

Los dos modelos económicos en disputa



Alejandro L. Robba y Juan Santiago Fraschina
(compiladores)

Emmanuel Agis, Andrés Asiain, Alejandro Barrios,
Federico Bernal, Martín Burgos, Federico Cagnani,
Carlos Cañete, José Salvador Cárcamo, Federico Castelli,
Agustín Crivelli, Agustín D'Attellis, Gerardo De Santis,
Alejandro Fiorito, Gonzalo Flores Kemec, Alfredo García,
Adrián González, Mariano Kestelboim,
Mercedes La Gioiosa, Julián La Rocca, Ariel Lieutier,
Rodrigo López, Gustavo Ludmer, Tomás Manzur,
Pablo Mareso, Ernesto Mattos, Florencia Medici,
Demián Panigo, Alejandro Robba, Manuel Rodríguez,
Alejandro Rofman, Horacio Rovelli, Gustavo Smith,
Andrés Tavosnanska, Marta Tiniwicki, Arturo Trinelli,
Alejandro Vanoli, Guillermo Wierzba y Gabriel Wolf



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

prometeo
libros

Alejandro Robba y Juan Santiago Fraschina
(Comps.)

LOS DOS MODELOS ECONÓMICOS EN DISPUTA

 prometeo
libros

 UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

Robba, Alejandro L.

Los dos modelos económicos en disputa / Alejandro L. Robba ; Juan Santiago Fraschina ; Hugo Andrade ; compilación de Alejandro L. Robba ; Juan Santiago Fraschina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-286-7

1. Economía. 2. Macroeconomía. 3. Economía Política Argentina. I. Fraschina, Juan Santiago. II. Andrade, Hugo.

III. Título.

CDD 339.5

Índice

PALABRAS PRELIMINARES

Alejandro Robba y Juan Santiago Fraschina.....	9
--	---

PRESENTACIÓN

Hugo Andrade.....	11
-------------------	----

PROLOGO

Amado Boudou	13
Roberto Feletti.....	15
Juan Manuel Abal Medina	17

ARTICULOS

Proceso de industrialización, sector agrario y políticas de desarrollo

- La industrialización en la des-convertibilidad.

<i>Martín Burgos</i>	23
----------------------------	----

- Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la postconvertibilidad.

<i>Andrés Tavosnanska</i>	41
---------------------------------	----

- Política de promoción productiva en la Argentina: del solapamiento a la coordinación.

<i>Mercedes La Gioiosa y Alejandro Robba</i>	63
--	----

- Reflexiones sobre las transformaciones del subsector agrícola del sector agropecuario. Tierra, soja y rentabilidad 1990-2010.

<i>Ernesto Mattos</i>	71
-----------------------------	----

- Los obstáculos del antidesarrollismo.

<i>Mariano Kestelboim</i>	115
---------------------------------	-----

- El Estado como garante del desarrollo.
Federico Bernal 137

Deuda y soberanía económica

- El proceso de desendeudamiento argentino:
la recuperación de un modelo de crecimiento autónomo.
Alejandro Vanoli 191

- Deuda externa: historia, responsables de la crisis
y recuperación de la soberanía.
Arturo Trinelli 201

- Soberanía e independencia económica recuperadas.
Alejandro Rofman 253

Sector externo

- El comercio exterior, las políticas comerciales y los “vientos de cola”
de fines de los setenta, la década de los noventa y la actualidad.
Alejandro Barrios 267

- El cambio de modelo a través de sus cuentas externas.
Un análisis del balance de pagos de Argentina 1992-2010.
Rodrigo López 285

- Convertibilidad y post convertibilidad: una mirada del comercio
exterior argentino.
Federico Cagnani 311

Sector público y sistema financiero

- El desempeño de la inversión pública.
Julián La Rocca 347

- Sistema financiero en la Convertibilidad y en el modelo productivo actual.
Visiones comparadas.
Alfredo García 357

Mercado de trabajo, pobreza, distribución del ingreso y política social

- Dinámica y rol del mercado de trabajo durante el Plan de Convertibilidad
y el ciclo kirchnerista.
Ariel Lieutier y Gustavo Ludmer 375

- Modelos en disputa. Mercado de trabajo y distribución del ingreso en Argentina (1990-2010).	
<i>Adrián González</i>	409
- Distribución del ingreso regional en la Argentina de la postconvertibilidad.	
<i>Gonzalo Flores Kemec y Tomas Manzur</i>	439
- Excedente, distribución del ingreso y acumulación.	
Trayectoria de la economía argentina (1993-2007).	
<i>Gerardo De Santis y Manuel Rodríguez</i>	449
- Los programas de transferencia condicionadas de ingresos en la convertibilidad y la postconvertibilidad.	
<i>Florencia Medici, Emmanuel Agis, Demian Panigo y Carlos Cañete</i>	465
<i>Integración latinoamericana</i>	
- El proceso de integración regional. Perspectiva histórica y situación actual.	
<i>Agustín D'Attellis y Federico Castelli</i>	515
- El Mercosur como un proceso de integración y desarrollo regional autóctono.	
<i>Gabriel Wolf</i>	543
- El valor político de la integración y apuntes sobre una mirada social regional.	
<i>Gustavo Smith</i>	561
<i>Crisis y políticas anticíclicas</i>	
- Políticas anticíclicas en la Argentina. Un análisis comparativo de su implementación bajo el régimen de convertibilidad y de Tipo de Cambio Industrial Competitivo.	
<i>Andrés Asiain y Agustín Crivelli</i>	579
- La política contracíclica en Argentina en el marco de la crisis global.	
<i>Guillermo Wierzba y Pablo Mareso</i>	611
<i>Modelo económico y teoría económica</i>	
- Convertibilidad y después: un cambio de modelo y de teoría económica.	
<i>Alejandro Fiorito</i>	641

- Convertibilidad y postconvertibilidad.
El renacer de la Argentina y de la heterodoxia.
José Salvador Carcamo y Marta Tiniwicki 653

- El modelo económico vigente y la encrucijada de las elecciones 2011.
Horacio Rovelli 663

Palabras preliminares

El modelo de convertibilidad implementado en 1991 bajo el gobierno del doctor Carlos Menem implicó la profundización del modelo neoliberal de valorización financiera iniciado a mediados de la década del setenta con la dictadura militar de 1976, que implicó la pauperización económica y social de la Argentina.

En efecto, la reducción del gasto público, el programa de privatizaciones, la desregulación de los mercados, la flexibilización laboral y la apertura comercial provocaron la desindustrialización de la economía argentina, el crecimiento de la deuda externa y la fuga de capitales, la concentración económica y la fuerte extranjerización de la economía nacional. Pero por otro lado, aumentó el desempleo, la subocupación, la sobreocupación, la pobreza y la indigencia y se incrementó la concentración del ingreso.

El régimen de convertibilidad se transformó en un modelo económico y social insostenible desde el punto de vista económico, social y político conduciendo a la peor crisis de la historia económica argentina en el 2001, lo cual implicó la salida anticipada del gobierno de Fernando de la Rúa.

Con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia el 25 de mayo de 2003 la Argentina comenzó a transitar un nuevo sendero de desarrollo económico y social. La reindustrialización con inclusión social y equilibrio macroeconómico fueron los pilares del nuevo modelo de desarrollo. La presidencia de la doctora Cristina Fernández de Kirchner a partir del 2007 se tradujo en la continuación y profundización de dicho modelo llevando a cabo medidas clave como la estatización de las AFJP y Aerolíneas Argentinas, la asignación familiar por hijo, una nueva ley previsional que implica dos aumentos jubilatorios por año, entre otras. En este contexto, existen grupos políticos y económicos que pretenden reinstalar el modelo neoliberal que prevaleció en la década del noventa.

El objetivo de este libro es poder diferenciar las características y consecuencias de ambos modelos económicos. Con este fin se invitó a distintos economistas a escribir artículos sobre las distintas temáticas diferenciando entre el modelo de convertibilidad y el nuevo modelo de desarrollo.

El primer subtema es el proceso de industrialización, el sector agrario y las políticas de desarrollo que cuenta con los artículos de Martín Burgos, Andrés Taponanska, Mercedes La Giois - Alejandro Robba, Ernesto Mattos, Mariano Kestelboim y Federico Bernal. La segunda temática es la deuda y la soberanía económica donde se encuentran los artículos de Alejandro Vanoli, Arturo Trinelli, Alejandro Rofman y Ricardo Aronskid.

El tercer tópico es el sector externo en el cual se presentan los trabajos de Alejandro Barrios, Rodrigo López y Federico Cagnani. El siguiente subtema es el sector público

y sistema financiero con los artículos de Julián La Rocca y Alfredo García. El tema de mercado de trabajo, pobreza, distribución del ingreso y política social cuenta con los artículos de Ariel Lieutier - Gustavo Ludmer, Adrián González, Gonzalo Flores Kemec Tomas Manzur, Gerardo De Santis - Manuel Rodríguez y Florencia Medici - Emmanuel Agis - Demian Panigo - Carlos Cañete.

En el tópico de integración latinoamericana escriben Agustín D'Attellis - Federico Castelli, Gabriel Wolf y Gustavo Smith. En el subtema de la crisis y las políticas anti-cíclicas escriben Andrés Asiain - Agustín Crivelli y Guillermo Wierzba - Pablo Mareso. Por último, el tema modelo económico y teoría económica contamos con los trabajos de Alejandro Fiorito y José Salvador Carcamo - Marta Tiniwicki y Horacio Rovelli.

A todos los autores les agradecemos por su colaboración y por la calidad de los escritos. Para nosotros es un honor poder coordinar este libro y que cuente con la participación de una gran cantidad de especialistas con un elevado nivel académico-profesional.

*Alejandro Robba
Juan Santiago Fraschina*

Presentación

La presente obra colectiva procura delinear el nuevo sendero de desarrollo económico y social que transita la Argentina desde el año 2003, caracterizado por la reindustrialización del país con creciente inclusión social y el sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

La propuesta también es una interpelación a décadas de frustración económica y social que ha padecido la Argentina, basadas en la recurrente aplicación de recetas neoliberales, que sistemáticamente condujeron a la economía hacia el endeudamiento, la desindustrialización, el desempleo y la pobreza.

En este sentido, los autores dan cuenta con minuciosidad de las razones que explican el más alto y prolongado período de crecimiento de la economía argentina y que le permiten sortear la crisis financiera internacional de un modo menos traumático que en el pasado, y a la vez, refutar las argumentaciones en torno de las razones providenciales o al “viento de cola” que propiciarían contextos favorables para el desenvolvimiento económico reciente o bien, un futuro incierto o adverso al que debiéramos enfrentar con medidas de ajuste precautorias.

De manera que, en el actual contexto de crisis del paradigma neoliberal y a la luz del camino hasta aquí recorrido, se han consolidando bases, cada vez más firmes, para delinear un modelo de desarrollo que asegure un crecimiento sostenido con inclusión social, abriendo una oportunidad para dar un debate que hasta no hace poco parecía imposible.

No obstante, podríamos afirmar que, mientras desde los ámbitos de decisión política o institucionales se ha cuestionado profundamente a la ortodoxia del pensamiento económico, en los ámbitos académicos persisten aún los paradigmas tradicionales, no solo en la formación de los economistas, sino también, en la generación de nuevos conocimientos que no pretenden interpelar ni interpretar la realidad, sino que, alejados de la esencia política y social de los problemas económicos, apuntan a fundamentar planteos normativos o de decisión bajo supuestos de dudosa pertinencia.

Con esa premisa, el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno procura comprometerse con la construcción de una Argentina industrial, moderna e inclusiva y asumir su rol en un marco de pluralidad y democracia, proponiendo, no solo una nueva perspectiva en la formación de los economistas, que reconozca la diversidad de enfoques teóricos al incorporar las nuevas corrientes heterodoxas y alternativas al pensamiento ortodoxo, sino también, promoviendo la reflexión sobre la realidad económica y la conceptualización de los modelos y las políticas

económicas más apropiados para enfrentar los desafíos del presente, como cabalmente se refleja en la labor de los autores y los profesores de esta casa de altos estudios reunidos para esta obra.

Sin duda, la crisis financiera internacional que hoy atraviesa el mundo ratifica día a día las dificultades que enfrenta el pensamiento económico hegemónico para abordar la realidad y encontrar soluciones concretas para superarla, así como ha ocurrido en el pasado en nuestro país, inmenso laboratorio de múltiples crisis y fracasados experimentos de políticas neoliberales a lo largo de su historia.

Profundos cambios han operado en el clima de las ideas, en la agenda del Estado y en la orientación de la acción gubernamental. Es nuestra convicción que vivimos un singular momento de inflexión en la vida nacional, en el que la formación y la investigación en nuestras universidades debe reencontrarse con la indagación sobre los problemas reales, generando un terreno receptivo y propicio para que pueda germinar, crecer y dar sus frutos el modelo de desarrollo argentino.

Hugo Andrade
Rector Organizador
Universidad Nacional de Moreno

Prólogo

El modelo económico actual en perspectiva histórica

Amado Boudou

El año 2003 representó un punto de inflexión en el vector cronológico de nuestro país, marcado por el inicio de una etapa de crecimiento económico sin precedentes. Tras décadas de avanzar en un modelo de valorización financiera, caracterizado por el endeudamiento, la fuga de capitales, la desindustrialización y un Estado reducido y funcional a intereses privados que llevaron a una devastadora ruptura social, resultaba imperioso comenzar un proceso de reconstrucción, no sólo en la esfera económica sino también en lo social y cultural.

La puesta en marcha de este modelo económico de crecimiento sostenido con inclusión social marcó el rumbo de esta nueva etapa. Para dar comienzo a este excepcional proceso resultaron claves las diferentes interpretaciones de los comportamientos económicos, enfrentando la visión con la que se entendía a la economía en las etapas previas. En ese sentido, una visión de la economía de carácter heterodoxo significó cambiar el eje racionalidad-individualismo-equilibrio, planteado por el pensamiento ortodoxo, hacia el eje instituciones-historia-estructura social. Este cambio en la forma de interpretar la economía, vinculándola fuertemente con la política, en lugar de pretender apartarla de ella, resultó fundamental para los logros posteriores.

Es así que la corriente heterodoxa planteó este pensamiento a través de una serie de políticas públicas con énfasis en educación, salud, seguridad social que han sido los pilares del modelo puesto en marcha, entre las que se destacan: i) la política de ingresos –que llevó a una fuerte inclusión social y una sustancial mejora en la distribución–, ii) un tipo de cambio competitivo, iii) superávit gemelos, iv) política de desendeudamiento, v) acumulación de reservas, vi) reindustrialización, vii) integración regional, viii) fortalecimiento del mercado interno, ix) modificación en el perfil de las exportaciones, x) sustitución de importaciones, xi) política fiscal activa.

La aplicación de estas medidas son la expresión de un Estado presente que se comprometió en adoptar políticas públicas activas, recuperando a la economía como instrumento de la política para llevar adelante un proceso de desarrollo de mediano y largo plazo con el objetivo de mejorar el bienestar de la población.

Una de las decisiones fundamentales para la puesta en marcha del proceso de desarrollo actual fue la cancelación de la deuda soberana con el FMI, llevada adelante por el ex presidente, Néstor Kirchner, hacia fines del año 2005. Con esta medida, la Argentina pudo adoptar soluciones de política económica soberanas y aplicar una serie de medidas que contribuyeron a que el país conquistara importantes tasas de crecimiento, dejando de lado las recetas propuestas por estos organismos multilaterales, de cariz neoclásico, y con sesgo recesivo sistemático.

El exhaustivo repaso que se realiza en el presente libro sobre los principales lineamientos de política económica llevados adelante durante el proceso actual, en contraste con las características de los modelos económicos implementados en etapas previas en nuestro país, resulta muy importante para la comprensión de cada uno de ellos desde una visión pragmática y moderna.

Nos encontramos atravesando un momento histórico, de cambio de paradigmas. Las teorías dominantes comienzan a trastabillar en medio de una de las crisis económicas más profundas de la historia. El modelo económico implementado en la Argentina a partir del año 2003 se encuentra a la vanguardia de una nueva concepción económica, caracterizada por un Estado presente y abocado a recrear un mercado interno fuerte y al sostenimiento de la demanda efectiva, con el objetivo principal de generar empleo y mejorar el bienestar de la población.

La comprensión de los fenómenos analizados resulta fundamental para avanzar en la profundización del modelo vigente, que fuera iniciado por el ex presidente Néstor Kirchner y llevado adelante con fuerte convicción por nuestra presidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

Prólogo

Identidad nacional y desarrollo económico

Roberto Feletti

El desarrollo económico de una nación es un proceso de acumulación de capital social, productivo, de infraestructura e institucional, que da como resultado un pleno desempeño de las capacidades de una población y un territorio.

Recorrer este sendero de acumulación implica que el total de los sectores económicos y el territorio nacional, así como la población, son poseedores de un gran potencial de crecimiento y portadores de las soluciones a los problemas que se presentan en tan complejo proceso.

Con esto en mente y tomando como base el año 2003, cuando comenzó a instaurarse en la Argentina un modelo de crecimiento económico con inclusión social es que se impulsa de manera equilibrada a todas las ramas productivas del país buscando generar las sinergias y las articulaciones necesarias para lograr una expansión armónica de las capacidades productivas y subrayar su correspondiente correlato en la mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

La misma crisis que nos puso cara a cara con la disolución nacional dio paso a ideas y formas de pensar el país, que tomaron carácter institucional, bajo el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner y luego bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

En ese sentido, desde el gobierno nacional se comenzaron a implementar medidas que, a diferencia de aquellas que dieron origen al colapso del país, ponen en el centro de atención la inclusión social, el trabajo, las economías regionales y la producción nacional.

En efecto, la industria nacional ha sido protagonista esencial de este proceso. Rezagada y juzgada obsoleta en décadas pasadas, hoy ocupa el lugar de dinamizador de la actividad económica, no sólo generando más puestos de trabajo sino también diversificándose productivamente y generando un proceso de innovación tecnológica.

Uno de los mejores indicadores de la recuperación de la industria nacional es observar la recuperación, contenido e inserción de las exportaciones. Ser capaces de colocar nuestros productos en un mundo con una demanda alicaída indica una gran competitividad en la producción local.

Cabe señalar que durante el periodo 2003-2011 (comparando primer trimestre contra primer trimestre) las exportaciones argentinas de Manufacturas de Origen Industrial han crecido un 233%, superando ampliamente al desempeño de las exportaciones de productos primarios que lo hicieron en un 186% y superando también el total general, que se expandió un 166%.

Estos guarismos lo que indican es que está en marcha un proceso de industrialización que gracias a la productividad, fruto del esfuerzo del trabajo nacional, la inversión bien orientada y el apoyo del Estado vía los múltiples incentivos a la producción, logra no solo sostenerse dentro del mercado interno sino ganar terreno entre los consumidores del mundo entero.

Poner esta realidad frente a las ideas del pasado, que decían que el país debía ser un proveedor mundial de materias primas y colocaban a la especulación por sobre la producción, habla de dos formas opuestas de vernos a nosotros mismos.

Es ahí, en la formación de la identidad y la noción de lo que somos, que subyace la cuestión del desarrollo, que nace como una idea para prosperar y que necesita de todas y de todos. Es el compromiso que debemos trasladar a los jóvenes y a todos aquellos que contribuyen día a día al la conformación del país.

La idea de desarrollo se fortalece cuando elegimos el trabajo y no la especulación, cuando preferimos un país soberano que entregado a intereses supranacionales, cuando la visión inclusiva está por encima de la segregación y sobre todo cuando consideramos a la producción y el esfuerzo como única riqueza real.

Es necesario que la cuestión de la identidad y la afirmación del modelo económico con inclusión social trascienda las fronteras nacionales, y nos lleve a pensar en una Sudamérica para todos, donde la región se transforme en la plataforma de lanzamiento del bloque sudamericano como potencial competidor y proveedor de otras regiones del mundo, logrando un mejor posicionamiento global.

Es así como hoy en la Argentina es trascendental tener plena claridad acerca de lo que significa el “modelo de desarrollo con inclusión” actual y asumir la gran responsabilidad que nos cabe en este momento histórico.

Prólogo

La economía, un asunto de todos

Juan Manuel Abal Medina

La reificación de la economía en nuestro país en las décadas pasadas constituye una clara expresión del predominio que ejercía por aquel entonces el paradigma neoliberal. En efecto, en los años 80 y 90 los argentinos debimos resignarnos a que las decisiones en materia económica quedaran en manos de un reducido número de “expertos” y “técnicos” que, supuestamente libres de injerencias políticas, se presentaban como los fieles traductores de las necesidades del mercado. Paradoja mayúscula: mientras el pueblo argentino recuperaba la democracia, parecía renunciar a la capacidad soberana de decidir sobre su propio destino.

La política, relegada a un rol pasivo y secundario, era el reino del imposibilismo, ya que las bases del modelo económico se presentaban como un resultado natural e irreversible. Así, pues, cualquier instrumento monetario encontraba un límite insalvable en la rigidez del esquema convertible; el déficit estatal y la pesada deuda externa, por su parte, no dejaban margen sino para la adopción de una política fiscal de ajuste continuo sobre los sectores más postergados de la sociedad; finalmente, los sucesivos gobiernos se mostraban inoperantes e irresolutos, con un Estado que había sido reducido a su mínima expresión y readaptado a los intereses de un grupo minoritario y privilegiado.

En efecto, el neoliberalismo supuso la pérdida de autonomía y soberanía por parte del Estado argentino, que tomaba sus decisiones en base a las recetas importadas de otras latitudes. En tal sentido, las privatizaciones, la desregulación y la apertura económica indiscriminada fueron la ejecución irrestricta del manual surgido del Consenso de Washington, y dejaron como corolario social miseria, exclusión y desigualdad en una magnitud sin precedentes en nuestro país. Como si la historia por fin lograra repetirse, el estallido social de diciembre de 2001, al igual que la crisis económica mundial de 1929, refutó en forma implacable el supuesto equilibrio que según la ortodoxia neoliberal se alcanza a través del libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado.

Desde 2003 y hasta la actualidad, primero bajo la presidencia de Néstor Kirchner y hoy con el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina ha emprendido un camino diferente al de las décadas anteriores, sentando las bases de

un nuevo modelo de crecimiento e inclusión social. El país ha crecido de manera sostenida a tasas inéditas para su propia historia; se han creado 5 millones de puestos de trabajo, no solo mediante el fortalecimiento del mercado interno sino también por un incremento cuantitativo y cualitativo de nuestra capacidad exportadora; y han mejorado todos los indicadores sociales (pobreza, exclusión, desigualdad). Asimismo, la industria ha vuelto a ubicarse como el sector dinamizador de la economía, tras haber sufrido durante la era neoliberal un verdadero desgarramiento de su tejido interno.

Aunque los resultados son elocuentes y difíciles de ignorar, desde distintos sectores (políticos, académicos, organismos internacionales, entre otros) se apuesta a instalar la idea de que la causa última de la prosperidad argentina se fundamenta meramente en una favorable coyuntura internacional. Además de una clara intencionalidad política, la de criticar y desmerecer al gobierno nacional, subyace en este tipo de argumentos el presupuesto neoliberal según el cual la acción estatal no puede tener ningún efecto positivo sobre la marcha de la economía. Esta estrategia discursiva, consistente en asignar las bondades al mercado y cualquier problema o anomalía al Gobierno, devela su carácter ideológico y mistificador cuando es contrastado con la realidad.

La política de desendeudamiento con los organismos internacionales de crédito, el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, la diversificación industrial por medio del fomento a las PyMES y la incorporación de mayor valor agregado a nuestros productos, el énfasis en la educación y salud pública no solo por razones de estricta justicia social sino además como generador de efectos económicos virtuosos, parecen obedecer no a coyunturas favorables del mercado internacional sino más bien a una firme decisión y voluntad política de un gobierno que logró conciliar exitosamente el crecimiento y la inclusión social.

En efecto, en las bases del nuevo modelo de acumulación subyace una concepción según la cual el Estado tiene un rol indelegable como articulador de los equilibrios sociales. Porque el mercado, en su libre devenir, produce efectos nocivos, muy alejados de las promesas abstractas del derrame, de la plena y eficiente asignación de recursos, y la libre armonía social por medio de la búsqueda del mero lucro personal. En tal sentido, la redistribución de la riqueza, la estimulación de la demanda agregada, la diversificación de la economía para frenar la natural tendencia hacia la concentración y la formación de monopolios, constituyen tareas prioritarias que solamente el Estado puede asumir en forma eficaz.

Tal concepción, asimismo, presupone una nueva forma de entender el vínculo entre la política y la economía. Atrás han quedado los tiempos en los que funcionarios no sujetos a lo voluntad popular, como el ministro de Economía o el presidente del Banco Central, poseían atribuciones excepcionales para ejecutar recetas funcionales a los grandes grupos económicos. Hoy, por el contrario, la pericia técnica está puesta al servicio de los intereses populares, que han expresado repetidamente en las urnas su apoyo al actual modelo de inclusión social.

La actual crisis por la que transitan los países europeos no solamente constituye un espejo de nuestro pasado reciente, sino que proyecta en el horizonte los riesgos nunca conjurados si nuestros designios vuelven a quedar en manos del mercado. En el curso de estos ocho años, muchos grupos y sectores históricamente privilegiados han sido afectados y pugnan por el restablecimiento de un Estado ausente dedicado a administrar sus negocios. Por eso, hoy más que nunca es indispensable multiplicar los esfuerzos a fin de lograr el objetivo último de este proyecto iniciado en 2003, que no es otro que el de democratizar el poder social. En tal sentido, aún subsisten resabios del neoliberalismo contra los cuales hay que batallar no solo desde el campo estrictamente económico o político, sino también en el plano cultural e ideológico.

Una iniciativa como la que motiva este libro que con orgullo me toca prologar se orienta claramente en la dirección del reconocimiento de una necesidad latente, la de constituir y difundir un nuevo enfoque en el campo de la teoría económica que contribuya a solidificar las bases estructurales del actual modelo, a partir de su contraposición con lo acaecido en tiempos pasados en nuestro país. Asimismo, materiales como éstos dejan traslucir el carácter eminentemente social de la economía, lejos del encajillamiento a la que fue sometida durante el reinado neoliberal. En tal sentido, la economía persigue en último término el mismo objetivo de toda disciplina científica social, la de comprender la realidad para su transformación. La economía es un asunto de todos, y para todos.

PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN, SECTOR AGRARIO
Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

La industrialización en la des-convertibilidad

Martín Burgos¹

Introducción

Se ha generalizado en la literatura económica el rótulo de “post-convertibilidad” para definir el modelo económico actual, haciendo alusión esencialmente a su ubicación cronológica posterior al modelo de la convertibilidad. Los que señalan que la piedra angular del modelo actual es el tipo de cambio competitivo podrían fijar su fecha de nacimiento el 7 de enero de 2002 –día en que se adoptó la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario efectivizando la devaluación–.

Sin embargo el cambio de un instrumento de política económica no puede ser un árbol que tapa el bosque. Otros analistas preferimos entender un modelo económico como parte de una compleja construcción política. Por eso, el corte temporal respecto del modelo anterior lo ubicaríamos en un instancia política de primer relevancia: la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la república, el 25 de mayo de 2003. De ser así, resulta evidente que “post-convertibilidad” no puede referir de ninguna manera al modelo actual, en tanto y en cuanto abarca cronológicamente un período anterior (enero 2002-mayo 2003).

Además, llamar “post-convertibilidad” al modelo actual pareciera vaciarlo de contenido propio, como si no tuviese características diferenciadas respecto del modelo de convertibilidad. En última instancia, también significaría que son mayores las continuidades del presente modelo respecto del anterior, reduciendo los cambios a algunas herramientas de política económica, como el abandono del tipo de cambio bajo. Desde ese punto de vista, se dejaría de lado toda consideración acerca de las modificaciones producidas en las estructuras económicas y sociales respecto del liberalismo *fin de siècle*.

Si bien cabe reconocer que son varios los rasgos de continuidad del presente modelo comparado con el anterior, ameritaría ponderar los obstáculos que impidieron los cambios necesarios, siendo los más obvios los de índole económica, como las herencias de pasivos. Entre estas, podemos contar la abultada deuda externa, la desindustrialización, la destrucción del mercado de trabajo o el desguace del Estado. Estos

¹ Economista, investigador del Centro Cultural de la Cooperación, Miembro de la Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche, Maestría de Estudios Comparados del Desarrollo en l'EHESS-Paris (Francia). martinburgosz@gmail.com

son regularmente estudiados por los economistas, como una forma de evaluar los cambios efectuados por este modelo, y en qué medidas pudo revertir esos pasivos.

Sin embargo, los obstáculos que impiden una transformación social no son solo de índole económicos sino también institucionales. Estos últimos se fueron convirtiendo en verdaderas “trampas” regulatorias, tejidas por los tecnócratas neoliberales, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, con el objetivo de hacer más dificultoso todo cambio de rumbo económico. Así es como la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central y de la Ley de Entidades Financieras, fundamentales para garantizar niveles de inversiones, de producción y de empleo elevados, requieren una nueva ley. Y sabemos lo que eso cuesta en términos de búsqueda de consenso y negociaciones en el ámbito legislativo. Lo mismo ocurre para las propuestas cuyo objetivo es un cambio de fondo en el sector minero o petrolero, sabiendo que los legisladores de las provincias involucradas en la extracción de esos recursos naturales votarían en contra de tales iniciativas.

Un caso extremo son las medidas impuestas por la dictadura militar, como el caso de la Ley de Entidades Financieras adoptada en 1977, dado que las mismas requieren una nueva ley aunque no fueron votadas por ningún parlamento democrático.

Asimismo, el uso de herramientas de política industrial y comercial por parte del gobierno nacional con el objetivo de lograr un proceso de reindustrialización del país se encuentra limitado por los acuerdos firmados durante los 90. En particular, la OMC –sucesora del GATT en 1995– condiciona las medidas proteccionistas y de subvenciones a la industria nacional. Por otro lado, las nacionalizaciones y los cambios en los regímenes tarifarios de los servicios públicos son obstaculizados por instituciones internacionales como el CIADI.

Proponemos el rótulo de “desconvertibilidad” para dar cuenta del proceso de salida de las instituciones de la convertibilidad, que en muchos aspectos perduran e impiden el pleno desarrollo del modelo de crecimiento con inclusión social.

Contemplando estas limitaciones reales para el cambio, el análisis de las continuidades y las rupturas entre el presente modelo y el de la convertibilidad es un ejercicio necesario, a partir del cual podemos hacer una evaluación del camino recorrido y, seguramente, plantear las modificaciones de políticas públicas a realizar para mejorar ciertos aspectos del modelo.

Es desde esa perspectiva que abordamos el debate existente entre los economistas “industriales” heterodoxos sobre el escenario industrial que se abrió en 2003. Partiendo de la premisa que la industrialización es el motor del desarrollo, la discusión que se libra sobre la evolución de la industria argentina es fundamental para evaluar el sendero que estamos recorriendo desde 2003. En ese sentido la crítica realizada por Azpiazu y Schorr en su obra (Azpiazu y Schorr, 2010a) representa un desafío para todo aquel que quiera demostrar que el cambio que se está dando en varios ámbitos de nuestra sociedad también se da en el sector industrial.

Los principales aspectos de continuidad que resaltan los autores son que, a pesar del crecimiento de la producción nacional, las importaciones también crecen, y lo

hacen a ritmo más elevado desde 2003. Por lo tanto, no se puede hablar de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, concepto fundamental para el desarrollo industrial.

Por otra parte, Azpiazu y Schorr muestran que el crecimiento de las exportaciones industriales, notable durante el período, es producto de la cúpula industrial, mientras que el crecimiento de las importaciones se explica por la estructura fabril heredada, que caracterizan como *“desarticulada y trunca, muy sesgada hacia las primeras etapas de la transformación manufacturera y con marcadas heterogeneidades estructurales y desacoples en los niveles intra e interindustriales”* (Azpiazu y Schorr, 2010b, p.138).

En este estudio nos centraremos en el primer aspecto de la crítica, a saber si existió un proceso de sustitución de importaciones en este modelo, entendiendo que ese proceso es fundamental para poder hablar de un cambio en el sector industrial.

En el primer apartado volveremos sobre la relación entre producción nacional e importaciones, en términos conceptuales y estadísticos. Trataremos de mostrar que existen indicadores contradictorios acerca del proceso de industrialización por sustitución de importaciones desde 2003, que pueden explicarse por las actuales circunstancias de términos de intercambio internacional favorables.

En una segunda parte, analizaremos las tensiones existentes en las importaciones y la producción nacional, haciendo especial hincapié en la evolución de la capacidad instalada para concluir que los cambios ocurridos desde 2003 son más importantes de lo que comúnmente se entiende.

1. El coeficiente de importación, ¿importa?

A. Industrialización y sustitución de importaciones

La noción de industrialización por sustitución de importaciones remite cronológicamente al modelo de desarrollo latinoamericano que empezó en los años 30 y 40 y terminó con las dictaduras militares de los años 70. Los debates de aquel tiempo parecen volver en el centro de la escena luego del paréntesis liberal.

Pero evidentemente el contexto actual es muy distinto del que existía cuando el modelo de sustitución por importaciones nació: el de las guerras mundiales, de la crisis de 1929, y del pasaje de la hegemonía británica a la estadounidense. Precisamente Raúl Prebisch fue el economista que, en 1949, mejor interpretó ese contexto. Su teoría del centro y la periferia trataba de captar el cambio en la escena internacional que representaba el auge de Estados Unidos como país predominante, y que a diferencia de Gran Bretaña no necesitaba importar materias primas. De hecho su desarrollo económico se había constituido sobre la base del proteccionismo, obligado en un primer momento por el bloqueo

británico e incentivado después bajo la influencia de intelectuales como Hamilton. Además de tener un coeficiente de importaciones muy bajo (calculado a 3% de su PBI), Estados Unidos tenía un superávit de balanza de pagos estructural (Prebisch, 1986).

Para los países latinoamericanos, el efecto era una restricción de la nueva divisa (el dólar) que se prolongará a partir de entonces y dará lugar a las realidades del *stop and go* en los años 50 y 60. Ante esa situación, la propuesta de Prebisch fue clara: la industrialización por sustitución de importaciones no solo era saludable, sino necesaria. Saludable, porque en cualquier circunstancia el progreso técnico no era aprovechado por los países periféricos. Necesaria porque la restricción de divisas imponía una urgencia para lograr el objetivo.

Asimismo, la reducción del coeficiente de importaciones, según él, solo era un caso particular del proceso de sustitución de importaciones:

“Hay, pues, que admitir, según ya se ha explicado, la posibilidad de que tenga que reducirse el coeficiente de importaciones, ya sea en conjunto o en dólares, reduciendo o suprimiendo artículos no esenciales, para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital. En todo caso, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones parecería indispensable para proseguir la industrialización” (Prebisch, 1986, p.496, subrayado nuestro).

La prolongación en el tiempo de la restricción externa, que tal vez nunca pudo superarse durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina, tendió de esa manera a confundir el proceso de industrialización por sustitución de importaciones con el indicador del coeficiente de importaciones. Lógicamente, la restricción externa siguió siendo un supuesto de toda discusión de reindustrialización en la Argentina desde la vuelta de la democracia.

Las actuales circunstancias, sin embargo, merecen llamar la atención sobre esos supuestos. Tal como lo mencionamos, gracias a una acumulación de reservas históricas y términos de intercambio favorables (por ahora), en el corto plazo podemos decir que la restricción de divisas se relajó. Esto, por supuesto, no nos permite hablar de un cambio de paradigma o de un fin de la restricción externa, ni concluir que la industrialización ya no es un instrumento del desarrollo. Simplemente la ausencia notoria de restricción externa a corto plazo es un dato a tener en cuenta a la hora de evaluar la evolución de la industria argentina en el período reciente.

Tal como lo mostraremos a continuación, estos indicadores fundamentales son contradictorios respecto de la evolución de la industria argentina desde 2003, y en su comparación con el modelo de convertibilidad.

B. La estructura de las importaciones

Si nos referimos a la estructura de las importaciones en cuanto a su uso, veremos cambios importantes comparando los años 90 respecto del período 2003-2008:

CUADRO N° 1

Estructura de importaciones, en porcentaje

Años	Bienes de capital	Bienes intermedios	Combustibles y lubricantes	Piezas y accesorios	Bienes de consumo	Vehículos
1992	21%	32%	3%	17%	21%	5%
1993	25%	30%	2%	17%	21%	5%
1994	28%	29%	3%	16%	18%	6%
1995	24%	36%	4%	17%	16%	4%
1996	24%	35%	4%	17%	15%	5%
1997	26%	33%	3%	18%	15%	5%
1998	27%	32%	3%	18%	15%	5%
1999	27%	33%	3%	16%	17%	4%
2000	24%	33%	4%	18%	18%	3%
2001	21%	36%	4%	17%	19%	3%
2002	15%	49%	5%	17%	12%	2%
2003	18%	45%	4%	16%	12%	4%
2004	24%	38%	4%	16%	11%	5%
2005	25%	36%	5%	17%	11%	6%
2006	24%	35%	5%	18%	11%	6%
2007	24%	35%	6%	18%	11%	6%
2008	23%	36%	8%	17%	11%	7%
2009	22%	32%	7%	19%	13%	6%
2010	21%	31%	8%	19%	12%	8%
promedio 93-98	26%	33%	3%	17%	16%	5%
promedio 04-10	23%	35%	6%	18%	11%	6%

Fuente: INDEC.

De este cuadro se nota que los dos modelos (de los noventa y el actual) tienen una estructura de importaciones distintas en cuanto a los productos medidos por uso: mientras los bienes de capitales caen de 26 a 23% de las importaciones totales durante los períodos de crecimiento (1993-1998 y 2004-2010²), los bienes para consumo se importaron en una proporción de 16% de las importaciones durante los años 90, y solo 11% durante el período 2004-2010. En tanto, las importaciones de bienes intermedios son más elevadas en el actual modelo (35% contra 33%), así como las importaciones de combustibles (6% contra 3%), quedando sin cambios las piezas y accesorios de bienes de capital (18 y 17%) y los vehículos automotores para pasajeros³ (6 y 5%).

² La comparación de esos períodos nos parece la más adecuada, porque empieza cuando ambos modelos están funcionando con un alto grado de utilización de la capacidad de producción (1993 y 2004 respectivamente) y abarcan un ciclo de crecimiento-recesión-recuperación.

³ Por el régimen del sector automotriz, las importaciones de vehículos automotores no son consideradas en este trabajo, dado que las mismas se compensan con exportaciones. Por esa política industrial diferenciada, ese sector necesita un estudio particular.

CUADRO N° 2

Precios de las importaciones, en índice, con 1993=100

Años	Bienes de capital	Bienes intermedios	Combustibles y lubricantes	Piezas y acces.	Bienes de consumo	TOTAL
1993	100	100	100	100	100	100
1994	100	103	93	102	102	102
1995	101	117	78	106	107	107
1996	97	113	99	104	108	106
1997	94	109	98	102	108	103
1998	92	101	73	99	107	98
1999	87	91	95	95	99	92
2000	84	92	153	93	96	92
2001	83	87	138	92	94	90
2002	88	83	120	95	83	87
2003	82	86	136	90	87	87
2004	83	98	177	91	93	94
2005	80	108	230	91	96	97
2006	78	116	276	93	98	100
2007	79	133	289	99	99	107
2008	79	173	461	99	104	118
2009	71	136	288	95	103	104
2010	71	152	360	98	107	110
promedio 93-98	97	107	90	102	105	103
promedio 04-10	77	131	297	95	100	104

Fuente: INDEC.

El Cuadro N° 2 nos permite apreciar que la caída de los bienes de capital en la participación puede ser explicada en parte por una caída pronunciada en sus precios internacionales. Esa reducción de precios es menor para los bienes de consumo, y no permite explicar la fuerte caída de su participación en el total. En tanto, vemos que el aumento en la participación de los combustibles podría ser explicado por el aumento de sus precios internacionales, lo mismo que para los bienes intermedios pero en menor medida.

Este cambio en la composición de las importaciones es un fuerte indicio del cambio hacia una menor demanda de bienes de consumo, constituyendo un importante indicador de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

C. El coeficiente de importaciones

Mas allá de la confusión existente entre la sustitución de importaciones como proceso y el coeficiente de importaciones como indicador, resulta de especial interés su análisis. Se considera el coeficiente de importaciones al indicador que mide el valor de las importaciones sobre el total de las ventas al mercado interno, medido como valor bruto de producción o consumo aparente nacional.

En ese sentido los datos aportados muestran en primer lugar un fuerte crecimiento del coeficiente de importaciones, que pasa de un promedio de casi 18% entre 1993 y 1998 a un promedio de 26% entre 2004 y 2008. En segundo lugar vemos que ese indicador se retracta en períodos de crisis (1995 y 2002), y luego vuelve a crecer con más intensidad.

CUADRO N° 3

Coeficiente de importaciones, en porcentaje

Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coeficiente de Importaciones	14,4	17,1	16,5	17,9	20,3	21,2	20,3	20,5	18,5	12	20,1	23,2	24,8	25,9	27,3	30,1

Fuente: Azpiazu y Schorr (2010b).

De esa manera, si bien tiene la ventaja de ser un indicador sencillo, el coeficiente de importaciones se encuentra sujeto a varios problemas, entre los cuales la influencia que pueda tener la variación del consumo aparente nacional. Por eso, durante la crisis que siguió a la devaluación de 2002, los cálculos de sustitución de importaciones aparente daban cifras asombrosas que respondían a una situación excepcional. Así, una estudio del CEP estimaba la sustitución de importaciones en 40% para el primer semestre 2002⁴ (CEP, 2003).

Esto demuestra la influencia del ciclo económico sobre este indicador, donde la sustitución de importaciones puede aparecer como un fenómeno de respuesta coyuntural ante el impacto de una fuerte crisis económica.

⁴ Para esos fines, el CEP utilizó dos metodologías: con la diferencia entre variación del PBI y la variación de las importaciones, la sustitución de importaciones se estimaba en 37,5%. Una metodología alternativa consistía en estimar las importaciones "teóricas" que deberían haberse registrado en ausencia de sustitución de importaciones y compararlas con las que efectivamente se realizaron, siendo la brecha entre ambos datos la magnitud de la sustitución de importaciones. De esta forma, el cálculo de la sustitución de importaciones para el primer semestre del año 2002 era de 40%, muy cercano al resultado de la primera metodología.

Durante un período de crecimiento, tampoco el coeficiente de importaciones constituye la panacea y puede ocultar la esencia del fenómeno de sustitución de importaciones, debido a varias limitaciones: 1) puede haber aumento de la producción local, y en consecuencia sustitución de importaciones, aun en casos en que no disminuya el coeficiente de importación, 2) el indicador puede estar viciado por la aparición de nuevos productos en el mercado internacional y su similitud con un producto fabricado localmente, 3) la merma de importaciones puede deberse a una sanción comercial y 4) la sustitución real es menor a la aparente porque esta implica muchas veces importaciones derivadas de insumos (Baumann y Paiva Franco, 2006).

En consecuencia, si bien las importaciones crecieron más rápidamente que la producción durante el período investigado, eso no nos permite concluir en una ausencia de sustitución de importaciones dado la estructura de importaciones desfavorables a los bienes de consumo en un contexto de abundancia de divisas.

Para completar el análisis, el cambio en la composición de las importaciones debe ser analizado en función de la producción local, para saber si esto redundó en mayores inversiones y una ampliación de la capacidad de producción.

2. Evolución de la industria

A. Ampliación de la capacidad de producción

El crecimiento de la industria nacional entre 2003-2010 es destacable en la historia argentina por su durabilidad, pero también por su velocidad. Sin embargo ese crecimiento no podría haberse sostenido sin las importantes inversiones realizadas durante el período.

En el gráfico N° 1 podemos apreciar que el grado de utilización de la capacidad de producción fue creciendo hasta llegar a 73% en 2005, nivel en el que queda estable hasta 2010, mientras la producción industrial siguió creciendo. La explicación a este fenómeno reside en la ampliación de la capacidad de producción.

La ampliación de la capacidad de producción se estimó a nivel agregado en torno de 6%-7% entre 2005 y 2007, y se redujo a 3%-4% en los años 2008-2010. Como lo vemos, 2010 es el año de mayor utilización de la capacidad de producción local (78%), lo cual augura un nuevo proceso de inversiones y ampliación de la capacidad de producción luego de la recuperación post-recesión.