

III JORNADAS DE
ECONOMÍA POLÍTICA
9, 10 y 11 de noviembre de 2009 - Campus UNGS

Del desarrollo al desafío

Fernando López Amador

Esteban Sánchez

INSTITUTO DE INDUSTRIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

jornadaecopol@ungs.edu.ar / www.ungs.edu.ar/ecopol
(54 11) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7255

Del desarrollo al desafío

por Fernando Lopez Amador¹ y Esteban Sanchez²

El desarrollo económico es un área de la economía política que ha suscitado candentes discusiones en el pasado, pero que hoy en día permanece en las penumbras de los temas que ocupan a esta disciplina. Muchos de los debates que hoy han quedado marginados, habían alcanzado importantes avances en el reconocimiento de los aspectos que comprende el desarrollo económico y las determinaciones que lo condicionan, contribuyendo de esta manera a un rico debate sobre qué es el desarrollo económico, cómo se debe encarar tal proceso, quiénes deben conducirlo y de donde deben provenir los recursos para financiarlo.

El desarrollo económico es un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimiento, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo. Es condición del desarrollo, la estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad dirime sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias para el desarrollo, pueden resumirse en el concepto de densidad nacional, pergeñado por Aldo Ferrer (Ferrer, 2004, p. 363). El desarrollo, entonces, es acumulación en este sentido amplio y esta se realiza dentro del espacio propio de cada país. Este proceso que se caracteriza por generar un conjunto de elementos, propios y necesarios de la acumulación, brota de estructuras productivas equilibradas. Estas se caracterizan, básicamente, por llevar los precios de todos los sectores de la economía a los que rigen en el mercado internacional. Por ende, el desarrollo económico y la conformación de estructuras productivas equilibradas están íntimamente vinculados. Por el contrario, las estructuras productivas desequilibradas, propias del subdesarrollo, se caracterizan por la coexistencia de sectores heterogéneos³, que funcionan

¹ Licenciado en Economía Política (UNGS). *lamadorf@gmail.com*

² Estudiante avanzado. Licenciatura en Economía Política (UNGS). *estebanhi3@yahoo.com.ar*

³ Refiere a la convivencia de un sector agropecuario, altamente productivo, que comercia en el mercado mundial a precios internacionales, con un sector industrial de menor productividad, con un tamaño de escala

con precios distintos. Según Diamand, la principal característica de estas economías es su tendencia a recaer periódicamente en crisis de balanza de pagos.

El proceso de desarrollo económico argentino ha contado con numerosas dificultades que han determinado la senda de su evolución. Desde su inicio en 1880, el país se encontraba posicionado en el mercado mundial como proveedor de materias primas y productos agrícolas que intercambiaba por productos manufacturados y financiamiento internacional (Prebisch, 1981; Ferrer, 2004). En este ciclo, sólo un enclave es el que dinamiza el cambio y su efecto derrame se circunscribe a un sector de la sociedad, quedando excluida gran parte de ella. El agotamiento de este modelo de integración comienza a evidenciarse a principios de la década del treinta, con punto de inflexión en el crack financiero mundial.

En este contexto, el comercio internacional se cierra y Argentina comienza a sufrir severos problemas para colocar sus mercancías y conseguir importaciones necesarias para la producción (Rapoport, 2008, p. 208). En este punto, la alternativa de generar industrias para autoabastecer la producción comienza a tomar forma. A partir de este momento, esta expansión de la matriz productiva se conjugó también con un momento histórico en el cual los sectores populares relegados, comenzaron a integrarse a través del empleo y el consumo.

El proyecto tuvo una primera etapa de industrialización liviana (Ferrer, 1977, pp. 13-52) y una segunda etapa de industrialización base donde se requirió de mayores recursos (Schvarzer, 2005, pp. 221-250). Luego de la irrupción del gobierno militar en 1976, el proyecto de desarrollo fue desarticulado y con él una rica y exhaustiva discusión teórica, acerca de la dirección y conducción de tal proceso. El hiato que produjo a nivel ideas la dictadura militar desembocó en una clara ausencia de discusión económica que relegó a esta disciplina a simples debates acerca de la interacción e (in)compatibilidad entre variables macroeconómicas de estabilización, variables que al alcanzar equilibrios adecuados redundarían por si solas en un sendereo virtuoso.

insuficiente para comerciar internacionalmente, lo cual lo lleva a valorizarse en el mercado interno a precios mayores a los internacionales.

El presente trabajo tiene por objeto reconstruir la corriente de discusión sobre el desarrollo económico con base en la experiencia histórica del proceso de industrialización y, desde allí, interpelar la actual situación.

El recorrido histórico de la industrialización 1930-1976

Como se dijo en la sección anterior, Argentina se encontraba inscrita en la dinámica del comercio mundial como proveedora de productos primarios que eran tranzados por bienes de capital y servicios oriundos de las potencias europeas. Esta lógica comienza a erosionarse cuando las economías centrales cierran sus fronteras al comercio internacional, generando dos problemas: el primero por el lado de la demanda, dado que las exportaciones argentinas estaban atadas a la demanda externa que al caer deteriora los ingresos del estado nacional; y el segundo relacionado a la escasez de importaciones necesarias para la producción. A partir de esta coyuntura desfavorable, se empezó a plantear la necesidad de “permitir” (por parte de la elite agroganadera gobernante) la proliferación de una protoindustria nacional que abasteciera mínimamente los requerimientos de la economía hasta que se restaurara la anterior situación. El resultado de esta particular coyuntura fue el Plan Pinedo que, si bien no contó con un respaldo absoluto por parte de las autoridades políticas, ofreció una alternativa ecléctica respecto de la necesidad de industrializar y a la vez sostener los vínculos comerciales con Europa.

En esa etapa se inicia el proceso de desarrollo económico argentino y a la vez se plantea la primera discusión en torno a la estructura productiva, es decir, si esta se debe diversificar o nó, en otras palabras, generar un desarrollo del sector agropecuario frente al desarrollo industrial. Desde el ámbito político, entonces, se instaló la discusión sobre la utilización de los recursos provenientes de las exportaciones agropecuarias. La disyuntiva giraba en torno a profundizar la producción de exportaciones del sector agropecuario para así obtener manufacturas importadas ó diversificar la estructura productiva fomentando una industria nacional que sustituya las importaciones.

Más tarde y a partir del primer gobierno peronista, el proyecto de industrialización comienza a tomar forma concreta, no ya como un medio para paliar una coyuntura momentánea, sino como un fin en sí mismo. En este punto, la disputa que engendraba el eje anterior se dirime a favor de la industrialización. La economía política peronista asume este proyecto coherente con sus objetivos de redistribución del ingreso, expansión del empleo y aumento de la participación del sector público en el sistema productivo (Ferrer, 1977, pp. 13-52).

Dicho lo anterior, lo que comienza a proliferar es una industria liviana, que se caracteriza por ser productora de bienes finales con bajos requerimientos de capital fijo, y por ende, bajos requerimientos de inversión y alta absorción de mano de obra. Sobre estas condiciones se expanden una importante cantidad de capitales nacionales de pequeña y mediana escala que lideraran este proceso.

Los instrumentos de política económica utilizados para el crecimiento de este perfil industrial redundaban, básicamente, en la aplicación de restricciones a las importaciones en sectores prioritarios, la concesión de subsidios y desgravaciones impositivas y la constitución de un aparato crediticio que facilitara el financiamiento para tal sector. Ello se vio plasmado en el régimen de “Protección y Promoción a las Industrias de Interés Nacional”. En dicha normativa se incrementaban en un 50% los aranceles para diversos productos, estableciendo en simultáneo, cuotas para la importación. Paralelamente se procedió a la desregulación de los derechos aduaneros a las materias primas que el país no producía o lo hacía en cantidades insuficientes, que se consideraban indispensables para la consolidación de sectores estratégicos. Muchas de estas mercancías que se beneficiaron con la desregulación eran bienes de capital, elementos de transporte y maquinaria, entre otros.

Otro instrumento utilizado para la restricción de importaciones fue el régimen de control de cambios, que exigía permisos previos de importación y establecía preferencias para la compra de materias primas y bienes de capital (en especial maquinarias), elementos de transporte y artículos elaborados que no podían ser producidos localmente. De este modo, varios tipos de cambio, básicos y preferenciales (según sea el producto de exportación o importación que se trataba), fueron establecidos y regulados por el BCRA

debido al problema de estrangulamiento de balanza de pagos que se venía observando por el importante flujo de divisas, necesarias para las importaciones requeridas para la ISI. Los subsidios también tuvieron incidencia en el crecimiento del sector industrial, tanto de forma directa como de forma indirecta como la disminución del costo de transporte o las tasa de interés negativas.

Sin embargo, la política que más se destacó en este período fue la concesión deliberada de una importante corriente de créditos al sector industrial. El encargado de esto era el BCIA (Banco de Crédito Industrial Argentino) que durante el gobierno peronista aportó fondos para el financiamiento industrial de aproximadamente el 50% de las firmas del sector. Estos créditos, en su mayoría accesibles y baratos, estaban dirigidos especialmente a las pequeñas y medianas empresas, aunque empresas de mayor tamaño como La Forestal Argentina, Acindar, Siam Di Tella LTDA, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, la Compañía Argentina de Electricidad, los ingenios azucareros, y otras grandes empresas de construcción integradas al estado, también se vieron favorecidas. Las ramas industriales que recibieron mayor apoyo fueron las de “alimentos, bebidas y tabaco”, “textiles y confecciones”, “maquinarias” e industria química, en menor medida (Rapoport, 2008).

A pesar de la buena respuesta que tuvieron las políticas impulsadas por el gobierno peronista, estas industrias requerían de una creciente necesidad de bienes de capital, materiales y combustibles no producidos internamente, lo que condujo a que este proceso de desarrollo este determinado por su capacidad de importar. De este modo, si la capacidad de importar es insuficiente para incorporar todos los elementos del encadenamiento productivo, se recae en un estrangulamiento de balanza de pagos que produce el desempleo de parte de la capacidad productiva. Se obstaculiza así la formación de capital y el desarrollo del aparato productivo. He aquí el nacimiento de la estructura productiva desequilibrada en Argentina y con ella uno de los principales problemas del debate teórico en el campo del desarrollo económico.

El problema de estrangulamiento de balanza de pagos que se deriva de la estructura productiva desequilibrada permeó durante todo el proceso industrializador en la economía

argentina. El crecimiento del entramado industrial intensivo en mano de obra, de menor productividad y escala, orientado a satisfacer la autarquía económica con base en el mercado interno, requería de un alto grado de importaciones. No obstante, la idea de una industria exportadora, intensiva en capital y con escala adecuada para competir internacionalmente y generar sus propias divisas, implicaba grandes volúmenes de inversión y un nivel de tecnología inexistente en el país. La ausencia de estos dos elementos contribuyeron a que, en una primera etapa, la elaboración de bienes finales con bajo valor agregado y altos requisitos de importación dejaran su impronta en el proceso de desarrollo. En un contexto externo que favorecía al sector exportable, la performance de esta etapa del proceso de sustitución de importaciones fue significativa y sostenible.

Sin embargo, a partir del año 1952, las condiciones en las que se reproducía el proceso de desarrollo encabezado por el peronismo, cambiaron drásticamente. En primer lugar, el sector externo atravesaba un profundo desequilibrio con reservas muy bajas y un considerable endeudamiento con el exterior a mediano y largo plazo, las exportaciones se encontraban estancadas lo cual repercutía en los ingresos fiscales (Ferrer, 2004). En segundo lugar, la industria liviana ya había colmado su capacidad de expansión, lo cual generaba la necesidad de elaborar nuevas estrategias por parte de la autoridad económica para apuntalar el camino de la industria.

Ante las nuevas condiciones se concibe la necesidad de encarar una profundización del proceso de sustitución de importaciones, de forma tal que se produzcan internamente los insumos y bienes de capital, con el objetivo de reducir el coeficiente de importaciones. Sin embargo, estas industrias requerían de enormes inversiones pero sobre todo de tecnología que la estructura científica, en conjunto con el aparato productivo, no habían podido desarrollar. Aquí es donde entran en escena los capitales extranjeros, de quienes se esperaba logren articular la estructura productiva con su tecnología. Además, a través de sus inversiones, nuevos flujos de capital ingresarían a las cuentas nacionales por lo que se superaría la limitación externa (Schvarzer, 2005).

Paralelamente, el problema de estrangulamiento de balanza de pagos continuaba anulando los ciclos de crecimiento de la actividad económica. Esto significaba que para

profundizar el desarrollo industrial al nivel de industrias pesadas, se requería de una capacidad importante de divisas destinadas a la adquisición de bienes de capital e insumos. La profundización de la sustitución de importaciones demandaba, irónicamente, mayor necesidad de importaciones (Ferrer, 2004).

Aquí es donde se vuelve a plantear una nueva disyuntiva sobre el desarrollo económico. En esta ocasión, la discusión gira en torno a quien conduce el desarrollo de la industria base. Las alternativas son dos: desarrollarla a partir de una intensa atracción de capitales extranjeros ó sostener al capital nacional y estimularlo a desarrollar tecnología de punta que aumentase la productividad del sistema. Esta última opción mostraba serios problemas. En primera instancia, porque el capital nacional no logró una acumulación de capital importante para conducir este proceso ni tampoco logró un desarrollo local de tecnología necesario para llevarlo a cabo. En segunda instancia, la forma de generar un ahorro interno importante para continuar estimulando el capital nacional era a costa de la contracción del consumo de los sectores populares, lo cual podía agravar el descontento social ya reinante y así poner en peligro la supervivencia de proyecto (Rapoport, 2008).

Con el arribo del gobierno desarrollista, se consolida el viraje de la economía a favor del capital transnacional. La ley 14780 de Inversiones Extranjeras establecía que estos capitales gozaban de los mismos derechos que los nacionales, eliminando, entre otras cosas, cualquier limitación a la repatriación de utilidades y dividendos. Esta ley, junto a la devaluación y la elevación de los aranceles (que constituían una fuerte protección frente a la competencia externa) y la reducción de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso garantizaba la acumulación de capital para el capital foráneo, incrementando las tasas de ganancia y mejorando las expectativas futuras de inversión productiva. Algunas de las inversiones extranjeras se ubicaron en sectores vinculados a la producción automotriz, petroquímica, entre otros.

Sin embargo, como dice Schvarzer (2005), la apuesta “eufórica” al capital extranjero descansaba más en el convencimiento, por parte de la autoridad económica, de que estos capitales generarían efectos positivos en la estructura económica. No obstante, esto no fue así.

En tal sentido, el capital extranjero que se radicó en Argentina, si bien contribuyó temporalmente a solucionar la escasez de divisas, no generó los demás efectos esperados. En primer lugar, la tecnología que ofrecieron las empresas foráneas era de una escala limitada a abastecer al mercado interno, por lo que no era competitiva a nivel internacional y no generaba entrada de divisas. En el peor de los casos era obsoleta (Carrera, 2007, pp.59-59). En segunda instancia, los sectores donde se ubicaron estos capitales eran núcleos técnicos, vitales a la hora de formar precios; de este modo el capital extranjero pasaba a controlar la cadena productiva respecto a precios, cantidad y calidad producida. Además, el crecimiento de estos sectores, intensivos en capital, no aseguraban un aumento paralelo del empleo, lo cual, junto a la caída del salario real, acrecentaban la conflictividad social.

A pesar de estos resultados se registró una significativa expansión industrial. A mediados de la década de los setenta, la capacidad productiva instalada se amplió y se diversificó considerablemente, por lo que el nivel de importaciones requerido para el abastecimiento interno disminuyó enormemente. Sin embargo, y como se pudo ver a lo largo de este proceso de desarrollo, su talón de Aquiles continuó siendo el bajo nivel de ingresos derivado de exportaciones. El repunte de éstas a lo largo del desarrollo explorado, fue insuficiente para cubrir la creciente demanda de divisas derivadas del proceso de sustitución de importaciones.

Finalmente, la irrupción del gobierno militar en el año 1976 marco un hiato en el camino que se había transitado. Muchos autores⁴ sostuvieron que el proceso de industrialización desarrollado fue tibio en resultados y altamente ineficiente en términos de costos. Con ello, el rol del estado como asignador de recursos se mostró fuertemente cuestionado. Sin embargo, esta no era la única visión sobre dicha experiencia⁵. El proceso de desarrollo engendrado estaba madurando y comenzaba a dar muestras de su competitividad, exportando manufacturas regionalmente. Se convalidaba así el papel del estado al frente de tal proceso. Estas distintas visiones no hacían más que alimentar otro

⁴ Díaz Alejandro, 1975; Martínez de Hoz, 1981; entre otros.

⁵ Basualdo, 2006; Schvarzer, 1986; entre otros.

debate en torno al desarrollo: La libertad del mercado frente a la intervención estatal en la esfera productiva.

Desarticulación y crisis 1976-2001

El accidentado y sinuoso camino hacia el desarrollo sufre finalmente un quiebre de magnitud inédita a mediados de los 70. Abruptamente, la discusión económica sobre el proceso de acumulación, la división internacional del trabajo, la estructura productiva, el estrangulamiento de balanza de pagos, el papel del mercado interno, la competitividad de la industria, y el rol de los sectores estratégicos, sufre un vaciamiento teórico que va privando paulatinamente a la disciplina económica de miradas de largo plazo respecto al desarrollo nacional. La violenta transición que supuso el desembarco del paradigma neoliberal en la sociedad argentina, dio por tierra con una importante tradición del pensamiento económico que avanzaba en el reconocimiento de las particularidades y limitaciones de los países latinoamericanos en el orden internacional.

Las radicales transformaciones durante la dictadura militar, cuentan en el plano internacional, con un escenario propicio para el cambio profundo. La liquidez internacional, y la recesión de los países centrales, se manifiestan en una ingente masa de capital que busca valorizarse en las economías en desarrollo (Calcagno, 2002, pp. 38-46). El paradigma keynesiano en el primer mundo, es sustituido por la hegemonía neoliberal; la fuerza ideológica de esta corriente permea a gran parte de los principales actores de la política nacional. Se les garantiza la represión del movimiento obrero y enormes ganancias a través de la valorización financiera. Será un rasgo del ciclo que se abre el (en apariencia paradójico) consenso que, en sectores del capital local, suscitan medidas de política económica que atentan contra sus propias bases de permanencia.

Con argumentos montados en la ineficiencia que registraba la performance del desarrollo, la dictadura militar desarticula la matriz productiva. Las políticas económicas de apertura del mercado interno, retraso cambiario, elevada tasa de interés, contracción del

poder adquisitivo de la población, aumento de precios, desincentivos a las exportaciones y aumento de la presión impositiva fueron las encargadas de llevar a cabo este proceso.

Claramente, este fue un punto de inflexión en términos económicos y teóricos. Esta serie de medidas giraron radicalmente el rumbo que había transitado el desarrollo económico y por ende los problemas que de él se derivan. Los desequilibrios tenían que ver, no ya con el apuntalamiento del desarrollo industrial, sino con la inestabilidad que se produjo a partir de estas medidas. Esto tiene un correlato en el plano teórico, en el cual se dejaron de discutir las cuestiones referidas a la dirección del desarrollo y se pasó al plano de los paquetes de medidas de estabilización de variables macroeconómicas.

El impacto de este cambio se devela en los ochenta, al revertirse la tendencia de los flujos financieros a nivel mundial. Incluso los desequilibrios macroeconómicos que estas políticas supuestamente erradicarían, quedan potenciados respecto a la etapa anterior. Ante el retaceo de crédito internacional y exigencias de pago de intereses de la deuda, la vulnerabilidad del modelo se exhibe en toda su crudeza. Se consolida un proceso de creciente subordinación a las vicisitudes de la oferta global de capitales. Los organismos multilaterales de crédito serán protagonistas políticos y fervientes custodios de la fidelidad a la ortodoxia económica (Basualdo, 2006, p.193).

Las condicionalidades que el FMI exige a los países deudores, se expresan en sucesivos planes de “ajuste estructural”, con eje en la privatización de empresas públicas, apertura de la economía, rebaja de salarios reales y reducción del gasto público, dentro de los términos de lo que más tarde sería el denominado consenso de Washington.

El gobierno democrático asume con una economía devastada. Un diagnóstico a modo de fotografía arrojaba un escenario lúgubre: agotamiento de reservas, alta inflación, elevado endeudamiento y desempleo creciente. Sin embargo, esto no bastaba para dar cuenta de las limitaciones estructurales heredadas, que condicionarían el desarrollo mas allá de lo que la reinstauración de la institucionalidad democrática fuera capaz de desplegar. La magnitud de la deuda externa, el desmantelamiento de la industria, la consecuente reprimarización de las exportaciones en un contexto de caída de los términos de

intercambio, junto con el descontrol de la política monetaria, dejaban al gobierno falto de herramientas para enfrentar las condicionalidades del FMI y los bancos acreedores.

Los primeros intentos del gobierno constitucional en pos de implementar estímulos reactivadores de corto plazo de estilo keynesiano no prosperaron. Los errores de diagnóstico y las soluciones planteadas estaban en concordancia con la desorientación que atravesó a la mayor parte del pensamiento económico latinoamericano. El fenómeno de la crisis por la que pasaba América Latina era visto por la mayor parte de los economistas como una crisis transitoria. Para estos, era suficiente aplicar las políticas de ajuste que impulsaba el FMI para que todo pudiese volver rápidamente a la normalidad. El mismo gobierno poco a poco fue cediendo e implementando las políticas propiciadas por esta corriente, dejando de lado el camino del desarrollo.

El intento de retomar medidas que apuntalen el desarrollo tropieza así con los desajustes estructurales heredados desde la dictadura militar. La gestión de Grinspun constituye en este sentido, el último aliento de continuar aquella tradición. El fracaso de su gestión es sintomático de la irreversibilidad, en primer lugar, del avance del paradigma neoliberal en las esferas de decisiones económicas y, en segundo lugar, del abandono de la discusión del desarrollo económico. Incluso el tímido aporte heterodoxo contra el advenimiento del paradigma neoliberal, carece de las preocupaciones del debate profundo del desarrollo. La discusión, entonces, se encuentra subsumida en el terreno de la estabilización de las variables macroeconómicas. El fracaso del Plan Austral es ilustrativo de estas limitaciones en tanto no trasciende la mera estabilización de algunas variables macro, a fin de paliar emergencias.

Entre 1989 y 1990, hiperinflación mediante, se asiste a una virtual quiebra del estado (Rapoport, 2008). Sin embargo, el contexto internacional se vuelve “favorable” y, tras los planes de reconversión de la deuda, se reinicia la corriente de capitales a corto plazo. La adhesión al consenso de Washington ahora es completa, y el rumbo que asentó sus bases en 1976 cobra forma definitiva.

Los ejes de la política económica, fueron a partir de entonces, la apertura de la economía, las privatizaciones, la reforma del Estado, la desregulación de los mercados y, en

particular, de la actividad financiera. Las primeras medidas tendientes a adecuar el país al nuevo contexto contemplaron conversión de deuda pública, baja del gasto corriente y de la inversión pública, liberalización de los precios y reducción del salario real. No obstante, la estabilidad seguía sin alcanzarse, y el escenario se prestó para drásticas medidas que contaron con el beneplácito del capital concentrado, y los acreedores externos.

En la órbita del pensamiento económico, los voceros locales del neoliberalismo indujeron desde distintos frentes a que el pensamiento único se difundiera y masificara. Los diagnósticos, las recomendaciones y pronósticos esgrimidos desde esta corriente fueron hegemónicos.

La llegada de la convertibilidad dio paso a la entrada de inversiones privadas directas, íntimamente ligadas con los procesos de privatizaciones de empresas públicas, que generaron un excedente de la balanza de pagos, un aumento de las reservas y, consecuentemente, de la liquidez y del crédito interno (Schvarzer, 1998). El aumento de la demanda provocó una rápida salida de la recesión, la mejora de la recaudación tributaria y de las cuentas públicas. La nueva coyuntura supuso un alivio para amplios sectores de la sociedad, lo que contribuyó a la marginación del pensamiento crítico respecto a las consecuencias del modelo vigente. En este contexto se disponen velozmente medidas que avanzan en pos de retirar al Estado de importantes funciones para conferirlas al mercado. Por lo tanto y con el argumento de fortalecer la estabilidad y dar señales de confianza y previsibilidad al rumbo, el Estado enajena sus tradicionales herramientas para la elaboración de políticas económicas. En este sentido, se renuncia al ejercicio autónomo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, que queda condicionada por el movimiento de capitales y las reservas del BCRA.

Las nuevas reglas de juego atrajeron capitales, sin embargo las debilidades del esquema comenzaron a hacerse sentir ya en la llamada crisis del tequila. El aumento de la tasa de interés de Estados Unidos desestabilizó el sistema financiero impulsando la fuga de capitales y la drástica disminución del crédito internacional (Aronskind, 2007).

La lógica de la convertibilidad era perniciosa, toda vez que combinaba un coctel explosivo de anclaje de precios, tipo de cambio real bajo, apertura económica y

desregulación financiera que permitió sustentar un esquema de crecimiento a costa de endeudamiento externo. El aumento de la deuda externa, sumado a la absorción creciente del ahorro interno para sostener los intereses y propiciar la fuga de capitales, generó un esquema de drenaje permanente de recursos y caída en la acumulación de capital. En ese transcurso, el arbitraje de tasas de interés, la emisión de deuda, y los acuerdos de canje, generaron enormes rentas financieras mientras la economía real se contraía y disminuía la inversión en capital productivo.

La única forma de controlar el déficit externo y el déficit fiscal, de acuerdo al pensamiento dominante, era a través de políticas recesivas y de ajuste. Mientras tanto, se esperaba que mágicamente se origine algún flujo de capitales que compensara la situación. A esta altura, los efectos del achicamiento del estado en conjunción con el agotamiento de los ingresos derivados de las privatizaciones, dio lugar a una extranjerización sin precedentes de la economía argentina con impacto prácticamente nulo en su capacidad productiva.

El proceso de mutilación de pensamiento económico que se acelera a mediados de los setenta, tiene su ápice en la superficialidad de las discusiones que los economistas abordan durante la convertibilidad. El debate queda restringido a cómo debe sostenerse el sistema sin siquiera discutir la dinámica del mismo. La pobreza de ideas respecto a los rumbos económicos del país se expresa, en primera instancia, con el sostenimiento del modelo económico más allá del cambio de gobierno y, en segunda instancia, en la salida de este esquema por agotamiento de su propia lógica, sin que siquiera en este extremo, surja en el plano del pensamiento económico alguna alternativa viable.

Finalmente, a la salida de la convertibilidad, la economía argentina de principios del siglo XXI parece reencontrarse con sus orígenes. Renace en la estructura productiva fundada en la explotación de recursos naturales, alejada de una estructura diversificada y compleja, propia a la dinámica del desarrollo, que posibilite su inserción en las ramas más dinámicas del comercio mundial.

La postconvertibilidad y las condiciones del debate postergado

Luego de la estrepitosa caída del régimen de convertibilidad, la recuperación de la economía argentina fue “milagrosa”. Los pilares sobre los que resurgió la actividad económica fueron el favorable contexto externo y la política cambiaria adoptada por el gobierno (CENDA, 2008).

El contexto internacional vuelve a ser determinante a la hora de traccionar el crecimiento económico argentino. Los commodities que exporta la economía argentina tuvieron un fuerte aumento de demanda, potenciada por el impacto de China y la India en el mercado mundial. Esto tuvo su correlato en los términos de intercambio que registraron picos históricos. También contribuyó favorablemente, la vigencia de tasas de interés internacionales inusitadamente bajas respecto de la década anterior. Ello se reflejó en menores tasas a nivel local que contribuyeron a la reactivación de las inversiones productivas en el país⁶.

En el plano local, la política cambiaria impulsada por el gobierno fue la columna vertebral del crecimiento económico. Concretamente, la devaluación y el aumento de los precios internos que la siguió, tuvo tres efectos que contribuyeron a la recuperación. En primer lugar, la contracción del salario real produjo el abaratamiento de la fuerza de trabajo que permitió la recomposición de la rentabilidad empresarial y estimuló la inversión. En segundo lugar, el cambio de precios relativos estimuló a los sectores productores de bienes transables, generando mayor entrada de divisas. Por último, la devaluación actuó como una barrera de protección externa que favoreció a las actividades con base en el mercado interno, en una suerte de industria sustitutiva que desplazó (en parte) a las encarecidas importaciones. Todo esto contribuyó a la creación de superávits gemelos⁷, luego de más de diez años de desbalance (CENDA, 2008).

⁶ Aunque gran parte de estas fueron a través reinversión de utilidades de las empresas.

⁷ Actualmente, la creación de superávits gemelos se presentan como un “logro” de los gobiernos por mantener equilibrado el gasto. Esto en el fondo responde a una concepción de la ortodoxia económica. Para lograr el superávit gemelo se debe maximizar el superávit fiscal lo que implica minimizar el gasto público (o sea,

A pesar de la brillante performance que exhibió la política cambiaria, a mediados de 2007 comenzó a evidenciar signos de agotamiento. La estructura productiva desequilibrada que caracteriza a la economía nacional, tendió hacia una apreciación de la moneda, debido al continuo ingreso de la riqueza extraordinaria que obtiene el sector agrario. Esta tendencia hacia la apreciación asfixia las posibilidades de crecimiento del sector industrial, dado que abarata relativamente las importaciones. Para evitar esto, se requiere de una paridad cambiaria cada vez más elevada, capaz de brindar, al menos de manera transitoria, protección de la competencia de los productos importados. Claramente, esto constituye sólo una solución de superficie dado que el carácter heterogéneo que reviste la estructura productiva desequilibrada persiste.

El arribo de una crisis de acumulación a escala internacional, que comienza a gestarse desde mediados de los setenta a la actual coyuntura, constituye el escenario, de lo que podría ser, la transición hacia un nuevo orden mundial. La raíz de la presente crisis tiene origen en la economía real y se manifiesta bajo la forma de desajustes financieros. Los impactos a futuro de la crisis mundial en la Argentina llegarían de la mano de un contexto de recesión mundial y caída del comercio.

Este contexto internacional sitúa a la Argentina, otra vez, de cara a su principal disyuntiva. La sedimentación de una rica experiencia histórica, junto a una crisis de hegemonía a nivel mundial, configuran un escenario de disputa a nivel político y económico. Enfrentar estas determinaciones conduce inexorablemente a la necesidad de retomar el debate del desarrollo económico. No asumir este desafío, conduce a la continua degradación, en términos de la densidad nacional (Ferrer, 2004), que produce la subordinación a la tradicional inserción de la economía argentina en el mercado mundial. Reforzar la comprensión de los procesos económicos que la Argentina ha transitado, ha sido uno de los objetivos de este trabajo y es uno de los elementos claves que contribuyen al resurgimiento del debate del desarrollo.

restringir la intervención del estado). Esto es sintomático de que aún persisten, en el “sentido común”, raíces del discurso ortodoxo.

La urgencia de reinstaurar este debate emerge de las claras limitaciones que demostró el reinado de la teoría macroeconómica, tanto en su versión keynesiana como en su versión conservadora, en la conducción de la economía de los últimos treinta años. Los planteos de una discusión en términos macroeconómicos, conllevan un reduccionismo intrínseco, que margina los problemas centrales del desarrollo nacional. Ilustrativo de las cotas de este abordaje es la siguiente cita de uno de los manuales más difundidos sobre el tema donde se fijan los límites para los disensos de fondo: “(...) *las discrepancias obedecen a ideas políticas. A los socialdemócratas y a los economistas que tienen inclinaciones socialdemócratas normalmente les preocupa más la desigualdad de la renta y el desempleo; a los conservadores y a los economistas que tienen inclinaciones conservadoras les interesa más el crecimiento y la lucha contra la inflación. Las medidas que recomiendan ambos grupos son, pues, diferentes. Estas discordancias persistirán mientras los individuos (y, por tanto, los economistas) tengan valores distintos.*” (Blanchard, 2000).

Como se puede observar, se pierde aquí una visión de unidad sobre los grandes temas que atraviesan la economía política y el desarrollo. El pensamiento económico avanza parcelando su objeto en grados crecientes de especialización, así, pareciera ser que el estudio de los agregados queda a la macroeconomía, la distribución, en el marco de la economía del trabajo, la pregunta por qué producir, en la esfera de la economía internacional, etc. dificultándose de esta forma la construcción de abordajes de carácter integral.

Tanto el crecimiento que experimentó la actividad económica hasta el arribo de la crisis internacional (Kosacoff, 2007) como la tibia tendencia a la recomposición de funciones que el estado había delegado, comenzaron a mostrarse insuficientes para lograr un desarrollo. Intentar superar las determinaciones actuales desde la teoría macroeconómica, entendida como el simple manejo de las variables económicas agregadas, no garantiza un proceso de desarrollo por sí mismo. Este manejo debe estar subordinado a un plan de desarrollo integral que le dé sentido. El cumplimiento de metas macroeconómicas, entonces, no debe ser un fin en sí mismo, sino una mediación necesaria para el abordaje del desarrollo.

El plan de desarrollo integral debe articularse en pos de superar la determinación fundamental de la Argentina: su carácter de estructura productiva desequilibrada. Como se vio a lo largo del relato histórico, la principal consecuencia que es inherente a estas economías es el estrangulamiento de balanza de pagos que genera ciclos recesivos en la actividad y en el empleo. Es necesario destacar que el aparente corrimiento de la restricción externa en la actualidad, descansa en un acotado resurgimiento de la industria (sobre la base de un salario real extremadamente bajo) vinculado a pequeñas y medianas empresas, intensivas en mano de obra y de baja productividad, que proliferaron a la sombra de la protección que otorgó el tipo de cambio alto y el encarecimiento relativo de las importaciones, en un contexto de exportaciones muy favorable. Esto no ha significado la superación de la determinación estructural debido a que aún continúa reproduciéndose la desarticulación del aparato industrial heredada de los noventa ni tampoco se ha logrado converger la enorme heterogeneidad de los actores que conviven en la industria. Desde el estado, sólo se han esbozado tibias políticas de promoción que han beneficiado a los capitales más concentrados, transnacionales, cuyos ciclos no están relacionados a la situación interna del país.

En el camino de superar esa determinación, son necesarias medidas que interpelen la matriz productiva vigente y la actual inserción internacional, o sea cuestionar la reproducción de una estructura fundada, más allá de las innovaciones, en la explotación de recursos naturales, a lo que hoy se le suma un enclave industrial exportador con bajo contenido tecnológico y escasa relación con el mercado interno. Para ello, tan importante como el diseño del proyecto es garantizar su continuidad en el tiempo, considerando que estos procesos requieren de etapas de maduración, inconcebibles desde las perspectivas cortoplacistas del mercado y la teoría macroeconómica.

El contexto actual se muestra propicio para el inicio de este debate. La situación mundial articulada a la realidad latinoamericana, y en particular de Argentina, junto a un proceso de maduración de la experiencia histórica respecto a lo que significaron las políticas neoliberales, pone de manifiesto las tensiones estructurales que se expresan en actual disputa de políticas económicas en el seno del estado, el abandono del discurso más duro de la ortodoxia y la creciente crisis sistémica. Estos elementos dan lugar a un contexto

en el cual se puede pensar al estado en un rol más activo y dinámico, en la conducción del desarrollo económico, desplazando el argumento “darwinista” de la competencia externa como forma de definir qué empresas (o incluso) qué sectores deben continuar en el mundo productivo o no.

Una perspectiva interesante y superadora parece ser la que esbozaron Diamand y Notcheff: *“En un país rico en recursos naturales debe buscarse una sinergia entre esa riqueza y el desarrollo industrial. Ello puede conseguirse por dos vías. Una es el fomento a las cadenas de valor agregado que vayan desde los productos primarios en los que el país tiene ventajas comparativas hasta los bienes más diferenciados que insumen esos productos. La otra vía, complementaria y no excluyente de la anterior, es estimular la formación de complejos productivos y tecnológicos que abarquen desde los productos hasta el desarrollo de procesos y técnicas y la producción de bienes de capital especializados”*.

BIBLIOGRAFIA

Aronskind, Ricardo C., *Riesgo país : la jerga financiera como mecanismo de poder*, Capital intelectual, 2007.

Aronskind, Ricardo C., *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*. Colección 25 años, 25 libros. UNGS, 2008.

Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo xx a la actualidad*, Siglo xxi, 2006.

Blanchard, Olivier y Pérez Enri, Daniel., *Macroeconomía: teoría y política económica con aplicaciones a América Latina*, Prentice Hall Iberia, Buenos Aires, 2000.

Calcagno, A. y Calcagno, E., *La deuda externa explicada todos (los que tienen que pagarla)*, Catálogos, Buenos Aires, 2002.

Carrera, Juan Iñigo, *La formación económica de la sociedad argentina*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2007.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. *Notas de la economía argentina – Agosto 2008 N°5*, CENDA, 2008.

Diamand, Marcelo., *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia : economía para las estructuras productivas desequilibradas : el caso argentino*, Paidós, 1973.

Diaz Alejandro, Carlos., *Ensayos sobre la historia económica Argentina. Cap: 4 “Etapas de industrialización Argentina”*, Amorrortu Editores, 1975.

Ferrer, Aldo., *Crisis y alternativas de la política económica argentina, Cap 1: La economía política del peronismo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977.

Ferrer, Aldo., *La economía argentina : desde sus orígenes hasta principios del siglo xxi*, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Kosacoff, Bernardo., *Crisis, recuperación y nuevos dilemas : la economía argentina 2002 – 2007*, Naciones Unidas, 2007.

Martinez de Hoz, José., *Bases para una argentina moderna: 1976-1980*, Buenos Aires, 1981.

Prebisch, Raúl., *El capitalismo periférico, capítulo I a V, pp. 183-242*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1981

Rapoport, Mario., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, 2008.

Schvarzer, Jorge., *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Zeta, 1998.

Schvarzer, Jorge., *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamerica, 1986.

Schvarzer, Jorge., *La industria que supimos conseguir*, Ediciones Cooperativas, 2005.