

# ceehd

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E  
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



# REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO

**La pobreza, los condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad.**

**Año 2 - Nº 3**

**Junio de 2017**

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**

Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión  
Institucional:**

Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión  
Técnica y Administrativa:**

Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios  
Económicos e Históricos  
sobre el Desarrollo (CEEHD)**

**Director:**

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez

**Contacto:**

Zabala 1837 – C1426DQG

4788-5400

ceehd@ub.edu.ar

**ISSN 2525-1929**

## REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO: LA POBREZA, LOS CONDICIONALES INSTITUCIONALES Y LAS CAPACIDADES COMO DETERMINANTES DE LA PROSPERIDAD

La segunda publicación del Centro de Estudios Económicos e Históricos sobre el Desarrollo (CEEHD) de la Universidad de Belgrano presentó algunos aspectos vinculados al devenir



de las instituciones y la construcción de procesos económicos y objetivos estratégicos en la lucha contra la pobreza. En esta oportunidad, compartiremos los trabajos y reflexiones de algunos de los investigadores que participaron de la Segunda Jornada del CEEHD, donde continuamos intercambiando conocimiento y perspectivas sobre las acciones necesarias para avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. Acciones que sólo serán posibles en la medida que logremos incrementar tanto la diversificación productiva territorial como la eficiencia de los procesos productivos locales: dos ejes clave para la salida del círculo de pobreza, que se repite cíclicamente. El enfoque debe ser amplio en territorio y en tiempo, para lograr la transformación que posicione al país de forma estable en la construcción de una sociedad con más capacidades individuales y colectivas. Este será el sentido y el eje de esta tercera edición, posible gracias a la desinteresada colaboración de los autores y las autoridades de la Universidad de Belgrano. El conjunto de los trabajos presentados serán expuestos a lo largo de las próximas ediciones.

**Mg. Miguel Francisco Gutiérrez**

Director del CEEHD

Economista, actuario; especialista en desarrollo

## La Argentina y el desarrollo inconcluso<sup>1</sup>

El conocimiento de los procesos históricos permite reflexionar y analizar el pasado para no incurrir en los mismos errores, mejorar el presente y proyectar el futuro. Los últimos cincuenta años del siglo XX de la historia argentina se transitaron entre discusiones y enfrentamientos estériles, difíciles de zanjar entre peronismo y antiperonismo.<sup>2</sup> Esta rivalidad impidió al país, al no plantearse más allá de las ideologías, el camino hacia el desarrollo. Primaron más las fuerzas ideológicas partidarias que la posibilidad de insertar a la Argentina en un mundo cada vez más competitivo y globalizado. Por su parte, el objetivo de estas líneas no es plantear las rivalidades partidarias, sino observar cómo esas confrontaciones políticas llevaron a la Argentina a caer en un cono de sombras sobre el camino al desarrollo.

Más allá de los errores o de las disidencias partidarias, no cabe duda de que la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) generó en la Argentina un modelo de desarrollo moderno para su época. Lamentablemente, la intolerancia política abortó ese proyecto con el golpe cívico-militar de 1962.

Si bien a partir del segundo gobierno peronista (1952-1955), la economía cambió el rumbo, no pudo sentar sólidamente las bases de una industria pesada que, para esos años, era el verdadero eje de la independencia económica del país.<sup>3</sup> Fue recién en el último año del gobierno peronista que se iniciaron las tentativas para alcanzar el autoabastecimiento petrolero, comenzar la construcción de la acería en el partido de Ramallo, en las cercanías de San Nicolás (demorada desde su aprobación por el Congreso en 1947), y solucionar los conflictos pendientes con CADE y ANSEC e impulsar así la instalación de usinas eléctricas.

El desarrollo de la industria liviana exigía cada vez mayores cantidades de bienes importados para su abastecimiento y la excesiva transferencia de ingresos del sector agrícola al industrial

---

<sup>1</sup> **Dra. María de Monserrat Llairó:** directora del Centro de Investigaciones de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> El antiperonismo, en líneas generales, nucleó a la Unión Cívica Radical, a sociales demócratas, a conservadores y a sectores militares.

<sup>3</sup> Girbal-Blacha, Noemí: “El cambio de rumbo en la economía argentina peronista (1949-1955). El crédito agrario y los consejos regionales promocionales”, en *Revista Ciclos en la Historia, en la economía y la Sociedad*, núm. 20, año 2000, Buenos Aires. Llairó, Monserrat y Siepe, Raimundo: *Perón y las relaciones económicas con el Este, 1946-1955*, *Editores de América Latina*, 1997, Buenos Aires.

(que descapitalizó el agro y disminuyó su producción exportable) acentuó los saldos negativos en la balanza comercial, afectada por los insumos y combustibles importados. Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU son elocuentes al respecto: el deterioro sufrido por los precios del intercambio en América latina, entre 1955 y 1960, comparado con el quinquenio 1950-1954, fue calculado en una cifra negativa de USD 7.270 millones, es decir una cantidad equivalente a los USD 7.710 millones de inversión de capital extranjero (todo ello a los precios del quinquenio 1950-1954).<sup>4</sup>

El gobierno de Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958) profundizó el deterioro de los términos de intercambio, como así también la crisis de la deuda y el tema energético. Frondizi encontró un país con las reservas de divisas agotadas, con el sistema productivo y la exportación agropecuaria, estancados.<sup>5</sup> Como lo explicó Rogelio Julio Frigerio: “El gobierno de Frondizi recibió un país endeudado, paralizado en su crecimiento y al borde de la quiebra”.

Entonces, hay que preguntarse por qué a más de sesenta años de su gobierno, las ideas de Frondizi siguen tan vigentes. Presentamos, entonces, una breve descripción de las realizaciones de su gestión, para dar una idea de la magnitud de las modificaciones en la estructura productiva del país que se generaron en ese tiempo.

## Petróleo

Desde el descubrimiento del petróleo, en 1907, hasta 1957, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) alcanzó una producción anual de 6,8 millones de metros cúbicos.

Desde el lanzamiento de la “batalla del petróleo”, en julio de 1958, hasta septiembre de 1961, el volumen de producción superó los 17 millones de metros cúbicos. Mientras que en 1952 se importaba el 57% del petróleo que se consumía, en 1961, se importaba el 20%.<sup>6</sup> Durante los primeros meses de 1961, con relación a igual período de 1960, se incrementó su producción en un 45,3%.

---

<sup>4</sup> Portantiero, Juan Carlos: “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, en Ansaldi, Waldo y Moreno, José L. (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, FCE, 1987, Buenos Aires.

<sup>5</sup> Gerchunoff, Abraham y Llach, Luis: *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel, 1998, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Kaplan, Marcos: *Economía y política del petróleo argentina, 1939-1956*; Praxis, 1956, Buenos Aires. Sabato, Arturo: *Petróleo. Dependencia o liberación*, Macacha Güemes, 1974, Buenos Aires.

En el primer trimestre de 1962, el país se ahorró USD 207 millones, que costó la importación en 1958. En enero de ese año se anunció la concertación de dos contratos con el Ente Nazionale de Idrocarburi (ENI), para la construcción de una gran destilería con YPF y la transformación del contrato de perforación de pozos suscripta con SAIPEM, en un contrato de explotación similar al concertado en 1958 con Pan American, pero con un precio menor por el petróleo que se extrajera (USD 8,7 el metro cúbico contra USD 10).

### **Gas y petroquímica**

Si en el primer trimestre de 1958 se produjeron 90.032,6 metros cúbicos de gas, en el segundo trimestre de 1961, la producción del período alcanzó a 361.773,2 metros cúbicos, con lo cual, tomando como 100 el volumen indicado en 1958, el correspondiente a 1961 se elevó a 381,6. Con este incremento de la producción, se asentaron las bases de una industria petroquímica capaz de abastecer al país y abordar el mercado latinoamericano como la segunda potencia en el rubro.

Es de esta manera, prácticamente, que la industria petroquímica (antes, inexistente) surgió durante el gobierno desarrollista. Se aprobaron radicaciones por USD 14 millones. Por su parte, la producción de caucho sintético se quintuplicó.

Con relación al gas, en los últimos meses de 1961, se firmaron contratos con el grupo oficial italiano ENI para la construcción del gasoducto Santa Cruz-Buenos Aires, que transportaría 10 millones de metros cúbico de gas. Se realizaron importantes obras de expansión del servicio de gas por redes, que se extendieron en distintos puntos del país y que multiplicaron considerablemente a los usuarios de ese combustible.

También se aprobó la radicación de Petroquímica Argentina S.A., integrada con el grupo Fish Internacional Co., por USD 70 millones, para instalar una planta de caucho sintético en San Lorenzo. Duperial trabajaba activamente en la construcción y montaje del complejo petroquímico que se levantaría allí e Industrias Petroquímicas Argentinas Keppers construía su planta en Florencio Varela, que en 1964 produciría 7.000 toneladas de polietileno, 13.000 de etileno y 15.000 de estireno.

### **Producción industrial**

En 1961, la producción industrial fue superior en un 13,2% respecto del índice de 1958. Fue especialmente notable el incremento de la producción de bienes durables. Este sector, que en

1960 alcanzó el número índice de 102,4, en 1961 se elevó a 113,2, lo cual denotó la transformación de la economía argentina en el área industrial.

## **Bolsa de comercio**

En la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, se registró el mayor incremento de incorporación de empresas al mercado de valores: 662 empresas cotizaban sus acciones en 1961, contra 434 que lo hacían en 1958.

## **Importación de máquinas y vehículos**

La importación de máquinas y motores en general, de máquinas e implementos agrícolas y de vehículos siguió la siguiente tendencia ascendente: en 1958, el 26,2% del total de las importaciones; en 1959, el 26,2%; en 1960, el 42,4%, y en los primeros cuatro meses de 1961, el 46,6%.

Las divisas liberadas de la importación de combustibles, que en 1958 insumían la tercera parte del total del valor de las exportaciones, pudieron ser destinadas a la importación de equipos industriales para reponer el material obsoleto y gastado con el cual trabajaba la industria.

La importación de máquinas, repuestos y equipos alcanzó los USD 500 millones. Se aprobaron las radicaciones de capitales de Reynolds Aluminium por USD 41 millones y de Kaiser Aluminium, por USD 28,5 millones.

## **Consumo, producción local e importación de hierro y acero**

En 1958, se utilizaron 1.849.465 toneladas de hierro y acero: la mitad de ese número se produjo en el país; el resto fue importado. En 1961, se consumieron 2.353.078 toneladas, de las cuales 1.029.184 fueron de producción nacional, y el resto importación. Así, el consumo per cápita se elevó de 90 kilos en 1958 a 100 en 1961.

Se puso en marcha el primer alto horno de SOMISA en San Nicolás, luego de resolver arduos problemas de financiamiento (la producción de acero se incrementó a partir de allí: de 29.000 toneladas de arrabio, en 1958, el país pasó a producir 397.000 toneladas en 1961). Al inaugurarlo, Frondizi afirmó que, mientras en los once años anteriores a su gestión la acería

había recibido ARS 930 millones del erario público, su gobierno, en sólo dos años y pese a las dificultades del momento, entregó ARS 4.500 millones.

MISIPA inicia la exploración y explotación de los yacimientos de hierro de Sierras Grandes, que tenían una reserva asegurada de 70 millones de toneladas de mineral de hierro, equivalentes a 35 millones de toneladas de acero, con un valor cercano a los USD 2.200 millones.

En los primeros meses de 1961 se iniciaron los trabajos para la instalación de la planta siderúrgica de UMCHINE, en Campo Santo, departamento de General Güemes, en Salta, con una base minera calculada en 3.500 millones de metros cúbicos. Simultáneamente, ACINDAR dio a conocer su proyecto de construcción de una planta en Villa Constitución, destinada a la fabricación de aceros, en un acuerdo con Thyssen, bajo el nombre de Marathon Argentina, Aceros Finos y Especiales S.A. En junio, inició gestiones ante el Gobierno de Entre Ríos, la Corporación Industrias Aceros Litoral Argentino para la instalación de una planta en la zona de Diamante.

En julio de 1961, se presentaba a Fabricaciones Militares la empresa TITANIC, apoyada por la Keppers Internacional de Pittsburgh, para solicitar los beneficios del Decreto 5038/1/61, con el proyecto de instalación de una planta de acería, con una capacidad inicial de 100.000 toneladas.

En agosto, el Gobierno de Misiones iniciaba gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo para obtener la financiación del primer alto horno en la zona del Deseado, sobre la base de la explotación del mineral recientemente descubierto.<sup>7</sup>

También se puso en marcha en 1961 el proyecto SIDERCA, para instalar en Campana una electro-siderúrgica semiintegrada con una capacidad inicial en 150.000 toneladas anuales, que se concretó en el término de diez meses.

## **Industria automotriz**

Se estimuló la radicación de compañías de Italia, Francia, el Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos. Las que realizaron las inversiones más importantes fueron la General Motors y la Ford.

Con estas medidas se llegaron a producir 137.000 unidades (80% de automóviles y utilitarios y 20% de camiones), lo cual implicó dar empleo a más de 150.000 personas y dejar de importar

---

<sup>7</sup> Frigerio, Rogelio: *Desarrollo y bienestar o contracción, miseria y dictadura*, Concordia, 1962, Buenos Aires.

en 1961. Esto significó un ahorro de aproximadamente USD 250 millones, que sería neto, al completarse el proceso de integración del sector, que marchaba aceleradamente.<sup>8</sup>

## Energía eléctrica

Se amplió la usina de Dock Sud, con lo cual se dio fin al racionamiento del consumo eléctrico en Capital Federal y el gran Buenos Aires. La expansión industrial incrementó la tasa de crecimiento del consumo eléctrico para 1961, que fue del 17%, el doble del promedio anual hasta entonces.<sup>9</sup>

También se inició la instalación de nuevos turbogeneradores en Puerto Nuevo, que le permitieron a SEGBA duplicar la provisión de energía eléctrica para mediados de 1962 y alcanzar así una capacidad instalada de 1.374 kW.<sup>10</sup>

En enero de 1962, se anunció que el Banco Mundial había acordado con SEGBA, cuyas acciones estaban en poder del Estado nacional, un préstamo por USD 95 millones, a 25 años de plazo y con un interés anual de 5,78%, que resultó el más importante concedido por esa institución a una sola empresa y uno de los de mayor plazo hasta entonces.

## Vialidad y transportes

Se elevaron las inversiones en el sector de ARS 2700 millones a ARS 16.000 millones. Se trazó un amplio plan de expansión que, si bien quedó inconcluso por el golpe de marzo de 1962, incorporó 10.000 nuevos kilómetros de carreteras pavimentadas.

En cuanto a los ferrocarriles, se inició el redimensionamiento de la red, se efectuaron importantes adquisiciones de equipamiento, y se optimizó la cantidad de personal en 75.000 agentes.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Sábato, Jorge A.: *Segba: Cogestión y Banco Mundial*, Juárez, 1971, Buenos Aires.

<sup>10</sup> Frigerio, Rogelio: *Las condiciones de la victoria*, Monteverde, 1963, Montevideo.

<sup>11</sup> Ortiz, Ricardo M.: *El ferrocarril en la economía argentina*, Cátedra Lisandro de la Torre, 1958, Buenos Aires. Zavala, Ovidio: *Desarrollo y racionalización*, Arayú, 1963, Buenos Aires.



## Sector público

Los objetivos principales de la política desarrollista para este sector fueron la supresión del déficit fiscal y la privatización de servicios públicos. Se realizó un importante plan de racionalización, que generó descontento en el interior del Gobierno. Se transfirieron a las provincias, municipios y asociaciones privadas ciertos servicios públicos de agua, vialidad, asistenciales, escolares y hospitalarios, descargando el presupuesto nacional de mayores erogaciones.

## Inversiones

La inversión bruta fija se duplicó entre 1958 y 1961 y la inversión en equipos aumentó un 90%.

Se llegó a invertir una cifra equivalente al 50% de las importaciones. Las inversiones extranjeras alcanzaron los USD 1000 millones. El monto de las radicaciones de capital extranjero efectuadas en los cuatro años del gobierno de Frondizi fueron diez veces superiores a las registradas en los cuatro años precedentes.

En marzo de 1962, antes de su derrocamiento, el presidente anunció que se trabajaba arduamente para concretar en pocas semanas el contrato de construcción del complejo hidráulico de El Chocón-Cerros Colorados, que tendría un potencial de 900 kW y una extensión de riego para 2 millones de hectáreas. Frondizi prometió que esa obra era el inicio de la transformación de la fisonomía del país, en especial de la Patagonia. Se preveía que su construcción requeriría de una inversión de USD 300 millones. Ya se contaba con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy.

Al año siguiente de su caída, Frondizi inauguró el dique y usina eléctrica Florentino Ameghino, en Chubut.

Como cierre de estos párrafos sobre el desarrollismo en la Argentina, hay que destacar que, si bien no se puede realizar una evaluación del gobierno de Frondizi a partir de las condiciones de la realidad actual (y a seis décadas de ocurrido), su nombre quedó asociado -y con justicia- a la condición de gran estadista y precursor del movimiento, más allá del alcance de sus aciertos y sus errores.

## Primera crisis del siglo XXI (2001-2002)<sup>12</sup>

Entre el 2001 y 2002, en los Estados Unidos, se produjo una profunda crisis económica con una fuerte recesión. Este fenómeno rápidamente se propagó a los mercados de capitales. Dentro de ese contexto complejo, entre las empresas que sucumbieron a la crisis por su importancia, podemos mencionar las siguientes:

- WorldCom (2002): USD 107.000 millones.
- Enron (2001): USD 63.400 millones.
- Global Crossing (2002): USD 25.500 millones.
- Adelfia Comun (2002): USD 24.400 millones.
- Pacific Gas & Electric Company (2001): USD 21.500 millones.
- K-Mart Corporation (2002): USD 17.000 millones.
- NTL Incorporated (2002): USD 16.800 millones.

Cabe señalar que, en algunos casos, la falta de transparencia y fiabilidad de los estados financieros que presentaban algunas corporaciones derivó en una cadena de quiebras, que puso al descubierto las irregularidades y fraudes contables que venían cometiendo. El comportamiento de las empresas quebradas se caracterizaba por presentar una gestión exitosa y, ante la crisis, al frenarse el crecimiento de la economía, quedaron seriamente expuestas y sin estar en condiciones de encubrir sus procedimientos contables fraudulentos.

La pérdida que sufrieron los inversores fue de tal magnitud que dio origen a un proceso por el cual comenzaron a aplicarse medidas más rigurosas para el control del funcionamiento de los mercados de capitales. Con este fin, los organismos internacionales impulsaron la emisión de documentos muy relevantes para restablecer y proteger el buen funcionamiento de los mercados de capitales.

---

<sup>12</sup> **Mg. Juan Carlos Viegas:** director de la Maestría de Contabilidad Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

## **Informe Winter<sup>13</sup> (Unión Europea, 2002)**

El Informe Winter fue confeccionado por un grupo de expertos designados por la Comisión Europea para la Reforma y Modernización del Derecho Societario en Europa, que abordó los siguientes temas:

- Los instrumentos de creación del derecho societario en Europa.
- Las prácticas de buen gobierno corporativo.
- Los grupos y pirámides de sociedades.
- La movilización de las sociedades en el espacio europeo y los procesos de reestructuración.
- El ejercicio transfronterizo del derecho de voto y la posibilidad de celebración de juntas no presenciales.
- El desarrollo de tipos organizativos como la sociedad anónima europea o la sociedad colectiva europea.
- El objetivo de este informe era establecer las bases y pautas de actuación con relación al proceso de creación del derecho comunitario en materia económica.

## **Ley Sarbanes-Oxley<sup>14</sup> (Estados Unidos, 2002)**

Esta ley se dictó después de la crisis de 2001-2002, que paralizó la economía de los Estados Unidos, con la caída en la cotización de las acciones de numerosas empresas, fundamentalmente del sector tecnológico.

Sin lugar a dudas, el caso Enron concentró todos los esfuerzos de investigación. El juicio al que fueron sometidos sus principales directivos permitió conocer la estafa financiera que habían cometido. Entre las maniobras más importantes, se destacó la creación de entidades con fines específicos (EPE) *offshore*, que funcionaban en paraísos fiscales y cuyos presidentes eran exdirectivos de la empresa ya retirados, lo que puede suponer que, para llevar a cabo el fraude, no se revelaba que las empresas creadas constituían una parte relacionada.

---

<sup>13</sup> Su nombre es en honor al presidente de dicha comisión de expertos, el holandés Jaap Winter.

<sup>14</sup> La ley lleva el nombre del senador Paul Spyros Sarbanes y el congresista Michael Garver Oxley.

La finalidad de las EPE se basaba en garantizar el financiamiento y el crecimiento de Enron. Pero, al frenarse la economía de los Estados Unidos y paralizarse el crecimiento de la empresa, se siguieron tomando fondos sobre la base de los estados financieros que se presentaban al mercado de capitales, que no mostraban la realidad. La situación era más grave aún, ya que se seguía operando con fuerte quebranto, financiado con fondos que se recibían del mercado por medio de las EPE.

La estrategia que se utilizó para seguir funcionando se basaba en ocultar el fraude financiero que se venía cometiendo antes de la crisis. La empresa ya enfrentaba fuertes pérdidas operativas, pero cuando la economía de los Estados Unidos entró en recesión, a partir del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, se puso en evidencia su accionar fraudulento.

El método que aplicaron los ejecutivos de Enron estaba destinado a alcanzar los objetivos del plan de negocio, demostrando que había sido exitoso. En este punto, cabe señalar que el plan era confeccionado por la alta gerencia y aprobado en la asamblea de accionistas. La comisión investigadora del Congreso de los Estados Unidos determinó que la responsabilidad sobre las irregularidades cometidas y, finalmente, la quiebra de la empresa, recaía en la primera, encabezada por su presidente.

Se demostró que se alteraron los registros contables. En consecuencia, la información que aprobaba la asamblea de accionistas y se presentaba en el mercado de capitales era fraudulenta, lo que provocó que muchos inversores perdieran sus ahorros. Las principales irregularidades que se cometieron se basaron en la omisión en la contabilidad de las pérdidas operativas que arrojaba el negocio. Para continuar funcionando, obtenían financiamiento y se ocultaban los pasivos financieros contraídos con las EPE.

Para evitar revelar la verdadera situación de sus pasivos, la participación de Enron en el capital de las EPE antes de la quiebra no superaba el 3%. De esta forma, no violaba las normas dictadas por la SEC: si la tenencia no superaba este porcentaje, no estaba obligada a presentar el estado financiero consolidado; en consecuencia, presentaba los estados financieros consolidados en una sola línea y aplicando el método del valor patrimonial proporcional. De esta forma, no comunicaba el fuerte endeudamiento que mantenía con las EPE, según lo que comunicó la comisión investigadora de la SEC.

Otro hecho para destacar se vincula con el pago de remuneraciones a los directivos mediante opciones sobre acciones *stock options*. Este mecanismo consistía en premios por la “buena gestión” que permitía alcanzar las metas dentro del plan de negocios, según se revelaba en los estados financieros de Enron. Cabe señalar que, si se registraba como parte del costo de operaciones, hubieran arrojado pérdidas significativas.

Frente a los hechos y la caída de grandes corporaciones, el Congreso de los Estados Unidos creó una comisión destinada a investigar los fraudes cometidos. Esto concluyó con el dictado de la Ley SOX, que impone el cumplimiento de nuevas obligaciones a la SEC para que aplique regulaciones más exigentes. Fija sanciones graves a los directores, los miembros de la comisión fiscalizadora que integran las corporaciones, y a los auditores externos que dictaminan sobre los estados financieros.

## Segunda crisis del siglo XXI (2008)

La segunda crisis de la primera década del siglo XXI se produjo en 2008. Tuvo su origen, al igual que la primera gran crisis, en los Estados Unidos, pero, a diferencia de ella, estos nuevos sucesos tuvieron gran impacto en los mercados financieros del mundo.

El hecho que la caracterizó se manifestó en un fuerte nivel de incobrabilidad de los llamados “activos tóxicos”, bonos que se emitían sobre la base de una combinación de hipotecas *prime* e hipotecas *subprime*. Estas constituían una parte muy importante del activo clasificado en la cartera de créditos de importantes bancos de inversión. Su alto grado de incobrabilidad produjo fuertes quebrantos, que afectaron a las instituciones financieras dedicadas al negocio inmobiliario.

Esta crisis tuvo su epicentro en los bancos hipotecarios, en la necesidad de las entidades financieras dedicadas al negocio de las hipotecas de colocar los fondos, dado el exceso disponible en los países desarrollados. Esto favoreció una creciente oferta de crédito y alentó a aquellos individuos que no tenían suficiente capacidad financiera a comprar su vivienda mediante créditos hipotecarios sin mayores requerimientos.

Una vez concluido el proceso de constitución de la hipoteca, el instrumento de crédito se incorporaba a un paquete de hipotecas que, luego, integraban un fideicomiso financiero. Esta mecánica permitía obtener más fondos por medio de la emisión de nuevos bonos, para luego volverlos al sistema como si se tratara de un círculo virtuoso que se retroalimentaba y le permitía crecer. Aunque, con un debilitamiento de las garantías que ofrecían esos nuevos productos.

Los fideicomisos hipotecarios se colocaban en los mercados de capitales mediante la emisión de bonos. Los paquetes hipotecarios que formaban ese fideicomiso se compraban y vendían entre entidades dedicadas al negocio hipotecario e inversores, que los consideraban una alternativa de bajo riesgo, al estar avalados por hipotecas. Esto ocurría tanto en el mercado local como en el exterior, ya que pagaban excelentes tasas de interés.

La otra cara de la moneda estaba centrada en los titulares de los créditos hipotecarios. Estos habían logrado comprar su vivienda mediante este tipo de financiamiento, pero, frente a la pérdida de sus empleos, no pudieron pagarla. En consecuencia, perdieron su propiedad, que ya estaba sobrevaluada. Esta situación obligaba al tomador del crédito hipotecario a abandonar su casa, lo que provocaba que el valor de esta cayera estrepitosamente. En forma concomitante, se producía la pérdida de las garantías que sostenía a los derivados financieros emitidos sobre la base del paquete de hipotecas *prime* y *subprime*. La consecuencia directa de la crisis significó el parálisis de todos los nuevos proyectos de construcción y el derrumbe del mercado inmobiliario, con consecuencias muy difíciles de medir y casi imposibles de determinar respecto de los daños provocados.

Otro dato importante se vincula con las evaluadoras de riesgo. En la mayoría de los casos y pocos meses antes de la caída del mercado, calificaban algunos derivados financieros que se basaban en estas hipotecas como triple A. La inversión, por lo tanto, era atractiva para los inversores conservadores, que también se vieron seriamente afectados con grandes pérdidas.

La reacción de los Gobiernos, para auxiliar a los bancos hipotecarios, fue dispar. Un importante número de entidades fueron auxiliadas mediante un salvataje financiero. En los Estados Unidos, el Congreso dictó la Ley de Estabilización Económica de Urgencia en 2008, que aprobó un gasto estatal de USD 700.000 millones para comprar “activos basura”. En tanto, la repercusión en otros países, particularmente en la Unión Europea, fue muy lenta, ya que no se adoptaron medidas que permitieran socorrer a las entidades afectadas.

Esta crisis provocó un cambio importante en las regulaciones aplicadas para la emisión de los estados financieros de los bancos de inversión. La trascendencia de las decisiones tomadas por la SEC constituyó un hito de significativa importancia, ya que dio comienzo en los Estados Unidos a un proceso destinado a la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) dictadas por el IASB. La misma SEC, en los considerandos de la norma dictada, señala que las normas emitidas por el FASB no eran suficiente antídoto para evitar la producción de nuevas crisis.

La SEC adopta las NIIF emitidas por el IASB y abandona las USGAP emitidas por el FASB. Su objetivo fue mejorar el manual de normas que aplicaban las empresas cotizantes en el mercado estadounidense de capitales y garantizar que los estados financieros cumplan con los requisitos y cualidades de la información. Asimismo, que sean relevantes, fiables, comparables y comprensibles.

Estableció un cronograma para que las empresas obligadas comiencen la aplicación de los pronunciamientos del IASB. Las grandes empresas comenzaron a partir del 2014; las medianas, en 2015 y, finalmente, en 2016, las pequeñas entidades.

## **Pensamientos para un país mejor<sup>1</sup>**

Estas líneas se dedican a introducir un tema ya tratado en varias oportunidades a lo largo de la historia argentina: la organización administrativa de los poderes nacionales. Durante el siglo XIX, fue necesaria una centralización de los poderes federales para su profesionalización, pero ¿es deseable en el siglo XXI la centralización espacial de la administración pública nacional? Varios estudios y acciones políticas<sup>2</sup> demuestran que las acciones tanto en el ámbito internacional como en el nacional van en el sentido contrario al implementado durante el siglo XIX. La descentralización y división territorial de los poderes federales podría conllevar importantes beneficios en la generación de economías de escala basadas en servicios, potenciar la industria de la construcción y descomprimir el funcionamiento de la ciudad de Buenos Aires, con lo que mejoraría el funcionamiento de sus estructuras de servicios y federalizaría la representación en la diversidad de territorios. Este será el eje del siguiente artículo, que buscará contextualizar y presentar algunos de los principales beneficios de la deslocalización de la administración pública.

## **El contexto de la federalización de la ciudad de Buenos Aires del siglo XIX**

Durante el siglo XIX, la Argentina sufrió un período de definición institucional en el que tanto el sistema político como la organización del país vivieron importantes tensiones y enfrentamientos. Las figuras de Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento sobresalen por sus propuestas y su visión en la construcción de un futuro de país. Aunque sus miradas fueron diferentes y su debate quedó plasmado en *Las ciento y una* y en las *Cartas quillotas*, ambos autores se destacan a la hora de buscar hombres que dedicaron grandes esfuerzos a la transformación y la definición de una nueva estructura organizativa, moderna e

---

<sup>1</sup> **Mg. Miguel Francisco Gutiérrez:** profesor y director del CEEHD.

<sup>2</sup> El caso del traslado del Poder Legislativo en Chile o el traslado de la sede de la administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hacia la zona sur.

integrada. Estructura que construyera nacionalidad, identidad y valor económico mediante la asignación de incentivos de largo plazo en la inversión y en el consumo.

Entre sus debates se encontraba la federalización de la ciudad de Buenos Aires que, por entonces, era parte del territorio y sede de la gobernación de la provincia. Alberdi defendió la necesidad de federalizar la ciudad para lograr la autonomía y la centralización del poder nacional en el territorio más rico y dinámico del país. Esta cuestión cobró con el tiempo cada vez mayor relevancia en la definición de la constitución de la nación y culminó en 1880 con su federalización, con el apoyo de Sarmiento y la reivindicación de Alberdi.

La nacionalización de la ciudad de Buenos Aires fue una condición necesaria para avanzar en la construcción de un país integrado y federal en el siglo XIX. La desigualdad es una barrera a la integración: la unidad de los territorios y la federalización de la ciudad de Buenos Aires significaron un paso fundamental hacia la consolidación nacional.

*Equilibrar* significaba separar el espacio de la provincia de Buenos Aires del territorio de la administración federal. De alguna forma, ser más *federales* era también ser más *centralistas* en la gestión de una administración pública incipiente, con recursos reducidos y con capacidades limitadas. Sin unidad en la gestión -y por tanto en la fuerza- no era posible la integración nacional. Sin embargo, este proceso coincide con la consolidación del modelo agroexportador como modo de acumulación económico de los territorios que componían la formación del Estado nacional argentino.

En sintonía, la modernización, la inversión y la transformación espacial, cultural (inmigración) y económica representaron uno de los mayores saltos cualitativos de la historia del territorio. Este cambio creó identidad, y esa identidad forjó lazos de pertenencia y de acción que permanecen hasta hoy. La discusión sobre el traslado de la capital al sur del país, durante el gobierno de Alfonsín, contó con una resistencia basada en las prácticas (económicas y políticas) y en las faltas de infraestructura, principalmente de comunicación.

Por lo dicho, la oportunidad de encarar una discusión y una transformación que mejore el funcionamiento de las diferentes regiones del país es un deber a señalar desde los espacios que nos tocan como productores y divulgadores de conocimiento.



## Las características que definen el nivel de desarrollo de un territorio (curva de población y desarrollo)

El desarrollo territorial se puede observar y medir mediante diversos indicadores cualitativos, entre los cuales destacan los relacionados con la evaluación de las capacidades de los individuos que componen la sociedad, como también las capacidades de los grupos. En este sentido, se suele indicar que un indicador de situación y de políticas es el índice de desarrollo humano (IDH), que toma aspectos relacionados con la educación, la salud y la distribución del ingreso. En general, observamos que mayores niveles de desarrollo territorial se corresponden con incrementos en sus niveles de ingreso y que esta cuestión correlaciona crecimiento a desarrollo de forma positiva y dependiente.

Si incorporamos demografía al estudio de las dinámicas territoriales, observamos que, al aumentar el nivel de desarrollo del territorio, la población se incrementa en una primera etapa, para luego descender (respecto de la densidad poblacional). Este fenómeno se corresponde con que, durante la primera etapa del desarrollo, es necesario centrar los resultados en el crecimiento económico. El crecimiento se concentra (para territorios pobres) en el incremento de la productividad mediante la especialización de la fuerza de trabajo (para esto es necesario incrementar la población de trabajadores para lograr un incremento en la división del trabajo).

Una vez alcanzado determinado punto, las condiciones de la calidad de vida entran en conflicto con la densidad de población, y se establece un límite al desarrollo mediante esta estrategia. En este punto, los territorios comienzan a experimentar una reducción en la densidad poblacional, acompañada de un sostenimiento del crecimiento económico territorial basado en incrementos de productividad mediante la creación de ventajas comparativas creadas (industrias y servicios intensivos en conocimiento). El proceso de reducción de la densidad poblacional se encuentra apoyado en la diversificación de los territorios y en el fortalecimiento de los sistemas de producción deslocalizados, donde los territorios se especializan y cooperan entre sí para el fortalecimiento de los procesos de competencia.

En la actualidad, la Ciudad de Buenos Aires experimenta un estancamiento en la cantidad de habitantes, según demuestran los últimos censos, y es de esperar que, de incrementarse el nivel de desarrollo nacional, su densidad poblacional disminuya, al compás de un incremento de la especialización productiva en territorios asociados.

## El necesario incremento de la productividad y de la diversificación productiva para el desarrollo de la región

Según diagnósticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL)<sup>3</sup> y de centros de investigación, como el CEEHD,<sup>4</sup> la Argentina se encuentra frente al desafío de incrementar su productividad y diversificar su matriz productiva, como estrategia necesaria para lograr el establecimiento de un círculo virtuoso de desarrollo.

Es un principio indiscutido en economía que el incremento de la productividad genera una expulsión de mano de obra del sector en el que se realice. Esta reducción de la empleabilidad sólo será incluida en la medida que las oportunidades (mediante la diversificación productiva) amplíen las oportunidades de trabajo. En este sentido, tanto América latina como la Argentina se encuentran en un momento histórico en el que repensar las estrategias y la conformación del territorio supone un desafío necesario y definitivo para sostener procesos de creación de valor, mejora en la distribución (primaria) del ingreso y cuidado del ambiente. Estas cuestiones son las que pensaron, debatieron y forjaron aquellos fundadores de la patria en la etapa de la palabra, como Alberdi, Sarmiento y Carlos Pellegrini. Hoy, nos toca otra vuelta en este proceso y una nueva definición de aquellos procesos capaces de reconfigurar la nación para otorgar oportunidades a la mayoría de sus habitantes.

La potencialidad de las diferentes capacidades territoriales se encuentra limitada por la centralidad de Buenos Aires. Esta es una cuestión presente y pasada, en que la dependencia de los territorios se evidencia en sus posibilidades de desarrollo, articulación y cooperación. En el siglo XXI, la competencia se definía en el espacio municipal, ya que los países eran demasiado grandes como unidades de análisis. En la actualidad, son los municipios los que compiten y cooperan a escala internacional, y es ahí donde debemos esperar lograr las capacidades, las atenciones y las acciones que potencien la diversificación, la generación de valor y la mejora en la distribución. Para esto, es condición necesaria establecer mecanismos de administración federal que otorguen representatividad, diversificación y mejora en los niveles de especialización y de comunicación. Descentralizar es avanzar hacia un mejor modelo de gestión pública y de incentivos hacia el sector privado.

---

<sup>3</sup> *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014).

<sup>4</sup> *Reflexiones sobre el desarrollo: La pobreza, os condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad* (2016).

## La propuesta de diversificación administrativa de los poderes federales y de los ministerios nacionales

La federalización de la ciudad de Buenos Aires del siglo XIX fue crucial para el destino de la nación. Hoy, representa su freno.

El siglo XIX fue un momento en el que la eficiencia del transporte era limitada, la generación dinámica de valor se concentraba en la zona porteña de la mano del modelo agroexportador, y las autoridades nacionales debían contar con el control e información de forma centralizada. En la actualidad, tanto los procesos de producción como los sistemas de información y transporte son, literalmente, diferentes.

El establecimiento de las autoridades nacionales en la Ciudad de Buenos Aires ahoga el progreso tanto del territorio de la ciudad como del conjunto de la nación, mediante un exceso de flujos y de concentración, lo que significa un empeoramiento de la calidad de vida de la población y una disminución de la representación federal. Transformaciones administrativas, como las que realizó Chile, descentralizando el poder legislativo fuera de Santiago (en menor medida, Brasil, dado que centralizó la gestión federal en Brasilia), mejoran los procesos de representación, de federalización y de transparencia.

La propuesta es repensar la federalización de los poderes nacionales en diferentes localizaciones a escala nacional: proponiendo, en un territorio tan amplio como el argentino, la posibilidad de rotación de la residencia del presidente entre las diversas regiones del país (de forma trimestral, por ejemplo), estableciendo contacto, presencia y gestión en cada uno de los territorios. Los incentivos de esta política son fáciles de designar: mayor diversificación de servicios en los territorios alcanzados, federalización de aquellas ciudades alcanzadas por el proyecto y el consiguiente crecimiento inmobiliario y de servicios de las ciudades. Además, esto sería un significativo cambio en los sistemas de transporte en cuanto a su diseño y dinámica.

Con relación a lo anterior, el establecimiento del Poder Judicial en una ciudad del sur argentino significaría un incremento de la representatividad, la federalización y la eficiencia. Asimismo, contar con un Poder Legislativo en una ciudad diferente al Ejecutivo incrementaría la eficiencia en la política y establecería mejores mecanismos (incentivos) de transparencia.

Vivimos en el siglo XXI y sostenemos instituciones del siglo XIX. Algo nos debemos si queremos modificar nuestro modelo de desarrollo y otorgarle mayor dinamismo y transparencia.

# ESPECIALIZACIONES, MAESTRÍAS Y DOCTORADOS

## **Escuela de Posgrado en Negocios:**

- > MBA Mención Dirección Estratégica
- > MBA Mención Finanzas de la Empresa
- > MBA Mención Marketing
- > Maestría en Agronegocios
- > Especialización en Impuestos
- > Especialización en Análisis Financiero

## **Escuela de Posgrado en Derecho:**

- > Especialización en Derecho Administrativo
- > Especialización en Derecho Ambiental
- > Especialización en Derecho de la Empresa
- > Especialización en Derecho Penal
- > Especialización en Derecho Tributario

## **Arquitectura:**

- > Maestría en Desarrollo de Emprendimientos Inmobiliarios y Diplomaturas en Arquitectura

## **Facultad de Estudios para Graduados:**

- > Maestría en Política Económica Internacional
- > Maestría en Relaciones Internacionales
- > Doctorado en Ciencia Política

## **Psicología:**

- > Maestría en Clínica Psicológica Cognitiva
- > Maestría en Psicología Empresarial y Organizacional

## **Lenguas:**

- > Maestría en Traducción / Masters Program in Translation (English version)
- > Maestría en Lengua Inglesa

---

**Informes e Inscripción:** Zabala 1837, CABA, Argentina  
Tel.: (54-11) 4788-5400, int 3500/3501 - [www.ub.edu.ar](http://www.ub.edu.ar)

Reuniones con los Directores de Carrera a coordinar a través de [info.posgrados@ub.edu.ar](mailto:info.posgrados@ub.edu.ar)