

Estructura regional y federalismo económico en Argentina¹

Regional Structure and Economic Federalism in Argentina

IGNACIO TOMÁS TRUCCO

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, CONICET, UNL, Argentina
ignacio.trucco@gmail.com



MARÍA VALENTINA LOCHER

Instituto de Estudios Sociales, CONICET, UNER, Argentina
mvlocher@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a4>

Resumen: El problema del federalismo económico en Argentina se relaciona estrechamente con su estructura regional. El trabajo propone una caracterización de ésta como una centralidad compuesta y en disputa por parte de tres regiones principales: la ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y el interior pampeano. Se asume como hipótesis que la tensión entre éstas recae sobre el principal recurso escaso para las economías periféricas: la divisa internacional. Se considera que esta tensión se canaliza mediante tres mecanismos institucionales: el mercado de cambios, los derechos de exportación y la política de ingresos/egresos de capitales. Finalmente se interpretan algunos rasgos estilizados de la macroeconomía argentina en base a estas hipótesis. El trabajo concluye observando que el federalismo económico en Argentina se pone en juego en la gobernanza de dichos mecanismos.

Palabras clave: gobernanza – federalismo – excedentes – regulación – regiones

Abstract: The problem of economic federalism in Argentina is closely related to its regional structure. This paper proposes a characterization of this structure as a contested and composite centrality, shaped by three main regions: the city of Buenos Aires, the Buenos Aires metropolitan area, and the interior of the Pampas region. The hypothesis is that the tension between these regions revolves around the primary scarce resource for peripheral economies: foreign currency. This tension is believed to be channeled through three institutional mechanisms: the foreign exchange market, export duties, and the capital inflow/outflow policy. Finally, some stylized facts of the Argentine macroeconomy are interpreted based on these hypotheses. The paper concludes by observing that economic federalism in Argentina is at play in the governance of these mechanisms.

Keywords: governance – federalism – surpluses – regulation – regions

¹ Artículo recibido el 19 de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 18 de octubre de 2024.

1. Introducción

El problema del federalismo en la República Argentina constituye un tópico político-jurídico de primer orden que suele tratarse en relación con el orden constitucional, a la organización material del Estado, al diseño de políticas públicas, a los sistemas políticos y electorales, entre otros momentos de la estatalidad. En su extensión hacia el campo de los estudios económicos la problemática suele conservar esta orientación, circunscribiéndose a cuestiones relativas al federalismo fiscal tratando, en un sentido general, la organización del sistema impositivo y las transferencias de recursos entre provincias y el gobierno central, teniendo particular relevancia la cuestión de la coparticipación de impuestos.

Sin embargo, el problema del federalismo económico en la Argentina se apoya sobre una base socioeconómica más amplia con la que mantiene una estrecha conexión. Esta base regional remite a las características de las distintas regiones que componen el espacio nacional y a las interrelaciones que mantienen en el desarrollo de la producción de la vida material. Puesto de otro modo, el problema del federalismo económico no puede ser separado de la estructura socioeconómica y regional a partir de la cual tantos los aspectos políticos como tributarios adquieren un sentido o explicación comprensiva. Se considera, por lo tanto, de un modo más general el principio federalista o federal, al modo en que lo plantean Théret y Murillo (2004: 30), más allá de las modalidades específicas que adopta, como una “fenomenología del federalismo”. Se trata, por lo tanto, de captar el modo en que las regiones subnacionales inciden en la regulación o gobernanza que dan estructura a los procesos económicos en el marco de una unidad jurídica nacional. Allí, el principio federalista podría ser definido por la capacidad de las regiones subnacionales de dar contenido y especificidad a los sistemas de gobernanza económica en un sentido amplio y su resultado como un balance de la integración y articulación de los intereses subnacionales en la evolución económica del sistema nacional en su conjunto.

Cuando la cuestión del federalismo económico se analiza desde esta perspectiva nuevos aspectos salen a la luz como momentos claves de la organización federal de los capitalismos nacionales y, en el caso que aquí se trata, del capitalismo argentino. En síntesis, el modo en que se inter-

preta la cuestión del federalismo económico dependerá del modo en que se interprete la estructura regional de la Argentina, y las relaciones que mantienen las regiones en marco de sistema de gobernanza o regulación de las relaciones económicas principales. En este contexto, el problema del federalismo argentino, en un sentido socioeconómico amplio, puede ser ubicado en el pliegue entre la estructura regional y los mecanismos instituciones que viabilizan su funcionamiento y reproducción en el tiempo. Estos mecanismos exceden a las transferencias realizadas vía impuestos y gastos de los distintos niveles del Estado, y pueden incorporarse allí otros momentos de la gobernanza económica como ser la política cambiaria, la regulación del comercio exterior, la política monetaria, la planificación de la infraestructura e incluso las estrategias de integración internacional. Todos estos aspectos que, en la medida en que suponen instancias de gobierno y ejercicio de la autoridad legal, se articulan con el sistema político, la organización territorial del Estado y pueden ser considerados como tópicos clave del federalismo económico-político de la Argentina.

Este trabajo se ubica bajo un objetivo general que puede definirse por la caracterización del federalismo económico en la Argentina contemporánea considerando dos aspectos relacionados entre sí. Por una parte, la estructura regional, identificando allí a las relaciones estructurales que las regiones mantienen entre sí en el funcionamiento y reproducción del sistema socioeconómico nacional. Por otra parte, los mecanismos de gobernanza económica que articulan las relaciones entre las regiones subnacionales en el proceso de desarrollo de las economías periféricas. En este caso, poniendo particular atención en el análisis de las instituciones que inciden en la apropiación y distribución de las divisas internacionales producidas en el país, considerando que éstas constituyen el bien escaso principal en los países periféricos (Vernengo, 2015; 2020) y una forma específica en la que pueden evaluarse los excedentes producidos en la economía nacional.

En este contexto, el trabajo toma como hipótesis inicial que la estructura regional del capitalismo argentino se organiza en torno a un espacio central compuesto (o centralidad compuesta) en el que convergen al menos tres territorios que mantienen relaciones conflictivas y funcionales entre sí y que, al menos hasta la actualidad, constituyen las regiones principales en la estructuración de la puja por la divisa internacional: la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano de la Provincia de Buenos Aires

y el Interior Pampeano². Cada una de estas regiones se posiciona de un modo diferente en relación con la puja por la divisa internacional y se distinguen entre sí en una pluralidad de aspectos. Este espacio central compuesto sería el escenario de la puja principal por los excedentes de exportación, la cual se encontraría mediada por un conjunto de mecanismos que la regulan de un modo directo o indirecto. El trabajo se propone describir dichos mecanismos y observar su articulación con la estructura regional y esbozar posibles consecuencias en la dinámica macroeconómica nacional, en particular en lo que refiere a la inestabilidad cambiaria que caracteriza a la economía argentina (Libman et al., 2023; Rapetti, 2019; Trucco et al., 2021).

Para abordar estos objetivos, el trabajo se propone el siguiente camino metodológico. En primer lugar, describir las tres regiones consideradas sobre la base de cuatro grandes dimensiones: la estructura urbana, la especialización productiva, la contribución al comercio exterior y las diferencias en los componentes que definen al valor agregado apropiado en cada subespacio (salarios y excedente bruto de explotación). En segundo lugar, se describen tres mecanismos clave que inciden sobre la puja por la divisa internacional que se apoyan en las diferencias descritas previamente, en particular: la administración de los derechos de exportación, la estructura de tipos de cambios diferenciales y las políticas de endeudamiento externo como modalidad particular de los ciclos de valorización financiera. En cada caso, se hace una descripción de estos mecanismos y se propone, a partir de ellos, una interpretación de la evolución de dos dimensiones claves de la macroeconomía argentina, a saber, los ciclos de apreciación y depreciación de la moneda nacional, y la evolución de la cuenta corriente y financiera del balance de pagos. Finalmente, el trabajo recupera la noción del principio federalista no ya

² Evidentemente, el desarrollo de nuevos complejos exportadores en torno a hidrocarburos y minería introducirá nuevos balances y relaciones que aquí no se consideran. Esta incorporación resulta esencial a la hora de evaluar la evolución del capitalismo argentino teniendo en cuenta las proyecciones y los avances ya ocurridos en la materia. En particular, el modo en que los recursos energéticos y minerales pueden incidir en las condiciones de acumulación de capital, en base a su precio interno y el uso de las divisas producidas por su exportación colocan a estos sectores y territorios en el plano de la misma discusión que se trata en este trabajo. Algo que, además, tomó estado público recientemente a partir de la aprobación por parte del Congreso Nacional de un régimen cambiario y tributario espacial para grandes inversiones (<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401266/norma.htm>). Sin embargo, a los fines de establecer un recorte, considerando el peso determinante de los complejos exportadores provenientes del interior pampeano, se ha optado dejar fuera del análisis a la particular relación que se establece con los espacios subnacionales productores y exportadores de hidrocarburos y minería.

sólo como un criterio hermenéutico de la estructura regional y los comportamientos estilizados, sino como una posible guía para la introducción de reformas orientadas a revertir esta situación estructural adversa.

2. De la asimetría regional a la estructura regional del capitalismo argentino

La estructura económica regional ha sido extensamente tratada en los estudios económicos, políticos e históricos en Argentina. Este problema despierta interés en una relación directamente proporcional a la intensidad de las asimetrías territoriales que caracterizan al capitalismo argentino.

Pero a la concentración territorial de la actividad se le puede agregar que la Argentina presenta notables diferencias en las condiciones de vida en donde se registran contrastes significativos entre regiones, considerando el acceso a recursos relacionados con la salud, la educación, las condiciones ambientales, entre otras dimensiones (Longhi et al., 2013; Velázquez, 2019). Esto mantiene una estrecha relación con niveles de pobreza estructural y su distribución regional, que siguen un patrón similar y se replica en las grandes ciudades con marcados contrastes a su interior (Arévalo & Paz, 2015; Ignacio-González y Santos, 2020).

Como contracara de lo anterior, se han hecho contribuciones analizando los gastos en infraestructura y la acción estatal en los territorios, observando el patrón procíclico de la distribución económica regional, es decir, que tiende a reforzar los mecanismos de concentración territorial (Bazza y Rezzoagli, 2012). Incluso se pueden considerar aspectos infraestructurales más amplios como, por ejemplo, los sistemas de innovación y su organización territorial (Niembro, 2020). Este aspecto puede extenderse también a la compleja relación fiscal que mantienen las regiones argentinas con el estado nacional que también ha sido objeto de numerosas contribuciones, destacando la existencia de transferencias regionales por diferentes mecanismos tributarios (Rezzoagli, 2011).

Sin embargo, es posible preguntarse por el modo en que estas asimetrías son conceptualizadas en el marco de una interpretación más general del desarrollo capitalista en Argentina. Las asimetrías territoriales pueden ser consideradas tanto como consecuencias del modo de desarrollo argentino, pero también como causas de su especificidad. En este sentido, pueden separarse tres grandes visiones alternativas del problema que han tenido un peso particularmente importante en el ámbito académico.

En primer lugar, la perspectiva neoclásica inaugurada por la obra de Núñez Miñana (1995) estableció una caracterización basada en el desarrollo progresivo, distinguiendo a las provincias avanzadas (en donde básicamente se ubican a las provincias de la pampa húmeda o el litoral), de las intermedias, rezagadas y especiales. Esta perspectiva se convirtió en una referencia de los estudios orientados a observar las brechas de desarrollo y las desigualdades territoriales internas (Mongan, 2005; Porto, 1995). En este caso, las regiones son tratadas como unidades autónomas con una senda desarrollo única, atraso-progreso, condicionada por factores externos e internos. Se trata de un traslado del modelo neoclásico de crecimiento y la noción convergencia, absoluta o relativa, a las regiones internas de un espacio nacional (Figueras et al., 2014).

En segundo lugar, pueden mencionarse las perspectivas que ponen el acento en las asimetrías regionales como un proceso causal y acumulativo, en donde se rompe la idea de convergencia, de modo que las regiones más avanzadas tienen a divergir de las rezagadas. En este caso se sigue la lectura popularizada por Myrdal (1959), que tuvo un impacto relevante en las teorías latinoamericanas del subdesarrollo. En la actualidad existen trabajos que, próximos a esta lectura, ponen el énfasis en las asimetrías territoriales como partes de una configuración estructural que debe ser contrarrestada por la acción deliberada (Abeles y Villafañe, 2022; Cao y Vaca, 2006; Ferrer, 2022; Longhi et al., 2013; Vaca, 2003).

En tercer lugar, puede mencionarse la perspectiva introducida por Rofman y Romero (1974), quienes, en diálogo directo con el pensamiento estructuralista latinoamericano, introdujeron las estructuras centro-periferia al estudio de la estructura regional en Argentina. Los autores conceptualizaron esta relación a partir de los sistemas decisionales y las estructuras de poder, que median entre el sistema internacional y la estructura regional (para una visión sintética del modelo de análisis, ver Rofman, 1972). La estructura de poder refiere a las relaciones entre clases dominantes en el centro y en la periferia, definida por una coincidencia o identificación de objetivos, frente a la cual las clases subalternas constituyen la base proveedora de recursos y trabajo. El sistema decisional se define en dicho contexto como los mecanismos institucionales que canalizan el ejercicio de estas relaciones de poder y son amplias y variadas en su formato y contenido. A diferencia de los casos anteriores, la perspectiva estructural pone énfasis en las interacciones entre regiones dentro de un espacio nacional destacando las relaciones asimétricas por las cuales una región extrae recursos de otra para poder crecer y acumular capital. Esta perspectiva tuvo un peso relevante entre fines de

la década de 1960 (Quijano, 1967) y mediados de la de 1970 (Di Filippo y Rosa, 1976).

Si bien en la actualidad esta perspectiva ha perdido terreno frente a las anteriores, tiene una ventaja destacable pues incorpora a la estructura regional como un principio activo orientado a explicar la trayectoria socioeconómica del espacio nacional. Ello no significa que sea imposible introducir matizaciones y ajustes ante la información disponible, pero la relación de causalidad que va desde la estructura regional a los resultados macrosociales resulta indispensable para comprender la dimensión federal del capitalismo argentino.

En el marco de esta reorientación es posible introducir el principio federalista expuesto previamente. Éste puede separarse en tres momentos: en primer lugar, considerando la idea de que los sistemas nacionales son necesariamente la resultante de un sistema de relaciones, más o menos asimétricas, entre regiones previas y diferenciadas, que convergen en la organización de la estatalidad en un balance geopolítico interno de coerción y consenso. En segundo lugar, las regiones contribuyen, de algún modo, a dar el contenido particular a los sistemas de gobernanza de los asuntos económicos, entre otros, es decir, en los asuntos referidos a la producción, acumulación y reparto de la riqueza. Finalmente, es posible evaluar la realidad o efectividad del principio federalista observando en qué grado el sistema logra integrar explícita y/o conscientemente participación de las regiones en la composición de aquel contenido particular, en qué medida los intereses de estas regiones son reconocidos recíprocamente y, finalmente, en qué medida la asociación produce resultados en donde todos ganan y un conjunto de intereses comunes de largo plazo se fortalece.

Therét y Murillo introdujeron una definición similar, considerando que el federalismo es un “principio “holista estructural” de reconocimiento y preservación en el marco de un todo unitario (...). Una federación es un sistema de relaciones entre unidades colectivas (...) y estas relaciones se combinan, además, con los vínculos administrativos y políticos que unen estos diversos órdenes de gobierno con los individuos” (2004: 41-42). En el marco de este principio general los autores evalúan y comparan modelos diferentes de federalismo considerando allí la manera en que se combinan formas inter o intraestatales de federación, mercantiles o centralistas en la organización financiera, o si resultan de pactos asociativos o distributivos. Estas dimensiones no serían particularmente relevantes para este trabajo, pero sí la idea de que los sistemas económicos pueden evaluarse en relación con un principio federalista inherente a la construcción de realidades estatales modernas.

Lo que sí es particularmente útil es utilizar el principio federalista para dar contenido y precisar una evaluación histórico-estructural sobre la manera en que las regiones puján por los excedentes producidos en el contexto de un espacio nacional periférico conectando aquí con la contribución de Rofman y Romero y otras miradas regionalistas de la condición periférica. Incluso, esto permite dar una definición territorial y mayor consistencia a la realidad concreta, a los modelos genéricos que han expresado los límites estructurales de la periferia como pujas entre sectores y clases sociales (Diamand y Crovetto, 1988; Dvoskin y Feldman, 2015; Rapetti, 2019). De un modo general, estas pujas por el excedente no se producen en el éter sino en que se articulan en torno a realidades regionales que concurren en la construcción histórica de estados nacionales y, en particular, para Argentina, la dimensión regional parecería tener un peso de primer orden en relación con esto, dada la especificidad de los territorios que puján por la centralidad, o al menos eso se intentará mostrar en este trabajo.

Finalmente, debe observarse que, en el contexto de las economías periféricas, la puja por el excedente adquiere una precisión adicional dado que puede ser expresada como una puja por las divisas internacionales producidas en el espacio nacional. El trabajo de Thirlwall precisó el modo en que el balance de pagos constituye la principal restricción a la expansión de la demanda y por lo tanto del crecimiento (Thirlwall, 1983, 2003), de modo que, conectando con las contribuciones de Raúl Prebisch, puso en evidencia que los procesos de crecimiento velan una puja por el insumo fungible por excelencia y estructuralmente escaso en las economías periféricas: la divisa de uso internacional (Vernengo, 2015).

Según esta perspectiva, las economías periféricas no logran ocupar toda su fuerza de trabajo disponible dados los límites que impone el balance con el sector externo, en particular por las elasticidades cruzadas en exportaciones e importaciones ante el crecimiento en el producto. Las economías periféricas tienen unos requerimientos de importaciones lo suficientemente elevados y elásticos como para impedir el logro de tasas de crecimiento del producto comparables a las de los países centrales y con el pleno empleo de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la divisa es siempre un bien escaso en relación con la demanda de crecimiento de las regiones que componen el espacio nacional. En este contexto, las regiones pueden ser analizadas en función a la generación, regulación y uso de las divisas producidas como un factor clave para interpretar la estructura regional y la dinámica macroeconómica del sistema nacional. El

excedente, como concepto genérico, asume aquí una forma más concreta en la medida en que permite observar las tensiones entre territorios en torno a la producción, uso y consumo (directo o indirecto) de las divisas producidas en el espacio nacional.

En el marco de estas consideraciones conceptuales, que van desde el principio federalista hasta la precisión de aquello de lo que es objeto de la puja por parte de las regiones, se asumirá una caracterización inicial matizando la perspectiva estructuralista estilizada de una estructura regional periférica, basada en la existencia de un centro opuesto a un interior periférico. En torno al primero se desarrollarían los mecanismos decisionales y relaciones de poder para absorber los excedentes producidos en la periferia, convirtiéndose en una plataforma de apoyo para la valorización de aquellos en los circuitos internacionales. Sin embargo, en este caso se asumirá una interpretación matizada según la cual la estructura regional del capitalismo argentino funcionaría más bien como un espacio central compuesto de regiones que entran en articulación, interaccionando conflictiva y funcionalmente. Esta centralidad disputada puede ser simplificada en torno a tres grandes sistemas diferenciados: la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano que la rodea, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, y el interior pampeano, que abarca un extenso territorio comprendiendo, principalmente, el resto de la Provincia de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, articulados por el sistema de ciudades pequeñas, medianas y grandes que se desarrollan en torno la producción agropecuaria e industrial.

En el siguiente apartado se presentan algunas características básicas de cada uno de estos subsistemas con el objetivo de analizar luego con mayor detalle los mecanismos institucionales que regulan la puja por la divisa e impactan sobre la dinámica macroeconómica nacional.

3. Características generales de la centralidad compuesta

Como se indicó previamente, el trabajo de referencia de Rofman y Romero, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* (1973), conserva actualidad en muchos de sus aspectos principales. Sin embargo, este clivaje simplificado en la relación “centro periferia”, oponiendo la metrópoli explotadora al interior explotado, no refleja adecuadamente la complejidad y tensión que media entre los territorios que componen la centralidad. Por el contrario, las principales tensiones en torno a la producción, apropiación y uso de los excedentes se desarrollan en

un espacio que es central por sí mismo y en el que convergen regiones con capacidades económicas y políticas significativas, es decir, que tienen capacidad por pujar por dichos recursos. La metáfora centro periferia sin más, puede ser aplicable para espacios de enclave que, por cierto, pueden gozar de mayores niveles de estabilidad cuando las relaciones de explotación están lo suficientemente bien aseguradas. Las tensiones regionales argentinas, por el contrario, se desarrollan entre espacios con posibilidades de, al menos, impugnar los resultados y las instituciones económicas de modo que una inestabilidad intrínseca se ciñe en torno dicha estructura. En consecuencia, el esquema centro periferia, puede ser reemplazado por uno alternativo representado por una centralidad integrada por regiones con peso propio, características diferentes, en relaciones asimétricas, de complementariedad y conflicto.

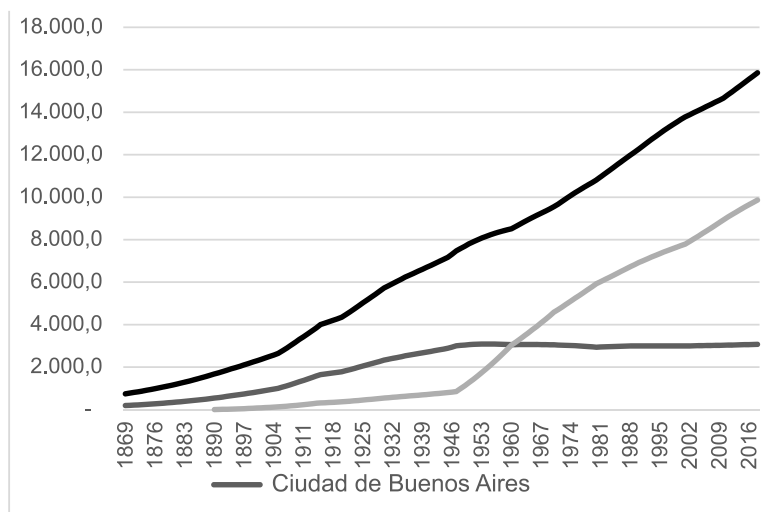
En este sentido, la estructura regional del capitalismo argentino encuentra un espacio central en disputa con tres grandes componentes. Por un lado, la ciudad puerto, es decir, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 1994, con sus cerca de 3 millones de habitantes, estables desde fines de la década de 1940, que constituye el centro financiero, inmobiliario, así como también logístico comercial, político administrativo, cultural, científico y mediático del país.

En segundo lugar, el conurbano bonaerense, que constituye la gran mancha urbana nacional, con cerca de 10 millones de habitantes, receptora de migraciones internas y externas, en donde se desarrollan con particular relevancia actividades manufactureras. Y, en tercer lugar, el interior pampeano, que extiende entre el interior de la provincia de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (región centro), como su eje vertebrador. Este espacio, con más de 15 millones de habitantes, se caracteriza por su capacidad para sostener su crecimiento vegetativo en un extenso sistema de ciudades grandes, intermedias y pequeñas, especializadas en la producción agropecuaria, la industria alimentaria y metalmecánica, productora de las divisas internacionales que luego son utilizadas y disputadas en el espacio nacional.

Esta caracterización inicial puede ser precisada mediante cuatro grandes dimensiones: la estructura urbana, la especialización productiva, la contribución al comercio exterior y las diferencias en los componentes que definen al valor agregado apropiado en cada subespacio (salarios y excedente bruto de explotación), cada uno de los cuales se describen a continuación.

GRÁFICO 1

Evolución demográfica de las regiones argentinas. 1869-2018



Fuente: elaboración propia en base a Fundación Norte y Sur, *Dos siglos de economía argentina*, disponibles en <https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/>

La estructura urbana se apoya en una dinámica demográfica que se refleja en el gráfico 1 que contiene una estimación de la evolución de la población en los tres espacios de la centralidad compuesta. Para estimar el interior pampeano, separando el conurbano del resto de la Provincia de Buenos Aires, se siguió la siguiente metodología: se asumió que el conurbano bonaerense comienza a crecer, aproximadamente, a partir de 1890 (tomando como referencia el trabajo de Di Virgilio et al., 2015) y se proyecta, a partir de allí, la misma tasa de crecimiento poblacional que sigue la región centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos sumadas), restandose dicha proyección a la población de la PBA, lo que correspondería al conurbano. Siguiendo esta aproximación al final del período (2018) se estima una población de para el interior pampeano de los 15,8 millones de personas, muy próxima al dato censal para 2022 de 15,6 millones correspondiente la suma de la región centro más el resto de la PBA descontando los 24 partidos del conurbano.

La evolución demográfica permite observar la persistencia y el peso poblacional de cada subespacio y en particular aquel correspondiente a la estructura urbana que predomina en el interior pampeano que con-

trasta, naturalmente, con los dos centros poblacionales de alta densidad y continuidad espacial, como son la Ciudad de Buenos Aires y la mancha urbana conformada por el conurbano. Esta estructura urbana fue descrita a comienzos de la década de 1970 por Cortés Conde y López de Nisvovich luego de desatacar el crecimiento demográfico relativo de las regiones no costeras de la Argentina. Según estos autores:

El rasgo fundamental del desarrollo urbano, es entonces a nuestro juicio, el de la formación de un numeroso enjambre de centros poblados en las áreas rurales que se ocupan de la función, distribución, comercialización y transporte de la producción agrícola así como de la provisión de insumos a las empresas agrarias y de bienes y servicios a la población ocupada en las mismas (Cortés Conde y López de Nisvovich, 1972, p. 101-102).

TABLA 1

Distribución de la población del Interior pampeano argentino en 2010 según tamaño en localidades de menos de 100 mil habitantes para el Interior pampeano

		Menos de 5000 hab.	De 5000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 – 100.000 hab.	Total menos de 100 mil hab.
Población a nivel nacional		2.656.538	4.075.407	3.680.283	3.764.055	14.176.283 (37,6% del total nacional)
Ubicado en el Interior Pampeano		1.219.155	2.209.361	1.833.220	2.024.070	7.285.806 (57% del total del interior pampeano)
% con relación al total nacional		45,9%	54,2%	49,8%	53,8%	51,4%
Distribución dentro del Interior Pampeano	Córdoba	30,5%	32,6%	20,1%	10,1%	24,6%
	Entre Ríos	9,9%	11,0%	11,3%	7,6%	8,8%
	Provincia de Buenos Aires (excepto conurbano)	28,5%	31,5%	46,8%	63,4%	42,8%
	Santa Fe	31,1%	24,9%	21,8%	19,0%	23,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CENSO 2010. Se utilizan los datos de 2010 ya que aún no se encuentran disponibles esta información para el Censo 2022.

El enjambre de ciudades puede verse reflejado en la Tabla 1, donde se registra la población que habita en ciudades de menos 5 mil habitantes, entre 5 y 20 mil, entre 20 y 50 y entre 50 y 100 mil habitantes. El interior pampeano tiene un peso particularmente importante en la población que habita en este tipo de centros urbanos. Según el CENSO 2010 (que se utiliza para construir la tabla 1) el interior pampeano representaba el 34% de la población argentina, de modo que, en todos los rangos de ciudades analizados, la región está sobre representada, particularmente en las ciudades entre 5 y 20 mil habitantes llegando al 54,2%.

Este patrón de urbanización de largo plazo del interior pampeano contrasta con la CABA que constituye un espacio urbano denso, compacto y continuo, con límites jurídicos y políticos que refuerzan su unidad. Por el contrario, el conurbano bonaerense está dotado de continuidad espacial en un sistema fragmentario de 24 partidos en donde se observan asimetrías y contrastes propios de las megalópolis del subdesarrollo. En este caso, se da la particularidad de que todos tributan a una única entidad política de representación provincial sobre la cual ejercen un predominio derivado del peso demográfico, aunque se observa una pérdida paulatina de su importancia (en 2010 los 24 partidos representaban 63,5% de la población de la PBA, mientras que en 2022 61,9%).

El espacio pampeano, por el contrario, presenta una estructura más contradictoria pues si bien conserva cierta homogeneidad económica y cultural interna, sedimentada por años de desarrollo el sistema económico de la colonización agrícola, está estructurado en base ciudades compactas y separadas por distancias significativas, atravesadas por límites jurídicos (provinciales), políticos (partidos provinciales con identidades nacionales cruzadas), y geográficas (existencia de discontinuidades naturales impuestas por los ríos). La estructura urbana de estos espacios compone la base de mercados de trabajo locales en donde se produce una particularidad que merece ser destacada. Mientras el interior pampeano se compone por una pluralidad de áreas económicas locales (Mazorra et al., 2005) con un tercio tanto de la población como de los puestos de trabajo registrados de la Argentina, el conurbano y la CABA, componen una única área economía local simbiótica con una particularidad notable. Mientras que la CABA representa el 6,8% de la población, concentra el 24,6% de los puestos de trabajo, en donde los trabajadores adicionales vienen precisamente del conurbano, que representa el 23,6% de la población y el 18,2% de los puestos de trabajo. Ello implica que, habitualmente, entorno al millón cien mil personas se movilizan para dejar sus hogares en el conurbano y trabajar en la ciudad autónoma. Esto supone una intensa interacción entre ambos territorios que, sin embargo, se distinguen entre sí. Se produce en torno a

ello, una dialéctica permanente con significantes comunes y en conflicto que pueden absorber con facilidad la atención de los mecanismos comunicacionales y decisionales de la Argentina.

En, segundo lugar, en lo que refiere a la estructura sectorial, se observan ciertos rasgos relevantes en la especialización territorial. Como puede verse en la tabla 2, mientras el interior pampeano combina agricultura (7% de los puestos de trabajo) y manufacturas industriales (22% de los puestos de trabajo, en donde predominan alimentos y metalmecánica), en la CABA es el sector servicios el que tiene un peso notable alzando el 66,4% de los puestos de trabajo y en el conurbano la producción industrial manufacturera tiene un peso levemente mayor llegando a representar el 28% de los puestos de trabajo de este territorio.

TABLA 2

Participación en población, puestos de trabajo registrados y distribución sectorial en los territorios. Promedio 2015-2022

	Conurbano	CABA	Interior Pampeano
Población 2022	10.865.182	3.120.612	15.665.803
Participación en la población de Argentina	23,6%	6,8%	34,0%
Puestos de trabajo registrados (promedio 2015-2021)	1.178.862	1.596.877	2.069.706
Puestos de trabajo corregido por tasa de informalidad ³	1.871.210	2.013.326	3.208.557
Participación en los puestos de trabajo registrados Argentina	18,2%	24,6%	31,9%
Participación en los puestos de trabajo registrados Centro	24,3%	33,0%	42,7%
Participación en los puestos de trabajo corregidos por informalidad Centro	26,4%	28,4%	45,2%
Composición sectorial en el territorio en base a puestos de trabajos registrados			
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,60%	0,55%	7,00%
Industria manufacturera	28,02%	11,83%	21,52%
Servicios	47,19%	66,44%	43,28%
Comercio	18,16%	14,11%	19,73%
Construcción, electricidad, gas y agua	5,90%	6,50%	7,89%

Fuente: Elaboración propia en base a OEDE.

³ En este caso se agregan los puestos informales según las tasas de informalidad promedio desde 2019 a 2022. Para la CABA se observa una tasa promedio del 21% de informalidad (https://www.datos.gob.ar/dataset/obras-actividad-economica-empleo-pobreza---mercado-trabajo/archivo/obras_13.12). Para el caso del interior pampeano se tomó el promedio ponderado por los puestos formales de las tasas de informalidad de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos para el período indicado con la misma fuente (35,5%). Para el caso del conurbano bonaerense se tomó el cálculo realizado por <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=20504> (37%).

En tercer lugar, los distintos subespacios presentan diferencias relevantes en lo que refiere a la contribución a las exportaciones. Como puede verse en la tabla 3, el interior pampeano contribuyó en promedio entre 2020 y 2023 con el 55,4% de las exportaciones nacionales mientras el conurbano bonaerense lo hizo con el 18,9% de las mismas. Finalmente, la Ciudad de Buenos Aires, prácticamente no contribuye a las exportaciones anuales argentinas. Vale la pena mencionar que para el mismo período (promedio 20-23) los complejos exportadores oleaginosos, cerealero, bovino y avícola representaron el 54,7%⁴ de las exportaciones nacionales, un valor que probablemente se superpone en buena medida con las exportaciones del interior pampeano. En consecuencia, puede observarse una marcada asimetría en el plano externo siendo el interior pampeano el principal proveedor de divisas de la economía nacional mientras que la Ciudad de Buenos Aires, el principal consumidor neto de las mismas.

TABLA 3

Origen de las exportaciones en el marco de la centralidad compuesta

	Promedio 2020-2023 en millones de dólares	Participación en el total nacional	Participación en el espacio central
Interior Pampeano	39.916	55,4%	74,2%
Conurbano bonaerense	13.601	18,9%	25,3%
CABA	303	0,4%	0,6%
Total espacio central	53.820	74,7%	
Total nacional	72.013		

Fuente: elaboración propia en base a <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79>. Las exportaciones del interior pampeano se estiman como la suma de las exportaciones de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos y las de la provincia de Buenos Aires correspondientes a las Manufacturas de Origen Agropecuario.

⁴ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>

Finalmente, la distribución en la contribución a las exportaciones contrasta con la distribución del valor agregado per cápita entre los territorios analizados. Como puede verse en la tabla 4, en la CABA las remuneraciones en los puestos registrados son más elevadas (particularmente en el sector servicios) que en el resto del espacio central. En promedio, superan en un 38,5% a las del interior pampeano (territorio que se toma como referencia), mientras en el conurbano las remuneraciones superan en un 10% al interior pampeano.

Esto contrasta con los indicadores de valor agregado por trabajador que, en este caso, se calculan considerando las estimaciones de los puestos de trabajo no registrados. En este indicador la CABA se encuentra un 3,3% por debajo del interior pampeano, mientras que el conurbano se encuentra casi un 10,3% por debajo de esta región tomada como referencia. Dado que el valor agregado se define como la suma de la masa salarial y de los excedentes brutos de explotación, ello significa que necesariamente en el interior pampeano el excedente bruto por puesto de trabajo es significativamente mayor que en el resto de los espacios de la centralidad compuesta. Haciendo una estimación aproximada se pueden tener una idea de la magnitud de esta diferencia. Tomando la masa salarial anual calculada con los puestos de trabajo registrados y las remuneraciones publicadas por el OEDE (expresadas en valores constantes de 2004), y restando ese monto al valor agregado calculado por CEPAL⁵ para cada una de las provincias argentinas a valores constantes de 2004. Dada las dificultades que existen en relación con la nominalidad de los datos puede prescindirse de ello y tomar sólo las relaciones entre los territorios del espacio central. Debe tenerse en cuenta que aquí se supone, a modo de simplificación, que las diferencias salariales entre las regiones no cambian en los puestos registrados y no registrados. De este modo, pudo establecer una aproximación a las diferencias entre regiones en el excedente producido por puesto de trabajo.

Como puede verse, el interior pampeano, mientras aporta el 45% de los puestos de trabajo, aporta un 51% de los excedentes, lo que contrasta con una realidad inversa en la CABA, pues allí 28% de los puestos de trabajo producen el 23% de los excedentes brutos de explotación. De este modo, la ratio excedente por trabajador estimada llega a ser en la CABA un 27,4% menor que en el interior pampeano, mientras en el conurbano bonaerense es un 16,2% más bajo que en este espacio tomado como referencia.

⁵ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>

TABLA 4
Distribución de los puestos de trabajo, salario promedio
y excedente bruto de explotación

	Subsistemas		
	Conurbano bonaerense	CABA	Interior Pampeano
Índice de remuneración salarial en base al promedio de enero a julio de 2022 (interior pampeano como base de comparación).	110,6	138,5	100
Índice del valor agregado por puesto de trabajo (en pesos a precios de 2004 y corregido por informalidad)	89,7	96,7	100
Contribución a la generación del excedente bruto de explotación del espacio central. Promedio 2015-2021 (ibid.)	25,1%	23,4%	51,4%
Índice de excedente por habitante (población 2022) (ibid.)	70,4	228,6	100
Índice de excedente por puesto de trabajo (corregido por informalidad)	83,8	72,6	100

Estimaciones propias en base a: CEPAL, para valor agregado <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>, OEDE para remuneraciones y puestos de trabajo <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/empleo-y-dinamica-empresarial/estadisticas-e-indicadores>, e INDEC-CENSO 2022 para datos poblacionales.

Incluso merece hacerse una última distinción pues, si bien en la CABA los excedentes por trabajador son significativamente bajos, si se los mide por habitantes más que duplican los valores de referencia del espacio pampeano. Esta acumulación territorial de excedentes extraordinaria se produce por el exceso de trabajadores que, fundamentalmente en el sector servicios, se trasladan para trabajar en la ciudad portuaria. Una acumulación de infraestructura suficiente para sostener esta actividad funciona además como una causalidad acumulativa intensificando este polo atractor de recursos.

TABLA 5

Síntesis de los rasgos principales de los subespacios de la centralidad compuesta

	Estructura urbana	Especialización productiva	Contribución al comercio	Salarios promedios	Excedente bruto de explotación
Interior Pampeano	Enjambre de ciudades	Agropecuario y sistemas industriales	Principal aportante de divisas	Relativamente bajos	Relativamente altos
Conurbano	Mancha urbana con rasgos del subdesarrollo	Predominio de la industria manufactura	Aporte relativo de divisas	Salarios un 10% superiores al interior pampeano	Excedentes proporcionales al peso de los puestos de trabajo
CABA	Metrópoli que recibe masiva y diariamente fuerza de trabajo del conurbano.	Predominio de los servicios.	No aporta cantidades relevantes de divisas consumidor neto.	Salarios muy superiores a la media.	Excedentes muy bajos por trabajador, pero muy elevados en relación con el espacio urbano.

Las características resumidas en la tabla 5, manifiestan ciertos rasgos estructurales que definen la disputa por las divisas internacionales como una forma de definir el producto social excedentario en un país periférico. Por una parte, la extraordinaria asimetría que implica la diferencia en la contribución al saldo exportable y el valor agregado apropiado por la Ciudad de Buenos Aires, en particular vía salarios en el sector servicios, junto con una alta concentración de actividades (y utilización de fuerza laboral que viaja desde el conurbano) que eleva los excedentes radicados en la urbe. En segundo lugar, la observación de salarios promedios particularmente bajos en el interior pampeano, junto con una particularmente alta tasa de explotación, dan cuenta de un proceso de sobre explotación precisamente en el lugar en donde la divisa internacional se produce. Esto constituye, *a priori*, un hecho paradójico que evidentemente deja entrever tensiones relevantes en la puja directa o indirecta por el producto social expresado en divisas.

4. La estructura regional y los mecanismos de regulación de la puja por la divisa

Debe tenerse en cuenta aquí que el valor agregado se define por la agregación de los ingresos de los factores de producción o clases sociales en un determinado territorio. Ello supone que, el valor agregado, mide los ingresos producidos en la moneda utilizada en el dicho espacio y pue-

den ser comparados con el valor de los bienes y servicios que pueden comprar. A colocar estos valores a precios constantes no se hace más que expresar el poder de compra de dichos ingresos sobre los bienes y servicios producidos en el espacio nacional (incorporados en la canasta del índice de precios). Pero también pueden ser comparados con otros precios relevantes de la economía, particular para una valorización financiera del flujo de ingresos que mide el valor agregado. En este caso, es el precio de la divisa internacional el que define la valorización medida con relación a este bien estructuralmente escaso para una economía periférica.

Mientras que la masa salarial se compara inicialmente con la cantidad de bienes y servicios que pueden comprar, el sobrante ahorrado tiende a ser evaluado en moneda fuerte, es decir, adquirir una valorización financiera en relación a la tasa de interés internacional. Algo similar ocurre con los excedentes de explotación, los cuales también tienen a la moneda fuerte como medida principal de su valorización, es decir, que se evalúan por los dólares (financieros) que los excedentes pueden comprar. Por lo tanto, los mecanismos que intervienen en la formación del precio de la divisa inciden sobre la valorización de los ingresos, ya sea salariales en la medida en que pueden formar ahorros, o los beneficios empresariales que pretenden evaluar financieramente el rendimiento de las inversiones, lo cual, a su vez, tiene un correlato de carácter regional en función de las diferencias que se sintetizaron previamente.

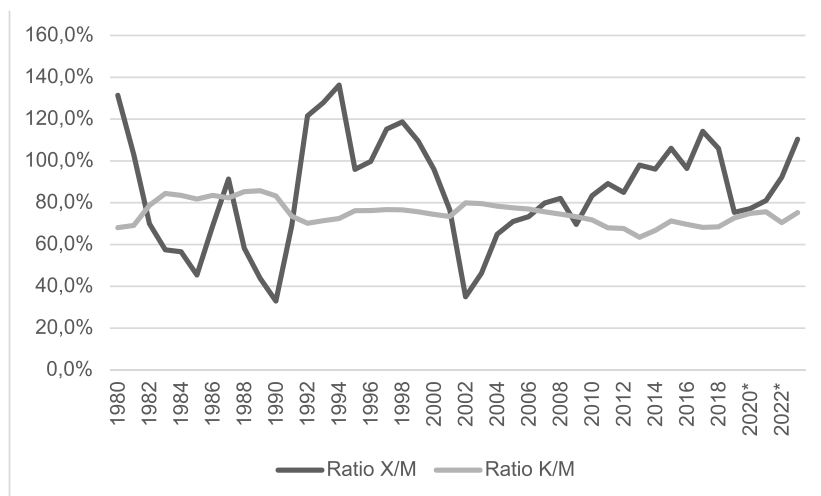
En este sentido se pueden distinguir tres grandes mecanismos que inciden en la valorización de este bien escaso cuya distribución provoca las asimetrías observadas. Por un lado, el mercado de cambios desdoblado en un tipo comercial y otro financiero, en segundo lugar, la existencia de impuestos a las exportaciones como mecanismos de captación de rentas de la exportación y, en tercer lugar, los ciclos de endeudamiento externo y apreciación cambiaria de corto plazo. Cada uno de estos mecanismos inciden en la valorización de la divisa y motivan transferencias de rentas y comportamientos económicos que permiten contextualizar y dar significado a las asimetrías observadas. En torno a ellos, finalmente, se desarrollan tensiones distributivas que, como se intentará mostrar, contribuyen a comprender particularidades del capitalismo argentino, como, por ejemplo, la variabilidad nominal cambiaria y la acumulación de divisas atesoradas bajo la forma de billetes y monedas.

El primer mecanismo se basa en la existencia de un tipo de cambio comercial regulado por el BCRA, más barato, y otro financiero, más caro. Ello puede ser interpretado como un mecanismo de transferencia desde los exportadores a los importadores, en la medida en que estos

últimos pueden comprar más dólares con menos pesos (tipo comercial), mientras que los exportadores, primero, reciben el tipo comercial (menos pesos por dólar) y luego valorizan sus excedentes con el dólar financiero (más caro), que es al que efectivamente pueden acceder. Debe tenerse en cuenta que las divisas derivadas de la exportación, luego de la recuperación del nivel de actividad post crisis de 2001 se han destinado fundamentalmente a financiar importaciones. Esta ratio (exportaciones/importaciones; X/M) se ha estabilizado en torno al 88,9%, si se toma el promedio entre 2005 y 2023, lo cual se ve trastocado en tiempos de crisis de endeudamiento externo lo cual se vincula directamente con el tercer mecanismo mencionado, como se verá más adelante. Por otra parte, del total importado cerca del 75% (en un promedio histórico desde 1980 hasta 2023), se debe a la compra de bienes de capital, insumos y piezas para la producción interna (fundamentalmente industrial) que denominamos ratio K/M. Este indicador tiene un comportamiento de largo plazo estable tal y como puede observarse en el gráfico 2 donde se incorpora además la ratio X/M.

GRÁFICO 2

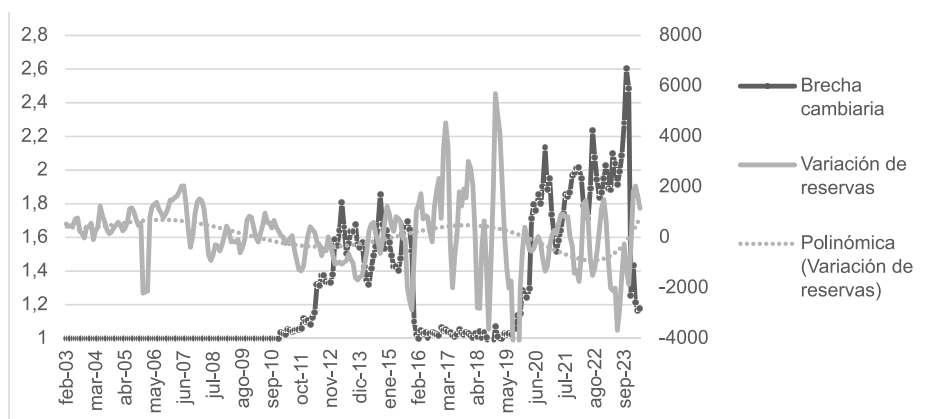
Ratio exportación/importación (X/M) e importación de bienes de capital, insumos y piezas sobre importaciones totales (K/M)



Fuente: elaboración propia en base a Intercambio comercial argentino, INDEC, disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40> los asteriscos indican que se trata de valores provisorios.

La transferencia cambiaria impacta particularmente en el sector industrial mejorando la valorización de sus excedentes, pero impacta de un modo general en el poder de compra de la masa salarial, dado que ello supone una baja en el precio relativo de los productos industriales y un salario real interno más alto. Las regiones beneficiadas, más que proporcionalmente, son las que concentran masa salarial y empleo industrial, en particular el AMBA en función de los datos vistos previamente. Dicho mecanismo puede ganar o perder importancia dependiendo de la escasez relativa de la divisa, es decir, cuando hay mucha demanda de importaciones en relación con la oferta. En tiempos de abundancia de divisas en función, por ejemplo, de términos de intercambio crecientes, el desdoblamiento del tipo de cambio no es operativo. O a la inversa, pierde operatividad si hay una recesión lo suficientemente profunda como para reducir la demanda de divisas por debajo de la oferta proveniente de las exportaciones neta de los compromisos externos. En tiempos de tensión, como por ejemplo con la caída de los términos de intercambio en torno a 2012, el desdoblamiento se incorpora a fin de mantener el nivel de actividad a costa de las transferencias de exportadores a importadores.

GRÁFICO 3
Evolución de la brecha cambiaria y la variación
de reservas internacionales



Fuente: elaboración propia en base a BCRA para tipo de cambio comercial u oficial y variación de reservas e es.investing.com para tipo de cambio libre o financiero.

Como puede verse en el Gráfico 3 la diferencia entre el tipo de cambio financiero y el tipo comercial (denominada brecha) está asociada a la tendencia que sigue la variación de reservas internacionales. Esto último puede ser considerado un indicador proxi de las tensiones en el mercado cambiario, es decir, que la variación refleja las intervenciones estatales de venta cuando existen presiones por el lado de la demanda o de compra por el lado de la oferta.

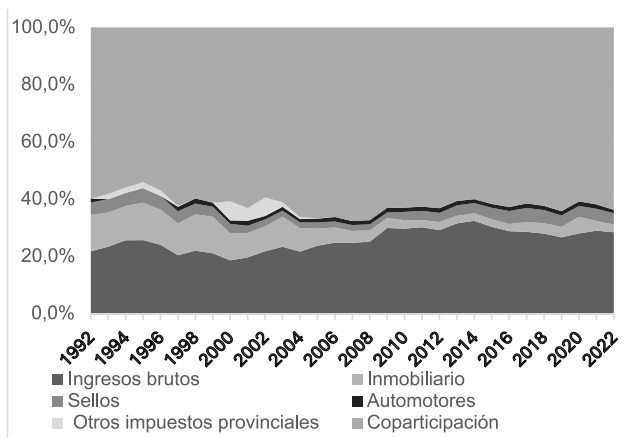
El segundo mecanismo es el de las retenciones a las exportaciones. En este caso, se trata de un tributo cuya finalidad inicial es la de introducir una diferencia porcentual entre el precio internacional de los alimentos y el vigente al interior del país. Esta diferencia permite abaratar los alimentos y mejorar el poder de compra de la masa salarial. Sin embargo, el impuesto también supone una transferencia de rentas entre regiones, en la medida en que el poder de compra sustraído queda en manos del Estado Nacional y se distribuye entre las unidades territoriales con independencia de la contribución al saldo exportable.

En el caso de Argentina, los derechos de exportación llegan a tener un peso significativo en la recaudación nacional, en particular en tiempos de crisis cuando el resto de la recaudación cae. En 2019, por ejemplo, el este impuesto representó el 10% de la recaudación nacional de la Dirección General de Impuesto y de Aduanas⁶. Este impuesto contribuye a compensar la baja participación en la estructura tributaria de los impuestos a los ingresos, algo frecuente en los países subdesarrollados. En otros casos como, por ejemplo, Brasil, esta falta se compensa con impuestos sobre el valor agregado en su mayor parte, sin embargo, en Argentina los impuestos sobre el comercio exterior tienen un peso significativo en la estructura de la recaudación.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019-diciembre.xls> (consultado 15 mayo de 2024).

GRÁFICO 4

Composición de los principales recursos tributarios provinciales más coparticipación federal. Córdoba.

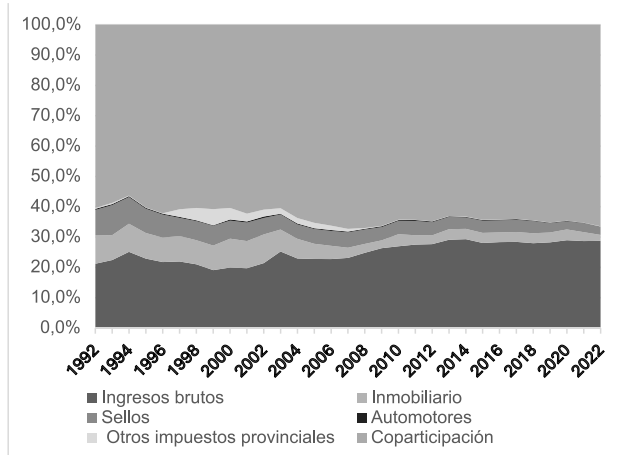


Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.bcsf.com.ar/ces/base-datos/preview/10/finanzas-publicas-24-jurisdicciones-provincias-y-caba-mayor-desagregacion>.

Por lo tanto, las retenciones a las exportaciones no sólo inciden en el precio relativo de los alimentos, sino que además acaban funcionando como un impuesto sobre la renta de la tierra, que entra en tensión o competencia con el impuesto inmobiliario cuya base imponible es similar y es un impuesto provincial que ha perdido terreno precisamente con el crecimiento post 2001. Esto puede verse, por ejemplo, en la composición de la recaudación tributaria de dos de las principales provincias exportadoras de materias primas alimentarias: Córdoba y Santa Fe, reflejada en los Gráficos 4 y 5, respectivamente.

GRÁFICO 5

Composición de los principales recursos tributarios provinciales más coparticipación federal. Santa Fe



Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.bcsf.com.ar/ces/base-datos/preview/10/finanzas-publicas-24-jurisdicciones-provincias-y-caba-mayor-desagregacion>.

Estos dos mecanismos pueden ser considerados de forma conjunta sobre la base de una estimación que permita comparar sus magnitudes, al menos de forma aproximada. Esta estimación puede realizarse a partir de la diferencia entre el tipo de cambio de exportación $(e_c)(e_c)$ y el tipo de cambio financiero $(e_f)(e_f)$ promedio en cada año. Con estos dos tipos de cambio es posible aproximarse a la transferencia cambiaria sobre todo para tener una idea de los órdenes de magnitud que implican, más allá del porcentaje preciso. En este sentido, por ejemplo es posible tomar la diferencia entre el valor de las exportaciones evaluadas al tipo que reciben los exportadores⁷ frente a su valuación a un tipo de

⁷ Este valor puede cambiar en función de normativas específicas como ocurrió entre 2022 y 2023 con los dólares aplicados para las exportaciones agropecuarias. En este caso, para estos dos años, se decidió tomar el “dólar blend” de la última versión de la normativa en 2023 que fijaba el valor de dólar de exportación con el 75% del dólar oficial y el 25% del dólar contado con liquidación. Es importante considerar que estas normativas se aplicaron durante ventanas de tiempo específicas que no alcanzaron a la totalidad de las liquidaciones, por lo cual es posible que los valores reales difieran de esta estimación. No obstante, se trata de una medida útil que permite observar el peso de relativo aproximado de este tipo de transferencias.

cambio de referencia que, en este caso, se considerará promedio entre el tipo de cambio oficial y el contado con liquidación⁸, dividido por dicho promedio, tal y como se resumen en la expresión 1.

$$(1) \quad \text{Transf. cambiaria} = X * \frac{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c) - \varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} = X * \left(1 - \frac{\varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} \right)$$

$$(2) \quad \text{Incidencia Transf. cam.} = \left(1 - \frac{\varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} \right)$$

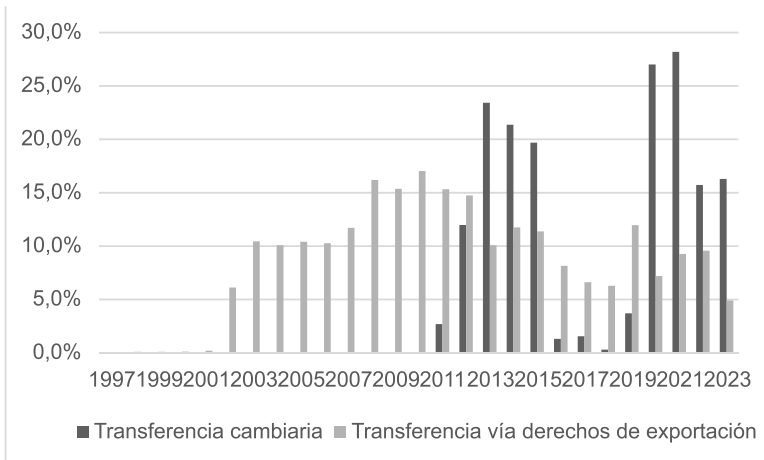
Por otra parte, es posible aproximarse a la transferencia vía derechos de exportación tomando la recaudación anual de dicho tributo y dividiéndola por el promedio de ambos tipos de cambio para obtener una medida comparable. Esto también puede expresarse como porcentaje de las exportaciones totales como una medida aproximada de su incidencia. Ambos indicadores se resumen en el gráfico 6.

Como puede verse, este indicador agregado ha llegado, en el año de máxima incidencia, a representar más del 40% del valor exportado. Por otra parte, también puede verse que no son mecanismos perennes, sino que están directamente relacionado con el diseño de la política macroeconómica en contextos externos específicos. Mientras que, una vez instaurado el mecanismo tributario, este tiene una participación más estable, la brecha cambiaria resulta más volátil y se relaciona estrechamente con los momentos de escasez relativa de divisas.

⁸ Se toma el promedio entre ambos tipos de cambio, dado que es poco probable que, en un mercado único se converja sin más hacia el tipo financiero. Si bien es imposible saber el tipo que prevalecería en dicho contexto el promedio entre ambos constituye sobre todo un valor de referencia aproximado.

GRÁFICO 6

Transferencias vía diferencia cambiaria y derechos de exportación como porcentaje de las exportaciones



Fuente: BCRA para el tipo de cambio oficial, <https://www.rava.com/perfil/DOLAR%20CCL> para el tipo de cambio financiero y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda para recaudación de derechos de exportación disponible en <https://www.economia.gob.ar/datos/>.

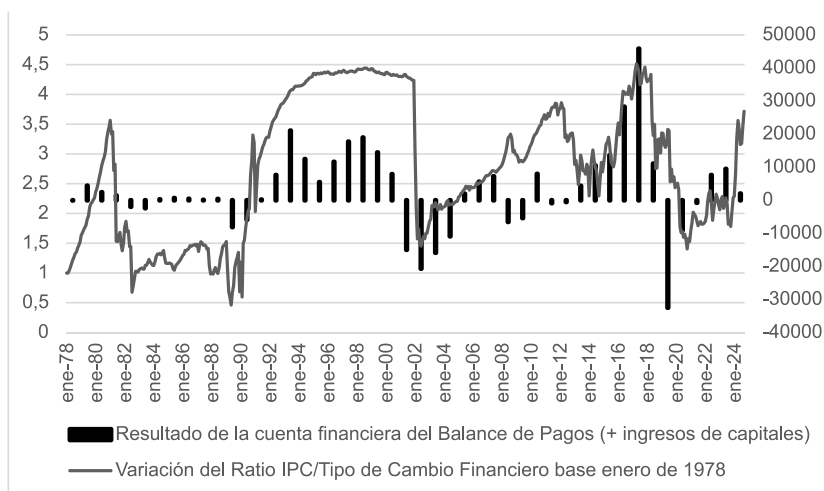
Como puede verse, estos mecanismos que impactan sobre la vía comercial de ingreso y egreso de divisas no pueden considerarse aisladamente y al margen los efectos producidos por la vía financiera los cuales completan el marco general en el que se desarrolla la tensión y puja por la divisa sobre la base de una determinada estructura territorial. En este marco debe introducirse el tercer mecanismo relevante de intervención en el mercado de divisas internacionales el cual puede ser definido por sus efectos, a saber, el desarrollo de ciclos bruscos de apreciación y depreciación cambiaria real. En términos generales, estas estrategias se basan en la generación repentina de abundancia de divisas que normalmente se producen por la vía del ingreso de capitales (o incluso vía la promesa de ingresos futuros), que normalmente acaban materializándose como deuda externa del sector público. Estos ciclos de apreciación-depreciación pueden variar en su forma y duración, pero siempre provocan una fase de apreciación cambiaria acelerada que provoca elevados rendimientos vía capitalización de los activos denominados en pesos (deuda

pública o privada) expresados en divisas. La fase descendente, se provoca cuando se agota la fuente de divisas o los agentes financieros perciben su agotamiento. Se produce en ese contexto una crisis devaluatoria y con frecuencia impago y reestructuración de la deuda (en dólares o incluso también en pesos como ocurrió en 2019). Estas devaluaciones súbitas llevan el peso argentino a una rápida depreciación que tuvo siempre un saldo negativo en relación con el punto de partida, lo que provoca, por un lado, inestabilidad y, por otro, pérdidas patrimoniales en moneda fuerte.

En el gráfico 7 se muestran estos ciclos mediante la evolución de la ratio entre el índice de precios al consumidor y el tipo de cambio financiero, tomando como mes base enero de 1978. Allí se puede ver cómo cada ciclo de apreciación acelerada tiene tres características estilizadas, está acompañado del ingreso de capitales, cada vez se requieren mayores volúmenes de ingresos de capitales para sostener la fase de apreciación y siempre la fase de depreciación se da con salida de capitales y devaluación repentina.

GRÁFICO 7

Evolución de los ciclos de apreciación/depreciación, basados en el ingreso/salida de capitales



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC e IPC 4 provincias para la serie del IPC, BCRA para el tipo de cambio oficial, <https://www.rava.com/perfil/DOLAR%20CCL> para el tipo de cambio financiero y FMI para los datos correspondiente al balance de pagos.

Este tipo de ciclos multiplican la tensión comercial por la divisa en Argentina y también producen efectos de carácter regional en relación con la estructura territorial de centralidad compuesta definida en este trabajo. En primer lugar, las fases de apreciación cambiaria transfieren ingresos al sector financiero y de altos ingresos que pueden acceder a formas de ahorro rentables o atesorar divisas a un precio muy bajo. Como contraparte, el mercado interno se debilita al menos por dos vías. Por una parte, la inversión financiera tiende a reemplazar a la inversión real y al consumo de bienes durables (automóviles y construcción privada) y, por otra parte, en la medida en que la entrada de capitales se detiene o revierte la recesión se generaliza como consecuencia de la falta de liquidez y caída de la demanda. Los sectores industriales y los trabajadores de ingresos medios y bajos sufren esta contracción y liberan con la baja del consumo y de las importaciones consecuentes divisas para el sector financiero y el ahorro de los altos ingresos. El espacio del conurbano bonaerense y en general los trabajos industriales de los grandes aglomerados urbanos son aquellos particularmente afectados por estos ciclos. Pero también el interior pampeano sufre sus efectos. La fase de apreciación elimina la ventaja cambiaria de los sectores exportadores encareciendo su consumo, el trabajo a contratar y los insumos comprados localmente. Los productores de las zonas de menor fertilidad o de menor tamaño, pierden rentabilidad y ello puede provocar la venta de tierras y la desarticulación de la trama social local que caracteriza al enjambre de ciudades del interior pampeano.

Finalmente, en las fases de depreciación se producen caídas súbitas de los salarios que llevan la actividad a niveles aún más bajos lo que permite liberar grandes cantidades de importaciones para solventar la salida de capitales. El sector financiero multiplica así sus ingresos aprovechando la baratura de la economía devaluada y el costo ahora recae fundamentalmente sobre la actividad interna, fundamentalmente industrial. Los sectores exportadores, por el contrario, recuperan ingresos a los precios devaluados de la economía nacional. Pero, sin embargo, dichas devaluaciones suelen venir acompañadas de incrementos en los derechos de exportación o incluso desdoblamientos del tipo de cambio que limitan esa recuperación.

La recurrencia de este tipo de ciclos de apreciación depreciación tiene una consecuencia adicional que se manifiesta en la formación de un flujo permanente de compra de moneda extranjera con motivo de cobertura. En tiempos normales, éste se ubica en torno al 10% de las exportaciones, lo que agrega presión sobre el mercado de divisas con

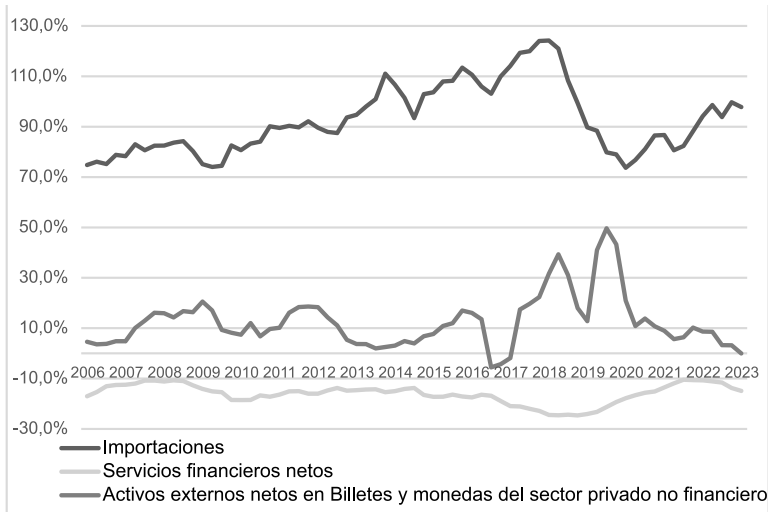
finés improductivos ya que estos activos quedan congelados en la forma de billetes y monedas. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 8, en momentos de crisis, la demanda de dólares para atesoramiento y cobertura pueden llegar a representar más del 50% de las exportaciones, como fue en el caso de la devaluación de 2018 y 2019.

A fin de tomar dimensión de este flujo de recursos que drenan hacia el atesoramiento por cobertura, debe considerarse que la Argentina ha acumulado, al primer trimestre de 2024⁹, un total de 448.184 millones de dólares en activos externos contra un pasivo valuado en 358.245 millones de dólares. Sin embargo, la composición de ambas magnitudes resulta relevante, pues mientras el 57,5% de los activos son billetes y monedas de cobertura (millones U\$S 257.857), que no rinden interés, los pasivos se componen principalmente por inversiones extranjeras directas y en cartera (45,9%, millones U\$S 164.509) y deuda pública (32,9%, millones U\$S 117.775) que sí rinden interés incluso por encima de la tasa de interés internacional de referencia. Por lo tanto, ello supone un flujo de salida adicional de divisas destinada al pago diferencial de intereses entre aquellos recibidos por los activos y los pagados por los pasivos que agrega tensiones al mercado de divisas. Ello se refleja en el gráfico 8 en una estimación de los servicios financieros netos medidos por el resultado de la cuenta de Ingreso Primario del balance de pagos como porcentaje de las exportaciones realizadas. Como puede verse la salida permanente de divisas por este concepto ronda el 15% de las exportaciones y, en tiempos de crisis de deuda, ha llegado a representar el 25% de las exportaciones.

Como puede verse, la puja por la divisa en el capitalismo argentino no sólo alcanza elevados niveles de estrés, sino que además la estructura regional constituye uno de los planos principales que da fundamento a dichas tensiones. Luego, los mecanismos que existen para regularlas o administrarlas, parecen tender a reforzarlas más que a darles un cauce estructural y funcional a la acumulación de capital en el espacio nacional. Si se tomar como referencia la necesidad de una contribución más pareja al saldo exportable y la distribución más equitativa de sus beneficios, es posible ver el contraste en el funcionamiento de estos mecanismos que transfieren recursos sin condiciones, bajo formas unilaterales que no se apoyan en criterios territoriales de gestión y sin un sentido estratégico que incorpore una senda de crecimiento y mejora en la calidad de vida de todos los territorios de la nación.

⁹ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/bal_06_24132E2F9D14.pdf

GRÁFICO 8
Fuentes seleccionadas de demanda de divisas



Fuente: elaboración propia en base a FMI, estadísticas del balance de pagos.

5. A modo de conclusión: el federalismo económico en argentina

En el desarrollo del trabajo se intentó mostrar que existe una relación estrecha entre la estructura regional que caracteriza al espacio nacional argentino y los mecanismos que regulan la puja por los excedentes en divisa internacional. Estos mecanismos, por su parte, constituyen un sistema de gobernanza económica que regulan la orientación de dichos excedentes tal que permiten la reproducción del sistema económico en su conjunto y en particular de la dinámica al interior de su centralidad compuesta. Esta dinámica, por su parte, se desarrolla sobre la base de tensiones y contradicciones que no alcanzan un grado suficiente de resolución y conducen a una inestabilidad intrínseca que se traduce en una inestabilidad macroeconómica persistente.

Las asimetrías y la diferenciación socioeconómica entre estas regiones no sólo no pueden moderarse, sino que parecen agudizarse, mientras que las complementariedades y las relaciones funcionales entre sí debilitarse. La formación de excedentes en el interior pampeano y su absorción en la dialéctica entre el conurbano bonaerense y la CABA, no

logra proyectar a futuro un uso estratégico de los excedentes que redunde en un incremento generalizado de la riqueza y la calidad de vida, por lo que se prioriza el corto plazo y la capacidad de cada espacio de apropiarse de estos recursos. En consecuencia, los mecanismos de gobernanza no son capaces de integrar allí los intereses de los grupos sociales que componen la centralidad del espacio nacional y construir una síntesis robusta con una temporalidad mayor.

Puesto de otro modo, la puja por la divisa internacional constituye unas de las principales tensiones en torno a las cuales orbita el capitalismo argentino. La dificultad para establecer mecanismos de gobernanza estables ante las diferentes demandas de sectores, grupos y regiones genera descontentos acumulativos, contribuyen a explicar algunos rasgos estilizados del capitalismo argentino. La persistencia de un mercado de cambios desdoblado, la utilización de los impuestos al comercio exterior como una de las principales fuentes de recursos fiscales nacionales y, finalmente, la formación de activos externos en billetes y monedas y el desarrollo ciclos frecuentes e intensos de apreciación/devaluación cambiaria, son hechos estilizados que no se ven con frecuencia en la experiencia internacional.

Si esta interpretación es correcta entonces, en la medida en que el espacio nacional no logre estabilizar estas tensiones de base, la estabilidad macroeconómica y la canalización de los excedentes acumulados en la forma de inversión productiva continuará siendo, al menos, poco probable. En este marco, es posible preguntarse si el principio federalista puede ser una guía para la introducción de reformas orientadas en este sentido buscando revertir una situación estructural adversa. En particular, si se asume que el federalismo se basa en el reconocimiento de que la nación es la vez, simultánea y necesariamente, unidad y diferencia, una nación indivisible pero compuesta por territorios preexistentes (no cronológica sino existencialmente) entonces, estos mecanismos, tal y como funcionan, tal y como están diseñados, no responden al principio federalista. El sistema cambiario/monetario, la organización de los impuestos al comercio exterior, las políticas de endeudamiento externo, es decir, las instituciones económicas fundamentales de la nación, no contemplan formal ni materialmente la *voz* (en el sentido de Hirschman, 1977) de las Provincias. Esto, como se intentó mostrar en este trabajo, se produce en relación con las tensiones que deben regularse entre las regiones que componen la centralidad del espacio nacional, de modo que, difícilmente, las provincias restantes con capacidades económicas sensiblemente menores, pueda suplir esta falta.

Incluso, a modo de cierre, podría observarse que no se trata estrictamente de un problema de redistribución de recursos sino de reconocimiento (tomando intencionalmente la expresión con la que titulan su ensayo Nancy Fraser y Axel Honneth, 2006), es decir, de integración de las entidades territoriales como componentes de la unidad nacional a la que, a la vez, se someten. Esta integración no sólo supone el reconocimiento de sus intereses materiales sino también el desarrollo de un modo social de existencia que, como se vio previamente, tiene orientaciones diferentes en cada caso, según la estructura urbana, demográfica, socioeconómica, geográfica, etc.

Quizá el ejemplo más emblemático de esta particular organización federal de las instituciones económicas sea el *Sistema de la Reserva Federal*, de los Estados Unidos que combina, en su complejidad institucional, centralidad y representación. La FED, como lo indica su denominación, no es una unidad de decisión indiferenciada, sino un sistema compuesto por 12 bancos regionales distribuidos, no sin conflictos y tensiones históricas, en distintos Estados de la unión, integrando en sus directorios la representación de los sectores financieros, industriales y comerciales de cada región.

Este ejemplo contrasta con la unilateralidad de las instituciones económicas en Argentina, que se organizan formal y materialmente dando la espalda a la Provincias como entidades políticas preexistentes. El AMBA, y en particular la CABA, es el espacio que da contenido a las instituciones económicas que deben administrar tensiones que, sin embargo, se definen por su base o estructura regional. Es posible preguntarse si Argentina, que tiene entre su acervo histórico cultural los valores políticos del federalismo americano, puede avanzar en reformas que federalicen sus instituciones de gobernanza económica. Este tipo de cambios podrían ser la diagonal necesaria para afrontar los problemas vistos en este trabajo, permitiendo su reorientación a fin de establecer un sistema central más consistente, estable y con proyección estratégica para el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., y Villafañe, S. (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina. Aportes para el debate*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arévalo, C., y Paz, J. (2015). Pobreza en la Argentina. Privaciones múltiples y asimetrías regionales. *Documentos de Trabajo*, 15. CEPAL.
- Bazza, A., y Rezzoagli, L. C. (2012). Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina. *Revista Via Iuris*, 13, 61-71.
- Cao, H., y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)*, 32(95), 95-111.
- Cortés Conde, R., y López de Nisvovich, N. (1972). “El desarrollo agrícola en el proceso de urbanización (Funciones de producción, patrones de poblamiento y urbanización)”. En R. Avalos de Matos y R. Rogger (Eds.), *Actas y memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas* (Vol. 2) (pp. 99-114). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Di Filippo, A. (1976). *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T., y Arqueros Mejica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. *El Gran Buenos Aires*, 1, 73-102.
- Diamand, M., y Crovetto, N. (1988). *La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.
- Dvoskin, A., y Feldman, G. D. (2015). *Política cambiaria, distribución del ingreso y estructura productiva*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39987>
- Ferrer, A. (2022). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Figueras, A. J., Cristina, D., Blanco, V., Iturralde, I., y Luis Capello, M. (2014). Un aporte al debate sobre la convergencia en argentina: la importancia de los cambios estructurales. *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 287-316. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2014.6.2.4>
- Fraser, N., y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?: Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata y Fundación Paideia.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ignacio-González, F. A., y Santos, M. E. (2020). Pobreza multidimensional urbana en Argentina. ¿Reducción de las disparidades entre el Norte Grande Argentino y Centro-Cuyo-Sur? (2003-2016). *Cuadernos de Economía*, 39(81), 795-822.

- Libman, E., Ianni, J. M., y Zack, G. (2023). *Argentina bimonetaria: Cómo salvar al peso sin morir en el intento*. Buenos Aires: Fundar.
- Longhi, F., Bolsi, A., Paolasso, P., Velázquez, G., y Celemín, J. P. (2013). Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Población*, 7(12), 99-131. <https://doi.org/10.31406/relap2013.v7.i1.n12.4>
- Mazorra, X., Filippo, A., y Schleser, D. (2005). *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: Estudio de tres casos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mongan, J. C. (2005). Indicadores de Desarrollo Regional en Argentina: Una Revisión de la Clasificación Tradicional. *Panorama Socioeconómico*, 31, 32-45.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, A. (2020). Las disparidades entre los sistemas regionales de innovación en Argentina durante el periodo 2003-2013. *Economía, sociedad y territorio*, 20(62), 781-816.
- Porto, A. (1995). Indicadores de desarrollo regional en la Argentina. Más de dos décadas después. En A. Porto (Ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. (pp. 25-40). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en Latinoamérica*. ILPES-CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33872>
- Rapetti, M. (2019). *Conflicto distributivo y crecimiento en Argentina*. Buenos Aires: CENDES.
- Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal: Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 17, 113-131.
- Rofinan, A. (1972). La influencia del proceso histórico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes regionales y urbanas actuales. En *Actas y memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas* (Vol. 2) (pp. 133-156). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rofinan, A. B., y Romero, L. A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Théret, B., y Murillo S., L. (2004). Del principio federal a una tipología de las federaciones: Algunas propuestas. *Foro Internacional*, 44(1), 29-65.
- Thirlwall, A. P. (1983). Foreign trade elasticities in centre-periphery models of growth and development. *BNL Quarterly Review*, 36(146), 249-261.
- Thirlwall, A. P. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico: Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México: Fondo de cultura económica.
- Trucco, I., Rodríguez, L., y Weidmann, G. (2021). Fuga de capitales en contexto: Aproximación a la especificidad argentina. *Realidad económica*, 51(339), Article 339.

- Vaca, J. (2003). Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino. *Territorios*, 10-11, 111-125.
- Velázquez, G. A. (2019). Geografía y cambios en la calidad de vida de los argentinos: una perspectiva territorial a la luz del siglo XXI. *Punto Sur*, (1), 104-121.
- Vernengo, M. (2015). Una lectura crítica de la crítica al modelo de Thirlwall. *Investigación económica*, 74(292), 67-80.
- Vernengo, M. (2020). Una nota sobre los bancos centrales en el centro y en la periferia: Estancamiento secular y restricción externa. *Problemas del desarrollo*, 51(202), 45-62



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387180968006>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

IGNACIO TOMÁS TRUCCO, MARÍA VALENTINA LOCHER

**Estructura regional y federalismo económico en
Argentina**

Regional Structure and Economic Federalism in Argentina

Revista SAAP

vol. 18, núm. 2, p. 319 - 355, 2024

Sociedad Argentina de Análisis Político,

ISSN: 1666-7883

ISSN-E: 1853-1970

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a4>