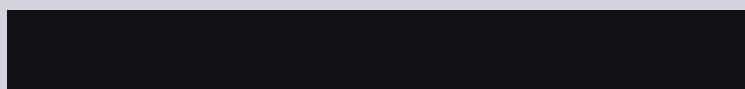
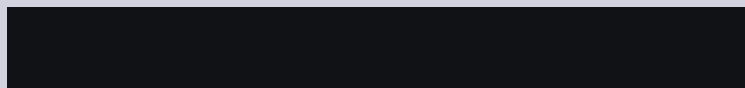


Pensar el desarrollo para la Argentina contemporánea

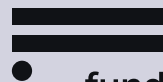
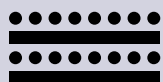


La discusión sobre
el desarrollo en la
Argentina

Desarrollo
productivo

Recursos
naturales

Tomás Bril Mascarenhas
Carlos Freytes
Juan O'Farrell
Gabriel Palazzo



fundar

Agosto 2020

La discusión sobre el desarrollo en la Argentina



Cómo crecer y transformar la economía para
construir un país más igualitario

Tomás Bril Mascarenhas
Carlos Freytes
Juan O'Farrell
Gabriel Palazzo¹

¹ Agradecemos la muy valiosa asistencia de investigación de María Belén Dias Lourenco y de María Victoria Gobet.

Indice

Pensar el desarrollo para la Argentina contemporánea

- 5 La discusión sobre el desarrollo en la Argentina
- 9 El estado de la discusión
- 15 La cuestión coalicional en la Argentina
- 18 La política económica en el S.XXI y sus implicancias para una agenda de desarrollo en la Argentina
 - Las gestiones del Frente para la Victoria (2003-2015)
 - El gobierno de Cambiemos (2015-2019)
- 24 Una estrategia posible para la Argentina: el desarrollo exportador dinámico con inclusión social

Resumen Ejecutivo

La trayectoria económica de la Argentina se caracteriza por una marcada volatilidad y, a partir de la década del setenta del siglo XX, un desempeño económico decepcionante. La alternancia de períodos de crecimiento y contracción está puntuada por crisis recurrentes, que suelen venir asociadas con una caída del salario real y un aumento de la desigualdad. Esta trayectoria errática ha tenido un impacto sobre los niveles de bienestar de la población argentina. En las últimas décadas, nuestro país ha perdido posiciones relativas respecto a los países desarrollados y a los de desarrollo reciente, ha mostrado un peor desempeño que las economías medianas y grandes de la región, y ha convergido al nivel de ingresos per cápita de países respecto de los cuales medio siglo atrás se encontraba en una situación ventajosa.

En la base de esta trayectoria oscilante se encuentran las persistentes contradicciones de la economía política del país. La reflexión desde esta perspectiva descubrió hace tiempo que la “naturaleza” cíclica de la Argentina durante la mayor parte del siglo XX tiene su raíz en la puja entre coaliciones de actores con intereses y preferencias contrapuestos en torno a los precios relativos de los bienes agropecuarios. A cada una de estas coaliciones corresponden visiones distintas y conflictivas sobre la estrategia “correcta” para desarrollarse. Por un lado, la visión del desarrollo hacia adentro o mercado-internista, centrada en la expansión de la demanda doméstica y en la protección a los productores locales, cuyos objetivos de transformación productiva con inclusión social típicamente enfrentan fuertes restricciones en el frente externo. Por otro lado, la visión estática del desarrollo hacia afuera, que propone que el país debe basar su estrategia productiva en sectores intensivos en recursos naturales y sus derivados, priorizando las ventajas comparativas ya dadas y sin que el Estado intervenga en ese proceso, lo que en la práctica compromete el propio objetivo del desarrollo. Estos programas económicos contrapuestos comparten sin embargo un atributo común: están caracterizados por formas alternativas de miopía intertemporal, en las que las urgencias del presente comprometen los objetivos de largo plazo, y que eventualmente desembocan en las crisis recurrentes.

Salir de la trampa de la inestabilidad y las crisis cíclicas requiere hacer algo nuevo para no repetir los tropiezos del pasado. Es necesaria una estrategia de desarrollo hacia afuera dinámica, que atienda los equilibrios sociales y políticos necesarios para garantizar la estabilidad de las metas en el tiempo, y a la vez promueva políticas de desarrollo productivo orientadas a generar ventajas competitivas dinámicas en sectores intensivos en conocimiento y cercanos a la frontera productiva y tecnológica global. Este objetivo plantea un desafío que es más político que económico: sin estabilizar una amplia base social de apoyo, articulada en torno a compromisos de mediano y largo plazo, será muy difícil lograr el salto desarrollista necesario para garantizar la prosperidad común con equidad en la Argentina contemporánea.

La discusión sobre el desarrollo en la Argentina

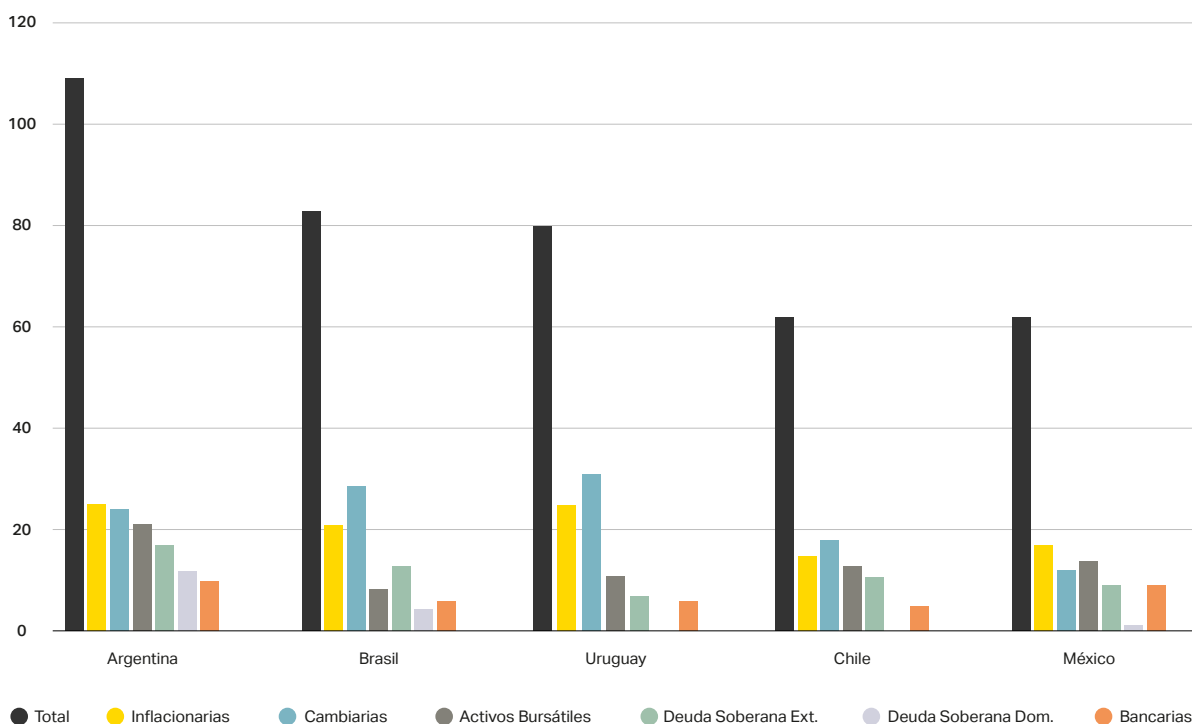
La trayectoria económica de la Argentina se caracteriza por una marcada volatilidad y, a partir de la década del setenta del siglo XX, un desempeño económico decepcionante. Desde la posguerra el país sufrió, en promedio, una recesión cada tres años, lo que muestra la ausencia de un rumbo sostenible². Esta inestabilidad, lejos de ser un hecho del pasado, continúa en el presente. Entre 2000 y 2016, la Argentina tuvo la tasa de crecimiento más volátil de la región, sólo superada por Venezuela. El país se ubicó en el puesto número 22 de un total de 169 países en el ranking de volatilidad, mientras que Venezuela ocupó el puesto número 12. Los siguientes países de la región en ese ranking fueron Uruguay y Brasil, ubicados en los lejanos puestos 41 y 47, respectivamente³.

Esta volatilidad no es una abstracción estadística: tiene impacto sobre los niveles de bienestar de la población argentina. Es el reflejo de eventos de crisis –como las devaluaciones o las aceleraciones inflacionarias– que suelen venir asociados con una caída en el salario real y un incremento de la desigualdad. Una comparación con otros países permite dimensionar la magnitud de la inestabilidad de la Argentina. Para este ejercicio nos basamos en un importante relevamiento global⁴, y tomamos como referencia países que se caracterizan por (a) pertenecer a la región latinoamericana, (b) estar ubicados, al igual que la Argentina, en la trampa de ingresos medios, (c) haber atravesado experiencias de desarrollo reciente, o (d) tratarse de países desarrollados.

La comparación muestra que entre 1970 y 2010 la Argentina experimentó la mayor cantidad de eventos de crisis entre los 70 países incluidos en este estudio. Dentro de las economías grandes y medianas de la región, nuestro país lidera el ranking de número de crisis experimentadas (Gráfico 1).

Cantidad y tipo de crisis en Argentina y países seleccionados de la región (1970-2010)

Gráfico 1



Fuente: FUNDAR a partir de datos de Reinhart y Rogoff (2014).

² Brest-López, García-Díaz y Rapetti (2019).

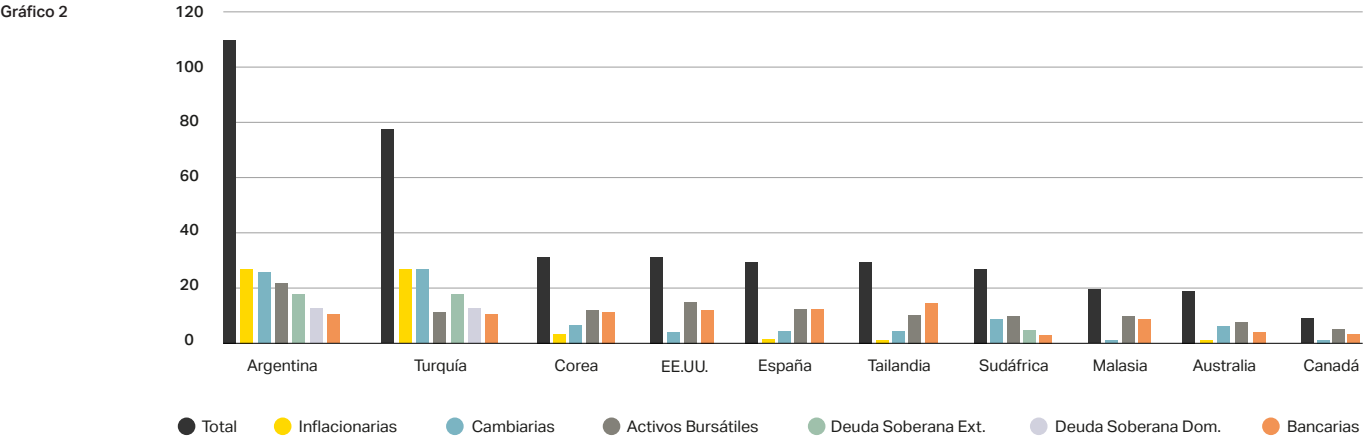
³ Como indicador de volatilidad utilizamos el desvío estándar del crecimiento anual del PIB per cápita en USD de 2011 entre los años 2000 y 2016, en base a datos de Maddison Project Database (2018).

⁴ Reinhart y Rogoff (2014).

La discusión sobre el desarrollo en la Argentina

Los países fuera de la región que se encuentran en la trampa de ingresos medios (Tailandia, Malasia y Turquía) tampoco superan a la Argentina en cantidad de eventos (Gráfico 2). Considerando ambos conjuntos de países, solo Brasil, Turquía y Uruguay se le acercan en número total, pero ninguno la supera. Por el contrario, los países desarrollados (como Australia, Canadá y Estados Unidos) y aquellos que iniciaron y lograron su salto al desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX (como Corea del Sur y España) sufrieron la menor cantidad de eventos de crisis dentro del grupo de países seleccionados (Gráfico 2).⁵

Cantidad y tipo de crisis en Argentina y países seleccionados (1970-2010)



Fuente: FUNDAR a partir de datos de Reinhart y Rogoff (2014).

Cantidad de crisis en Argentina por categoría

Tabla 1

	Cambiarias	Inflacionarias	Activos Bursátiles	Deuda soberana doméstica	Deuda soberana externa	Bancarias
1970	8	9	6	0	0	0
1980	12	10	7	2	8	4
1990	3	3	4	1	4	3
2000	1	3	4	9	5	3

Fuente: FUNDAR a partir de datos de Reinhart y Rogoff (2014). Nota: Datos hasta 2010 inclusive.

Esta inestabilidad se traduce en un desempeño errático del nivel de ingresos del país, y es a la vez su espejo. Salvo durante períodos relativamente cortos, desde 1970 la Argentina se ha alejado del nivel de ingresos de países comparables. Los siguientes gráficos (3 a 6) ilustran este fenómeno, mostrando la razón del PIB per cápita de la Argentina respecto del de distintos países seleccionados (en dólares constantes de 2011). Un valor inferior a 1 indica que el PIB per cápita argentino es menor que el del país ubicado en el denominador. Si la línea graficada muestra una pendiente negativa, el PIB per cápita argentino crece menos que el de los países incluidos en la comparación. Si la pendiente es positiva, significa que la Argentina gana en posición relativa respecto al país con el que se está comparando.

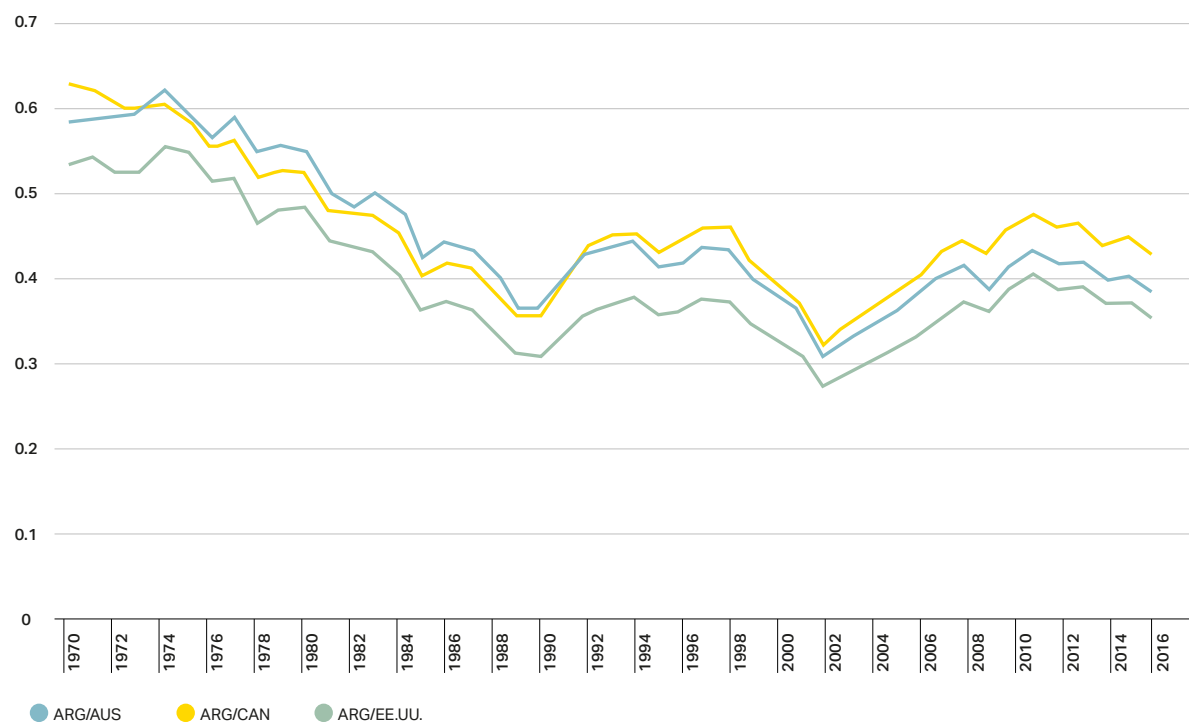
Los cuatro gráficos muestran que, en general, en el período considerado la Argentina ha tenido peor desempeño que los países desarrollados (Gráfico 3: Australia, Canadá y Estados Unidos), los países

5 Estos eventos estuvieron a su vez asociados a hechos puntuales, tales como la crisis del petróleo en la década del setenta, la crisis de las puntocom en la década de 2000 o la crisis financiera sub-prime de 2008.

de desarrollo tardío (Gráfico 4: España, Israel y Corea del Sur), los países latinoamericanos (Gráfico 5: Chile, Brasil y México, y un promedio de seis países de América Latina), y países en la trampa de los ingresos medios (Gráfico 6: Tailandia, Sudáfrica, Turquía y Malasia)⁶.

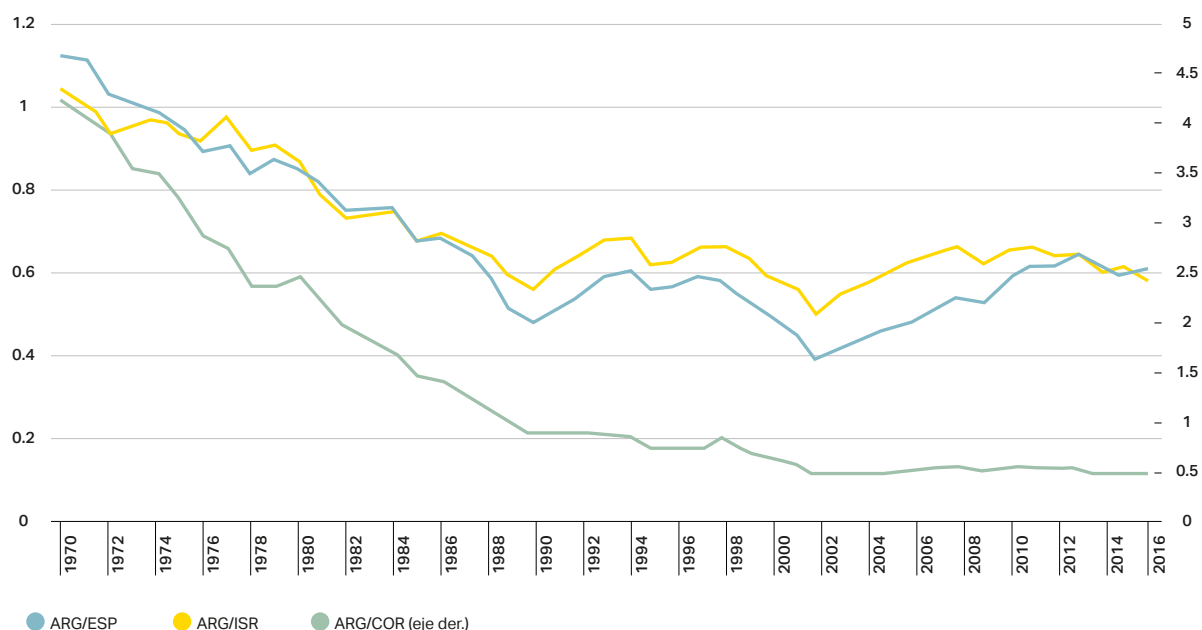
PIB per cápita de Argentina relativo a países seleccionados: Australia, Canadá y Estados Unidos

Gráfico 3



PIB per cápita de Argentina relativo a países de desarrollo tardío seleccionados: España, Israel y Corea del Sur

Gráfico 4

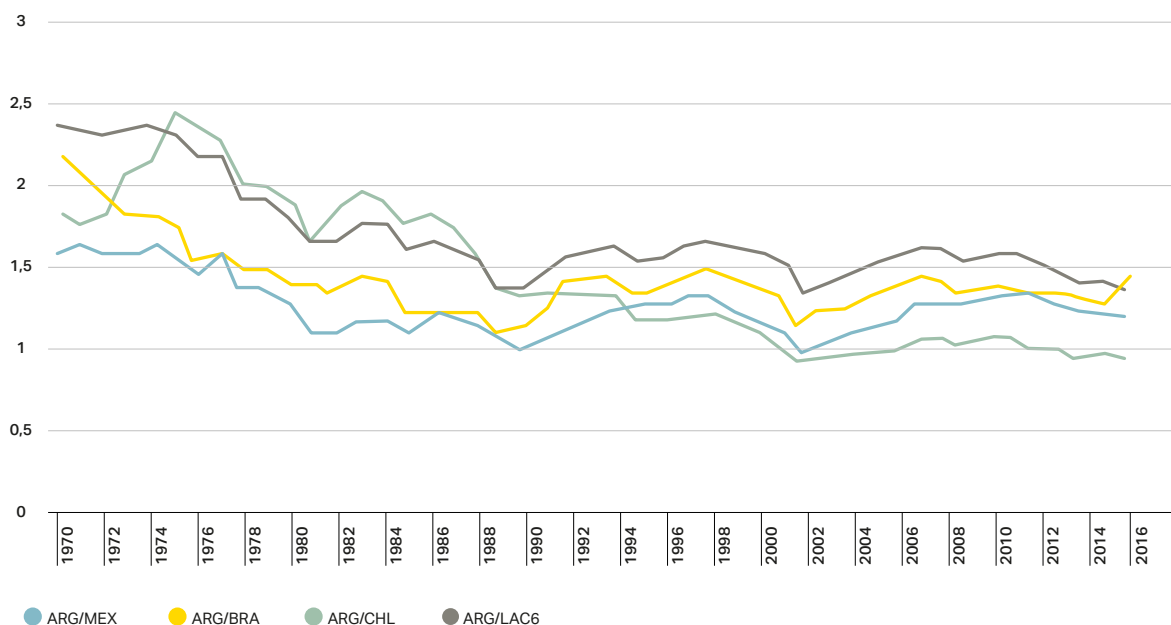


⁶ Los ejes de los gráficos no guardan simetría dada la diferencia en los procesos de crecimiento.

Como muestra el Gráfico 3, mientras en 1970 el PIB per cápita argentino representaba entre un 50 y 60 % del de Estados Unidos, Australia o Canadá, en 2016 se encontraba en el 40 %, sin tendencia a achicar la brecha en el largo plazo. Solo en dos períodos el país acortó distancias: entre 1991 y 1998 y entre 2003 y 2011. El Gráfico 4, que compara la Argentina con países de desarrollo tardío, deja en claro la promesa incumplida que caracteriza nuestra historia económica reciente. En 1970 la Argentina tenía un PIB per cápita levemente superior a los de Israel y España. Cuarenta y siete años después, el PIB argentino era un 40% menor que el de esos países. La comparación con Corea del Sur (en el Gráfico 4, escala en el eje derecho) es todavía más impactante: en 1970, el PIB per cápita argentino era cuatro veces más alto que el coreano; hacia 2016 había pasado a equivaler apenas a 50%.

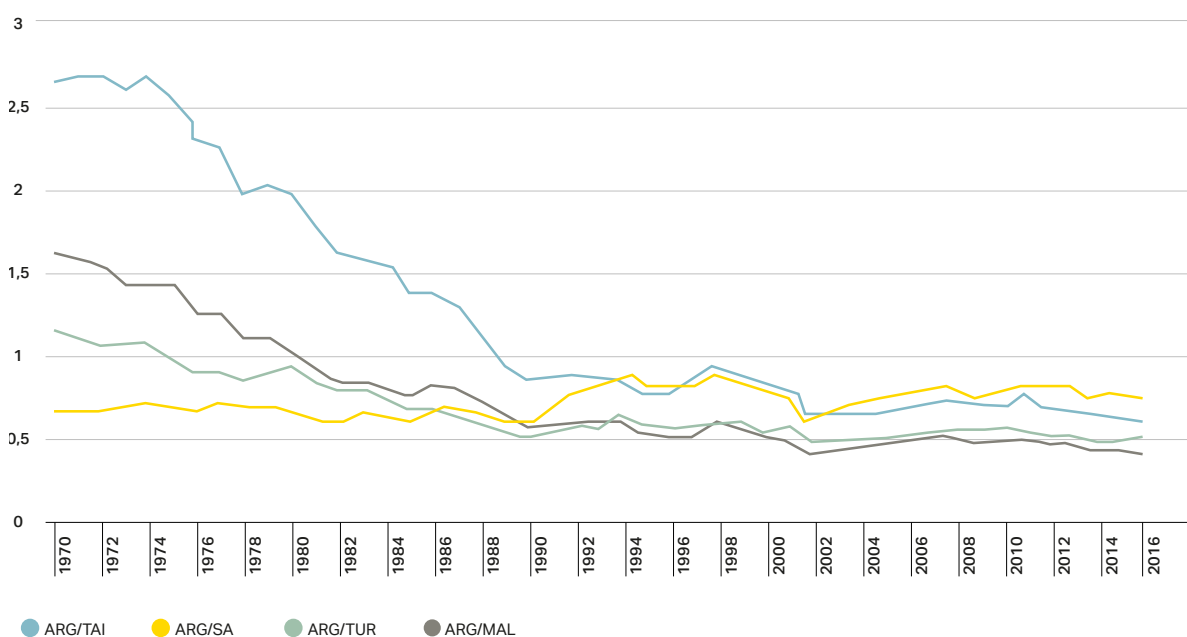
PIB per cápita de Argentina relativo a países de la región seleccionados

Gráfico 5



PIB per cápita de Argentina relativo a países en la trampa de los ingresos medios seleccionados

Gráfico 6



Como hemos señalado, y muestra el Gráfico 5, la Argentina tuvo durante los últimos cuarenta y siete años peor desempeño que sus vecinos. Otra conclusión que aparece con claridad es que nuestro país converge en la trampa de los ingresos medios, al mostrar desde 1990 un desempeño muy similar y un nivel de PIB per cápita asombrosamente parecido al del resto de los países incluidos en esta categoría. Respecto a este último grupo, pareciera que, una vez alcanzado un determinado nivel de ingresos, es difícil continuar el proceso de desarrollo y por lo tanto llegar a equiparar el alto nivel de ingresos que alcanzaron los países que se desarrollaron de manera temprana. Este es el caso de Turquía y Malasia en los años noventa, mientras que Tailandia parece haber ingresado a la trampa a principios de la década de 2000.

El estado de la discusión

El debate sobre la estrategia de desarrollo para la Argentina pendula desde que las guerras mundiales en el siglo XX pusieron un drástico freno al crecimiento generado durante el modelo agroexportador (1880-1930). Ese patrón de especialización económica encontró entonces un escollo –quizá prematuro, quizá inevitable–, al tiempo que el creciente mercado doméstico y, posteriormente, la imposibilidad de acceder a productos importados industriales impulsaron un proceso de industrialización autóctono. Sin ánimo de realizar aquí una revisión exhaustiva de la historia económica argentina, queda claro que desde la posguerra se perpetuó la falta de consenso sobre el camino a seguir y sobre las políticas públicas necesarias para lograr un progreso en el bienestar general de la población que fuera inclusivo y sostenible en el tiempo. Es posible realizar distintos cortes transversales para identificar posiciones y esclarecer el debate sobre las visiones del desarrollo económico que desde entonces han estado en pugna. En lo que sigue distinguiremos primero entre las visiones que categorizamos como *desarrollo hacia adentro* y *desarrollo hacia afuera* para luego identificar diferencias clave dentro de esta última perspectiva.

Desarrollo hacia adentro

La visión que llamamos de *desarrollo hacia adentro* o “mercado-internista”⁷ sostiene que es necesario proteger la producción nacional de la competencia extranjera, mientras se impulsa un aumento de la demanda doméstica a través de salarios altos y una política fiscal expansiva. Esta combinación permitiría el desarrollo de sectores industriales locales, lo cual modificaría a su vez el patrón de especialización estático de la economía argentina y favorecería un cambio estructural hacia las manufacturas. Esta perspectiva, que animó las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), pone el foco en los beneficios asociados a los procesos de innovación implícitos en el sector manufacturero, mientras se atiende el problema recurrente de la escasez de divisas cuando se acelera el crecimiento.

Ninguna de las teorías contemporáneas que analizamos en el Documento de Trabajo N° 1 propondría esta estrategia ya que, pese a sus diferencias, todas coinciden en que el comercio y la especialización traen beneficios, sin por ello negar que la integración comercial también tiene costos. Aun así, si se comparan las tasas de crecimiento de algunas economías durante la ISI con aquellas obtenidas luego de su desmantelamiento, no es tan claro que el abandono de esa estrategia haya traído consigo mejor performance económica⁸. Sí es claro, sin embargo, que las experiencias de desarrollo tardío que llevaron a algunos países a los niveles de ingreso de los países desarrollados no se apoyaron en el mercado interno y su foco, en cambio, estuvo en ganar participación en mercados en el exterior.

⁷ Brest-López, García-Díaz y Rapetti (2019) definen tres visiones: “mercado-internista”, desarrollo en base a recursos naturales y desarrollo diversificado. En nuestra perspectiva, la primera visión se distingue de las otras dos en cuanto al enfoque sobre la relación con el resto del mundo. De esta forma, según el corte transversal que proponemos aquí, las dos últimas se ubican dentro de la visión de desarrollo hacia afuera.

⁸ Rodrik (2005), Ocampo y Ross (2011), Ocampo (2015).

Una protección permanente puede promover el surgimiento de sectores domésticos, pero no asegurar que estos sean eficientes y dinámicos.

La perspectiva del desarrollo hacia adentro que aquí describimos presenta al menos tres problemas cuando se la aplica al caso argentino. Primero, dado que la Argentina tiene una economía relativamente pequeña, la escala que permite el mercado interno es probablemente insuficiente para el desarrollo de todos los sectores con un nivel de productividad que permita –luego del proceso de aprendizaje– competir de igual a igual con el resto del mundo. La pérdida de eficiencia se profundiza, asimismo, si cada insumo intermedio debe producirse localmente, dada esa escala pequeña con respecto a la de los países con mayor integración al comercio mundial. Segundo, la alta protección asegura rentas domésticas y evita que la competencia con productores externos impulse mejoras en la eficiencia de la producción nacional. En definitiva, una protección permanente puede promover el surgimiento de sectores domésticos, pero no asegurar que estos sean eficientes y dinámicos. Precios locales más altos y una menor cantidad de bienes y de peor calidad generan, por último, un perjuicio para los consumidores argentinos. Tercero, el desarrollo hacia adentro no resuelve la restricción externa, cuestión que abordaremos luego con mayor detalle en este documento.

Desarrollo hacia afuera

En contraposición, están quienes ponen el foco en la integración productiva con el mundo. Esta visión asigna mayor importancia a las ganancias de especialización y de escala que permite el comercio mundial. Las exportaciones cumplen en esta perspectiva un rol clave, ya que la demanda potencial de los productos argentinos transables provendría del mundo entero. Esto evitaría problemas de falta de escala para la producción doméstica. A la vez, una política comercial de mayor apertura permitiría el acceso a insumos de calidad, lo que favorecería la competitividad de los bienes finales producidos en la Argentina. La competencia se daría a escala global, con dos efectos contrapuestos: por un lado, evitaría la supervivencia de cualquier sector o firma que no convergiera rápidamente a la frontera productiva internacional; por otro, dificultaría el desarrollo de sectores que potencialmente podrían competir en el mercado internacional, ya que estos no gozarían de un período de protección o subsidio temporal que les permitiera recorrer la curva de aprendizaje.

La perspectiva del desarrollo hacia afuera no es monolítica. Es posible realizar dentro de ella otro corte transversal que muestra dos variantes: la estática y la dinámica. La principal diferencia reside en si se postula (o no) que el tipo de estructura productiva afecta la tasa de crecimiento de largo plazo.

Desarrollo hacia afuera “estático”

La visión estática tiene su fundamento más próximo en las teorías estándar del crecimiento económico, al tiempo que comparte elementos con la corriente institucionalista. Esta variante considera que, para lograr el desarrollo de la Argentina hacia afuera, es necesario y suficiente mantener una macroeconomía estable, una política fiscal prudente y abrir la economía. La apertura comercial permitiría las ventajas de especialización en actividades en las que el país es eficiente por su dotación de recursos actuales. El foco productivo, entonces, se encuentra en actividades en las que las ventajas comparativas ya existen. En esta visión hay resistencia al desarrollo de nuevos sectores, especialmente de aquellos que se encuentran lejos de la estructura productiva actual: el patrón de especialización se toma como dado y virtualmente inmodificable, al tiempo que es considerado neutral para la tasa de crecimiento potencial de la economía. Por ejemplo, un país rico en recursos naturales debe especializarse en exportar ese tipo de productos y sus derivados. Estrategias como la perseguida por Corea del Sur, que en apenas algunas décadas pasó de ser una economía con predominio de la actividad agrícola y un perfil exportador basado en bienes primarios a competir con éxito en mercados de bienes manufacturados con alto contenido tecnológico, como electrónicos y automóviles (Documento de Trabajo N° 1), no encontrarían apoyo dentro de esta corriente.

Desde esta perspectiva, las recomendaciones de política se centran en asegurar el funcionamiento de instituciones que permitan un buen desempeño democrático y estabilidad monetaria y macroeconómica. El rol del Estado en el desarrollo productivo debe ser mínimo. En caso de existir, la atención estatal debe dirigirse a explorar desarrollos o fomentar innovaciones dentro de sectores vinculados con los recursos naturales, que tienen ventajas comparativas estáticas.

Una política posible dentro de este repertorio procuraría aumentar el valor exportado mediante estrategias de diferenciación de productos, es decir, añadir un valor intangible al producto que mejore su calidad, le otorgue prestaciones diferentes a las de otros productos del mercado o desarrolle la reputación de una marca o denominación de origen que el potencial comprador pueda valorar. Se trata, en otras palabras, de transformar un bien homogéneo y estandarizado en uno que se diferencie del resto de los bienes similares⁹. Esto abre la posibilidad de ganar poder de mercado y de aumentar el precio final del producto, lo que traería beneficios para el país en términos de salarios y empleo, así como incorporación de tecnología y capital humano¹⁰. Chile y Nueva Zelanda son dos casos exitosos en el proceso de diferenciación de bienes primarios.

La Argentina, por su parte, se encuentra lejos de este tipo de perfil exportador: 70% de sus exportaciones se basa en recursos naturales, pero con poco procesamiento o bajo grado de diferenciación¹¹. Asimismo, los eslabonamientos hacia atrás de la cadena de valor –por ejemplo, en el desarrollo de insumos y maquinaria para la producción de los bienes que se exportan– y adelante –hacia actividades de procesamiento y agregación de valor– son también escasos. En este sentido nuestro país difiere de la experiencia de países como Australia, Canadá y Noruega, entre otros, que han utilizado los recursos naturales como plataforma para el desarrollo de maquinarias o insumos intermedios que luego comercializan en el mundo¹², todo lo cual les permitió lograr una mejora sustancial en la calidad de su integración al comercio mundial.

Contrariamente a lo que suele asumirse, la Argentina cuenta con un nivel de riqueza natural per cápita marcadamente inferior al de los países que lograron saltar al desarrollo a partir de la comercialización de recursos naturales.

Contrariamente a lo que suele asumirse, la Argentina cuenta con un nivel de riqueza natural per cápita marcadamente inferior al de los países que lograron saltar al desarrollo a partir de la comercialización de recursos naturales. Según estimaciones del Banco Mundial, el país se encontraba en el puesto 57 del ranking de 158 países según su capital natural per cápita en el año 2014. Por otra parte, descansar en este patrón de especialización supone la exposición a una mayor volatilidad como consecuencia de los ciclos de precios de los *commodities*.

Desarrollo hacia afuera “dinámico”

La estrategia de desarrollo dinámico hacia afuera comparte el diagnóstico de que es necesario que la Argentina se integre al mundo y aproveche las ventajas de especialización que se abren con la inserción comercial. También enfatiza la importancia de mantener una política macroeconómica estable y sostenible en el tiempo. Sin embargo, postula que es necesario aumentar la capacidad productiva en actividades sofisticadas e innovadoras que gocen de mayor potencial de crecimiento de la

⁹ Un ejemplo concreto sería un vino de mesa para el consumo cotidiano en comparación con un vino de mayor refinamiento. En este último, tanto la reputación de la bodega como los procesos asociados a la producción son valorados por los clientes. En el primero, en cambio, el producto genera poca fidelidad del comprador y la competencia se da esencialmente por el costo del vino.

¹⁰ Brambilla y Porto (2018).

¹¹ Brambilla y Porto (2018).

¹² López y Pascuini (2018).

productividad y demanda en el largo plazo¹³. Aquí la estructura productiva no es neutral para la tasa de crecimiento potencial de la economía.

En este sentido, esta corriente puede asociarse fundamentalmente a las teorías modernas del macro-desarrollo que presentamos en el Documento de Trabajo N°1. El consenso actual dentro de esta perspectiva no es priorizar el desarrollo productivo de un sector económico en particular, sino poner el foco en características deseables que debería tener cualquier actividad productiva, más allá de si pertenece al sector de agronegocios, de servicios o de manufacturas. La clave es entonces priorizar intervenciones en aquellos sectores con potencial de ser competitivos y que involucren procesos de adopción de tecnología, innovación y dinamismo que permitan, a su vez, incrementar la productividad agregada de la economía. En otras palabras, esta corriente postula que no es necesario que la competitividad esté presente hoy, sino que es suficiente que esté latente, susceptible de ser alcanzada luego de un proceso de aprendizaje. Este proceso, no obstante, requerirá atender fallas de mercado, diseñar estrategias de coordinación y eventualmente otorgar subsidios o proteger una actividad. No obstante, estas intervenciones de política pública se conciben como temporales y supeditadas a la exigencia de que los beneficiarios generen resultados en materia de exportaciones y eficiencia.

Algunos ejemplos ilustran el tipo de actividades que desde esta perspectiva sería deseable promover. En el sector agropecuario, en el que hay actividades innovadoras intensivas en conocimiento y tecnología, se destaca, por ejemplo, la posibilidad de encarar una agenda de desarrollo de la bioeconomía¹⁴. En el sector servicios, aquellos basados en conocimiento (SBC) suponen una gran oportunidad debido a su capacidad innovadora, al tipo de capital humano que emplean y a su dinamismo internacional. Los SBC tienen la característica deseable de absorber, generar y difundir conocimiento para el conjunto de la economía y, gracias a las TIC, son exportables. En las manufacturas, por su parte, el impulso de sectores sofisticados que no dependan de una protección permanente es fundamental para un desarrollo sostenible generador de empleo. Puede ser auspiciosa, por ejemplo, la especialización en determinados segmentos de equipamiento médico, automotores, autopartes, productos químicos, perfumería y farmacéuticos o en actividades de alta tecnología como la producción de satélites, que han tenido en la Argentina un interesante desempeño en tiempos recientes¹⁵. Sin embargo, mientras se desarrollan nuevas actividades, ciertos sectores manufactureros poco competitivos deberán avanzar hacia la reconversión, proceso que cobra aún mayor relevancia por su impacto en el empleo¹⁶.

Similitudes y diferencias entre las tres visiones: diagnósticos y horizontes macroeconómicos

Las tres perspectivas –*desarrollo hacia adentro y desarrollo hacia afuera* en sus variantes estática y dinámica– no sólo difieren en términos de sus agendas de desarrollo productivo, sino también en la causa a la que atribuyen la dificultad de alcanzar equilibrios en la economía argentina y en los horizontes macroeconómicos que podrían derivarse de estos diagnósticos.

La principal preocupación de las tres visiones es el estancamiento y las repetidas crisis que, como ya describimos, afectan al desempeño económico del país desde hace más de medio siglo. Estas recesiones están típicamente asociadas a crisis de balanza de pagos y de deuda pública (fiscales), dos fenómenos que, en general, vienen de la mano. Sin embargo, las perspectivas que aquí presentamos

¹³ En este sentido, comparte con la visión mercado-internista que descansar en ventajas comparativas estáticas tiene sus inconvenientes.

¹⁴ López y Pascuini (2018). Esta visión recoge las recomendaciones de la visión estática respecto de impulsar la diferenciación de bienes homogéneos donde el país ya encuentra ventajas comparativas, como también actividades aguas arriba y debajo de dichas actividades.

¹⁵ López y Pascuini (2018) proponen una forma alternativa de clasificar las actividades a partir de un análisis realizado por la Secretaría de Transformación Productiva en 2016. Se distinguen cinco tipos de sectores: competitivos (aceites vegetales, cereales, carnes, lácteos); nichos competitivos (SBC, equipamiento médico, perfumería, entre otros); latentes (automóviles, autopartes, farmacéuticos, maquinaria agrícola, plaguicidas), y sensibles (textiles, confecciones, calzado, muebles, entre otros).

¹⁶ La estrategia de desarrollo dinámico hacia afuera coincide, en síntesis, con el “modelo de desarrollo diversificado” de Brest-López, García-Díaz y Rapetti (2019) y con la propuesta de Schteingart y Coatz (2015) de potenciar los recursos naturales y diversificar la matriz industrial, así como con las trayectorias y políticas que recomiendan López y Pascuini (2018) y Kulfas (2019).

disienten en la importancia relativa que otorgan a cada una como causantes de los problemas económicos del largo plazo en la Argentina.

La visión del desarrollo hacia adentro afirma que el principal problema de la economía argentina es la falta de divisas, que suele ocurrir cuando se acelera el crecimiento económico. Es un hecho estilizado que, en el país, por cada punto de crecimiento de la economía la demanda de importaciones sube entre 2,5 y 3 puntos. Asimismo, la demanda de exportaciones argentinas suele crecer a una menor tasa que la necesaria para resultar compatible con el crecimiento de las importaciones. Dada esta dependencia de la economía respecto de insumos intermedios y bienes de capital importados, la conclusión lógica a la que llega la visión mercado-internista es que es necesario sustituir estos bienes por producción doméstica y, de ese modo, ahorrar divisas. Con ese objetivo es necesario propiciar el nacimiento de "industrias infantes" y protegerlas de las importaciones de bienes. Dado que su producción requiere escala, esta estrategia propone políticas impulsoras de la demanda interna –salarios altos, políticas fiscal y monetaria expansivas– para asegurar un nivel que favorezca la inversión en tales actividades. Si bien este conjunto de políticas tendría un peso fiscal importante, este aspecto queda relegado en el análisis y las recomendaciones de la visión mercado-internista. Para financiar en el mercado doméstico el creciente déficit fiscal y contener las presiones cambiarias, esta perspectiva tiende a proponer e implementar estrictos controles de capitales. Esto se hace con la visión de que la sustitución de importaciones en algún momento dará sus frutos y, de ese modo, bajaría la elasticidad-ingreso de estas importaciones hasta niveles compatibles con el sostenimiento de un equilibrio de balance de pagos.

Si bien dentro de esta corriente hay matices y debates respecto de los grados de protección y sobre el tipo de sectores que se considera deseable desarrollar, el principal problema de esta perspectiva queda irresuelto si su eje casi exclusivo es el mercado interno. Hay, asimismo, cierta subestimación del hecho de que impulsar la demanda vía política fiscal o vía salarios por encima de la productividad media de la economía aumenta la demanda de importaciones, lo cual retroalimenta el problema de la escasez de divisas. En esta visión la solución pasaría por más protección y más controles de capitales, con la expectativa de que una cada vez mayor cantidad de sectores atravesen la curva de aprendizaje y se vuelvan competitivos. Parece improbable, sin embargo, que una economía pequeña como la argentina llegue a tener un mercado interno con la escala suficiente para alcanzar ese objetivo en la producción de tal multiplicidad de bienes.

En cambio, como anticipamos, las dos perspectivas del desarrollo hacia afuera ponen el acento en las ventajas de la especialización. Ambas diagnostican que la Argentina es una economía cerrada y que, por lo tanto, para aumentar la competitividad exportadora del país es necesario permitir –en vez de obstaculizar– el acceso a insumos importados. Sin embargo, las dos variantes de esta perspectiva difieren respecto de las razones macro que estarían detrás de las recurrentes crisis. Mientras la visión del desarrollo dinámico comparte ciertos aspectos de diagnóstico con la visión mercado-internista, la visión estática suele tener un diagnóstico en las antípodas.

La perspectiva del desarrollo hacia afuera en su versión estática tiende a desestimar la existencia de un problema estructural en el comercio exterior argentino. Los problemas radican, sostiene, en la propia protección impuesta por la política que desincentiva a las exportaciones. Es sabido, no obstante, que la apertura causa problemas de transición en la relocalización de sectores y para eso se proponen estrategias de protección a los trabajadores que pierden el empleo. Sin embargo, ante la evidencia internacional sobre la magnitud de estos problemas y sobre las dificultades que encontraron las soluciones intentadas en otros países, esta perspectiva parece subestimar los efectos que trae la apertura comercial y el desafío de atenderlos. Con respecto a las crisis externas, la visión estática encuentra sus causas en la adopción de políticas fiscales y monetarias imprudentes. Diagnostica, entonces, exceso de gasto y recomienda que este se restrinja todo lo que sea necesario para asegurar una trayectoria sostenible. Desde esta perspectiva, un recorte del gasto público tendría dos efectos. Por un lado, reducir la absorción interna. Por otro, disminuir el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, mantener ese déficit no genera alarma en esta visión ya que, se postula, si la política fiscal es prudente

el financiamiento externo fluirá sin mayores complicaciones. En definitiva, se asume que existe una relación causal que conduce del gasto público a los problemas externos. Así, se desestima que pueda haber un problema en la estructura productiva que, incluso con una política fiscal “prudente”, genere tensiones externas que lleven en última instancia a crisis de balance de pagos.

En contraste, la visión dinámica se encuentra cerca de la visión mercado-internista cuando destaca la importancia de la restricción externa en la explicación de las crisis recurrentes de la Argentina. Sin embargo, es ecléctica tanto en la identificación de sus causas como en las propuestas de solución. En primer lugar, esta perspectiva afirma que, *ceteris paribus* la política fiscal, la diferencia de elasticidad-ingreso de las importaciones respecto a las exportaciones generará presiones en la balanza de pagos susceptibles de desembocar en crisis cambiarias. En lugar de proteger sectores y de utilizar con preeminencia la palanca del mercado interno como motor del desarrollo, la visión del desarrollo dinámico hacia afuera propone impulsar sectores exportadores.

A pesar de que resulte posible apalancarse en el mercado interno para lograr competitividad internacional, si se pierde de vista que el objetivo es lograr competir internacionalmente existe una alta probabilidad de que la industria local dependa de forma permanente de la protección. Cuando esto ocurre, políticas que en su origen eran una herramienta para la transformación productiva devienen un mecanismo de asignación de rentas. Asimismo, es improbable que un país llegue a ser eficiente en la producción de todos los bienes que se consumen internamente. Por ende, elegir las batallas a dar y ser estratégicos en los sectores a impulsar parece una prioridad mayor si la inserción internacional es parte del horizonte que se aspira a alcanzar.

La perspectiva del desarrollo dinámico hacia afuera, por otra parte, atiende la cuestión de la insuficiencia de los recursos naturales de la Argentina para dar el salto de bienestar necesario hasta alcanzar a los países desarrollados.

La perspectiva del desarrollo dinámico hacia afuera, por otra parte, atiende la cuestión de la insuficiencia de los recursos naturales de la Argentina para dar el salto de bienestar necesario hasta alcanzar a los países desarrollados. Una política estándar de crecimiento económico no fue suficiente cuando se intentó en el pasado para dar ese salto, ni lo será en el futuro. Como anticipamos, el nivel de riqueza natural per cápita de la Argentina no alcanza para financiar la importación de bienes que demandaría el aparato productivo y la sociedad. Por ello, la inserción internacional es clave. Pero la integración al mundo que esta visión propone advierte sobre el impacto social que tendría la pérdida de sectores mano de obra intensivos y de baja competitividad si estos no fueran reemplazados por oportunidades en nuevos sectores con transiciones laborales factibles. En este sentido, esta variante de la perspectiva del desarrollo hacia afuera tolera la existencia de “distorsiones” de mayor nivel de intensidad –tales como el subsidio estatal a trabajadores y empresas de sectores poco competitivos en pos de contener el desempleo– como un elemento inevitable mientras dure la progresiva transición hacia nuevos sectores competitivos.

Por último, esta perspectiva reconoce la importancia de sostener políticas fiscales y monetarias prudentes. Dada la estructura productiva, los desbalances fiscales y monetarios traen problemas de sobreendeudamiento que terminan en crisis fiscales. Esto es particularmente cierto en países que –por su carácter emergente, su ubicación geopolítica, los legados históricos u otros factores– carecen de un mercado financiero en moneda doméstica lo suficientemente profundo como para no depender del endeudamiento externo.

Las políticas fiscales y monetarias y los repetidos problemas de balance de pagos de la Argentina están relacionados. En este sentido, Pablo Gerchunoff y Martín Rapetti han argumentado que en nuestro país, detrás de las políticas económicas adoptadas por gobiernos de diversa orientación político-partidaria, hay demandas sociales de bienestar material –demandas justas, por cierto– que chocan

con las capacidades productivas y exportadoras de la economía¹⁷. Esta tensión entre unas y otras hace que durante épocas de bonanza las expansiones fiscales y los aumentos salariales sean superiores a los que la estructura productiva estática permite, lo que incrementa los desequilibrios, que eventualmente terminan en un ajuste provocado por una crisis cambiaria y fiscal. Salir de este patrón cíclico –que abordaremos en el próximo apartado– requiere ajustar las demandas sociales y la política fiscal a aquello que permite la estructura productiva o bien impulsar un cambio profundo de esa estructura. Ante esta regularidad empírica observable en la Argentina, la perspectiva del desarrollo dinámico hacia afuera, en línea con la corriente del macrodesarrollo que relevamos en el Documento de Trabajo N° 1, considera que es clave atender las múltiples fallas de mercado existentes en nuestro país, promover actividades innovadoras en nuevos sectores y las ganancias de aprendizaje que pueden aumentar la oferta exportadora en el corto, mediano y largo plazo.

La cuestión coalicional en la Argentina

La inestabilidad económica cíclica que convierte a la Argentina en un caso extremo se explica, en última instancia, por la irresolución de lo que en este trabajo llamamos la “cuestión coalicional”, que debe atenderse con especial énfasis si se quiere pensar una agenda del desarrollo para la Argentina del siglo XXI. ¿Qué entramado de actores colectivos puede dar dirección y sustentabilidad política, social y económica al esfuerzo necesario para la transformación productiva y el salto desarrollista que permita el avance de la prosperidad y la equidad en democracia?

La experiencia comparada indica que los casos históricos de saltos al desarrollo se apoyaron sobre una base coalicional, desde aquella entre grandes terratenientes e industria pesada en la industrialización de Alemania durante el siglo XIX –conocida como la “alianza del acero y el centeno”– hasta distintos arreglos corporativistas en Japón y otros países asiáticos y el corporativismo societal de los países escandinavos durante el siglo XX. Estos arreglos son determinantes en la medida en que facilitan acuerdos de mediano y largo plazo para avanzar en agendas de innovación y productividad, basados en la aceptación de ciertos costos compartidos en el corto plazo para alcanzar mayor prosperidad futura¹⁸.

Sin embargo, no todos los entramados coalicionales que impulsaron acelerados avances en la prosperidad económica en los siglos XIX y XX favorecieron la igualdad social ni se forjaron bajo regímenes políticos democráticos. El desafío desarrollista contemporáneo, entonces, es particularmente complejo en países como la Argentina dado que debe preservar equilibrios sociales y políticos: no sólo transformar la estructura productiva en pos de la prosperidad nacional sino también, al hacerlo, profundizar la democracia y reducir la desigualdad. Esto es, ser social y políticamente incluyentes.

De cara a este desafío, la Argentina tiene una gran ventaja y una importante desventaja respecto de otros países comparables en la trampa del ingreso medio. La ventaja es que un segmento relevante de su clase trabajadora intermedia sus intereses a través de sindicatos sólidamente organizados, lo que contrasta con la atomización de las relaciones laborales y la debilidad sindical en la enorme mayoría de países comparables¹⁹. Sindicatos fuertes implica agregación de preferencias: un actor colectivo

17 Gerchunoff y Rapetti (2016).

18 Doner y Schneider (2016: 12).

19 En la economía neoclásica la fortaleza de los sindicatos sería considerada una desventaja. Sin embargo, la experiencia de los países de la región que dismantelaron sus sindicatos –Chile es el caso prototípico– sugiere que esta estrategia puede generar crecimiento económico pero encuentra enormes dificultades para coordinar agendas de desarrollo. El enfoque de Hall y Soskice en el libro *Variedades de capitalismo* (2001), y los múltiples estudios que ese libro motivó, mostraron analítica y empíricamente que lo que allí se denomina economías coordinadas de mercado, esto es, apoyadas sobre sindicatos y cámaras empresariales fuertes, tienen mayor capacidad para conciliar crecimiento económico e innovación con equidad social que las economías liberales de mercado, en las que los sindicatos son en extremo débiles. Consideramos que en el contexto de gran recesión global pospandemia las modalidades de coordinación alternativas al puro mercado –para las que la fortaleza sindical es condición *sine qua non*– se convertirán en un activo incluso más valioso para los países que ya disponen de esa organización y en un hándicap que dificultará arribar a soluciones concertadas para compartir los costos de la crisis y repensar el futuro en los países que carecen de ellas.

institucionalizado puede sentarse a la mesa para discutir agendas desarrollistas en nombre de los trabajadores formales. Es condición necesaria, no suficiente, para pensar el entramado coalicional²⁰. Una desventaja relevante de la Argentina es que hay un histórico y complejo nudo entre lo que el país exporta y los alimentos que consume su población, lo cual, como argumentaremos a continuación, dificulta la construcción y el sostenimiento de una coalición amplia y policlasista en pos del desarrollo.

La economía política descubrió hace tiempo que la “naturaleza” cíclica de la Argentina durante la mayor parte del siglo XX tenía su raíz en las pendulares coaliciones de actores que daban sustento a programas económicos diametralmente diferentes.

La economía política descubrió hace tiempo que la “naturaleza” cíclica de la Argentina durante la mayor parte del siglo XX tenía su raíz en las pendulares coaliciones de actores que daban sustento a programas económicos diametralmente diferentes²¹. En “Estado y alianzas en la Argentina”, Guillermo O'Donnell describió la lógica coalicional que, a su juicio, explicaba desde al menos la década del cuarenta la inestabilidad política en nuestro país y, específicamente para nuestro interés aquí, la inusual volatilidad de las políticas económicas²². En ese artículo, O'Donnell se apoyaba en los estudios de los economistas sobre el llamado “*stop and go*” para mostrar que aquella dinámica de inestabilidad recurrente tenía un costado eminentemente político. Durante el siglo XX las exportaciones de la Argentina se concentraban en los dos productos más importantes en la dieta de su clase trabajadora –trigo y carne vacuna–, lo que establecía una conexión directa entre la política comercial y la distribución del ingreso. En el país, por lo tanto, las políticas económicas que fomentaban las exportaciones tenían un impacto negativo casi inmediato sobre los sectores populares comparativamente muy bien organizados. En sentido contrario, las políticas económicas que constreñían al sector agropecuario exportador tenían un impacto positivo sobre el salario real urbano.

En la Argentina que analizaba O'Donnell, la economía política de las coaliciones generaba ciclos muy inestables. Una alianza policlasista “defensiva” –protagonizada por los sectores populares (trabajadores políticamente organizados de sectores medios y bajos) y el empresariado nacional “débil” (esto es, hoy diríamos, las firmas de menor tamaño relativo, menor intensidad de capital y lejos de la frontera tecnológica internacional)– promovía la restricción de las exportaciones agropecuarias y programas de industrialización por sustitución de importaciones. Esta combinación de políticas pronto motivaba una crisis de balanza de pagos. Esto daba lugar, a su vez, a la cristalización y el empoderamiento de otra alianza, cuyos protagonistas eran las élites rurales y el gran empresariado internacionalizado, que empujaba políticas favorables a las exportaciones agropecuarias y programas de ajuste del Estado con caída del salario real. Esas políticas tendían a generar estanflación, sentando las bases para el resurgimiento de la alianza defensiva. El ciclo, así, comenzaba una vez más.

Al concluir la presidencia de Néstor Kirchner en 2007 cierta evidencia parecía indicar que la Argentina había superado aquellos bruscos ciclos de política económica que habían marcado el siglo anterior²³. El crecimiento de la productividad del sector rural y la reconversión de la producción hacia la

²⁰ Naturalmente, la presencia de un empresariado sólidamente organizado sería también una ventaja. La Argentina, sin embargo, se destaca en perspectiva regional comparada por la fragmentación organizativa e institucional de su clase empresarial (Schneider 2004).

²¹ Esta parte del texto se construye sobre y revisa el argumento de Bril Mascarenhas (2018). Nuestra entrada a la reflexión sobre la dificultad de establecer bases estables de apoyo para una agenda de desarrollo en la Argentina es eminentemente política, en la medida en que pone el foco sobre los actores colectivos, las relaciones de poder entre ellos y se pregunta en torno de qué políticas públicas se coaligan o entran en conflicto. Otras entradas, desde la economía, ponen el foco en los individuos más que en los actores colectivos que agregan –y, diríamos nosotros, reconfiguran– sus preferencias. Consideramos que son abordajes complementarios a un mismo enigma. Gerchunoff y Rapetti (2016), por ejemplo, sostienen que la Argentina es un país atípico debido a la presencia de un conflicto distributivo estructural que surge de la inconsistencia entre las aspiraciones de bienestar material arraigadas en su sociedad y las posibilidades productivas de su economía. Esta tensión está detrás de la caída recurrente del país en situaciones de déficit de cuenta corriente y de la volatilidad del tipo de cambio real.

²² O'Donnell (1977).

²³ Tal fue el argumento de Richardson (2009).

exportación de soja –procesos que se consolidaron durante la década del noventa– habían generado un cambio significativo en el factor estructural que estaba detrás de los ciclos: la Argentina había dejado de exportar los mismos productos que consumía su población, lo que parecía haber desatado así, al fin, el nudo entre la política comercial y la distribución del ingreso que describía O'Donnell. El escenario de la primera administración kirchnerista parecía haber habilitado la construcción de una política económica que lucía capaz de ser sustentable en el tiempo, apoyada sobre bases coalicionales sólidas. En aquellos años surgió una inusual combinación de factores que incluía el alto crecimiento de exportaciones con bajo riesgo de licuar el poder adquisitivo de los sectores urbanos y, asociado a lo anterior, un superávit fiscal que permitía al gobierno adoptar políticas redistributivas con impacto positivo sobre el salario real.

Durante los primeros años del siglo XXI hubo en nuestro país un instrumento clave en la estabilización de la volatilidad de coaliciones y de política económica: el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo. Mediante esta política cambiaria se alivió el gran dilema coalicional del siglo XX y se salió, así, de los típicos juegos de suma cero que este dilema originaba. En la Argentina de principios del siglo XXI, los protagonistas de la alianza defensiva resultaron ganadores. Los sectores populares sindicalizados se beneficiaron con aumentos salariales por encima de los niveles de inflación y productividad, al tiempo que una capa importante del empresariado ganó con el florecimiento del mercado interno, asociado al crecimiento del salario real y a la protección que ofrecía de hecho el tipo de cambio competitivo. Incluso creció un segmento empresarial exportador, fuera del sector primario, que en ese contexto tuvo capacidad para competir en los mercados internacionales. Los actores agroexportadores, por su parte, aunque no adoptaron una estrategia cooperativa, al menos no optaron por el conflicto. Este comportamiento probablemente no se explique por el precio internacional de la soja –cuyo salto se produjo después de la primera administración kirchnerista–, sino por el hecho de que el kirchnerismo temprano ofreció al sector agroexportador aquello que las alianzas gobernantes defensivas del siglo anterior le habían negado: un tipo de cambio real alto.

Durante la última década –en un contexto internacional marcado por la gran recesión iniciada en 2008 y la declinación posterior de los precios de los bienes primarios–, los drásticos cambios de política económica volvieron a ocurrir.

Sin embargo, la coalición del período 2003-2007 mostró ser efímera. Durante la última década –en un contexto internacional marcado por la gran recesión iniciada en 2008 y la declinación posterior de los precios de los bienes primarios–, los drásticos cambios de política económica volvieron a ocurrir. En los últimos gobiernos kirchneristas resurgió en nuestro país una política de coaliciones más semejante a la que caracterizó a buena parte del siglo XX: los sectores populares y las fracciones del empresariado más lejanas a la frontera tecnológica internacional y con mayor orientación hacia el mercado interno quedaron incluidos gracias al crecimiento del salario real y a las crecientes protecciones a la industria doméstica, mientras los sectores agroexportadores –desde los cuales se extraen recursos que facilitan la redistribución– quedaron excluidos, debido principalmente al atraso cambiario y al crecimiento de los impuestos a las exportaciones.

En términos coalicionales, asimismo, la última fase del kirchnerismo debilitó de manera significativa sus lazos con buena parte del empresariado, afectado por el fin del ciclo de tipo de cambio competitivo, el aumento de sus costos y, en ciertas industrias no tradicionales, por la relativa ausencia de protección. También se debilitaron los vínculos del gobierno con segmentos importantes de la clase trabajadora sindicalizada, perjudicada por la dificultad de sostener, en un contexto de mayor inflación, el ritmo de crecimiento del salario real. Así, durante el kirchnerismo tardío volvió a postergarse la convergencia de actores socioeconómicos con preferencias en conflicto en torno de una agenda de desarrollo con visión de largo plazo y sostenible en el tiempo.



Las oscilaciones en la política de coaliciones continuaron con la alternancia partidaria en el período 2015-2019. La alianza Cambiemos fue un intento inédito en nuestro país en términos coalicionales. Por un lado, como era esperable, su sustento principal fueron los actores que durante el siglo XX habían estado en las antípodas de la alianza defensiva: el sector agroexportador, el sector financiero y las empresas multinacionales. Por otro lado, Cambiemos se propuso cortejar vía compensaciones a los trabajadores informales, cuya incidencia en el mercado de trabajo había crecido de manera significativa en el último cuarto de siglo. Allí parece residir la gran diferencia entre los gobiernos peronistas que lideraron las reformas de mercado en los años noventa y la alianza liderada por Mauricio Macri: los primeros incluyeron en su coalición –y probablemente sólo fueron estables por esta misma razón– a los sectores populares sindicalizados, a expensas de los informales y desocupados²⁴, al tiempo que Cambiemos no incluyó a los sindicatos e intentó tender un puente hacia los sectores populares que permanecieron excluidos de la coalición gobernante durante las presidencias de Carlos Menem. En todo caso, la base coalicional de Cambiemos resultó exigua, ya que sólo incluyó nítidamente a fracciones del empresariado –los sectores financiero y rural–, fue en los hechos excluyente respecto del empresariado industrial y el intento de apoyarse sobre los *outsiders* del mercado laboral –un grupo mucho menos organizado que el de los trabajadores formales sindicalizados y por lo tanto más difícil de incluir en una coalición– naufragó junto con una política económica que deterioró significativamente el bienestar de los sectores populares.

En síntesis, la cuestión coalicional es un asunto irresuelto en la Argentina. Este recorrido estilizado sugiere que el problema de primer orden es su volatilidad: sin estabilizar una amplia base societal de apoyo se dificulta el surgimiento de agendas de largo plazo. Al mismo tiempo, no se trata sólo de estabilizar, sino también de encontrar mecanismos para que los actores colectivos hagan del desarrollo una prioridad, lo cual exige, a su vez, compromisos en los que todas las partes cedan algo en el corto plazo con la visión de que eso transformará positivamente el aparato productivo y generará mayor prosperidad y mayor igualdad en el futuro.

La política económica en el siglo XXI y sus implicancias para una agenda de desarrollo en la Argentina

Las gestiones del Frente para la Victoria (2003-2015)

Durante los gobiernos del Frente para la Victoria (FPV), el Estado adquirió un rol activo en un proceso de crecimiento económico con inclusión social que terminaría por encontrar sus límites en la subestimación de las restricciones macroeconómicas y en la escasa planificación de largo plazo de una agenda de desarrollo productivo.

Luego de una profunda crisis, desde mediados de 2002 la economía argentina mostró una rápida recuperación, lo que dio pie a una de las etapas de crecimiento económico más aceleradas de su historia contemporánea. Entre 2003 y 2011, el producto bruto interno se incrementó a una tasa anual promedio de 6,5%²⁵. Este proceso estuvo acompañado de mejoras sustantivas en el bienestar de la población y de un quiebre en la tendencia de la dinámica distributiva regresiva del último cuarto del siglo XX. En un contexto regional de mayor inclusión social, la Argentina tuvo en este sentido uno de los mejores desempeños.

Sin embargo, dentro de este período de doce años los resultados fueron dispares y se derivó

²⁴ Etchemendy (2004).

²⁵ Datos del Banco Mundial.

progresivamente hacia un estancamiento de la economía, con cada vez mayores dificultades para sostener el ritmo de inclusión social. El subperíodo más virtuoso tuvo lugar entre 2003 y 2007: el PBI creció a una tasa anual del 8,7%, la inflación promedió el 11,2%, se mantuvieron superávits de cuenta corriente (3,6% de PBI) y de balance del sector público primario (3,3%) y se registraron los avances más notables en términos de salario real, creación de empleo y reducción de la desigualdad²⁶. El crecimiento de la actividad y el empleo continuaron hasta 2011, con la excepción de la caída pronunciada en 2009 en el contexto de la crisis global. Pero a partir de ese año se profundizaron los desequilibrios macroeconómicos, se aceleró la inflación²⁷ y los superávits gemelos se convirtieron en déficits a partir del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), de la mano del estancamiento de la actividad económica y de la retracción de las exportaciones.

Como anticipamos en nuestra reflexión sobre la cuestión coalicional, uno de los pilares del éxito inicial de este modelo fue la política de tipo de cambio competitivo y estable, la cual estableció las condiciones para la reindustrialización²⁸. El alza en el tipo de cambio real implicó una mejora en la rentabilidad de actividades transables intensivas en mano de obra que incentivó la inversión en esas actividades y la creación de empleo²⁹. Al impulso inicial generado por el consumo y la sustitución de importaciones se le sumó un buen desempeño de las exportaciones. A pesar de que los términos de intercambio ayudaron, el boom ocurrió recién a partir de 2006, esto es, después de que este modelo empezara a mostrar resultados auspiciosos. Tampoco se trató solo de una recuperación después de la crisis, ya que para 2005 se había superado la cota más alta alcanzada previamente de PBI real per cápita (la de 1998), y el proceso no se desaceleró. Al sustituir importaciones y promover exportaciones, esta política cambiaria fue clave, asimismo, en los objetivos de sostener superávits gemelos y de acumular reservas.

Un segundo pilar de esta trayectoria exitosa fue la administración comercial y financiera. El gobierno implementó derechos de exportación a los bienes primarios con el objetivo de reducir el impacto de la devaluación en los precios y de aumentar la recaudación para financiar gasto público, necesario para sostener programas sociales³⁰. El espacio fiscal se amplió también gracias a una importante reestructuración de la deuda en 2005, que alcanzó un recorte del 76%. Además, se diseñaron controles al ingreso de capitales de corto plazo para evitar la apreciación del peso y para desalentar la especulación financiera.

Un tercer pilar estuvo en la política social y de ingresos. Con el objetivo de fortalecer los ingresos deprimidos luego de la devaluación y de promover el consumo, el gobierno implementó una política a nivel nacional, primero con aumentos salariales por decreto en 2003 y 2004 y luego mediante el restablecimiento de la negociación colectiva sectorial³¹. Creó también en 2004 un consejo tripartito para la negociación del salario mínimo. Al fortalecimiento de la institucionalidad laboral se sumó la inversión en una serie de políticas sociales y de empleo, entre las cuales se destacó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que en un principio llegaba a 2 millones de familias.

La inflación, que recobró vigor a partir de 2005, fue uno de los principales problemas de la economía en estos años. En lugar de implementar un plan antiinflacionario –lo que hubiera requerido, por ejemplo, una política fiscal más contractiva o la coordinación de salarios sobre la base de aumentos en la productividad–, el gobierno estableció una política de controles de precios con empresas líderes –que no mostró buenos resultados– y una política de regulación de servicios públicos que mantuvo las tarifas virtualmente congeladas durante todo el período, lo que produjo una drástica caída en el precio

26 Damill, Frenkel y Rapetti (2014).

27 Entre 2008 y 2011, durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el PBI había crecido a una tasa anual del 6,2% y la inflación a una del 22%; entre 2012 y 2015 el PBI creció al 1,1% anual y la inflación al 28% (Kulfas 2019: 48-49).

28 Damill, Frenkel y Rapetti (2014), Kulfas (2019), Guzmán, Ocampo y Stiglitz (2018).

29 El salario promedio en dólares de la industria manufacturera era a fines de 2003 un 60% de lo que era en el período precrisis (Damill et al. 2014).

30 Ver Richardson (2009).

31 Etchemendy y Collier (2007), Etchemendy (2019).

real de los servicios de gas, electricidad, agua y transporte urbano de pasajeros, entre otros³². A esto se sumó la intervención del Indec, lo que deterioró su credibilidad y tuvo efectos adversos adicionales en términos de acceso al financiamiento externo³³.

Uno de los aspectos más novedosos de este proceso fue la experiencia inicial de tipo de cambio real alto con salarios reales crecientes. Sin embargo, a partir de 2008 se multiplicaron desafíos domésticos e internacionales que dificultaron su sostenibilidad en el tiempo³⁴. Los aumentos en los precios internacionales de los *commodities* agrícolas durante 2007 y 2008 sumaron presión sobre la inflación y los intentos del gobierno de moderar su impacto vía retenciones chocaron con una protesta de intensidad inédita por parte del sector agroexportador con el apoyo de amplios sectores medios y partidos políticos opositores³⁵. La combinación de este contexto local con la crisis financiera internacional profundizó la tendencia a la salida de capitales del sistema financiero mediante la formación de activos externos, lo que se convirtió en otro de los grandes desafíos.

Un punto de quiebre importante tuvo lugar a partir de 2010, cuando se abandonó la política de tipo de cambio alto.

En este nuevo contexto, el gobierno acumuló una secuencia de decisiones problemáticas que fueron erosionando gradualmente la macroeconomía. Un punto de quiebre importante tuvo lugar a partir de 2010, cuando se abandonó la política de tipo de cambio alto³⁶. Con el objetivo de fortalecer el mercado interno y mejorar las condiciones de los sectores populares se sostuvieron al mismo tiempo políticas monetarias, fiscales y de ingresos expansivas, lo que generó más presiones inflacionarias y problemas de balanza de pagos. En el intento de lidiar con estas presiones se utilizó como ancla tanto el tipo de cambio como el congelamiento de las tarifas –cuya contrapartida fue el crecimiento vertiginoso del gasto público en subsidios de amplio espectro al consumo³⁷–, lo que apreció el tipo de cambio y aumentó las necesidades fiscales. A medida que crecieron las expectativas de devaluación y se profundizó la corrida contra el peso, en lugar de implementar un plan de estabilización clásico –de devaluación y suba de tasas de interés–, que hubiera tenido efectos impopulares en términos de inflación y desempleo, el gobierno decidió poner controles a las importaciones y a la compra de divisas para atesoramiento y turismo en un intento de moderar el exceso de demanda de dólares. Estas medidas tuvieron un efecto adverso sobre la producción, generaron el descontento de gran parte de los sectores medios y, a la larga, terminaron contribuyendo a los problemas de balanza de pagos y a la situación crítica en términos de reservas internacionales a los que se llegó a principios de 2014.

Esta trayectoria de problemas crecientes no sólo respondió a decisiones macroeconómicas, sino también a limitaciones en el diseño de políticas a nivel micro, en especial a la falta de una estrategia productiva de mediano o largo plazo para favorecer un incremento consistente de la oferta que pudiera acompañar a la demanda³⁸. En ese sentido, el Estado operó más sobre la esfera de circulación del excedente que sobre sus condiciones y modalidades de generación³⁹. A pesar del crecimiento de la actividad manufacturera, durante el período no ocurrió un cambio estructural que permitiera elevar la productividad del tejido industrial ni hubo programas eficaces en desarrollar ramas generadoras de divisas, todo lo cual contribuyó al deterioro del resultado externo⁴⁰.

32 Ver Bril Mascarenhas y Post (2014).

33 Mientras el Indec publicó una inflación para 2007 de 8,8%, las mediciones alternativas marcaron un 25%.

34 Gerchunoff y Rapetti (2016).

35 Ver Fairfield (2011).

36 Damil et al. (2014).

37 Apenas siete años después de haber sido instituidos, los subsidios en servicios públicos habían pasado de tomar un monto irrelevante a absorber 10% del presupuesto, devorando en 2010 cinco veces más recursos que la Asignación Universal por Hijo, la política social insignia de la gestión kirchnerista (Bril Mascarenhas y Post 2014: 196).

38 Kulfas (2019); Guzmán, Ocampo y Stiglitz (2018).

39 Porta, Santarcángelo y Schteingart (2014).

40 Porta et al. (2014); Kulfas (2019).

El costado positivo del balance de la política productiva del período muestra un Estado que recuperó espacios de intervención e instrumentos para eventualmente avanzar hacia un rol más activo en la orientación del desarrollo, lo que marcó un quiebre con la tendencia del último cuarto del siglo XX⁴¹. Este rol del Estado se fortaleció con la creación del Ministerio de Producción y del Ministerio de Ciencia y Tecnología, además del lanzamiento de líneas de financiamiento a tasas de fomento por parte del Banco Nación, y el mayor redireccionamiento de recursos del ahorro jubilatorio a financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura a partir de la estatización del sistema previsional en 2008. También se impulsaron intervenciones más directas con la recuperación de la participación estatal en YPF. El Estado desempeñó un papel más activo también en las áreas de defensa –industrias militar, aeroespacial, satelital y de comunicaciones– a través del restablecimiento de las capacidades de producción y la articulación de la demanda con el sector privado.

Sin embargo, faltó en este período una institución coordinadora con criterio estratégico y planificación de largo plazo⁴². Las intervenciones estatales que describimos no se dieron como parte de un programa consistente de desarrollo productivo; por el contrario, predominaron las iniciativas aisladas, de débil articulación, e incluso, en ocasiones, contradictorias, que resultaron poco efectivas en la innovación y el desarrollo de nuevas ramas productivas y quedaron más bien atadas a los sectores e instrumentos tradicionales. La ausencia de una visión estratégica también afectó negativamente la posibilidad de unificar e integrar diagnósticos y de coordinar las distintas acciones para consolidar los aprendizajes institucionales⁴³. Asimismo, el “poder de fuego” de la política industrial argentina fue bajo durante el período si se lo compara, por ejemplo, con el de Brasil. A pesar de que, como dijimos, se recuperaron instrumentos y espacios de intervención estatal, no se superaron los desarreglos institucionales originados en el desmantelamiento del Estado durante el último cuarto del siglo XX y, aunque se incrementaron respecto de la década del noventa, no se dedicaron a la política productiva los recursos financieros necesarios para iniciar un proceso de transformación⁴⁴.

El gobierno de Cambiemos (2015-2019)

La experiencia en el gobierno de la coalición partidaria Cambiemos representó un giro drástico desde un modelo mercado-internista en crisis a un intento por impulsar el crecimiento sobre la base de las exportaciones, con foco en las actividades en las que la Argentina ya tenía ventajas comparativas. El fracaso de este intento muestra los problemas de la falta de coordinación entre la estrategia macro-económica y la productiva, así como los límites de la concepción estática del desarrollo que asigna un rol mínimo al Estado.

Según el discurso oficial, el diagnóstico inicial del gobierno de Mauricio Macri enfatizaba la necesidad de normalizar el funcionamiento de los mercados cambiarios y de eliminar trabas comerciales y financieras impuestas por el gobierno anterior. En consecuencia, entre las primeras medidas se destacaron la eliminación de controles cambiarios y la depreciación del tipo de cambio oficial⁴⁵, la eliminación o reducción de derechos y permisos de exportación para una serie de *commodities* agrícolas y la flexibilización de controles a la importación. Para ampliar mercados se impulsaron negociaciones internacionales y se buscó tanto liberalizar el Mercosur como promover las exportaciones agrícolas a través de un acuerdo con la Unión Europea.

Además de las exportaciones se buscó fortalecer la inversión privada a través de una serie de medidas fiscales. Del lado de los gastos el ajuste más importante estuvo en los subsidios a la energía y el transporte, financiado por un fuerte aumento de las tarifas de los servicios públicos que pagan los usuarios. Del lado de los ingresos fiscales, además de los derechos de exportación del sector

41 Kulfas (2019).

42 Kulfas (2019).

43 Lavarello y Sarabia (2015).

44 Santarcángelo et al. (2017).

45 Durante 2016 el peso argentino se depreció 60% en relación al dólar estadounidense.

agropecuario, se redujeron las alícuotas de bienes personales y de las contribuciones patronales. Otra de las prioridades estuvo en la reducción de la inflación a través de un estricto régimen de metas. En lugar de utilizar la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal, el gobierno recurrió al endeudamiento, lo que lo llevaría a alcanzar un récord histórico de emisión de deuda por parte de un país emergente⁴⁶.

Sin embargo, las exportaciones apenas pudieron revertir la tendencia decreciente⁴⁷ y los aumentos en la inversión durante el período consistieron casi únicamente en flujos de corto plazo que se revirtieron de manera abrupta en 2018; se generó, así, una crisis cambiaria que terminó por derrumbar el nuevo modelo. Después de intentos fallidos de controlar la situación con un nuevo régimen monetario y de implementar ajustes fiscales en el marco de un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno terminó su gestión con problemas macroeconómicos y sociales más profundos que los que había recibido.

Una hipótesis posible para explicar este desempeño indica que las políticas se apoyaron en supuestos discutibles sobre cómo funcionan los mercados, que llevaron a errores en la predicción de cómo reaccionarían los diferentes motores de la economía a las medidas adoptadas⁴⁸. En particular, se sobreestimó el efecto positivo que la enunciada normalización de la macroeconomía –entendida como el proceso de desregulación, reducción de impuestos, inflación a la baja y eliminación de distorsiones– generaría sobre las inversiones y las exportaciones.

Además, se dejó en un segundo plano el objetivo de la balanza comercial y se acumularon desequilibrios macroeconómicos. Las metas de inflación resultaron demasiado exigentes e inconsistentes con la política fiscal. Era una apuesta arriesgada, teniendo en cuenta que la mayoría de los países que implementaron este tipo de estrategia lo hicieron partiendo de niveles bajos de inflación⁴⁹. El esquema resultó incoherente con otras medidas, como por ejemplo el aumento de las tarifas de los servicios públicos, que sumó más presión inflacionaria. La acumulación de desequilibrios abrió un flanco que resultó letal en la práctica ante el deterioro de la confianza de los flujos financieros externos y que llevó a la corrida cambiaria de 2018.

La estrategia exportadora se vio socavada también por el diseño de la política macroeconómica, en especial por el esquema de metas de inflación, que generó una significativa apreciación cambiaria en 2017 y atentó contra la competitividad del sector transable. En ese sentido, quedó en evidencia la falta de coordinación entre la política macroeconómica, por un lado, y la agenda de desarrollo productivo y de promoción de exportaciones, por otro⁵⁰.

La política productiva, como profundizaremos más adelante, operó bajo el supuesto de que arreglar fallas de mercado e incentivar la competencia serían suficientes para promover la innovación y el desarrollo productivo⁵¹. Fue una estrategia, además, excesivamente optimista respecto del tiempo que tomaría lograr aumentos en las exportaciones y no midió de manera adecuada los obstáculos que era necesario sortear para dinamizar la producción de transables, tanto por la necesidad de inversiones como por la importancia de ampliar el acceso a mercados⁵².

Los supuestos sobre los determinantes de la inversión también resultaron fallidos u optimistas. Se esperaba que el acuerdo logrado con los llamados “fondos buitres” a principios de 2016 reduciría el costo de financiamiento y aumentaría la confianza de los inversores, atrayendo así flujos de inversión

46 Guzmán (2017).

47 El ritmo de expansión anual promedio entre 2015 y 2018 fue de sólo 1,6% en volúmenes (Rapetti et al 2019). Las exportaciones repuntaron con más fuerza en 2019 después de una fuerte devaluación del peso.

48 Guzmán (2017).

49 Libman y Palazzo (2020).

50 Carciofi (2019), Rapetti et al (2019).

51 Arza y Marín (mimeo).

52 Carciofi (2019).

extranjera directa (IED). Se suponía que esa inversión se vería además incentivada por la reducción de impuestos y de costos laborales, para lo que se disminuyeron las contribuciones patronales en la reforma fiscal de 2017 (también se promovió, sin éxito, una reforma laboral para flexibilizar el mercado de trabajo). Sin embargo, a pesar de que en los cuatro años de gestión del macrismo el salario real cayó un 17%, esto no se vio acompañado por aumentos en la inversión.

Asimismo, se subestimó el efecto que las medidas tendrían sobre el mercado interno y, a su vez, el impacto que la contracción del mercado interno tendría sobre la inversión. Por un lado, en contra de las expectativas del gobierno, la depreciación del peso en 2016 se trasladó rápidamente a los precios domésticos⁵³. Esto no sólo redujo el poder adquisitivo de los hogares y debilitó la demanda agregada, sino que también hizo que se perdieran los efectos positivos de la devaluación sobre la competitividad⁵⁴. El subsecuente derrumbe en la actividad tuvo como correlato una menor recaudación y un aumento en el déficit fiscal, lo que complicó otro de los objetivos del gobierno.

El cambio en la orientación de la economía fue especialmente perjudicial para la industria manufacturera intensiva en mano de obra y orientada al mercado interno.

El cambio en la orientación de la economía fue especialmente perjudicial para la industria manufacturera intensiva en mano de obra y orientada al mercado interno⁵⁵. Además de enfrentar una contracción en la demanda a causa de la reducción del poder adquisitivo, esta industria se encontró con una mayor competencia de importaciones y con aumentos de costos en términos de tasas de interés y tarifas energéticas. El desempeño de la industria manufacturera es probablemente el área con mayor contraste respecto a la gestión anterior⁵⁶.

El deterioro de la actividad económica tuvo como correlato un mayor nivel de desigualdad y pobreza, a medida que empeoraron las condiciones del mercado de trabajo. La tasa de desocupación llegó al 10,6% en el segundo trimestre de 2018, la cifra más alta en diez años. El segmento más afectado de la población en este sentido fue el de las mujeres jóvenes, entre quienes ese trimestre el desempleo alcanzó una tasa del 23,4%⁵⁷. El empleo industrial cayó sistemáticamente todos los meses y crecieron diferentes formas de trabajo precario. A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias liberales, el gobierno de Cambiemos mantuvo una red de contención en la forma de políticas sociales, entre las que sobresalió la Asignación Universal por Hijo (AUH).

A pesar de que el pobre desempeño en términos de desarrollo productivo y de exportaciones se explica en gran parte por los problemas macroeconómicos, la orientación de la política de desarrollo productivo elegida probablemente fue un factor adicional. Esta podría ubicarse en la concepción estática del desarrollo hacia afuera analizada en el apartado anterior. El foco estuvo en las actividades con ventajas comparativas, especialmente en el sector agropecuario y la minería. En lugar de un rol activo del Estado para crear nuevos sectores, adoptar nuevas tecnologías y fortalecer las capacidades de aprendizaje, se buscó reducir la intervención estatal y aumentar la competencia internacional, bajo el supuesto de que todo esto, casi de manera automática, generaría los incentivos para innovar⁵⁸. El rol del Estado se limitó entonces a resolver fallas de mercado, con objetivos como mejorar el acceso a

⁵³ En 2016 la inflación saltó hasta el 38,6%.

⁵⁴ Guzmán (2017).

⁵⁵ Entre los sectores perdedores sobresalen la fabricación de prendas de vestir, muebles y colchones, textiles, cuero, talabartería y calzado (Santarcángelo et al, 2019).

⁵⁶ Mientras la tasa anual acumulativa de crecimiento del sector manufacturero fue positiva durante los doce años del kirchnerismo (+2,9%) y afectó a la mayoría de las ramas industriales, durante la gestión de Cambiemos esta fue negativa (-1,3%) y solo unas pocas ramas pudieron escapar a esta tendencia (Santarcángelo et al 2019).

⁵⁷ Indec. Jóvenes de 14 a 29 años. Para los varones jóvenes la tasa fue del 18,6%.

⁵⁸ Análisis del Plan Productivo Nacional (publicado en 2016) y del documento "Ocho Pilares para el Desarrollo Productivo" presentado en 2018 por Arza y Marín (mimeo).

mercados internacionales, facilitar el comercio exterior modernizando procesos y creando regímenes simplificados, desarrollar nuevos instrumentos de financiamiento, acompañar a las empresas exportadoras con capacitación, asistencia técnica, promoción e inteligencia comercial⁵⁹.

En el período se observó una significativa reducción en el presupuesto destinado a políticas de innovación y desarrollo productivo⁶⁰ y una desarticulación de organismos y programas estratégicos⁶¹. El cambio de prioridades muestra una preferencia por políticas horizontales por sobre políticas verticales. Se dismantelaron políticas vigentes hasta 2015, la mayoría de cuyos instrumentos se basaba en aportes no reembolsables y se viró desde los subsidios directos y el suministro de bienes y servicios hacia una estrategia de incentivos fiscales⁶². Se favorecieron los objetivos relacionados con el crecimiento de la productividad, a través de inversiones en actividades no relacionadas con la I+D, como la gestión y adquisición de maquinarias, mientras que quedaron relegadas las actividades para crear nuevo conocimiento o relacionadas con I+D, *start ups* y nuevos emprendimientos, certificaciones, e inserción en mercados externos⁶³.

Una estrategia posible para la Argentina: el desarrollo exportador dinámico con inclusión social

¿Cuál podría ser la orientación general de una estrategia de desarrollo con inclusión social para la Argentina? El hilo que conecta el desempeño económico errático, las crisis cíclicas y las estrategias pendulares apoyadas por coaliciones cambiantes es la escasez de divisas para hacer viable un proceso sostenido de crecimiento. A cada estrategia de desarrollo corresponde así una determinada coalición social y una respuesta específica a ese problema.

Lo que O'Donnell denominó "coalición defensiva" prioriza, por la naturaleza de los sectores sociales que la conforman, la creación de empleo doméstico y la preservación del tejido productivo existente, favorece la recuperación del salario real y es más afín al uso de la política fiscal y monetaria para la expansión de la demanda doméstica, lo cual típicamente conduce a un proceso de apreciación cambiaria que deteriora el resultado externo de la economía. En la medida en que el crecimiento impulsado por la demanda doméstica es una prioridad, esta estrategia lidia con las consecuencias de la apreciación cambiaria por la vía de intervenciones crecientes a través de la política comercial (protección de los sectores vulnerables a la competencia externa y estímulos selectivos para mejorar la competitividad de las exportaciones) y de controles en el mercado de cambio (para administrar las divisas disponibles)⁶⁴.

El "agotamiento" de la estrategia suele tener lugar en este punto, ya sea por una crisis del sector externo que "resuelve" las inconsistencias macroeconómicas con un costo considerable⁶⁵, o por la vía política de la alienación de segmentos pivotaes del electorado (en general los sectores medios) frente a los costos percibidos de las intervenciones en el mercado cambiario (dado que la compra de

59 Análisis del programa "Argentina Exporta" presentado en 2018 (Rapetti 2019).

60 Las transferencias asociadas a políticas de desarrollo productivo se redujeron de un 0,22% del PIB en 2015 a un 0,08% del PIB en 2018 (Arza y Marín, mimeo).

61 Se destacan, entre otros, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y la Secretaría de Emprendedores y Pymes (Santarcángelo et al 2019).

62 Esto resulta contradictorio con la centralidad que cobró la figura del emprendedor y la cultura del *entrepreneurship* en el mensaje público de Cambiemos, ya que los incentivos fiscales no seleccionan y tienen un sesgo favorable a las empresas ya establecidas y negativo para las nuevas empresas. Ver, por ejemplo, Arza y Marín (mimeo).

63 Arza y Marín (mimeo).

64 Brest-López, García-Díaz y Rapetti (2019).

65 A los desequilibrios del sector externo se agrega en general el déficit del sector público. Dada la inexistencia de un mercado de deuda pública local denominada en pesos, la deuda para financiar ambos desequilibrios está habitualmente denominada en dólares. En consecuencia, la devaluación que corrige esos desequilibrios afecta muy negativamente la ratio deuda/PBI, lo cual genera una nueva fragilidad hacia adelante.

divisas es la estrategia defensiva típica de estos sectores para preservar el valor de sus ahorros).⁶⁶ La distribución de los costos de la crisis, a su turno, no es simétrica: se descargan siempre en mayor medida sobre aquellos sectores que tienen menos capacidad de proteger sus ingresos (por ejemplo, mediante instrumentos de adaptación financiera)⁶⁷. En este sentido, cuando la resolución de las inconsistencias ocurre por la vía de una crisis del sector externo, la estrategia mercado-internista “pura” termina imponiendo costos apreciables sobre los mismos sectores que constituyen su base coalicional, y contradice así los objetivos de inclusión social y equidad que se buscaban alcanzar.

El agotamiento de la estrategia mercado-internista desemboca en general en un cambio de orientación de la política económica, que pendula entonces hacia lo que O'Donnell caracterizó como “coalición ofensiva”. Las opciones de política de ese viraje suelen incluir una devaluación del tipo de cambio, la reducción del poder de compra de los salarios para restringir la demanda doméstica y la disminución del gasto fiscal. De manera consistente con la teoría estándar del crecimiento y con lo que se ha denominado la visión estática del desarrollo hacia afuera, el objetivo general que se plantea es restablecer ciertos equilibrios macroeconómicos y dejar librada al mercado la identificación de los sectores con capacidad de crecer. Desde el punto de vista de la estrategia de inserción internacional, esta visión favorece aquellos sectores en los que la Argentina tiene ventajas comparativas estáticas, entre ellos en particular al sector agropecuario y la agroindustria.

Esta estrategia tiene dos limitaciones: la primera es que, como se ha dicho, a pesar de su dinamismo, el sector agroexportador no puede sostener por sí sólo un proceso de crecimiento de largo plazo⁶⁸. Esta restricción es reconocida, pero dada la preferencia por una estrategia mínima de intervención, ese reconocimiento no se traduce en políticas de desarrollo productivo capaces de promover sectores alternativos.

La segunda limitación es de naturaleza política, y resulta del carácter restringido de la coalición de apoyo que suele acompañar esta estrategia. El sector agroexportador genera poco empleo directo. Con excepción de los efectos de derrame sobre las economías locales, los sectores medios urbanos que son decisivos para la conformación de mayorías electorales en apoyo de este tipo de estrategias en general se vinculan con los ingresos del sector agropecuario a través de una serie de mediaciones, por ejemplo, vía la apreciación del tipo de cambio o el gasto fiscal⁶⁹. Esto implica que el menú de políticas asociado a la coalición ofensiva (devaluación del tipo de cambio, recorte del gasto público) tarde o temprano termina imponiendo costos importantes a sectores que constituyen un segmento clave de su base electoral. Esta circunstancia le da a esta estrategia una particular fragilidad política⁷⁰.

Dado que en un contexto democrático esa fragilidad no puede ser ignorada, la respuesta usual a este problema consiste en recurrir al endeudamiento externo como una forma de disminuir el ajuste necesario y morigerar los costos de la transición hasta tanto el proceso de reestructuración se haya consolidado⁷¹. Esto introduce una inconsistencia de otro orden en la política económica, asociada a la volatilidad de las condiciones de acceso a los mercados internacionales de crédito y al deterioro endógeno de esas condiciones a medida que se acumula stock de deuda.

El corolario de estas dinámicas es que mientras en la estrategia mercado-internista hay una inconsistencia de mediano plazo asociada a la expansión doméstica, en la estrategia de liberalización

⁶⁶ Freytes y Niedzwiecki (2016), Bril Mascarenhas (2018).

⁶⁷ Alesina y Drazen (1991).

⁶⁸ Como se ha señalado, los niveles de riqueza natural per cápita del país son marcadamente inferiores a los de algunos países prósperos que han basado su estrategia de inserción internacional en sectores intensivos en recursos naturales. Ver Schteingart y Coatz (2015) y Brest-López, García-Díaz y Rapetti (2019).

⁶⁹ Richardson (2009), Fairfield (2015), Freytes (2015).

⁷⁰ Bril Mascarenhas (2018).

⁷¹ En este sentido, no es casual que en la historia económica argentina los periodos de aumento del stock de deuda hayan coincidido con periodos en los cuales predominaba la coalición ofensiva, la teoría estándar del crecimiento y la visión estática del crecimiento hacia afuera.

económica hay una inconsistencia de mediano plazo asociada al aumento del stock de deuda⁷². Cada una de ellas incurre así en una u otra forma de miopía intertemporal. En efecto, a pesar de su sensibilidad al problema del desequilibrio de la balanza comercial como restricción al crecimiento, la estrategia mercado-internista sobreestima la capacidad de los instrumentos de política comercial y de control de capitales para administrarla. Como se desarrolló en el apartado anterior, los gobiernos del Frente para la Victoria, la experiencia más reciente que expresó este tipo de orientación, carecieron de una estrategia consistente para eliminar esa restricción estructural de manera duradera⁷³.

La estrategia de crecimiento hacia afuera a partir de ventajas comparativas estáticas, en tanto, sobreestima la capacidad de las prescripciones estándar de política para generar un proceso de crecimiento sostenible y subestima los riesgos asociados con el financiamiento externo.

La estrategia de crecimiento hacia afuera a partir de ventajas comparativas estáticas, en tanto, sobreestima la capacidad de las prescripciones estándar de política para generar un proceso de crecimiento sostenible y subestima los riesgos asociados con el financiamiento externo. Tal fue el caso, como ya describimos, de la administración de Cambiemos, la última experiencia de gobierno asociada a esta perspectiva. Frente al déficit recurrente de divisas que frena cíclicamente el desempeño económico, el objetivo último es ajustar el conjunto de la economía a esa restricción mediante una liberalización amplia del comercio, los flujos de capital y el mercado de trabajo. Cuando esa intención entra en contradicción con la necesidad de mantener los apoyos electorales requeridos para sostener el rumbo económico, se recurre al endeudamiento externo para financiar la transición. Esa opción dota a estas experiencias de una gran vulnerabilidad al movimiento de capitales, que más tarde o más temprano se hace sentir bajo la forma de una nueva crisis externa⁷⁴.

En el corazón de ambas inconsistencias, y del carácter cíclico de las crisis y los virajes de política, se encuentra entonces la carencia de una política de desarrollo productivo orientada a mejorar la inserción internacional de la economía argentina. Una política tal tiene como objetivo ampliar el horizonte de lo que resulta posible a partir de una mejor performance exportadora de la economía. Se trata de incorporar el problema de la restricción externa en la estrategia general de política económica, pero no como un dato inamovible al que debe ajustarse el conjunto de la economía, sino como un obstáculo a ser eliminado a través de políticas públicas eficaces.

Ahora bien: las dos alternativas que dan forma cíclicamente a la política económica de la Argentina, y que hemos discutido hasta este punto, no son simétricas desde el punto de vista del desarrollo. Como mostramos, la coalición ofensiva propone una solución regresiva al problema de la restricción externa. Por su posición histórica en los conflictos por la distribución de la renta, tiene una profunda desconfianza sobre el rol del Estado y la política pública como palancas para el desarrollo. En última instancia, dado que las recetas estándar para el crecimiento no logran promover en la práctica un proceso sostenido de desarrollo económico, esta perspectiva implica renunciar a ese objetivo.

La estrategia mercado-internista de la coalición defensiva, en tanto, tiene un objetivo explícito de transformación de la estructura productiva, que concibe como una condición necesaria para un proceso de crecimiento con incorporación social a través del mercado de trabajo. Su problema es que los instrumentos mediante los que se propone llegar a ese resultado comprometen de manera endógena el logro de esos objetivos. Dicho de otro modo: incluso si, por la naturaleza de sus apoyos sociales y por su afinidad con una estrategia de intervención en la economía, la coalición defensiva es el soporte

⁷² Guzmán (2017), Freytes y Niedzwiecki (2018).

⁷³ Kulfas (2016).

⁷⁴ Guzmán (2017).

coalicional más probable de un proceso de desarrollo, lograr ese objetivo requiere una estrategia de desarrollo exportador dinámico, que a su turno demanda una estrategia de acomodación de intereses que en algunos temas clave favorezca la coordinación en lugar de los conflictos de suma cero.

El problema, como se analizó previamente, es cómo reconducir en la dirección del desarrollo lo que aparece como antagonismos irreductibles, de manera de favorecer que se establezcan ciertos compromisos de mediano y largo plazo entre los actores colectivos. Una forma de explorar esas dificultades es focalizar la discusión en los sectores productivos, su potencial y sus necesidades desde el punto de vista de una estrategia global. Requiere también una reflexión sobre los instrumentos de políticas y las capacidades estatales necesarias para la transformación productiva. En próximos documentos se encaran ambas reflexiones.

Bibliografía

-

- Alesina, Alberto, y Allan Drazen. 1991. Why are stabilizations delayed? *American Economic Review* 81(5): 1170-1188. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4553028>
- Arza, Valeria, y Anabel Marin. 2019. Políticas de innovación y desarrollo productivo en el gobierno de Cambiemos: Evolución y coherencia. Mimeo.
- Brambrilla, Irene y Guido Porto. 2018. Diagnóstico y Visión de la Inserción Comercial Argentina en el Mundo. *Serie de Documentos Nro. 115*. La Plata: Departamento de Economía e Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Brest López, C., García Díaz, F. y Rapetti, M. (diciembre de 2019). El desafío exportador de Argentina. Documento de Trabajo N°190. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bril Mascarenhas, Tomás. 2018. La 'naturaleza' cíclica del país y la economía política de las coaliciones. En: M. M. Ollier (ed.), *La centenario apuesta de la Argentina democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bril Mascarenhas, Tomás, y Alison E. Post. 2014. "Policy Traps" y subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014." *Desarrollo Económico* 54(213): 171-202. <https://www.jstor.org/stable/43748251>
- Carciofi, Ricardo. 2019. Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico. *Documento de Trabajo N°180*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel, y Martín Rapetti. 2014. The New Millennium Argentine Saga: From Crisis to Success and from Success to Failure. En: Papadimitriou D.B. (eds.). *Contributions to Economic Theory, Policy, Development and Finance*. Levy Institute Advanced Research in Economic Policy. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137450968_12
- Doner, Richard F., y Ben Ross Schneider. 2016. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*: 1-37. doi:10.1017/S0043887116000095
- Etchemendy, Sebastián. 2004. Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno- sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas. *Revista SAAP* 2(1): 135-164.
- Etchemendy, Sebastián. 2019. Coordinación salarial gubernamental e inter-sectorial en el neo-corporativismo segmentado: orígenes y desempeño. *Revista SAAP* 13(2):341-380.
- Etchemendy, Sebastián, y Ruth Berins Collier. 2007. Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics & Society* 35(3): 363-401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>
- Fairfield, Tasha. 2011. Business Power and Protest: Argentina's Agricultural Producers Protest in Comparative Context. *Studies in Comparative International Development* 46: 424-453. <https://doi.org/10.1007/s12116-011-9094-z>
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Freytes, Carlos. 2015. *The Cerrado Is Not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on Agricultural Exports in Argentina and Brazil* (2003-2013). Ph.D. diss., Northwestern University.
- Freytes, Carlos, y Sara Niedzwiecki. 2016. A turning point in Argentine politics: demands for change and territorial cleavages in the 2015 presidential election, *Regional & Federal Studies* 26(3): 381-394. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1155562>
- Freytes, Carlos, y Sara Niedzwiecki. 2018. Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la reestructuración económica. *Revista de ciencia política (Santiago)* 38(2): 125-154. <https://dx.doi.org/10.4067/s07118-090x2018000200125>
- Gerchunoff, Pablo, y Martín Rapetti. 2016. La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico* 83(330): 225-272. <https://doi.org/10.20430/ete.v83i330.199>
- Guzmán, Martín. 2017. Macri's Disappointing First Year in Argentina. *Project Syndicate*, abril. shorturl.at/fzLS3
- Guzmán, Martín, José Antonio Ocampo, y Joseph E. Stiglitz. 2018. Real exchange rate policies for economic development. *World Development* 110: 51-62. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.017>
- Hall, Peter, y David Soskice. 2001. *Varieties Of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Kulfas, Matías. 2016. *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Kulfas, Matías. 2019. *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. 2ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Lavarello, Pablo, y Mariana Sarabia. 2015. La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Estudios y Perspectivas N°45. Buenos Aires: CEPAL.
- Libman, Emiliano, y Gabriel Palazzo. 2020. Inflation targeting, disinflation, and debt traps in Argentina. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 17(1): 78-105. <https://doi.org/10.4337/ejeep.2019.0050>
- López, Andres Flavio, y Paulo Daniel Pascuini. 2018. Objetivos y políticas para la inserción internacional de la Argentina. *Desarrollo Económico* 58(225): 291-315. <http://hdl.handle.net/11336/87864>
- Maddison Project Database. 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden. Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development. *Maddison Project Working paper 10*. www.gdpc.net/maddison
- Ocampo, José Antonio. 2015. Los retos del desarrollo latinoamericano a la luz de la historia. *Cuadernos de Economía* 34(66): 479-506. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282138247002>
- Ocampo, José Antonio y Jaime Ros. 2011. "Shifting Paradigms in Latin America's Economic Development". En: José A. Ocampo y J. Ros (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1977. Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico* 16(64): 523-554.

- Porta, Fernando, Juan Santarcángelo, y Daniel Schteingart. 2014. Excedente y desarrollo industrial en Argentina. Situación y desafíos. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. Documento de Trabajo No 59.
- Rapetti, Martín, Pablo Carreras Mayer, Caterina Brest López, y Alejo Sorrentino. 2019. Exportar para crecer. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: Cippec.
- Reinhart, Carmen M., y Kenneth S. Rogoff. 2014. Recovery from Financial Crises: Evidence from 100 Episodes. National Bureau of Economic Research. *NBER Working Paper Series No. 19823*. Cambridge, MA: NBER.
- Richardson, Neil. P. 2009. Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development* 44(228). <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>
- Rodrik, Dani. 2005. *Growth strategies. Handbook of Economic Growth* 1: 967–1014. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01014-2](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01014-2).
- Santarcángelo, Juan E. 2019. *The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil, and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin América*. Nueva York: Palgrave MacMillian.
- Santarcángelo, Juan E., Daniel Schteingart y Fernando Porta. 2017. Industrial Policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A Comparative Approach. *Revue Interventions Économiques* 59: 1–42. <https://doi.org/10.4000/intervention-seconomiques.3852>
- Santarcángelo, Juan E., Agustín Wydler, y Juan Manuel Padín. 2019. Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* 10 (35) 171-188. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1742>
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511606854
- Schteingart, Daniel Matías, y Diego Coatz. 2015. ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint* 349: 49-88. Doi: 10.13140/RG.2.1.2258.8642
- *World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank., n.d.

