultados por intereses comienzan a caer, con una breve recuperación en 2017 (año electoral), que se torna en caída abrupta a partir de la crisis cambiaria y de deuda de 2018. Los resultados por servicios se duplican entre 2002 y 2014, y experimentan luego una leve caída como resultado del desempeño económico general.

Los resultados por títulos y valores, si bien tienen un desempeño más desperejo, tienen una trayectoria claramente ascendente: se triplican entre 2004 y 2015. Sin embargo, a partir de la inestabilidad y la crisis cambiaria de principios de 2018, tienen un crecimiento exponencial que continúa hasta el fin del gobierno de Macri. Este fuerte aumento de los resultados en plena recesión se debe a la política monetaria del BCRA, que elevó fuertemente las tasas de interés hasta llegar a un pico del 86% en septiembre de 2019.¹⁶ Es interesante observar que este incremento en los resultados por títulos y valores más que compensó la caída en los otros dos rubros, como se refleja en el resultado total integral. Este comportamiento sigue lo descrito por Dos Santos (2009) y Lapavitsas (2009) sobre el comportamiento de la banca internacional: un creciente peso de ingresos por servicios e inversiones financieras en detrimento de la más tradicional actividad de intermediación financiera.

Resumiendo los datos presentados en este apartado, podemos decir que el desempeño del sistema bancario argentino en las últimas décadas muestra las siguientes características:

- Muy baja tasa de crédito sobre el PIB, comparable con México pero considerablemente por debajo de Brasil y China, y significativamente por debajo de Estados Unidos.
- La baja tasa de crédito sobre el PIB no está distribuida uniformemente a través de los distintos sectores de actividad económica que utilizan el crédito bancario, lo que evidencia un creciente predominio del crédito de corto plazo para individuos, que desde 2007 es mayor que el crédito para los sectores primario, manufacturero y de la construcción sumados.
- De lo anterior se deduce que una parte importante de los resultados por intereses y servicios del sector bancario provienen de los hogares y no de las empresas.
- La rentabilidad sobre el patrimonio neto (ROE) del sistema, que ha crecido sostenidamente desde la crisis, es muy alta, aun comparada con la banca de las principales plazas financieras del mundo.
- Los resultados por intereses, servicios y títulos, y valores del sistema financiero han crecido sostenidamente desde la crisis. Los resultados por cada rubro son bastante similares, con lo que se evidencia una clara diversificación de la actividad bancaria.

¹⁶ Según el anexo estadístico del informe sobre bancos del BCRA, el 99% (promedio de 2002-2009) de los títulos en cartera de los bancos son títulos públicos, mayoritariamente, letras del BCRA.

Reflexiones finales: ¿lumpenfinanzas, lumpendesarrollo?

Desde el inicio de la desregulación y la liberalización de los mercados financieros en la década de 1970, se han generado intensos debates en torno al papel de las instituciones y estructuras financieras en el proceso de desarrollo en los países periféricos. Las preguntas centrales en este debate giraban en torno a cómo financiar un proceso de desarrollo sostenible, habida cuenta de las limitaciones estructurales en las fuentes de financiamiento en estos países.

Es indudable que esta internacionalización y desregulación de las finanzas, especialmente desde la década de 1990, ha producido profundas transformaciones en la banca internacional. En términos generales, se evidencia una fuerte tendencia al crédito para el consumo, que es más caro y de más corto plazo. Adicionalmente, los bancos han diversificado sus actividades y fuentes de rentabilidad hacia los servicios y las inversiones financieras.

Estas transformaciones se ven claramente reflejadas en el sistema bancario argentino. A partir de la reforma del sistema financiero implementada por la dictadura militar en 1977, reforma que sigue vigente con pocas modificaciones (ver Cibils y Allami, 2010), la banca argentina se internacionalizó en su comportamiento. El resultado no produjo un sistema bancario más competitivo al servicio de los sectores productivos y los hogares, más bien produjo una banca altamente rentable gracias a los trabajadores y al Estado. O sea, las finanzas en la Argentina se transformaron en lumpenfinanzas.

De lo expuesto en el apartado anterior queda claro que si en la Argentina realmente se busca un desarrollo auténtico y no un lumpendesarrollo, se necesita un sistema financiero que esté al servicio de la economía real, de las necesidades de desarrollo y del crecimiento. O sea, es necesaria una profunda transformación del sistema financiero. La recuperación de la soberanía monetaria luego de la crisis de 2002 y la reforma de la Carta Orgánica del BCRA en 2012 fueron pasos necesarios pero no suficientes. Para tener un sistema bancario al servicio de la economía real es clave el papel del Estado en la regulación y en la dirección de la actividad bancaria. Las opciones para lograr esto son múltiples; a continuación enumeramos las que consideramos más deseables.¹⁷

Seguramente la mejor opción, desde el punto de vista de lograr coherencia entre los objetivos de la política de desarrollo y el comportamiento del sistema bancario, es la estatización de la banca, con una reformulación clara y estratégica de su comportamiento. En un contexto de moneda soberana y endógena, el crédito nunca puede ser una restricción. Solo resta que la autoridad monetaria fije la tasa y los objetivos económicos del crédito y que la banca cumpla con esos objetivos.

Si se considera que la estatización de la banca es políticamente inviable o demasiado costosa, una vía alternativa sería revitalizar la banca pública existente, que en la actualidad no difiere sustancialmente en su comportamiento de la banca privada. Con un papel activo de la autoridad monetaria y con objetivos claros de financiamiento de sectores productivos

¹⁷ Al sugerir estas opciones no podemos dejar de lado la cíclica inestabilidad macroeconómica de la economía argentina, que sin lugar a dudas impone fuertes restricciones al pensar una política sustentable en el largo plazo.

estratégicos y hogares, se podría lograr a través de la banca pública hoy existente un resultado similar al de la nacionalización.

Una variante de la opción anterior, que también se podría implementar en paralelo, es crear un banco de desarrollo con objetivos claros y amplios de financiamiento para los sectores productivos considerados estratégicos. La Argentina y otros países de la región ya tienen una extensa experiencia en este sentido (ver, por ejemplo, Rougier, 2011a y b; Fabrizio, 2010; Culpeper, 2012).

Por último, nos parece necesario señalar que una banca pública al servicio de las necesidades de la economía y de los hogares es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. La banca pública es una pieza más de un rompecabezas mucho más amplio y complejo que incluye organismos estatales con capacidad técnica para planificar, implementar y evaluar estrategias de mediano y largo plazo con objetivos claros. Sin estos otros elementos, poco podrá hacer la banca pública por sí sola.

Es importante aprender de los errores del pasado y de las experiencias de los países asiáticos y latinoamericanos para evitar caer en los mismos problemas. Pensar en formas innovadoras de participación de múltiples actores en la supervisión y dirección de las entidades puede ser una vía para lograr una banca que sea eficiente, moderadamente rentable (por lo menos que no trabaje a pérdida sostenidamente), y que esté al servicio de la economía, los hogares y los gobiernos.

Referencias bibliográficas

- Arestis, P. y Basu, S. (2008). "Role of finance and credit in economic development," en Dutt, A. y Ros, J. (eds.), *International Handbook of Development Economics*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Basu, S. (2006), "The role of banks in the context of economic development with reference to South Korea and India," en Arestis, P. y Sawyer, M. (eds.), *Handbook of Alternative Monetary Economics*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Burlamaqui, L. y Kregel, J. (2005). "Innovation, Competition and Financial Vulnerability in Economic Development", en *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 25, nº 25(2), pp. 5-22.
- Chandrasekhar, C. P. (2010). "Must banks be publicly owned", en *Economic and Political Weekly*, vol. XLIV, nº 13, 2009, reimpresso como "Learning from the crisis: Is there a model for banking?", en Jomo, K. S. (comp.), *Reforming the International Financial System for Development*. Nueva York: Columbia University Press.
- Chick, V. (1993). "The Evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy", en Frowen, S. F. (comp.), *Monetary Theory and Monetary Policy: New Trends for the 1990s*. Londres: Macmillan.
- (1986). "The Evolution of the Banking System and the Theory of Saving, Investment and Interest," en *Économies et Sociétés*, nº 3. Publicado posteriormente en Arestis, P. y Dow, S. (comps.), *On Money, Method and Keynes: Selected Essays of Victoria Chick*. Nueva York: St. Martin's, 1992.
- Chick, V. y Dow, S. (1988). "A post-Keynesian perspective on the relation between banking

- and regional development”, en Arestis, P. (comp.), *Post-Keynesian Monetary Economics: New Approaches to Financial Modelling*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Cibils, A. y Allami, C. (2013). “Financialisation vs. Development Finance: The case of the post-crisis Argentine Banking system”, en *Revue de la Régulation*, nº 13.
- (2010). “El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades”, en *Realidad Económica*, nº 249.
- Culpeper, R. (2012). “Financial sector policy and development in the wake of the Global Crisis: the role of national development banks”, en *Third World Quarterly*, vol. 33, nº 3.
- De Araujo, V.; Caputo, A.; Moraes da Costa, G. y Pereira de Melo, H. (2011). “La experiencia brasileña con bandos de desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil”, en Rougier, M. (comp.), *La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Dos Santos, P. (2009). “On the content of banking in contemporary capitalism”, en *Historical Materialism*, vol. 17, nº 2.
- Dow, S. y Chick, V. (1988). “A post-keynesian perspective on the relationship between money and banking”, en *Thames papers in political economy*. Primavera.
- Epstein, G. (2010). “The David Gordon Memorial Lecture: Finance without Financiers: Prospects for Radical Change in Financial Governance”, en *Review of Radical Political Economics*, vol. 42, nº 3, pp. 293-306.
- (2007). “Central Banks as Agents of Economic Development”, en Ha-Joon Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development*. United Nations University and Anthem Press.
- (2005). *Financialisation and the World Economy*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Fabrizio, R. (2010). “Financiamiento, banca de desarrollo e industria nacional”, en *Revista Industrializar Argentina*, año 8, nº 12.
- Farhi, M. y Prates, D. Magalhães (2012). “The seventh stage of the evolution of the banking system”, en *40 Encontro Nacional de Economia - ANPEC*, vol. 1, pp. 1-3. Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil.
- FitzGerald, E. (1993). *The Macroeconomics of Development Finance*. Londres: MacMillan.
- (1990). “Kalecki on financing development: an approach to the macroeconomics of the semi-industrialized economy”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, nº 2, pp. 183-203.
- FitzGerald, E. y Vos, R. (1989). *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Aldershot, Gower.
- Frank, A. G. (1970). *Lumpenburoguesía, lumpendesarrollo: dependencia, clase y política en Latinoamérica*. Buenos Aires: Periferia.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Nueva York: Praeger.
- Golonbek, C. (2008). “Banca de desarrollo en Argentina: Breve historia y agenda para el debate”, en *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR)*. Documento de trabajo N° 21.

- Golonbek, C. y Sevilla, E. (2008). “Un estudio de casos sobre banca de desarrollo y agencias de fomento”, en *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR)*. Documento de trabajo N° 20.
- Golonbek, C. y Urturi, A. M. (2010). “Banca de desarrollo, un estudio de caso: BNDES, diseño institucional y rol contracíclico 2007/2009”, en *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR)*. Documento de trabajo N° 28.
- Herr, H. (2008). “Financial systems in developing countries and economic development”, en Hein, E. *et al.* (eds.), *Finance-led Capitalism? Macroeconomic effects of changes in the financial sector*. Metropolis-Verlag.
- Howells, P. (2000). “Endogenous money in a speculative world: a seventh stage of banking?”, conferencia magistral en la European Association for Evolutionary Political Economy. Berlín, 3 de noviembre.
- Kalecki, M. (1980). *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*. Barcelona: Crítica.
- Kregel, J. (2010). “Can a return to Glass Steagall provide stability in the US financial system?”, en *PSL Quarterly Review*, vol. 63, n° 252.
- (2007). “Nurkse and the role of finance in development economics”, en Annandale-On-Hudson, *The Levy Economics Institute of Bard College*. Documento de trabajo N° 520.
- (1998). *The Past and Future of Banks*. Roma: Ente Einaudi.
- (1996). *Origine e sviluppi dei mercati finanziari*. Arezzo: Banca popolare dell Etruria e del Lazio, studi e ricerche.
- Kregel, J. y Burlamaqui, L. (2005). “Banking and the financing of development: A Schumpeterian and Minskyan perspective”, en De Paula, S. y Dymski, G. (comps.), *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. Londres: Zed Books.
- Krugman, P. (2009a). “Banking on the brink”, en *The New York Times*, 23 de febrero.
- (2009b). “Making banking boring”, en *The New York Times*, 10 de abril.
- Lapavistas, C. (2010). “Systemic failure of private banking: A case for public banks”, en Arestis, P. y Sawyer, M. (comps.), *21st Century Keynesian Economics*. Londres: Palgrave MacMillan.
- (2009). “Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation”, en *Ekonomiaz*, vol. 72, n° 3.
- (2004). “Hilferding’s theory of banking in the light of Stuart and Smith”, en *Research in Political Economy*, vol. 21.
- McKinnon, R. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington D. C.: Brookings Institute.
- Minsky, H. (1993). “Community development banks: An idea in search of substance”, en *Challenge*, marzo-abril.
- (1992). “The financial instability hypothesis”, en Annandale-On-Hudson, *The Levy Economics Institute of Bard College*. Documento de trabajo N° 74.
- Minsky, H.; Wray, R. y Papadimitriou, D. (1992). “Community development banks”, en Annandale-On-Hudson, *The Levy Economics Institute of Bard College*. Documento de trabajo N° 83.

- Moseley, F. (2009). “Time for permanent nationalization”, en *Dollars and Sense*, n° 281, marzo.
- Pollin, R. (1995). “Financial Structures and Egalitarian Economic Policy”, en Arestis, P. y Sawyer, M. (comps.), *The Political Economy of Economic Policies*. Londres: MacMillan.
- Rougier, M. (comp.) (2011a). *La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2011b). “La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina”, en Rougier, M. (comp.), *La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Robinson, J. (1979). *The Generalization of the General Theory and Other Essays*. Londres: MacMillan.
- Russell, E. (2008). *New Deal Banking Reforms and Keynesian Welfare State Capitalism*. Londres: Routledge.
- Sawyer, M. (2001). “Kalecki on money and finance”, en *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 8, n° 4, pp. 487-508.
- Schumpeter, J. (1944, [1911]). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serra, J. (1974). *El desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shaw, E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2009). “A bank bailout that works”, en *The Nation*, 4 de marzo.
- Studart, R. (2005). “The State, the markets and development financing”, en *Cepal Review*, n° 85, pp. 19-32.
- (1993). “Financial repression and economic development: Towards a Post Keynesian alternative”, en *Review of Political Economy*, vol. 5, n° 3, pp. 277-298.
- Tonveronachi, M. (2006). “The role of foreign banks in emerging countries: The case of Argentina 1993-2006”, en *Investigación económica*, vol. LXV, n° 255.
- Vernengo, M. (2014). “Pateando la escalera también: los bancos centrales en perspectiva histórica”, en *Revista Circus*, n° 6.
- Zysman, J. (1983). *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wray, R. (2010). “What do banks do? What should banks do?”, en Annandale-On-Hudson, *The Levy Economics Institute of Bard College*. Documento de trabajo N° 612.

Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera

*Arnaldo Ludueña**

Resumen

El presente trabajo es un análisis crítico sobre el discurso de la inclusión financiera en la Argentina, desde la perspectiva de la bibliografía sobre financierización. Las políticas que se enmarcan en ese discurso son promovidas enfáticamente por los organismos multilaterales de crédito, los cuales buscan bancarizar, especialmente, a aquellos sectores históricamente excluidos del sistema financiero.

A lo largo del presente trabajo se estudia una de las formas que toma la inclusión financiera, que son los créditos que la Anses otorga a sus beneficiarios/as de planes sociales y a sus jubilados/as. Si bien las políticas de inclusión financiera ya existían en el país, han tomado una nueva dimensión en un marco de deterioro del empleo y del poder adquisitivo del salario, resultado de las políticas económicas del macrismo. Se observa una fuerte ampliación de estos créditos, destinados principalmente al consumo, por lo que postulamos que esos créditos suplen, momentáneamente, la caída del poder adquisitivo y del empleo, por un lado, y la falta de políticas hacia esos sectores, por el otro. De este modo, vemos que la financierización de los sectores de más bajos ingresos es la respuesta del gobierno frente al deterioro que generó en sus condiciones de vida a través de políticas neoliberales.

Introducción

En los últimos años, los organismos multilaterales de crédito (entre otros actores) han puesto en agenda el discurso de la inclusión financiera. La relevancia de este tema tiene que ver con que es relativamente novedoso para las ciencias sociales, más aún porque es una imposición de los organismos multilaterales de crédito que afecta el desarrollo financiero de todas las clases sociales (especialmente, de aquellos sectores históricamente excluidos del sistema financiero). Es por esto que el presente trabajo intenta, por un lado, establecer una explicación crítica sobre la inclusión financiera y, por otro lado, establecer

* Investigador docente del área de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

D

reflexiones acerca de cómo posicionar las explicaciones y las propuestas desde una teoría que se aleje de la ciencia económica convencional.

Desde la salida de Bretton Woods se han ido desarticulando gradualmente tanto las regulaciones financieras (nacionales e internacionales) como los controles de capitales, y en simultáneo se impulsaron políticas de desregulación y liberalización financiera (Allami y Cibils, 2017). Y si a este proceso se le suma el retroceso del gasto social por parte del Estado en esferas que tienen que ver con las necesidades básicas, entonces las rentas de las personas se convirtieron en una fuente de ganancias para el mercado financiero (Wilkis, 2014). En esta línea, Lapavitsas afirma que las personas han financiado sus condiciones de existencia mediante herramientas financieras (2009). A este proceso de desregulación, liberalización y creciente rol de las finanzas en la economía y en los comportamientos de los particulares, las empresas y los Estados se lo ha denominado “financierización” (Allami y Cibils, 2017). Wilkis afirma que entre las incidencias de las instituciones financieras se encuentra la regulación al acceso y al uso del préstamo de dinero (aun más allá de su forma líquida), lo que establece formas de dominación y desigualdad que enmarcan la vida cotidiana de estos sectores (2014).

En este marco de financierización, la inclusión financiera se ha incorporado al discurso de los distintos ámbitos de desarrollo internacional vinculados a los organismos internacionales multilaterales de crédito. El planteo de incluir a los sectores históricamente marginados al sector financiero se asemeja al discurso del Banco Mundial y de otros organismos desde hace unas décadas con respecto a las microfinanzas: la pobreza es un problema de exclusión del sistema financiero, por lo tanto, eliminada esa exclusión, se terminaría eliminando la pobreza. Aquí se dilucida que la noción de pobreza tiene que ver con la exclusión de las personas del sistema financiero y no como una problemática multicausal, la cual implica una explicación de mayor envergadura y, por lo tanto, una solución más amplia.

Una de las formas que tomó la inclusión financiera en la Argentina fue a través del sistema crediticio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), por medio del Programa Argenta, el cual fue reconfigurado en 2017 y pasó a llamarse Créditos Anses. El Programa Argenta se instaló en el año 2012 durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y estaba únicamente destinado a los jubilados y las jubiladas. En el año 2017, a través del Decreto 516/2017, bajo la presidencia de Mauricio Macri, se decidió extender el programa, bajo el nombre de Créditos Anses, al resto de los beneficiarios, es decir, a quienes cobraban prestaciones a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), pensiones no contributivas (PNC) y Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM).

Este trabajo está estructurado en cuatro partes. En primer lugar, se expondrán las definiciones de la inclusión financiera según los organismos multilaterales de crédito y entidades financieras privadas. En segundo lugar, se explorarán las perspectivas críticas hacia la noción de inclusión financiera. Luego, se hará una exposición simple sobre la evolución de los ingresos de los beneficiarios de la Anses y la ejecución del programa crediticio. Y por último se expondrán una serie de reflexiones en función de lo analizado.

Definición convencional de la inclusión financiera

En la literatura académica, en comunicados y demás pronunciamientos, las definiciones de inclusión financiera se caracterizan, por lo general, por ser apologéticas. Según el Banco Mundial, en el informe “La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad”, publicado en 2018, la inclusión financiera “significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorros, créditos y seguros– prestados de manera responsable y sostenible”. La definición del Banco Mundial tiende a ser la convencional y la que se utiliza a la hora de realizar tareas de investigación en los distintos países en los que se ha llevado a cabo (Tejerina y Pisano, 2016; BBVA, 2013, 2014; Cano *et al.*, 2014).

Es posible hallar pronunciamientos de entidades financieras privadas en las cuales expresan las virtudes de la inclusión financiera a la hora de llevar a cabo políticas sociales de forma bancarizada, lo que generaría en los sectores empobrecidos hábitos relacionados con el ahorro y la inversión:

Aunque la dispersión electrónica de pagos *per se* no genera inclusión financiera, apoya para crear una base que permite familiarizar y proveer servicios financieros a los beneficiarios de los programas sociales. La existencia de una cuenta a nombre del beneficiario que capte los apoyos monetarios de estos programas proporciona un medio seguro de acumulación de valor, y su conexión con el sistema electrónico de pagos facilita la movilización de flujos de entrada (depósitos) y salida (pagos) con otros agentes conectados al sistema financiero formal. De esta forma, la dispersión electrónica de pagos genera la oportunidad de ofrecer otros servicios financieros a los beneficiarios (como ahorro, microseguros, envío y recepción de giros, remesas y/o transferencias y crédito), ya que la disponibilidad de una cuenta puede incrementar la probabilidad de que los beneficiarios usen el sistema bancario formal en modos distintos a la simple recepción de los recursos asociados al programa (Castellanos Pascacio y Torán Flores, 2011: 9).

De esta manera, se presenta la inclusión financiera como proveedora de nuevos saberes a los sectores excluidos en términos económicos, pero a la vez como mecanismo por el cual el Estado lleva adelante las distintas políticas sociales, diversificando el mercado y los sectores financieros. Si bien lo citado arriba plantea la limitación del modo (la mera distribución de herramientas electrónicas no generará inclusión financiera *per se*), en ningún momento cuestiona los alcances de la inclusión financiera. De todas formas, el aspecto de la inclusión financiera como modo de política social bancarizada se analizará más adelante.

Este razonamiento apologético hacia la inclusión financiera también repercute en los gobiernos nacionales. Durante el gobierno de la alianza Cambiemos (que gobernó en la

Argentina entre 2015 y 2019), se retomó la inclusión financiera en los discursos, al punto de incluirla en el boletín oficial:

Medidas para favorecer la inclusión financiera

Buenos Aires, 11 de enero de 2018. En el Boletín Oficial del día de hoy se publicaron los Decretos N° 27/2018 y 30/2018, en el marco de un proceso de simplificación del Estado que tiene como objetivos reducir la burocracia e implementar políticas de cumplimiento simples que generen beneficios para la población, eliminando cargas innecesarias y mejorando el día a día de los ciudadanos y de sus negocios.

Dichos decretos incluyen seis medidas que mejoran el funcionamiento del sistema financiero, generan competencia, reducen costos e incentivan la inclusión financiera a través del acceso de la población a servicios financieros equitativos y de calidad, eliminando barreras de acceso a los sectores más vulnerables (BCRA, 2018).

Como se verifica, el pronunciamiento del gobierno de Cambiemos acerca de la inclusión financiera se encontraba en sintonía con la definición establecida por el Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito. Además, se utilizó la inclusión financiera como la intervención gubernamental más importante para resolver el problema de la pobreza. La siguiente cita corresponde al primer informe sobre la inclusión financiera que publicó el BCRA:

Durante el período analizado, se observa un mayor dinamismo en las dimensiones de acceso y uso, con avances en la infraestructura bancaria, en las transacciones por medios electrónicos y en los instrumentos de ahorro. Los indicadores de calidad también mostraron resultados positivos en los programas de educación financiera implementados por la Institución. Sin embargo, quedan abiertos desafíos para cubrir déficits de puntos de acceso físico en ciertas zonas del país, la profundización del uso de medios de pago electrónicos, una mayor penetración de los instrumentos de crédito en la población adulta y las empresas de menor tamaño, así como lograr un mayor grado de educación financiera de la población (2019).

Como se verifica, al haber dado por supuesto que la inclusión financiera permite reducir la pobreza en la sociedad, el desafío planteado por el gobierno pasó por abastecer de herramientas financieras a la mayor parte de la población.

Hacia una mirada crítica de la inclusión financiera

Como se explicó anteriormente, desde la lógica de la definición de la inclusión financiera convencional, para resolver el problema de la exclusión y la pobreza alcanzaría con poner a disposición de los distintos sectores de la sociedad las herramientas financieras. Este discurso ha permeado, incluso, en los gobiernos nacionales. Sin embargo, no se ha desarrollado aún en la literatura en español una perspectiva con la suficiente masa crítica

respecto a este discurso, aunque se puedan rastrear algunos razonamientos que ponen en tela de juicio la inclusión financiera:

Las lógicas de consumo a través del endeudamiento de los sectores populares no solo ponen de relieve su dimensión de sometimiento, sino que nos obligan a pensar cómo promueven formas de inclusión que ponen en cuestión el término mismo. Es el “polimorfismo” que caracteriza al neoliberalismo el que desplaza esas fronteras y avanza sobre el modo en que son incorporadas economías periféricas a una dinámica de valorización financiera, extrayendo valor de una cooperación y una vitalidad social que no contribuyen a organizar (Gago y Mezzadra, 2015: 47).

El elemento clave para discutir la inclusión financiera tiene que ver con el endeudamiento para consumir, a diferencia de las microfinanzas, que estaban destinadas a emprendimientos productivos. Entonces, las preguntas que surgen son: ¿es la inclusión financiera el modo de resolver el problema de la exclusión y la pobreza?; ¿a quiénes incluye y/o compensa la inclusión financiera?; ¿a qué cosa los incluye?; ¿compensa los períodos de los sectores empobrecidos en los cuales no se generan ingresos, o, en realidad, se compensan y/o valoran capitales?

Las definiciones apologéticas de la inclusión financiera no solo no dan cuenta de la problemática que esta intenta resolver (la exclusión y la pobreza), sino que además contradicen los términos que la conforman y sus objetivos. En este sentido, el estrepitoso fracaso de las microfinanzas como herramientas de erradicación o disminución de la pobreza –dadas las altas tasas de interés que se cobran–, la focalización sobre el crédito en desmedro de otros servicios financieros, el cuestionable impacto sobre el empoderamiento de las mujeres y la tendencia de tomadores de crédito a sobreendeudarse generaron críticas de diversos sectores. Esto llevó a una reformulación de discursos, objetivos y prácticas que reemplazaron microfinanzas por inclusión financiera. Estas explicaciones abonan un Estado que es portador de la institucionalización de los intereses del capital y que, a la vez, tiene la función de generar la dinámica de las sociedades capitalistas aun en la población no trabajadora de la sociedad (Sordini y Chahbenderian, 2019). En esta línea, en términos de reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado cumple un rol de formador de un tipo de fuerza de trabajo que cuente con patrones de sociabilidad y comportamientos más generales. En este sentido, la inclusión financiera ha permitido desplegar nuevos sentidos y nuevas prácticas a las intervenciones sobre la población en situación de pobreza.

Entre los que realizaron esta transición se encuentran ONG de desarrollo internacional como Action International, el Banco Mundial, la Fundación Mastercard y Muhammad Yunus, este último, fundador del famoso Banco Grameen de microfinanzas en Bangladesh (Mader, 2013).

Según Mader, el discurso y la práctica de la inclusión financiera tiene cuatro aspectos, que tienen que ver con la vinculación de sectores marginados con instituciones de las microfinanzas, con reconfigurar la lógica de la justicia social, con establecer intermediaciones a nivel micro y macroeconómico, y con la generación de nuevas capacidades.

D

Respecto del primer aspecto, y como se ha explicado anteriormente, la inclusión financiera impulsa nuevos vínculos entre los sectores pobres, marginados del sistema económico, y el resto de los actores del mercado financiero (se refiere a bancos, instituciones tecnológicas y empresas de tarjetas de crédito). Lo novedoso de esta vinculación es que no existe ninguna delimitación, como sí ocurría en la era de las microfinanzas.

En lo que concierne al segundo aspecto, se intenta articular el principio de justicia social con la lógica financiera. En este sentido, la pobreza pasa a concebirse como la exclusión de los mercados financieros; la solución, según esta lógica, sería la inclusión de estos sectores marginados en estos mercados. Este razonamiento se expresa en los documentos del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial (conocido como Foro de Davos) y de los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo).

El tercer aspecto de la inclusión financiera está relacionado con la reconfiguración de la teoría del cambio social. En la era de las microfinanzas, la solución contra la pobreza era financiar el emprendedorismo. En la lógica de la inclusión financiera, la solución se busca a través de dos formas de intermediación financiera, a las que Mader denomina intermediación intertemporal e intermediación interespacial-interclase, cada una de las cuales resolvería problemas microeconómicos y macroeconómicos respectivamente (2017).

Con la intermediación intertemporal se intentaría resolver el problema de la inestabilidad de ingresos en los sectores más pobres, ya que esta forma permite mermar con crédito (a través de la inclusión financiera) los períodos en los cuales no se generan ingresos o se reducen. En este caso, el papel fundamental de los servicios financieros es permitir que las personas asignen sus gastos en el tiempo. Por lo tanto, en el aspecto microeconómico, los servicios financieros disminuirían la pobreza al proveer recursos en tiempos en los que estos escasean.

La intermediación interespacial-interclase está relacionada con la asignación de capital y riesgo, a partir de moverlo desde sectores de la población con excedente de ahorros hacia aquellos sectores necesitados. En este caso, serán menores los costos de transacción cuanto más extensa sea la red de servicios financieros. Es por esto, desde la perspectiva macroeconómica, que la inclusión financiera trataría de conectar la mayor cantidad posible de proveedores con usuarios de capital, lo que motorizaría el crecimiento económico.

El cuarto aspecto está relacionado con la generación de capacidades en los nuevos usuarios incluidos en el sistema financiero. Según esto, la transición de microfinanzas a inclusión financiera implica un cambio en la manera en que deben actuar los clientes de servicios financieros, quienes pasan de ser microemprendedores a usuarios sofisticados de servicios financieros, que planifican y reaccionan a los cambios de la economía nacional y personal. Por lo tanto, una parte importante de la inclusión financiera son los servicios de educación financiera, que buscan incrementar la sofisticación de los clientes de los servicios. Este aspecto, referido a la educación financiera, se encuentra relacionado con la extensión de la red de servicios financieros (explicados anteriormente), dado que el incremento de usuarios va en función de su capacidad.

En función de lo observado, la inclusión financiera se presenta como una continuación y profundización de las microfinanzas. Esto último se debe a la lógica de incluir sectores históricamente marginados de la economía formal y a la propuesta de establecer el acceso a las finanzas como solución al problema de la exclusión:

“Así, las lógicas de acceso al consumo a través del endeudamiento de los sectores que no cuentan con las garantías tradicionalmente requeridas denotan los nuevos ámbitos de expansión del capital financiero (Gago y Mezzadra, 2015; Chahbenderian, 2015, 2017)” (Sordini y Chahbenderian, 2019: 16).

De acuerdo con los resultados empíricos existentes, no hay evidencia suficiente que justifique la euforia en torno a la inclusión financiera, tanto a nivel micro como macroeconómico. Según esta perspectiva, la intervención gubernamental a través de políticas que instalan formas de ser y de estar como consumidor y como endeudado establecen las condiciones para la expansión y la especulación financiera (Sordini y Chahbenderian, 2019).

Por lo tanto, las finanzas se proponen como el mejor mecanismo para mejorar el bienestar colectivo. En primer lugar, porque disciplinan a los sectores pobres, ya que el hecho de tener que efectuar pagos periódicos impone disciplina sobre los prestatarios. De este modo, la pobreza se transforma simplemente en un problema de saber manejar las finanzas propias, de aprender a tomar deuda y a pagarla en tiempo y forma. En segundo lugar, introduce el concepto de garantía (*colateral*, en inglés) incentivando a prestatarios a acumular ahorros y activos para reducir los costos de transacción (Lavinias, 2018).

Entonces, en un contexto en que el empleo se ha reconfigurado y ha ido perdiendo estabilidad y marcos de protección, las prácticas de endeudamiento por sometimiento comprometen el tiempo y el dinero de los sujetos.

Inclusión financiera: créditos de la Anses

El siguiente apartado se encuentra estructurado en dos partes. En primer lugar, se hará una caracterización de la bancarización de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), a fin de dar cuenta del marco en el cual se monta el sistema crediticio de la Anses. En segundo lugar, se expondrá la evolución de los ingresos de los beneficiarios de la Anses y las variaciones en las tasas de interés y de costo financiero total (CFTA) del programa crediticio en los últimos años.

Bancarización de los programas de transferencias condicionadas de ingresos

Los PTCI son las transferencias de dinero que se realizan como modalidad de atención a las personas en situación de pobreza (Chahbenderian, 2018). A continuación se dará una explicación del marco en el cual se desarrollan los PTCI y los créditos otorgados por la Anses.

D

Los PTCI tienen tres aspectos (De Sena *et al.*, 2018): el primero es que se ha incrementado la cantidad de destinatarios y de países que lo han implementado; el segundo tiene que ver con que es la estrategia más utilizada para abordar el problema de la pobreza, y el tercero es que ha tenido un fuerte impulso de los organismos internacionales de crédito como medida eficaz para resolver el problema de la pobreza por nivel y para limitar la transmisión intergeneracional. En este sentido, ya se puede hablar de inclusión financiera a la hora de darles la potestad a los bancos para la gestión del pago de los PTCI a través de sus productos financieros.

La forma en que el Estado interviene en este sector de la población es a través de las políticas sociales, de las cuales toman forma los PTCI (como se explicó anteriormente). Desde lo discursivo, el argumento para legitimar la bancarización de los PTCI tenía que ver con la eliminación de prácticas corruptas (clientelismo) y de intermediarios (Cena, 2016). Sin embargo, la bancarización en la gestión del pago de los PTCI permite procesos de endeudamiento con los bancos que gestionan el pago de las asignaciones, lo que implica “una reflexión acerca del modo en que estas políticas sociales ‘reconstruyen a endeudados’” (Sordini y Chahbenderian, 2019: 16).

Según las distintas fuentes, los PTCI se posicionan como la forma estatal más convencional para asistir e intervenir en la pobreza desde hace más de una década. A lo largo de todo ese período, el desarrollo de los PTCI ha ido mutando al punto de ofrecer créditos, tanto públicos como privados, al consumo, orientados a los beneficiarios de la Anses:

Esto se reflejó en varios fenómenos, siendo uno de ellos el aumento de los préstamos para el consumo bajo diversas modalidades: en efectivo, con una tarjeta, en una cuenta bancaria, en cuotas como forma de pago, entre otras. Ahora bien, no solo fueron las formas de otorgamiento las que se expandieron sino también los perfiles de los prestatarios: los sectores de menores ingresos ampliaron su acceso a estos créditos, diversificando así el mercado financiero (Chahbenderian, 2018: 9).

Este proceso de financierización (y la consecuente diversificación del mercado crediticio) se profundizó debido a la bancarización de los PTCI. En este sentido, los destinatarios de los PTCI no son percibidos solo como sujetos de derecho, sino también como consumidores y como sujetos de crédito (deudores).

En los créditos hacia los PTCI, el Estado cumple el rol de garante, es decir, funciona como elemento de confianza para el mercado financiero y, además, minimiza los riesgos que los acreedores toman a la hora de otorgar créditos a esta población empobrecida. Esto se debe a que el Estado es el que genera redes entre el acceso a los programas sociales y el mercado crediticio. Esto se verifica a la hora de certificar a los sujetos que cumplen con los requisitos de los programas y de ordenar cronogramas, y, además, lo más importante es quién otorga el ingreso, entre otras actividades. En este punto, Bauman (2007) marca que se genera una disociación entre “una sociedad de productores” y una “sociedad de consumidores”, es decir, una separación entre el mundo laboral y el consumo.

El acercamiento de los sujetos al programa crediticio es de forma particular (por denominarlo de algún modo), ya que no se condice con los principios de un mecanismo crediticio normal. Pero antes hay que aclarar qué sería un mecanismo crediticio normal. En primer lugar, un crédito es un préstamo monetario que el acreedor otorga al deudor por un período determinado. A lo largo de ese período, según el acuerdo, el deudor deberá pagar en distintas cuotas el monto monetario que se le otorgó más una tasa de interés, la cual es el beneficio que obtiene el acreedor. La magnitud de la tasa de interés está relacionada con el riesgo que corrió el prestatario al otorgar el crédito. Desde el punto de vista del deudor, la información de la tasa de interés debe ir acompañada del costo financiero, que es el total de pagos a realizar en concepto de préstamo, intereses, comisiones y otros puntos monetarios que conforman el préstamo por parte del acreedor. Sin embargo, en el sitio web de la Anses se establece:

Nota legal: Tasa fija en pesos. Sistema de amortización francés. Este servicio es a modo de ejemplo y no representa ninguna obligación para Anses. La información en este sitio puede ser modificada o actualizada sin previo aviso. El préstamo se acreditará en un plazo no mayor a los cinco días hábiles de la solicitud en la cuenta bancaria indicada (Anses, 2020).

De acuerdo con lo que explicita la nota legal, se puede afirmar que los beneficiarios se encuentran en una posición desventajosa, ya que el propio Estado comenzó a garantizar créditos para el consumo a partir de evidenciar las condiciones usureras del mercado al que estaban expuestos los grupos de menores ingresos (Sordini y Chahbenderian, 2019). Por otro lado, quien toma el crédito tiene la potestad de decidir si cancela las cuotas del crédito del período establecido. Entonces, el beneficiario de la Anses que accede al crédito carece de toda confianza por parte del prestatario, y la confianza del acreedor es uno de los principales elementos de cualquier sistema crediticio. Por lo tanto, de ninguna manera la tasa de interés de los créditos otorgados por la Anses refleja el riesgo que la institución corrió por ejecutar los préstamos.

Como se verifica, hay un creciente vínculo entre el endeudamiento y el consumo. Por eso, el objetivo de este trabajo es indagar acerca del vínculo entre los PTCI y las formas de endeudamiento que se encuentran disponibles para estos sectores.

Ingresos reales versus tasas de interés

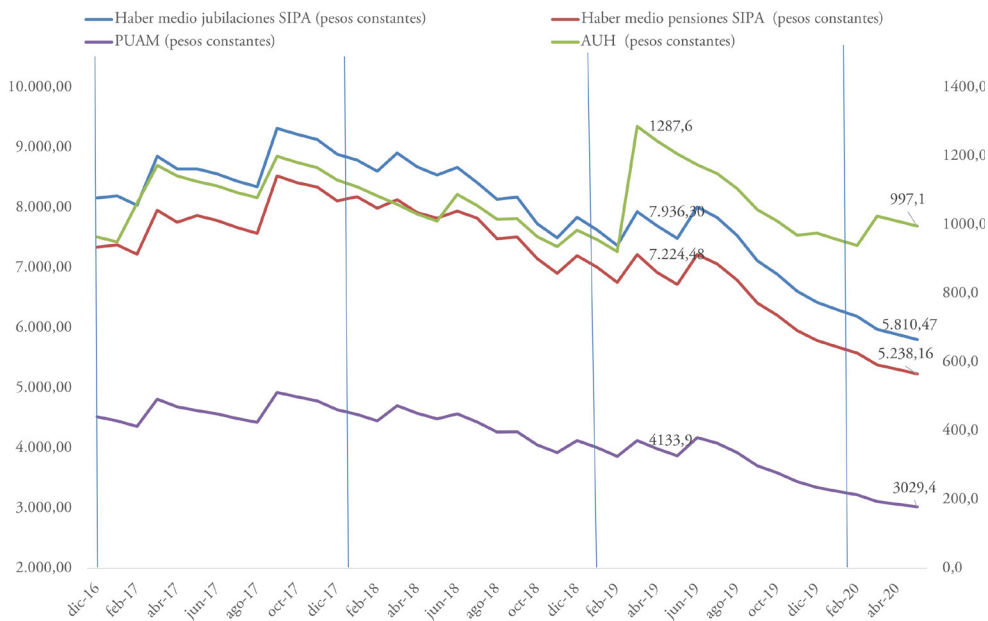
A continuación se analizarán las variaciones en los ingresos de los beneficiarios de la Anses, la tasa de interés y el CFT del programa crediticio. Como se explicó en la introducción, el gobierno de la alianza Cambiemos extendió el Programa Argenta (el cual pasó a llamarse Créditos Anses a partir de 2017) a las distintas categorías de la Anses. El período que abarca dicho gobierno se caracterizó, por un lado, por la utilización de los créditos personales como instrumento para mantener el nivel de actividad y, por otro lado, por una

D

fuerte caída del poder adquisitivo de las mayorías, por ende, las prestaciones que otorga la Anses no estuvieron exentas de este deterioro constante.

En materia socioeconómica, la gestión de Cambiemos dejó como resultado, por un lado, el deterioro del poder adquisitivo del salario y de las pensiones y transferencias monetarias a los jubilados y a los sectores más pobres de la población y, por otro lado, incrementos considerables del desempleo, la pobreza y la indigencia. Para intervenir en esta crítica situación (sobre todo en períodos electorales), la política gubernamental fue la de reemplazar la pérdida de poder adquisitivo y el agravamiento de las condiciones de vida de los sectores populares con créditos otorgados por la Anses, es decir, se suplió la caída del ingreso real con créditos y, eventualmente, endeudamiento de los sectores más pobres. En este sentido, el discurso de la inclusión financiera se utilizó como dispositivo legitimador de esa intervención. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los ingresos medios de las prestaciones que otorga la Anses en términos reales. La evolución de la AUH corresponde al eje de la derecha.

Gráfico 1. Evolución de las prestaciones de la Anses en términos reales (año base, 2016) desde diciembre de 2016 a marzo de 2020



Fuente: elaboración propia según datos de SIEMPRO y del Indec.

Como se observa en el gráfico, todas las prestaciones de la Anses durante el período analizado se han deteriorado en términos reales. Respecto del período que va de diciembre de 2016 a diciembre de 2019, se verifica que solo hay dos momentos (septiembre de 2017 y marzo de 2019) en los que se recuperan estos ingresos en términos reales, los cuales (como ya se explicó) tienen que ver con objetivos electorales. En este marco, el gobierno nacional utilizó los créditos otorgados por la Anses como un mecanismo para mantener

los niveles de consumo. A partir de enero de 2020, el gobierno pasó a estar presidido por Alberto Fernández, y esos ingresos medios continuaron cayendo en términos reales. Hay que mencionar que en los meses que lleva en el poder el gobierno de Fernández, por un lado, se observa que hubo cierta mejoría para la AUH y, por otro lado, que las jubilaciones mínimas tuvieron un mayor incremento respecto de los otros niveles.

En cuanto a los créditos de la Anses, los aumentos acumulados de las tasas de interés desde octubre de 2015 hasta octubre de 2016 fueron del 27% (por debajo de la inflación). Sin embargo, en el acumulado anual hasta octubre de 2017 se observa un salto muy significativo, del 63% en pesos corrientes, considerando que la inflación acumulada en el mismo período fue del 22,5%. La indexación por inflación se aplicó en el mercado de préstamos personales vía aumento de los montos en forma significativa en el año 2018.

En agosto de 2018 el gobierno nacional anunció un nuevo lanzamiento de los créditos de la Anses. En esta nueva versión aumentaron los montos máximos: los jubilados podían pedir hasta 80.000 pesos (antes eran 60.000), los titulares de asignaciones podían solicitar hasta 6.500 pesos por hijo (antes eran 5.000), y los pensionados podían pedir hasta 35.000 pesos (antes eran 30.000), siempre según el monto de la jubilación, pensión o asignación percibida. Y también aumentaron las tasas: pasaron a un rango de entre 32% y 39,5%, cuando antes iban de 29% a 36%. Lo único que se mantuvo fueron los plazos, de 24 a 60 cuotas.

Cuadro 1. Características de los créditos Anses por beneficiario (2018)

Prestación	Monto máximo	Cuotas	TNA	CFT
Asignación Universal por Hijo	Hasta 6.500 por hijo	24	39,5	43,12
Pensiones no Contributivas	Hasta 35.000	24-36	37 / 34	40,01 / 37,35
Pensión Universal por Adulto Mayor	Hasta 35.000	24-36	37 / 34	44,41 / 41,79
Sistema Único de Asignaciones Familiares	Hasta 6.500	24	39,5	43,12
Sistema Integrado Previsional Argentino	Hasta 80.000	24-48-60	37 / 33 / 32	44,41 / 41,08 / 40,13

Fuente: elaboración propia según datos de la Anses.

En abril de 2019, el gobierno nacional anunció un incremento en la cantidad de créditos de la Anses y en los montos. Es este sentido, también se incrementó el CFT.

Cuadro 2. Características de los créditos Anses por beneficiario (abril de 2019)

Prestación	Monto máximo	Cuotas	TNA	CFT
Asignación Universal por Hijo	Hasta 12.000 por hijo	24-36	48 / 43	54,14 / 48,91
Pensiones no Contributivas	Hasta 70.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	46,29 / 43,67 / 41,69 / 40,1
Pensión Universal por Adulto Mayor	Hasta 70.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	50,85 / 48,28 / 46,29 / 44,68
Sistema Integrado Previsional Argentino	Hasta 200.000	42-36-48-60	42 / 39 / 37 / 35,5	50,85 / 48,28 / 46,29 / 44,68

Fuente: elaboración propia según datos de la Anses.

La tasa de interés de los créditos resulta menor a la del mercado; sin embargo, resulta representativo que, entre noviembre de 2017 y enero de 2018 se haya modificado el CFT y la tasa de interés por encima de la inflación. Es decir, en términos reales, la Anses se encontró con una fuente de ganancias a través de las prestaciones que otorgaba. En otras palabras, quitó más recursos de la sociedad de los que depositó en un principio. Y como ya se ha explicado anteriormente, este negocio (ya estamos en condiciones de clasificarlo de esta forma) no representa ningún tipo de riesgo para la entidad pública.

Entonces, hay dos puntos de inflexión desde la asunción de Cambiemos con respecto a los créditos que se otorgaban. Por un lado, la extensión del Programa Argenta (bajo el nombre de Créditos Anses a partir de 2017) hacia los titulares de todas las prestaciones de la Anses (hasta entonces solo podían acceder al programa quienes percibían jubilaciones y pensiones). El otro momento decisivo fue la reconfiguración del crédito Argenta hacia los créditos de la Anses, los cuales fueron modificados desde los CFT hasta los montos otorgados y las empresas adheridas.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se han explicado las distintas concepciones existentes acerca de la inclusión financiera. Por un lado, existe una explicación hegemónica y apologética, la cual posiciona la inclusión financiera como solución lógica al problema de la exclusión y la pobreza, que se definen por la carencia del acceso a las herramientas financieras. Como se explicó, esta perspectiva no hace más que garantizar las condiciones para la especulación y la expansión financiera y, por el contrario, no resuelve los problemas referidos a la pobreza y la exclusión, sino que crea sujetos endeudados.

Pero hay otra mirada, no difundida aún, que observa de manera crítica el discurso de la inclusión financiera. En primer lugar, hay una crítica a la concepción del problema, ya que la pobreza es un problema más grave y de mayor envergadura que el mero hecho de no acceder a las herramientas financieras. En segundo lugar, la inclusión financiera (tratada de esta manera) es un eufemismo para tratar un problema concreto, ya que no es más que la continuación y la profundización de las microfinanzas que han fracasado en la

década de 1990. Por último, este discurso legitima y pone a disposición de los organismos multilaterales de crédito la renta de los sectores excluidos de la economía.

Se explicó que durante el período del gobierno de Cambiemos se intentó solventar el déficit de políticas sociales con créditos para los sectores excluidos de la sociedad (CESO, 2017). El Gobierno extendió los créditos Argenta otorgados por la Anses a los titulares de prestaciones de este organismo, como la AUH, las PNC y el salario familiar. Además amplió el programa crediticio más allá de los jubilados y los pensionados.

Si bien públicamente se expresaba que era una medida para resolver los problemas de la creciente pobreza (ídem), en realidad, como se demostró, era un negocio que consistía en quitar recursos de la sociedad, ya que no representaba ningún riesgo para la institución generar esos préstamos, puesto que los pagos se debitaban automáticamente. Era imposible que hubiera impagos porque se estableció que a quienes solicitaban los préstamos se les debitaría la cuota automáticamente de sus cuentas.

Este punto amerita dar una discusión acerca del rol del Estado. En el caso analizado, se trata de un Estado que posee características empresariales, que pregona la economía ortodoxa y que debe tener superávit fiscal en sus cuentas (lo cual se asemeja a la maximización de las ganancias). Pero lo que termina sucediendo es que ese Estado le quita más recursos a la sociedad en vez de aumentárselos. Y el caso de los créditos de la Anses echa por tierra la causalidad ortodoxa de las cuentas del Estado, ya que se verifica que lo primero que se hizo fue gastar (lo que hace siempre un Estado es inyectar su moneda soberana) y luego recaudar. Entonces, ¿cuál es el rol del Estado en una sociedad? ¿El Estado debe maximizar sus ingresos a costa de los ingresos de la sociedad? A los efectos del presente artículo, solo se manifestará que, generalmente, el déficit fiscal es el estado en el que se encuentran las cuentas públicas, pero no todos los déficits fiscales son iguales, ya que (en términos de moneda local) no es lo mismo tener déficit fiscal en un período por la mejora de infraestructura, lo que generaría valor agregado en el corto y el mediano plazo (universidades, hospitales, satélites, etcétera), que el déficit fiscal explicado básicamente por intereses de deuda pública.

Estas reflexiones están en línea con las de Wilkis, quien recupera la noción de *financieriación de la vida cotidiana* de las personas, la cual establece que la extensión del mercado del crédito al consumo redefine las prácticas, los vínculos sociales, los saberes, las identidades y los valores de las personas (2014). En este sentido, es relevante la percepción subjetiva de aquella persona que se siente incluida en una sociedad que siempre la excluyó, pero debe llamar la atención que el desarrollo de esta subjetividad sea por tener una tarjeta con su nombre y apellido y con la cual pueda consumir. Más aún, tener que endeudarse para poder mantener sus niveles de consumo, dada la caída del poder adquisitivo. Por otro lado, las críticas del presente trabajo no van en ese sentido, sino en el de manifestar que lo que se hace a través de la inclusión financiera (por la manera en que se la ejecuta) es poner a disposición del mercado crediticio las rentas de las personas que no estaban incluidas en el sistema.

Referencias bibliográficas

- Allami, C. y Cibils, A. (2017). “Financiarización en la periferia latinoamericana. Deuda, *commodities* y acumulación de reservas”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 8, mayo-septiembre, pp. 81-101. Disponible en: repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12464/1/RFLACSO-EPP8-5-Allami-Cibils.pdf.
- Anses (2020). “Créditos Anses para Asignación Universal por Hijo”. Disponible en: anses.gob.ar/creditos-anses-para-asignacion-universal-por-hijo.
- Banco Mundial (2018). “La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad”. Disponible en: bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BBVA (2014). “Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012”. Documento de Trabajo N° 14/14.
- (2013). “Determinantes de la inclusión financiera en Perú”. Documento de Trabajo N° 13/31.
- BCRA (2019). “El BCRA publica el primer Informe de Inclusión Financiera”. Disponible en: bcra.gob.ar/Noticias/Inf-inclusion-financiera-201901.asp.
- (2018). “Medidas para favorecer la inclusión financiera”. Disponible en: bcra.gov.ar/Noticias/Medidas_favorecer_inclusion_financiera.asp.
- Cano, C.; Esguerra, M.; García, N.; Rueda, L. y Velasco, A. (2014). “Inclusión financiera en Colombia. Banco de la República”. Disponible en: banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf.
- Castellanos Pascacio, S. y Torán Flores, M. (2011). “Avanza el pago electrónico de programas sociales en América Latina y el Caribe”, en *Observatorio bancario*. BBVA Research. Servicio de estudios económicos del grupo BBVA. Disponible en: bbvaresearch.com/wp-content/uploads/mult/111223_ObserBancaMexico_119_tcm346-283162.pdf.
- Cena, R. (2016). “Programas de transferencias condicionadas de ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano”, en De Sena, A. (dir.), *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, pp. 115-138.
- CEPA (2018). “La extensión de los Créditos Argentina: tu propia plata, pero con intereses”. Disponible en: centrocepa.com.ar/informes/42-la-extension-de-los-creditos-argenta-tu-propia-plata-pero-con-intereses.
- CESO (2017). “La economía argentina. Resumen de coyuntura”. Disponible en: ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/informe_economico_mensual_nro_vii_-_julio_2018_-_completo.pdf.
- Chahbenderian, F. (2018). “Créditos y transferencias. Una reflexión en torno a la expansión del consumo en América Latina”, en *Revista Novos Rumos Sociológicos*, vol. 5, n° 8, agosto-diciembre.
- De Sena, A.; Cena, R. y Dettano, A. (2018). “Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, en *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, n° 72, octubre, pp. 233-264. Disponible en: [old.clad](https://old.clad.org).

- org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/DeSena-Cena-Dettano.pdf.
- Fine, B. (2012). “Financialization and social policy”, en Utting, P. *et al.* (eds.), *The Global Crisis and Transformative Social Change*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Gago, V. y Mezzadra, S. (2015). “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital”, en revista *Nueva Sociedad*, n° 255, enero-febrero, pp. 38-52. Disponible en: nuso.org/media/articles/downloads/4091_1.pdf.
- Lapavistas, C. (2009). *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*. Madrid: Maia Ediciones.
- Lavinas, L. (2018). “The collateralization of social policy under financialized capitalism”, en *Development and Change*, vol. 49, issue 2, marzo, pp. 502-517.
- Mader, P. (2017). “Contesting financial inclusion”, en *Development and Change*, vol. 49, issue 2, marzo, pp. 461-483.
- (2013). “Explaining and quantifying the extractive success of financial systems. Microfinance and the financialization of poverty”, en *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, pp. 13-28.
- ONU (2015). “Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030”. Disponible en: un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible.
- Sordini, M. y Chahbenderian, F. (2019). “Políticas sociales y modalidades de endeudamiento en Argentina”. Disponible en: cdsa.academica.org/000-023/467.pdf.
- Tejerina, L. y Pisano, V. (2016). “Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera”. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusi%C3%B3n-financiera.pdf>.
- Wilkis, A. (2014). “Sociología del crédito y economía de las clases populares”, en *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 225-252. Disponible en: ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35174/CONICET_Digital_Nro.a1563b37-5f90-4f0a-815c-0372d22ccbe4_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

El camino de la deuda. Retorno del “nuevo FMI”

Nicole Toftum y Daniela Triador***

Resumen

La Argentina ha vuelto, durante el gobierno del expresidente Mauricio Macri, a pedir asistencia económica al Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo *stand by* firmado en 2018 renueva un vínculo históricamente desfavorable, pese a la insistencia del entonces oficialismo, que remarcaba que esta entidad financiera ya no era la misma con que la Argentina había lidiado en acuerdos anteriores. La realidad económica nacional se ha visto atravesada, desde ese momento, no solo por los exuberantes compromisos de pago asumidos, sino también por las exigencias de las “recomendaciones” que este organismo impone para el sostenimiento del acuerdo. Existe, sin embargo, una ineludible afinidad entre las decisiones económicas que el gobierno de la alianza Cambiemos había llevado adelante antes del acuerdo con el FMI y las posteriores exigencias y recomendaciones que esta organización le realizó al gobierno nacional y a su equipo económico para garantizar la solvencia de la deuda.

El objetivo de este trabajo es poner en evidencia que esa afinidad se sostiene sobre un marco teórico similar –signado por la flexibilización de la cuenta capital del balance de pagos y la política monetaria como la mejor herramienta para controlar la inflación y el crecimiento del producto–, el cual no solo desembocó en la necesidad de financiamiento externo luego de los dos primeros años del gobierno de Mauricio Macri, sino que también resultó inconsistente para garantizar la solvencia de los compromisos asumidos con esta entidad.

Para avanzar en este propósito, el artículo se divide en dos apartados. En el primero se sistematizan las principales medidas económicas tomadas por el gobierno nacional desde su asunción y sus consecuencias, que derivaron en la necesidad de recurrir al financiamiento externo. En el segundo se describen las condiciones originales del acuerdo de deuda entre la Argentina y el FMI, así como también las posteriores revisiones para acceder a los distintos desembolsos. La finalidad particular de este segundo apartado es hacer énfasis en la relación entre los objetivos monetarios y fiscales impuestos por el FMI, las recomendaciones de política económica para alcanzarlos y la profundización –causal– de la insolvencia argentina.

* Licenciada en Economía Política por la Universidad Nacional de General Sarmiento y becaria del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).

** Investigadora docente del área de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento.

La política económica de la alianza Cambiemos. ¿Cómo llegamos al FMI?

Las demandas de libertad en democracia no dejan de representar una fuerte controversia, ¿hasta qué punto el perjuicio a terceros debe ser permitido bajo el ala de la libertad de acción? En el camino de lo abstracto a lo particular nos encontramos con discursos de campaña que atacaban los controles al mercado de cambios por la restricción impuesta a la compra de dólares. En línea con este discurso, los controles cambiarios fueron removidos al día siguiente de la asunción de Mauricio Macri, con la autorización de compra mensual de dos millones de dólares (que poco después se incrementó a diez millones).

La economía argentina enfrentaba una seria escasez de dólares que presionaba el tipo de cambio paralelo al alza, y la postura de la alianza Cambiemos era que esta liberalización del mercado cambiario permitiría que a través de la variación del precio se ajustara el exceso de demanda de la divisa. Con el mismo criterio, se permitió que las Lebac (Letras del Banco Central) y las Letes (Letras del Tesoro) fueran adquiridas por inversores extranjeros, con lo que se esperaba un incremento significativo en las reservas internacionales para evitar las presiones de depreciación.

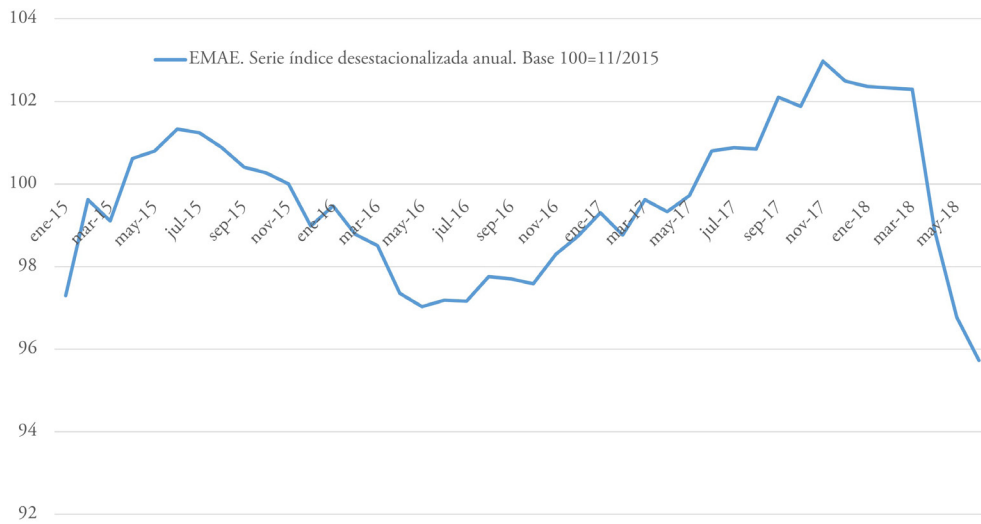
Estas medidas, además del masivo blanqueo de capitales que tuvo lugar en 2016 (gracias a la condonación de impuestos y de litigios por su evasión), permitieron un incremento considerable de las reservas internacionales. Sin embargo, el proceso de *carry trade* que se desencadenó provocó un endeudamiento creciente que drenó estas reservas, en sintonía con las altas tasas de interés de la deuda pública en dólares (la tasa de interés nominal anual de la licitación de Letras del Tesoro del 12 de junio de 2018 fue del 4,2% en dólares, con un plazo de vencimiento de 210 días)¹ y en pesos (desde el 4 de mayo de 2018, la tasa de las Letras del Banco Central, que correspondía a la tasa de política monetaria indicada por el BCRA en línea con el régimen de metas de inflación, pasó a ser del 40%).²

Con el transcurso del tiempo, la insustentabilidad de la deuda en moneda extranjera contraída por la Argentina quedó clara para todos los inversores. Paralelamente, la economía argentina no otorgaba buenos augurios: las estimaciones de actividad eran negativas y, de hecho, el índice de variación anual del estimador mensual de actividad económica fue de -5% en mayo de 2018 (Indec).

¹ argentina.gob.ar/economia/licitaciones.

² Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

Gráfico 1. Estimador mensual de actividad económica



Fuente: Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

Esto estuvo íntimamente ligado a la idea de la necesaria caída salarial para reducir la inflación y aumentar el empleo, y también a las consecuentes medidas económicas, algunas de las cuales fueron institucionalizadas a través de reformas legales. Estos son los casos de la reforma previsional y del intento de reforma laboral (que de todos modos fue efectivizada con flexibilización de contratos y con paritarias muy por debajo de la inflación), que imponían presiones a la baja en los ingresos reales de los sectores trabajadores y de los jubilados, frente a la creciente suba generalizada de precios. La contraparte para el sector público fue la fuerte caída en los salarios del Estado, en el marco de la impuesta austeridad fiscal que esperaba reducir el déficit público y, así, sobre la base de las teorías económicas *mainstream*, la inflación. La caída en la demanda agregada tuvo un claro efecto en las ventas industriales, lo que generó el cierre de numerosas empresas (principalmente pymes), las cuales también enfrentaban fuertes subas en los precios de los insumos por la volatilidad cambiaria, producto de la flexibilización.

La mencionada suba de precios estuvo signada por la innovación de aplicar un régimen de metas de inflación (anunciado en septiembre de 2016 e implementado a partir del 2 de enero de 2017) en una economía de inflación alta y volátil, que se vio acrecentada por la suba indiscriminada de las tarifas de los servicios públicos (con un peso mayor para quienes eran beneficiarios de subsidios, que fueron abruptamente y extensivamente reducidos). Estas tarifas, además, fueron indexadas al dólar, lo que incrementó el *pass through* y la inercia inflacionaria.

Un régimen de metas de inflación se sustenta en un nuevo consenso económico que reconoce el carácter endógeno del dinero pero que mantiene la recomendación de implementar una política monetaria contractiva como solución a la inflación alta, aunque a través de subas de la tasa de interés de referencia. La lógica detrás de esta propuesta es que,

D

de esta manera, se incentivaría el ahorro en la moneda soberana, por lo que se reduciría la demanda de bienes y servicios y, con ello, se desaceleraría la inflación. Desde las noticias y las vicisitudes diarias de la economía argentina, se podría argüir que tasas de interés altas favorecerían la inversión en pesos, lo que reduciría la compra de dólares y, por lo tanto, las presiones cambiarias.

Esta teoría propone que el mercado cambiario y la cuenta capital sean completamente flexibilizados para absorber los *shocks* a los que una economía está expuesta (con variaciones en el tipo de cambio para mantener la paridad de los precios domésticos con los externos o con ingresos en la cuenta capital para contrarrestar déficits en la cuenta corriente). En una economía signada por una fuerte dependencia del dólar estadounidense (con el mercado inmobiliario completamente dolarizado, cuentas bancarias en dólares, etcétera), estas medidas de liberalización generaron una fuerte inestabilidad que se vio retroalimentada por la volatilidad del tipo de cambio, que rápidamente elevó la demanda de dólares como refugio de valor.

En términos de puja distributiva, el incremento de la tasa de interés y el alza en el tipo de cambio contribuyeron a que este régimen acelerara la inflación. Este círculo vicioso, además del crecimiento de la deuda, fundamentó una fuerte desconfianza por parte de inversores que, recolectando datos previos a 2018, nunca abandonaron completamente la aversión por el riesgo en una economía subdesarrollada.

Los economistas cercanos a la posición de la alianza Cambiemos expusieron distintas explicaciones para la inflación sostenida durante la década anterior: exceso de demanda (o consumo por encima de nuestras posibilidades) e irresponsabilidad fiscal (por un aparato estatal ineficiente, corrupto y demasiado grande), lo que condujo a emisión monetaria para financiar el déficit fiscal del Tesoro Nacional. Sin embargo, las reducciones del gasto público, de la emisión monetaria (las cuales tenían lugar desde antes de adoptar un régimen de control de agregados monetarios) y del consumo a niveles recesivos no demostraron ninguna efectividad en el control de la inflación. Por el contrario, la volatilidad cambiaria y de la tasa de interés demostraron ser mejores determinantes del alza de los precios. Aparece así, entonces, la clara necesidad de expandir los marcos teóricos para estudiar y recomendar políticas públicas en economías con estas particularidades.

¿Qué salió mal?

Durante 2016 y 2017 se produjo en la Argentina una burbuja crediticia; tanto el endeudamiento público como el privado aumentaron. Por otro lado, pese a los esfuerzos de los directivos del Banco Central en transmitir transparencia e independencia,³ la inflación, permanentemente por encima de las metas propuestas, mitigó la confianza en la gestión.

³ Condición compartida por la gestión económica de la alianza Cambiemos y por el FMI como deseable. La supuesta independencia del Banco Central respecto del resto de la gestión económica debía transmitir confianza en su accionar, dada la falta de incentivos para, por ejemplo, contener tasas de interés por sus efectos recesivos sobre el nivel del producto.

El impuesto a la renta financiera fue acusado por muchos economistas de ser el detonante, sin embargo, la preocupación sobre la capacidad de pago de la Argentina lo precedía. En la carta de intención enviada al FMI por Nicolás Dujovne, ministro de Economía en aquel entonces, se encuentra la explicación que el oficialismo daba sobre la crisis:

Una severa sequía condujo a una fuerte caída en la producción agrícola y en los ingresos por exportación; el precio mundial de la energía aumentó y las condiciones financieras globales se endurecieron con la apreciación del dólar estadounidense y el desplazamiento hacia arriba de la curva de rendimiento de los bonos de los Estados Unidos [...]. Estas fuerzas se manifestaron en forma de presiones sobre nuestra moneda, ansiedad del mercado acerca de la renovación de las letras de corto plazo del Banco Central y un incremento en nuestra prima de riesgo soberano (Dujovne, 2018: 3).

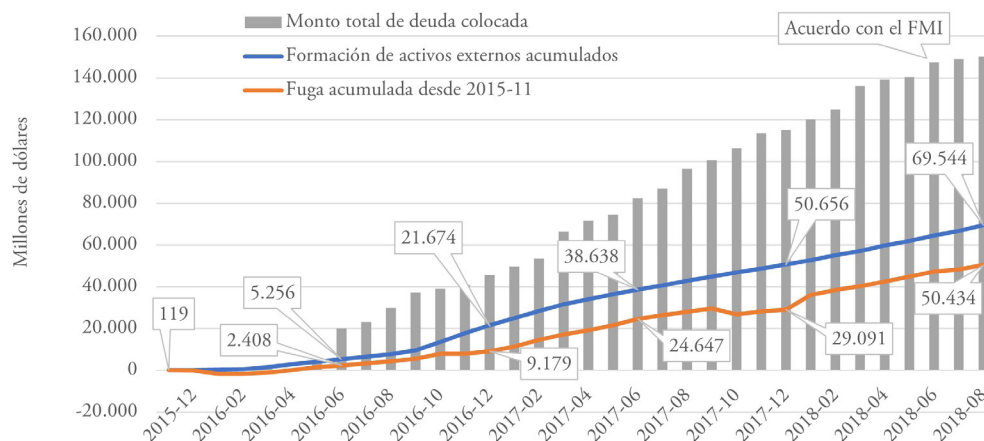
En la formación de la mencionada burbuja, los acreedores habían estado encantados con la idea de la responsabilidad fiscal. Sin embargo, con el correr del tiempo, se demostró que en estas estrategias económicas la caída del gasto suele estar acompañada por los impuestos, sin poder determinar el resultado final del déficit público.

Las alzas en las tasas de interés ya no alcanzaban para retener a los especuladores y, una vez más, la realidad contradujo una teoría económica que no contempla las especificidades de una economía periférica con un grado de incertidumbre y de aversión al riesgo sumamente altos: la solución del mercado no es única ni estable, y puede ser económicamente imposible. En este caso, si quisiera considerarse la tasa de interés como el precio del dinero, se observaría que el valor que esa tasa debería tomar para retener a los especuladores en la Argentina y en pesos argentinos sería irrisorio; a partir de un punto, las alzas de las tasas de interés dejan de ser leídas por especuladores como un conveniente retorno y pasan a ser entendidas como una mayor probabilidad de falta de pago por parte de un Estado con un pasivo cada vez mayor.

Pese al interés del gobierno en un régimen cambiario flexible, se empezaron a notar los catastróficos efectos sobre el nivel de precios que implica la fuga de capitales y la consecuente alza en el tipo de cambio. Por ello, comenzaron los intentos por controlar el precio de las divisas a partir de la intervención directa del Banco Central. El drenaje de las reservas internacionales se aceleró, lo que preocupó aún más a los inversores: desde el pico de las reservas internacionales del 11 de enero de 2018 (debido a una emisión de deuda por 9.000 millones de dólares) hasta el 8 de mayo del mismo año, las reservas cayeron casi un 14% (en cuatro meses). Hasta el momento en el que ingresó el desembolso del FMI el 20 de junio de 2018 (22 de junio en nuestros registros), las reservas continuaron su caída hasta más de un 24% (desde el mismo pico del 11 de enero de 2018).⁴

⁴ Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

Gráfico 2. Crecimiento de la deuda pública, aceleración de la fuga de capitales y formación de activos externos



* Para estimar la fuga de capitales se utilizó el método de balance cambiario. Al monto mensual de la formación de activos se le ha descontado la variación, también mensual, de los depósitos en dólares del sector privado no financiero.

Fuente: Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

Los detonantes de la crisis pueden haber sido correctamente identificados tanto por analistas financieros como por el oficialismo. Sin embargo, es importante hacer referencia a las condiciones que propiciaron el desenlace: la estrategia económica propuesta, la responsabilidad fiscal y el régimen de metas de inflación con la liberalización de la cuenta capital que propone expusieron a una pequeña economía periférica a este tipo de *shocks* externos. Paralelamente, se vieron afectadas variables económicas que suelen ser observadas por acreedores como indicadores de riesgo en los países deudores: aunque el *stock* de reservas internacionales podía considerarse sólido respecto de la historia argentina, su acelerada caída en un contexto de deuda en dólares creciente ofrecía razones de preocupación; a su vez, el ratio de la deuda sobre el PBI pasó del 52,6% en 2015 al 82,6% en el primer semestre de 2018 (principalmente por efecto de la devaluación), y el ratio de las exportaciones respecto de la deuda (que puede interpretarse como indicador de repago de las obligaciones del país) cayó del 23,6% al 9% en el primer semestre de 2018.⁵

El alegato a la sequía como causante de la crisis económica nos lleva a plantear una consigna duramente criticada desde los detractores de la escuela estructuralista latinoamericana: la necesidad de un cambio estructural que promueva un salto en la productividad de los sectores estratégicos por su contenido tecnológico y por la generación de empleo de calidad.

⁵ Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

Retorno al FMI

El retorno al FMI era una posibilidad cada vez más latente frente a la inestabilidad de la macroeconomía. Sin embargo, pocos anticiparon lo próximo de este regreso: el acuerdo fue anunciado por Mauricio Macri en una conferencia de prensa el 8 de mayo de 2018, pocas semanas después de que se evidenciara la corrida cambiaria. En esta conferencia, Macri hizo alusión a lo que podría interpretarse como una maniobra apresurada, y expuso que deseaban cerrar este acuerdo antes de que las condiciones de la Argentina fueran peores y, por lo tanto, que las condiciones del crédito desmejoraran. Esto mismo se puede observar en la carta de intención que el gobierno envió al FMI.

A pesar de que la economía mostraba tasas de crecimiento saludables a la hora de solicitar la asistencia del FMI, estos eventos nos convencieron de que la asistencia era necesaria para reducir el impacto de la mayor volatilidad financiera internacional en nuestra economía (Dujovne, 2018: 3).

Las medidas que generalmente “propone” el FMI a sus países deudores no distan mucho de las medidas que Macri quería imponer. De hecho, el organismo brindó apoyo, por ejemplo, para una reforma laboral que Macri había intentado implementar sin éxito. La caída del empleo y del salario real sugieren que, dado el fracaso de su implementación legal, la reforma fue impuesta a través de la inflación: “El 7 de junio ya anunciamos nuestra intención de acelerar la convergencia al equilibrio fiscal primario y bajar la inflación en un marco de política monetaria más consistente e institucionalmente más sólido” (ibídem: 2). En la carta de intención, cuyo acuerdo fue aceptado por el directorio y la directora del FMI, la propuesta del oficialismo fue profundizar estas medidas.

En el momento en que se anunciaron las negociaciones, se decía que el gobierno buscaba una línea de crédito denominada línea de créditos flexible (Ámbito, 2018). Este tipo de crédito tiene una duración de entre uno y dos años y otorga una gran flexibilidad al país a la hora de girar el desembolso con motivos precautorios. Se le otorga a países que cumplen ciertas condiciones, las cuales, en última instancia, pueden estar asociadas a la teoría monetarista y al enfoque monetario del balance de pagos que históricamente signa las recomendaciones de política del FMI (Meller, 1987). En línea con este marco teórico, el FMI evalúa dos tipos de situaciones en las que un país requeriría un crédito: aquellos desajustes generados por una momentánea falta de liquidez o un *shock* exógeno que no haya sido previsto, y aquellos desajustes estructurales que se revelan en la inestabilidad de variables económicas fundamentales (como un déficit público sostenido) y en precarios marcos institucionales de política económica (como la fútil insistencia en la falta de independencia política del Banco Central).

La Argentina no cumplió con las condiciones requeridas para acceder a la línea de créditos flexibles (entre las que se encuentran finanzas públicas sólidas, incluida una situación sostenible de la deuda pública, y un nivel de inflación bajo y estable, en el contexto de un marco sólido de política monetaria y cambiaria); en su lugar, obtuvo un acuerdo de

derecho de giro (*stand by*). Este tipo de crédito supone que el país ha implementado de forma errónea las distintas políticas económicas (principalmente monetarias) y, por ese motivo, lo que se realiza es un desembolso inicial y luego una serie de desembolsos posteriores condicionados a la modificación de las políticas económicas que el FMI identifique como erróneas y al cumplimiento de distintas metas cuantitativas que son acordadas entre el gobierno y el FMI.

Como parte de la proclama sobre el cambio en el funcionamiento del FMI, la institución señala que se han removido las medidas estructurales, establecidas por contrato, de la línea de créditos *stand by*. Sin embargo, las revisiones del directorio mantienen la línea de reducción del déficit público y la corrección de variables fundamentales (*fundamentals*) como la inflación y el costo laboral. En línea con ello, la carta de intención del acuerdo con el FMI da una gran centralidad a estas variables, principalmente a través de la reducción y la eliminación de subsidios, de la reducción del empleo público, de reformas al sistema previsional y del corrimiento del Estado en cuanto a su participación económica a través de, por ejemplo, empresas públicas.

El acuerdo, finalmente aprobado por el directorio del FMI el 20 de junio de 2018, quedó en la historia por lo elevado de su monto: 50.000 millones de dólares fueron aprobados en el marco del acuerdo *stand by* de tres años de duración. De ellos, 15.000 millones de dólares fueron acreditados inmediatamente, de los que 7.500 millones de dólares debían destinarse a respaldo presupuestario. Los 35.000 millones de dólares restantes quedarían disponibles pero supeditados a los exámenes trimestrales del directorio ejecutivo del FMI. El gobierno argentino se comprometió, a grandes rasgos, a mantener la deuda pública en un sendero sostenible,⁶ a reducir la pobreza y la inflación (restableciendo la credibilidad en el régimen de metas de inflación), a mantener un tipo de cambio flotante (limitando la intervención cambiaria a episodios eventuales de significativa volatilidad) y a reconstruir el *stock* de reservas internacionales (FMI, 2018a).

Proyecto original

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el FMI y el gobierno de Mauricio Macri comienzan las negociaciones del nuevo acuerdo compartiendo en principio la prioridad de controlar el déficit fiscal. No es sorprendente observar, aceptando esto, que en el primer acuerdo firmado por ambas partes las medidas fiscales son entendidas como el principal conflicto a resolver para la economía argentina, y con ello para la sustentabilidad del pago futuro de la deuda (Dujovne, 2018).

El gasto en el pago de los intereses de la deuda pública tomada en los primeros dos años de gobierno de la coalición Cambiemos se incrementó considerablemente al ser utilizado como mecanismo de reemplazo de la emisión monetaria. Las consecuentes necesidades de financiamiento provocadas por el aglutinamiento de los vencimientos de deuda pública y

⁶ Si la deuda pública se considera sostenible con relación, por ejemplo, al PBI, las reducciones propuestas en el gasto público pueden tener el efecto opuesto al deseado, al disminuir el PBI más que la deuda y, así, incrementar el ratio.

la presión al alza sobre la tasa de interés como instrumento de contención de esos capitales, sumado al saldo negativo de la balanza comercial y a la apreciación cambiaria, explican la inminente necesidad de solicitar financiamiento externo.

Es necesario detenernos un momento en la siguiente observación. En línea con lo planteado por Bonavida *et al.* en su artículo titulado “Argentina y el FMI: análisis de un nuevo acuerdo”, el Fondo comprendía que los motivos que habían llevado a la Argentina a solicitar financiamiento externo no eran, como sí consideramos aquí, la inviabilidad en el mediano y largo plazo de las políticas monetarias y fiscales del entonces gobierno nacional (2018). El problema para el Fondo se debía más bien “al manejo gradualista del ajuste, particularmente del ajuste fiscal necesario como consecuencia de la herencia recibida”. Las exigencias para el acceso al préstamo *stand by* negociado entre la Argentina y el FMI en 2018, como mencionamos en el apartado anterior, solo venían a profundizar una política iniciada desde el principio de la gestión de Cambiemos que había desembocado en un cuello de botella que condujo a las necesidades de financiamiento externo. Dicho en otras palabras, el FMI incentivó la profundización de un modelo que en los primeros dos años de gobierno ya había agotado los recursos internos, lo que derivó consecuentemente en la dilapidación de la mayoría, por no decir de la totalidad, del dinero ingresado en los sucesivos desembolsos aprobados por este organismo.

Metas fiscales

Las condiciones originales del acuerdo *stand by* aprobado el 20 de junio de 2018 requerían que la Argentina profundizara la reducción del gasto del Estado con el objetivo de alcanzar el superávit fiscal. Claro está que el foco estuvo puesto, al igual que en los años anteriores, en el déficit primario: este debía representar el 2,7% del PBI en 2018, el 1,3% en 2019, y alcanzar el famoso equilibrio superavitarario para 2020. El cumplimiento de esta meta era condición necesaria para acceder al desembolso de los tramos posteriores, por lo tanto, su cumplimiento estuvo sujeto a las evaluaciones trimestrales posteriores a la firma.

Para alcanzar esta significativa reducción del gasto público, el ajuste fue llevado a cabo en diferentes áreas, entre las que se destacan las siguientes:

- La reducción de los subsidios en energía y transporte iniciada con la campaña del “sinceramiento tarifario” en el inicio de la gestión del gobierno se profundizó con el objetivo de trasladar casi la totalidad de los costos de producción al precio abonado por los consumidores.
- El equilibrio fiscal también requería, según el *staff report* elaborado por el FMI (2018b), minimizar los gastos corrientes nacionales, lo que se tradujo en una reducción del capital discrecional y de las transferencias corrientes a las provincias, las cuales también se encontraron sujetas a un plan de austeridad fiscal que preveía alcanzar un balance primario consolidado superavitarario en el momento en que se cumpliera el período de acuerdo con el FMI.

D

- En cuanto a la obra pública –una de las áreas que más contribuyó con el ajuste fiscal–, el país se comprometía a continuar aquellas obras que contribuyeran al aumento de la competitividad nacional y a discontinuar todas aquellas que no lo hicieran, con el fin de dejar un margen de maniobra considerable para la reducción del gasto de capital del gobierno nacional.
- Las partidas presupuestarias destinadas al empleo público fueron congeladas mediante la desvinculación directa de los puestos no prioritarios, ya sea a través de despidos o de la no renovación de contratos laborales precarios, así como también mediante los consecutivos ajustes del salario real de los empleados estatales. El gobierno nacional también se comprometió a inmovilizar las contrataciones por un período de dos años y a reducir al mínimo posible las transferencias hacia las empresas del Estado.

El principal problema, pese a todos los esfuerzos que se concentraron en la reducción del gasto público, no era el déficit primario. La consolidación de las cuentas públicas eran necesarias –según la evaluación realizada y publicada por el FMI en el *staff report* (2018b)– para contener la emisión de deuda pública futura. El problema no era que el Estado gastara, sino en qué gastara, ya que el déficit financiero, cuyo crecimiento era sostenido debido al creciente pago de los intereses de la deuda, era ignorado por los esfuerzos fiscales. Gran parte del ahorro fiscal primario financió, de esta manera, el pago de los servicios de la deuda.

La consolidación fiscal se entiende como un punto central, dado que de todos los puntos que el FMI identificó como vulnerabilidades previas al acuerdo es la fiscal justamente la variable sobre la que el gobierno tiene mayor injerencia y control como para contener la deuda y, por ende, la cuantía del financiamiento necesario. Esto es así ya que la apertura de la cuenta financiera y las restricciones de la política monetaria autoimpuestas no dan margen para controlar el tipo de cambio y vuelve al país más vulnerable a shocks de crecimiento y de deuda (Bonavida *et al.*, 2018).

Política monetaria e inflación

Según los diagnósticos realizados por el FMI antes de la firma del acuerdo, sumado al desequilibrio fiscal persistente, la inflación sostenida por largos períodos de tiempo y la volatilidad del tipo de cambio fueron las principales causas que derivaron en la necesidad de financiamiento externo para la Argentina. La política monetaria fue, por lo tanto, otro de los puntos centrales del acuerdo de deuda original, cuyos objetivos generales se pueden resumir en tres: controlar la inflación, reducir al mínimo posible la intervención cambiaria y dotar de transparencia y autonomía al BCRA.

Las ya mencionadas metas de inflación que el gobierno de la alianza Cambiemos había implementado desde los inicios de su gestión y se había visto obligada a realinear en 2017 fueron –pese a sus ineficientes resultados– apoyadas por el FMI al momento de la firma del

préstamo. El programa monetario, al igual que el apartado fiscal, proponía rígidas condiciones como requisito para acceder a los distintos tramos de desembolso del préstamo.

Con el objetivo de lograr una inflación de un solo dígito para 2021, el BCRA se comprometía, mediante el memorándum de políticas económicas y financieras, a mantener la inflación en un esquema de bandas que se irían estrechando con el tiempo hasta alcanzar la deseada estabilidad de los precios.

Controlar la inflación no era, sin embargo, la única condición evaluativa dentro del apartado de política monetaria. Mantener controlados los activos internos netos del Banco Central era condición necesaria también para acceder a los siguientes tramos del préstamo y obligaba a la Argentina, en el caso de no cumplir con las metas propuestas, a someterse a la evaluación de la junta ejecutiva del FMI.

El alto porcentaje de deuda pública de corto plazo, compuesta fundamentalmente por Letras del Banco Central –Lebac–, se presentaba como el principal foco desestabilizador de la política monetaria. Sus vencimientos representaban una amenaza continua de liquidez que podía presionar sobre el tipo de cambio, dificultar la flotación cambiaria y presionar sobre la inflación causada por la devaluación. La acumulación de vencimientos y la necesidad de evitar esa inyección de liquidez en el mercado obligaba, a su vez, a mantener en una trayectoria ascendente la tasa de interés para compensar la aversión al riesgo que suponía para el inversor mantenerse en pesos en un contexto de inflación, presión cambiaria y probabilidades crecientes en la incapacidad de repago.

El BCRA, a su vez, se compromete a reducir la vulnerabilidad asociada a un stock excesivamente grande de Lebac y a fomentar la reintermediación del sector financiero. Con este fin, el repago de los pasivos del gobierno en poder del Banco Central se utilizará para quitar pesos del mercado, lo que disminuirá la dependencia del Banco Central de la emisión de Lebac para este fin (Dujovne, 2018: 18).

El dinero otorgado por el FMI tenía, dentro de la política monetaria, dos destinos claros para lograr alcanzar los objetivos antes mencionados: en primer lugar, suplantando la necesidad de emisión de deuda pública de corto plazo reemplazándola por una deuda consolidada en plazos menos inmediatos; y en segundo lugar, reducir la deuda neta del Ministerio de Hacienda con el Banco Central.

Drenar la amenaza de liquidez desarmando la deuda en Lebac era una condición necesaria para sostener el tipo de cambio y, así, evitar que el ratio de la deuda sobre el PBI se viera afectado por una devaluación. Es por ello que se establecieron estrictos controles sobre el tipo de cambio y sobre la capacidad de intervención del Banco Central sobre él. En el memorándum de entendimiento, la Argentina se comprometió a garantizar un tipo de cambio flexible, determinado por el mercado, y a limitar al mínimo necesario las intervenciones en el mercado de cambios por parte del BCRA, manteniendo un piso de reservas netas de 5.500 millones de dólares para mitad de 2018 y disminuyendo el *stock* de futuros de tipo de cambio de manera progresiva. La premisa era clara, aunque poco probable que se verificara en la economía real; en el caso de haber devaluaciones que incrementaran el

valor en pesos de la deuda en dólares, la caída del salario real derivaría en una disminución de la actividad económica que contendría los efectos de la devaluación sobre la inflación. El resultado real, pese al optimismo del Fondo, fue una estancflación.

Equidad de género y políticas sociales

Por precisión, extensión y especificidad, los objetivos sobre las políticas sociales y la estabilidad de género son, dentro de esta jerarquización realizada sobre el acuerdo, los de menor relevancia. Por si la prioridad sobre el bienestar social aún no había quedado suficientemente clara al asumir que la inflación por devaluación iba a poder ser contenida mediante la caída de la actividad, el apartado solo presenta una condición evaluativa: destinar el 1,3% del PBI al pago, fundamentalmente, de la asistencia del programa de asignaciones familiares.

La dinámica del ajuste propuesto por el Fondo sigue los mecanismos típicos: devaluación que causa una pérdida de poder adquisitivo con la consecuente caída de la actividad, recesión y ajuste fiscal con reactivación de la cuenta corriente y apertura de capitales. Este tipo de ajustes ya han sido aplicados previamente para el caso argentino, como se describió al inicio de este Informe, y el Fondo ahora parece ser consciente de las consecuencias sociales que trajeron aparejados (Bonavida *et al.*, 2018).

La redundante generalidad sobre los puntos que competen al bienestar social y a la equidad de género dan cuenta de que los objetivos son meramente enunciativos, aunque el reconocimiento de los costos sociales en los acuerdos previos represente por sí solo una novedad discursiva del FMI. La diferencia radicaba en que aquel impiadoso Fondo, cuyos planes y sus consecuencias económicas la Argentina ya conocía, no era el mismo que ahora se mostraba con conciencia y compromiso sobre el bienestar social y la distribución equitativa del ingreso. La alianza Cambiemos dedicó así un esfuerzo público de gran magnitud para instaurar la idea del “nuevo FMI”, y dejó más que claro que sus preocupaciones sociales también se quedaban en el discurso.

Algunos detalles sobre las revisiones posteriores

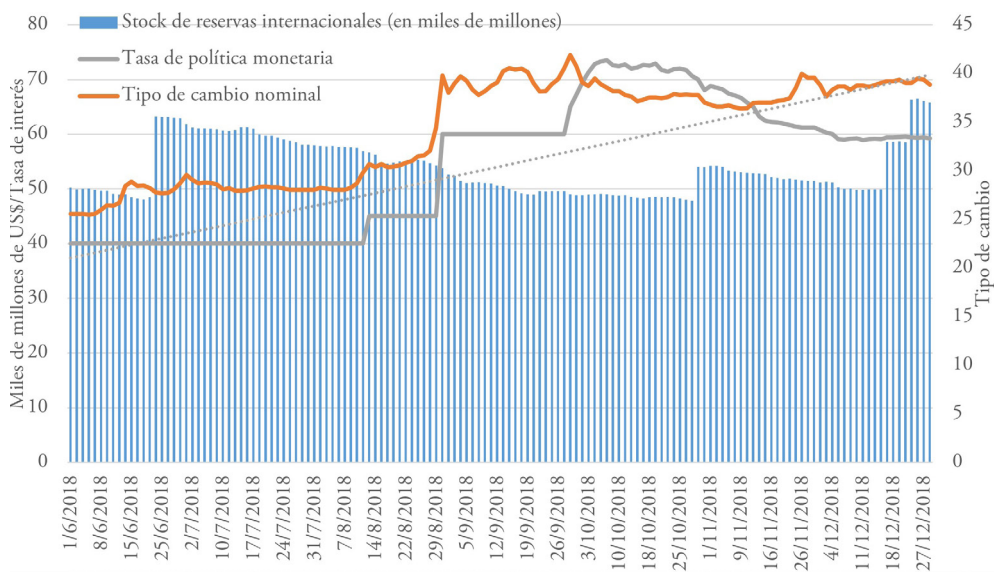
“El sendero para el crecimiento establecido en el programa podría verse como optimista”, reconocía el mismo FMI en el *staff report* evaluatorio de las condiciones macroeconómicas argentinas y del impacto de las medidas restrictivas que eran condiciones del acuerdo (2018b: 23). Pero incluso los peores escenarios contemplados por el organismo no bastaron para prever la evolución posterior sobre –fundamentalmente– la actividad económica, la inflación y el tipo de cambio.

El acuerdo inicial *stand by* firmado en el mes de junio de 2018 por 50.000 millones de dólares fue sometido a la primera evaluación en octubre del mismo año. En esta primera evaluación, el directorio ejecutivo del FMI aprobó el segundo desembolso por 5.700 millones de dólares e incrementó el acceso total del acuerdo a 56.300 millones, lo que no

es indicativo de que el plan económico original se haya cumplido ni que las previsiones –incluso las más pesimistas– hayan sido acertadas. El FMI admite, pues, en la primera revisión, que las condiciones económicas para ese momento superaban, de manera negativa, claro, incluso el “escenario adverso” estipulado en el acuerdo original. La tasa de reinversión prevista no fue alcanzada y para octubre de 2018 la inflación llevaba un acumulado del 39,5% anual. A esto se le suma la mayor y consecuente trayectoria de las reservas y el incremento de la deuda pública como porcentaje del PBI.

Y como si el sendero de las políticas fiscales y monetarias ortodoxas ya no hubiera dejado bastante claro que no era un camino sostenible en el largo plazo, el gobierno nacional se comprometió, como penalidad por no haber cumplido las metas previstas, a redoblar sus esfuerzos sobre los mismos objetivos. Fue así que las autoridades nacionales aceptaron acelerar los objetivos sobre la reducción del déficit fiscal para alcanzar el equilibrio primario en 2019 y un balance primario superavitario en 2020.

Gráfico 3. Stock de reservas internacionales



Fuente: Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018).

La segunda revisión del plan fue aprobada en diciembre de 2018, y el apoyo a las medidas establecidas en el acuerdo original fue ratificado. La única condición evaluativa que la Argentina había logrado cumplir para entonces fue la reducción del déficit primario al 2,7% del PBI, aunque, evidentemente, eso no había traído aparejadas ninguna de las consecuencias positivas esperadas. El giro de 7.600 millones de dólares se concretó en el último mes del año pese a que la depreciación de la moneda había alcanzado un salto de precio del 100% en el transcurso del año, a que la inflación acumulada era del 47,6% y a que la contracción de la actividad alcanzaba el 2,6%.

D

Pese a la elocuente declaración de compromiso con el desarrollo económico de los países periféricos y a la explícita declaración en el estatuto del Fondo que prohíbe utilizar los fondos otorgados por préstamos del organismo para la financiación de la fuga de capitales, a finales de 2018 el FMI había desembolsado prácticamente la mitad del total del dinero acordado en el acuerdo *stand by*, y más allá de que en un primer momento los ingresos efectivamente incrementaron las reservas del Banco Central, estos no tardaron en desaparecer conforme se cubrían los vencimientos de una deuda pública con una exorbitante tasa de interés.

Conclusiones

Se ha repetido que el FMI no es la misma institución que aquella cuyas condicionalidades estructurales tuvieron impactos irreparables en la economía argentina en más de un nivel: la estructura impositiva se volvió regresiva a la vez que fundó un fuerte desfinanciamiento hacia las provincias, las cuales deben enfrentar gastos en salud y educación, y la estructura productiva fue modificada en favor de la especulación financiera y la exportación de bienes primarios, entre otros.

La alusión a estos cambios puede atribuirse, en lo que atañe a la experiencia argentina, a la mayor flexibilidad en las cantidades de desembolsos que pueden solicitarse, en su utilización y en la eliminación de condicionalidades de reforma estructural (establecidas en el acuerdo) en los créditos *stand by* (que son los de mayor uso en la historia del FMI, tanto por países de ingresos medios como por algunos de ingresos altos).

Sin embargo, el caso argentino de un nuevo crédito con el FMI ha demostrado que esta supuesta flexibilidad no elimina el poder de establecer condicionalidades por parte del directorio del FMI, de cuyo monitoreo periódico de las metas impuestas dependen los desembolsos que siguen al primero.

Los proyectos del FMI, en general, mantienen muchos de los problemas que se le atribuían previamente: ante desequilibrios macroeconómicos de gran envergadura, dos años, o incluso tres, parecen insuficientes para su solución sin que esta implique un costo muy alto a pagar por la población. A su vez, las recomendaciones de política económica mantienen una clara línea con la teoría monetarista y, particularmente, con el enfoque monetario del balance de pagos, que se revela en recomendaciones asociadas a la independencia del Banco Central y a la limitación de la emisión y del crédito interno. Aun en el contexto actual de la ciencia económica, en el que se ha generalizado la aceptación de la tasa de interés como el instrumento correcto para realizar política monetaria, el mandato de la alianza Cambiemos finalizó con un régimen de control de agregados monetarios bajo el acuerdo con el FMI.

Sin dudas, ambas propuestas comparten una línea de reducción del gasto público (para reducir la inflación) y de los costos laborales (para incentivar la inversión extranjera y mantener un equilibrio respecto de las demás economías nacionales). En el caso de la Argentina, el alza de la tasa de interés para reducir la inflación tuvo efectos catastróficos sobre la actividad productiva (que llevó al crecimiento del desempleo y al cierre de muchas

empresas), y el intento de control de los agregados monetarios solo volatilizó aún más la tasa de interés (con un pico del 74,07% en mayo de 2019 para la tasa de política monetaria) (BCRA, 2019). En los casos en que esto pudiera provocar una desaceleración de la inflación, debería atribuirse a la brutal reducción de salarios reales que acompaña a estas políticas económicas. Sin embargo, en el caso de la Argentina, esta reducción tuvo lugar y, aun así, la inflación se aceleró.

La experiencia reciente de la Argentina suma, de este modo, otro fracaso a la historia del FMI en materia de apoyo financiero y técnico-económico para las economías emergentes. Sus propuestas nuevamente han desembocado en una crisis cambiaria y en un proceso de reestructuración de la deuda externa. A esto se le suma el particular uso de los fondos desembolsados por la institución: las reservas internacionales del Banco Central menguaron al paso creciente de la fuga de capitales, ante la ferviente negativa de establecer el control de la cuenta capital.⁷ Esta medida, finalmente impuesta, habría evitado esa inestabilidad macroeconómica.

A este fracaso se le puede atribuir la benevolente posición del FMI en la actual negociación de la Argentina con los acreedores privados. A la fecha de la escritura de este artículo, el actual ministro de Economía, Martín Guzmán, ha acordado con tres grupos de bonistas (aquellos bajo regulación externa) tras ocho meses de acaloradas negociaciones.

Pese a que este acuerdo no representa una merma significativa en el capital a pagar, se han mejorado considerablemente las primeras ofertas realizadas por los acreedores (entre los que se destacó Black Rock por la combatividad y la capacidad de bloqueo): se redujeron los intereses a pagar y se extendieron los plazos, los cuales se encontraban sumamente concentrados entre 2020 y 2022.

Resta un análisis pormenorizado de las condiciones legales de las nuevas emisiones de bonos, pero el alivio que representa el aplazamiento del pago de los intereses cobra una mayor importancia en la actual crisis generada por la pandemia de Covid-19, sin haberse podido recuperar el país de la recesión iniciada en 2018.

Difícilmente los problemas estructurales de la Argentina puedan ser resueltos en unos pocos años, pero el camino debería ser el de la desindexación de los precios claves al dólar y el del crecimiento y la mejora de la calidad de vida para una población atormentada por la caída del salario real y del empleo.

Referencias bibliográficas

Ámbito (2018). “¿Cuáles son las condiciones que impone el fmi para acceder a un préstamo?”, 8 de mayo. Disponible en: ambito.com/economia/cuales-son-las-condiciones-que-impone-el-fmi-acceder-un-prestamo-n4020606.

Argentina.gob.ar (s/f). “Licitaciones de Letras y Bonos del Tesoro”. Disponible en: argentina.gob.ar/economia/licitaciones.

⁷ Las discusiones sobre la posibilidad de “manejar la cuenta capital” del balance de pagos no escapan a la institución. Se pueden encontrar argumentos opuestos comparando las recomendaciones del directorio y las publicaciones de su *staff* de investigación.

- BCRA (2019). “Informe de política monetaria”. Disponible en: bcra.gov.ar/PoliticaMonetaria/IPOM0719.asp.
- Bonavida, C.; Gevaerd Bernal, P. y González Obregón, L. (2018). “Argentina y el FMI: análisis de un nuevo acuerdo”. Escuela de Gobierno. Disponible en: escueladego-bierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/informe-endeudamiento-fmi.pdf.
- Dujovne, N. (2018). “Carta de intención, memorándum de políticas económicas y financieras y memorándum de entendimiento técnico entre Argentina y el FMI”, 12 de junio. Disponible en: argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol3_0.pdf.
- Fondo Monetario Internacional (2018a). “El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo stand by por USD 50.000 millones para Argentina”. Comunicado de prensa N° 18/245, 20 de junio. Disponible en: imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement#:~:text=El%20Directorio%20Ejecutivo%20del%20Fondo,de%20Argentina%20en%20el%20FMI.
- (2018b). “Argentina: Request for stand-by arrangement”. Press release and staff report N° 18/219. Disponible en: imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/13/Argentina-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-46078.
- Grupo de trabajo sobre políticas financieras, monetarias y fiscales (2018). “Primer informe de coyuntura”, octubre. Los Polvorines: UNGS. Disponible en: ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Coyuntura-Final.pdf.
- Meller, P. (1987). “Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina”, en *Revista de la Cepal*, n° 32, agosto. Disponible en: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11670/032177217_es.pdf;jsessionid=8CB7427F0674DA704C4293652EBCF6A8?sequence=1 (último acceso: 27 de septiembre de 2020).

Economía política de la emergencia del 5G en la India, entre Huawei y los Estados Unidos de América

Manuel Gonzalo y María Paz Harfuch***

Resumen

El Covid-19 ha recrudecido la secular disputa entre los Estados Unidos de América y China. En particular, la disputa en torno a la penetración y el dominio del 5G a nivel global se ha convertido en un campo de batalla principal, por lo que algunos analistas hablan de una nueva guerra fría tecnológica. En este contexto general, la emergencia del 5G en la India es central en esta disputa, tanto por el tamaño potencial del mercado de telecomunicaciones indio como por la relevancia geopolítica que tiene el océano Índico hoy para los Estados Unidos y para China. De hecho, en plena pandemia, las principales empresas tecnológicas estadounidenses, Facebook, Intel y Google, han capitalizado al campeón nacional de las telecomunicaciones indias, Jio Reliance.

Así, en este ensayo pretendemos aportar información actualizada y unas primeras líneas interpretativas para entender la economía política de la emergencia del 5G en la India, en el marco de la disputa entre los Estados Unidos y China. Se busca reflejar el contexto geopolítico, los *drivers*, los límites y los actores involucrados en la emergencia del 5G en la India y contribuir en tres niveles: realizando una aproximación desde la economía política sobre una nueva fase del paradigma tecnoeconómico; introduciendo una temática, la del 5G, que se encuentra subexplorada en el ámbito latinoamericano, y reflexionando sobre un caso en particular, el de la India, sobre el cual no existen suficientes escritos en español.

Introducción

La crisis global ocasionada por el Covid-19, que a la fecha de publicación de este artículo aún transitamos, incrementó (e incrementará) la digitalización de la economía, al tiempo

* Investigador docente Prodem, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento; Escuela de Economía, UNDEC; Redesist, IE, UFRJ.

** Licenciada en Relaciones Internacionales (UCA).

D

que dio lugar a un fuerte avance de la participación estatal, tanto en materia económica como en el control digital de la sociedad. A su vez, el Covid-19 aceleró el enfrentamiento secular entre los Estados Unidos, la principal potencia militar, financiera y tecnológica occidental, y China, el gigante oriental reemergente que ha traccionado el dinamismo económico capitalista en el presente siglo. En lo que algunos analistas llaman una guerra fría tecnológica, el dominio tecnológico y la penetración global de la infraestructura de 5G es uno de los principales campos de batalla entre los Estados Unidos y China, a través del campeón nacional de este último, Huawei. Así, la novedad del 5G es que permite dar soporte físico a la conectividad inalámbrica entre objetos (máquina-máquina), por lo que tiene impactos directos en el ámbito comercial-productivo, al incrementar el avance de la robotización y la llamada internet de las cosas, y en el ámbito militar, al potenciar la conectividad en terreno y posibilitar ataques vía drones y objetos de control remoto.

La India, por su relevancia geopolítica y militar, por el tamaño de su mercado y por contar con grupos empresariales locales (y transnacionales) con capacidad e interés para participar del negocio del 5G, se ha convertido en un espacio clave en la disputa entre los Estados Unidos y China. En plena pandemia, más de veinte soldados indios murieron en una zona limítrofe históricamente en disputa con China, al norte de Cachemira, en una escalada que recordó la derrota militar de Nehru frente a Mao en 1962 por un conflicto similar. En julio de 2020, el Gobierno de la India prohibió más de cincuenta apps chinas, incluida TikTok, alegando motivos de seguridad nacional. Si bien al día de hoy la India no cuenta con bases militares estadounidenses instaladas en su territorio, luego de la caída de la URSS el acercamiento militar, tecnológico y comercial con los Estados Unidos y la OTAN se ha incrementado (Gonzalo, 2018). También en julio de 2020, las principales empresas tecnológicas estadounidenses, entre ellas Facebook, Intel y Google, han invertido en Jio Reliance, el principal grupo indio ligado a las telecomunicaciones. Por otro lado, junto con Pakistán, China es la principal hipótesis de conflicto militar india, la cual presenta a su vez un marcado déficit comercial en máquinas y equipos, incluyendo las importaciones de equipos de Huawei.

En este ensayo pretendemos aportar información actualizada y unas primeras líneas interpretativas para entender la economía política de la emergencia del 5G en la India, en el marco de la disputa entre los Estados Unidos y China. En particular, buscamos reflejar el contexto geopolítico, los *drivers*, los límites y los actores involucrados en la emergencia del 5G en la India, y contribuir así en tres niveles: a) realizando una primera aproximación al abordaje desde la economía política sobre una nueva fase del paradigma tecnoeconómico; b) introduciendo una temática, la del 5G, que se encuentra subexplorada en el ámbito latinoamericano, y c) reflexionando sobre un caso en particular, el de la India, sobre el cual no existen suficientes escritos en español.

Dado que la trayectoria del 5G se encuentra en pleno desarrollo a nivel global, bajo una constante aparición de nuevos estudios e información, en este ensayo se ha optado por usar tres fuentes alternativas y complementarias de información. Se llevó a cabo una revisión de noticias y artículos en revistas especializadas de negocios y geopolítica, se consultaron

una serie de trabajos académicos y documentos oficiales y se realizaron dos entrevistas a especialistas indios en tecnologías y políticas para el entorno digital, pertenecientes al International Institute of Information Technology Bangalore (IIITB).

A continuación, se explica brevemente en qué consiste el 5G, entendido como una nueva fase del paradigma tecnoeconómico de las TIC. Luego, se introduce la disputa entre China y los Estados Unidos en torno al 5G y sus desdoblamientos en otros países. En tercer lugar, se avanza sobre las condiciones de emergencia del 5G en la India. Se concluye con algunas reflexiones e interrogantes que podrían guiar investigaciones futuras.

El 5G: nueva (y potente) fase del paradigma tecnoeconómico TIC

La corriente evolucionista neoschumpeteriana ha trabajado extensamente a partir de la idea de ondas largas, revoluciones y paradigmas para entender y representar la emergencia y la dirección de sistemas tecnológicos disruptivos (Freeman y Louçã, 2001). Haciendo una analogía con los paradigmas científicos de Kuhn, Dosi definió el paradigma tecnológico como un patrón de solución de problemas tecnológicos basado en principios derivados de las ciencias naturales y en determinadas tecnologías, es decir, una heurística para la resolución de problemas (1982). La trayectoria tecnológica se refiere, por su parte, al conjunto de direcciones tecnológicas definidas dentro de los márgenes de un paradigma tecnológico. Posteriormente, Carlota Pérez desarrolló la idea de paradigmas tecnoeconómicos para referirse a un nivel más amplio y general, asociado a las grandes oleadas que empujaron el cambio técnico y el crecimiento a lo largo de la historia del capitalismo, incluyendo, además de los determinantes puramente tecnológicos, los institucionales, regulatorios y sociales (2001, 2002).¹

Lo que no ha sido tan explorado por esta escuela es la economía política que se desenvuelve durante el proceso de emergencia y consolidación de un paradigma, o en una nueva fase de este. En el diseño, la implantación y la difusión de un paradigma existen diferentes actores e intereses, nacionales e internacionales, públicos y privados, que disputan de diferentes maneras, sea a través de la instalación de estándares, de la restricción en el acceso a algún insumo o activo crítico, de las patentes, etcétera. De hecho, según Carlota Pérez, la emergencia de un nuevo paradigma no se encuentra asociado solo a una empresa o sector, sino que son los países o las regiones aspirantes a potencia los que traccionan las infraestructuras, los sistemas tecnológicos y las instituciones necesarias para su difusión.²

¹ Se postula así un primer paradigma tecnoeconómico relativo a la mecanización en la primera revolución industrial, un segundo paradigma, vinculado al vapor y los ferrocarriles, un tercero, relacionado con la emergencia del acero, la electricidad y la ingeniería pesada, un cuarto, ligado a la era del petróleo, el automóvil y la producción en masa, y un quinto, el actual, propio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que emerge con el desarrollo de los semiconductores y el microprocesador (Pérez, 2010).

² Ver Gonzalo *et al.* (2019) sobre los esfuerzos motorizados por el Estado para dar cuenta del desafío energético que enfrenta la India, particularmente desarrollando infraestructura básica y apuntalando el surgimiento de las energías renovables.

Si bien existen una serie de discusiones conceptuales e interpretativas no menores al respecto,³ a los fines de este ensayo entenderemos el 5G como una nueva fase del paradigma tecnoeconómico de las telecomunicaciones móviles. Las tecnologías inalámbricas han avanzado dramáticamente desde la primera transmisión en código morse a fines del siglo XX, con el uso militar y el civil superpuesto y retroalimentándose desde su inicio. Las ondas de radio fueron usadas para desarrollar la red de telégrafos, la radio, la televisión y, más recientemente, la transmisión multimedia. Hacia fines de los setenta y principios de los ochenta nace comercialmente la primera generación (1G) de teléfonos móviles de la mano de Advanced Mobile Phone System en los Estados Unidos, Total Access Communication System (TACS) en el Reino Unido, Nordic Mobile Telephone System en los países nórdicos, y Nippon Telephone and Telegraph (NTT) en Japón. Esta primera generación de telefonía móvil presentaba deficiencias en términos de calidad y uso eficiente del espectro de radio, interoperabilidad y seguridad de la red.

Sin entrar en detalles técnicos, la segunda generación (2G), lanzada en los noventa, permitió superar una serie de limitaciones del 1G en términos de la calidad del audio y de la voz, de la optimización del uso de la energía y del acceso limitado a navegación web y al correo electrónico. Esto generó un incremento masivo del uso de la telefonía celular a nivel mundial y, por ende, una mayor demanda del servicio de datos, lo que dio lugar al desarrollo de la tecnología de tercera generación (3G) en los años dos mil, que permitió una comunicación móvil más rápida y eficiente, y un acceso a internet y transmisión de contenido multimedia con mayor ancho de banda. Hacia fines de los años dos mil se instala la tecnología de cuarta generación (4G), que trajo consigo la posibilidad de transmitir paquetes de datos, lo que dio lugar a la telefonía IP, utilizada actualmente, que básicamente se refiere al envío de datos (a través de la voz o de forma escrita) que se codifican, empaquetan y envían al usuario para ser decodificados y/o reproducidos a través de parlantes o auriculares. Asimismo, el 4G permitió el acceso a internet con mayor velocidad y la reproducción multimedia en tiempo real (*streaming*).

Según Sharma, en 2022 el número de aparatos con conexión IP en el mundo será tres veces mayor al tamaño de la población mundial, con tres *drivers* principales presionando la infraestructura actual del 4G: en primer lugar, la transición de aparatos con conexión por cable a *wireless*, principalmente *smartphones* y *tablets*, y el crecimiento en el flujo de videos, videojuegos, plataformas audiovisuales, etcétera; en segundo lugar, el crecimiento de las conexiones máquina-máquina, principalmente para uso industrial, a través de sensores, sistemas de control, monitoreo y seguridad, etcétera, pero también para uso doméstico en televisores, cámaras, entre otros dispositivos (la internet de las cosas); en tercer lugar, el uso de *wireless* para la robótica, la inteligencia artificial y el *cloud computing* (2019b).

Resumidamente, la tecnología 5G permite implementar semiconductores en objetos que producen señales, las cuales se comunican de manera inalámbrica. Los chips almacenan, procesan y digitalizan esas señales y las comunican por medio de antenas o

³ Ver, entre otros, Brixner *et al.* (2020) para una discusión más detallada.

radiofrecuencia.⁴ Las principales ventajas del 5G son dos: el aumento de la velocidad de conexión y la baja latencia (tiempo de entrega). Así, uno de los principales objetos de controversia en la implementación del 5G es la arquitectura global de la infraestructura de telecomunicaciones, ya que su puesta en marcha impactará en todas las capas de las telecomunicaciones, por lo que se deberán reemplazar *routers*, conmutadores, estaciones base, cables de fibra óptica, etcétera (Majerowicz, 2019; Maherowicz y Medeiros, 2018). De hecho, la renovación de la infraestructura mundial de telecomunicaciones mediante el 5G será un desafío tecnológico y de seguridad caro, complejo, y que tomará más de una década en materializarse (Triolo y Allison, 2018).

En términos concretos, la mayor potencia en la intercomunicación entre objetos tiene implicancias en lo que respecta al autoguiado de vehículos, operaciones remotas, *machine learning* y otro tipo de aplicaciones, tanto de uso civil como militar. De este modo, el 5G tiene relevantes desdoblamientos en términos de seguridad al mejorar sustancialmente las comunicaciones y la conciencia situacional entre las fuerzas desplegadas en terreno, mediante la ampliación del uso de drones y objetos de control remoto en combate, lo que permite incrementar las posibilidades de espionaje y tráfico de datos (Mallick, 2019).

Existen dos infraestructuras esenciales en la disputa por el dominio del 5G: los cables submarinos de fibra óptica, que representan más del 90% del tráfico de datos y de voz intercontinental, y los semiconductores, entendidos como el material inalámbrico que actúa como conductor de señales (integrados en chips) y que sostienen el paradigma TIC (Maherowicz y Medeiros, 2018). El desarrollo y la implementación del 5G ha puesto a jugadores globales como Cisco y Qualcomm (Estados Unidos), Samsung (Corea del Sur), Ericsson (Suecia), Fujitsu (Japón), Nokia (Finlandia) y Huawei (China) en disputa. Esta competencia se entrecruza y retroalimenta la seguridad nacional de las principales potencias globales, particularmente de los Estados Unidos y China.

Huawei, los Estados Unidos y los desdoblamientos del 5G

El Ministerio de Publicaciones y Telecomunicaciones de China fue creado en 1949 para cumplir la doble función de regular y operar los servicios de telecomunicaciones a través de la empresa estatal China Telecom (Sharma, 2019). En 1978 comienzan las reformas económicas que dieron lugar a una economía mixta con fuerte participación estatal, pero con procesos de competencia entre capitales privados. Así, China ha realizado diferentes esfuerzos para que su Sistema Nacional de Innovación (SNI) logre absorber tecnologías del exterior a través de una calibrada política de IED y de la internacionalización de la I+D local (Ping, 2013; Cassiolato *et al.*, 2013).

⁴ Una de las tecnologías que define el 5G es la de interfaz radioeléctrica de las estaciones básicas del sistema de telecomunicaciones, que permite la comunicación de estas con dispositivos en la periferia de la red (smartphones, coches, objetos en general, computadoras), denominada New Radio. La implementación de la New Radio tiene una primera fase en la cual se acopla a la red 4G (LTE) existente para luego pasar a la renovación completa de toda la infraestructura de telecomunicaciones.

D

En 1982, el sistema de telecomunicaciones se establece como prioridad y se apoya a diversas empresas de equipos de telecomunicaciones, como GDT, DTT, ZTE y Huawei (Sharma, 2019). En 1992 se encauza el proyecto titulado Tecnología Digital de Comunicaciones Móviles, que propone el desarrollo autónomo de la tecnología 3G. El primer prototipo estaba construido en 1996 y logró que la tecnología de tercera generación fuera lanzada comercialmente en el año 2000 (ídem). Con las facilidades ofrecidas por el gobierno y las reservas de mercado, se logró implementar la tecnología 3G en el 70% de los usuarios chinos y desplazar a las empresas extranjeras. En este contexto, Huawei emerge como el campeón nacional del sector de las telecomunicaciones (Majerowicz, 2019; Majerowicz y Medeiros, 2018).

Hoy, la política de China se ha enfocado en la campaña de “Nueva infraestructura”, que da cuenta de la centralidad que tienen las telecomunicaciones en la estrategia industrial China, la cual se manifiesta concretamente en la construcción de miles de estaciones base de 5G por semana. Demás está decir que cada estación cuenta con una extensa cadena de valor que contempla componentes eléctricos, semiconductores, unidades de antena, tableros de circuitos, etcétera. Todo esto lleva a que una gran cantidad de compañías se involucren en el proyecto y contribuyan al impulso de China post Covid-19. Con todo, hoy Huawei es el productor de equipos de 5G más baratos y con mejores condiciones de financiamiento del mundo.

Box 1: Huawei, la construcción de un campeón nacional de escala global

Huawei fue creada en la ciudad de Shenzhen por Ren Zhengfei en 1987. Utilizando el mercado interno como palanca, en 1998 desplazó a Shanghai Bell como el mayor fabricante de PBX (líneas troncales para gestionar llamadas) en China. También hacia fines de los noventa, Huawei inició su proceso de internacionalización ingresando a Rusia e incursionando en el sudeste asiático, en Asia occidental, en África y en América Latina. En 2004 consiguió su primer contrato importante en Europa para construir una red 3G para el operador holandés Telfort y, posteriormente, fue contratada en Alemania, en el Reino Unido y en los Estados Unidos.

Huawei hoy está presente en más de 100 países ofreciendo todo tipo de redes de telefonía fijas y móviles, redes ópticas, software, servicios y terminales telefónicos, etcétera. A su vez, hoy es uno de los principales fabricantes de teléfonos inteligentes del mundo junto con Samsung y Apple. Según la revista *Forbes*, Huawei provee sus productos a un tercio de la población mundial y está en el segundo puesto en el mercado global de teléfonos celulares inteligentes, superando a Apple. Invierte anualmente alrededor de un 10% de sus ganancias en investigación.

La política pública china fue clave en todo esto. En 1986, el gobierno chino lanzó el Plan 863 para brindar apoyo a la investigación y el desarrollo en siete sectores estratégicos. En materia de telecomunicaciones, lo hizo instando a competir a las grandes compañías estatales proveedoras de servicios de telecomunicaciones, en el marco de la gran expansión

de la infraestructura de telecomunicaciones china. A su vez, las barreras a la participación extranjera también favorecieron tanto a Huawei como a ZTE. Esta última es una empresa pública, pero gestionada de forma privada; mientras que Huawei es privada, pero tuvo apoyo estatal para expandirse nacional e internacionalmente (Rivera Ríos, 2016). Si bien ambas empresas abastecen el mercado interno chino, dependen de los procesadores, de los sistemas operativos y del software de aplicación de las empresas occidentales, principalmente de los Estados Unidos.

En particular, para Huawei fue crucial la creación del “Programa nacional de mediano y largo plazo para el desarrollo de la ciencia y la tecnología 2006-2020” del Consejo de Estado de China, cuyo objetivo fue desarrollar la 5G, estableciendo que las empresas chinas, incluidas Huawei, ZTE y CATT poseyeran el 36% de todas las patentes esenciales estándar de 5G a partir de febrero de 2019. En ese año, Huawei poseía 1.529 patentes estándar esenciales para 5G, la mayor cantidad para cualquier empresa a nivel mundial (Sharma, 2019b).

Para los Estados Unidos, por su parte, las telecomunicaciones han sido un eje central para la proyección de su poder infraestructural, las cuales se consolidaron desde la Guerra Fría y se expandieron globalmente a partir de la década de 1970 (Medeiros, 2003; Moraes, 2004; Mazzucato, 2013). El mantenimiento de ese poder infraestructural en materia de telecomunicaciones es un pilar que los Estados Unidos no pretenden ceder, un tema que enfrentan articulando implícita y/o explícitamente el poder político-militar con las corporaciones surgidas en Silicon Valley (Moraes, 2004).

Los Estados Unidos aún mantienen el liderazgo tecnológico alcanzado y la infraestructura desarrollada a partir de la implementación de internet desde 1970. De hecho, la mayor parte del tráfico mundial de datos pasa a través de los Estados Unidos, lo que les da el manejo del sistema internacional de vigilancia y les otorga una ventaja sustantiva en su disputa con China. Asimismo, el mercado de fibra óptica está dominado por los Estados Unidos (Subcom), Europa (Alcatel Submarine Network) y Japón (NEC). Sin embargo, en los últimos años, Huawei se convirtió en un importante constructor de cables submarinos de fibra óptica a través de Huawei Marine Networks, una empresa conjunta entre Huawei y British Global Marine (Majerowicz, 2019).

Las empresas estadounidenses, principalmente Intel, Qualcomm, Broadcom, Micron Technology y Texas Instruments, también dominan el desarrollo y la construcción de semiconductores. Pocos países dominan esa tecnología y pocas empresas producen semiconductores de alto rendimiento: entre los Estados Unidos, Corea del Sur y Japón concentran más de dos tercios del mercado, con Intel, Micron, Broadcom y Qualcomm (Estados Unidos), Samsung (Corea), TSMC (Taiwán) y SKHyinix (Corea) entre las principales (Majerowicz, 2019; Majerowicz y Medeiros, 2018). Asimismo, los Estados Unidos han adoptado la política de exportar solo equipos de fabricación de semiconductores a China, que están dos generaciones detrás del estado de la técnica.

D

Específicamente respecto al 5G, diversas empresas de los Estados Unidos han avanzado en sus desarrollos: AT&T, Verizon, Qualcomm, Cisco, Intel. AT&T ya ha desarrollado una red móvil 5G basada en estándares en vivo, implementada en más de 35 ciudades de los Estados Unidos (Phoenix, Los Ángeles, Atlanta, Nueva Orleans, Detroit, etcétera). Entre 2014 y 2018, AT&T invirtió en los Estados Unidos más de 130.000 millones de dólares para adquirir espectro y en instalaciones inalámbricas (AT&T, 2020). Esta red inalámbrica ahora cubre a más del 99% de los estadounidenses, por lo que se configuró como una de las redes de fibra más grandes del país.

Por su parte, Verizon oficializó la implementación del 5G en abril de 2019 y proporciona cobertura tanto en Chicago como en Mineápolis y otras 30 ciudades de los Estados Unidos. Verizon está implementando inicialmente su red 5G bajo el espectro de onda milimétrica (mmWave). Durante los próximos años, el servicio 5G de Verizon aprovechará su enorme red 4G, con la que formará una red masiva de fibra, que es fundamental para proporcionar 5G (Verizon, 2020). A su vez, planea gastar más de mil millones de dólares en los próximos años en cables nuevos de fibra óptica para ampliar la implementación de la tecnología.

Qualcomm es clave en el desarrollo de la primera computadora con conectividad 5G, ya que lleva trabajando en la tecnología de quinta generación desde 2014 (Qualcomm, 2020). A partir de su procesador Snapdragon, configuró el primer módem del mundo con esa tecnología, que ya lanzó su segunda generación (X55), y en 2018 lanzó también el primer prototipo de teléfono móvil del mundo con conectividad 5G. Hoy en día busca orientar el uso del 5G en maquinaria, arquitectura, industria automotriz, salud, agricultura, etcétera.

Cisco es líder en pruebas de 5G: junto con operadores y fabricantes de chips, están realizando un esfuerzo conjunto por conseguir la tecnología de red más avanzada. Actualmente, Cisco provee servicios 5G de la primera generación, llamados 5G no autónomos (5G NSA). Esta tecnología es una radio 5G que parte de la infraestructura de red 4G LTE existente. Sin embargo, la tecnología 5G de alta velocidad y baja latencia en la que se ha enfocado la industria es 5G independiente (5G SA), y debería comenzar a estar disponible para el año 2020 y alcanzar su punto máximo para el 2022. De acuerdo con el más reciente informe anual de internet de Cisco, las redes 5G se volverán una realidad en 2023, año en que se estima que alcanzarán el 10% del total de las conexiones móviles a nivel mundial.

Intel actualmente se encuentra en desarrollo de productos de hardware y software en la transición hacia la tecnología 5G (iProfessional, 2020). En marzo de 2020 lanzó un chip de 10 nm, el Intel Atom P5900, que podría ser el puntapié para el inicio de la transición al 5G, ya que este SoC (sistema en un chip) ofrece la capacidad necesaria para operar estaciones base 5G.

Ante la avanzada de China en materia de telecomunicaciones, por recomendación del Comité de Inteligencia en 2012, los Estados Unidos han prohibido los suministros de tecnología y servicios en compras gubernamentales que proveían a Huawei y a ZTE. A su vez, la Ley de Autorización de Defensa Nacional de agosto de 2018 prohibió a todas las

agencias federales usar tecnología o servicios suministrados por Huawei y ZTE (Sharma, 2019). Posteriormente, se presentaron cargos penales contra Huawei por fraude bancario, robo de secretos comerciales e incumplimiento de las sanciones que los Estados Unidos establecieron contra Irán, lo que llevó al arresto de la vicepresidenta de Huawei, Meng Wanzhou. En 2019, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos incluyó a Huawei y a sus afiliados dentro de la “lista de entidades no confiables”.

En el contexto del Covid-19 se sumaron medidas de parte del gobierno de Trump enfocadas principalmente en impedir que Huawei elaborara semiconductores y utilizara chips de producción estadounidense. Así, cualquier empresa del mundo que diseñase o fabricase chips para Huawei utilizando herramientas y software de origen estadounidense deberá conseguir una licencia del gobierno de los Estados Unidos. Actualmente, China se abastece de la empresa taiwanesa TSMC, la cual también utiliza equipos estadounidenses. Sin embargo, en lo que respecta a la fabricación de chips, el gobierno chino piensa sustituir a TSMC por fabricantes nacionales, como SMIC y Hua Hong Semiconductor, con el fin de sortear los obstáculos impuestos por los Estados Unidos (Jacob, 2020). Si bien estas empresas chinas no poseen tecnología tan avanzada, le permitirían a Huawei abastecerse de chips.⁵

En el plano internacional, los Estados Unidos han lanzado una campaña para impedir que Huawei construya redes inalámbricas de próxima generación (5G) (Mallick, 2019). Mike Pompeo, secretario de Estado de los Estados Unidos, ha cultivado el tratamiento diplomático con sus socios europeos a fin de presionarlos para que se plieguen a la guerra comercial que Washington lanzó contra China, para impedir la instalación del sistema 5G que provee Huawei. Incluso, el secretario de Estado de Donald Trump amenazó a la autoridad alemana, Ángela Merkel, y a la británica, en ese entonces Theresa May, con restringir la información de inteligencia que comparte como aliado si no toman medidas contra el gigante tecnológico.

Así, la posición de los Estados Unidos ha generado diversas posturas en el resto de los países del globo. Determinados por su alineamiento con la potencia del norte, los miembros de Five Eyes, la alianza de inteligencia que integran Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos, han restringido mayoritariamente a Huawei. Australia impidió que Huawei y ZTE proporcionaran equipos 5G en agosto de 2018 y más recientemente les negó postularse en la oferta de la Red Nacional de Banda Ancha de Australia. Nueva Zelanda bloqueó el uso de equipos provenientes de Huawei para su red móvil 5G en noviembre de 2018, mientras que Huawei advirtió al gobierno de Nueva Zelanda que se retiraría del país si no se la admitía para trabajar en las actualizaciones de la tecnología 5G.

En el ámbito de la OTAN, Gran Bretaña dejó fuera a Huawei de las implementaciones de la red central. El primer ministro Boris Johnson estableció medidas para poner fin a la dependencia de los productos chinos a partir de un plan para eliminar gradualmente todos los equipos de red suministrados por Huawei antes de 2023. Francia confirmó que

⁵ China ha respondido a las sanciones de Trump amenazando con tomar medidas recíprocas contra algunas empresas estadounidenses, como Qualcomm, Cisco, Apple y Boeing en China (Jacob, 2020).

D

no planea prohibir la participación de la empresa china, pero sí restringirá el uso de equipamientos de Huawei en la red 5G intensificando los controles en la infraestructura de telecomunicaciones para las redes de la próxima generación, mientras que los operadores Nokia y Ericsson no serán prohibidos.

Los operadores de telecomunicaciones canadienses Bell y Telus dejarán de usar equipos Huawei en sus respectivas redes 5G. Será Ericsson quien reemplace a Huawei en el suministro de la red para relanzar la tecnología 5G a medida que se subsanen los efectos de la crisis por el Covid-19 en Canadá. Por último, Italia ha mostrado una postura similar a Francia permitiendo que Huawei siguiera operando, pero manteniendo altos estándares para tener garantías de seguridad y evitar riesgos en los intereses nacionales.

En los países nórdicos, Dinamarca es quien lidera la adopción de 5G a nivel de los usuarios, y prevé su total implementación para 2023. Trine Bramse, ministra de Defensa, sostiene que, en lo relativo al 5G, la elección de los proveedores debe ser una cuestión de política de seguridad (Salazar, 2020a). Dinamarca no ha prohibido explícitamente a Huawei, pero la empresa danesa de telecomunicaciones (TDC) lidera la implementación de la tecnología en el país (Ortega, 2020). Por su parte, la empresa 3 Suecia (Three Sweden) lanzó formalmente su red 5G en Malmö, Lund, Helsingborg, Vasteras, Uppsala, Kungsholmen, Kista, Bagarmossen, Bromma y en partes occidentales de Estocolmo el pasado junio. Esta implementación forma parte de la expansión de la red ya establecida en Arsta/Enskede, desarrollada en diciembre de 2019. Las redes 5G del operador funcionan con teléfonos compatibles de las empresas Huawei, Xiaomi y Sony Xperia (Salazar, 2020a).

Alemania⁶ ha sido más resistente a la presión de los Estados Unidos. Claramente, el menor precio y el acceso a financiamiento de los equipos de Huawei influye a la hora de tomar decisiones. Tras una revisión exhaustiva, la Agencia Federal de Redes de Alemania adoptó la postura de que ningún proveedor de equipos, incluido Huawei, será excluido específicamente. Así, si bien el gobierno alemán no ha apartado a Huawei de proporcionar equipos de red, mantiene la presión sobre la compañía china para cumplir con los estrictos criterios de seguridad. En tanto, en Rusia, que aspira a desplegar redes 5G en todas sus grandes ciudades para 2024, Huawei abrió su primera zona de prueba de 5G con el operador ruso MTS en agosto de 2019, y en junio se firmó el acuerdo para el desarrollo del 5G entre el gigante chino y el grupo ruso de telecomunicaciones (El Economista, 2019).

En Asia, Japón fue tajante en su vinculación con las empresas chinas para el desarrollo de la tecnología 5G: en diciembre de 2018 prohibió a Huawei y a ZTE participar en contratos oficiales para su próxima infraestructura 5G. Por el contrario, el gobierno de Tailandia decidió ser el primer país del sudeste asiático en probar la red 5G de la mano de la empresa china Huawei. Los operadores tailandeses True Move H y AIS anunciaron la llegada del 5G en marzo de 2020 a 77 provincias (Salazar, 2020b). Por su parte, Sri Lanka, Indonesia y

⁶ La posición de Alemania es particularmente compleja. Al no contar con la alternativa del suministro propio, considerar prohibir que Huawei trabaje en su territorio puede llevar al retraso en la entrada del 5G, lo que implicaría pérdidas en competitividad y de poder económico y militar, incluyendo posibles represalias de parte de China.

Nepal manifestaron haber avanzado en el testeado del 5G a través de operadores nacionales en los tres casos, pero aún sin tomar posición respecto a la prohibición o aceptación de equipos Huawei.

Emergencia del 5G en la India: contexto geopolítico, drivers, límites y actores empresariales

Desde la independencia india en 1947, Pakistán y China han sido sus principales hipótesis de conflicto. Con China, la India sufrió su mayor derrota militar en 1962, a manos de Mao. Actualmente, las ambiciones territoriales de China sobre el territorio indio son un motivo de tensión constante. De hecho, en junio de 2020 murieron 20 soldados indios en un enfrentamiento en Valle de Galwan, al norte de Cachemira. A su vez, China despliega pinzas sobre la India, avanzando sobre el océano Índico, a través de la instalación de puertos en Sri Lanka y de una política de seducción hacia Maldivas, y fortalece sus lazos con Pakistán a través del financiamiento de infraestructura. El marcado déficit comercial de la India con China, particularmente en máquinas y equipos, da cuenta de la asimetría industrial entre ambos gigantes.

En este contexto, Pakistán realizó en agosto de 2019 un exitoso ensayo de 5G, liderado por el operador de telecomunicaciones paquistaní Zong, utilizando equipos de Huawei (Amir, 2019). Se espera que los vínculos entre Pekín e Islamabad profundicen la penetración del 5G de Huawei en Pakistán, quien ya se ha beneficiado de una inversión millonaria bajo la iniciativa emblemática Belt and Road Initiative de China (Bokhari y Marandi, 2019).

A modo de respuesta, la India consolida los vínculos con los Estados Unidos y la OTAN, incrementa su influencia sobre sus periferias, Myanmar, Nepal y Bangladesh, fortalece la política de protección del océano Índico incrementando su poder naval y realizando operaciones conjuntas con los Estados Unidos, Japón y Australia, y encara un proceso de modernización militar (siendo hoy el principal importador de armas del mundo).

Para los Estados Unidos, la región del Indo-Pacífico gana cada vez mayor relevancia geopolítica con vistas a restringir el avance de China (Cliff, 2020). Luego de la caída de la URSS, las relaciones entre la India y los Estados Unidos se han profundizado sustancialmente tanto con administraciones demócratas como republicanas, y ocupan hoy un lugar de relevancia en la agenda de política exterior de ambos países, basada principalmente en la cooperación nuclear, en energía, en software, en defensa y en *real estate* (Gonzalo, 2019). De hecho, los Estados Unidos han presionado para que la India ocupara un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, el cual pasó a integrar como miembro no permanente en 2020. Asimismo, los miembros de la OTAN, particularmente los Estados Unidos, Francia e Israel, han ganado peso como proveedores de armamento a la India, con empresas estadounidenses como Boeing participando activamente del programa Make in India, lanzado por el primer ministro Modi.

El espectacular crecimiento del software y los servicios informáticos en la India tienen mucho que ver con la relación con los Estados Unidos (Gonzalo *et al.*, 2018). El *outsourcing* de las empresas estadounidenses ha sido la principal fuente de demanda india desde los años ochenta. Hoy, las principales empresas tecnológicas estadounidenses, como Google, Cisco, IBM, Texas Instruments, etcétera, tienen centros de desarrollo en la India. Asimismo, los indios residentes en los Estados Unidos han tenido un rol protagónico en el desarrollo de Silicon Valley ocupando actualmente posiciones de primera línea en las principales empresas estadounidenses de tecnología, y son la minoría étnica más rica de los Estados Unidos. De hecho, muchos de ellos han retornado a la India para convertirse en inversores, crear fondos de capital de riesgo o empresas orientadas al software, reforzando así las redes entre Silicon Valley y la India (Gonzalo y Kantis, 2018; Saxenian, 2005).

La relevancia geopolítica y militar del 5G y el tamaño del mercado indio, que se espera sea el segundo más grande del mundo después del de China, son sus principales *drivers* del 5G. Hoy, el mercado indio de teléfonos inteligentes alcanza los 500 millones de usuarios (aún con un gran potencial de crecimiento), y la India es el mayor consumidor de datos del mundo (Kewalramani y Kanisetti, 2019; Sharma, 2019a; Mallick, 2019). Si bien las conexiones 4G (LTE) están disponibles en gran parte del territorio indio,⁷ para avanzar con el 5G primero los operadores inalámbricos deben reforzar y expandir la huella 4G LTE.

En este sentido, entre los principales cuellos de botella para el despegue del 5G en la India aparece la falta de infraestructura de fibra óptica. La India aún no es capaz de proveer un servicio constante de buena calidad, lo cual se manifiesta en la baja velocidad de datos y de descarga. De hecho, la India cuenta con un trazado de 0,1 kilómetros per cápita de fibra óptica, cuando Japón y los Estados Unidos cuentan con 1,35 km y China con 0,87 km (Sharma, 2019a). Además, sin producción local de equipos de telecomunicaciones, el desarrollo de la red de 5G va a implicar importarlos o producirlos localmente bajo licencias de empresas del exterior, lo cual representa una sustancial salida de divisas y una importante vulnerabilidad geopolítica. Finalmente, también persiste la falta de conectividad en las zonas rurales. Si bien el gobierno ha impulsado el proyecto NOFN (National Optical Fibre Network) con el fin de conectar los 2.500.000 *gram panchayats* indias (aldeas), el cumplimiento de este objetivo es aún parcial (Sharma, 2018).

Dado el carácter emergente del desarrollo del 5G, las regulaciones, los incentivos y las instituciones aún están siendo discutidas e implementadas. En septiembre de 2017, el Gobierno de la India constituyó un Foro de Alto Nivel 5G India 2020 para construir una hoja de ruta para el despliegue del 5G para 2020. El informe del comité estableció tres áreas prioritarias: 1) iniciar una implementación temprana del 5G (en lugar de apostar a ser un adoptante tardío, pero con menores costos); 2) mejorar la capacidad industrial y de

⁷ Actualmente, Jio ofrece una disponibilidad 4G en el 98,8% de las regiones del país. En segundo lugar se sitúa Airtel, con una disponibilidad del 90%, seguido por Vodafone Idea, con el 84,6%. A pesar de la disponibilidad del servicio, la velocidad de la tecnología 4G no siempre es rápida. Según la autoridad reguladora de telecomunicaciones de la India, Airtel tuvo la velocidad 4G LTE más rápida de la India en el último año, con un puntaje de velocidad de 11,23 Mbps, seguido por Vodafone, con una velocidad de 9,13 Mbps. Por su parte, Jio estaba en la tercera posición en términos de calidad del servicio (Baxi, 2019).

investigación y desarrollo e innovación (I+D+I) autóctona, especialmente para el diseño y la propiedad intelectual, y 3) ampliar la base de fabricación de tecnologías 5G, que incluyen tanto la fabricación de semiconductores como el ensamblaje y la prueba de equipos.

En marzo de 2018 se inició el programa trianual Building an End-to-End 5G Test Bed con el objetivo de prototipar tecnologías compatibles con los estándares del 5G, involucrando una serie de institutos nacionales como los Indian Institutes of Technology (IIT), el Centre of Excellence in Wireless Technology (CEWIT), la Society for Applied Microwave Electronics Engineering & Research (SAMEER) y el Indian Institute of Science (IISc).⁸ Asimismo, se ha avanzado en la definición de diferentes estándares y en el financiamiento de proyectos de investigación con fondos provenientes del Departamento de Telecomunicaciones (Baxi, 2019). Los diferentes informes de organismos públicos indican el inicio del despliegue del 5G en la India para 2020-2021 (Sharma, 2019a).

En paralelo, existen diferentes recomendaciones de política que emanan tanto de organismos públicos como de diversos *think tanks*, sujetos a las presiones tanto de los Estados Unidos como de China y de los propios organismos de seguridad indios. En términos generales, las recomendaciones enfatizan la necesidad de diversificar proveedores para evitar trabas (*lock-in*) o dependencia excesiva en algún proveedor de equipos, reforzar los controles sobre los proveedores y equipos importados a través de la instalación de un centro exclusivo de revisión de equipos (*no-back-door*), restringir o prohibir a Huawei, publicar una lista de proveedores seguros, usar la escala del mercado indio como instrumento de negociación en precio y contenido local, apuntalar las capacidades domésticas de investigación y desarrollo en torno al ecosistema digital, implementar una política de tipo misión nacional abocada al desarrollo del 5G, etcétera (Kewalramani y Kanisetti, 2019; Mallick, 2019; Sharma, 2019a).

Huawei opera en la India desde hace dos décadas vendiendo principalmente equipos, *smartphones*, *smartwatches* y dispositivos USB. En 2016 lanzó un Global Service Center en Bangalore, orientado a proveer servicios no solo en la India, sino también en África, Medio Oriente y Asia, y en 2019 realizó una inversión de alrededor de 100 millones de dólares en la India (Kewalramani y Kanisetti, 2019). La mayoría de los actores que participan en las telecomunicaciones de la India, desde la empresa estatal Bharat Sanchar Nigam Ltd (BSNL) hasta la privada Jio Platforms, han utilizado equipos Huawei durante más de una década porque son más baratos y porque cuentan con una mejor propuesta de financiamiento (Mallick, 2019). Es más, a contramano de las recomendaciones del Ministerio de Defensa, BSNL ha autorizado a los Estados del sur de la India a ser provistos por equipos de telecomunicaciones de Huawei. En ausencia de definiciones claras, el equipo de red de Huawei hoy forma parte de las redes de telecomunicaciones privadas y públicas indias (ídem).

El gobierno indio aún se mantiene ambiguo respecto a la participación en el negocio del 5G de las empresas chinas, como Huawei o ZTE. En 2019, el ministro de Electrónica y Tecnología de la Información y Comunicaciones indio anunció que el gobierno estaba

⁸ Como fue explorado en Gonzalo y Cassiolato (2016, 2017), el SNI de la India cuenta con un denso entramado institucional.

analizando la participación de Huawei en la implementación de las redes 5G en el país, y se estableció un comité para examinar la seguridad de la red china, ya que esta empresa fue acusada de piratear a BSNL (Satija, 2019). En plena pandemia, la prohibición para operar en la India a la empresa china TikTok, argumentando que se estaba haciendo un uso inapropiado de los datos generados por los usuarios indios, podría anticipar posiciones más duras para con China, en general, y para con Huawei, en particular.

No obstante, Huawei refutó las acusaciones de piratería y aseguró que continuaban trabajando en estrecha colaboración con los clientes y con el gobierno de la India para abordar cualquier problema de seguridad, con pleno cumplimiento de las normas y las leyes de seguridad vigentes en la India (*Business Today*, 2019). A su vez, China ha amenazado con imponer sanciones inversas a las empresas indias que operan en el país en caso de que Nueva Delhi decidiera bloquear a Huawei de su mercado. Si bien las empresas indias tienen una presencia menor en China que en otras economías, Infosys, Tata Consulting Services (TCS), Dr. Reddy's Laboratories, Reliance y Mahindra & Mahindra tienen filiales de fabricación, atención médica, servicios financieros y tercerización en China.

Respecto del escenario competitivo sectorial, las tres principales empresas que se disputan las telecomunicaciones indias son Jio Platforms, Vodafone Idea y Bharti Airtel. En los últimos años, estas empresas se encuentran enfrascadas en una guerra de precios impulsada por Jio Platforms, parte del conglomerado indio Reliance (ver Box 2). Jio se quedó con 400 millones de usuarios en julio de 2020. Vodafone Idea pasó de liderar el mercado a ser la segunda, con cerca de 350 millones de suscriptores actualmente. Bharti Airtel se ubica tercera, con 329 millones de suscripciones.⁹ Como consecuencia de la actual guerra de precios, aparecen dudas respecto de la capacidad financiera de estas empresas para realizar nuevas inversiones en torno al 5G, dada la disminución de los márgenes de ganancia.

Box 2: El meteórico ascenso de Jio Platforms (Reliance) en las telecomunicaciones indias: un “campeón nacional” con creciente participación accionaria estadounidense

Jio Platforms es la subsidiaria abocada al negocio de las telecomunicaciones del mayor conglomerado indio, Reliance Industries Limited (RIL), perteneciente a la familia Ambani. RIL nace en los sesenta orientada al negocio textil y se consolida en la producción de polyester durante los setenta; luego se diversifica hacia la industria petrolera y del gas con la construcción hacia fines de los noventa de una de las refinerías más grandes del mundo en Gujarat. Durante los dos mil se consolida como uno de los conglomerados más grandes de la India haciendo importantes descubrimientos de yacimientos de gas y diversificándose hacia las industrias alimentaria, de seguros, de infraestructura petrolera y cinematográfica, entre otras. En 2010, RIL adquiere Infotel Broadband Services Limi-

⁹ businessinsider.in/business/telecom/news/jio-races-ahead-with-62-lakh-new-subscribers-vodafone-idea-loses-35-lakh-airtel-gains-9-lakh-in-february/articleshow/76689246.cms.

ted, único proveedor de 4G en la India hasta ese momento, y junto con otros activos del conglomerado conforma hacia fines de la década de 2010 Jio Platforms.

En 2016 Jio lanza una oferta de líneas telefónicas y de datos gratuitas e ilimitadas, con lo que capta una significativa cantidad de usuarios. En 2017 establece el plan pago para red 4G, aunque a un precio sumamente bajo. Contando ya con 108 millones de usuarios, la difusión del servicio de datos permitió ampliar su base de usuarios. Posteriormente, Jio incorpora otros segmentos: Saavn (transmisión de música), Haptik (conversación), Embibe (aprendizaje y *edtech*), Reverie (software de lenguaje hindi), NowFloats (SaaS para pymes), Den Networks y Hathway (cable y banda ancha), Radisys (5G y IoT), etcétera. Su oferta actual abarca todos los segmentos de consumo, incluyendo inteligencia artificial (IA), internet de las cosas (IoT), *blockchain*, juegos en línea, realidad aumentada (AR), realidad virtual (VR), realidad mixta (MR), comercio electrónico, salud, etcétera.

En 2020, Jio manifiesta ser autosuficiente en torno a la tecnología 5G luego de haberse integrado con otra empresa del grupo RIL, Rancore Technologies, y de haber adquirido la empresa india Radisys para reforzar sus capacidades internas. Así, Jio deja de depender de Nokia y Oracle para sus servicios de 4G voice.¹⁰

En plena pandemia, buscando acelerar la transición de RIL hacia el negocio digital, Jio Platforms inicia un meteórico proceso de apalancamiento a través de la venta del 25% de su paquete accionario en no menos de 12 rondas de inversión en solo meses. En abril de 2020 entra Facebook y se queda con el 10% de las acciones a cambio de cerca de 6.000 millones de dólares. Posteriormente, diversos fondos de *private equity* de los Estados Unidos se suman y se quedan con cerca de otro 10% de las acciones: KKR, Vista, General Atlantic, TPG, L Catterton y Silver Lake. Luego, Mubadala y Abu Dhabi Investment Authority, de los Emiratos Árabes Unidos, también entran. Con rumores sobre la entrada de Google y Microsoft a inicios de julio de 2020, Intel, la principal productora de semiconductores de los Estados Unidos, entra en Jio aportando 250 millones de dólares y, así, se queda con el 0,39% de las acciones (Singh, 2020). El 2 de julio, Jio anuncia el lanzamiento de JioMeet, una plataforma orientada a competir con Zoom en el mercado indio.

Por su parte, Bharti Airtel firmó un acuerdo por mil millones de dólares con Nokia para desarrollar una tecnología conocida como Red de Acceso de Radio Única (SRAN), que permitirá implementar 5G. Nokia es el mayor proveedor de 4G en la red de Airtel, ambas trabajan en conjunto desde hace más de 10 años, lo que ayudará a Airtel a sentar las bases para proporcionar conectividad 5G, con una proyección de que esto se complete en 2022 (Chopra, 2020). A su vez, Airtel también anunció recientemente una asociación estratégica con la empresa coreana de telecomunicaciones SK Telecom para construir y habilitar un ecosistema para la introducción de la tecnología 5G en la India.

Vodafone Idea, operadora india de telecomunicaciones desde 2018, es una empresa conjunta entre Vodafone (Gran Bretaña) e Idea Cellular (India), una de las principales

¹⁰ telecom.economictimes.indiatimes.com/news/reliance-jio-builds-in-house-5g-iot-tech-to-reduce-dependence-on-foreign-gear-replaces-nokia-oracle-tech-with-own-tech/74534777.

D

proveedoras de tecnología y telecomunicaciones del país. Nokia y Vodafone Idea también establecieron una alianza: anunciaron el 3 de junio de 2020 la exitosa implementación de la primera fase del despliegue más grande del mundo de Dynamic Spectrum Refarming (DSR) en la India (Nokia Prensa, 2020). Esto se plantea como un punto de partida para el desarrollo de la tecnología 5G en la India.

BSNL, la empresa estatal, parece orientarse principalmente a la extensión del 4G en la zona rural. En 2020 lanzó planes de implementación de 4G con un valor de licitación de aproximadamente 1.500 millones de dólares. Con pérdidas en los últimos balances y con una política de retiros voluntarios orientada a reducir personal, parece improbable que BSNL pueda orientar el proceso de desarrollo y de implementación del 5G en la India.

Reflexiones finales

Este ensayo buscó brindar un primer panorama sobre el contexto geopolítico, los *drivers*, los límites y los actores involucrados en la emergencia del 5G en la India, entendida como una nueva fase del paradigma tecnoeconómico de las TIC, en el marco de la disputa más general entre los Estados Unidos y China.

Se presentaron una serie de tensiones de magnitud en torno a la emergencia de esta nueva fase del paradigma TIC, a partir del 5G, que justifican la adopción de un abordaje de economía política para el entendimiento de la emergencia, la difusión y la consolidación de una nueva fase de un paradigma tecnoeconómico. Esto luce indispensable a la hora de diseñar e implementar políticas y/o elegir actores, dada la magnitud de los recursos involucrados y la relevancia que tuvieron y tienen las telecomunicaciones en el capitalismo contemporáneo. De hecho, la recomendación acerca de instalar centros específicos de investigación para controlar los equipos Huawei, como lo está haciendo Alemania, es un elemento de interés tanto conceptual como de política pública a la hora de diseñar la gobernanza de un paradigma. En esta línea, es preciso indagar con mayor detalle, en futuras investigaciones, acerca de cómo juegan ciertos elementos centrales para la constitución de un paradigma como patentes, procedimientos de compra pública, regulaciones específicas, acuerdos contractuales público-privados entre actores locales y del exterior, etcétera.

En términos concretos, es importante marcar que los Estados Unidos, con décadas de inversión acumulada y articulación público-privada en materia de telecomunicaciones, mantiene su dominio sobre los dos pilares del 5G: la infraestructura de fibra óptica y los semiconductores. Huawei, como punta de lanza de China, encuentra en la escala y la concentración de recursos sus principales fortalezas. De hecho, hoy los equipos Huawei son más baratos y vienen con una propuesta de financiamiento más atractiva, lo cual lleva incluso a que países centrales como Alemania mantengan a Huawei entre sus proveedores o, al menos, no la prohíban. Buena parte de la disputa entre los Estados Unidos y China dependerá de la capacidad de Huawei para desarrollar semiconductores y redes de fibra óptica, sopesada con el acceso o la prohibición a mercados relevantes. La civilizatoria escala temporal y demográfica asiática indican que China no se apresurará.

En este contexto, la India es central tanto por la relevancia de su mercado interno como por su ubicación geopolítica en el océano Índico. Dada la trayectoria de acumulación de capacidades del SNI indio, por contar con actores públicos y privados de magnitud y por tener atributos militares y religiosos que la hacen posicionarse como una potencia con aspiraciones globales, sería esperable la exploración de una trayectoria relativamente autónoma en torno al 5G. Sin embargo, hoy por hoy, BSNL, la empresa pública de telecomunicaciones india, no cuenta con las capacidades ni el financiamiento para dar la batalla por el 5G, al tiempo que la India importa buena parte de sus equipos de telecomunicaciones, con fuertes debilidades en materia de infraestructura de fibra óptica.

Así, la emergencia del 5G en la India se encuentra principalmente traccionada por el interés de los actores privados nacionales, como el “campeón nacional” Jio Reliance, en articulación con grupos transnacionales como Facebook, Intel o Google, en lo que promete ser el segundo mayor mercado del mundo. Esto configura un escenario de menor independencia relativa para la India, tanto por el lado de las capacidades estatales como por el avance en la penetración de actores empresariales de los Estados Unidos. De hecho, la propia Huawei actualmente opera en la India imponiéndose, como dijimos, por precio y condiciones de financiamiento.

Los alineamientos externos de la India a partir de la caída de la URSS han marcado la profundización de sus vínculos con los países de la OTAN, en general, y con los Estados Unidos, en particular. Esto ha sido traccionado tanto por relaciones de mercado –por ejemplo, en el sector del software– como por relaciones Estado-Estado en materia de cooperación para la defensa. Con China como una de sus principales hipótesis de conflicto, recrudecido en tiempos de Covid-19 tanto en la disputa de bordes en la zona del Valle de Galwan como en el plano de las TIC, con la prohibición a TikTok de operar en la India, es esperable que la India se incline por una restricción a los equipos de Huawei. Resta ver en qué medida las aspiraciones de autonomía militar y tecnológica de la India se articulan con los grupos empresariales indios, principalmente Reliance, y qué peso tendrán las relaciones con los capitales estadounidenses, sea Facebook, Intel y/o los distintos fondos de inversión. Como vimos, las relaciones entre Estado y mercado no van por carriles separados.

Referencias bibliográficas

- Actualidad RT (2019). “China amenaza a la India con sanciones si cede ante EE. UU. e impide a Huawei realizar negocios en su país”, 7 de agosto. Disponible en: actualidad.rt.com/actualidad/323386-china-advierte-india-podria-imponer-sanciones-huawei.
- Amir, T. (2019). “Zong successfully test 5G in Pakistan”, en *Business Recorder*, 22 de agosto. Disponible en: www.brecorder.com/news/519241 (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Asta Alares, D. (2019). “India avanza hacia el lanzamiento del 5G entre dudas de las teleco y Huawei”, en *La Vanguardia*, 27 de junio. Disponible en: lavanguardia.com/vida/20190627/463133143615/india-avanza-hacia-el-lanzamiento-del-5g-entre-dudas-de-las-teleco-y-huawei.html (último acceso: 20 de julio de 2020).

- AT&T (2020). Página web: att.com/es-us/5g/coverage-map/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Bagchi, I. (2019). “View: Top five national security challenges the next government must tackle”, en *The Economic Times*, 17 de mayo. Disponible en: economictimes.indiatimes.com/news/defence/view-top-five-national-security-challenges-the-next-government-must-tackle/articleshow/69368583.cms?from=mdr (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Baxi, A. (2019). “State of 4G in India: still leaves a lot to be desired”. Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones de la India. Disponible en: androidauthority.com/4g-india-955665/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- BBC News Mundo (2019). “Huawei: ¿qué empresas compiten con la compañía china en el desarrollo de la tecnología 5G?”, 7 de junio. Disponible en: bbc.com/mundo/noticias-48556359 (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Bejerano, P. G. (2019). “Cómo se prepara Japón para el 5G”, en *Blog Think Big*, 5 de junio. Disponible en: blogthinkbig.com/como-prepara-japon-5g-iot (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Bokhari, F. y Marandi, R. (2019). “Huawei takes 5G fight to India and Pakistan”, en *Nikkei Asian Review*, 8 de abril. Disponible en: asia.nikkei.com/Spotlight/5G-networks/Huawei-takes-5G-fight-to-India-and-Pakistan (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Brixner, C.; Isaak, P.; Mochi, S.; Ozono, M.; Suárez, D. y Yoguel, G. (2020). “Back to the future. Is industry 4.0 a new tecno-organizational paradigm? Implications for Latin American countries”, en *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 29. doi: 10.1080/10438599.2020.1719642.
- Business Today (2019). “Huawei urges India to make ‘independent decision’ on 5G rollout”, 10 de septiembre. Disponible en: businessstoday.in/current/economy-politics/huawei-urges-india-to-make-independent-decision-on-5g-rollout/story/378339.html#:~:text=%22We%20hope%20that%20the%20Indian,world's%20number%20two%20smartphone%20producer (último acceso: 20 de julio de 2020).
- (2019). “US President Trump attacks China and India over 5G and data localization”, 28 de junio. Disponible en: businessstoday.in/videos/news-reel/us-president-trump-attacks-china-and-india-over-5g-and-data-localization/359779.html (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Cassiolato, J.; Szapiro, M.; Maxnuck, E.; Podcameni, M.; Hausmann, J.; Pessoa de Matos, M. y Fontaine, P. (2013). *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: as fronteiras do conhecimento e da inovação: oportunidades, restrições e alternativas estratégicas para o Brasil*, vol. 2. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Chopra, V. (2020). “5G Network Soon in India. Deal Between Nokia and Airtel”, en *Inventiva Web*, 30 de abril. Disponible en: inventiva.co.in/trends/vanshika/5g-network-soon-in-india-deal-between-nokia-and-airtel/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Cisco (2020). “Reimagining the End-to-End Mobile Network in the 5G Era”. Disponible en: cisco.com/c/en/us/solutions/service-provider/mobile-internet/reimagining-mobile-network.html (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Cliff, R. (2020). *A new U. S. strategy for the indo-pacific*. NBR special report n° 86. Seattle: The National Bureau of Asian Research.

- Dosi, G. (1982). “Technological paradigms and technological trajectories: as suggested interpretation of the determinants and directions of technical change”, en *Research Policy*: vol. 11, issue 3, pp. 147-162, junio.
- El Economista (2019). “Huawei abre primera zona de prueba de 5G en Rusia”, 29 de septiembre. Disponible en: eleconomista.com.mx/internacionales/Huawei-abre-primera-zona-de-prueba-de-5G-en-Rusia-20190929-0019.html (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Freeman, C. y Louçã, F. (2001). *As time goes by. From the Industrial Revolution to the Information Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Gonzalo, M. (2018). “A long-term narrative on India from Latin America: Peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures”. Tesis de doctorado. Río de Janeiro: Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Gonzalo, M. y Cassiolato, J. (2017). “Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017)”, en *Márgenes. Revista de Economía Política*, año 3, n° 3, octubre. UNGS.
- (2016). *A Evolução do Sistema Nacional de Inovação da Índia e seus Desafios Atuais: uma primeira leitura a partir do pensamento latino-americano*. BRICS Policy Center, BPC Papers, vol. 4, n° 4.
- Gonzalo, M. y Kantis, H. (2018). “Contextualizing venture capital emergence and development in India: insights to the Global South countries”, ponencia presentada en la XXII Reunión Anual Red Pymes Mercosur, del 26 al 28 de septiembre. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Gonzalo, M.; Possas Gomes, E.; Von Bochkor Podcameni, M. y Cassiolato, J. (2019). *State-led Responses to the Indian Energy Challenge: Infrastructure Expenditure, Central Public Sector Enterprises and Electrification*. *bpc Papers*, vol. 6, n° 1, marzo. Río de Janeiro.
- Hollander, R. (2019). “Here’s why India should postpone 5G spectrum auctions until the end of 2020”, en *Business Insider*, 1° de julio. Disponible en: [businessinsider.com/why-india-should-delay-5g-spectrum-auctions-2019-7](https://www.businessinsider.com/why-india-should-delay-5g-spectrum-auctions-2019-7) (último acceso: 16 de julio de 2020).
- Huawei Celulares (2020). Página web: www.huaweicel.com.ar (último acceso: 20 de julio de 2020).
- iProfessional (2020). “Intel anuncia su chip Atom P9500 para el 5G”, 3 de marzo. Disponible en: iprofesional.com/tecnologia/310216-intel-anuncia-su-chip-atom-p9500-para-el-5g (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Jacob, F. (2020). “¿Desaparecerá Huawei como resultado de las últimas sanciones impuestas por EE. UU.?” en *Rankia Pro*, 19 de mayo. Disponible en: [rankia.com/desaparecera-huawei-resultado-ultimas-sanciones-impuestas-eeuu/](https://www.rankia.com/desaparecera-huawei-resultado-ultimas-sanciones-impuestas-eeuu/) (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Johnson, K. y Groll, E. (2019). “The Improbable Rise of Huawei”, en *Foreign Policy*, 3 de abril. Disponible en: [foreignpolicy.com/2019/04/03/the-improbable-rise-of-huawei-5g-global-network-china/](https://www.foreignpolicy.com/2019/04/03/the-improbable-rise-of-huawei-5g-global-network-china/) (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Kewalramani, M. y Kanisetti, A. (2019). “5G, Huawei & Geopolitics: An Indian Roadmap”. Takshashila Discussion Document 2019-04, 19 de junio. Disponible en:

- takshashila.org.in/wp-content/uploads/2019/06/TDD-5G-and-its-implications-MK-AK-2019-02.pdf.
- Lascano Coca, A.; Faccin, D.; Abrizio, E. y Muñoz Bramón, M. (2020). “Huawei: ¿todo o nada!”. Trabajo de fin de máster, EAE. Director: Luis Eduardo Villanueva Carrera.
- Maj Gen PK Mallick, vsm (Retd) (2019). “5G, Huawei and India”. vif brief, julio. Vivekananda International Foundation. Disponible en: https://www.vifindia.org/sites/default/files/5g-huawei-and-india_0.pdf.
- Majerowicz, E. (2019). “A China e a Economia Política Internacional das Tecnologias da Informação e Comunicação”. Texto para discusión, nº 001, julio. Departamento de Economía, Universidad Federal de Río Grande del Norte. Disponible en: ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2019/07/tddepec0012019MajerowiczRev.pdf.
- Majerowicz, E. y Medeiros, C. (2018). “Chinese industrial policy in the geopolitics of the information age: The case of semiconductors”, en *Revista de Economia Contemporânea*, 22(1), pp. 1-28.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Londres: Anthem Press.
- Mcketta, I. (2019). “Analyzing India’s 4G Availability: Including a Look at the 15 Largest Cities”, en Speedtest by Ookla (portal web). Disponible en: speedtest.net/insights/blog/india-4g-availability-2019/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Medeiros, C. (2003). “The post-war American technological development as a military enterprise”, en *Contributions to Political Economy*, 22(1), pp. 41-62.
- Moraes, G. (2004). “Telecomunicacoes e o poder global dos EUA”, en Fiori, J. (org.), *O poder americano*. Colección Zero a Esquerda. Río de Janeiro: Editora Vozes.
- Nokia Prensa (2020). “Nokia y Vodafone Idea completan la implementación de reestructuración de espectro dinámico más grande del mundo para mejorar la cobertura de red y mejorar la conectividad”, 3 de junio. Disponible en: nokia.com/about-us/news/releases/2020/06/03/nokia-and-vodafone-idea-complete-worlds-largest-dynamic-spectrum-refarming-deployment-to-improve-network-coverage-and-enhance-connectivity/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Noticias Nippon (2019). “5G será una realidad en Japón”, 11 de abril. Disponible en: noticiasnippon.jp/5g-sera-una-realidad-en-japon/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Open Signal, Active Userbase in India (2019). “India Mobile Network Experience Report”. Disponible en: opensignal.com/reports/2019/04/india/mobile-network-experience (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Ortega, A. (2020). “Huawei en la carrera global por la 5G”, en *Equal Times*, 9 de abril. Disponible en: equaltimes.org/huawei-en-la-carrera-global-por-la?lang=es#.XxW-bFUzbiW (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Pérez, C. (2010). “Technological revolutions and techno-economic paradigms”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, nº 1, pp. 185-202.
- (2002). *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2001). “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”, en *Revista de la Cepal*, nº 75, diciembre.

- Ping, L. (2013). “China”, en Scerri, M. y Lastres, H. (eds.), *The Role of the State*. Londres: Routledge.
- Qualcomm (2020). Página web: [qualcomm.com/invention/5g/5g-timeline](https://www.qualcomm.com/invention/5g/5g-timeline) (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Rivera Ríos, M. Á. (2016). “República Popular China: aprendizaje tecnológico y retos del desarrollo exportador”, en *Economía: teoría y práctica* (44), pp. 83-114.
- Salazar, E. (2020a). “Telía lanza su red 5G en Noruega con visión de cobertura nacional en 2023”, en *Digital Policy Law News*, 15 de mayo. Disponible en: digitalpolicylaw.com/telia-lanza-su-red-5g-en-noruega-con-vision-de-cobertura-nacional-en-2023/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- (2020b). “AIS tiene lista su estrategia para lanzar servicios 5G en Tailandia”, en *Digital Policy Law News*, 28 de febrero. Disponible en: digitalpolicylaw.com/ais-tiene-lista-su-estrategia-para-lanzar-servicios-5g-en-tailandia/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Satija, R. (2019). “India still wary of Huawei’s 5G despite ‘no back door’ pledge”, en *Nikkei Asian Review*, 8 de julio. Disponible en: asia.nikkei.com/Spotlight/Huawei-crackdown/India-still-wary-of-Huawei-s-5G-despite-no-back-door-pledge#:~:text=The%20U.S.%20has%20blacklisted%20Huawei,Huawei%20denies%20the%20allegations (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Saxenian, A. (2005). “From brain drain to brain circulation: transnational communities and regional upgrading in India and China”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 40, n° 2, pp. 35-61.
- Sevilla, P. (2020). “El nuevo informe anual de internet de Cisco pronostica que para 2023 más del 10% de las conexiones móviles globales se...”, 21 de febrero. Disponible en: news-blogs.cisco.com/americas/es/2020/02/21/el-nuevo-informe-anual-de-internet-de-cisco-pronostica-que-para-2023-mas-del-10-de-las-conexiones-moviles-globales-seran-con-5g/#:~:text=El%20Informe%20Anual%20de%20Internet,por%20sus%20siglas%20en%20ingl%C3%A9s (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Sharma, M. (2019a). “India’s Tryst with 5G”, IDSA Issue Brief, 20 de marzo. Institute for Defence Studies and Analyses.
- (2019b). “The road to 5G: Technology, politics and beyond”, IDSA Monograph Series, n° 65, octubre. Institute for Defence Studies and Analyses.
- Sharma, S. (2018). “Problems in implementing 5G in India and solutions for it”, en *International Journal of Management and Applied Science*, vol. 4, issue 5, mayo. S. R. M. University.
- Singh, M. (2020). “Intel to invest \$253.5 million in India’s Reliance Jio Platforms”, en *Techcrunch*, 3 de julio. Disponible en: techcrunch.com/2020/07/02/intel-to-invest-253-5-million-in-indias-reliance-jio-platforms/ (último acceso: 5 de julio de 2020).
- Telecom Regulatory Authority of India (2019). *Enabling 5G in India*. TRAI White Paper. Government of India.
- Tomoyose, G. (2019). “A 600 Mbps: así funciona una conexión 5G en la red de Personal con tecnología de Huawei”, en *La Nación*, 30 de mayo. Disponible en: lanacion.com.ar/tecnologia/con-descargas-600-mbps-asi-funciona-conexion-nid2253063 (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Triolo, P. y Allison, K. (2018). “The Geopolitics of 5G”. Eurasia Group White Paper, 15

D

- de noviembre. Disponible en: [eurasiagroup.net/siteFiles/Media/files/1811-14%205G%20special%20report%20public\(1\).pdf](http://eurasiagroup.net/siteFiles/Media/files/1811-14%205G%20special%20report%20public(1).pdf).
- Urgente 24 (2019). “La Guerra del 5G: Huawei, Meng, Pompeo, May & Trudeau”, 9 de mayo. Disponible en: urgente24.com/zona/negocios/la-guerra-del-5g-huawei-meng-pompeo-may-trudeau (último acceso: 20 de julio de 2020).
- Verizon (2020). Página web: es.verizonwireless.com/business/learn/5g/5g-technology-basics/ (último acceso: 20 de julio de 2020).
- VOA Noticias (2019). “EE. UU. preocupado por tecnología 5G en manos de China”, 5 de abril. Disponible en: voanoticias.com/tecnologia-ciencia/ee-uu-preocupado-por-tecnolog%C3%ADa-5g-en-manos-de-china#:~:text=EE.,UU.,5G%20en%20manos%20de%20China&text=Seis%20ex%20altos%20oficiales%20militares,adoptada%20entre%20aliados%20de%20Washington (último acceso: 20 de julio de 2020).

Estudio sobre los inicios de las carreras de economía en la Argentina, 1948-1968

*Mariano Arana**

Resumen

Este trabajo indaga sobre las transformaciones de las ciencias económicas en la Argentina identificando los principales cambios institucionales ocurridos en las universidades del país desde fines de los años cuarenta hasta fines de los años sesenta. Para ello, se examinan fechas claves, perfiles, matrículas, egresados, relevancia territorial, tipos de gestión, antecedentes y títulos, en relación con las carreras de grado y posgrado en cada caso, con la mirada puesta en los antecedentes de la formación universitaria de los economistas.

Introducción

Los economistas recibimos una atención cada vez más notoria en el discurso público, y, ciertamente, hemos consolidado la disciplina en el campo de las ciencias sociales. Fuera de América Latina se destacan los análisis anglosajones y franceses sobre los ámbitos de estudio y trabajo de la economía, y esto no es casualidad, ya que el dominio de nuestra disciplina se distribuyó primero entre Gran Bretaña y Francia y luego pasó a los Estados Unidos.¹ En la Argentina, a pesar del temprano acontecer del pensamiento económico, no sobran estudios sobre su institucionalización.

Manuel Fernández López es quien ha concentrado los mayores aportes, junto con los trabajos de Mariano Plotkin, Juan Carlos de Pablo y otros casos puntuales, como el estudio realizado por Francisco Suárez sobre los economistas argentinos en los años sesenta (2007), o el realizado por Guillermo Rozenwurcel sobre las carreras de economía en la Argentina (2009). Algunos autores han evaluado los orígenes de la economía en la Argentina en el siglo XIX, otros

* Licenciado en Economía (UBA), especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO) e investigador docente, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Frederic Lee, Alfred William Coats, Roger Backhouse, Béatrice Cherrier, David Colander, Philip Mirowski y Marion Fourcade son referentes en estos temas.

han puesto el énfasis en la conformación de los economistas en el período entreguerras, y casi todos reconocieron el despegue institucional de la disciplina en las universidades luego del golpe de Estado de 1955. En este último caso, el recorte temporal es unánime y tan notorio –tanto para el lego como para el estudiante de la historia de la economía– como su contraste, cuando se identifica la trayectoria y el impacto de la economía en los estudios superiores.

Este trabajo identifica las principales formas institucionales que adquirió la economía en las universidades argentinas desde fines de los años cuarenta hasta fines de los años sesenta. A partir de datos recogidos de diversos censos universitarios y de información obtenida de cada universidad, se examinan fechas claves, perfiles, matrículas, egresados, relevancia territorial, tipos de gestión, antecedentes y títulos, todo ello relacionado con las carreras de grado y los posgrados.

Las formas institucionales de la economía en la Argentina

La primera forma que adoptaron los estudios superiores de economía en la Argentina se encuentra en los contenidos de las cátedras de Economía Política y Finanzas de las facultades de Derecho y Ciencias Sociales de las universidades nacionales, desde sus orígenes hasta principios del siglo xx. Los planes de estudio para los abogados y los doctores en leyes incluyeron sistemáticamente estos dos tipos de cátedras.

Además de las universidades seleccionadas en el cuadro 1, la Universidad Nacional de Tucumán (UNT, 1914), que en 1935 contaba con el 2% de la matrícula total de los estudiantes del país, también disponía de su Facultad de Derecho con la correspondiente carrera de Abogacía, aunque esta recién se inauguró en 1938.²

El ámbito de la economía se amplió en algunos casos a una historia de su doctrina, a la política económica y a la legislación social, pero esta pequeña cantidad de materias obligatorias no debe confundir sobre su incidencia. Las materias eran anuales y en los planes de estudio no abundaban materias, como sí ocurriría hacia mediados del siglo xx, por lo que se infiere que la economía política ocupó un lugar relevante en los estudios del derecho.

Cuadro 1. Materias de economía para abogacía, por universidad y año, 1934

Materia	UBA	UNLP	UNC	UNC (Proy.)	UNL
Economía Política	1	1	1	1	2
Finanzas	2 y 3	2	2	2	3
Historia de las Doctrinas Económicas				6, opt.	
Economía y Legislación Social				Doctorado	
Política Económica		Doctorado			

Fuente: Orgaz (1934).

² Durante el segundo rectorado de Julio Prebisch se crearon varios institutos, entre ellos el de Investigaciones Económicas y Sociológicas (investigaciones de corta duración), y también la *Revista de Economía* (Bravo y Tagashira, 2006: 317). Hasta el momento de la escritura de este artículo no fue posible disponer de información sobre sus planes de estudio.

Una segunda forma se ubica en la creación de escuelas y facultades específicas para ciencias económicas que contuvieron la carrera de contador público y, en algunos casos, un doctorado en ciencias económicas, antes de la creación de las carreras de economía en 1953. En algunos casos también se publicaron revistas especializadas, como la *Revista de Ciencias Económicas* (1913) y la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* (1948) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la *Revista de Economía y Estadística* (1939) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* (1949) de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCU), *Económica* (1954) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y *Estudios Económicos* (1962) de la Universidad Nacional del Sur (UNS), entre las más destacadas.

La UBA fue pionera en América Latina con la creación de su Facultad de Ciencias Económicas (FCE) en 1913 y su doctorado al siguiente año. En otras universidades, el paso previo a la creación de la facultad fue el establecimiento de escuelas, como la de Ciencias Económicas de la UNC en 1935, la cual fue convertida en facultad en 1946, la de la UNLP en 1948, convertida en facultad en 1953, y la de la UNCU en 1939, que se mantuvo hasta obtener su rango de facultad en 1947. Incluso, a mediados de los años treinta, Prebisch había pensado en organizar una pequeña escuela de economía que dictara cursos teóricos de especialización dentro del BCRA para mejorar el perfil de los estudiantes universitarios que trabajaran allí (Prebisch, 1993 [1944]). En el ámbito privado, la Universidad Católica Argentina (UCA) dictaba cursos de grado de tres años de duración desde 1947, en el marco de la Escuela Superior de Economía del Instituto Católico de Cultura, antecedente de la carrera iniciada 11 años después.

Cuadro 2. Escuelas y facultades de ciencias económicas, por año, hasta 1953

Universidad	Ciencias económicas (año)		
	Escuela	FCE	Doctorado
UBA	-	1913	1914
UNC	1935	1946	1949
UNLP	1948	1953	1948
UNT	-	1947	1948
UNCu	1939	1947	1943
UCA	1947	1958	1963

Fuente: elaboración propia.

Si se observa el lugar relativo de las universidades nacionales, es de notar el predominio de la UBA y de la UNLP, no solo en las matrículas totales que incluyen a todas las facultades, sino también porque aquello fue acompañado por el establecimiento de instituciones para el estudio de la economía.

Es notoria la masificación de la universidad entre 1943 y 1955, ya que en esos años se incrementó su matrícula en un 243%, en contraste con el crecimiento de solo un 35% en

la segunda etapa, entre 1955 y 1970, lo que se puede observar en relación con las universidades seleccionadas para el cuadro 3.

Si bien más adelante se evaluará el lugar relativo de la matrícula de los estudiantes de economía, esto muestra, de forma general, una concentrada distribución estudiantil en el país. En cuanto al volumen de estudiantes, la UNC y la UNT tenían un peso relativo importante en el interior del país,³ aunque solo la primera dispuso tempranamente de este tipo de instituciones relacionadas con las ciencias económicas.

Cuadro 3. Matrícula total y en porcentaje, por universidad, entre 1943 y 1970

Universidad	Matrícula					
	1943		1955		1969-1970	
UBA	18.381	50	75.169	60	85.142	51
UNC	6.278	17	15.775	13	30.410	18
UNLP	9.746	27	23.971	19	30.209	18
UNT	1.148	3	4.719	4	11.426	7
UNCu	889	2	4.346	3	6.873	4
UNS	-	-	855	1	4.338	3

Fuentes: Maeder (2000) y Unión de Universidades de América Latina (1970, 1976).

Más allá de la proliferación de economistas de grado que se produjo cuando se crearon conjuntamente la Licenciatura en Economía Política en la UBA y las licenciaturas en Economía en la UCA y la UNS a partir del año 1958, ya en 1948 el Consejo Directivo de la FCE de la UBA había aprobado una licenciatura para economistas que nunca llegó a instrumentarse pero que generó un debate entre las autoridades representantes del Poder Ejecutivo en la facultad y un grupo de sus docentes no vinculados al gobierno, entre ellos el propio Raúl Prebisch (Prebisch, 1948).⁴

A partir de 1953, las facultades de ciencias económicas de las universidades argentinas (todas de gestión pública para esa fecha) ya disponían de la estructura y los contenidos necesarios para emitir títulos de Licenciatura en Economía. Desde el Poder Ejecutivo nacional se propició la unificación de los contenidos para todas las facultades. Una resolución general firmada en marzo de 1953 por el vicedecano en ejercicio de la FCE de la UBA da cuenta de ese plan de estudios –único para las distintas carreras que se cursaban en las facultades de ciencias económicas del país–, a los pocos días de que fuera aprobado por el Honorable Consejo Nacional Universitario.

³ En el cuadro 3 no se incluyeron todas las universidades. Por ejemplo: la Universidad Nacional del Litoral (UNL) tenía una matrícula total de 18.617 estudiantes en 1955. No se dispone de información posterior. Si bien la facultad en su sitio web indica que la Licenciatura en Economía se creó en el año 2001, existen registros de sus comienzos en 1963.

⁴ En el discurso pronunciado en la FCE de la UBA, el 25 de octubre de 1946, Pedro Arrighi pidió “argentinar” la universidad para liberar a la Nación de los problemas económicos. Para ello, sería necesaria una modificación de los planes de estudio y una revisión de los cuadros docentes para disponer de una orientación humanista y argentinista (1947a: 9). Para el interventor, los nuevos profesionales debían contribuir con el Estado, por ejemplo, revisando y perfeccionando el Plan Quinquenal (1947b).

En el marco del Segundo Plan Quinquenal y por iniciativa del ministro de Educación Armando Méndez San Martín, en marzo de 1953 se reunieron diversas autoridades de las facultades de ciencias económicas de las universidades nacionales (UBA, UNL, UNC, UNCU, UNT y UNLP)⁵ en la Oficina de Gestión Universitaria del Ministerio de Educación de la Nación para discutir y unificar criterios en cuanto a sus respectivos planes de estudio, los cuales aceptaron por unanimidad. La resolución quedó plasmada en el “Informe y anteproyecto de un nuevo plan de estudios aprobado por los Sres. decanos de las facultades de ciencias económicas del país”, en el Ministerio de Educación de la Nación, con fecha 12 de marzo de 1953. Las distintas universidades manifestaron su acuerdo con las autoridades de la UBA en cuanto a la relevancia del carácter económico por sobre el jurídico en el nuevo plan, aunque también convinieron en prever cierta elasticidad en el armado del plan de cada institución (UNC, Ordenanzas N° 69, 70 y 71, 1953).

Luego del debate se acordaron los ciclos, las materias y, por último, su ubicación dentro de cada carrera. Quedaron establecidos así cinco ciclos. En cada uno, el peso relativo de las materias (entre paréntesis) da una idea de la orientación acordada: el económico (10), el contable y técnico-profesional (10), el matemático (3), el jurídico (4) y el cultural informativo (8). El plan para las licenciaturas en Economía adoptado por los decanos incluía 22 materias, repartidas en cuatro años, de las cuales el 45% representaba al ciclo económico, frente al 18% que agrupaba a los ciclos jurídico y contable.

Cuadro 4. Plan de estudios para licenciados en Economía, universidades nacionales, 1953

Año	Materia	Ciclo
1	Introducción Filosófica a la Economía	Cultural informativo
	Fundamentos de la Economía	Económico
	Fundamentos de la Contabilidad Superior	Contable
	Análisis Matemático	Matemático
	Fundamentos de las Ideas y de los Hechos Económicos y Sociales	Cultural informativo
	Geografía Económica Mundial	Cultural informativo
2	Economía, primer curso	Económico
	Contabilidad Superior. Auditoría y Análisis de Estados Patrimoniales, Económicos y Financieros (programa especial)	Contable
	Estadística Metodológica	Matemático
	Derecho Público desde el punto de vista Económico (programa especial)	Jurídico
	Historia Económica	Cultural informativo
	Geografía Económica Argentina	Cultural informativo

⁵ Entre ellos el ministro de Educación y el jefe de la Oficina de Gestión Universitaria, Fernando E. Spagnuolo, así como también las autoridades de cada institución: José Lo Valvo (UNL), Jaime Mosquera (UNC), Julio Vila Porcar (UNCU), Jorge Elías (UNT, Facultad de Ciencias Culturales y Artes, en representación del interventor de la FCE Carlos F. Aguilar), Pedro Bairocco (UBA, luego reemplazado por Aldo V. Chittaroni), Delfino Pérez (representante de la Asociación de Docentes de la FCE de la UBA), y más tarde Luis Bernabé Cos Cardoso (interventor de la Universidad Nacional Eva Perón [UNLP]).

Año	Materia	Ciclo
3	Economía, segundo curso	Económico
	Finanzas, curso general	Económico
	Política Económica Mundial	Económico
	Matemática Financiera	Matemático
	Derecho Privado desde el punto de vista Económico (programa especial)	Jurídico
4	Economía, tercer curso	Económico
	Finanzas Argentinas	Económico
	Política Económica Argentina	Económico
	Economía y Política Bancaria	Económico
	Economía y Política de los Transportes y de la Energía	Económico

Fuente: Ordenanza N° 69, 1953, FCE, UNC.

Al menos en la FCE de la UBA, las materias del ciclo económico estaban influenciadas directamente por la política nacional. Por ejemplo: en Fundamentos de Economía, en algunas unidades se veían los temas “El justicialismo y la concepción económica en el Segundo Plan Quinquenal” y “El Estado como propulsor y planificador económico”. En Economía, primer curso, se veía “La empresa y sus objetivos en el Segundo Plan Quinquenal”, “La nacionalización de los mercados en el Segundo Plan Quinquenal” y “El justicialismo”, y en la asignatura Economía, segundo curso, más orientada a los procesos monetarios, se veía “La reforma de 1949” y “La misión del dinero y del crédito en el Segundo Plan Quinquenal”. En el tercer curso de Economía, una parte del programa correspondía a la unidad “El proceso de desarrollo económico argentino y el Segundo Plan Quinquenal” (FCE, UBA, Plan de estudios. Resolución del Consejo Directivo, 1953).

En 1953, solo dos facultades otorgaban el título de Licenciado en Economía: la UBA y la UNLP. En el primer caso, tempranamente, en 1954, egresaron los primeros licenciados, y en los meses previos al Plan E de 1958, iniciado en 1959, se contabilizaron 56 licenciados en Economía. En el segundo caso, el título pertenecía al Plan I, establecido durante el primer año de la fundación de la FCE de la UNLP, en 1953 (Barcos y Kraselsky, 2013). Hasta el momento no fue posible conocer el contenido del plan ni la cantidad de egresados, pero la resolución indica que debería haber sido similar al de la UBA, y las designaciones de interventores en las universidades permiten especular con otro programa “justicialista”, al menos durante el primer año de la carrera.

Existieron otras dos universidades nacionales que otorgaron títulos de Licenciatura en Ciencias Económicas, como la UNC y la UNCU. La UNC había aceptado los nuevos planes, pero postergó la instrumentación de la nueva licenciatura. A pesar de ello, la Ordenanza N° 70/1953 utiliza los títulos de Licenciatura en Ciencias Económicas y en Economía indistintamente.⁶ Colomé señaló que el plan se acató, pero se dejó en suspenso hasta que se dispusiera de fondos (2006: 320). De todas maneras, la UNC incorporó la carrera en el

⁶ En otros documentos de la UNC se hace referencia a la Licenciatura en Ciencias Económicas, para el plan adoptado nacionalmente en 1953.

formulario de consulta del censo latinoamericano y manifestó que tenía egresados, al menos en el año 1962 (cuatro años antes del inicio de la Licenciatura en Economía, reconocido por diversos autores). En el caso de la UNCU, la Licenciatura en Ciencias Económicas se implementó de acuerdo con lo firmado por su decano, pero se interrumpió con el golpe de Estado de 1955, que finalizó la actividad de una parte importante de los pocos docentes con los que contaba la universidad (Coria López y Velázquez, 2017: 16).

Cuadro 5. Carreras de Economía por universidad, año, tipo de gestión y duración, 1953-1968

Universidad	Facultad/Sede	Año inicio	Título	Duración	Régimen
Universidad Argentina de Ciencias Sociales	Facultad de Economía	1963	Lic. en Economía	4	Privado
		1964	Lic. Post-graduado en Economía	3	Privado
		1964	Doc. en Economía	2	Privado
Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires	Facultad de Ciencias Sociales y Económicas	1958	Lic. en Economía	5	Privado
		1958	Doc. en Economía	2	Privado
Universidad Argentina de la Empresa	Facultad de Ciencias Económicas	1968	Lic. en Economía	4	Privado
Universidad Católica de Salta	Facultad de Economía y Administración	1967	Lic. en Economía	5	Privado
		1967	Doc. en Economía	SD	Privado
Universidad de Buenos Aires	Facultad de Ciencias Económicas	1953	Lic. en Economía	5,6	Estatal
		1959	Lic. en Economía Política	5	Estatal
		1914	Doc. en Ciencias Económicas	6	Estatal
Universidad Católica de Cuyo	Facultad de Ciencias Económicas	1959	Lic. - Doc. en Ciencias Económicas	3	Privado
Universidad Nacional de La Pampa	Facultad de Ciencias Económicas	1964	Doc. en Ciencias Económicas	7	Estatal
Universidad Nacional de Córdoba	Facultad de Ciencias Económicas	1953	Lic. en Ciencias Económicas	4	Estatal
		1965	Lic. en Economía	6	Estatal
Universidad Nacional de Cuyo	Facultad de Ciencias Económicas	1956	Lic. en Ciencias Económicas	6	Estatal
		1967	Lic. en Economía	6	Estatal
		1943	Doc. en Ciencias Económicas	2	Estatal
Universidad Nacional del Litoral	Facultad de Ciencias Económicas	1963	Lic. en Economía	5	Estatal
		1963	Doc. en Economía	1	Estatal

Universidad	Facultad/Sede	Año inicio	Título	Duración	Régimen
Universidad Nacional de Mar del Plata	Facultad de Ciencias Económicas	1968	Lic. en Economía	5	Estatal
		1969	Doc. en Ciencias Económicas	2	Estatal
Universidad Nacional del Sur	Departamento de Economía	1958	Lic. en Economía	5,5	Estatal
Universidad del Salvador	Facultad de Ciencia Política	1965	Lic. en Economía	5	Privado
Universidad Nacional de La Plata	Facultad de Ciencias Económicas	1953	Lic. en Economía	4	Estatal
		1948	Doc. en Ciencias Económicas	2	Estatal
Universidad Nacional de Tucumán	Facultad de Ciencias Económicas	1962	Lic. en Economía	6	Estatal
		1948	Doc. en Ciencias Económicas	1	Estatal
Universidad Nacional del Nordeste	Facultad de Ciencias Económicas	1958	Lic. en Economía	4	Estatal
		1968	Doc. en Economía	2	Estatal
		1969	Doc. en Ciencias Económicas	2	Estatal

Fuentes: censos universitarios latinoamericanos (1967, 1970 y 1976) e información de cada universidad.

Como indica el cuadro 5, más de la mitad de las licenciaturas en Economía o en Ciencias Económicas fueron creadas entre 1953 y 1959, con predominio de las universidades nacionales de gestión estatal. En promedio, las carreras de grado duraban cinco años – aunque eran más extensas en las universidades de gestión estatal respecto de las privadas –, y los posgrados requerían dos años adicionales. Luego de la reglamentación en 1958 de la ley que permitía expedir títulos universitarios a las universidades de gestión privada, predominó la creación de carreras en este ámbito, y se duplicaron también en el país las universidades que expedían títulos de doctor en Economía o Ciencias Económicas. A excepción de la Universidad del Salvador (USAL), que creó la licenciatura originalmente en el ámbito de su Facultad de Ciencia Política, el resto fueron producto del ámbito privilegiado de las facultades de Ciencias Económicas.

El cuadro 6 muestra la matrícula total, parcial o del año y la cantidad de egresados según el año de las carreras de economía. Las fuentes tomadas para los datos no permiten disponer de información unificada: el censo universitario latinoamericano, en sus distintas versiones, consultaba a las universidades y estas completaban los cuestionarios de manera optativa. En muchos casos se han detectado irregularidades o fallas en la información, las cuales fueron saldadas en la medida de lo posible con la fuente de datos directa. A pesar de ello, el cuadro permite, al menos, tener una idea de la relevancia cuantitativa de cada

universidad en la formación de economistas y de la evolución de la cantidad de profesionales en el país.

Cuadro 6. Estudiantes y egresados de licenciaturas en Economía según el año, 1962-1975

Universidad	Matrícula total	Matrícula del año	Egresados
Universidad Argentina de Ciencias Sociales	181 (1965)	28 (1963)	SD
Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires	400 (1974)	SD	8 (1963)
Universidad Argentina de la Empresa	18 (1968)	59 (1970)	SD
Universidad Católica de Salta	9 (1968)	14 (1968)	SD
Universidad de Buenos Aires	2.089 (1968)	416 (1962)	29 (1958)
Universidad Nacional de Córdoba	158 (1970)	SD	5 (1962)
Universidad Nacional de Cuyo	98 (1962)	SD	4 (1970)
Universidad Nacional de Mar del Plata	180 (1970)	SD	1 (1975)
Universidad Nacional del Sur	252 (1965)	25 (1962)	5 (1966)
Universidad del Salvador	185 (1970)	SD	1 (1970)
Universidad Nacional de La Plata	194 (1969)	SD	14 (1970)
Universidad Nacional de Tucumán	9 (1966)	6 (1966)	SD

Fuentes: censos universitarios latinoamericanos (1967, 1970 y 1976).

Lo primero que llama la atención es la dimensión adquirida por la Universidad Argentina de Ciencias Sociales, que no solo fue una de las primeras universidades privadas en formar economistas y en entregar el título de posgraduado en Economía, sino que además era, probablemente, la tercera o cuarta universidad en cantidad de estudiantes que cursaban esta disciplina en el país. A pesar de la escasa información sobre esta universidad, los datos sugieren que tuvo una gravitación relevante en la formación de economistas, aunque tuvo una duración efímera.⁷

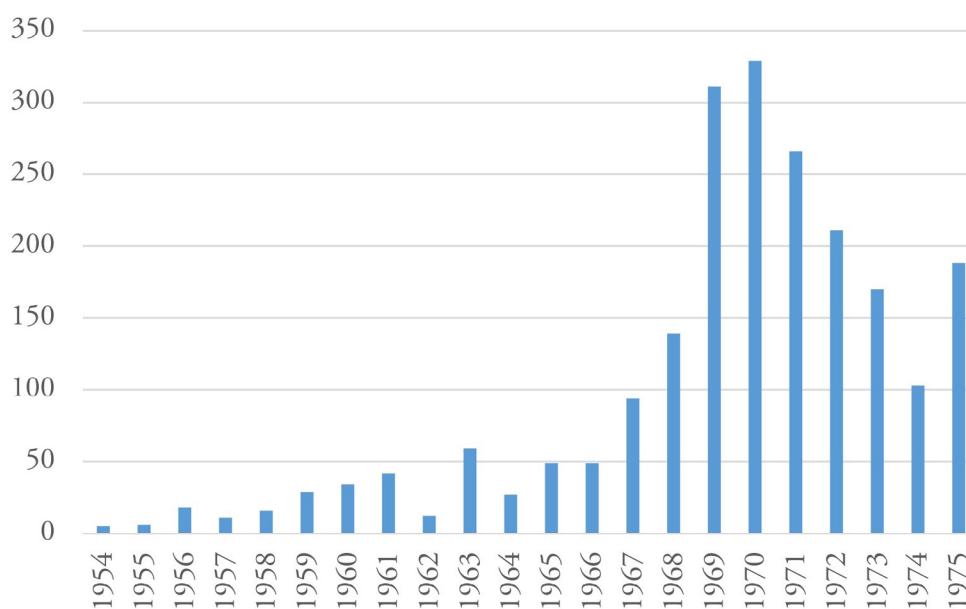
Más allá de la curiosidad sobre esta universidad, cuando se suma a la antigüedad el análisis de la matrícula y de los egresados por universidad, parece evidente que la formación de economistas en la Argentina se concentró principalmente en Buenos Aires, y, dentro de esta región, la FCE de la UBA fue la institución que tuvo mayor impacto. En otro escalón encontramos a la UNLP, a la UNS y a la UCA, y luego de 1966 otras universidades como la USAL, la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) o la Universidad Nacional del Mar del Plata (UNMDP) cobraron relevancia, así como en el interior del país lo hicieron la UNC y la UNCU.

Cuando la complejidad y la relevancia de cada universidad se concentra en el espacio relativo de volumen de estudiantes, profesores, presupuestos y locaciones, se llega a conclusiones similares. A fines de la década de 1960, la matrícula estudiantil en las universidades

⁷ Jaques de Mahieu, al ser expulsado de la USAL, junto con otros profesores fundó, en 1963, la UACS, que contó con distintos intelectuales nacionalistas (entre ellos Antonio Cafiero, quien integró su planta docente). Esa universidad fue cerrada luego del golpe de Estado de Onganía (Donatello, 2011: 150).

argentinas se concentraba entre la UBA y la UNLP. A pesar de ello, la UNCU, la UNC, la UNT y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) completaron el volumen crítico. A una década de haber sido autorizadas las universidades privadas, ninguna de ellas había llegado al volumen de estudiantes de las listadas; sin embargo, en 1970, la UCA contaba con 8.169 estudiantes. Con solo un 20% más de presupuesto y un 40% más de docentes que la USAL (la segunda universidad privada de relevancia), en 1969, la UCA administraba 20 locaciones/sedes en todo el país.⁸

Gráfico 1. Economistas egresados por año, FCE de la UBA, 1954-1975



Fuente: FCE de la UBA (1983).

En lo que se refiere a la formación de economistas, es notable el predominio de la FCE de la UBA respecto del resto de las universidades del país, ya sea que se hable de cantidad de egresados o de la matrícula. El gráfico 1 muestra la evolución de los graduados entre 1954 (primer egreso) y 1975. Aquí ocurren dos fenómenos que vale la pena destacar. Por un lado, la cantidad de economistas se multiplica, sobre todo, después de 1966; por otro lado, esto ocurre a contramano de lo que sucedía a nivel general con la matrícula estudiantil. Este hecho no resulta paradójico cuando se revisa lo informado por la FCE de la UBA en los censos universitarios latinoamericanos: entre 1967 y 1969 se anotaron poco más de 100 estudiantes por año, frente a los más de 500 que se matriculaban año tras año desde 1962. Lógicamente, el crecimiento en el egreso de economistas a partir de 1966 se debe, en gran medida, a las inscripciones a la carrera en los años anteriores.

⁸ Datos obtenidos de los censos latinoamericanos universitarios de 1967, 1970 y 1976.

Notas finales

Este trabajo se ocupó de identificar características sobresalientes en los estudios superiores de los economistas. Para ello se utilizó información pública de cada universidad, así como también distintos censos universitarios de la región. A pesar de que las fuentes resultan perfectibles y de que a veces se encuentra información contradictoria o de difícil acceso, es posible que este trabajo incentive a otros autores a indagar en grupos de universidades, facultades y carreras en las que no se ha profundizado.

El trabajo presentado aquí permite conocer el impacto de cada universidad en la formación de economistas y ordenar esfuerzos a la hora de sacar conclusiones sobre lo ocurrido en la Argentina con esta disciplina a nivel de grado.

En primer lugar, se reconoce el desempeño de la economía política en tres formas institucionales: en las cátedras de Economía Política y Finanzas en las carreras de Abogacía a principios del siglo xx, en la transición de las nuevas escuelas y facultades de Economía y de Ciencias Económicas desde principios del siglo xx hasta la década de 1950, y en la especialización de los estudios económicos con las licenciaturas, al menos, desde 1953.

En segundo lugar, el hecho de que los estudios especializados sobre los economistas se hayan saltado los años 1948 y 1953 del peronismo resulta muy llamativo. Indagar en los motivos no es un objetivo de este trabajo, pero no resulta difícil realizar especulaciones sobre ello. Los intentos de crear una carrera diferenciada en la FCE de la UBA en 1948 y el acuerdo de los decanos de las universidades nacionales para darles un perfil menos contable y legal y más económico a sus carreras en el plan nacional de 1953, el cual incluyó por primera vez una licenciatura en economía que validó egresados en distintas universidades de Buenos Aires y del interior, resultaron ser dos momentos importantes en la historia de esta disciplina. Los nuevos planes creados a fines de los años cincuenta se separaron de estas carreras y las recrearon de tal modo que casi desaparecieron de nuestra vista, aunque hayan sido antecedentes manifiestos de las nuevas carreras.

Por último, se han presentado pruebas de la heterogeneidad territorial, pero con un predominio general de Buenos Aires en cuanto a la formación de economistas. La cantidad de los recursos destinados a la formación superior en economía resultó ser muy desigual a lo largo y a lo ancho del país. No requiere muchos esfuerzos justificar por qué Buenos Aires –el centro económico y político de la República– se convirtió en el espacio privilegiado de los estudios sobre esta materia. A pesar de ello, a fines de la década de 1960, prácticamente no había en el país regiones desconectadas de las ciencias económicas, con al menos dieciséis instituciones –y sus respectivas sedes– licenciando y doctorando estudiantes en economía en la Argentina.

Referencias bibliográficas

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

- en Economía*. Buenos Aires: Universidad de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Arana, M. (2016). “Raúl Prebisch y el plan para los estudios de Economía en la Universidad de Buenos Aires en 1948”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 25(46).
- Arrighi, P. (1947a). *La misión de la Facultad de Ciencias Económicas en la Nueva Argentina*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- (1947b). *La Facultad de Ciencias Económicas y la política económica y social en el plan de gobierno 1947-1951*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Barcos, M. y Kraselsky, J. (2013). *Historia de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: EDULP.
- Bravo, M. y Tagashira, R. (2006). “El concepto de región en la creación y reforma de la Universidad de Tucumán: los rectorados de Juan B. Terán y Julio Prebisch”, en *Reformas y planes de estudio de las universidades de América y Europa*, tomo II. Córdoba: Báez Ediciones, pp. 295-322.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- C.C.A. (1948). “La reforma del plan de estudios” (en “Noticias de la Facultad de Ciencias Económicas”), en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, I(6), pp. 822-846.
- Colomé, R. (2006). “Enseñanza de la economía en Argentina. Bosquejo histórico desde una perspectiva centrada en la Universidad Nacional de Córdoba”, en *Reformas y planes de estudio de las universidades de América y Europa*, tomo I. Córdoba: Báez Ediciones, pp. 309-323.
- Coria López, L. y Velázquez, A. (2017). *Enseñanza y aprendizaje universitario de la ciencia económica. La Facultad de Ciencias Económicas de la U. N. de Cuyo en el siglo XX*.
- Donatello, L. (2011). “De la ‘Action Francaise’ al peronismo. De Maurras a los templarios. Circulación de ideas entre Francia y Sudamérica en la posguerra”, en *Nacionalistas y nacionalismos: debates y escenarios en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Gorla, pp. 143-158.
- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (1983). *70 aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1913 - 9 de octubre - 1983*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1953a). “Plan de estudios. Resolución del Consejo Directivo”. Buenos Aires.
- (1953b). “Noticias universitarias: nuevo plan de estudios”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Issue 53-54, pp. 587-596.
- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (1953). Ordenanzas N° 69, 70 y 71. Córdoba.
- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral (1962). “Nuevo plan de estudios”, en *Revista de Ciencias Económicas*, V (9-12), pp. 253-276.
- Fernández López, M. (2008). *Economía y economistas argentinos, 1600-2000*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Fourcade, M. (2006). “The construction of a global profession: the transnationalization of economics”, en *American Journal of Sociology*, 112(1), pp. 145-194.
- Geli, A. y Dell’ Elce, Q. (2003). “Ante el centenario de la creación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Una breve historia sobre su

- trayectoria y evolución”. Disponible en: http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/05/CECONTA_SIMPOSIOS_T_2013_A2_DELLECE_GELI_CENTENARIO_FCE-UBA.pdf.
- Halperín Donghi, T. (2013). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Hernández, R. (2011). *La enseñanza de la economía en América Latina: una reseña*. Florianópolis: ILPES-CEPAL.
- Hodara, I. (s/f). *La enseñanza de la economía en América Latina*. Uruguay: Universidad ORT.
- Lee, F. (2009). *A History of Heterodox Economics. Challenging the mainstream in the twentieth century*. Nueva York: Routledge.
- Lora, E. y Ñopo, H. (2009). *La formación de los economistas en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maeder, E. (2002). “La universidad”, en De Marco, M. (coord.), *N. H. Argentina*. Buenos Aires: Planeta, pp. 457-497.
- Orgaz, A. (1934). “El plan de estudios de la Facultad de derecho y ciencias sociales”, en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 9/10 (21), pp. 372-390.
- Plotkin, M. (2007). *Notas para un análisis comparativo de la constitución del campo de los economistas en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Prebisch, R. (1993 [1944]). “Inspección de bancos y la Oficina de Investigaciones Económicas”, en Prebisch, R., *Obras, 1919-1949*, vol. IV (1944-1949): “Cursos universitarios e indagaciones teóricas (II)”. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch, pp. 1-17.
- (1948a). *Anotaciones acerca de la reforma del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas*. Buenos Aires.
- (1948b). “Comisión Asesora Plan de Estudios”. Buenos Aires. Mimeo.
- Rozenwurcel, G.; Bezchinsky, G. y Rodríguez Chatruc, M. (2009). *La enseñanza de economía en Argentina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Suárez, F. (1973). *Los economistas argentinos. El proceso de institucionalización de las nuevas profesiones*. Buenos Aires: Eudeba.
- Unión de Universidades de América Latina (1967, 1970 y 1976). Censos universitarios latinoamericanos.

Este ha sido, sin lugar a dudas, un año extremadamente singular. La pandemia de Covid-19 y las medidas de aislamiento social nos han sorprendido a todos y a todas y han modificado radicalmente la práctica de la docencia universitaria. A una parte importante de nosotros y de nosotras nos ha obligado a recluirnos durante meses en nuestros hogares, desde los que debemos articular las tareas del cuidado de nuestros hijos, hijas y/o familiares con el trabajo doméstico y con una práctica docente para la que nunca fuimos capacitados. En este número, los lectores y las lectoras podrán encontrar trabajos que abordan desde temas urgentes de coyuntura, como la relación con el Fondo Monetario Internacional o las discusiones en torno al ingreso básico universal, hasta trabajos que invitan a reflexionar sobre cuestiones no tan urgentes aunque no menos importantes, como la relación entre la banca y el desarrollo económico, la llamada inclusión financiera, la política de ciencia y tecnología en la India, los inicios de las carreras de economía en la Argentina o la relación entre las discusiones sobre el desarrollo y la problemática medioambiental.

Germán Pinazo
Director

márgenes revista de
economía política

SUMARIO

AÑO VI - N° 6 - NOVIEMBRE 2020

EL AÑO DE LA PESTE

“Dos visiones de la economía en el recorrido de las discusiones entre desarrollo y ambiente”,
Federico Zuberman

“El ingreso básico universal”,
Nicolás Dinerstein

“Lumpenfinanzas, lumpendesarrollo: debates sobre la estructura y el rol de la banca en el desarrollo”,
Alan B. Cibils y Cecilia J. Allami

“Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera”, Arnaldo Ludueña

“El camino de la deuda. Retorno del ‘nuevo FMI’”,
Nicole Toftum y Daniela Triador

“Economía política de la emergencia del 5G en la India, entre Huawei y los Estados Unidos de América”,
Manuel Gonzalo y María Paz Harfuch

“Estudio sobre los inicios de las carreras de economía en la Argentina, 1948-1968”,
Mariano Arana

Disponible para descarga gratuita en ediciones.ungs.edu.ar
Propuestas y consultas: margenes@ungs.edu.ar

Universidad Nacional
de General Sarmiento 