

Inicio 02/05/2011 – finalización 30/04/2019

Director: Porta Fernando Enrique

Co- Director: Lugones, Gustavo Eduardo

Título: Estudios sobre el desarrollo económico argentino y latinoamericano: procesos, instituciones, actores y políticas

Integrantes: Gutti, Patricia; Codner, Darío; Hirst, Monica; Russo, Cintia; Santarcángelo, Juan; Bianco, Carlos; Fernández Bugna, Cecilia; Benedetti, Gastón; Giudicatti, Miguel; Malacalza, Bernabé; Pellegrini, Pablo; de Ángelis, Jéscica; Amaya, Romina; Pizzarulli, Florencia; Rampinini, Anahí; Fagaburu, Debora; Soltz, Hernán; Bazque, Héctor; Casarini, Stella; Bertoni, Ramiro Luis; Brito, Fabián; Peirano, Fernando; Gordon, Ariel; Kababe, Yamila; Herrera, Germán; Becerra, Paulina; Duchowicz, Zelma; Baudry, Grisel; Sotelo, Ariel; Schteingart, Daniel; Perrone, Guido; Vodopivec, Sonia; Quattrone, Carla; Vizzolini, Hernán; Gomez, Karen; Di Simone, Laura; Versino, Mariana; Frassa, Juliana; Martin, Dominique; Garrido, Celso

Resumen: Las circunstancias políticas y socioeconómicas latinoamericanas no son ajenas a la permanencia y reproducción de severas condiciones de inequidad distributiva. De hecho, América Latina es, en promedio, la región donde la desigualdad de ingresos ha tendido a ser relativamente más amplia y en la que, a excepción de algunas ocasiones temporarias –entre ellas, el período más reciente- los países no han podido compatibilizar crecimiento económico sostenido y mayor homogeneidad social; éste, en una visión de largo plazo, sigue siendo un “casillero vacío”, según la ya clásica definición de Fajnzylberg (1989). A fines de los años 80, en el marco de sucesivas crisis que debilitaron el consenso sobre el “Estado benefactor”, la agenda del desarrollo se asoció a reformas profundas en el régimen económico, adoptando instituciones y políticas “pro mercado” que terminaron instalando un perfil productivo fuertemente heterogéneo y desarticulado. Desde principios de los 2000, como reacción a los efectos empobrecedores y desigualadores de este experimento “neoliberal”, en varios países de la región –Argentina entre ellos- se aplicó un enfoque alternativo, privilegiando la expansión de la demanda interna y una mayor intervención del Estado con fines promocionales y compensatorios; si bien han habido en estos casos algunas mejoras distributivas, no se ha modificado sustantivamente el patrón productivo heredado. Así como es evidente que los problemas del subdesarrollo en América Latina no se resuelven con la simple aplicación de medidas de liberalización y desregulación, también son evidentes los límites de la estrategia reciente cuando, como en la actualidad, las condiciones internacionales se tornan desfavorables.

La mayoría de los países latinoamericanos ha estado afectada por persistentes condiciones de volatilidad macroeconómica, de débil sustentabilidad fiscal y de insuficiente competitividad internacional. En líneas generales, se han caracterizado por una inserción relativamente asimétrica en el proceso de globalización, perjudicándose por algunas tendencias de las finanzas internacionales más de lo que se han beneficiado por las tendencias del

comercio internacional. Afectados por las restricciones de acceso y las fluctuaciones de precios en los mercados de materias primas y sus derivados y por la competencia predatoria en los sectores intensivos en mano de obra, su crecimiento económico ha resultado altamente dependiente de las transferencias financieras externas netas. La volatilidad propia de los mercados financieros en la actualidad (efectos de contagio, movimientos abruptos de capitales, altas primas de riesgo) se ha transmitido a los ciclos económicos internos, dejando ociosos o destruyendo recursos y capacidades productivas, deprimiendo la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta característica de las economías latinoamericanas fue acentuada por las transformaciones promovidas por las llamadas “reformas estructurales”, ya que se profundizó el patrón de especialización basado en ventajas naturales estáticas, mercados cautivos o enclaves de tipo “maquila”.

A partir del Consenso de Washington y, en particular, de la constitución de la OMC, la agenda de desarrollo fue sobredeterminada por la agenda multilateral de comercio e inversiones (o por tratados bilaterales aún más restrictivos) y por la condicionalidad de los organismos financieros de crédito. Sin embargo, el orden internacional ha sido incapaz de proveer de este modo condiciones que promuevan mayor crecimiento y equidad; la resistencia que impidió en su momento la concreción del proyecto del ALCA, las dificultades que persisten para dar una salida a la Ronda de Doha, los desencuentros sobre una arquitectura financiera internacional eficaz y la emergencia de nuevos agrupamientos de países en desarrollo –con varios latinoamericanos como protagonistas- en búsqueda de objetivos defensivos y acciones comunes así lo demuestran. En la actualidad, el panorama de las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos se presenta más diverso que en la década del noventa; coexisten en la región propuestas de profundización de las políticas pro-mercado con iniciativas que comparten una agenda política centrada en la promoción del crecimiento y la protección social. Entre éstas, a su vez, las hay de orientación marcadamente estatista y otras que han sido caracterizadas como neo-desarrollistas por su pretendido balance Estado/mercado. Queda claro que estas iniciativas no han alcanzado a construir un nuevo consenso estratégico; paradójicamente, al tiempo que los problemas de (la falta de) desarrollo en América Latina persisten, su agenda de desarrollo está vacante o indefinida; en este contexto, la conflictividad política puede agravarse, principalmente como consecuencia de la incapacidad para atender las demandas sociales de mayor inclusión.

En el caso de Argentina, la evolución de su estructura productiva ha estado condicionada por procesos de restricción externa, volatilidad real y desindustrialización prematura, que dieron origen a fuertes fluctuaciones macroeconómicas, a la destrucción o el debilitamiento de algunas capacidades productivas y, en definitiva, a un crecimiento de largo plazo menor al potencial. Al mismo tiempo, se trata de un sistema productivo que creció extensivamente por la incorporación sucesiva de múltiples actividades económicas, gracias a una amplia y variada dotación de recursos naturales, a una extensa historia de industrialización y al desarrollo relativamente temprano de centros de producción y consumo. Si bien en diferentes momentos esta estructura fue sometida a intensos shocks –exógenos o provocados por algunas políticas adoptadas internamente-, sigue presentando elevados rangos de diversificación y, por lo tanto, no sólo un amplio stock de capital físico sino,

además, de múltiples saberes y relaciones sociales. Pero esta estructura se caracteriza también por una gobernanza relativamente precaria e ineficiente, originada en la naturaleza de una estructura tecno-burocrática estatal progresivamente debilitada y, ciertamente, en algunos rasgos específicos de los principales actores productivos; a saber, filiales de empresas transnacionales que ocupan un lugar relativamente marginal en las funciones y decisiones estratégicas de la corporación, pymes que presentan un déficit de empresariedad marcado y están particularmente agredidas por las condiciones de competencia predominantes y grandes empresas o grupos locales más bien acostumbrados a desempeñarse en segmentos y actividades protegidos o cautivos.

Esta constelación ha llevado al predominio de estrategias privadas principalmente “rentistas” y expoliadoras o, en el mejor de los casos, meramente defensivas, las que, a su vez, han agudizado el conflicto distributivo. En este marco, más allá de la sucesión de “modas” o estilos de intervención diferentes, el Estado no ha podido darle una racionalidad estratégica al conjunto social. A excepción del complejo agroindustrial, la dinámica del sistema productivo argentino genera un déficit comercial cuantioso y creciente; este rasgo es particularmente marcado en los sectores intensivos en ingeniería y otras formas de trabajo calificado y, por supuesto, en los segmentos de mayor valor agregado; en comparación con los países desarrollados u otros emergentes de fuerte base industrial, aparece una elevada brecha de productividad que en el largo plazo ha tendido a ampliarse. La debilidad manifiesta de los esfuerzos que a nivel de las firmas podrían modificar genuinamente este patrón productivo tiene como correlato consecuencias regresivas sobre la distribución del ingreso y condiciona seriamente el diseño o la eficacia de la política económica.

Ciertamente, desde principios de 2003 y hasta finales de 2011, predominó una trayectoria expansiva consistente. Este recorrido comprendió una primera fase de recuperación y una etapa posterior de genuino e igualmente fuerte crecimiento. El modo en el que se “resolvió” la crisis del régimen de “convertibilidad” instaló inicialmente condiciones favorables del lado de la oferta, mientras que la demanda fue impulsada por excelentes condiciones internacionales y por deliberadas y eficaces políticas domésticas expansivas; estos dos últimos factores estuvieron vigentes y acompañaron durante buena parte el período, reproduciendo una dinámica virtuosa. El ciclo internacional, las políticas predominantes y, en particular, la nueva institucionalidad del mercado de trabajo sustentaron esta fase de crecimiento en simultáneo con la redistribución del ingreso hacia los asalariados y con una mayor equidad interpersonal. Sin embargo, hay evidencias de que, aún en ese nuevo marco, no se produjeron cambios importantes en aquella descrita configuración estructural; la ausencia de transformaciones de largo aliento orientadas a darle sustento real y efectivo al objetivo de desarrollo inclusivo tiende a comprometer y a limitar el horizonte redistributivo. La persistencia y más aún la eventual profundización de las brechas de productividad pone límites a la expansión del excedente, por un lado, y, por el otro, presiona negativamente sobre la capacidad de apropiación por parte de los trabajadores a través de dos vías: una a nivel micro -deteriorando las condiciones de trabajo- y otra a nivel macro -forzando devaluaciones sucesivas-.

En síntesis, el proceso histórico en Argentina ha consolidado un sistema productivo muy diversificado, cruzado por conflictos distributivos intensos y que exhibe una débil capacidad para articular los intereses de todos los actores involucrados –de un modo inclusivo- detrás de un objetivo estratégico, de modo de generar una trayectoria de crecimiento sustentable. La administración de la puja distributiva, además de las tradicionales regulaciones “pro-competitivas”, requiere una elevación sistemática de la productividad media de la economía, de modo de financiar el conflicto sin afectar el crecimiento agregado. Como en todas las sociedades latinoamericanas, el desafío está en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, incorporando generalizadamente conocimiento e innovaciones y generando fuertes complementariedades. Dada la complejidad de las interacciones productivas y sociales que deben ser promovidas, los incentivos puramente macroeconómicos resultan necesarios pero insuficientes; la tarea del cambio estructural requiere además de políticas de desarrollo productivo capaces de atender a las especificidades sectoriales y las heterogeneidades presentes en la estructura productiva.