

Desafíos y alternativas: las estrategias de desarrollo en la Argentina contemporánea¹

Challenges and alternatives: development strategies in contemporary Argentina

Juan Manuel Abal Medina
Universidad de Buenos Aires/CONICET
Argentina

Pablo Garibaldi
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Fecha de recepción: 02-07-2019

Fecha de aceptación: 04-09-2019

Resumen

Desde las últimas décadas del siglo XX, las estrategias de desarrollo han tenido en la Argentina una notoria reducción en su estabilidad temporal. El presente ensayo sostiene que las dificultades para implementar un patrón de desarrollo estable no obedecen solo a desacuerdos en las medidas económicas a aplicar, como generalmente se sostiene, sino también a los problemas políticos concretos de su implementación. Para ello realizaremos un recorrido histórico sobre las políticas económicas argentinas, explicitaremos el grado de acuerdo existente en gran parte de la literatura especializada y analizaremos las condiciones estrictamente políticas que vuelvan posible la implementación de esos acuerdos.

Palabras clave: Modo de acumulación – Estado – globalización – desarrollo económico – democracia.

Abstract

Since the last decades of the 20th century, development strategies have had a marked reduction in their temporal stability in Argentina. The present essay argues that the difficulties in implementing a pattern of stable development do not only result from disagreements in the economic measures to be applied, as is generally maintained, but also from the concrete political problems of its implementation. First, we will make a historical description of argentine economic policies. Next, we will explain the degree of agreement that today exists in a large part of the specialized literature to culminate with an analysis of the strictly political conditions that make the implementation of these agreements possible.

Keywords: mode of accumulation – state – globalization – economic development – democracy.

1) Algunas de las ideas desarrolladas en el trabajo fueron expuestas de manera preliminar por uno de sus autores en Abal Medina (2018). Los autores agradecen los valiosos aportes y comentarios de Carlos Acuña, Fernando Porta, Marcelo Cavarozzi, Andrés Malamud, Mariano Montes, Miguel Peirano, Gabriela Rodríguez y de dos evaluadores anónimos. Correos de los autores: jmanumedina@gmail.com, pablodgaribaldi@gmail.com.

1. Introducción

En Argentina, la estabilidad temporal del modo de acumulación dominante exhibe un notorio deterioro desde las últimas décadas del siglo XX. La longevidad que mostraron tanto el modelo agroexportador como la industrialización sustitutiva de importaciones, y que superaron cambios de gobierno e incluso de régimen político, se observa significativamente reducida a partir de mediados de la década del '70. La imposibilidad de consolidar un modo de acumulación dominante en tiempos recientes es un resultado que se corresponde con la variación de las estrategias de desarrollo impulsadas por cada uno de los diferentes gobiernos que condujeron la administración del país desde la última transición democrática. En otras palabras, estas estrategias y los modos de acumulación que contribuyen a generar, aunque sea de modo incipiente, tienden a no superar la propia extensión de una misma administración presidencial. Estos fenómenos han sido abordados desde enfoques que enfatizan el análisis del modo de acumulación dominante (Basualdo, 2006; Manzanelli y Basualdo, 2018), del modo de desarrollo (López, 2014), del régimen de crecimiento (Porta y Fernández Bugna, 2008; Kulfas, 2016), de los patrones de política económica (Gerchunoff, 2015) y de los proyectos hegemónicos (Pucciarelli y Castellani, 2018).

El presente artículo se propone, en primer lugar, analizar la creciente inestabilidad del modo de acumulación dominante en la Argentina reciente reuniendo la operación del “trilema político de la economía internacional” (Rodrik, 2000) y la heterogeneidad estructural de la matriz productiva local, la cual presenta una productividad media inferior a los países desarrollados así como agudas asimetrías entre sectores y regiones (Fanelli, 2012). Más precisamente, la estructura productiva argentina contiene actividades primarias e industriales asociadas y otras productoras de commodities que son competitivas a nivel internacional y exportadoras junto a ramas manufactureras más intensivas en mano de obra y sustitutivas de importaciones altamente vulnerables frente a la competencia externa por su baja productividad. De este modo, el principal argumento que se ofrece pretende demostrar que esta inestabilidad está asociada a la incapacidad de las estrategias de desarrollo impulsadas por los gobiernos nacionales que se sucedieron desde 1983 de satisfacer acabadamente las demandas planteadas al mismo tiempo por la integración internacional de la economía doméstica, el Estado

Nación y la democracia política. No obstante, en el marco del trilema, existieron breves períodos en los que distintos programas de política económica y regímenes de crecimiento alcanzaron una relativa estabilidad asentada en un extendido consenso político y social, y en una serie de consecutivos triunfos electorales. Por lo tanto, y en segundo lugar, se buscan describir esos programas y regímenes de crecimiento que lograron estabilizarse durante la presidencia de Carlos Menem, entre 1991 y 1997, y durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, entre 2003 y 2011. Seguidamente, se presenta de forma estilizada un extendido consenso doméstico sobre el cambio estructural que puede colocar a la economía argentina en un sendero perdurable de crecimiento y redistribución progresiva del ingreso, para finalmente avanzar en una reflexión, casi ausente hasta ahora, sobre la política coalicional, las instituciones y el tipo de Estado que pueden inducir el equilibrio buscado, llevándolo de los documentos académicos a las políticas públicas.

2. Modo de acumulación, régimen político y gobierno en Argentina

Desde la consolidación del Estado en la segunda mitad del siglo XIX hasta las últimas décadas del XX existieron en Argentina dos claros y duraderos modos de acumulación. La categoría modo o régimen de acumulación dominante refiere a una regularidad en la evolución de variables económicas y la existencia de un orden de prelación entre ellas que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital (Boyer, 1989; Basualdo, 2006). Hasta la crisis económica de los años treinta del siglo pasado y sus secuelas, predominó un modelo de apertura económica e inserción al mundo a partir de la exportación de materias primas. Desde entonces hasta la última dictadura militar se impuso un modo de acumulación basado en la reserva del mercado interno para la producción nacional y la sustitución de importaciones industriales.

Ambos modos o regímenes de acumulación tuvieron sus luces y sombras, y claramente fueron debatidos y criticados durante todo el período en que estuvieron en auge tanto como a posteriori. Sin embargo, su estabilidad temporal, que les permitió superar las diferencias entre los partidos e incluso entre los regímenes, fue marcada pese a la existencia de fluctuaciones motivadas por movimientos del ciclo internacional o de cambios en la política económica. Así, el llamado modelo agro-exportador se

desarrolló durante los regímenes de democracia restringida² de fines del siglo XIX y comienzos del XX y se prolongó sin grandes cambios en los gobiernos democráticos que los sucedieron. Por su parte, el denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo sus orígenes en los años no democráticos previos al peronismo pero alcanzó con éste su máximo desarrollo y se prolongó durante las siguientes dos décadas en democracias, semidemocracias y dictaduras. Lo que se pretende señalar no supone sostener que ambos modos de acumulación hayan sido plenamente exitosos. Es bien sabido que las dos tienen virtudes y límites endógenos relevantes (Díaz Alejandro, 1975; Cavarozzi, 2006; Cortés Conde, 2005) y a su vez implican modelos de sociedad y de Estado muy distintos. Lo que se intenta destacar es que ambos modos de acumulación pudieron desarrollarse porque lograron una estabilidad temporal relativa; es decir, más allá de los profundos conflictos que existieron, los principales actores políticos, económicos y sociales durante largos periodos los “aceptaron” explícita o implícitamente. Dicho de otro modo, gobiernos de muy diferentes signos impulsaron políticas económicas que reprodujeron un modo de acumulación dominante durante largos periodos.

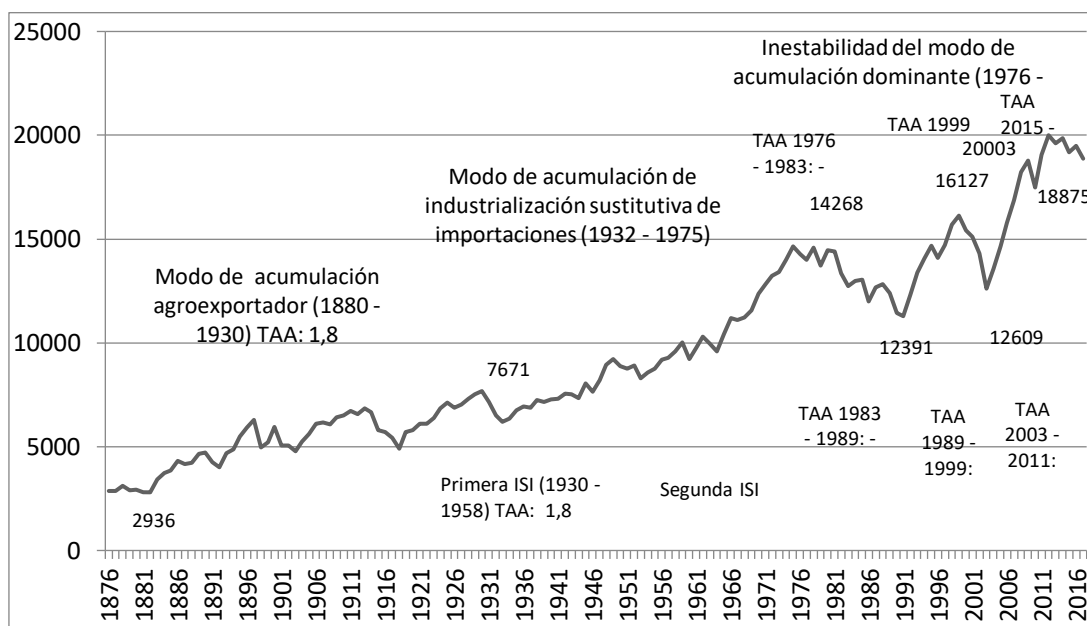
A partir del golpe de estado de 1976 el panorama cambia radicalmente. Desde entonces, y más claramente desde la asunción del gobierno democrático en 1983, prima un desacuerdo fundamental sobre el modo de acumulación que tiene que adoptar el país. Lo que se observa desde el último cuarto del siglo XX es que ningún modo de acumulación logra consolidarse y, más aún, la política económica tiene profundos vaivenes precipitados por fuertes desequilibrios macroeconómicos y sociales. Asimismo, son contados y breves los períodos en los que un rumbo estratégico de políticas económicas de los gobiernos alcanza un importante nivel de consenso político y social. Solo en los llamados años dorados de la convertibilidad económica entre 1991 y 1997 o los posteriores a la crisis del 2001, entre el 2003 y el 2009, puede encontrarse un respaldo extendido sobre la estrategia de desarrollo que se estaba implementando. Fuera de estos dos breves momentos, lo que se encuentra es una profunda discusión en la que los principales actores políticos y sociales critican duramente el rumbo de las

2) Las llamadas “repúblicas oligárquicas” para usar la conocida terminología de Botana (1994).

políticas que el ejecutivo de turno quiere o busca implementar, señalando su seguro fracaso.

En el Gráfico 1 se observa que a partir de 1976 la inestabilidad del modo de acumulación está asociada con ciclos pronunciados de caída y recuperación económica. Más precisamente, el período comprendido por el gobierno autoritario (1976 - 1983) y la primera administración presidencial democrática (1983 - 1989) exhibe una profunda caída del PIB per cápita que hace retroceder a la economía doméstica a niveles similares al de los últimos años '60. Posteriormente, la importante recuperación de la producción registrada en las presidencias de Menem (1989 - 1999) es, en buena medida, revertida por un nuevo período de deterioro comprendido entre los años 1999 y 2002. Finalmente, un nuevo período de crecimiento entre 2003 y 2012 es seguido por un declive que se prolonga hasta 2018³.

Gráfico 1. PIB per cápita y Tasa Anual Acumulativa (TAA) en Argentina entre 1876 y 2016 - en dólares y porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", Maddison Project Working paper 10

3) El PIB en el cuarto trimestre de 2017 mostró una variación respecto a igual trimestre del año anterior del 3,9% mientras que en el tercer trimestre de 2018 se registró una caída de 3,5% en comparación con el mismo período del año anterior (INDEC, 2018).

2. 1. El “trilema político de la economía mundial” y la inestabilidad del modo de acumulación en la Argentina reciente

A principios de este siglo, Rodrik (2000) presentó el “trilema político de la economía mundial”. Según este trilema, la gran complejidad a la que se enfrentan los países en el mundo contemporáneo para garantizar el desarrollo económico se debe, en buena medida, a la muy difícil labor de conciliar, a la vez, los requerimientos de la integración económica global con el Estado nación y el orden democrático. Sintéticamente, la teoría asume la existencia de tres elementos centrales en la economía global que no son compatibles entre sí, imposibilitando la convivencia si no es entre pares (de dos en dos), asumiendo siempre la eliminación (o debilitamiento) de la tercera, con los problemas que ello supone⁴.

El enfoque planteado por Rodrik permite dar cuenta de episodios y procesos decisivos de los últimos tiempos que demuestran los límites de los intentos de privilegiar un par determinado en desmedro del elemento restante. A modo de ejemplo podemos mencionar que, después de décadas en las que los compromisos de Bretton Woods de la postguerra llevaron a un liberalismo “incrustado” donde el libre comercio entre las naciones debía coexistir con las regulaciones de poderosos estados nacionales que desarrollaban políticas de bienestar (Ruggie, 1983), en el último tercio del siglo pasado se dio una fuerte transformación. El resultado de ésta fue que a partir del llamado Consenso de Washington algunas naciones, las más desarrolladas, asumieran una especie de “camisa de fuerza dorada” (Friedman, 1999) en la que, asumiendo las restricciones impuestas por la globalización, consiguieran un desarrollo económico a cambio de reducir sus márgenes de acción de gobierno.

Luego de la caída del muro de Berlín, los principales especialistas y líderes del mundo se convencieron de que la compaginación entre pares se resolvería privilegiando las lógicas de la integración económica en desmedro de los Estado-nación y, especialmente, de su autonomía política. Históricamente puede afirmarse que el final del sistema comunista significó la consolidación de un proceso iniciado tres décadas atrás. Fue

4) La propuesta de Rodrik actualiza una literatura muy rica de las ciencias sociales que permite escapar de los análisis simplistas que pretenden explicar fenómenos complejos desde perspectivas reduccionistas que ilustran trabajos como los de Cavarozzi (1996) o Acuña (1995).

desde fines de los años ´60 cuando el esquema de acumulación fordista a nivel mundial, con eje en el Estado-nación, se fue erosionando progresivamente por la consolidación de actividades económicas transnacionales, tales como las sociedades *offshore*, y la internacionalización de los procesos productivos (Hobsbawm, 1998). Así, comenzó a erigirse una economía mundial y globalizada, cuyo ámbito de actuación no reconocía límites territoriales concretos y tendía a socavar la autonomía estatal. La liberalización, desregulación y privatización de empresas públicas funcionaron a nivel global como la plataforma inicial, y como las reglas de juego después, de una nueva forma de capitalismo mundial liderada por el capital financiero (Chesnais, 2001). Si bien las reformas de mercado lograron resolver, o al menos atenuar significativamente, los severos problemas inflacionarios que atravesaban la mayoría de las naciones, al mismo tiempo habilitaron una paulatina recomposición de la tasa de ganancia desde mediados de la década del 80 sobre la base de un agudo deterioro estructural de los trabajadores. Más en general, las políticas económicas predominantes desde los años 70 impulsaron una drástica redistribución regresiva de la riqueza (Piketty, 2014).

Este entorno institucional afecta de un modo singular las políticas disponibles por los países en desarrollo y desencadena una feroz competencia entre las grandes empresas en el plano internacional. Ambos fenómenos aceleraron significativamente el proceso de concentración y centralización del capital, debilitaron radicalmente la posición relativa de las fracciones exclusivamente domésticas del empresariado y volvieron más vulnerable la vida de los asalariados (Arceo, 2005). En este sentido, Akyuz (2005) señala que la Organización Mundial del Comercio (OMC, en adelante) implica una sensible pérdida de libertad por parte de los Estados Nacionales en el uso de herramientas fundamentales en pos del desarrollo y advierte sobre las severas consecuencias de los acuerdos de reducción de tarifas industriales para los proyectos de industrialización de los países aún no desarrollados. El nuevo orden global significó, entonces, la pérdida de la antigua centralidad de los Estados nacionales en general y, más claramente, de la política democrática que se da en su seno. Ante el descentramiento de la política, el régimen político perdió gran parte de su carácter integrador y representativo, primando una lógica de auto-referencialidad creciente.

La evolución de la integración económica entre finales del siglo pasado y principios del actual muestra un sesgo regional de las relaciones. Puesto de otro modo, el comercio y la inversión globales registran una participación desproporcionada en términos geográficos (Dicken, 2007). Fueron estos intercambios los que configuraron grandes bloques comerciales: Estados Unidos –fundamentalmente a través del TLC (NAFTA) y de los tratados de libre comercio con diversos países–, la Europa de los 15 –mediante la política de incorporación, llevada adelante por el núcleo franco alemán, de la periferia europea y los tratados de privilegio con naciones africanas– y el Este de Asia –con una disputada conducción entre Japón, China, Corea y Taiwán– lideraron las tres grandes “mega regiones” comerciales existentes en las últimas décadas (Arceo, 2009). De este modo, la tendencia a desarrollar relaciones económicas y políticas en escala regional entre países avanzados y menos desarrollados por medio de acuerdos de integración de distintivo nivel de institucionalización, particularmente de libre comercio, supone, al igual que la OMC, un debilitamiento de las herramientas de desarrollo generadas por los Estados nacionales en los años del liberalismo incrustado o enjaulado.

La etapa que comienza con la crisis financiera de 2008 y se profundiza especialmente a partir de los resultados de las últimas elecciones presidenciales en Estados Unidos y del Brexit anuncia que, incluso en las principales potencias, esta conciliación tampoco logra funcionar eficazmente. Incluso esos Estados nacionales que cumplieron con los requerimientos de la globalización generaron profundos déficits democráticos que se plasmaron en sentimientos “nacionalistas” que se daban por superados. Los reclamos contra la “Unión Europea y Bruselas” o contra el “NAFTA, China y Washington” muestran cómo se trasladaron las ideas “globalifóbicas” de la periferia al centro y de la izquierda a la derecha. Frente a los desafíos globales actuales, cada vez más complejos –pueden considerarse, a modo de ejemplo, la pérdida de fuentes laborales producto de la automatización o de la relocalización productiva–, la mera subordinación de los Estados nacionales a las lógicas de la economía global no parece dar respuestas satisfactorias.

A su vez, los intentos de los llamados gobiernos nacional-populares de América Latina que intentaron mantener las economías locales por fuera de la integración global, reforzando el Estado nación y el componente democrático también han mostrado fuertes limitaciones. El camino adoptado, si bien significó un notable crecimiento en

términos de desarrollo económico e inclusión social en la mayoría de los casos, se encontró rápidamente con las restricciones que le planteaba una economía global muy distinta a la de Bretton Woods y al fordismo de posguerra.

Con este nivel de complejidad y de caída de las certezas tanto neoliberales (conservadoras o progresistas)⁵ como nacional-populares, el presente trabajo sostiene como hipótesis principal que ninguna solución puede ya pasar por dejar afuera uno de los tres componentes del trilema: integración económica global, estado nación y orden democrático salvo mediante la eliminación absoluta de uno de ellos, sea a través de una democracia global que sustituya al estado nación⁶ o de un régimen autoritario que suplante al democrático⁷.

En otras palabras, no existe para estados democráticos una estrategia de desarrollo que consolide en el tiempo un modo de acumulación que desatienda los requisitos de la integración económica global, como muestra la experiencia de varios gobiernos nacional-populares, ni la habrá debilitando el componente nacional estatal lo que pone en cuestión la política democrática, como pretendieron y pretenden los gobiernos que impulsan reformas de mercado.

3. Breve estabilidad de regímenes de crecimiento e inestabilidad del modo de acumulación dominante en la Argentina reciente

Como fue señalado previamente, desde la última transición democrática en Argentina se observa un debilitamiento en la estabilidad temporal del modo de acumulación asociada a ciclos de diferentes políticas económicas propiciados por las restricciones del

5) Fraser (2017) entiende que las rebeliones electorales que vivieron Europa o los Estados Unidos los últimos años (Trump, Brexit, etc.) no fueron simplemente una revuelta contra el neoliberalismo y el capitalismo financiero sino también contra la particular combinación que se había dado entre esas lógicas y las élites políticas “progresistas” que las articulaban con demandas de los nuevos movimientos sociales (feminismo, antirracismo, multiculturalismo y derechos de los LGBTQ).

6) Uno de los caminos señalados por Rodrik (2000) es el del llamado “federalismo global” que remplace a los actuales estados nacionales por un gobierno democrático global.

7) La otra solución señalada por Rodrik (2000) es el llamado camino “chino/asiático” que parece mantenerse incólume a los vaivenes de la economía global, vinculando los requerimientos de esta última con los intereses de un Estado nacional poderoso que, a la vez, inhibe el componente democrático del orden político. Más allá de evidentes cuestiones estructurales e históricas que diferencia nuestro desarrollo socio-histórico de este modelo, motivos de orden valorativo (la preferencia por la democracia representativa y la plena vigencia del Estado de Derecho) nos llevan a desechar este sendero.

trilema que vuelven poco probable la satisfacción plena de tres objetivos al mismo tiempo. En el marco del trilema, precisamente, la administración Menem (1989 – 1999) priorizó la integración internacional de la economía argentina en el marco de una democracia política, restringiendo el dominio de la política nacional. Por el contrario, las presidencias de Kirchner (2003 – 2007) y Fernández de Kirchner (2007 – 2015) buscaron fortalecer el Estado Nación y respetar la regla democrática, pero al costo de limitar la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios en un contexto de crecimiento del comercio global. En las siguientes páginas se ofrece una descripción de las políticas impulsadas y de los regímenes de crecimientos observados en cada uno de esos ciclos. Estas políticas y regímenes disfrutaron de breves períodos de estabilidad basados en un respaldo que se manifestó en una serie de consecutivos triunfos electorales de los oficialismos nacionales. Ambos períodos de estabilidad bajo la administración Menem y Kirchner presentaron ciertas condiciones externas y domésticas comunes: una economía que emergió de fuertes crisis con capacidad ociosa y el diseño e implementación de políticas que lograron durante un tiempo financiar salarios reales altos y crecientes mediante el aprovechamiento de auspiciosas condiciones externas (tasas mundiales de interés y/o términos de intercambio)⁸.

3. 1. La inserción internacional de la economía doméstica en un régimen democrático. La administración Menem (1989 – 1999)

Menem asumió el poder presidencial en 1989 en el marco de una severa crisis hiperinflacionaria, prolongado estancamiento productivo y colapso de las finanzas públicas. Atrás quedó, sin embargo, la escasez de financiamiento internacional. Dos años después de la asunción, la convergencia de un programa radical de reformas de mercado, conformado por la apertura y desregulación de la economía, y la privatización de empresas públicas, junto a un tipo de cambio fijo y apreciado le permitieron a Menem, finalmente, alcanzar la estabilidad inflacionaria. La estabilidad funcionó, a su

8) Existe una diferencia significativa en la evolución positiva del salario real entre estos períodos de estabilidad del régimen de crecimiento. El salario real durante los diez años de presidencia de Menem muestra una tendencia creciente solo entre los años 1990 y 1995, seguida de un importante deterioro, mientras que mantiene una senda positiva prácticamente durante toda la gestión de Néstor Kirchner y Fernández de Kirchner (Amico, 2015).

vez, como una condición de la reactivación en una economía con capacidad ociosa. El consumo se expandió significativamente alentado por los crecientes salarios en dólares, el abaratamiento de los bienes de importación y la reactivación del crédito.

Las reformas tributarias que posicionaron los impuestos al valor agregado y a las ganancias como las principales fuentes de ingresos públicos contribuyeron a mejorar el desempeño fiscal en un contexto de recuperación del producto (Gerchunoff y Llach, 2018). Las cuentas fiscales, naturalmente, acusaron recibo del extendido proceso de privatizaciones, posibilitando la obtención de superávit fiscal. Luego de un primer impacto positivo, las finanzas fueron crecientemente erosionadas por la incidencia de diversos rubros que revirtieron ese efecto inicial.

La mejora del resultado fiscal permitió una renegociación global de la deuda externa que favoreció, junto a la expansión de la demanda agregada, la entrada de capitales, colaborando así a alejar una de las principales restricciones de la política económica impulsada por Menem (Gerchunoff y Llach, 2018). Además, y al igual que en el aspecto fiscal, las privatizaciones tuvieron sobre el sector externo un primer resultado positivo que se fue desgastando y revirtiendo a mediano plazo, debido al creciente giro de utilidades y dividendos, intereses de la nueva deuda externa y salida de capitales por parte de los consorcios adjudicatarios, entre los principales movimientos que merecen destacarse. Esta salida de capitales, a diferencia del primer efecto positivo, presentó un carácter estructural por lo que su dinámica resultó permanente y la inédita fuga de capitales que empieza a tener lugar desde 1995 compensó los impactos positivos del ingreso de capitales para la adquisición de las empresas privatizadas (Azpiazu, 2003).

El fuerte crecimiento de los primeros años de la década del 90 no fue intensivo en mano de obra. La política de privatizaciones, la pérdida de participación de la industria en el valor agregado y los precios relativos surgidos de la estabilización permiten explicar, en buena medida, el deterioro del mercado de trabajo en Argentina. El primer factor mencionado ha desempeñado un papel explicativo central de tres rasgos distintivos del mercado de trabajo: el incremento de las tasas de desocupación, la precarización de las condiciones de trabajo y una creciente regresividad en materia de distribución del ingreso. La fuerte reducción del empleo estatal entre 1990 y 1993 funcionó como un factor del incremento de la tasa de desempleo (Duarte, 2002). Se empieza a deducir de aquí la naturaleza poco virtuosa del aumento de la productividad

registrado, el cual estuvo basado, esencialmente, en el deterioro de las condiciones de trabajo, en la disminución del salario y del personal ocupado (Azpiazu, 2003) junto a cambios en la organización de los procesos de trabajo y la incorporación de bienes de capital, favorecida por su abaratamiento relativo, en varios sectores de la economía.

El proceso de privatizaciones impactó de forma regresiva en la distribución del ingreso. Por un lado, la masa de trabajadores desocupados funcionó como un “ejército de reserva” y, al mismo tiempo, el aumento significativo y sostenido de la productividad del trabajo, en el marco de reducción del empleo en términos absolutos y estancamiento y disminución salarial, derivó en un considerable incremento de la participación del capital en el ingreso en detrimento de los asalariados (Duarte, 2002). Asimismo, la evolución de la inversión por parte de las firmas privatizadas exhibe niveles inferiores al resto de las grandes firmas, una sensible reducción del excedente dedicado a la formación de capital y una creciente importación de la mayor parte de los insumos y bienes de capital, con el consecuente impacto negativo sobre la industria local de proveedores y la mano de obra (Azpiazu, 2003; Basualdo, 2006). Por último, la política de salarios altos en dólares, producto de la paridad cambiaria, en una economía abierta aportó al deterioro del mercado laboral al establecer una seria restricción al aumento del empleo (Gerchunoff y Llach, 2018).

La política de liberalización comercial y un tipo de cambio real fijo y apreciado profundizaron la pérdida de participación de la actividad manufacturera en el PIB con notorios efectos regresivos. Esta “desindustrialización” estuvo acompañada, siguiendo a Azpiazu y Schorr (2010), por una transformación cualitativa de la base productiva industrial que se caracterizó por la desintegración del entramado productivo debido al cierre de numerosas firmas, a una especialización sesgada hacia actividades vinculadas al armado y/o ensamblado de partes, o bien la reconversión hacia a la venta de bienes finales importados. Más precisamente, bajo esas reglas de juego, las actividades basadas en ventajas comparativas naturales (alimentos y bebidas y, en menor medida, refinación de petróleo e industria petroquímica) y la producción siderúrgica y automotriz, cuyo notable crecimiento estuvo directamente asociado a subsidios y protección estatales, adquirieron suma importancia dentro del sector y en las exportaciones sectoriales.

En síntesis, una aproximación macroeconómica al período de la convertibilidad exhibe resultados positivos en términos de crecimiento del producto⁹, negativos en cuanto a la participación de los asalariados y la inversión bruta interna fija en el valor agregado, y un nivel insostenible de endeudamiento y fuga de capitales. El crecimiento de una economía que había resurgido con capacidad ociosa, impulsado por el consumo y la entrada de capitales entre 1991 y 1994 y por la inversión y las exportaciones entre 1996 y 1997, y salarios reales altos en dólares demandó acceso permanente al financiamiento externo para atender una de sus principales debilidades: el desequilibrio en la balanza de pagos provocado por el creciente déficit comercial, la fuga de capitales y los intereses de la deuda externa. La dependencia del crédito externo constituyó una vulnerabilidad de origen que se volvió patente a partir de los últimos años de la década del 90, sembrando interrogantes pesimistas, que luego se ratificarían, sobre la capacidad estatal de cumplir con los compromisos de pagos. La otra gran debilidad de la política económica impulsada por Menem fue el desequilibrio social manifestado principalmente en los altos niveles de desocupación. De todos modos, como argumentan Gerchunoff y Llach (2018), Menem persistió infructuosamente en la estrategia de resolver el desequilibrio externo y social mediante la expectativa de que la dinámica de un régimen de crecimiento liderado por la inversión genere un ciclo virtuoso de aumento de la productividad, de la competitividad internacional, de la producción local y de las exportaciones y reduzca la participación de la deuda y el desempleo.

3. 2. El dominio de la política estatal nacional en un régimen democrático. Las administraciones Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2015)

Luego de una crisis económica y social sin precedentes en la historia argentina que se extendió entre los años 1998 y 2002, un conjunto de condiciones externas y domésticas promovieron un nuevo régimen de crecimiento liderado por los sectores productores de bienes e intensivos en mano de obra, principalmente por la industria y la construcción, y acompañado por una producción agropecuaria que también se expandió

9) La evolución del producto evidencia una acentuada expansión inicial, más precisamente entre 1991 y 1994, seguida de un fuerte deterioro, que deja para el período en su conjunto una tasa anual de crecimiento que alcanza el 2,7%.

considerablemente. En este régimen, la demanda interna funcionó como la principal fuente de dinamismo¹⁰ basado en la estructura productiva heredada (Porta y Fernández Bugna, 2008; Kulfas, 2016).

En un contexto internacional que ofreció una notoria mejora en los términos de intercambio, crecimiento de los principales socios comerciales y condiciones auspiciosas para el financiamiento de las empresas por la disminución de las tasas mundiales de interés, el diseño de un régimen macroeconómico con tipo de cambio real alto y derechos de exportación a la producción agropecuaria y energética, política monetaria expansiva e iniciativas orientadas a elevar y sostener la demanda agregada promovieron la expansión de una economía con capacidad ociosa –tanto de capital físico como de trabajo–, el incremento del nivel de empleo y volvieron a la distribución del ingreso más equitativa.

Inscriptos en una creciente literatura que encuentra una asociación positiva entre la expansión de largo plazo en países en desarrollo y un tipo de cambio real estable y competitivo, Damill y Frenkel (2015) sostienen que el lustro virtuoso de la economía doméstica comprendido entre los años 2003 y 2007 evidencia los efectos positivos de la política macroeconómica en cuestión al exhibir conjuntamente evolución positiva del PIB, baja inflación, superávit fiscal y externo, aumento del salario real y del empleo y mejora de las condiciones distributivas. Efectivamente, el tipo de cambio real alto contribuyó a generar estos resultados a través del abaratamiento inicial del salario real, (que rápidamente se recuperó y se incrementó), el estímulo a las exportaciones, sobre todo a aquellas con mayor componente industrial y de servicios, la protección a las actividades sustitutivas de importaciones e intensivas en empleo –,correspondientes mayoritariamente a las ramas manufactureras–, la orientación del ahorro argentino en dólares hacia el consumo local, la acumulación neta de dólares y el consecuente alejamiento de la restricción externa, y el resultado fiscal positivo alimentado por los recursos provenientes de la reactivación y de los derechos de exportación aplicados a la producción primaria (Gerchunoff y Llach, 2018). En este lustro virtuoso, además, la

10) Para Basualdo (2015), el nuevo perfil de crecimiento observado en el período que comprende las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner evidencia el agotamiento definitivo de la valorización financiera como patrón de acumulación en la medida en que el núcleo central de la apropiación de excedente del empresariado en general pasó a estar centrado, nuevamente, en la economía real.

inflación, aunque escalaba, se mantuvo lejos de erosionar la paridad real gracias a la capacidad ociosa y a la política tarifaria que aseguró el atraso real de ciertos servicios públicos¹¹. Todesca Bocco (2017) sostiene que la regulación de la cuenta de capital, entre 2003 y 2011, contribuyó a desacoplar la economía doméstica de la dinámica regresiva de la financiarización global y, en consecuencia, alentó también el ciclo de crecimiento y redistribución del ingreso.

El régimen de crecimiento y las políticas que lo motivaron, previamente descritas, permitieron la construcción de una amplia coalición electoral y de políticas que incluyó a los trabajadores, beneficiarios del aumento del empleo y de salarios reales crecientes en todos los sectores, y a importantes sectores del capital agropecuario e industrial, los cuales disfrutaron de una fuerte recomposición de la tasa de ganancia y aportaron a la salud fiscal y externa de las cuentas públicas (Gerchunoff y Kacef, 2016).

El fuerte crecimiento registrado entre 2003 y 2007 y la posterior reactivación ocurrida entre 2010 y 2011, luego de un pronunciado declive provocado por la crisis internacional desatada en 2008, no trajo aparejada la transformación de la estructura productiva ni la consolidación de un modo de acumulación dominante que asegure un aumento sustentable del salario real. Porta (2013) señala que los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner priorizaron la utilización de políticas macroeconómicas con escasa selectividad debido a que concibieron a la expansión sostenida de la demanda como el motor principal del crecimiento y de la mejora de las condiciones distributivas. En efecto, el nuevo régimen macroeconómico estimuló una notable reactivación económica e industrial con avances progresivos en materia laboral y social, al mismo tiempo que desplazó la vulnerabilidad externa, en un contexto internacional favorable. No obstante, las políticas de estímulo a la demanda, el tipo de cambio real estable y competitivo y la regulación de la cuenta de capital se exhibieron incapaces de encauzar un cambio estructural que garantice un sendero sustentable de crecimiento y redistribución.

En relación con la industria, el perfil sectorial que ha tendido a consolidarse en la fase expansiva posterior a la devaluación de la moneda en 2002 reprodujo las principales características del observado en los años de la convertibilidad. Entre los rasgos comunes

11) La política de atraso real de las tarifas energéticas sirvió, además, como instrumento para alentar el consumo y mejorar la competitividad de las actividades transables que consumen esos servicios.

más salientes, se destaca la ampliación de la brecha de productividad que sufre el sector respecto de la industria en las naciones desarrolladas, limitando el horizonte de una redistribución más equitativa del ingreso (Porta, 2013). En segundo lugar, las actividades centrales de la dinámica expansiva en la postconvertibilidad, definidas en función de su contribución al crecimiento, fueron, al igual que en los años 90, la producción agroindustrial, automotriz, electrónica de consumo y *commodities* e insumos intermedios de uso difundido (Azpiazu y Schorr, 2010). Por último, la especialización productiva se mantuvo sesgada hacia las etapas de menor valor agregado y gamas productivas de menor complejidad o calidad mientras que la débil inserción internacional sectorial evidenció la persistencia del déficit comercial, más pronunciado en las ramas manufactureras con mayor valor agregado (Porta y Fernández Bugna, 2008).

Sin una base productiva que permita financiar de un modo sustentable las pretensiones distributivas de aumentar y mantener un salario real alto, el régimen de crecimiento encontró sus límites endógenos. A partir de 2008, la economía argentina empezó a acumular desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal y externo) que culminaron en el estancamiento productivo y el deterioro de las condiciones distributivas que, sin embargo, no revirtieron los avances alcanzados. La apreciación del tipo de cambio real asociada a la inflación creciente dismanteló los efectos virtuosos iniciales generados por una paridad real alta y estable, y agredió seriamente la competitividad de la producción local. Adicionalmente, las políticas defensivas implementadas para contener la escalada inflacionaria y proteger el salario real, sobre todo en la segunda presidencia de Fernández de Kirchner, hirieron sensiblemente el frente externo y la rentabilidad de los sectores transables (Damill y Frenkel, 2015).

El crecimiento encalló, otra vez, en el estrangulamiento externo. Esta restricción reapareció en la economía argentina a partir de 2011, con nítida tendencia hacia una profundización significativa en los años subsiguientes. Desde el 2011, y particularmente durante 2013, se observaron saldos deficitarios de la cuenta corriente y cuenta de capital de la balanza de pagos, así como una notable caída de las reservas internacionales. Siguiendo a Manzanelli et al. (2014) y Basualdo y Manzanelli (2018), causas de corto plazo y de largo plazo conviven en la explicación de la reaparición de las restricciones en el sector externo. Las primeras, de corte coyuntural, devienen en

problemas de iliquidez producto del comportamiento de los mercados internacionales o de la producción interna, que se han manifestado en la retención de las exportaciones o en el adelanto de importaciones. Las causas de largo plazo refieren a restricciones estructurales arraigadas en la dinámica de la economía local que remiten a un fenómeno de naturaleza diferente: la insolvencia. En síntesis, el déficit industrial y energético y la salida de capitales al exterior, vía fuga y remisión de utilidades, funcionaron como los factores estructurales de la restricción externa en la Argentina de la postconvertibilidad¹².

4. La estrategia de desarrollo en Argentina

Un extendido consenso en la literatura económica entiende que el sendero sostenido de crecimiento con redistribución progresiva del ingreso en el caso argentino exige un cambio de la estructura productiva de la economía doméstica orientado a incrementar significativamente la competitividad a partir de una mejora de la productividad. La base productiva buscada comprende el predominio de actividades competitivas internacionalmente, con elevada inserción en los mercados externos e insertas en etapas más complejas de las cadenas globales de valor.

Pueden reconocerse dentro de este contexto dos grandes visiones en la literatura económica del cambio estructural, que entendemos pueden ser complementadas positivamente si se dan las condiciones políticas que señalaremos al final del trabajo. Una de ellas plantea que el sendero de desarrollo consiste, más precisamente, en complejizar la estructura productiva primaria a través de la incorporación de inversión en investigación y desarrollo y el despliegue de eslabonamientos aguas abajo, en complementación con servicios asociados. El régimen de crecimiento concebido para conducir el cambio estructural implica, al menos en el corto y mediano plazo, consagrar el liderazgo de la inversión y la exportación y posicionar a la demanda interna como factor dinamizador de la evolución del producto.

12) Si bien excede los límites de este trabajo es necesario destacar que todos los problemas que presentaba esta estrategia de crecimiento a fines de 2015 se han agravado y acentuado con las políticas implantadas por la gestión Macri.

El sendero recién descrito apunta a resolver uno de los principales dilemas de la historia argentina: convertir una industria que *da la espalda* a las ventajas comparativas del país en una producción manufacturera eslabonada con el sector primario y orientada a la exportación (Gerchunoff y Llach, 2004). Para Albrieu et al. (2015), el cambio estructural que exige un desarrollo sostenido consiste en transformar en líderes del régimen de crecimiento económico a los sectores productivos competitivos a nivel internacional, promoviendo su expansión e inserción incrementada en los mercados externos. De este modo, las actividades con ventajas comparativas reveladas, sectores asociados a otros recursos no renovables y a insumos industriales de uso difundido junto a producción manufacturera y servicios con potencialidad para insertarse en cadenas regionales de valor y generar valor agregado serían las “plataformas del desarrollo” de una estructura productiva diversificada y compleja que incluiría a actividades de baja productividad y difícil reconversión.

Observando una composición de la oferta argentina que se inserta internacionalmente en las etapas menos complejas de las cadenas globales de valor – provisión de materias primas y bienes semi elaborados–, Bisang y Pontelli (2012) sugieren que la superación de esta realidad consiste en una diversificación productiva hacia las fases iniciales dedicadas a proveer insumos claves, así como hacia aquellas más próximas a un consumidor localizado en los mercados desarrollados. Para generar este resultado, las políticas deben ofrecer incentivos que permitan orientar la producción local hacia eslabones más complejos y con mayor inserción en los mercados externos de manera tal de aumentar la apropiación de rentas sustantivas. En un mismo sentido, Kosacoff y Grasso (2015) enfatizan que la estructura industrial argentina debe posicionarse como proveedora al exterior de conocimiento, tecnología y valor agregado, elevando el nivel de sofisticación existente y fortaleciendo el entramado productivo local con los efectos regionales y sociales positivos correspondientes.

Una segunda visión del cambio estructural considera que una estrategia centrada en la complejización de la estructura productiva primaria resulta por sí sola insuficiente para satisfacer condiciones distributivas deseables y apuesta por diversificar la trama productiva, recomponer eslabonamientos internos, el escalamiento tecnológico y el extensionismo industrial y tecnológico (Porta, 2016). En este sentido, por ejemplo, Schteingart y Coatz (2015 y 2016) postulan una segmentación de la política industrial

que reconozca la heterogeneidad sectorial en términos de generación de empleo, ingresos y productividad. Los autores proponen, por consiguiente, potenciar la explotación de los recursos naturales existentes a través de la generación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante que impliquen el despliegue de sectores industriales de alto valor agregado y, por consiguiente, una extendida absorción de los trabajadores en actividades competitivas. Un segundo conjunto de políticas, por su parte, deben procurar incrementar la internacionalización, mediante la mejora de la productividad, de actividades industriales que disfrutan de capacidad adquiridas significativas y considerables trayectorias de aprendizaje como la farmacéutica, biotecnología, software, instrumental médico, maquinaria agrícola, industrias creativas y servicios de alto valor agregado. Por último, siguiendo con la propuesta de Schteingart y Coatz (2015), las ramas manufactureras de baja competitividad e intensivos en mano de obra (textil indumentaria, calzado, juguetes, mueble y, en cierto punto, electrónica de consumo) requieren medidas defensivas dedicadas a acotar los efectos regresivos en materia de empleo y de deterioro del entramado productivo producto de las compras al exterior.

Ahora bien, una vez reconocidas las divergencias y acuerdos existentes nos proponemos avanzar sobre un tema central que la literatura económica antes revisada deja prácticamente inexplorado: las condiciones políticas del cambio estructural. Teniendo en cuenta la matriz productiva vigente, el régimen macroeconómico que incentiva las exportaciones, el pleno empleo y condiciones fiscales y externas saludables implica un dólar real alto y, por lo tanto, atravesar el conflicto distributivo estructural de la economía doméstica (Gerchunoff y Rapetti, 2016). El tipo de cambio real alto genera descontento y conflicto social debido a que no satisface las aspiraciones de los trabajadores en pleno empleo. Por el contrario, el tipo de cambio real bajo se acerca al equilibrio social pero agrede seriamente la competitividad de la producción transable y desequilibra la balanza de pagos. En consecuencia, ¿cuál es la economía política del dólar alto que permite incorporar a los trabajadores a un régimen macroeconómico que promueve el equilibrio donde convergen el crecimiento y la salud fiscal y externa? No obstante, una correcta gestión macroeconómica no es condición necesaria y suficiente del cambio estructural. Se requiere, simultáneamente, un exitoso proceso de diseño e implementación de políticas productivas y científico-tecnológicas (Kulfas y Zack, 2018).

Como se ha intentado expresar, entonces, la literatura económica del cambio estructural en Argentina ha logrado delinear senderos de desarrollo que pueden acomodar en el mismo curso el crecimiento sostenible con una redistribución progresiva del ingreso. Sin embargo, no se ha abordado adecuadamente aun la naturaleza de las coaliciones electorales y de políticas que impulsarán el cambio estructural detallado así como de las instituciones que inducirán el equilibrio buscado.

La conciliación entre la inserción internacional de la economía doméstica, sugerida por la literatura del cambio estructural revisada, y la democracia asume en Argentina, así como en otros países en desarrollo, un desafío colosal propiciado por una estructura productiva que exhibe una productividad media notoriamente inferior a la de las economías desarrolladas y se compone por un conjunto de ramas manufactureras intensivas en mano de obra y orientadas al mercado interno que resultan vulnerables a la competencia externa. El interrogante central planteado asoma ahora más concreto; consiste en descifrar cómo lograr la incorporación de los trabajadores y empresarios comprendidos en esas actividades en una coalición electoral y de políticas que apoye un programa de reestructuración económica que apueste por un ciclo virtuoso liderado por la inversión y orientado al incremento de la productividad y a aumentar la participación de los sectores exportadores en la matriz productiva. Adicionalmente, el desarrollo de encadenamientos hacia atrás y hacia delante en torno a actividades en las que se hallan ventajas comparativas reveladas exige políticas que afectan y compensan sus rentabilidades para impulsar los nuevos emprendimientos.

Foxley y Sossdorf (2011) plantean que el extendido consenso político y social es una condición política clave para impulsar de manera sostenida la reestructuración productiva de la economía. Este último sendero, plagado por conflictos abiertos y potenciales entre actores sociales, puede abordarse a través de una política coalicional que busque reproducir la lógica de un “compromiso de clases” en el que los trabajadores cuenten con la certidumbre de una evolución positiva real de los salarios en el futuro como resultado de las ganancias presentes obtenidas por determinados sectores del capital (Przeworski, 1995). Este mecanismo virtuoso consiste, en tiempos de globalización, en que, como consecuencia de ciertos incentivos implementados, el capital en determinados sectores de la economía aumente su participación en el producto en un momento dado y, posteriormente, las ganancias incrementales

obtenidas se inviertan a fin de ampliar la capacidad productiva del país y se distribuyan entre los trabajadores y fracciones menos competitivas del empresariado.

La versión desagregada a nivel sectorial del intercambio entre el capital y el trabajo planteado originalmente por Przeworski (1995), lógicamente, eleva los costos de coordinación, sienta las bases de complejos conflictos distributivos y, por consiguiente, habilita resultados subóptimos en materia de inversión, crecimiento económico y redistribución del ingreso. Sin embargo, pese a estas dificultades adicionales, la desagregación sectorial del contenido del intercambio constituye una actualización del “compromiso de clases” que puede reeditar la dinámica virtuosa descrita previamente en un contexto global que fue socavando las bases estructurales que permitían al Estado asegurar eficazmente un determinado equilibrio económico y social por la movilidad internacional del capital y la volatilidad financiera asociada.

Las coaliciones, siguiendo a Doner y Schneider (2015), son jugadores clave en las negociaciones de acuerdos intertemporales en torno a políticas destinadas a modificar sustancialmente la estructura productiva de un país, las cuales generan serios costos de corto plazo y beneficios que empiezan a surgir en el mediano o largo plazo. En contextos democráticos donde los políticos enfrentan una alta tasa de descuento, las administraciones tienen débiles incentivos para llevar adelante inversiones institucionales de largo plazo. Por lo que las coaliciones, en tanto bases de apoyo de las reformas, sirven para contener a los ejecutivos nacionales en el rumbo reformista inaugurado a lo largo del tiempo. Este efecto positivo de las coaliciones resulta de particular utilidad en el caso argentino donde, según Spiller y Tommasi (2000), la formulación de políticas es el resultado de un juego no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista e intenta maximizar ganancias de corto plazo, provocando políticas públicas inestables, con graves problemas de coordinación intergubernamental y en el interior de un mismo nivel de gobierno y afectadas por baja inversión en capacidades estatales.

Sin embargo, la construcción de coaliciones electorales y de políticas que impulsen la reestructuración de la economía mencionada cuenta con el desafío central de asociar a actores –trabajadores y empresarios– que se encuentran fragmentados en, e incluso enfrentados por, intereses, preferencias y estrategias; una realidad típica de los países de ingreso medio (Doner y Schneider, 2015). El Estado desempeña un papel tan decisivo

como ineludible en la construcción de estas coaliciones electorales y de políticas y, más en general, de la viabilidad del cambio estructural. Puesto en otros términos, el Estado es el organizador y la garantía del “compromiso entre clases”. En síntesis, si el consenso doméstico del cambio estructural señala que la estrategia de desarrollo en la Argentina democrática no puede excluir el componente de inserción del país en la economía global, la economía política, en tanto proceso decisorio y construcción de las bases de apoyo de la reforma, evita que pueda soslayarse la relevancia del Estado Nación.

Rodrik (2004)¹³ y Schneider (2015) encuentran que la coordinación y cooperación entre el Estado y los empresarios en el diseño e implementación de las políticas permitió que naciones en desarrollo aborden en tiempos recientes un curso exitoso, acelerado y sostenible de crecimiento económico. La alianza estrecha entre el Estado y el capital orientado a maximizar las ganancias privadas y su eficiencia social constituyen una condición política del cambio estructural. Estos procesos de coordinación y cooperación requieren, no obstante, un aparato estatal experto caracterizado por una autonomía enraizada que agilice los vínculos con el capital sin sufrir corrupción o la cooptación por parte de grupos corporativos (Evans, 1996). En segundo lugar, la distribución de compensaciones a los actores sociales afectados por las políticas del cambio estructural posibilita construir coaliciones reformistas que incorporen a los potenciales perdedores de la transición, elevando así la probabilidad de volver viable el pretendido sendero de desarrollo (Waterbury, 1992)¹⁴.

Por último, retomando a Wade (1990) y Kohli (2004), el éxito del desarrollo económico en tiempos recientes está más asociado con el tipo de intervención estatal

13) Según Rodrik (2004), el modelo correcto de política industrial consiste en una colaboración estratégica entre el Estado y el capital orientado a descubrir cuáles son los principales obstáculos para reestructurar la economía y qué tipo de políticas pueden removerlos. Por lo tanto, el análisis de la política industrial debe enfocarse en cómo lograr constituir el proceso político colaborativo de manera correcta.

14) A la hora de pensar en los “perdedores” es imprescindible poner atención el tema de la “economía popular”. Desde las reformas de Menem en adelante prácticamente un tercio de la población (sobre)vive por fuera de la economía formal sumergida en gran medida en la pobreza estructural. Dentro de este universo se desarrolla la “economía popular” (Grabois y Pérsico, 2015), entendiendo por esta a las actividades que realiza un sector de la clase trabajadora (trabajadores sin patrón visible) para el que es cada vez más difícil alcanzar el trabajo asalariado. Frente a este complejo y fragmentado universo, las políticas estatales se han focalizado en los programas de ingreso y si bien algunos de ellos han sido importantísimos lo cierto es que sólo reproducen la situación. El cambio requerido consistiría en pasar de una economía de la subsistencia a una economía popular capaz de poner en valor estas actividades con políticas públicas innovadoras que doten de financiamiento, derechos, tecnología y canales de acceso y distribución a los trabajos que millones de argentinos se inventan todos los días.

que con el grado del mismo. Por lo tanto, además de la receta de políticas del cambio estructural, resulta necesario incorporar en el análisis a dimensiones de la implementación como la secuencia -orden en el que se implementan las medidas en cada uno de los sectores y frentes de la economía- y velocidad de las innovaciones. Avanzar en una definición óptima de estas últimas dimensiones de la implementación del cambio estructural permite acotar y atenuar los costos sociales regresivos de corto plazo, así como asegurar la obtención de los dividendos buscados, configurando un Estado que puede adoptar formas más desarrollistas o más liberales en diferentes momentos del tiempo, frentes y sectores de la economía.

5. Conclusión

En Argentina, desde la consolidación del Estado en la segunda mitad del siglo XIX hasta las últimas décadas del XX existieron dos claros y duraderos modos de acumulación. El modelo agroexportador y la industrialización sustitutiva de importaciones exhiben, durante ese extenso período, una estabilidad que les permitió superar los cambios de gobierno e incluso de régimen político, mostrando un acomodamiento consistente con la dinámica de la economía mundial de la época.

A partir de la última dictadura militar y el quiebre de la industrialización sustitutiva, ningún modo de acumulación ha logrado consolidarse. En el marco de una nueva dinámica económica mundial, diferentes ciclos de políticas económicas y regímenes de crecimiento perduraron solamente durante el mandato de una misma administración presidencial. Esta volatilidad está asociada a la incapacidad de las estrategias de desarrollo aplicadas de conciliar los tres elementos que componen el “Trilema político de la economía internacional”: integración global de la economía doméstica, el Estado nación y el orden democrático (Rodrik, 2000).

En el presente trabajo se analizaron las dos estrategias más recientes que fueron relativamente estables y exitosas pero que resultaron, por sus límites endógenos, incapaces de colocar al país en un sendero de desarrollo sostenido. La literatura económica doméstica tiende a coincidir que el sendero de desarrollo sustentable en Argentina exige un cambio estructural que incremente la participación relativa de actividades con mayor inserción en los mercados externos y ubicadas en etapas más

complejas de las cadenas globales de valor. El liderazgo de la inversión, el cual es perfectamente compatible con el crecimiento del consumo, resulta indispensable para movilizar esta transformación.

Pese a ese extendido consenso, existe una insuficiente reflexión acerca de las condiciones políticas del cambio estructural. Más precisamente, no hay respuestas robustas que precisen los rostros de la coalición electoral y de políticas que impulsarán y sostendrán las reformas y las acciones e instituciones estatales que inducirán el equilibrio buscado. Una vez reconocida la necesidad de conciliar la inserción internacional de la economía local y el orden democrático, el tercer componente del trilema planteado por Rodrik, el dominio de la política nacional, requiere ser incorporado en el diseño de una estrategia de desarrollo en pos de la viabilidad política. En este sentido, la capacidad de agencia del Estado Nación requiere ponerse en práctica para construir y mantener las coaliciones que motoricen el cambio estructural a partir de un compromiso que garantice la eficiencia de la inversión de tal modo que permita una restructuración productiva que genere en el mediano plazo un desarrollo sustentable e inclusivo frente a las actuales condiciones del capitalismo global.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2018). De 1916 a la actualidad: gobiernos, modelos de desarrollo, consensos y desafíos. En Abal Medina, J. M. (Comp.), *La democracia argentina en el último siglo* (pp. 8-31). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Akyüz, Y. (2005). *The WTO negotiations on industrial tariffs: what is at stake for developing countries?* Ginebra, Third World Network. Recuperado de <https://www.twn.my/title2/t&d/tnd24.pdf>
- Albrieu, R., Carciofi, R., Cavarozzi, M., Katz, S., Machinea, J. L., Martínez Nogueira, R., Piñeiro, M., Rozemberg, R. y Rozenwurcel, G. (2015). *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Turmalina.
- Amico, F. (2015). *Los salarios reales en el largo plazo: surgimiento de un nuevo piso estructural de las remuneraciones en argentina*. Documento de Trabajo N° 67 – marzo de 2015, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina – CEFIDAR. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/system/files/dt67-version-web.pdf>
- Arceo, E. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. *Cuadernos del Cendes*, 22(60), 25-61.
- Arceo, E. (2009). América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural. En Arceo, E. y Basualdo, E. (Comps.), *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción Internacional y modalidades de acumulación* (pp. 61-118). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Arza, C. (2002). La privatización de los servicios públicos y sus impactos distributivos. En Azpiazu, D. (Ed.), *Privatizaciones y poder económico* (pp. 96-129). Buenos Aires, Argentina: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Azpiazu, D. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires, Argentina: CIEPP/OSDE/Miño y Dávila.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bisang, R. y Pontelli, C. (2009). Agroalimentos: trayectoria reciente y cambios estructurales. En *La argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural* (pp. 127-166). Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Jutta, B., Inklaar, R.; de Jong, H. y van Zanden, J. L. (2018). “Rebasing ‘Maddison’: new income comparisons and the shape of long-run economic development”, Groningen, Groningen Growth and Development Center.
- Boyer, R. (1989). *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Buenos Aires, Argentina: CEILCONICET/CREDAL-CNRS/Hvmanitas.
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Chesnais, F. (2001). Introducción general. En Chesnais, F. (Coord.), *La mundialización financiera, génesis, costos y desafíos*, (pp. 19-43). Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.

- Coatz, D., Grasso, F. y Kosacoff, B. (2015). *La Argentina estructural: Desarrollo industrial: recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Cortés Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Debate. Recuperado de http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4245/1/91_2013.pdf
- Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Dicken, P. (2007). *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. Nueva York, Estados Unidos: The Guilford Press.
- Doner, R. y Schneider, B. (2016). The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 68(4), 608-644.
- Duarte, M. (2002). Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral. En Azpiazu, D. (Ed.), *Privatizaciones y poder económico* (pp. 69-89). Buenos Aires, Argentina: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Fanelli, J. M. (2012). La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos? Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. *Realidad Económica*, 2008, 233, 17-48.
- Fraser, N. (2017). El final del neoliberalismo 'progresista'. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/printpdf/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>.
- Friedman, T. (1999). *The Lexus and the Olive Tree*. New York, Estados Unidos: Picador.
- Foxley, A. y Sosso, F. (2011). Making the transition. From Middle-Income to Advanced Economies. Recuperado de https://carnegieendowment.org/files/making_the_transition.pdf
- Gerchunoff, P. (2015). Treinta años de economía política en democracia. La crítica, la compasión y la empatía en el método de la historia. *Desarrollo Económico*, 53(209/210), 195-222.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2004). Entre la equidad y el crecimiento ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *Ciclo de la Ilusión y el desencanto*. Buenos Aires, Argentina: Crítica.
- Gerchunoff, P. y Kacef, O. (2016). ¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo. *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales*, 57(223), 363-397.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*, LXXXIII(2), 225-272.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Crítica.
- INDEC (2018). Informes Técnicos vol. 2, n° 236. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Tercer trimestre de 2018. Recuperado de

https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim_18.pdf

- INDEC (2018). Informes Técnicos vol. 3, n° 16. Estimador mensual de actividad económica. Noviembre de 2018. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ema_01_19.pdf
- Kohli, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornblihtt, J. y Seiffer, T. (2012). La persistente caída del salario real argentino (1975 a la actualidad). *Revista Institucional*, CIII(1523), 28-36.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Kulfas, M. y Zack, G. (2018). Introducción. La macroeconomía para el desarrollo: reflexiones sobre el caso argentino. En Kulfas, M. y Zack, G. (eds), *Pensar la economía argentina. Por una macroeconomía compatible con el desarrollo* (pp. 9-15). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011)* [en línea], Tesis de posgrado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, en Memoria Académica. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1018/te.1018.pdf>
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2018). La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2005 – 2015. En Basualdo, E. (Ed.), *Endeudar y Fugar* (pp. pp. 73-101). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Belloni, P. y Basualdo, E. (2014). *Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual*. Buenos Aires, Argentina: CIFRA.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Recuperado de <http://ctepargentina.org/documentos/>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Porta, F. (2013). *La estructura económica en la última década*. Seminario de FETIA (Federación de Trabajadores de la Industria de la CTA), Buenos Aires, Argentina.
- Porta, F. (2016). La estructura productiva argentina: problemas vigentes y desafíos pendientes. *Revista Fénix*, 53, 92-97.
- Przeworski, A. (1985). Compromiso de Clases y Estado: Europa Occidental y América Latina. En Lechner, N. (Ed.), *Estado y política en América Latina* (236-270). México: Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2017). Introducción. El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Comp.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (15-34). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Rodrik, D. (2000). How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 177-186.
- Ruggie, J. (1983). *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. New York, Estados Unidos: Columbia University Press.

- Schneider, B. (2015). *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave – Macmillan.
- Schteingart, D. y Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint*, 349, mayo-agosto, 49-88.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40(159) (Oct. - Dec., 2000), 425-464.
- Todesca Bocco, C. (2017). *Los límites al trabajo decente en un contexto global de financiarización. Algunas notas sobre el caso argentino*. Recuperado de <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/TrabajosobreFinanciarizacion.pdf>
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Waterbury, J. (1992). Export-Led Growth and the Center-Right Coalition in Turkey. *Comparative Politics*, 24(127), 127-145.