Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política
Tesina de Grado

LA RESTRICCIÓN EXTERNA COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.

Un análisis de las implicancias del Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones.

Autora: Florentina Martoccia
florentinamartoccia1@gmail.com
Director: Facundo De Tomasi

Rosario, 20 de julio de 2026.

Agradecimientos

A mi familia, en especial a mis papás, por la confianza ciega y la inmensa libertad.

A mis amigas, por ser una fuente interminable de compañía, diversión y cariño.

A mis compañeros de la carrera, por hacer de esta etapa una que voy a recordar siempre con enorme alegría.

A mis docentes de la FcPolit, pero sobre todo a Facundo, por acompañar con calidez, paciencia y vocación este último tramo.

A la Universidad Pública, y sobre todo a la UNR, por ser el lugar por excelencia desde la cual se puede pensar en una Argentina para todos.

ÍNDICE

RESUMEN 4
PALABRAS CLAVE 4
Introducción 5
1. Sobre la restricción externa: una primera aproximación al concepto. 11
    1.1. El surgimiento y la evolución de la restricción externa en Argentina. 15
    1.2 Los distintos “tipos” de restricción externa. 26
2. Los regímenes de inversión 30
3. Régimen de Incentivos a las grandes inversiones 39
4. Conclusión 53
Referencias 59

RESUMEN

El presente trabajo analiza las implicancias del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) en la restricción externa argentina. Se sostiene que dicha política fue diseñada y ejecutada como expresión de una estrategia de inserción económica que tensiona estructuralmente con los límites impuestos por la restricción externa en Argentina. La hipótesis rectora sostiene que el RIGI no constituye una respuesta efectiva a la restricción externa, sino que reproduce y profundiza sus condicionantes estructurales al priorizar la extracción de divisas por sobre la integración productiva y el desarrollo de encadenamientos internos. A partir de un análisis político-económico de los fundamentos del régimen, sus principales beneficiarios sectoriales y su relación con la balanza de pagos, se argumenta que el RIGI consolida una modalidad de inserción internacional de tipo exportadora-extractiva que históricamente ha demostrado ser insuficiente para resolver la escasez crónica de divisas.

PALABRAS CLAVE

Restricción externa - Estructura productiva - Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones - Desarrollo

Introducción

> *"La economía es un método de auscultación de los pueblos. Ella nos da palabras específicas, experiencias anteriores resumidas, normas de orientación y procedimientos para palpar los órganos de esa entidad viva que se llama sociedad humana"* (Scalabrini Ortiz, "Política Británica en el Río de la Plata")

Tratar temas relacionados a la economía en disciplinas que se encargan del análisis de la sociedad, como la ciencia política es, en última instancia, dar las discusiones acerca del pasado, el presente y el futuro de nuestros pueblos. La economía, entonces, no es una disciplina abocada únicamente a los detalles técnicos de la producción sino también de la forma en la cual se dan las relaciones sociales en los procesos productivos y cómo esto repercute en la evolución de la acumulación de distintos actores sociales (Santarcángelo y Míguez, 2009). En el caso argentino, las políticas económicas han estado históricamente atravesadas por "grandes problemas" que, más allá del paso del tiempo, persisten como ejes centrales del debate. Ya sea por dificultades en su diagnóstico, por las restricciones del tiempo político en contextos de urgencia o por la carencia de herramientas adecuadas, la discusión en torno a su resolución continúa abierta.

Las políticas económicas y el modelo de desarrollo de un país no constituyen un ámbito exclusivo de disciplinas con pretensiones de objetividad, sino al contrario: son decisiones claras, llevadas adelante por el poder político y el económico que cristalizan, en última instancia, un modelo de país. En el caso de este trabajo, hemos buscado abordar el caso del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (en adelante RIGI) ya que consideramos, constituye un ejemplo paradigmático de la capacidad que puede tener un Estado nacional para favorecer ciertos sectores concentrados, condicionando así, la estructura productiva del país. Para hacerlo, analizaremos puntualmente sus implicancias en una problemática que consideramos estructural y estructurante para la economía argentina: la restricción externa. Ya que nos permite evidenciar la orientación asignada a la proyección de la matriz económica - productiva nacional, y junto con ello, el modelo de desarrollo argentino. Es decir, a la determinación de qué, cómo y para quién se produce la riqueza en la sociedad.

Desde nuestra perspectiva, la restricción externa es uno de los problemas fundamentales en la economía argentina. No se trata de una preocupación teórica marginal ni de un diagnóstico novedoso. No solo es una problemática candente y continua en nuestra historia, sino también, una cuestión anclada en las preocupaciones de América Latina en su conjunto. Ya en contextos donde surgieron el estructuralismo latinoamericano impulsado por la CEPAL y de la teoría de la Dependencia, la falta recurrente de divisas (principalmente dólares) representaba un problema al cual estas corrientes comprendieron y realizaron aportes (Schorr; et al., 2024). En sus distintas formulaciones, estas corrientes identificaron que la escasez recurrente de divisas y el deterioro de los términos del intercambio limitaban la industrialización, consolidaban la subordinación financiera y obligaban a estrategias de crecimiento intermitentes, sujetas a ciclos de endeudamiento, ajuste y crisis.

La economía argentina, con una historia atravesada por intentos de industrialización, reorientaciones regresivas, aperturas financieras y reversiones abruptas, dio muestras claras de cómo la disponibilidad de dólares condiciona el nivel de actividad, la inversión, el empleo y, en última instancia, la estabilidad democrática. El problema de la restricción externa, sin embargo, no permanece estático. Lo que inició como un problema únicamente por la necesidad de importar maquinaria e insumos para desarrollar la estructura productiva nacional, en la actualidad incluye dimensiones más complejas que se han acumulado a lo largo de décadas relacionados a la posibilidad de retener los dólares generados en el país. En este sentido, es posible identificar dos características de la economía argentina que resultan condicionantes para la problemática analizada y que serán utilizadas como ejes para el análisis del caso en la presente investigación. A saber, la heterogeneidad y el desequilibrio histórico de la estructura productiva y la fuga de dólares y la falta de reinversión de los mismos en la producción nacional.

Con el pasaje del modelo agroexportador al de industrialización sustitutiva de importaciones se produjo un proceso simultáneo de expansión industrial y de persistencia de un sector primario muy competitivo. El resultado fue un entramado productivo dual: por un lado, un sector agrícola que genera dólares, pero cuyo impacto en empleo y desarrollo tecnológico es acotado; por otro, un sector industrial que produce mayor valor agregado y empleo, pero cuya expansión aumenta la demanda de importaciones y, por ende, acentúa la necesidad de divisas. Scaletta (2017), por ejemplo, describe la estructura productiva argentina como heterogénea, Diamand (1972) como desequilibrada. Ambos diagnósticos señalan, en definitiva, que la restricción externa está íntimamente vinculada a lo que Argentina produce,

cómo lo produce y bajo qué reglas lo financia.

Luego de la financiarización de la economía impuesta por la última dictadura Cívico Militar y profundizada por gobiernos posteriores, se modificó el vínculo entre el sector productivo y el sector financiero, incrementó la orientación hacia la valorización financiera, generó nuevas formas de endeudamiento y facilitó flujos crecientes de fuga de capitales. Por lo tanto, al problema de cómo conseguimos más dólares para financiar la industria se le sumó el de: ¿cómo hacemos para retenerlos? En este punto se vuelven fundamentales la problemática de la fuga de divisas y el endeudamiento del Estado nacional.

En la actualidad, la economía argentina puede ser definida como bimonetaria, esto refiere a la coexistencia de la moneda nacional y una moneda extranjera, utilizando la primera solo para transacciones cotidianas. Teniendo en cuenta que las funciones del dinero son tres: unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor, cuando la moneda local pierde capacidad para cumplir alguna de estas funciones y los agentes económicos comienzan a reemplazar progresivamente por una divisa extranjera, especialmente como reserva de valor, se ve el carácter bimonetario de una economía (Libman et al., 2023). El problema radica en que la moneda que no emitimos es precisamente la más requerida para atesorar legal o ilegalmente, sustrayéndola del circuito de funcionamiento de la economía y formando activos en el exterior o, en menor medida, guardándolos “en el colchón”. Esa misma moneda es, además, la única que se puede utilizar para pagar las importaciones que el país necesita para producir, generar riqueza y trabajo bien remunerado (Fernández de Kirchner, 2024). Parte significativa de esos dólares se sustrae del circuito productivo: se fugan, se guardan “en el colchón” o constituyen activos en el exterior. Esa misma moneda es indispensable, además, para pagar importaciones esenciales para sostener la producción, la inversión y el empleo. El bimonetarismo refuerza, por tanto, la vulnerabilidad externa y estrecha el margen de maniobra del Estado.

Ahora bien, el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones, aprobado por el Congreso Nacional en 2024, emerge como una política de enorme relevancia. Propone un conjunto de incentivos orientados a atraer grandes inversiones, especialmente en sectores primarios y extractivos, bajo el supuesto de que estas actividades generarán nuevas exportaciones, dinamizarán la economía y mejorarán la inserción internacional del país. El mismo, se inscribe dentro de la Ley Bases, un paquete legislativo de más de 600 artículos que abarcó modificaciones en materia económica, administrativa, laboral, energética y fiscal,

entre otras, configurando una de las leyes más extensas y significativas de los últimos años en Argentina.

En este punto resulta necesario explicitar que la caracterización de la restricción externa como un problema constituye una definición teórico-política asumida por esta investigación y fundamentada a lo largo de los siguientes capítulos. La definición de la restricción externa como un problema estructural de la economía argentina se explica sobre todo por la larga data de las teorizaciones sobre el tema (como veremos en el capítulo 1) y, porque todos los gobiernos argentinos desde la Industrialización por Sustitución de Importaciones hasta la actualidad han legislado para resolverla (como veremos en el capítulo 2 y 3). Entonces, si bien el gobierno no propone explícitamente el RIGI como una política destinada a resolver esta problemática, incluso tiende a relativizar la gravedad de la misma, las disposiciones del régimen en materia de beneficios fiscales, estabilidad regulatoria y, sobre todo, libre disponibilidad de divisas, parecen estar destinada a atraer dólares.

El presente trabajo se inscribe en un enfoque metodológico cualitativo, estructurado en torno al análisis de políticas públicas y al análisis normativo y documental. En términos de Aguilar Villanueva (1992), el diseño de una política es la construcción de una arquitectura causal, un esquema de relaciones lógicas entre fines y medios, que se apoya en una teoría sobre las causas del problema y en una estimación de la capacidad de los instrumentos para transformarlo. Por lo tanto, lo que se busca analizar en el presente trabajo, además del documento de la ley, son los problemas identifica el oficialismo, las soluciones propone y el modelo de inserción internacional y acceso a divisas subyace al RIGI.

En este marco, el presente trabajo se concentra en el análisis del RIGI desde una perspectiva estrictamente documental, abordando el contenido de la normativa que lo instituye y regula (Ley Bases), así como sus disposiciones específicas y fundamentos formales. Asimismo, la estrategia metodológica adoptada es de carácter cualitativo, orientada a interpretar los supuestos, lógicas y relaciones causales subyacentes en el diseño del instrumento, descartando una medición cuantitativa de impacto en favor de un abordaje descriptivo y analítico-prospectivo. A través de la revisión de documentos oficiales y normativas, se indagará en la visión de desarrollo que promueve la política, contrastándola con una reconstrucción histórico-conceptual de la restricción externa, con el fin de proyectar de qué manera el régimen de inversiones podría agudizar este problema estructural argentino.

Es necesario aclarar que, al tratarse de un régimen creado recientemente y cuyo

proceso de implementación aún se encuentra en desarrollo, resulta imposible evaluar empíricamente sus efectos reales sobre la economía argentina y, en particular, sobre la restricción externa. Por ello, este trabajo no pretende medir resultados ya que excedería la evidencia disponible. En cambio, se centrará en el análisis del diseño articulado del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones en el marco de la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, atendiendo a la arquitectura normativa, los objetivos explícitos e implícitos, las expectativas expresadas por el gobierno y las lógicas de política económica que estructuran su diseño.

Para analizar el impacto del RIGI en el problema específico de la restricción externa, nos centraremos en dos características del mismo que, consideramos, constituyen las dos variables que aportan mayor claridad al análisis buscado: la libre disponibilidad de divisas a los inversores y la falta de obligación de generar encadenamiento productivo local. La primera de las variables analiza la posibilidad de fugar divisas y no generar obligación de reinversión nacional, lo cual profundiza la problemática de la falta de dólares de manera directa (sobre todo al analizar los cambios que sufrió el con la financiarización de la economía a nivel mundial). La segunda, se basa en la incapacidad de generar agregado de valor en la industria argentina. Este segundo punto se relaciona más con la visión tradicional de la restricción externa que se centra en comprender cómo hacemos para generar más dólares y dejar de depender de la importación de bienes, el RIGI tampoco busca solucionar este problema y fomentar un entramado productivo que genere desarrollo y redistribución a largo plazo.

A partir de estas consideraciones, el objetivo general del mismo será: Analizar las implicancias del diseño del Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI) sobre la restricción externa de divisas. Del mismo desprenden los siguientes objetivos específicos: 1) Caracterizar el fenómeno de la restricción externa en la Argentina desde la Industrialización por sustitución de importaciones hasta el Siglo XXI y su relación con la estructura productiva local. 2) Contrastar el diseño del RIGI con regímenes de promoción de inversiones anteriores en Argentina en relación al manejo de divisas y el encadenamiento productivo nacional. 3) Identificar los principales beneficios del RIGI vinculados a la libre disponibilidad de divisas y al entramado productivo nacional. 4) Estimar los efectos potenciales del RIGI sobre la estructura productiva y la disponibilidad de divisas.

En adelante, este trabajo buscará aportar una respuesta —inevitablemente parcial, pero fundamentada— acerca de los posibles impactos del RIGI sobre una problemática tan estructural como persistente. Incluso teniendo en cuenta que ésta política no fue diseñada

específicamente para este fin, la disponibilidad de dólares condiciona cualquier estrategia de desarrollo, política productiva o proyecto de país. De hecho, las características propias de la política nos dejan entrever que la política invisible del RIGI - en términos de Scalabrini Ortiz (1936)- tiene que ver con la generación de divisas en el corto y mediano plazo[1]. Por eso, comprender si el RIGI puede aliviar, agravar o transformar esta restricción es fundamental para evaluar su alcance como política pública y su potencial incidencia en el rumbo económico de la Argentina.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se abordará la restricción externa como concepto, procurando construir un marco teórico general que permita historizar la problemática, analizar su evolución a lo largo del tiempo y determinar desde cuándo se configura como un problema a resolver. Para ello, en una primera instancia se examinarán los distintos patrones de acumulación que tuvieron lugar en el país, los cuales funcionarán como eje ordenador del análisis de las políticas orientadas al crecimiento y al desarrollo. Posteriormente, se analizarán las tipologías de restricción externa presentes en el debate actual de nuestro país sobre la problemática.

En el segundo capítulo se estudiarán los antecedentes del RIGI, a partir de un recorrido por las principales legislaciones desde la década de 1950 hasta los años 2000, con el objetivo de identificar variaciones en la planificación de las políticas públicas en función de los dos ejes analíticos seleccionados. Para hacerlo, nos basaremos en los dos ejes elegidos para analizar también el RIGI, mencionados anteriormente: la libre disponibilidad de divisas a los inversores y la carencia de obligación de generar encadenamiento productivo nacional.

Finalmente, en el tercer capítulo se abordará el caso de estudio elegido buscando analizar cómo éste puede profundizar la restricción externa. El hecho de que una política como el RIGI, con la estabilidad de los incentivos durante tanto tiempo y con características que podríamos catalogar como “entreguistas” exista, constituye un caso para prestar especial atención desde la Ciencia Política. Porque comprender el sentido con el cual estrategias como éstas son pensadas y ejecutadas, nos permite identificar cuáles son los objetivos de los gobiernos. Entonces, analizar el diseño de un caso como el RIGI, cristaliza cuáles son los objetivos del gobierno nacional en materia de producción, empleo, divisas o recaudación fiscal, pero, sobre todo, nos permite preguntarnos sobre la visión de desarrollo e intención de defensa de la soberanía nacional, por sobre los intereses de los grandes capitales

[1] Ver capítulo 4.

concentrados.

1. Sobre la restricción externa: una primera aproximación al concepto.

En el presente apartado se abordarán las distintas concepciones teóricas en torno a la restricción externa. Las interpretaciones de este concepto han estado atravesadas por los cambios en los patrones de acumulación argentinos y las transformaciones del contexto económico internacional. En particular, se buscará dar cuenta de cómo esta noción se ha ido complejizando a medida que las transformaciones del capitalismo modificaron las condiciones bajo las cuales las economías periféricas enfrentan sus límites externos al crecimiento. En este sentido, se analizarán los distintos patrones de acumulación —o modelos de desarrollo— en Argentina, con el objetivo de comprender cómo fue evolucionando el concepto de restricción externa y qué factores han contribuido a su progresiva complejización.

La restricción externa constituye uno de los problemas estructurales más relevantes de la economía argentina, en tanto opera como un límite recurrente al crecimiento sostenido. Este fenómeno se manifiesta cuando la disponibilidad de divisas resulta insuficiente para satisfacer los requerimientos del proceso de acumulación, particularmente en contextos de expansión de la actividad económica. En este sentido, el crecimiento económico incrementa la demanda de importaciones —tanto de bienes intermedios como de bienes de capital— y, con ello, la necesidad de divisas, sin que la estructura productiva logre generar una oferta equivalente de dólares a través de las exportaciones. Este problema, en la actualidad se ve complejizado por la financiarización de la economía la cual genera que los intereses de la deuda internacional tomada en deuda extranjera o la fuga de capitales incrementen la falta de dólares.

Es una problemática, antes que todo, propia de las economías periféricas y dependientes. Y debemos comprenderla partiendo de la base en la cual los espacios nacionales funcionan en un mercado mundial y se relacionan entre sí en una posición que no necesariamente es igualitaria, a diferencia de lo que predica la ortodoxia asumiendo que se trata de individuos o mercados aislados con su propia entidad que luego se suman unos a otros (Schorr et al., 2024). Los mercados, incluyendo el mundial, son más que una suma de partes porque el todo tiene características que no están presentes en cada fragmento, pero

también porque sus partes no solo se suman sino además se vinculan entre sí de manera conflictiva y dispar.

La restricción externa entonces, existe porque los países funcionan integrados en una economía mayor que una unidad que los excede. Economía que, dicho sea de paso, tiene unidades o países más poderosos, condicionando la forma que asumen los países periféricos de llevar adelante sus procesos de desarrollo. Esta problemática no es fundamental para todos los países del mundo por igual, lo que para nosotros es una cuestión relevante para pensar el desarrollo, para los países ya desarrollados no lo es. La restricción externa evidencia la incapacidad de una economía como la nuestra de sostener un proceso de acumulación autocentrado, no solo por la falta de producción de bienes industriales estratégicos, sino también por los diversos canales paralelos de ingreso y egreso de divisas en el ciclo completo de producción del capital (Schorr et al., 2024).

Dicho esto, la definición que -consideramos- se acerca a la explicación que mejor aborda la complejidad sobre la temática y sobre la cual nos basaremos en gran medida en el presente trabajo es la siguiente:

> "*La restricción externa al crecimiento implica en lo esencial que el nivel de actividad de una economía se encuentra condicionado por una insuficiente disponibilidad de divisas. El acceso a estas monedas que se utilizan en las transacciones internacionales, como el dólar, es determinante para poder sostener la expansión de la economía; en caso de faltar, el normal desenvolvimiento de las actividades productivas se enfrentan a una barrera a nivel macroeconómico. Dicho de otro modo, el crecimiento económico se choca contra un techo, dado por la falta de Divisas*." (Schorr et al., 2024, p. 23).

Históricamente, el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe ha estado limitado por la disponibilidad de divisas o "restricción externa" (RE). Ello implica, esencialmente, que el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico que les permitirían acercarse a una situación cercana a la de pleno empleo de los recursos resultan en general mayores que el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio del sector externo (Abeles et al., 2013).

La larga data de teorización sobre el problema nos permite afirmar la centralidad de la falta recurrente de divisas, de dólares para América Latina y particularmente para la Argentina. Prebisch (1949) en la década de los 50´ argumentaba sobre la centralidad del

problema de la escasez de divisas en América Latina planteándolo, no como un simple fenómeno monetario coyuntural, sino como la expresión de un desequilibrio dinámico y profundo vinculado a la forma en que se produce el crecimiento económico en los países periféricos. Este problema, en un primer momento, se suscita porque el desarrollo económico y el mantenimiento de un alto nivel de ocupación en América Latina exigen una importación considerable de bienes de capital, materias primas y artículos de consumo, requerimientos que frecuentemente superan la capacidad de pago generada por las exportaciones primarias.

En términos de Abeles et al. (2013) esta problemática se vincula estrechamente con la persistencia de un perfil de especialización basado en el principio clásico de las ventajas comparativas ricardianas. Bajo esta lógica de eficiencia ricardiana, los recursos se asignan en función de las productividades relativas en un momento dado, lo que suele empujar a los países periféricos a especializarse en actividades donde las brechas de productividad son menores respecto al centro (generalmente bienes primarios). Sin embargo, los autores sostienen que un análisis dinámico de la restricción externa exige trascender este enfoque para incorporar la eficiencia keynesiana y la schumpeteriana.

La eficiencia keynesiana se vincula con la Ley de Thirlwall, la cual postula que la tasa de crecimiento de largo plazo está limitada por la ratio entre la elasticidad-ingreso de las exportaciones y la de las importaciones. Esta dimensión establece que el crecimiento nacional está condicionado por el dinamismo de la demanda mundial y la capacidad de la estructura productiva para responder a ella sin generar desequilibrios insostenibles en la balanza de pagos. Pero en Argentina, esta ratio está condicionada por la heterogeneidad estructural: una canasta exportadora concentrada en bienes con baja demanda mundial frente a un aparato productivo que demanda crecientes compras externas para sostener su actividad. La persistencia de esta configuración técnica refleja una brecha tecnológica que dificulta la diversificación hacia sectores más dinámicos. Por su parte, la eficiencia schumpeteriana evalúa el patrón de especialización según su potencial de progreso técnico y aprendizaje tecnológico. Los autores advierten que especializarse únicamente bajo criterios ricardianos en sectores "maduros" o de recursos naturales limita la convergencia con los países centrales, ya que estos sectores poseen un menor dinamismo tecnológico y menores oportunidades de innovación en comparación con los sectores intensivos en ingeniería y conocimiento.

Al ser una problemática propia de los países periféricos, se vincula estrechamente con las características del patrón de especialización productiva del país. La economía argentina

presenta una canasta exportadora concentrada en bienes primarios y manufacturas de bajo valor agregado, cuya elasticidad ingreso de la demanda externa es reducida y cuyos precios se encuentran sujetos a una elevada volatilidad. Al mismo tiempo, el aparato productivo exhibe una marcada dependencia de insumos, bienes de capital y tecnología importados, lo que implica que los aumentos en el nivel de actividad se traduzcan en una expansión más que proporcional de las importaciones.

Sin embargo, el concepto de restricción externa ha experimentado diversas reformulaciones en paralelo con las transformaciones estructurales del capitalismo y de la inserción internacional de las economías periféricas. En sus formulaciones iniciales, la restricción externa era comprendida fundamentalmente como el resultado de la escasez de divisas que enfrentaban economías que impulsaban procesos de industrialización sustitutiva. En las décadas posteriores, y especialmente a partir de la creciente financiarización de la economía mundial, la problemática adquirió nuevas dimensiones. El endeudamiento externo, junto con los procesos de formación de activos externos y fuga de capitales, pasó a constituir un componente central en la dinámica de escasez de divisas, profundizando y complejizando la naturaleza de la restricción externa en las economías dependientes.

Prebisch (1949) fue uno de los principales exponentes de esa primera formulación de la RE. postulando que la misma se basaba en una asimetría estructural entre la periferia y el centro cíclico principal, los Estados Unidos. Mientras que el proceso de industrialización latinoamericano tiende a elevar el coeficiente de importaciones en dólares para absorber técnica moderna, los Estados Unidos reducían sistemáticamente su propio coeficiente de importaciones respecto a su ingreso nacional, situándose en niveles históricamente bajos. Esta disparidad provoca que, incluso cuando el ingreso del centro aumenta, los recursos en dólares provistos a la periferia resulten insuficientes para cubrir las importaciones que su intenso desenvolvimiento requiere.

Con el paso del tiempo, el endeudamiento externo ha operado históricamente como un mecanismo transitorio para relajar la restricción externa, permitiendo sostener niveles de actividad y consumo por encima de los que la generación genuina de divisas habilitaría. Sin embargo, lejos de resolver el problema estructural, el recurso al financiamiento externo tiende a profundizarlo en el mediano y largo plazo, ya que incrementa las necesidades futuras de divisas a través del pago de intereses y amortizaciones. Asimismo, en la experiencia argentina, una porción significativa del endeudamiento externo ha estado asociada a procesos

de fuga de capitales, en los cuales las divisas ingresadas no se canalizan hacia la inversión productiva, sino que se transforman en activos externos del sector privado, reforzando la fragilidad del sector externo.

En este sentido, Raúl Scalabrini Ortiz (1936), expone en la Política británica en el Río de la Plata, una tesis crítica sobre el endeudamiento externo como un pilar estratégico de la dominación imperialista. Según el autor, el capital financiero actuó históricamente como una herramienta de la "política invisible" británica capaz de amenazar y tentar, intimidar y sobornar simultáneamente a las clases dirigentes, asegurando la lealtad de gobernantes mediante la provisión de fondos para administraciones holgadas o la corrupción directa de individuos venales. Esta dinámica de endeudamiento sistemático resultó en una pérdida efectiva de la soberanía, ya que la suscripción de compromisos financieros obligó al Estado con sus propios bienes, rentas, tierras y territorios, anulando la capacidad de disponer libremente del patrimonio público y otorgando a los acreedores extranjeros un derecho de injerencia sobre las políticas arancelarias y territoriales.

1.1. El surgimiento y la evolución de la restricción externa en Argentina.

Como mencionamos anteriormente, con el paso del tiempo, la comprensión acerca de cuáles son los factores que causan la restricción externa han variado. Cerca de la mitad del siglo pasado, con la crisis del Modelo Agroexportador y la necesidad de producir los bienes necesarios para el crecimiento latinoamericano, el estructuralismo latinoamericano - y muchos Estados siguiendo éstas lógicas- plantearon la necesidad de promover la industria nacional dado inicio a un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Esta mirada centraba a la industria nacional no desarrollada, o posteriormente dependiente de dólares, como el nudo fundamental del problema. Sin embargo, durante la década del 70 con la financiarización de la economía, el eje del problema no podía explicarse únicamente por una industria incapaz de generar los dólares necesarios sino que, además, se añade un nuevo factor restrictivo relacionado con el pago de los servicios de la deuda externa, constituyendo el principal elemento de fragilidad en el frente externo de las economías latinoamericanas y condicionando sus posibilidades de expansión (Abeles et al., 2013).

Para analizar el momento en el cual comienzan a faltar dólares en Argentina, debemos prestar atención primero al paso del modelo de acumulación agroexportador (MAE), al de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

En primer lugar, es necesario aclarar la definición de modelo de acumulación, ya que se trata de un concepto complejo y multifacético.

> *"Un modelo de acumulación quedaría delimitado a partir de la conformación del bloque dominante (en una determinada fase de desarrollo capitalista), que define, no sin conflictos y disputas, la forma de propiedad predominante, el eje productivo central, el tipo de inserción del país en la división internacional del trabajo, la forma principal de generación y apropiación del excedente, la función económica que cumple el salario y la naturaleza de las políticas públicas y, más ampliamente, del propio Estado"* (Schorr y Wainer, 2017, p. 9).

Por otro lado, bajo la perspectiva de Abramovich y Vázquez (2016), algo similar ocurre con el concepto de "modelo de desarrollo" que refiere a un determinado momento histórico del país, y que en adelante utilizaremos de manera complementaria. Según los autores se trata de una etapa en la que se configuran de manera relacionada:

> *"un patrón de acumulación dominante, que marca el funcionamiento de las actividades y los actores económicos; un conjunto de relaciones políticas y de poder (dominación y subordinación) entre diversos grupos y sus bloques, alianzas, etcétera; una forma de concebir el papel del Estado y de intervenir mediante las políticas públicas; una cierta conformación de la estructura social; y un determinado modelo cultural y comunicacional, en el marco de un particular contexto mundial en el que nuestro país está inserto"* (Abramovich y Vázquez, 2016, p. 44).

Ahora bien, la Argentina, al igual que el resto de los países latinoamericanos, se incorporó al mercado mundial de manera forzosa. La ocupación colonial determinó su rol en tal sentido, lo que limitó, no solo la especialización productiva, sino también los vínculos comerciales empoderando a algunos sectores sociales que manejaban negocios asociados. De este modo, Argentina se relacionó con el resto del mundo como productor de materias primas en un período que podríamos afirmar va desde 1880 hasta 1930, lo cual moldeó su modelo de acumulación en ese momento.

Con las ventas de esos productos agropecuarios que producía la argentina, se adquirían los demás bienes del exterior, incluyendo transformaciones de los que se había

enviado como materia prima. La producción local, la contratación de fuerza de trabajo y, finalmente, el nivel de vida, iban asociados a los ciclos de demanda de los países centrales. Los países centrales exportaban capitales mediante crédito e inversión expandiendo su bonanza a la periferia, pero también interrumpían súbitamente cuando las condiciones cambiaban. El ciclo local iba entonces de la mano del ciclo de los países centrales, y el flujo de divisas determinaba de manera casi automática la dinámica económica de la Argentina (Schorr et al., 2024). La economía funcionaba creciendo por un motor fuera de borda y sin hacer partícipes de los beneficios a toda la población, se trataba de un proyecto sin una base de autonomía fuerte. Si bien esta estructura posicionó a la nación como el "granero del mundo" y las exportaciones argentinas representaron en toda la etapa entre el 25% y el 30% del producto bruto (Abramovich y Vázquez, 2016), la cantidad de población que participaba de las ganancias de este sistema económico era una minoría terrateniente.

A diferencia de otros modelos regionales, la estancia pampeana se consolidó bajo el control de una burguesía agraria local. Esta particularidad permitió que la renta diferencial generara una acumulación interna que impulsó tempranamente un sector urbano e industrial diversificado. En este esquema, el Estado operó como una "creatura" de dicha élite, limitándose a proveer la infraestructura y el marco jurídico necesarios para el vínculo directo con el mercado externo. Esta hegemonía económica y política de la burguesía pampeana permitió subordinar rápidamente a las oligarquías del interior, diferenciando el proceso argentino por la temprana consolidación de una clase dominante nacional y un Estado liberal funcional a sus intereses (O’Donnell, 1976).

En última instancia, la especialización primaria exportadora dependiente tuvo consecuencias estructurales profundas para el desarrollo del país, ya que demoró el inicio de un proceso de industrialización nacional y profundizó la subordinación financiera, comercial y tecnológica respecto a los países centrales. Además, la enorme concentración de riqueza en la fracción terrateniente durante estos cincuenta años generó un bloque de poder que, según los autores, obstaculizaría en el futuro cualquier proyecto de transformación económica de orientación distributiva o progresista, instalando la idea de la etapa agroexportadora como una "época dorada" a la que los sectores conservadores buscarán retornar permanentemente (Abramovich y Vázquez, 2016).

Tras la Primera Guerra Mundial, y debido al "fin de la tierra económica" (la incapacidad de ampliar la frontera agrícola) y a la crisis de 1929, se provocó un colapso de

los precios de exportación y un agudo deterioro de los términos del intercambio, generando el fin del modelo agroexportador. El Estado implementó restricciones externas, devaluaciones y tipos de cambio múltiples que encarecieron los bienes extranjeros, creando un marco de protección de hecho para la industria local. Este proceso, que inicialmente fue una respuesta coyuntural a la crisis y se profundizó por el desabastecimiento durante la Segunda Guerra Mundial, consolidó a nuevos actores sociales —burguesía industrial y clase obrera— cuyos intereses permitieron la rearticulación de un bloque dominante alternativo y la imposición de un nuevo modo de acumulación centrado en la dinámica del mercado interno y el sector manufacturero (Arceo, 2003).

La crisis en el MAE, forzó al país a modificar su inserción en la división internacional del trabajo, dejando atrás el rol de simple proveedor de materias primas para intentar reducir su dependencia de las manufacturas extranjeras. Esto dio paso a un nuevo patrón de acumulación, el de la Industrialización por Sustitución de Importaciones.

El Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, fue desarrollado en Argentina entre 1930 y 1976. Se trata de un período en el que el patrón de acumulación dominante se desplazó hacia el aumento de la producción de bienes industriales destinados al mercado interno. Para lograr esta transición, el Estado adoptó un papel de planificador, interventor y regulador activo de la economía, implementando medidas de protección arancelaria, créditos subsidiados y una redistribución de la renta agraria hacia los sectores industriales y los trabajadores.

Abramovich y Vázquez (2016) señalan que el modelo ISI atravesó diversas fases. Hasta 1945 se desarrolló una industrialización sustitutiva de importaciones relativamente espontánea, impulsada por diversos grupos de empresas capitalistas, pero sin un claro impulso estatal. La fracción de la oligarquía terrateniente que fomentó este proceso encontró conveniente diversificar sus capitales volcando a la producción industrial una porción de las ganancias extraordinarias que generaban sus actividades agroexportadoras. También fueron actores importantes en esta primera etapa las inversiones de grandes empresas de capital extranjero (fundamentalmente de origen estadounidense, aunque también alemán, italiano, holandés e inglés), que abrieron filiales en nuestro país y comenzaron a producir aquí teniendo como principal destino el creciente mercado interno de consumidores locales. Un mercado “cautivo”, cerrado a las importaciones, representaba una oportunidad de negocio rentable para grandes empresas que podían ejercer un poder monopólico u oligopólico,

fijando precios más altos y con mejores ganancias que en otros sectores. Recién hacia fines de la década del treinta, sectores oligárquicos propusieron impulsar políticas industrialistas (el "Plan Pinedo", que no llegó a implementarse), pero solo como estrategia transitoria hasta que se "normalizara" la situación mundial y se pudiera retomar el régimen agroexportador.

En segundo lugar, los autores plantean una segunda etapa a partir de 1946 desde los gobiernos de Juan Domingo Perón. Aquí se impulsó con fuerza la ISI desde las políticas estatales, promoviendo las inversiones industriales con financiamiento accesible y protegiendo dicha producción con aranceles aduaneros y un manejo del tipo de cambio que desestimulaba las importaciones. Se privilegió el desarrollo de la industria liviana basada en la producción de alimentos, textiles y metalurgia para maquinaria agrícola básica y electrodomésticos. Para sostener estas políticas pro-industria, el gobierno peronista intervino los mercados agropecuarios, captando una parte de la renta generada por la exportación de esos bienes y redistribuyendo dicha masa de dinero hacia la producción y el consumo industrial. Este proceso generó el fortalecimiento de un sector de pequeños y medianos empresarios de origen nacional y absorbió mano de obra urbana procedente de migraciones internas. El consumo nacional fue fundamentalmente impulsado por el fortalecimiento de la capacidad de compra de los trabajadores, a partir de una significativa mejora de sus salarios y condiciones laborales, así como de los beneficios adicionales que el Estado garantizaba a los trabajadores formales (obra social, jubilación, aguinaldo, vacaciones pagas, etcétera). En este período se alcanzó una situación en la cual no había desempleo, reforzando las posibilidades de los trabajadores para negociar mejores condiciones laborales y salariales, sumado al fuerte proceso de sindicalización y a la estrecha alianza entre el gobierno peronista y los sindicatos.

Guillermo O'Donnell (1976), por su parte, caracteriza la primera etapa de la ISI como un proceso facilitado por la existencia de un mercado interno efectivo y comparativamente grande, producto de los altos salarios reales y un nivel de ingreso significativamente superior al del resto de América Latina durante el apogeo del modelo agroexportador. A diferencia de otros casos regionales, la industrialización argentina se benefició de una estructura social más homogénea y de una base de acumulación local que permitió la emergencia temprana de un sector urbano y comercial diversificado. Durante este período se dio la incorporación masiva de fuerza de trabajo proveniente de regiones no pampeanas hacia los centros urbanos, lo que permitió expandir la base de consumo y producción industrial. El incremento del salario real

y la demanda efectiva de bienes industriales, consolidó una alianza táctica entre los sectores populares y la burguesía urbana orientada al mercado interno.

Schorr et al. (2024) plantean -siguiendo lo señalado por Aldo Ferrer en 2004- que a fines de los años 40 se produjo la primera crisis por insuficiencia de divisas. El crecimiento industrial de esta primera etapa de industrialización dependía de la importación de bienes de capital e insumos de uso difundido, pero las divisas necesarias para financiar dichos requerimientos provenían fundamentalmente de las exportaciones del sector agropecuario, cuya oferta se encontraba estancada. En palabras de O'Donnell (1976), la primera etapa de la ISI contenía las semillas de su propia inestabilidad. La política de desaliento a la producción pampeana y el aumento del consumo interno de productos que antes se exportaban generaron recurrentes crisis de balanza de pagos. Esta dinámica dio lugar a la aparición de la "restricción externa", donde la necesidad de divisas para importar insumos industriales chocaba con la caída de los saldos exportables agrarios, forzando al Estado a implementar programas de estabilización que interrumpían el crecimiento económico y revertían la distribución del ingreso. En suma, esta fase se define por un crecimiento acelerado basado en el mercado interno y el bienestar social, pero limitado estructuralmente por su dependencia del sector primario y su vulnerabilidad frente a los ciclos del sector externo.

En esta misma línea, se da lo que Braun (1969) definiría como ciclos de stop and go (pare y siga). Identificados como ciclos recurrentes de expansión y contracción determinados primordialmente por la restricción externa y el desequilibrio estructural de la balanza de pagos. La fase de auge o expansión (go) se inicia con un incremento en el volumen de la producción industrial, lo cual genera una demanda creciente de insumos importados necesarios para el proceso productivo. Debido a que la producción de estos bienes requiere insumos extranjeros en proporciones rígidas en el corto plazo, el aumento del ingreso nacional se traduce necesariamente en una mayor presión sobre las importaciones. Simultáneamente, el alza en el nivel de ingresos de la población estimula la demanda interna de productos agropecuarios. Dado que estos bienes constituyen la base de las exportaciones argentinas y que su producción tiende a ser inelástica o fija en el corto plazo, el aumento del consumo doméstico reduce los excedentes exportables. Esta combinación de mayores importaciones y menores exportaciones deriva en un marcado deterioro de la balanza de pagos que culmina en el agotamiento de las reservas internacionales.

Al alcanzar el punto de crisis por la escasez de divisas, el Estado interviene mediante la aplicación de planes de estabilización que combinan la devaluación de la moneda con políticas monetarias y fiscales restrictivas. La devaluación actúa como un mecanismo de redistribución regresiva del ingreso: al aumentar los precios de los productos agrícolas (que son tanto bienes de exportación como artículos de consumo popular), se produce una transferencia de recursos desde los asalariados hacia el sector terrateniente y el capital monopolista. Este ajuste de precios relativos provoca una caída sustancial del salario real, lo que contrae la demanda global y precipita una recesión industrial. El "freno" de la economía cumple la función de restablecer el equilibrio externo por dos vías: la contracción de importaciones y el aumento de saldos exportables ya que la disminución del consumo interno de alimentos, producto de la caída del poder adquisitivo, libera mayores volúmenes de productos primarios para la exportación.

Por otro lado, Diamand (1972) plantea que estos ciclos se dan debido a que nuestro país se caracterizaba por poseer una estructura productiva desequilibrada. Es decir, que está compuesta por dos sectores de niveles de precios diferentes: por un lado, el sector primario agropecuario, que trabaja a precios internacionales, y por el otro el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios considerablemente superior al internacional. Esta configuración genera que mientras el crecimiento de la economía, en particular el crecimiento industrial, requiere siempre cantidades crecientes de divisas, el alto nivel de precios industriales (que caracterizan nuestra estructura productiva desequilibrada) impide que la industria exporte.

El ingreso de la inversión extranjera directa en la Argentina actuó como un atenuante transitorio a la restricción externa. Las empresas foráneas llegaban a la periferia para aprovechar sus tecnologías y equipos maduros, ya amortizados en sus países de origen, obteniendo ganancias en mercados protegidos y luego las remitirlas al exterior. Este flujo de salida de ganancias, junto a las importaciones de equipos, insumos y bienes intermedios, terminaron agravando el problema del sector externo. Las empresas multinacionales entonces, no vinieron al país para potenciar la capacidad industrial exportadora sino para aprovechar mercados cautivos y tomar ganancias. Las actividades desarrolladas por las corporaciones extranjeras contribuyeron poco a modernizar y homogeneizar la estructura productiva. Si bien el proceso de industrialización permitía sustituir bienes anteriormente importados, esto no lograba reducir el monto total de las compras al exterior. Así la

expansión de la producción recreaba las necesidades de importar otros bienes amplificaba las salidas por otras vías y replicaba en ciertos sectores sociales los patrones de consumo de los países desarrollados (Schorr et al., 2024).

La tercera etapa que plantean Abramovich y Vázquez (2016) dentro de la ISI es la denominada habitualmente como fase "pesada" o desarrollista. Se desplegó desde mediados de la década de 1950 hasta 1976 con el propósito fundamental de completar y dotar de mayor complejidad al entramado productivo nacional. A diferencia de la fase inicial mencionada anteriormente orientada a la industria liviana de consumo, esta etapa se propuso sustituir la importación de bienes intermedios e insumos estratégicos, fomentando sectores de gran magnitud y complejidad tecnológica como la siderurgia, la petroquímica, la industria química, la fabricación de automotores, artefactos para el hogar y la producción de maquinaria y equipos para el agro y la industria. Este proceso requirió de una infraestructura energética robusta, lo que impulsó al Estado a emprender grandes obras de generación hidroeléctrica y atómica para asegurar la provisión de electricidad y alcanzar niveles crecientes de autonomía.

El Estado asumió un papel planificador central, siendo el único actor con capacidad de coordinar inversiones de tal envergadura, aunque frecuentemente buscó alianzas estratégicas con empresas transnacionales para la provisión de capital y tecnología, especialmente durante las gestiones de Arturo Frondizi y Juan Carlos Onganía. No obstante, el desarrollo de la ISI pesada se vio atravesado por la persistencia de la restricción externa, manifestada en los recurrentes ciclos de "stop and go". Las transformaciones en el modo de acumulación a nivel mundial a comienzos de la década de 1970 y el drástico cambio estructural resultante de la política económica desplegada durante la última dictadura cívico militar no permiten concluir con la compresión si la lógica cíclica estaba siendo superada o simplemente postergada de manera transitoria.

A partir del año 1976 en Argentina se da un nuevo cambio en el patrón de acumulación pasando de la ISI a la valorización financiera. Con el ascenso al poder de la última Dictadura Cívico militar y los cambios que se suceden en la economía mundial y por consecuencia de las economías periféricas, es posible definir que este periodo se caracterizó por una pérdida en el peso de la actividad industrial y un crecimiento de la relevancia al sector de los servicios dentro del cual se destacan las actividades financieras (Abramovich y Vázquez, 2016).

La liberalización financiera llevada a cabo en la década de los 70 se dio a través del desmantelamiento de los controles cuantitativos y de precios en los sistemas internos. La declaración de la inconvertibilidad del dólar y las devaluaciones realizadas por los Estados Unidos entre 1971 y 1973 marcaron el inicio de un período de acelerada liberalización de los movimientos internacionales de capital. En este marco, la crisis del petróleo de 1973 y 1974 que aumentó el precio de esta commodity generó en los países productores una abultada masa de ganancias que no fue reinvertida en sus lugares de orígenes sino depositada en los grandes bancos de los países centrales. Este proceso terminó con una crisis en las economías latinoamericanas a partir del "golpe de estado financiero", dado por el aumento simultáneo de la tasa de interés en los Estados Unidos y la devaluación del dólar que tuvieron lugar en 1979 y 1981. En este marco las deudas externas latinoamericanas se multiplicaron (Schorr et al., 2024).

Los años 80 fueron regresivos para los países latinoamericanos, ante ellos los Estados deudores intentaron buscar soluciones en el Consenso de Cartagena. Como resultado, mediante el Plan Baker y luego el Plan Brady se terminó de dar forma al Consenso de Washington donde el Fondo Monetario Internacional funcionaba como garante de la aplicación de las reformas estructurales. Los acreedores públicos y privados incluyendo los internacionales, se coordinaron para que los países deudores de América Latina adoptaran un programa concreto en un escenario de debilidad en materia de negociación. En esa coyuntura, se dio un masivo canje de deuda vieja por nuevos títulos o bonos que se negociaban en mercados secundarios. De esta manera, la liberalización financiera de comienzo de los 90 puso a los gobiernos de los países endeudados bajo el yugo de la especulación financiera de muy corto plazo (Schorr et al., 2024).

Durante la década de 1990, la Argentina transitó la tercera etapa del patrón de valorización financiera, consolidada mediante la convergencia de la desregulación económica, la Ley de Convertibilidad y el ingreso al Plan Brady. En este periodo, las privatizaciones de empresas estatales, presentadas inicialmente como un cambio estructural, terminaron subordinadas a la lógica financiera; esto facilitó una masiva transferencia patrimonial hacia el capital extranjero y permitió a los grupos locales realizar ganancias mediante la venta de sus participaciones accionarias. El endeudamiento externo privado fue el componente más dinámico de la década, duplicando la tasa de crecimiento de la deuda pública y desligándose de los parámetros de la economía real para alimentar una burbuja

financiera. El Estado cumplió un rol subsidiario, utilizando el endeudamiento público para proveer las divisas necesarias que garantizaran la paridad cambiaria y permitieran la fuga de capitales del sector privado.

El fin de la convertibilidad llega luego de 4 años consecutivos de recesión económica, crecientes niveles de pobreza (más del 40%) y de indigencia (4 millones de personas), elevadísimas tasas de desocupación y subocupación, déficit fiscal, desequilibrios crecientes en el sector externo y recurrentes renegociaciones de deuda externa impagable. Esto derivó en una masiva movilización popular de carácter policlasista impulsada por la exigencia de cambios radicales (Azpiazu, 2005). En consecuencia, la década de 2000 inauguró un nuevo patrón de acumulación, el neodesarrollismo (Schorr et al., 2024). Orientado a la economía real y la expansión de la producción de bienes, especialmente industriales y bajo una lógica de Estado de carácter nacional y popular, se priorizó una política de desendeudamiento externo, cuyos hitos fueron los canjes de deuda de 2005 y 2010 —que lograron quitas de capital e intereses inéditas— y el pago anticipado de la totalidad de los compromisos con el FMI.

Si bien hay autores que señalan que no hubo un cambio en el patrón de acumulación como tal con la llegada de los gobiernos kirchneristas, ya que muchas características se sostuvieron en el tiempo, Kulfas (2016) define el periodo de los tres gobiernos kirchneristas (2003-2015) como un quiebre histórico que puso fin al experimento neoliberal iniciado en la década de 1970. Sostiene que el Estado recuperó capacidades de gestión y autonomía para orientar el desarrollo, contraponiéndose a la lógica de mercado predominante en el último cuarto del siglo XX. El primer kirchnerismo se caracterizó por un desempeño macroeconómico sobresaliente, apalancado por el ajuste previo a la crisis de 2001 y un contexto internacional favorable que aportó un excedente de divisas. Durante esta etapa, los superávits fiscal y externo permitieron una recuperación acelerada de la actividad productiva y el empleo, reduciendo drásticamente la desocupación y la pobreza desde niveles críticos. La política económica logró una reducción de la industria que abandonó el estancamiento histórico iniciado en 1970, permitiendo que la producción y el empleo industrial crecieran de manera sostenida por primera vez en décadas.

A medida que el ciclo avanzó hacia el segundo y tercer kirchnerismo, la gestión debió enfrentar desafíos más complejos y una mayor conflictividad, como el enfrentamiento agrario y la crisis financiera internacional. La política social tomó un rol central en esta etapa con la

universalización de la cobertura previsional y la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Sin embargo, el autor señala que hacia el final del periodo se evidenció una desmejora en los indicadores agregados, con un tercer kirchnerismo marcado por el estancamiento, la reaparición de la restricción externa y una mayor heterogeneidad en los resultados económicos.

En términos macroeconómicos, el motor fundamental de este proceso fue la demanda interna, sustentada en el consumo doméstico y la inversión, los cuales representaron aproximadamente el 90% de la demanda agregada total. Este dinamismo fue posible gracias a una estructura de precios relativos que, inicialmente basada en un tipo de cambio competitivo o dólar alto, favoreció a los sectores productores de bienes por sobre los servicios y las finanzas, permitiendo tasas de crecimiento anuales del 7,4% entre 2003 y 2010 (Schorr, 2012).

Se crearon cerca de cinco millones de nuevos puestos de trabajo, lo que condujo a un descenso sistemático de la desocupación desde un máximo del 24,8% en 2002 hasta un 7,3% en 2014. El papel del Estado se redefinió como un actor central en la regulación económica, logrando una autonomía relativa frente a los poderes financieros internacionales. La política de desendeudamiento fue un hito fundamental, incluyó la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 2005 y la renegociación de la deuda en default con quitas significativas. Este proceso permitió que el peso de la deuda pública sobre el Producto Bruto Interno pasara del 146% en 2002 al 40% en 2013. Complementariamente, el Estado recuperó la gestión de empresas estratégicas privatizadas en los años noventa, tales como Aerolíneas Argentinas, YPF y el sistema ferroviario, además de incrementar sustancialmente la inversión en el sistema científico y tecnológico nacional (Abramovich y Vázquez, 2016).

Finalmente, Kulfas (2016), Abramovich y Vázquez (2016) y Schorr (2012) coinciden en que, a pesar de los logros en materia de soberanía y desendeudamiento, el modelo encontró límites estructurales en el déficit energético e industrial, que terminaron por minar los superávits de las cuentas públicas y la balanza de pagos. Si bien hubo una fuerte recuperación industrial, no se logró un cambio estructural profundo en la matriz productiva, lo que dificultó la transición hacia un desarrollo nacional plenamente autónomo. En última instancia, el legado de este ciclo se define como un proceso de aprendizaje que logró desafiar la ortodoxia económica pero que dejó pendiente una transformación estructural profunda de la matriz productiva argentina.

En el año 2015 llega a la presidencia Mauricio Macri. Si bien nuevamente sería complejo afirmar que hubo un cambio de patrón de acumulación, es posible señalar que se produjo una reprimarización de las exportaciones y se potenció la centralidad estructural de la elite empresarial en lo que refiere al aprovisionamiento de las divisas. Desde su llegada el gobierno eliminó las restricciones a la compra de divisas y al libre movimiento de capitales, unificó el tipo de cambio para tratar de lograr la entrada de inversores y aumentó la deuda pública en un 33% en sólo dos años. Las inversiones extranjeras presentaron un carácter sumamente volátil y estuvieron dirigidas a aprovechar los altos rendimientos en dólares que ofrecían los instrumentos financieros locales, como las Lebac (Schorr et al., 2024).

En este período, el estado argentino volvió a endeudarse con el Fondo Monetario Internacional. El gobierno de Cambiemos llevó la dependencia financiera a otra escala y sus efectos se extenderían en el tiempo. De este modo, la economía Argentina quedó inmersa en una nueva crisis de deuda esta vez en tiempo récord en un escenario asignado por un proceso agudo de reestructuración regresiva del aparato productivo industrial y un deterioro de las condiciones de vida de la población (Schorr et al., 2024).

En este contexto, gana las elecciones el presidente Alberto Fernandez con el Frente de Todos y la vuelta del peronismo al poder. Aquí más que un cambio en el patrón de acumulación, es posible vislumbrar un gobierno que supuso, en términos generales, el retorno de orientaciones asociadas al ciclo kirchnerista. Atravesado por múltiples factores político económicos, como la pandemia, una gran sequía y un aumento abrupto de la inflación en el último tramo del gobierno, en noviembre del 2023 gana las elecciones el presidente Javier Milei.

Es necesario aclarar que, por razones metodológicas y de delimitación del objeto de estudio, en el capítulo 2 nos limitaremos a ejemplificar regímenes de producción únicamente hasta los gobiernos Kirchneristas ya que consideramos constituyen el último gran patrón de acumulación diferenciable por múltiples características constituyendo una herramienta analítica para la explicación del caso elegido (el RIGI).

1.2 Los distintos “tipos” de restricción externa.

El cambio de un modelo de acumulación a otro, sin duda modifica la forma en la que nuestra economía se relaciona con los dólares. Martin Schorr, Andrés Wainer y Francisco Cantamutto (2024) examinan la cuestión de la restricción externa en Argentina, estableciendo

una diferenciación entre lo que denominan una restricción externa "clásica" o "comercial" —vigente desde mediados del siglo XX en el marco del modelo de sustitución de importaciones— y la forma que adopta dicho fenómeno en la actualidad, cuya génesis ubican en el patrón de valorización financiera surgido en la década de 1970 ligado al funcionamiento del orden financiero internacional.

Retomamos esta diferenciación analítica, ya que constituye un punto de partida clave para estructurar el abordaje del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) en el presente trabajo. En este sentido, tal como mencionamos en la introducción, el análisis se organizará en torno a dos dimensiones que consideramos centrales para comprender los alcances y limitaciones del régimen: la configuración de la estructura productiva argentina, en tanto elemento determinante para la generación de divisas y, por ende, para la posibilidad de aliviar —o eventualmente revertir— las tensiones externas que han condicionado el desempeño económico del país. Y la libre disponibilidad de divisas contemplado en el RIGI, problematizando su vinculación con la dinámica de la fuga de capitales y sus potenciales implicancias sobre la sostenibilidad externa.

Si retomamos el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la restricción externa se vinculaba fundamentalmente al desequilibrio de la balanza comercial. Ello daba lugar a los conocidos "ciclos de stop and go", caracterizados por fases alternadas de expansión y recesión. Esto ocurría porque en Argentina predomina una estructura productiva altamente heterogénea, lo que implica distintos niveles de desarrollo tecnológico y capacidades de acumulación entre sectores. De este modo, convivían actividades competitivas a escala global con otras que no lograban consolidarse. Esta heterogeneidad generaba una dependencia constante de divisas para sostener el funcionamiento económico, de forma tal que su falta actuaba como un freno al crecimiento.

Dado que la industria no contaba con un entramado productivo que le permitiera autoabastecerse, en las etapas de crecimiento la demanda de dólares aumentaba aceleradamente para importar insumos y bienes de capital necesarios para sostener la expansión. Con el tiempo, esa demanda superaba la capacidad de aporte de divisas del sector agropecuario, que era el que proveía los dólares. Además, al estar orientada fundamentalmente a sustituir importaciones y no a exportar, la industria no generaba sus propias divisas, por lo que dependía casi por completo de los excedentes del agro.

Esta limitación estructural al crecimiento es lo que se entendía como restricción externa en su formulación original: el funcionamiento de dos sectores escindidos según su rol en la generación de divisas, con un agro superavitario y una industria estructuralmente deficitaria. "*El impulso al crecimiento agotaba las divisas por la importación de bienes industriales en el marco de exportaciones agropecuarias que no variaban sustancialmente en el tiempo*" (Schorr et al., 2024, p. 18). La forma de recomponer el equilibrio externo era la recesión, que representaba el momento de "stop" del ciclo. La devaluación aparecía entonces como el mecanismo que contraía el consumo y, en consecuencia, las importaciones, al tiempo que incentivaba las exportaciones, permitiendo estabilizar la balanza de pagos.

Ahora bien, esta conceptualización no es incorrecta en el presente, pero sí resulta insuficiente, dado que la dinámica se ha vuelto más compleja. Han surgido nuevos factores que impiden interpretar la restricción externa únicamente desde las tensiones comerciales ligadas al ciclo interno. A partir de los años setenta, tanto el proceso de globalización financiera como transformaciones específicas de la economía argentina impulsaron una mutación del patrón de acumulación. La industria dejó de ocupar un lugar central y emergió un entramado financiero crecientemente dominante. Esto no sólo involucró la elevada rentabilidad del sistema bancario, sino también la creciente apropiación de renta financiera por parte de los grandes grupos económicos de distintos sectores —industriales, agropecuarios y de servicios privatizados—, favorecidos por tasas de interés que superaban los rendimientos de la producción. Tales transformaciones modificaron profundamente la naturaleza de la restricción externa.

La financiarización y la internacionalización de la economía hicieron que ya no bastara con observar la entrada de divisas: comenzó a cobrar relevancia la magnitud y frecuencia de sus salidas. Aparecieron nuevas fuentes de ingreso y egreso de recursos desvinculadas del ciclo productivo local, relacionadas con el crédito, la inversión y los procesos de fuga de capitales. Los excedentes generados en los países centrales se colocaban en la periferia mediante préstamos e inversiones, pero luego retornaban como servicios de deuda, remesas de utilidades y pagos asociados. Así, el servicio de la deuda externa, la transferencia de utilidades y dividendos al exterior y la formación de activos externos por parte de residentes se convirtieron en los principales canales de drenaje de divisas de la economía argentina.

En palabras de Basualdo (2017), el cambio en el patrón de acumulación de capital a escala global durante la década de 1970 significó el fin de la "edad de oro" del capitalismo de posguerra y la instauración de una reorganización productiva de carácter neoliberal. En este escenario, las ganancias comenzaron a derivarse de forma creciente de operaciones especulativas y financieras en detrimento de la producción real. El núcleo estratégico de este patrón consistió en que las fracciones del capital dominante —integradas por grupos económicos locales y capital extranjero— contrajeron deuda externa para colocar dichos recursos en activos financieros en el mercado interno, tales como títulos, bonos o depósitos. Esta operatoria permitía capturar el excedente generado por el diferencial positivo entre la tasa de interés interna y la internacional, para posteriormente fugar esos capitales al exterior. De este modo, la fuga de capitales quedó intrínsecamente vinculada al endeudamiento externo, estimándose que por cada 100 dólares que ingresaban por deuda, 90 eran transferidos fuera del sistema local.

Este proceso requirió una transformación sustancial en la naturaleza del Estado, que pasó a actuar en favor de los intereses de las fracciones dominantes mediante tres vías principales. En primer lugar, mantuvo una tasa de interés interna sistemáticamente superior al costo del endeudamiento internacional a través del endeudamiento público local. En segundo lugar, el Estado proveyó, mediante su propio endeudamiento externo, las divisas necesarias para que el sector privado concretara la fuga de sus excedentes. Finalmente, se subordinó a la lógica del capital privado, permitiendo incluso la estatización de la deuda externa privada en etapas críticas, como ocurrió a partir de 1981.

En este sentido, los autores plantean que la diferencia entre ambos modelos radica en que, desde los años setenta, ya no se trata de la dinámica de dos sectores disociados por su peso en la actividad, el empleo y la generación de divisas, sino de la presencia de actores internacionalizados más poderosos, cuya operatoria normal genera salida de divisas por otras partidas, incluyendo servicios, remisión de utilidades, servicios de deuda y atesoramiento. Por lo tanto, al tradicional problema de generar divisas se suma ahora la dificultad de retenerlas. Las salidas de moneda extranjera se han incrementado y, además, se han desligado del ciclo económico interno. Por lo tanto, ya no se exporta más para crecer sino para sostener el flujo de salidas y, sólo si se puede, y luego de esto, crecer.

Para ejemplificar, si observamos el período reciente, entre 2002 y 2022 Argentina registró diecisiete años de superávit comercial y sólo tres ejercicios deficitarios (2015, 2017 y

2018). Esto evidencia que, aun cuando las importaciones crecieron, no alcanzaron a revertir consistentemente el incremento de las exportaciones. En consecuencia, el sector externo aportó más divisas de las que se perdieron vía comercio. Esto indica que la persistente escasez de moneda extranjera obedece a otros mecanismos (Schorr et al., 2024).

2. Los regímenes de inversión

Para abordar el análisis de los regímenes de inversión resulta necesario partir de una discusión más amplia sobre el rol del Estado en la orientación del desarrollo económico y la forma en que se distribuyen los beneficios y costos de ese proceso. Lejos de ser instrumentos neutros, estos regímenes expresan decisiones políticas concretas acerca de qué sectores se busca impulsar, bajo qué condiciones y en función de qué proyecto de país. En este sentido, la tensión entre la igualdad formal y la implementación de incentivos diferenciados no puede leerse únicamente en términos normativos, sino como parte de una disputa por la orientación de la política económica. Así, el estudio de estos mecanismos permite indagar hasta qué punto las herramientas de promoción de inversiones contribuyen efectivamente al desarrollo nacional o, por el contrario, tienden a consolidar esquemas regresivos que privilegian a determinados actores en detrimento del conjunto de la economía y representan un peligro para la soberanía nacional.

En este sentido, si bien la Constitución Nacional plantea que:

> "*La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*" (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 16).

Los regímenes de inversión son una excepción a este principio. Un régimen de inversión puede entenderse como el conjunto de políticas, normativas e incentivos que estructuran y regulan las condiciones bajo las cuales se desarrolla la inversión en una economía, tanto de origen nacional como extranjero. Este entramado institucional no solo define los márgenes de acción de los agentes económicos, sino que también orienta la asignación de recursos en función de los objetivos de desarrollo predominantes en cada período histórico. Mediante la "cláusula del progreso", la Constitución plantea que:

> "(...) *lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.*" (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 75, inc. 18).

A lo largo de la historia argentina se ha comprendido la necesidad de impulsar ciertos sectores de la economía con el objetivo de incentivar el desarrollo económico nacional. Como mencionamos anteriormente, con el cambio de los patrones de acumulación variaron también las visiones sobre los sectores a los cuales se debía dinamizar en relación también al rol que debía ocupar Argentina en el sistema mundial. El RIGI presenta numerosos antecedentes que cristalizan la importancia de las inversiones en la economía nacional. En el presente capítulo nos centraremos en analizar algunos de estos regímenes focalizándonos en el estudio de las características principales que luego analizaremos del RIGI: la libre disponibilidad de divisas para los inversores y el encadenamiento productivo que buscan generar los mismos en Argentina.

Arceo y De Lucchi (2012) realizan un recorrido por las distintas regulaciones (principalmente leyes y decretos) de la inversión del capital extranjero realizadas en Argentina desde el modelo agroexportador hasta la primera década de los años 2000. Si bien en RIGI se presenta como un proyecto para grandes inversiones y no solo para inversiones extranjeras, analizar desde la bibliografía cómo los Estados han planificado este tipo de políticas dependiendo del momento político y económico del país nos permitirá analizar los objetivos, requisitos y concesiones que otorga y pretende el RIGI.

Durante el auge del modelo agroexportador, no hubo planificación o legislación puntual en relación a las grandes inversiones. Esta etapa se caracterizó por la plena libertad de movimientos de capital y remesas de utilidades, con el capital extranjero (principalmente británico) enfocado en infraestructura, servicios públicos y frigoríficos. El primer caso presentado por los autores es el Decreto 3347/48 llevado a cabo por el Primer Peronismo. Los planes quinquenales del peronismo establecen las líneas de un desarrollo asentado en la industria manufacturera y conducido por un Estado que asume el control de los nudos productivos estratégicos a crearse, desplazando al capital extranjero de la posición dominante

que detentaba en la estructura industrial. En este contexto, y debido a la escasez de divisas que atravesaba la Argentina, dicho decreto establece un régimen selectivo limitado exclusivamente a la industria y a la minería, orientado a la radicación de plantas completas, regulando la introducción de bienes de capital y de personal técnico y permitiendo la transferencia de utilidades hasta un límite del 5% anual del capital registrado.

En segundo lugar, se presenta la Ley 14.222 sancionada en 1953 -también durante el peronismo-, el primer régimen integral como tal. Su rasgo principal, además de ser también sólo aplicable a la industria y la minería, es la sujeción de la inversión a una aprobación previa que está condicionada a que recaiga en una actividad cuyo desarrollo por el capital extranjero está previsto en la estrategia industrial del gobierno y que signifique un efectivo aporte de divisas, sea mediante la sustitución de importaciones o la expansión de las exportaciones. Exigía que el aporte incluyera la totalidad de equipos y materias primas para asegurar el funcionamiento inicial de la planta. Las utilidades transferibles tenían un tope del 8% anual y la remesa de utilidades solo podía iniciarse después de 2 años de la inscripción, y la repatriación del capital recién a partir de los 10 años, en cuotas anuales del 10% al 20%

Los gobiernos que se suceden dejan sin efecto la legislación peronista sobre inversión extranjera; al crearse a fines de 1955 el mercado libre de cambios quedaron libradas a la voluntad de las empresas las remesas de utilidades. Con la llegada del Desarrollismo, se sanciona la Ley 14.780 en 1958 -posterior a circulares del Banco Central que reglamentan cuestiones similares- ya no solo dirigida a la industria y la minería sino también al resto de los sectores de la economía. En este momento, el capital extranjero no es ya visto como un medio para obtener los recursos y la tecnología necesaria para superar los cuellos de botella que enfrenta en ciertos sectores, sino que deviene en una estrategia de crecimiento asentada en el estímulo al proceso de sustitución de exportaciones de las empresas multinacionales. En relación a la disponibilidad de divisas fue mucho más permisiva, ya que las utilidades podían transferirse libremente a través del mercado de cambios, y la repatriación no tenía más límites que los pactados en cada caso particular. Sin embargo, buscaba integrar la estructura industrial, daba prioridad a inversiones que utilizaran recursos y materias primas nacionales, se radicaran en el interior del país para el desarrollo regional o se asociaran con empresas locales.

Con la vuelta del peronismo al poder se aprobaron las Leyes 18.567 en 1969 y la 19.151 en 1971. Si bien no tuvo cambios relevantes en relación a la inversión externa, puso énfasis en la descentralización industrial y la promoción de Polos Nacionales de Desarrollo y Seguridad. En cuanto a las divisas, se introdujo la obligatoriedad de inscribirse en un registro

para poder remitir divisas y facultaron al Estado para imponer limitaciones a las transferencias de capital y utilidades. Se creó el régimen de "Compre Nacional" para incentivar la adquisición de bienes producidos en Argentina. La Ley 19.151 limitó el uso del crédito interno (hasta el 50% del capital) para obligar a las empresas a traer fondos del exterior y exigió un mínimo del 85% de personal argentino en áreas técnicas y profesionales.

La Ley 20.557 sancionada en 1973 (también durante el Tercer Peronismo), retoma y profundiza las disposiciones de la 19.151. En relación a las divisas, es considerada la más restrictiva. El límite de remesas era del 12,5% anual (o 4 puntos sobre la tasa de interés internacional); cualquier excedente quedaba "nacionalizado" y no podía transferirse. La repatriación estaba prohibida durante los primeros 5 años y luego limitada al 20% anual. En relación al encadenamiento productivo y al valor agregado, exigía un beneficio neto positivo en el balance de divisas, computando todos los egresos (regalías, importaciones de insumos, etc.), prohibía inversiones que desplazaran a empresas locales de capital nacional y obligaba a incorporar y desarrollar tecnología local.

Durante la última dictadura militar, se efectivizó la Ley 21.382 en 1976. Con el cambio en el patrón de acumulación y la financiarización de la economía a nivel mundial - y nacional- el gobierno de facto viró la planificación de la industria nacional hacia un modelo basado en el mercado excluyendo al Estado de la definición de las variables económicas y basándose en las ventajas comparativas. Ya no se busca -como con el desarrollismo- el incremento de la presencia extranjera en la industria sino más bien que se realicen aportes de capital sin asumir el control de la empresa, a fin de lograr una asociación que no implique transferencia de la propiedad. Ahora bien, en cuanto a la disponibilidad de divisas, se consagró el derecho a remesar utilidades y repatriar capital a partir del tercer año. Si bien existía un impuesto progresivo para utilidades que superaran el 12%, era fácilmente compensable. Se garantiza, además, que ante falta de divisas el inversor recibiría bonos de la deuda externa. Esto emparejado con la eliminación de los requisitos de desempeño, exportación obligatoria o uso de insumos locales y el acceso ilimitado al crédito interno en igualdad con las empresas nacionales. La aprobación solo dependía de que la inversión "contribuya positivamente al desarrollo", un concepto mucho más vago que en leyes anteriores.

Durante el menemismo se dio un proceso que se consolidó mediante un entramado normativo que transformó la legislación en una mera "enumeración de derechos del inversor", despojando al Estado de sus facultades regulatorias y de fomento industrial. En este marco, se dieron las reformas de las Leyes 23.696 y 23.697 y el Decreto 1853/93 en

1989. En relación a los ejes analizados, la normativa de los noventa eliminó cualquier obstáculo a la movilidad transnacional del capital, garantizando una disponibilidad de divisas irrestricta. El Decreto 1853/93 consagró el derecho de los inversores extranjeros a repatriar su capital y transferir sus utilidades líquidas al exterior "en cualquier momento", sin necesidad de plazos de permanencia mínimos ni autorizaciones administrativas. Se derogó el impuesto que anteriormente gravaba las utilidades que excedieran el 12% del capital registrado, permitiendo la remesa íntegra de beneficios extraordinarios sin penalidad fiscal alguna, Por otro lado, la Ley de Convertibilidad (23.928) de 1991, al establecer una paridad fija y asegurar la libre convertibilidad, funcionó como un reaseguro para los inversores, minimizando el riesgo cambiario para la remisión de excedentes al exterior. Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscriptos en este periodo no contemplaron excepciones para situaciones de crisis en la balanza de pagos, obligando al Estado a mantener la transferencia irrestricta de divisas incluso en escenarios de escasez severa

Al fundamentarse sobre la premisa de que el mercado es el único asignador eficiente de recursos, el régimen de los 90 suprimió toda política de condicionalidad: eliminó los requisitos de desempeño a través de la Ley de Emergencia Económica (23.697) y los TBI, y se prohibió explícitamente al Estado imponer "requisitos de desempeño". Esto impidió exigir a las empresas extranjeras compromisos de exportación, niveles mínimos de valor agregado local o la obligación de adquirir insumos de proveedores nacionales. También se eliminó el requisito de autorización estatal para la radicación de capitales externos. El inversor extranjero podía operar en cualquier sector de la economía en igualdad de condiciones que el capital nacional, lo que facilitó un proceso de "privatización periférica" y de adquisición de empresas locales existentes sin que se generara necesariamente nueva capacidad productiva.

Otras de las políticas impulsadas por estos años fueron: la derogación del "Compre Nacional" (Ley 23.697) que suspendió la obligatoriedad del sector público de priorizar la contratación de proveedores locales, desarticulando los vínculos históricos entre las empresas estatales y la industria manufacturera nacional. Y el desplazamiento de la soberanía jurídica al delegar la resolución de conflictos al CIADI.

La Ley 24.196[2] de Inversiones Mineras aprobada en el año 1993 probablemente sea la más similar al RIGI. La misma, instituye un régimen de promoción sectorial orientado a atraer capitales hacia la exploración y explotación de recursos minerales —con exclusión de

[2] Ley completa disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/norma.htm (última vez visitada 21/6/2026)

hidrocarburos—, estructurado sobre la estabilidad normativa de largo plazo y la reducción de la carga tributaria y arancelaria. En materia de disponibilidad de divisas, el artículo 8° dispone que los emprendimientos inscriptos gozarán de estabilidad fiscal, cambiaria y arancelaria por treinta años contados desde la presentación del estudio de factibilidad. Esto significa que el Estado argentino se compromete a no modificar en perjuicio del inversor las condiciones del régimen cambiario vigentes al momento de la inscripción. En materia de encadenamiento productivo, al igual que el RIGI, la ley no establece ninguna exigencia de contenido nacional, integración con proveedores locales ni condicionamiento sobre la trama industrial argentina. Los beneficios operan en sentido contrario al encadenamiento: al eximir de aranceles la importación de equipamiento minero, el régimen reduce el costo relativo de proveerse en el exterior respecto de hacerlo con la industria local, sin ningún mecanismo compensatorio que incentive la demanda de proveedores nacionales.

Con el fin de la convertibilidad en el año 2003 y la llegada al poder de un gobierno neodesarrollista (en términos de Schorr, 2024) hubo también un cambio en la forma de interpretar la necesidad de las inversiones. Como mencionamos en el capítulo 1, la respuesta del liberalismo ante la necesidad de desarrollo siempre tuvo que ver con la eliminación del exceso de regulaciones y la presión tributaria. Con el neodesarrollismo, hubo un cambio de foco en este sentido. Ya no se legislaba únicamente para la libertad de los grandes capitales nacionales y extranjeros sino más bien en busca de un aumento del producto para poder llevar a cabo una redistribución del ingreso. A continuación, detallaremos algunas de las leyes llevadas a cabo durante este período con el objetivo de ejemplificar el cambio de rumbo de su política económica.

En primer lugar, tenemos la Ley 25.872 (Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, 2003) constituye un instrumento de fomento orientado a facilitar el acceso al crédito y la asistencia técnica de emprendedores jóvenes en actividades productivas, industriales o de servicios. Por otro lado, durante el año 2004 se aprobaron las leyes: 25.924 (Promoción de Inversiones en Bienes de Capital e Infraestructura) y 25.922 (Promoción de la Industria del Software). La primera estaba destinada a incentivar la incorporación de equipamiento productivo, con orientación exportadora implícita. La segunda, creaba un régimen de alivio fiscal —bonos sobre contribuciones patronales, exención de IVA y reducción de ganancias— orientado a consolidar al sector como actividad exportadora de servicios basados en el conocimiento.

Ya para el año 2006, se propone la Ley 26.093 (Biocombustibles) que instituye un régimen de corte obligatorio de biocombustibles en los combustibles fósiles. En este mismo sentido, se instaura la Ley 26.154 (Régimen Promocional para la Exploración de Hidrocarburos) otorga exenciones arancelarias a la importación de bienes no producidos localmente para actividades exploratorias, incorporando una protección indirecta a la producción nacional. Por otro lado, la Ley 26.270 (Biotecnología Moderna y Nanotecnología, 2007) promueve el desarrollo de actividades de investigación y producción en sectores de alta tecnología mediante beneficios impositivos.

Relacionados al ingreso de dólares y al desarrollo de una industria considerada clave, en el año 2008 se propone la Ley 26.393 (Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista) que introduce un reintegro sobre el valor de las compras de autopartes nacionales realizadas por fabricantes de vehículos. En el mismo año, y siguiendo la misma línea: la Ley 26.457 (Promoción Industrial de Motocicletas) otorgaba bonos fiscales sobre compras de partes destinadas a producción local o exportación, exigiendo un compromiso mínimo de inversión en activos fijos, con una orientación implícita hacia la integración de la cadena de proveedores domésticos. Por otra parte, la Ley 26.190 y su modificatoria Ley 27.191 (Energía Eléctrica de Fuentes Renovables, 2006 y 2015) establecen beneficios impositivos —devolución de IVA, amortización acelerada y exenciones— para reducir el costo de la inversión en generación renovable.

Entre otras legislaciones, estas demuestran cuál fue el objetivo del kirchnerismo respecto del desarrollo nacional. La totalidad de los casos presentados, están dirigidos al aumento de la cantidad de divisas para Argentina. Con el paso de un patrón de acumulación financiero al neodesarrollismo (en palabras de Schorr), las políticas de incentivo a las inversiones también cambiaron. Ya no se dirigen los esfuerzos a atraer capitales externos que inviertan mediante la baja de las cargas impositivas o beneficios extraordinarios, sino más bien al desarrollo de las cadenas productivas y a regímenes que operan como subsidios a la inversión.

El cuadro comparativo presentado a continuación analiza los distintos regímenes en función de los dos ejes seleccionados para abordar el caso del RIGI en el capítulo siguiente: la libre disponibilidad de dólares y el objetivo de generar —o no— encadenamientos productivos a nivel local. Asimismo, se incorpora una columna previa que indaga si cada régimen, ley o decreto tiene como propósito explícito la generación de divisas y a que patrón de acumulación corresponde.

Modelo de acumulación	Ley / Decreto / Régimen	¿Busca el ingreso de dólares?	¿Pretende generar encadenamiento local?	¿Otorga libre disponibilidad de divisas?
Modelo Agroexportador	-	No planificado	No. Enfocado en infraestructura y servicios básicos.	Total. Plena libertad de movimiento de capital y utilidades.
Industrialización por sustitución de importaciones	**Dec. 3347/48 (1er Peronismo)**	Sí. Ante la escasez, buscaba radicar plantas industriales.	Sí. Selectivo para industria y minería estratégica.	No. Limitado al 5% anual de utilidades.
Industrialización por sustitución de importaciones	**Ley 14.222 (1953 - Peronismo)**	Sí. Mediante sustitución de importaciones o exportación.	Sí. Exigía equipos y materias primas para funcionamiento inicial.	Muy Restringido. Utilidades (8% anual) tras 2 años; capital tras 10 años.
Industrialización por sustitución de importaciones	**Ley 14.780 (1958 - Desarrollismo)**	Sí. Estrategia de crecimiento vía multinacionales.	Sí. Priorizaba recursos nacionales, economías regionales y socios locales.	Alta. Utilidades libres por mercado de cambios; repatriación pactada por caso.
Industrialización por sustitución de importaciones	**Leyes 18.567 / 19.151 (1969-71)**	Sí. Obligaba a traer fondos externos (límite crédito interno).	Sí. "Compre Nacional", Polos de Desarrollo y 85% de personal argentino.	No. Registro obligatorio; Estado facultado para imponer limitaciones.
Industrialización por sustitución de importaciones	**Ley 20.557 (1973 - 3er Peronismo)**	Sí. Exigía balance neto de divisas positivo.	Sí. Prohibía desplazar empresas locales y exigía tecnología local.	Mínima. Límite del 12,5% de utilidades. Repatriación prohibida por 5 años.
Valorización financiera	**Ley 21.382 (1976 - Dictadura)**	Sí. Pero priorizaba aportes de capital sin control de gestión.	No. Eliminó requisitos de desempeño y uso de insumos locales.	Alta. Derecho a remesar y repatriar (desde el 3er año). Garantía de bonos externos.
Valorización financiera	**Normativa de los 90 (Leyes 23.696/7, Dec. 1853/93)**	Sí. Apertura total para captar capital transnacional.	No. Prohibió "requisitos de desempeño". Derogó el Compre Nacional.	Total e Irrestricta. Repatriación y remesas en cualquier

				momento y sin impuestos.
Valorización financiera	**Ley 24.196 (1993 - Minería)**	Sí. Mediante estabilidad fiscal a 30 años.	No. Exime aranceles a importación, compitiendo con la industria local.	Alta. Garantiza estabilidad cambiaria por tres décadas.
Neodesarrollismo	**Ley 25.872 (Empresariado Joven - 2003)**	Indirectamente (vía aumento de producción).	Sí. Fomento a nuevos emprendedores industriales y de servicios.	No. Regulada por el mercado de cambios general.
Neodesarrollismo	**Ley 25.924 (Bienes de Capital - 2004)**	Sí. Fomenta inversiones con orientación exportadora.	Sí. Incentiva la incorporación de equipamiento productivo.	No. Foco en beneficios fiscales internos (IVA/Ganancias).
Neodesarrollismo	**Ley 25.922 (Promoción del Software - 2004)**	Sí. Busca consolidar al sector como exportador de servicios.	Sí. Desarrollo de un sector de alto valor agregado local.	No. El beneficio es fiscal (bonos para cargas sociales e impuestos).
Neodesarrollismo	**Ley 26.093 (Biocombustibles - 2006)**	Sí. Sustitución de importaciones de combustibles.	Sí. Establece cortes obligatorios para generar mercado interno.	No. Régimen de regulación productiva.
Neodesarrollismo	**Ley 26.154 (Exploración Hidrocarburos - 2006)**	Sí. Busca el autoabastecimiento y ahorro de divisas.	Sí. Protege la producción nacional de bienes de capital.	No. Exenciones arancelarias limitadas a bienes no producidos aquí.
Neodesarrollismo	**Ley 26.270 (Biotecnología/Nano - 2007)**	Sí. Desarrollo de tecnología exportable de alta frontera.	Sí. Fomento a la investigación y producción local técnica.	No. Beneficios impositivos sujetos a inversión local.
Neodesarrollismo	**Ley 26.393 (Sector Autopartista - 2008)**	Sí. Mejora la competitividad exportadora del sector.	Sí. Reintegro por compra de autopartes fabricadas en el país.	No. Subsidio directo a la integración local.
Neodesarrollismo	**Ley 26.457 (Promoción de Motocicletas - 2008)**	Sí. Sustitución de importaciones de motovehículos.	Sí. Exigencia de inversión fija e integración de proveedores domésticos.	No. Bonos fiscales condicionados a la producción local.

Neodesarrollismo	**Leyes 26.190 / 27.191 (Renovables - 2006/15)**	Sí. Ahorro de divisas por menor importación de energía.	Sí. Incentivos para el desarrollo de la infraestructura eléctrica.	No. Beneficios de devolución de IVA y amortización acelerada.

Como puede observarse, en todos los casos analizados la celda correspondiente al ingreso de dólares aparece destacada, lo cual no solo evidencia que la escasez de divisas ha sido un problema estructural de la economía argentina, sino también que la política económica ha tendido, de manera persistente, a priorizar su obtención en el corto plazo como condición de estabilidad macroeconómica, muchas veces sin resolver las causas de fondo que originan dicha restricción.

En segundo lugar, la celda que pregunta "¿Pretende generar encadenamiento local?" se encuentra resaltada en aquellos casos en los que no se establecieron mecanismos orientados a fomentar dicho objetivo. Este patrón permite advertir que, en el modelo agroexportador, la última dictadura y la década de 1990, las políticas de promoción de inversiones no estuvieron necesariamente orientadas a fortalecer la estructura productiva local, sino más bien a atraer capitales sin exigir una integración significativa con el entramado industrial existente. Esto sugiere una tendencia a privilegiar esquemas de crecimiento más enclavados o con menor capacidad de derrame sobre el conjunto de la economía.

Por último, en relación con la libre disponibilidad de divisas que otorga el RIGI, el cuadro destaca aquellos casos en los que se concede un nivel total o elevado de acceso a dólares por parte de los inversores. La recurrencia de este tipo de esquemas pone de relieve una tensión persistente en la política económica argentina: la necesidad de atraer inversiones externas y, al mismo tiempo, la dificultad para asegurar que los dólares generados permanezcan en la economía. En este sentido, la priorización del volumen de inversiones por sobre la regulación del uso de divisas puede contribuir a reproducir dinámicas de salida de capitales, limitando el impacto positivo de estos regímenes sobre la restricción externa en el mediano y largo plazo.

3. Régimen de Incentivos a las grandes inversiones

El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) fue establecido mediante el Título VII de la Ley 27.742, conocida como "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos". En términos generales, dicho régimen se inscribe dentro de un

conjunto más amplio de transformaciones normativas impulsadas por el Poder Ejecutivo nacional desde el inicio de la gestión asumida en diciembre de 2023. La Ley Bases constituyó un paquete legislativo de más de 600 artículos que el Poder Ejecutivo promovió en el marco de las sesiones extraordinarias del Congreso Nacional y cuya sanción definitiva se concretó el 27 de junio de 2024. La amplitud temática de esta ley abarcó modificaciones en materia económica, administrativa, laboral, energética y fiscal, entre otras, configurando una de las iniciativas legislativas más extensas y significativas de los últimos años en Argentina.

A su vez, la Ley Bases se complementa con el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, compuesto por más de 300 artículos orientados también a la desregulación de distintos ámbitos de la economía y del mundo del trabajo. En conjunto, ambas herramientas normativas establecen los lineamientos generales de la estrategia económica impulsada por el gobierno nacional, centrada en la reducción de la intervención estatal y en la liberalización de diferentes sectores de actividad. Dichas medidas fueron justificadas bajo la premisa de que la disminución de regulaciones y restricciones constituye una condición necesaria para incentivar la llegada de inversiones, particularmente en sectores considerados estratégicos por su potencial exportador, y para revertir el prolongado estancamiento económico de la economía argentina. En este marco, el RIGI emerge como uno de los instrumentos centrales de esta orientación, al ofrecer un esquema específico de promoción destinado a grandes proyectos de inversión.

Para el gobierno nacional el RIGI constituye una de las políticas de mayor relevancia dentro del paquete aprobado y constituye un instrumento de reforma estructural orientado a propiciar el ingreso de inversiones de gran escala que, bajo las condiciones generales de incertidumbre macroeconómica que caracterizan a la economía argentina, no se materializarían de manera espontánea. En este sentido, el régimen parte de un diagnóstico específico acerca de las causas que explican la insuficiencia de inversiones en el país: la existencia de una elevada presión impositiva, tributaria y regulatoria que recaería sobre los capitales interesados en invertir. Desde esta perspectiva, el principal obstáculo para el crecimiento económico argentino radicaría en la incapacidad de atraer y sostener flujos de inversión privada, particularmente provenientes del capital extranjero, considerados necesarios para ampliar la capacidad productiva, incrementar las exportaciones y generar divisas.

Este diagnóstico, sin embargo, no resulta novedoso dentro de la historia económica argentina, sino que ha estado presente en distintos momentos, especialmente en gobiernos de orientación neoliberal. Dichos enfoques sostienen que el crecimiento económico depende fundamentalmente de la expansión de las variables asociadas a la oferta agregada dentro de la ecuación macroeconómica básica (PIB = C + I + G + (X - M)), otorgando un lugar central a la inversión privada como motor del desarrollo económico. Bajo esta concepción, la intervención estatal y las regulaciones económicas suelen ser interpretadas como factores que desalientan la llegada de capitales y limitan las posibilidades de crecimiento. El actual gobierno libertario retomó y profundizó esta línea de interpretación, colocando a la inversión como la variable principal para dinamizar la economía y superar el estancamiento económico crónico.[3]

En este marco, el régimen analizado se encuentra específicamente diseñado para captar capitales destinados a sectores considerados estratégicos por su capacidad de generación de divisas y su potencial exportador. A través de distintos incentivos fiscales, cambiarios y regulatorios, el RIGI busca construir condiciones excepcionales de rentabilidad y previsibilidad para grandes proyectos de inversión, bajo el supuesto de que la llegada de estos capitales permitiría impulsar el crecimiento económico y fortalecer la inserción internacional de la economía argentina. No se presenta como un régimen de producción como otras políticas que hemos analizado en el apartado anterior. Tal como su nombre lo indica, es una política llevada a cabo para atraer grandes inversiones nacionales y extranjeras. Por lo tanto, si bien no apunta directamente a resolver escasez recurrente de divisas, en sus características queda claro que busca el ingreso de dólares y la explotación de sectores en auge como lo son los relacionados a la extracción de recursos naturales. Si bien como veremos más adelante, su objetivo principal tiene que ver con el desarrollo nacional, las características del mismo, nos permiten preguntarnos si efectivamente esto es así.

Ahora bien, los antecedentes muestran que, con el paso del tiempo, se ha ido modificando la forma en que los gobiernos perciben las prioridades al momento de implementar políticas orientadas al desarrollo. En este sentido, el RIGI constituye un ejemplo

[3] La ecuación macroeconómica fundamental o básica fue desarrollada a partir del pensamiento de John Maynard Keynes, sostiene que el PBI (al que definimos como la suma del valor agregado de la economía), tiene como contrapartida la suma del consumo la inversión y el gasto del sector público y el neto del comercio exterior. Muchas veces para potenciar la capacidad analítica se separan los componentes de la oferta agregada, o el PBI, y los de la demanda agregada: Consumo + Ahorro + Impuestos + Importaciones = Consumo + Inversión + Gasto Público + Exportaciones.

claro de esa lectura en la actualidad: se trata de un régimen que delega en el libre mercado la mayor parte de las variables vinculadas al desarrollo. No solo plantea la necesidad de atraer inversiones —para lo cual aplica incentivos, como han hecho los distintos gobiernos desde la década de 1950 hasta hoy—, sino que además propone ceder la regulación de diversas materias que deberían corresponder al Estado argentino en favor de intereses transnacionales. Esto lo posiciona como un caso excepcional de cesión de soberanía frente a capitales internacionales.

Luego del análisis del capítulo anterior es posible afirmar que el RIGI, es el régimen que más beneficios ha otorgado a los inversores en la historia argentina. Los regímenes analizados en los antecedentes usaban numerosas herramientas cambiarias, aduaneras y fiscales para atraer capitales, sin embargo, no se ha podido observar ningún caso en el cual el rédito al capital haya sido tan grande. El RIGI, parte de cuatro renuncias soberanas: tributaria, mediante la cual el Estado abdica de su potestad recaudatoria; cambiaria, manifiesta en la liberación progresiva de la obligación de liquidar divisas de exportación en el mercado local; aduanera, basada en la apertura irrestricta al eliminar aranceles de importación para bienes de capital y eximir derechos de exportación; y ambiental, debido a la anulación de normativas locales que obstaculicen los proyectos y la omisión de evaluaciones de impacto ambiental previo (Sur Plus y Fundación Aires del Sur, 2024).

Una de las razones más claras por la cual es posible afirmar que constituye un caso de carácter excepcional, es que los beneficios otorgados se extienden por un periodo de estabilidad de 30 años. En el ámbito tributario, el régimen establece una alícuota reducida del 25% en el Impuesto a las Ganancias (frente al 35% del régimen general) y permite la amortización acelerada de bienes muebles en dos cuotas anuales y de obras de infraestructura en el 60% de su vida útil estimada. Asimismo, los beneficiarios cuentan con un tratamiento preferencial en el IVA, pudiendo cancelar este impuesto mediante Certificados de Crédito Fiscal, lo que elimina el costo financiero de los saldos técnicos. Otros beneficios incluyen el cómputo del 100% del Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios como pago a cuenta de Ganancias y la exención total de derechos de importación para bienes de capital, repuestos e insumos (Centro de Economía Política Argentina [CEPA], 2024). De todos modos, una salvedad clave en relación a los derechos de exportación, es que el artículo 28 establece que la exención opera recién luego de transcurridos tres años desde la fecha de adhesión al RIGI.

Para el ingreso al régimen se exige un monto mínimo de inversión de 200 millones de dólares en activos computables, debiendo cumplirse al menos el 40% de dicho compromiso durante los dos primeros años de adhesión. El plazo para ingresar al régimen es de dos años, con posibilidad de prórroga por un año adicional por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Los beneficiarios deben constituirse como Vehículos de Proyecto Único (VPU), una figura jurídica que puede adoptar la forma de sociedades anónimas, sucursales de empresas extranjeras o contratos asociativos (como UTEs), dedicados exclusivamente a la ejecución del plan de inversión aprobado. Su naturaleza es un contrato declarativo entre una empresa y el Estado, donde la empresa declara una afectación de determinados recursos materiales (que destinaría a la actividad proyectada) para a cambio recibir del Estado todas las prerrogativas impositivas, aduaneras, jurisdiccionales y cambiarias. El VPU entonces, no es una sociedad en sí misma, con la regulación rígida de ésta; por ende, tiene una flexibilidad material amplísima. Al punto de que puede ni siquiera existir materialmente (Ortega, 2025).

En cuanto a los sectores que busca beneficiar, si bien en un primer momento estaba destinado únicamente a "sectores estratégicos" de la economía argentina, luego de las modificaciones producto de las discusiones parlamentarias, definieron cuáles eran estas áreas a las que se destinaban las grandes inversiones. Quedando definidas: Agroindustria, Infraestructura, Forestal, Minería, Gas y Petróleo, Energía y Tecnología. Sin embargo, tal como han mencionado funcionarios del gobierno y por las características de los recursos naturales argentinos, es claro que el mayor interés está en la explotación de los mismos.

Además, para blindar estos derechos frente a posibles controversias con el Estado, el régimen permite a los inversores optar por el arbitraje internacional ante el CIADI u otros tribunales extranjeros, desplazando la jurisdicción de los tribunales nacionales. Esto significa una pérdida de derechos del Estado argentino ya que, al plantear estabilidad de las condiciones por 30 años, ningún gobierno posterior que pretenda un cambio de foco en materia de política productiva podrá derogarlo. Y de hacerlo, deberá dirimir sus conflictos en última instancia en un tribunal internacional en el cual el 88% de las demandas realizadas concluyen a favor de las compañías y en contra del Estado argentino (CEPA, 2024).

El presidente Javier Milei y altos funcionarios de su gobierno han expresado en numerosas ocasiones la importancia del RIGI como un instrumento fundamental para su política económica y para atraer dólares a la Argentina. Plantean, además, que el objetivo principal del gobierno es la desregulación de la economía y la retirada del Estado de la mayor

cantidad de variables posibles y es justamente por eso que defienden un régimen tan permisivo frente a numerosas variables. Manuel Adorni, por ejemplo, en su carácter de vocero presidencial señaló en un conferencia de prensa el 13 de mayo de 2024 que el RIGI "*dará impulso a la economía, a las inversiones y al empleo", y permitirá "triplicar el nivel de las exportaciones en una década*"[4]. Por otro lado, el ex secretario de finanzas Pablo Quirno expresó: "*El gobierno del Presidente Milei está sentando las bases para que el Estado se retire de los lugares que nunca debería haber ocupado. Estamos generando las condiciones para que el sector privado, que es el único creador de riqueza en la economía, pueda desarrollarse*"[5].

Los objetivos planteados por la ley son amplios y plantean una serie de puntos relacionados al trabajo, al desarrollo, al entramado productivo local y a la generación de condiciones de estabilidad y previsibilidad para garantizar la llegada de capitales. Analizarlos desde su textualidad, nos permite indagar acerca de lo que quienes la escribieron consideran que son sus fines principales. Los mismos son:

> *a) Incentivar las Grandes Inversiones nacionales y extranjeras en la República Argentina a fin de garantizar la prosperidad del país;*
> *b) Promover el desarrollo económico;*
> *c) Desarrollar y fortalecer la competitividad de los diversos sectores económicos;*
> *d) Incrementar las exportaciones de mercaderías y servicios al exterior comprendidas en las actividades desarrolladas en el RIGI;*
> *e) Favorecer la creación de empleo;*
> *f) Generar de inmediato condiciones de previsibilidad y estabilidad para las Grandes Inversiones previstas en el RIGI y condiciones competitivas en la República Argentina para atraer inversiones y que las mismas se concreten mediante el adelantamiento temporal de las soluciones macroeconómicas de inversión sin las cuales determinadas industrias no podrían desarrollarse;*
> *g) Crear para las Grandes Inversiones que cumplan con los requisitos del RIGI, un régimen que otorgue certidumbre, seguridad jurídica y protección especial para el caso de eventuales desviaciones y/o incumplimiento por parte de la administración pública y el Estado al RIGI;*

---

[4] Adorni, M. (13 de mayo de 2024). Conferencia de prensa [Declaración]. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina. [versión en línea]. (visitada por última vez el 15/6/2026)
[5] Quirno, P. (s.f.). Conferencia de prensa [Declaración]. Secretaría de Finanzas de la República Argentina. https://www.argentina.gob.ar/noticias/pablo-quirno-estamos-generando-las-condiciones-para-que-el-sector-privado-pueda [versión en línea].

h) *Fomentar el desarrollo coordinado de las competencias entre el Estado Nacional, las provincias y las respectivas autoridades de aplicación en materia de recursos naturales; y*
i) *Fomentar el desarrollo de las cadenas de producción locales asociadas a los proyectos de inversión comprendidos por el RIGI.* (Ley 27.742, 2024)

Sin embargo, al analizarlos en profundidad, se vuelve difícil afirmar que se puedan volver realidad todos propósitos debido a las características implícitas y a los beneficios que la misma ley otorga. En primer lugar, la promoción del desarrollo económico. Stiglitz (2002) afirma que el desarrollo no es igual que el crecimiento del PBI, sino que se trata de una transformación profunda de la sociedad, de sus relaciones tradicionales y las viejas formas de pensar. Habla de ir más allá de las ideas propuestas por el Consenso de Washington (que son en gran medida similares a las propuestas por Javier Milei) sobre el corrimiento total del Estado, sino de incluir en el desarrollo nociones como la producción, la salud y la educación de las sociedades. Para que un país se desarrolle económicamente se necesitan más que beneficios a las grandes inversiones.

Si analizamos el RIGI mediante el cuadro presentado en el capítulo anterior, es posible afirmar que tal como fue planteado por el gobierno nacional, tiene como fin principal, atraer divisas. Casi ninguno de los regímenes analizamos (salvo quizás algunas promociones mineras muy específicas) establecía un monto mínimo tan alto para entrar. En este caso se busca motorizar inversiones de escala global que puedan mover la aguja de la reserva de divisas rápido. Sin embargo, nada nos indica que estos dólares generen una ganancia real y sostenida para nuestro país. Por esto, nos hemos propuesto analizar puntualmente las dos variables presentadas anteriormente: la libre disponibilidad de divisas con las que contarán los VPU luego de ciertos plazos, y la falta de regulación clara que impulse el desarrollo de encadenamientos productivos locales.

Gobierno	Ley / Decreto / Régimen	¿Busca el ingreso de dólares?	¿Pretende generar encadenamiento local?	¿Otorga libre disponibilidad de divisas?
Gobierno libertario[6]	**Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones**	Sí, de forma más rápida y clara que otros regímenes.	No. Lo menciona en sus objetivos generales pero no lo demanda como obligación en el texto de la ley.	Sí, libre disponibilidad del 100% de las divisas luego del 4to año desde la fecha de adhesión.

Cabe aclarar que el presente análisis se circunscribe al diseño del texto de la Ley 27.742 tal como fue sancionado en junio de 2024. Es necesario advertir, sin embargo, que la reglamentación posterior dictada por la autoridad de aplicación introdujo modificaciones que exceden el alcance de este análisis pero que resultan pertinentes de mencionar. En primer lugar, la información oficial vigente a 2026 incorpora un compromiso de integración de proveedores locales equivalente al 20% de la inversión del proyecto (Ministerio de Economía, 2026), exigencia que no figura en ningún artículo del texto legal sancionado. Esto confirma la idea base de este escrito: que el desarrollo del encadenamiento productivo local no es un aspecto imprescindible para quienes pensaron esta ley. Que esta cuestión no haya sido incorporada como una obligación legal indisponible, sino que quedó librado por completo a la discrecionalidad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ilustra precisamente esta idea.

En segundo lugar, la reglamentación también modificó los plazos de la libre disponibilidad cambiaria prevista originalmente en el artículo 35: mientras la ley establece el cronograma 20%-40%-100% contado desde la fecha de adhesión al RIGI con hitos en el primer, segundo y tercer año, la información oficial vigente a 2026 retrasa ese cronograma un año (segundo, tercer y cuarto año) para el régimen general, e introduce una categoría diferenciada —los Proyectos de Exportación Estratégica de Largo Plazo (PEELP)— con un esquema acelerado de un año, dos años y tres años, contados esta vez desde la puesta en marcha del proyecto y no desde la adhesión (Ministerio de Economía, 2026). Estas modificaciones no afectan la validez del diagnóstico desarrollado en este trabajo respecto del texto legal, pero evidencian que el diseño cambiario del RIGI ha sido objeto de ajustes

[6] En el capítulo 2 el cuadro comparativo coloca en su primer columna el “patrón de acumulación”, pero ante la dificultad de definir con claridad de qué patrón de acumulación se trata el gobierno de Javier Milei, en este caso hemos elegido por colocar “gobierno” como categoría analítica.

reglamentarios sucesivos que merecerían un tratamiento específico en investigaciones futuras.

Ahora bien, cada uno de los puntos que nos hemos propuesto analizar marca una profundización de las debilidades de la estructura económica argentina que plantean Schorr et al. (2024). Por un lado, se encuentra una estructura productiva incapaz de generar, de manera sostenida, más dólares de los que consume. Esto queda claro al analizar en el apartado anterior que varios de los regímenes hacen hincapié en generar un mayor agregado de valor en la cadena productiva local, comprendiendo que la industrialización resulta fundamental para el crecimiento económico y para la superación (total o parcial) de la restricción externa. Por otro lado, aparece la libre disponibilidad de divisas a los inversores que resulta completamente relacionable con la fuga de capitales que tras la financiarización de la economía se convirtió en un problema recurrente, ya que una gran parte de la ganancia producida en el país no tiene como destino la reinversión, sino más bien el atesoramiento fuera del sistema financiero o productivo local. Si bien el autor plantea ambos puntos mediante una historización de la problemática y no supone que en la actualidad exista uno sin el otro, por cuestiones metodológicas hemos elegido estas dos características del caso como ejes de análisis.

Para comprender el problema que plantea la libre disponibilidad de divisas garantizada por el RIGI, es necesario retomar el análisis de Basualdo (2006) sobre la naturaleza de la valorización financiera instaurada a partir de la dictadura militar de 1976. En ese esquema, la fuga de capitales al exterior no constituyó un "error" del sistema ni una distorsión accidental, sino el mecanismo estructural de salida del excedente apropiado por las fracciones dominantes, es decir, las grandes empresas y grupos económicos locales se endeudaban en el exterior, valorizaban esos recursos en el mercado financiero interno aprovechando el diferencial entre tasas de interés locales e internacionales, y luego transferían esos fondos al exterior, realimentando el ciclo. La fuga, entonces, no era una anomalía: era la razón de ser del modelo.

Desde entonces, ese canal de salida de divisas convivió con regulaciones cambiarias que, con mayor o menor intensidad según el período, intentaron encuadrarlo normativamente ya sea obligando a liquidar exportaciones en el mercado oficial, estableciendo plazos para el ingreso de divisas, o requiriendo conformidad previa del Banco Central para la remisión de utilidades. El RIGI suprime esa regulación y en su lugar convierte la fuga en un derecho

normativo al plantear que los cobros de exportaciones por productos del proyecto adherido al RIGI quedan exceptuados de liquidación y negociación de los siguientes porcentajes en el mercado de libre de cambios:

a) 20% luego de transcurrido un (1) año desde fecha de adhesión.

b) 40% luego de transcurridos los dos (2) años desde la fecha de adhesión.

c) 100% luego de transcurridos los cuatro (4) años desde la fecha de adhesión.[7]

Esta medida es un claro agravante del problema de la restricción externa. El hecho de que no se obligue a los VPU a liquidar sus dólares en el mercado único y libre de cambios prácticamente significa que Argentina nunca va a tener control sobre las divisas producidas por las grandes inversiones. Cabe destacar que el artículo 35 de la ley establece que el cómputo de estos plazos comienza desde la fecha de adhesión al RIGI y no desde la puesta en marcha operativa del proyecto. Esta distinción no es menor: dado que los proyectos de gran escala en sectores como minería o hidrocarburos suelen requerir varios años de construcción e instalación antes de comenzar a exportar, el cronómetro de la libre disponibilidad empieza a correr antes de que el VPU genere divisas genuinas. En términos prácticos, esto significa que al momento en que el proyecto esté efectivamente exportando, la obligación de liquidar podría ya estar parcial o totalmente vencida, habilitando la libre disponibilidad desde el primer día de operaciones reales.

Además, queda claro que el período durante el cual los VPU deberán liquidar divisas coincide con el período político del gobierno libertario. En este sentido, el régimen no solo limita la capacidad estatal de acumular reservas internacionales, sino que también reduce el margen de maniobra para intervenir ante episodios de inestabilidad cambiaria o crisis externas. De esta manera, se profundiza una dinámica en la cual los sectores más competitivos en generación de dólares quedan relativamente desvinculados de las necesidades macroeconómicas del país, debilitando el rol de las divisas exportadoras como mecanismo de alivio de la restricción externa.

[7] En el caso de los Proyectos de exportación estratégica de largo plazo, los porcentajes de excepción de liquidación son: 20% año 1 → 40% año 2 → 100% año 3 desde puesta en marcha el VPU.

Los VPU tampoco están obligados a ingresar divisas por aportes de capital, préstamos o servicios vinculados al proyecto, y la ley prohíbe aplicar cualquier restricción a la tenencia de activos externos líquidos. En cuanto al acceso al mercado de cambios para remitir utilidades, dividendos e intereses, el artículo 36 establece una condición de proporcionalidad: los VPU solo pueden acceder al mercado local para esos conceptos en la medida en que los montos que hayan ingresado y liquidado sean iguales o mayores a los que demandan para salir. Es decir, la ley no habilita a una empresa que nunca ingresó divisas a demandar reservas del BCRA de manera irrestricta. Sin embargo, este mecanismo no neutraliza el problema de fondo: durante los primeros tres años desde la adhesión, los VPU están obligados a liquidar sus exportaciones en el mercado de cambios, acumulando así el historial de ingresos que luego les habilita el acceso irrestricto. Una vez vencido ese plazo, el 100% de las divisas queda de libre disponibilidad y cesa la obligación de liquidar, pero el derecho a acceder al mercado oficial para remitir utilidades permanece. El esquema diseñado garantiza, entonces, que el inversor construya los derechos cambiarios necesarios durante el período inicial para luego ejercerlos sin restricciones sobre un flujo de divisas que ya no ingresa al sistema local.

En conclusión, el RIGI institucionaliza un régimen en el que el inversor aporta divisas al sistema durante los primeros años —cuando el proyecto aún está en etapa de construcción y su rentabilidad es mínima— y recupera la libre disponibilidad plena precisamente cuando el proyecto alcanza su fase de máxima producción y exportación. Si a esto se suma que los sectores priorizados por el régimen, como la minería y los hidrocarburos, requieren largos períodos de maduración antes de generar exportaciones significativas, el resultado es que Argentina obtiene pocos dólares en la etapa de liquidación obligatoria y pierde el control sobre los flujos en la etapa en que estos son cuantiosos. Lejos de aliviar la restricción externa, el diseño del régimen cambiario del RIGI tiende a profundizarla de manera estructural por las próximas tres décadas.

El segundo punto clave del RIGI para analizar la restricción externa es la ausencia de reglas claras que exijan el desarrollo de encadenamiento productivo local. Si bien en su último objetivo enunciado en el artículo 3 propone “fomentar el desarrollo de las cadenas de producción locales asociadas a los proyectos de inversión comprendidos por el RIGI”, este propósito opera exclusivamente como declaración programática ya que no hay ningún artículo que obligue a que esto suceda. No se establece ningún porcentaje mínimo de contenido nacional, ningún requisito de compra a proveedores locales, ninguna obligación de

transferencia tecnológica ni ningún mecanismo de condicionalidad que vincule el otorgamiento de los beneficios al desarrollo de encadenamientos productivos. La distancia entre el objetivo declarado y la arquitectura normativa efectiva, es constitutiva del diseño del régimen.

La estructura productiva es una cuestión fundamental para resolver la falta recurrente de dólares, porque es la encargada de demandarlos y de generarlos. Tal como menciona Scaletta (2017), cuando hablamos de estructura productiva no nos referimos únicamente a producción a secas, sino al funcionamiento de las clases sociales que surgen de ellas y del reparto del excedente generado. Como el ciclo económico argentino está determinado por la restricción externa, que a su vez está determinada a su vez por la estructura productiva, un régimen de inversión que busque el desarrollo nacional, debe tomar como cuestión fundamental la expansión de la industria local.

En el RIGI no hay obligación clara de generar un eslabonamiento hacia atrás o desarrollo de proveedores. Los eslabonamientos hacia atrás se refieren a la capacidad de un proyecto de gran escala para comprar insumos, maquinaria y servicios a empresas locales (especialmente PyMEs). Tampoco se impone ninguna obligación de compra nacional ni de transferencia tecnológica. Esto, de la mano de la apertura importadora generada por las exenciones totales de derechos de importación para bienes de capital, insumos y repuestos, genera una pérdida de competitividad para el fabricante local. Los productores argentinos no solo deben pagar aranceles por sus propios insumos, mientras que el beneficiario del RIGI puede importar el producto terminado con arancel cero, sino también deben competir en el mercado internacional contra productores como los chinos cuyos costos son mucho más bajos debido a sus características particulares[8]. Si bien es claro que las grandes inversiones probablemente deberían importar insumos que no se fabrican localmente, un régimen que busca el desarrollo económico debería poner reglas de juego a favor de los argentinos.

Por otro lado, tampoco se crean eslabonamientos hacia adelante o agregado de valor. Los eslabonamientos hacia adelante implican procesar o industrializar los recursos naturales

[8] Al momento de la finalización de la escritura de esta tesina, toma visibilidad un proyecto minero aprobado por el RIGI para la provincia de San Juan que adjudicó el contrato para construir las viviendas para unas 2500 personas (que trabajarán en el mismo) a un consorcio liderado por la estatal PowerChina. Este, constituye un caso que ejemplifica a la perfección lo que sucede cuando se debe competir contra productos importados y no se regula el encadenamiento productivo.
Ver en: https://www.pagina12.com.ar/2026/06/11/la-produccion-local-quedo-afuera/ (visitado por última vez 7/7/2026)

en el país antes de exportarlos. Sin embargo, el RIGI garantiza a las empresas la plena disponibilidad de los productos, sin obligación de abastecer el mercado interno ni de procesarlos localmente. Por lo tanto, al poder exportarlos directamente, el precio de esos bienes en el mercado local puede ser igual al precio internacional. La renta de los recursos naturales, en lugar de quedar en el país como base para la diversificación productiva, se transfiere hacia el exterior vía precios de exportación.

La falta de condicionamientos sobre la cadena de valor impide desarrollar industrias derivadas. Por ejemplo, se advierte que se podrían exportar recursos minerales —como el litio— o hidrocarburíferos en bruto, perdiendo la oportunidad de fabricar localmente baterías, automóviles eléctricos o productos petroquímicos. El resultado esperable, según los análisis disponibles, es la consolidación de un modelo de "economía de enclave", donde se extraen recursos y se exportan con escaso valor agregado industrial y sin efectos de derrame significativos sobre el resto del sistema productivo nacional (CEPA, 2024; Sur Plus y Fundación Aires del Sur, 2024).

En este sentido, Ortega (2025), nos advierte sobre el riesgo de la conocida enfermedad holandesa debido a que constituye uno de los efectos potenciales más serios del diseño normativo del RIGI. Este fenómeno alude al caso en el cual la abundancia de un recurso demandado en el mundo promueve las exportaciones de ese commodity sin industrialización, convirtiéndolo en la actividad de mayor rentabilidad, lo que atrae capital privado que abandona otros sectores. La economía se especializa en la extracción, y el aumento en la entrada de divisas aprecia la moneda local. Con el resto de la producción deprimida y la moneda valorizada, a los agentes económicos les conviene dedicarse al recurso exportable e importar todo lo demás, erosionando los entramados productivos y haciendo al país sumamente dependiente de ese único sector.

La situación argentina es paradójica en este punto. Por ejemplo, Argentina posee la segunda reserva mundial de litio —en la zona donde se concentra el 85% de ese mineral— y la cuarta reserva de shale oil y la segunda de shale gas del mundo en Vaca Muerta (Ortega, 2025). Esta dotación de recursos es suficiente por sí sola para atraer inversiones de gran escala, sin necesidad de ceder la soberanía tributaria, cambiaria, aduanera y jurisdiccional que el RIGI implica. Sin embargo, como advierten Abeles et al. (2013), estos sectores primarios por si solos poseen un bajo dinamismo tecnológico y una menor elasticidad-ingreso de la demanda mundial respecto de los sectores intensivos en ingeniería y conocimiento. Entonces, atraer

inversiones para especializarse en ellos sin agregar valor no transforma la eficiencia schumpeteriana del país: deja intactas las brechas tecnológicas que definen la restricción estructural al crecimiento de largo plazo.

Es necesario aclarar que, a la fecha de cierre de este trabajo, el Poder Ejecutivo Nacional anunció el denominado "Súper RIGI". Fue presentado por el ministro de Economía, Luis Caputo, quien lo definió como un esquema destinado a "englobar sectores o industrias que hoy no existen en la Argentina" con el fin de "generar mayores inversiones, mayor empleo y exportaciones". Entre las actividades mencionadas como destinatarias se incluyen la cadena de valor del litio y del uranio, la manufactura de baterías, el hidrógeno verde, los reactores nucleares pequeños y medianos, los vehículos eléctricos y la industria aeroespacial, entre otras[9].

El proyecto se presenta como una profundización de RIGI. En términos de beneficios, el propio comunicado oficial detalla que el nuevo régimen reduce la alícuota del Impuesto a las Ganancias del 25% al 15%, adelanta la exención de derechos de exportación y extiende la exención de aranceles de importación a la totalidad de los bienes necesarios para la puesta en marcha del proyecto, en lugar de limitarla a bienes de capital y parte. Por otro lado, el proyecto no solo no corrige la ausencia de exigencias de encadenamiento productivo que esta tesina identifica como uno de los ejes problemáticos del RIGI original, sino que retrocede, ya que solo solicita informar la "integración local" alcanzada, sin obligación alguna asociada (Fundar, 2026). Además, el propio articulado del proyecto prohíbe al Estado exigir al inversor la compra de insumos nacionales cuando exista una alternativa importada más barata, lo que la organización describe como una limitación explícita de la capacidad estatal para generar encadenamientos, "incluso mientras otorga beneficios extraordinarios" (Fundar, 2026).

En relación a la libre disponibilidad de divisas, el Súper RIGI acelera la exención de obligación de divisas en el MULC. En el RIGI tratado en este trabajo, los inversores podían contar con el 100% de las divisas generadas por sus proyectos a partir del cuarto año, ahora, a partir del tercero. En síntesis, este nuevo proyecto del gobierno profundiza el modelo

[9] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-anuncio-el-super-rigi-para-acelerar-la-llegada-de-inversiones-y-la (visitado por última vez 21/6/2026)

extractivista[10] del RIGI, no trata de retener o invertir las divisas obtenidas y, si bien dice que está apuntado a generar cadenas de valor, nada nos indica que así lo hará.

4. Conclusión

> *"Debemos emplear los instrumentos existentes para defendernos y preservar la autonomía indispensable de la conducción de la economía. Esto se refiere no solo a la llamada situación de coyuntura, que abarca el empleo, la producción, los precios y el balance de pagos. Incluye también las políticas de industrialización, tecnología e integración territorial, vale decir el diseño del desarrollo y la inserción internacional"* (Ferrer, 1986, p. 10).

En el presente trabajo se realizó una búsqueda por intentar comprender y explicar cómo el RIGI es una política pública que en su diseño podría profundizar - o profundiza- un problema considerado estructural de la economía argentina como lo es la restricción externa. Para hacerlo, en el capítulo 1 analizamos el concepto de restricción externa y sus cambios a medida que los patrones de acumulación presentes en la historia argentina han ido mutando. Este recorrido nos permitió comprender cómo se da el cambio desde una restricción externa "clásica" a una "nueva" (Schorr et al., 2024) cuyo punto de inflexión se encuentra en el paso a una economía con el eje en la financiarización en la década de los 70. Realizar este recorrido histórico y conceptual sobre la idea rectora de esta investigación nos permitió fundamentar la centralidad de la misma a lo largo de toda la historia de nuestro país en particular y de los países latinoamericanos en general.

Luego, en el capítulo 2, definimos qué es un régimen de inversión y analizamos algunos de los que fueron llevados a cabo por distintos gobiernos en los patrones de acumulación mencionados en el capítulo 1. Esto, nos permitió comprender cómo el concepto analizado en el capítulo 1 se había traducido en diversas políticas públicas argentinas. Es

[10] Los sectores con impacto transformador a los que apunta este nuevo proyecto podrían estar relacionados a la inteligencia artificial, los semiconductores, la biotecnología, el hidrógeno, los reactores nucleares pequeños o las baterías de litio. Todas, son actividades que requieren altos niveles de energía para funcionar, por lo tanto se profundiza el esquema de extracción de recursos naturales y de priorización de los recursos a las grandes inverisones.

decir, a lo largo de nuestra historia, todos los gobiernos, con sus particularidades -sobre todo en relación a los distintos diagnósticos que han hecho sobre los problemas a resolver- han legislado para atraer dólares a Argentina. Eso, una vez más, demuestra la centralidad del problema.

En este segundo apartado analizamos cada uno de los casos elegidos mediante dos variables que son las mismas que luego utilizamos para el caso del RIGI, a saber: la libre disponibilidad de divisas que se le otorga a los inversores y la presencia o ausencia de reglas claras en relación al desarrollo de la estructura productiva local. Los resultados arrojados del análisis comparativo han sido contundentes, en los gobiernos neoliberales, el capital se puede quedar con los dólares y no se busca que la industria nacional se desarrolle. Aquí, podemos llegar a una primera conclusión: en los gobiernos neoliberales la iniciativa estatal estuvo en favorecer a los grandes capitales concentrados para atraer dólares, sin embargo, en los momentos en los cuales el Estado decidió ponerse al frente de la definición de políticas de desarrollo, se incentivó la permanencia y la reinversión de los dólares y beneficio de las cadenas de valor locales.

Por último, en el capítulo 3 analizamos en profundidad el caso elegido: el RIGI. Allí indagamos, no solo acerca del diagnóstico de gobierno por el cual presentan el régimen, sino también acerca de los objetivos generales y los beneficios que se les otorga a aquellos que desean invertir. Para hacerlo nos basamos en el diseño de la ley, es decir, las características del proyecto presentado y aprobado ya que es este el que nos permite ver qué busca el gobierno y cuánto está dispuesto a ceder para conseguirlo. Concluimos en este caso que: 1) los beneficios otorgados por el RIGI son muchos más (y más duraderos) que los otorgados en cualquier otro régimen de inversión analizados; 2) que no busca generar un cambio a largo plazo que solucione el problema recurrente de la ausencia de divisas, por el contrario, lo profundiza; 3) que tampoco busca modificar la estructura productiva local ni generar encadenamiento tecnológico que sirva, en un futuro, para solucionar la restricción externa.

Ahora bien, por más de que el objetivo general de este trabajo tiene que ver con analizar las implicancias del diseño del RIGI sobre la restricción externa de divisas y su relación con la estructura productiva local, entendemos que la pregunta que subyace y motoriza la elección de este tema de trabajo es: ¿Cuál es la idea de desarrollo que sostiene al RIGI?

Analizar el tema de la falta recurrente de dólares es, en última instancia, dar la discusión sobre el desarrollo, porque siempre para desarrollarse Argentina ha enfrentado el problema recurrente de la restricción externa. Es por eso que, si en el capítulo 1 logramos comprender por qué la restricción externa es fundamental para la economía argentina, resulta necesario que en esta conclusión avancemos sobre lo que significa efectivamente desarrollarnos. El RIGI no solo no resuelve el problema de los dólares, sino que además probablemente lo profundiza; pero, sobre todo, lo más importante es que tampoco busca un beneficio genuino para la sociedad argentina, que es precisamente lo que debería hacer un régimen de inversión, tal como analizamos en el capítulo 2.

En términos de Madoery (2012), el desarrollo tiene que ver con un proceso de construcción social complejo, responsabilidad de los actores personales y colectivos de una sociedad que, a través de acuerdos, instrumentos y estrategias, contribuyen a la gobernación del proceso y a su sostenimiento en el tiempo. En ese marco, no sólo los procesos económico-sociales y laborales, sino también los jurídico-institucionales y los culturales-simbólicos, son considerados como dinámicas productoras de sociedad. En la creación del RIGI, se cristaliza un modelo de desarrollo en el cual se ponen a jugar los roles de poder presentes en nuestra sociedad. El RIGI, es una política relacionada al desarrollo - tal como lo plantean los objetivos generales del mismo- sin embargo, ese desarrollo, entendido como un proyecto plural en el cual se incluyen los intereses de todos los actores de la sociedad, es difícil de verlo a simple vista.

En este punto resulta central preguntarse desde qué concepción del problema se diseña el RIGI y qué solución propone. La perspectiva libertaria que anima al gobierno de Javier Milei, parte de entender la economía como un mecanismo impersonal cuyo motor es la competencia, y al mercado como único asignador eficiente de recursos. Desde esta lógica, la restricción externa no es un problema estructural vinculado a la heterogeneidad productiva o a la fuga de capitales, sino el resultado de un exceso de regulaciones estatales que inhiben la llegada de inversiones. La solución, en consecuencia, consiste en crear las condiciones máximas de rentabilidad y previsibilidad para el capital privado, retirándose el Estado de todas las esferas posibles.

Esta concepción no es nueva ni es inventada localmente. Giavedoni (2025) la describe con precisión: el neoliberalismo no es una doctrina ni una ideología, sino un modo de gobernar que pone en jaque tres pilares de la modernidad: la sociedad y sus mecanismos de

protección, la igualdad como principio de legitimidad y la democracia como forma de organización política. Para el neoliberalismo, la desigualdad no es un resultado no deseado sino la condición de funcionamiento de una sociedad de libre mercado: es lo que mueve a los individuos a competir, innovar y crecer. En este marco, cualquier intervención estatal destinada a corregir esas desigualdades —ya sea mediante políticas industriales, encadenamientos productivos o requisitos de reinversión— es vista como una distorsión que atenta contra la dinámica natural del mercado. Abdo Ferez (2024), por su parte, agrega que la libertad que enarbolada por el libertarianismo se desacopla de la igualdad y se constituye como hija del libre mercado: "si la libertad del libre mercado se destruye, los derechos, las constituciones y las leyes son letra muerta". Esta concepción explica por qué el RIGI no exige encadenamiento productivo, por qué no impone requisitos de reinversión local y por qué otorga libre disponibilidad de divisas: hacerlo contradiría los principios mismos que le dan origen.

Sin embargo, al analizar el régimen nos encontramos con una clara toma de posición por parte del estado nacional y una intervención con objetivos bien delimitados. La elección del RIGI como política central del gobierno de Milei no es casual ni técnica: es una decisión que expresa con claridad un modelo de país. Se elige como sectores a promover fundamentalmente aquellos vinculados a la extracción de recursos naturales: minería, hidrocarburos, agro. Esta orientación implica una decisión de reprimarizar la economía argentina, es decir, reforzar el papel del país como proveedor de materias primas en la división internacional del trabajo, en detrimento de sectores industriales y de mayor valor agregado. Tal como mencionamos anteriormente, no se prioriza la eficiencia schumpeteriana, es decir, no se impulsa la innovación dinámica y el aprendizaje tecnológico, sino más bien la explotación de los recursos naturales sin agregado de valor.

Entonces, si bien en teoría este régimen busca crear puestos de trabajo, desarrollarnos y crecer, nos cuesta creer que esto efectivamente será así. En relación a los puestos de trabajo generados (componente clave para pensar el desarrollo de una manera integral), los sectores primarios a los que apunta el RIGI crean menos del 10% del trabajo registrado a nivel nacional[11], contra el 44,4% de empleo registrado que generan la construcción, la industria y el comercio (CEPA, 2026). Por lo tanto, es difícil afirmar que el crecimiento buscado llegará de forma directa por el crecimiento de estos sectores. Y si bien podría afirmarse que el

[11] Según el último informe de CEPA, el sector agropecuario, la minería y la intermediación financiera crean juntos el 9,2% del trabajo registrado a nivel nacional.

crecimiento impulsará otros sectores que demandan mayor cantidad de mano de obra (como la construcción el comercio o la industria), es complejo imaginar que esto suceda sin la promoción de un entramado productivo que se dedique a la fabricación de los bienes y servicios relacionados a esas actividades.

El RIGI, entonces, constituye la pieza normativa que consolida un ordenamiento de ganadores y perdedores para las próximas tres décadas. Los ganadores: los grandes capitales concentrados con capacidad de invertir más de 200 millones de dólares en proyectos de extracción, que acceden a treinta años de estabilidad fiscal, cambiaria y aduanera, con libre disponibilidad de divisas y posibilidad de dirimir conflictos ante tribunales internacionales favorables a sus intereses. Los perdedores son múltiples: la industria nacional, que no recibe protección ni encadenamiento; las provincias y municipios, que no pueden imponer nuevas cargas sobre estos proyectos; y los futuros gobiernos, que quedarán atados de pies y manos para legislar en materia de política económica durante las próximas tres décadas.

Ahora bien, si el RIGI no resuelve el problema de la restricción externa y tampoco genera agregado de valor mediante cadenas productivas, transferencia de aprendizaje tecnológico ni recaudación fiscal para que los futuros gobiernos puedan legislar en materia de políticas públicas, la pregunta que subyace es: ¿qué queda para la Argentina? Porque si el objetivo de un régimen de inversión es generar desarrollo, ¿el RIGI realmente lo genera? Y si no lo genera, ¿cuánto tenemos para perder?

No es objetivo de este trabajo dar una respuesta acabada acerca de qué debería hacerse con una temática tan amplia y compleja en su definición como lo es la del desarrollo. Sin embargo, sí consideramos que, al analizar un caso de política pública como éste, tenemos que al menos preguntarnos qué se espera el mismo. Consideramos, simplemente que en una política como ésta se debería cristalizar un proyecto colectivo amplio, que supere el concepto de crecimiento y que cuente con planificación política en materia de economía, salud, cultura, educación y soberanía nacional.

Al comenzar a escribir este trabajo final, nos propusimos analizar una política que en un inicio parecía difícil de comprender por la falta de independencia económica que significaba para el Estado argentino de acá a treinta años. Con el proceso de escritura, definimos que nos íbamos a limitar a una de esas problemáticas económicas que consideramos relacionadas a la independencia: la falta de dólares. Sin embargo, finalizado el proceso, creemos haber dado cuenta de la necesidad de pensar lo que verdaderamente

motorizó esta investigación: la idea de una argentina desarrollada, con inclusión social, con soberanía política y con independencia económica. Porque resulta complejo pensar la política productiva sin pensar la restricción externa. Y es casi imposible pensar la Ciencia Política, sin replantearnos un modelo de política económica que busque el crecimiento, comprendido como algo más que una variable numérica.

Referencias

- Abdo Ferez, C. (2024). *La libertad contemporánea.* En C. Abdo Ferez y D. Fernández Peychaux (Comps.), La libertad tiene espinas: historia del concepto en la filosofía política (pp. 9–22). Eudeba.
- Abeles, M., Lavarello, P., y Montagu, H. (2013). *Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina.* CEPAL OIT
- Abramovich, A. L., y Vázquez, G. (2016). *Es solo un rocanrol del país: una introducción a los modelos de desarrollo en la Argentina.* Problemas Socioeconómicos Contemporáneos, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1992). *El diseño de las políticas públicas* (2.ª ed.). Miguel Ángel Porrúa.
- Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera: renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación.* Universidad Nacional de Quilmes.
- Arceo, E., y De Lucchi, M. (2012). *Estrategias de desarrollo y regímenes legales para la inversión extranjera* (Documento de Trabajo N.º 43). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Asiain, A., y Gaite, P. (2018). Una interpretación de las diversas visiones sobre la restricción externa. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(9).
- Azpiazu, D. (2005). *Las privatizadas I: ayer, hoy y mañana.* Capital Intelectual.
- Basualdo, E. M. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad.* Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. M. (2017). *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri.* Siglo XXI Editores.
- Braun, O. (1969). *Características de la evolución del capitalismo monopolista en el caso argentino.* V Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Facultas de Ciencias Económicas.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica.* Instituto de Estudios Peruanos.
- Centro de Economía Política Argentina. (2026). *Informe mensual de coyuntura.* CEPA.
- Centro de Economía Política Argentina. (2024). *La política antiindustrial del gobierno de Milei: implicancias del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones en la Ley Bases.* CEPA.

- Diamand, M. (1972). *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio.* Desarrollo Económico, 12(45).
- Fernández de Kirchner, C. (2024). *Es la economía bimonetaria, estúpido: aportes para un debate argentino.* https://www.elcohetealaluna.com/wp-content/uploads/2024/09/Es-la-economia-bimonetaria-estupido.pdf (visitado por última vez el 23/6/2026).
- Ferrer, A. (1986). *El país nuestro de cada día.* Hyspamerica.
- Giavedoni, J. G. (2025). Rasgos anti-modernos del neoliberalismo. Incertidumbre, desigualdad y autoritarismo. En A. Delfino y L. Lodi (comps.), *El fenómeno Milei: agendas y perspectivas* (pp. 62-80). UNR Editora.
- Fundar. (2026, 9 de junio). *El Súper RIGI: por qué el régimen desperdicia una oportunidad de desarrollo y cómo corregirlo*. https://fund.ar/publicacion/el-super-rigi/
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015.* Siglo XXI Editores.
- Ley 27.742. Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. (2024, 27 de junio). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Libman, E., Ianni, V., y Zack, G. (2023). *Argentina bimonetaria: cómo salvar al peso sin morir en el intento.* Fundar.
- Ministerio de Economía. (2026, 11 de junio). *¿Qué es el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones - RIGI?* Argentina.gob.ar.https://www.argentina.gob.ar/economia/rigi/que-es
- O'Donnell, G. (1976). *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976.* Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Ortega, J. (2025). *Una ley psicótica: el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI).* Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 14 Nº28.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santarcángelo, J. E., y Míguez, P. (2009). *La economía a la luz de la economía política*.
- Scalabrini Ortiz, R. (1936). *Política británica en el Río de la Plata.* Reconquista.
- Scaletta, C. (2017). *La recaída neoliberal.* Capital Intelectual.
- Schorr, M. (2012). *Argentina: ¿nuevo modelo o «viento de cola»? Una caracterización en clave comparativa*. Revista Nueva Sociedad N° 237.

- Schorr, M., y Wainer, A. (2017). *Preludio: modelo de acumulación. Una aproximación conceptual*. Revista Unidad Sociológica, (10).
- Schorr, M., Wainer, A., y Cantamutto, F. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y desarrollistas insistan con eso)*. Siglo XXI Editores.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El desarrollo no es solo crecimiento del PBI*. *I*conos: Revista de Ciencias Sociales, (13). FLACSO Ecuador.
- Sur Plus, y Fundación Aires del Sur. (2024). *Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones: del estancamiento a un futuro hipotecado.* Sur Plus; Fundación Aires del Sur.
- Wainer, A. (2021). *¿Por qué siempre faltan dólares?*. Siglo XXI editores.

Legislación citada

- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Decreto 3347/48. (1948, 28 de octubre). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 1853/93. Reglamentación de la Ley de Inversiones Extranjeras. (1993, 8 de septiembre). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 14.222. (1953, 21 de agosto). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 14.780. Régimen de Inversiones Extranjeras. (1958, 27 de diciembre). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 18.567. (1969, 13 de enero). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 19.151. Inversiones Extranjeras. (1971, 28 de julio). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 20.557. Régimen de Inversiones Extranjeras. (1973, 30 de noviembre). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 21.382. Inversiones Extranjeras. (1976, 13 de agosto). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 23.696. Ley de Reforma del Estado. (1989, 17 de agosto). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 23.697. Ley de Emergencia Económica. (1989, 1 de septiembre). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 23.928. Ley de Convertibilidad del Austral. (1991, 27 de marzo). Boletín Oficial de la República Argentina.

- Ley 24.196. Ley de Inversiones Mineras. (1993, 28 de abril). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 25.872. Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven. (2003, 17 de diciembre). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92548/norma.htm
- Ley 25.922. Ley de Promoción de la Industria del Software. (2004, 18 de agosto). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98433/texact.htm
- Ley 25.924. Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura. (2004, 18 de agosto). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98271/norma.htm
- Ley 26.093. Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. (2006, 19 de abril). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116299/norma.htm
- Ley 26.154. Régimen Promocional para la Exploración de Hidrocarburos. (2006). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121566/norma.htm
- Ley 26.190. Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. (2006). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123565/texact.h

  - Ley 26.270. Ley de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna y la Nanotecnología. (2007, 4 de julio). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130522/texact.htm
- Ley 26.393. Ley de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional. (2008, 25 de junio). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 26.457. Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes. (2008, 10 de diciembre). Boletín Oficial de la República Argentina.

http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148397/texact.htm

- Ley 27.191. Modificación del Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. (2015). Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/texact.htm
- Ley 27.742. Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. (2024, 27 de junio). Boletín Oficial de la República Argentina.