

N.º 4 / Mayo 2025

Testimonios académicos



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

La trama corporativa detrás del aislamiento argentino

Jorge Eduardo Bustamante

La trama corporativa detrás del aislamiento argentino

Jorge Eduardo Bustamante

**N.º 4
Mayo 2025**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Testimonios académicos

N.º 4

Mayo 2025

**Las opiniones expresadas en esta publicación son
exclusiva responsabilidad de sus autores y no
reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.**

**Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Mario Modugno**

**CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar**

Presentación en el CARI del 11 de abril de 2025.

La trama corporativa detrás del aislamiento argentino

Jorge Eduardo Bustamante¹

1. Experiencias profesionales

Mi experiencia profesional me fue enseñando, a través de la casuística y antes de leerlo en textos de economía institucional, que el progreso no depende de los avances científicos, sino de las instituciones. Recuerdo dos experiencias personales, que comparto aquí con ustedes y que nunca olvidaré.

Un visitante extranjero se reunió conmigo luego de recorrer el país. Lleno de entusiasmo, me comentó que tenía intención de invertir en tal o cual sector, pues había visto con sus propios ojos el tremendo potencial de Argentina. Con cierta mordacidad, le sugerí que antes consultase con un contador. Resultado: después de hacerlo, descubrió que las distorsiones fiscales le hacían más conveniente utilizar algún régimen de promoción o aprovechar una ventaja impositiva en lugar de enamorarse de ventajas comparativas aparentes que, en los números finales, no eran tales.

El segundo ejemplo fue una reunión que tuve en Chile con el mayor productor de pollos y cerdos, a quien consulté acerca de un proyecto avícola que iba a instalarse en nuestro país en la cuenca maicera, en una zona de gran sanidad, ideal para

1 Abogado por la Universidad de Buenos Aires, graduado en 1967 con medalla de oro. Recibió la beca Fulbright en 1968. En 1969 obtuvo su máster en Derecho por la Universidad de Columbia. Entre 1970 y 1976, trabajó en el estudio jurídico Marval & O'Farrell. Fue viceministro de Economía de la Nación en 1982. Ha sido socio fundador del MBA Lazard Banco de Inversión. Ha escrito *La república corporativa* (1988) y *300 cuentos para dormir* (2023).

prevenir pestes. El chileno me respondió que difícilmente le iría bien pues la litigiosidad y los costos laborales, las fluctuaciones del tipo de cambio y la falta de credibilidad del SENASA en el exterior no le permitirían acceder a los mercados de alto poder adquisitivo, donde coloca él su producción. Me explicó que Chile, aunque carezca de granos, tiene lo que a Argentina le falta: estabilidad cambiaria, solvencia fiscal y, luego de muchos años de cumplimiento, su autoridad sanitaria es reconocida en todo el mundo. “Chile no exporta pollos, sino instituciones”. Esa frase me quedó marcada hasta hoy.

2. De la Argentina colonial a la organización nacional

La historia argentina es un verdadero laboratorio para confirmar esa teoría. Durante el medio siglo que corrió desde la independencia hasta la Organización Nacional, nuestro país careció de un marco institucional que alentara la laboriosidad, el ahorro y la inversión. Las Provincias Unidas cubrían un territorio muy pequeño en comparación con el actual, el que estaba separado por grandes distancias, sin caminos ni seguridad para los viajeros. Los extranjeros se sorprendían ante la falta de cultivos en tierras que percibían como muy fértiles. En el contexto de las guerras civiles, las principales actividades eran extractivas. La explotación de ganado cimarrón –ya perdidas las minas de Potosí– sostenía una economía de subsistencia con empleo público, comercios de poca escala y contrabando desde la vecina orilla.

A partir de 1862, cuando la Constitución de 1853 tuvo vigencia en todo el país, el marco institucional alineó los incentivos de forma provechosa. La vigencia del Estado de derecho, el respeto a la propiedad y la vigencia del contrato, con igual trato al nacional que al extranjero, provocaron un crecimiento sorprendente, y todos los recursos dormidos se convirtieron en fuentes de prosperidad. La población creció de 1,6 a 6,0

millones gracias al aluvión inmigratorio, la escolaridad creció al 50 %, mientras el analfabetismo se redujo del 60 % al 35 %. El territorio incorporó la Patagonia y el Gran Chaco. La inmigración trajo la agricultura y la expansión del área sembrada a 24 millones de hectáreas (la mitad de la actual), mientras que las vías ferroviarias se extendieron 35.000 kilómetros (igual que ahora). Para el centenario, muchos visitantes preveían que Argentina superaría a los Estados Unidos.

3. La reacción nacionalista: un cambio de paradigma

Si bien el cambio institucional ocurrió a partir de 1930, durante las décadas anteriores el fenómeno inmigratorio había plantado las semillas de un nacionalismo que fructificó luego en la forma de corporativismo. Como antecedente, recordemos que, luego de la caída del Sacro Imperio Romano Germánico (1805), el movimiento romántico prevaleció entre los vencidos de habla alemana, que buscaron fortalecerse en sus raíces nacionales, contra los valores de la Ilustración que pretendía imponer Napoleón. De la misma manera en España, luego de la derrota en la guerra de Cuba, donde perdió Juana, Puerto Rico y Filipinas, también el movimiento intelectual de la Generación de 1898 (Azorín, Pío Baroja, Ramiro de Maetzu, Valle-Inclán, los Machado) se preguntó acerca de su “ser nacional”, al que definieron por contraste a los valores “mercantiles” e individualistas del vencedor: los Estados Unidos. Esa corriente coincidió con el modernismo americano de Rubén Darío y José Martí, que, más allá de sus propuestas literarias, también implicó definiciones contrarias a los valores de la Ilustración, ahora representados por la cultura estadounidense. En la República Oriental del Uruguay, la obra *Ariel*, de José Enrique Rodó, que enfrentaba a Ariel con Calibán (el individualismo anglosajón), caló hondo entre los intelectuales argentinos.

De igual forma, frente al fenómeno inmigratorio surgió un nacionalismo criollo que comenzó siendo aristocrático (Manuel Gálvez, Ricardo Rojas, Leopoldo Lugones), para luego tener ribetes políticos (Carlos Ibarguren, los hermanos Irazusta, Ernesto Palacio), y después giró hacia el populismo (José María Rosa, Juan Pablo Oliver, Arturo Jauretche) y el latinoamericanismo (Ezequiel Martínez Estrada, José Ingenieros, Manuel Ugarte y su “Patria Grande”) inspirado en José Vasconcelos, Víctor Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, entre otros.

4. Crisis de 1930: un corporativismo “de hecho”

Con la crisis del 30, Argentina comenzó a soslayar los principios de la Constitución de 1853 abandonando el patrón oro, creando un Banco Central (privado) y estableciendo juntas reguladoras. Después del golpe de 1943, se pretendió mantener la neutralidad y adherir a un modelo alternativo al capitalismo y el comunismo. Ese modelo estuvo bien descrito en el célebre discurso de Juan Perón como secretario de Comercio y Previsión en la Cámara Argentina de Comercio (25-08-1944), donde propuso a los empresarios armonizar las fuerzas del trabajo y el capital con un Estado mediador que equilibrase las demandas recíprocas, a fin de alcanzar la justicia social.

El modelo fascista de Mussolini (1922) tuvo enorme vigencia en el pensamiento del Grupo de Oficiales Unidos, pues les brindaba una tercera posición entre los extremos en pugna. Sería mejor que el capitalismo, al superar el individualismo egoísta del mercado, pero tampoco sería el comunismo, pues respetaría la propiedad privada y el rol del empresario. Poco a poco, a través de distintas normas, se fueron forzando agrupaciones compulsivas en todas las actividades, que debían sujetarse al poder político. El Estado nacional fue el gran ordenador de ese corporativismo “de hecho”, que no alcanzó a modificar el sistema de representación política (de partidos)

por el fascista de corporaciones. La ganancia empresarial y el nivel de sueldos serían concesiones oficiales a través de políticas de ingresos y mesas de concertación.

5. Regresión precapitalista

A partir de entonces, se alteraron los incentivos de la Constitución de 1853. De la iniciativa individual basada en el funcionamiento de los mercados y sus precios, se pasó a un formato de cooperación social estructurado en la división funcional de sectores, como parte de una comunidad organizada.

Esa visión era coincidente con la concepción militar de una economía autárquica, basada en prevenciones de defensa nacional. La prioridad no era el comercio ni las demandas de los consumidores, sino el abastecimiento garantido de los insumos y productos requeridos en caso de contienda bélica. Ese esquema no se articula en función de las señales de abundancia o escasez transmitidas por los precios, sino conforme a cantidades físicas predeterminadas de toneladas, litros o metros cúbicos. La matriz insumo-producto diseñada por ingenieros militares prevaleció sobre las imprevistas variaciones de la mano invisible.

De allí en adelante, lo importante fue asegurar el suministro de bienes conforme a planes oficiales, privilegiando el “valor agregado” sobre su competitividad. Esa expresión, tan cara al pensamiento populista, ha confundido durante décadas los conceptos de valor y de costo. Para que un país crezca, es necesario que su producción sea reconocida en el mercado internacional por su calidad y su precio. Eso es generar valor. La acumulación de costos (mano de obra, insumos locales) que los descolocan de ese mercado es una rémora que impide exportar y conduce a crisis periódicas de la balanza de pagos por falta de divisas. En ese modelo de aislamiento, donde

los precios son dejados de lado, el rol del dinero (y del Banco Central) es impulsar el consumo mediante emisión monetaria. Una suerte de combustible para un aparato productivo sujeto al planeamiento estatal y no a la oferta y la demanda.

6. La mecánica de los incentivos perversos

La aplicación de ese modelo durante muchos años fue conformando una estructura productiva impulsada por incentivos perversos. Al depender la rentabilidad empresarial de prioridades fijadas por los ministerios, la economía se politizó (el *rent seeking society* de James Buchanan). Los incentivos se desalinearon y los agentes no buscaron la creación de valor genuino, sino ganancias regulatorias. Como las personas siempre son maximizadoras, se pasó del mercado de bienes al mercado de plusvalías estatales. Se formaron así coaliciones distributivas (cámaras fabriles, comerciales y bancarias, además de sindicatos únicos y colegios profesionales) para lograr ventajas sectoriales. Esas negociaciones están siempre afectadas por la asimetría entre las partes, pues los políticos y funcionarios ceden ante los pedidos de sus contrapartes, ya fuere por la tentación de la billetera o porque los funcionarios de carrera se sienten débiles para oponerse a quienes tienen acceso a niveles superiores.

Esta cuestión es distinta al debate sobre el tamaño del Estado, pues los sectores organizados logran plusvalías a través de formatos que no siempre tienen que ver con la dimensión de aquel. Por un lado, mediante apropiaciones del gasto estatal a través de contratos privilegiados, empleos redundantes, desgravaciones o diferimientos impositivos, subsidios discrecionales, créditos dirigidos, avales públicos, acceso a divisas escasas o licuaciones del Banco Central, entre otros. Por otro lado, pueden crearse barreras de entrada en distintos formatos (aranceles de importación, medidas *antidumping*,

regulaciones técnicas, colegiaciones obligatorias), que generan mercados cautivos cuyo costo lo pagan directamente los consumidores.

7. La dinámica de la improductividad

Al abandonarse el objetivo de competitividad para la inserción en el mundo con productos de calidad y precios que generen divisas, las prioridades del discurso político se convirtieron en otras. Y así, al momento de seleccionarse los “ganadores” del modelo, se inventaron otros criterios. Desde el empleo de mano de obra (“valor agregado”) hasta la ocupación territorial (Tierra del Fuego), pasando por el aprovechamiento de recursos naturales (carbón de Río Turbio, hierro de Zapla), la seguridad nacional (Fabricaciones Militares o Somisa), la transferencia de tecnología (uranio enriquecido para las usinas atómicas) o la independencia científica. En síntesis, actividades llamadas genéricamente “estratégicas” para evitar decir que no son competitivas y que destruyen valor en lugar de agregarlo.

De esa forma, se fueron sancionando políticas sectoriales caso por caso, evaluando las necesidades de cada postulante, de cada región, de cada etapa productiva. Como el precio de cada uno es el costo del otro, se puso en marcha una cadena de demandas siempre conflictivas. La protección de la chapa de acero implicó un mayor costo para la “línea blanca” y la industria automotriz. A su vez, la mayor protección a esta última para compensar sus costos implicó una carga para los sectores más competitivos, como el campo. Al final, se produce una parálisis regulatoria, dado el bloqueo recíproco entre todos los afectados, sin solución duradera.

Cuando se protege a cada eslabón de la cadena, se estimula la connivencia entre empresarios y sindicatos, pues ambos se alinean para obtener el mayor beneficio a costa del público

general. De ese modo, se acumulan distorsiones que impiden la competitividad y que suelen denominarse, de forma global, “costo argentino”. La carga impositiva provincial, a su vez, tiene por detrás empleo público redundante, gastos abultados y otros desembolsos que se financian con impuestos. Detrás de ellos hay, como a nivel nacional, grupos organizados que impiden su reducción.

8. Demandas sociales insatisfechas

La baja productividad del esfuerzo nacional se traduce en reclamos sociales que no pueden ser satisfechos. Valga la metáfora de la bicicleta mal armada. Imaginemos una bicicleta con un manubrio al revés, ruedas cuadradas, asiento torcido y pedales diminutos. Esa es la estructura productiva argentina cuando los sectores organizados se han apropiado del Estado y diseñan cada parte conforme a su interés particular. La bicicleta casi no avanza. Sin embargo, la población todos los días va a trabajar y debe pedalear en ella, con tremendo esfuerzo, sin advertir el problema que la afecta. Mientras las bicicletas de otros países la dejan atrás, la nacional apenas avanza, aunque la población –con buena razón– reclama por una retribución justa, medida por el esfuerzo realizado. Las demandas sociales en materia de salud, educación, jubilaciones o infraestructura siempre aumentan, pero la bicicleta mal armada no permite financiarlas. Ello provoca crisis sociales, y “que se vayan todos”. Pero, como ese formato afecta a todas las actividades y empleos del país, nadie se atreve a poner el cascabel al gato, y se recurre a aumentos salariales por decreto, a créditos a las empresas para pagarlos y a la emisión monetaria para salir del paso.

El aumento del gasto público sin crecimiento real provoca déficit fiscal, presión impositiva, deuda externa e inflación desbordada. Si aumenta el consumo, se producen crisis de

balanza de pagos mediante saltos de *stop & go* propios de las economías cerradas. Luego seguirán los controles de cambios, la selección de prioridades, las brechas cambiarias y la parálisis productiva, hasta que otra devaluación reducirá el poder adquisitivo del salario. Al poco tiempo, esa secuencia se reiterará y hundirá al país en un marasmo de incumplimientos y daño reputacional.

9. Impacto sobre el funcionamiento de la política

El fenómeno antes descripto, luego de ochenta años de aplicación sistemática, configura una base socioeconómica bien enraizada y de difícil modificación. Alrededor de cada industria, de cada sector beneficiado, se han reproducido de forma capilar múltiples barrios, comercios, escuelas, hospitales, parroquias, pequeños servicios y aún menores changarines. A su vez, han atraído migraciones internas de personas que viven con lo justo y que merecen consideración y respeto.

Esos hechos consumados generan toda clase de derechos adquiridos y también una malla de seguridad para impedir los cambios mediante el accionar de dirigentes sociales y punteros políticos, que obtienen, en muchos casos, medidas cautelares de jueces locales. Ese es el gran desafío ante una necesidad ineludible: Argentina debe abrirse al mundo para no desaparecer como país soberano. Pero la real soberanía exige la capacidad de financiar las propias necesidades sin tener que someterse a condiciones de terceros para obtener lo que no se puede lograr por sí mismo.

10. Apertura, el gran ordenador

La apertura económica es el gran ordenador de los precios relativos. Al abrirse el mercado a la competencia externa, se fuerza la reducción de los costos de producción y se cambia

la lógica de la economía cerrada. Ahora son las empresas expuestas las que deben actuar sobre sus procesos internos y “hacia atrás”, negociando mejores condiciones con sus proveedores y los gremios. Esto plantea la necesidad de “nivelar la cancha” con reformas estructurales, pues hay costos derivados del régimen laboral, presión fiscal y fallas de infraestructura que impiden la competitividad, y solo el Estado los puede corregir.

Para facilitar la transición, aunque no pueda evitarse el dolor de cambio, es indispensable que se reduzca el riesgo país. Así ingresarán capitales a los pequeños y los grandes negocios, ofrecerán empleos y se reactivará la economía. Pero la magnitud de ese riesgo está asociada a una cuestión política: la perdurabilidad del programa en curso. En la medida en que no haya un consenso modernizador, impulsado por el voto mayoritario de la población, que asegure que las reformas no se revertirán, el proceso de cambio dejará muchos perdedores en el camino, que no podrán reconvertirse.

Pero no hay otra salida. Argentina se ha aislado durante décadas y debe ahora cambiar su perfil productivo en tiempo breve. No es posible aumentar las exportaciones si no se aumentan las importaciones. No por ser una regla matemática, sino porque todas las actividades necesitan insumos, partes y piezas importadas para cumplir con sus propios procesos productivos.

La gran virtud de este desafío es que rompe décadas de connivencia entre empresarios y sindicalistas forzándolos ahora a acordar fórmulas de mayor productividad para sobrevivir en un mundo impiadoso. No es una cuestión ideológica, sino la simple experiencia de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras. Ni China, ni Vietnam, ni Portugal, ni Polonia, ni Turquía están dispuestos a esperarnos. Aunque el mundo abandone la globalización, la supervivencia requiere

competitividad para poder hacer intercambios provechosos de forma bilateral o mediante zonas de libre comercio, como lo hacen los países que prosperan.



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES