



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Español, Paula

La (re)construcción de un proyecto nacional para el desarrollo : algunas notas para alentar la discusión



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Español, P., Herrera Bartis, G. (2011). La (re)construcción de un proyecto nacional para el desarrollo : algunas notas para alentar la discusión. *Revista de ciencias sociales*, 3(19), 67-93. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1513>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Paula Español / Germán Herrera

La (re)construcción de un proyecto nacional para el desarrollo.

ALGUNAS NOTAS PARA ALENTAR LA DISCUSIÓN

Introducción

Este escrito –al que interpretamos más bien como un ensayo– surge y se organiza a partir de un interrogante específico que actúa como disparador de las reflexiones que lo componen y que pretende ser afín al espíritu que anima el presente número de la *Revista de Ciencias Sociales*. ¿Desde dónde puede pensarse hoy la conformación de un proyecto nacional para avanzar en el desarrollo económico y social de la Argentina?

Así planteada –entendemos– la pregunta anterior invita a considerar los puntos de partida iniciales sobre los cuales resulta factible avanzar en las formulaciones conceptuales que siguen. Esos puntos de partida, a su vez, presentan diferentes aristas.

En primer término, la economía en tanto disciplina (disciplina que, por cierto, observa límites ambiguos entre los ámbitos académicos de generación y acumulación del conocimiento teórico y los espacios de divulgación y reproducción de los discursos prevalecientes) parece estar atravesando un momento peculiar en cuanto al clima de ideas sobre el desarrollo económico. En efecto, varios economistas influyentes han señalado durante los últimos años la novedad que representa el hecho de que –pasado ya el apogeo máximo del Consenso de Washington– prevalezca un ambiente caracterizado por la ausencia de un nuevo paradigma dominante, en tanto conjunto de ideas totalizadoras y prácticas comúnmente aceptadas,

con relación al desarrollo. Creemos que esta ausencia puede involucrar ciertas ventajas frente al intento de avanzar en algún tipo de estrategia explícita de desarrollo nacional.

En segundo lugar, volviendo la atención a los puntos de partida sobre los cuales debe ser pensado el interrogante formulado al principio, debe procurar entenderse lo más acabadamente posible el cuadro de situación actual del tejido productivo y social argentino. Indudablemente, todo programa de impulso al desarrollo –sea este modesto o ambicioso– requiere contar con un diagnóstico preliminar de dicho cuadro de situación que permita dar cuenta de las principales restricciones a superar y de las potencialidades con las que se cuenta.

En tercer término, aparece un punto importante vinculado a los escenarios políticos de factibilidad que subyacen a una pregunta como la que fuera formulada al inicio. El mero intento de introducir de manera pública el debate sobre el delineamiento y puesta en marcha de un proyecto nacional de desarrollo propiciaría fuertes y diversas resistencias. Seguramente, algunas de esas resistencias estarían inspiradas tan solo en aspectos ideológicos –los incondicionales “sinceros” de las estrategias de libre mercado existen– pero buena parte de las mismas respondería al hecho de que, ineludiblemente, todo intento de influir en los determinantes centrales del desarrollo implica avanzar en la redistribución de rentas. Y los actores colectivos poderosos, como es natural, no suelen estar dispuestos a ceder fácilmente posiciones de privilegio relativo.

Finalmente, es evidente que el interrogante del principio conlleva, inevitablemente, una nueva pregunta asociada: ¿en qué consistiría hoy un proyecto nacional de desarrollo? ¿Qué medidas de política pública implicaría? A su favor, los economistas ortodoxos –de raigambre neoclásica en términos teóricos– cuentan con el hecho de que sus recomendaciones de *policy* suelen ser simples, acotadas, invariables en el tiempo, y relativamente fáciles de interpretar por parte de los hacedores de política. Por el contrario, todo programa de tinte –digamos– desarrollista o proindustrialista será intrínsecamente más complejo; en tanto, por definición, busca crear o impulsar condiciones en la economía y en la sociedad que no existen aún (o, al menos, que no existen en grado suficiente) está obligado a moverse sobre un terreno relativamente borroso, impreciso. Es por ello que dotar de contenido específico y “codificable” (de forma tal que sea factible de ser interpretable en el mundo del *policymaking*) a una estrategia de desarrollo es un desafío particularmente arduo.

En lo que sigue, procuraremos retomar, en mayor o menor medida, los aspectos mencionados, los cuales, indudablemente,

encuentran puntos de contacto entre sí. Como dijimos al principio, entendemos estas reflexiones como un ensayo con lo cual nos permitiremos combinar libremente algunos aspectos económicos descriptivos de ciertos contextos pasados y actuales (en tanto factores delimitantes) con una serie de proposiciones e interrogantes generales acerca del delineamiento de un potencial programa de desarrollo para nuestro país.

Comenzaremos con una referencia al contexto actual en materia de “clima de ideas” sobre el desarrollo, en el cual se inscribe hoy todo intento de reflexionar sobre un posible proyecto de reconversión económica y social. Posteriormente, buscando avanzar en el “dónde estamos” en materia de capacidades productivas y sociales que mencionáramos antes, esbozaremos un cuadro de situación de la economía argentina, haciendo foco en la reciente dinámica de la industria manufacturera –dada su ineludible relevancia en todo proceso transformador de desarrollo. Por último, discutiremos un conjunto de elementos generales relativos a la direccionalidad potencial de una estrategia de desarrollo económico en la Argentina.

Las ideas sobre el desarrollo en perspectiva

Hegemonía y declive de los dos grandes paradigmas económicos del siglo XX

En un interesante artículo, Krugman (1996) discutió los mecanismos de conformación, hegemonía y derrumbe de los ciclos de ideas dominantes en cuanto a la economía del desarrollo, es decir, los grandes vaivenes históricos que oscilaron entre los principios promotores de libertad de mercado y la fe incuestionable en la importancia de la planificación, para volver otra vez a las verdades anteriores (Krugman, 1996, p. 716). Los cambios en los ciclos de ideas sobre el desarrollo –señala– parecen responder a un sincronismo de elementos teóricos y empíricos, es decir, tanto a la aparición de desarrollos teóricos novedosos y rupturistas como a la trayectoria efectiva de ciertas variables inconsistentes con la ortodoxia reinante del momento.

Durante la segunda mitad del siglo pasado se observó la gestación y preeminencia sucesiva de dos paradigmas muy claramente definidos y completamente contrapuestos con relación al desarrollo económico. El primer paradigma cobra fuerza a mediados del siglo pasado, ni bien terminado el conflicto bélico, y representa el nacimiento mismo de lo que, a partir de entonces, se conocería como “economía del desarrollo”, o “teoría del desarrollo económi-

co". Albert Hirschman, protagonista de la oleada fundacional de escritos desarrollistas, lo recordaría tres décadas más tarde en *Auge y ocaso de la teoría del desarrollo*, un escrito que devino clásico:

[La economía del desarrollo] nace en los países industriales avanzados, sobre todo en Inglaterra y Estados Unidos, a fines de la Segunda Guerra Mundial [...] aprovechando el descrédito sin precedente en que había caído la economía ortodoxa como resultado de la depresión de los años treinta y del éxito también sin precedente de un ataque a la ortodoxia salido del interior del propio "establecimiento" de la ciencia económica (Hirschman, 1980, p. 1059).

Algunos de los primeros y más relevantes autores del desarrollo en el ambiente anglosajón a los que se refiere Hirschman –además de él mismo a partir de sus escritos sobre estrategias referidas al *crecimiento desbalanceado*– fueron Rosenstein-Rodan (economista polaco emigrado a Inglaterra y luego a los Estados Unidos que se haría famoso a partir de la figura del *big push* en tanto impulso simultáneo a la inversión en diferentes industrias complementarias), Nurkse, Rostow y –con cierta posterioridad– Gerschenkron. Pero es inevitable también destacar la novedad que constituyó para la historia de las ideas económicas el hecho de que un conjunto de economistas latinoamericanos, muchos de ellos nucleados bajo la (por entonces recién fundada) Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tomara parte protagónica en la construcción de la teoría del desarrollo.

La flamante CEPAL desarrolló y difundió una serie de postulados referidos a las causas, condiciones y obstáculos del desarrollo, asegurándose una especie de marca registrada del pensamiento económico latinoamericano (Cardoso, 1977). Hasta entonces, la ortodoxia predominante relativa a las dinámicas virtuosas del comercio internacional desregulado estaba inspirada en la ley ricardiana de las ventajas comparativas. Las tesis de la CEPAL vienen a cuestionar la ortodoxia reinante:

En oposición a la idea vigente en los medios liberales-ortodoxos [...] Prebisch afirma que las relaciones económicas entre el centro y la periferia tienden a reproducir las condiciones del subdesarrollo y a aumentar la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados. La mano invisible del mercado aparecía, para Prebisch, como madrastra: en vez de corregir las desigualdades, las acentuaba (Cardoso, 1977, p. 12).

En la raíz del argumento cepalino se encontraba la idea del deterioro intrínseco de los términos de intercambio entre los países productores y exportadores de productos primarios y aquellas naciones con estructuras económicas que producían y exportaban manufacturas industriales. Simplificando, el argumento se encontraba apoyado tanto en dinámicas estrictamente económicas —la diferencia en la elasticidad ingreso de ambos tipos de exportaciones—, como en condicionantes políticos —la capacidad dispar en la apropiación de los beneficios derivados del aumento de la productividad por parte de los trabajadores de los dos grupos de países.

La idea respecto a que las diferencias estructurales entre economías centrales y periféricas hacen que para las segundas no sea posible una convergencia automática hacia los estándares productivos de las primeras se encuentra a solo un paso de la imagen sobre (la inevitabilidad de) una intervención estatal lo suficientemente enérgica y prolongada como para romper las dinámicas de retroalimentación y perpetuación del subdesarrollo (las famosas “poverty traps” de la literatura anglosajona de las décadas de 1950 y 1960). A la vez, era muy marcado el “optimismo” que invadía a los protagonistas de la etapa fundacional de la economía del desarrollo con relación a su percepción de la factibilidad de los cambios que pretendían llevarse a cabo una vez que esa intervención del Estado fuera dispuesta y practicada.¹

Los procesos de industrialización periféricos exhibieron diferencias significativas y no es nuestra intención aquí discutirlos. Digamos, simplemente, que en el caso latinoamericano, tal como ha sido analizado por una innumerable cantidad de trabajos, el aliento a la industrialización se apoyó básicamente en una estrategia de sustitución explícita y programada de las importaciones, lo cual, a un tiempo, buscaba aliviar la recurrente escasez de divisas y desarrollar los distintos eslabones del tejido productivo doméstico. Para hacerlo, los países del continente avanzaron en la creación de una novedosa y compleja institucionalidad estatal encargada de controlar los principales resortes del comercio exterior y de financiar con crédito blando a los sectores productivos que se buscaba promover.²

Hacia mediados de la década de 1970 se advertía ya una nueva transición en cuanto a las ideas dominantes sobre el desarrollo. Como dijimos antes, parece necesario atender a una combinación de elementos para entender el porqué del cambio. En el plano de la teoría económica, se produjo una suerte de “contrarrevolución” por parte de la ortodoxia neoclásica que vino a desbancar la posición dominante que, hasta entonces, había exhibido la corriente keynesiana. A su vez, una serie de hechos históricos, de enorme

¹ El libro de Celso Furtado, *La fantasía organizada*, una excelente crónica histórica de la época escrita varias décadas más tarde por uno de sus protagonistas, refleja desde su título mismo ese clima de optimismo. Indudablemente, este no volvió a existir desde entonces: ¿alguien puede imaginar un título semejante para un libro escrito por un exfuncionario del FMI o del Banco Mundial sobre los años de auge de las políticas neoliberales?

² Resulta significativa la coincidencia temporal en el nacimiento de las bancas de desarrollo latinoamericanas. Entre 1930 y 1940 se crearon 36 instituciones; entre 1940 y 1950, 51 organismos; y entre 1950 y 1960 se crearon un total de 45 (Calderón Alcas, 2005, p. 9). Algunas de las bancas más significativas fueron NAFINSA en México (creada en 1934), CORFO en Chile (1939), el Banco de Crédito Industrial Argentino (1943) y el BNDE, precursor del BNDES, en Brasil (1952).

³ Como se sabe, existe abundante bibliografía que, sin estar necesariamente encuadrada bajo un marco conceptual ortodoxo, ha revisado críticamente las limitaciones económicas y de instrumentación política enfrentadas por la industrialización sustitutiva en América Latina. En el caso argentino, sin ir más lejos, la imagen de la necesaria “autonomía enraizada” (Evans, 1996) entre un Estado impulsor y coordinador de una estrategia de desarrollo y los grandes protagonistas del sector privado, parece haber estado ausente. No desconocemos estos problemas ni predicamos una reconsideración nostálgica y acrítica del período de la ISI. Simplemente creemos que existía —y existe— lugar de maniobra para corregir y reorientar los desvíos de una estrategia desarrollista en lugar de apostar por su desmantelamiento de raíz, arrasando así con el enorme acervo de capacidades tecnológicas y productivas acumuladas durante décadas.

⁴ El “relato oficial” de los organismos multilaterales sobre el desarrollo asiático, por su parte, estaba apoyado sobre la (muy poco verosímil) idea de una supuesta “ausencia” de interferencias públicas que habría posibilitado una industrialización espontánea y agresivamente exportadora.

⁵ “When we [at the Fund] observe policies that work well in many countries, we try to bring these successes to the attention of other countries, so that they too can benefit from this positive experience. [...] So now when I come to Argentina, I no longer see the dramatic symptoms of crisis, but rather what is in many respects a blueprint for

visibilidad y poder simbólico, contribuyeron al delineamiento de un relato construido sobre la inevitabilidad de las “perversiones” derivadas de la intervención estatal en el sistema económico (para una referencia clásica sobre el ocaso de la teoría del desarrollo véase Hirschman, 1980; para una discusión reciente respecto a la influencia de algunos “grandes hechos” históricos en las ideas económicas véase Pritchett y Lindauer, 2002).³

La contrarrevolución conservadora ganó posiciones con el paso de los años hasta transformarse definitivamente en un nuevo consenso —consenso que quince o veinte años después de iniciado encontraría finalmente el apelativo por el cual sería desde entonces mundialmente conocido: Consenso de Washington (Williamson, 1990). Como se dijo, los desvaríos de un Estado proteccionista —a través de las *government failures*, presentadas como inevitables y más perniciosas que las *market failures* que pudieran motivar su intervención— eran básicamente sindicados por la nueva ortodoxia como la causa de las historias de los “fracasos del desarrollo” particularmente señalados en América Latina.⁴

En la región, el Consenso de Washington fue adoptado de forma extendida, aunque tanto la profundidad última de la aplicación de sus recetas como las estrategias de política bajo las cuales estas fueron aplicadas exhibieron un panorama dispar (para un ejercicio comparativo al respecto en diez países de la región véase Fanelli, 2007). En Argentina, los protagonistas políticos de la “segunda vuelta” de las reformas neoliberales instrumentadas en la década de 1990 —una suerte de coronación del proceso económico iniciado bajo la última dictadura— exhibieron un entusiasmo difícil de asemejar. En la literatura que discutía, entre otras alternativas referidas al “cómo” instrumentar las reformas, la conveniencia de optar por transiciones gradualistas o extremas, nuestro país era identificado como un caso definido de “*big bang reformer*”. Incluso, con la profundización del rumbo adoptado, la Argentina pasaría a tener el triste privilegio de ser recurrentemente identificada en la literatura internacional sobre las reformas como el “*poster child*” del FMI.⁵

¿Está muerto el Consenso de Washington? Dónde estamos hoy en materia de ideas sobre el desarrollo

Una de las características actuales del clima de ideas sobre el desarrollo es su mayor grado de indefinición con relación al contexto de los últimos sesenta años donde los dos paradigmas que reseña-

mos anteriormente se sucedieron en el dominio de la agenda.⁶ Entendemos que esta indefinición puede ser resumida diciendo que la agenda neoliberal sintetizada en el Consenso de Washington no está muerta pero que ya no goza del apogeo omnipresente que conoció en las décadas de 1980 y 1990.

En efecto, resulta innegable, por un lado, que el descrédito observado por el Consenso de Washington en los últimos años no implicó un silenciamiento autocrítico de las posiciones más ortodoxas de la economía. En efecto, esas voces gozan de buena salud y siguen siendo fuertes en la academia y en las organizaciones multilaterales. Al respecto, y como síntesis perfecta de la visión económica convencional, vale la pena observar la lectura retrospectiva del colapso argentino de 2001-2002 realizada por parte de uno de los más altos funcionarios del FMI durante la década pasada:

Argentina's experience in the 1990s neatly encapsulates what we are discussing here: a reluctance to follow-through, to confront the structural changes that would have been an essential element of successful sustainable macroeconomic reform [...] Effective implementation of fiscal, labor market and structural reforms could have ensured that the economy was robust and flexible (Krueger, 2004, énfasis nuestro).

Una vez más aquella vieja historia sobre que las prescripciones indicadas eran las adecuadas, pero el paciente no tomó la suficiente cantidad de medicina.

Sin embargo, también resulta innegable que el clima general de ideas no es el mismo que en el pasado reciente y que la agenda ortodoxa perdió posiciones a mano de la conformación de mayores espacios relativos para la expresión de voces críticas. Obviamente los márgenes de radicalidad de esas voces son sumamente variables y también lo es su capacidad de resonancia en los círculos académicos y políticos más influyentes. Pero una forma rápida y sencilla de intuir el cambio en el espíritu de época es observar ciertos títulos de las publicaciones recientes realizadas por parte de algunos los principales economistas del desarrollo contemporáneos: “After neoliberalism, what?”, “Rethinking growth policies in the developing countries”, “Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?” (Rodrik, 2002; 2004; 2006); “What’s the big idea? The third generation of policies for economic growth” (Lindauer y Pritchett, 2002) y “La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina” (Ocampo, 2004).

Como dijimos, una de las claves del momento actual en términos de ideas sobre el desarrollo es su mayor grado de indefini-

success. My intention, then, is not so much to disseminate the lessons we have learned elsewhere—but to draw lessons from Argentina’s experience that we can share with others”. Palabras del titular del FMI en su visita a la Argentina (Camdessus, 1996, énfasis nuestro).

⁶ Utilizamos la expresión “agenda” para beneficiarnos de la relativa ambigüedad que el término encierra. La entendemos como una combinación resultante de, por un lado, la discusión prevaleciente en los ambientes académicos y científicos más influyentes de la disciplina económica y, por otro, en los ámbitos de definición de los grandes lineamientos de las reformas de política pública.

ción. La lógica del “*one size doesn’t fit all*” referida a las políticas apropiadas para estimular el desarrollo en distintos países —una reacción directa en contra del “uniformismo” que presentaba el decálogo del paradigma ortodoxo— parece haberse convertido en uno de los pocos atisbos de consenso en medio de una etapa caracterizada por la ausencia del mismo. Sin embargo, esa lógica, más que reflejar en sí misma una nueva idea dominante sobre el desarrollo, da cuenta de la ausencia de “grandes ideas” totalizadoras al respecto (Lindauer y Pritchett, 2002, p. 13). En la etapa actual, y a la hora de repensar críticamente las alternativas para el desarrollo, crece entonces el reconocimiento sobre la necesidad de otorgarle una mayor importancia a las especificidades distintivas de cada economía. Así, Rodrik sostiene: “The key is to realize that neither technology nor good institutions can be acquired without significant domestic adaptations. What the world needs right now is less consensus and more experimentation [...] After neoliberalism what? Certainly not another slogan or blueprint” (Rodrik, 2002, p. 8).

Sintetizando, en los vaivenes de ideas sobre el desarrollo que procuramos describir en esta sección, el Consenso de Washington como eje totalizador representa el pasado. No obstante, la definición explícita y definida del “dónde estamos hoy” no es aún clara. Creemos que existen mayores espacios para avanzar en la conformación de agendas “heterodoxas” programáticas y sobre eso volveremos en la sección Repensando la conformación de un proyecto de desarrollo. Pero antes ofreceremos una breve lectura de los principales determinantes de la economía argentina en el último siglo y enfatizaremos ciertos aspectos significativos del giro observado durante los últimos años. Como dijimos al principio, el análisis y la comprensión de las transformaciones del tejido productivo y social argentino constituyen un elemento esencial en todo ejercicio de reflexión respecto a la posible construcción de una nueva estrategia de desarrollo para nuestro país.

Estructura socioproductiva y proyecto nacional

Dinámica económica y cambios de modelo durante el siglo xx

El paradigma liberal dominó las primeras décadas del 1900, tanto a nivel mundial como en la Argentina. Se vivían en nuestro país los años de oro del llamado modelo agroexportador, caracterizado por una inserción específica en la economía mundial en la que

exportábamos bienes primarios e importábamos bienes industriales y capital, tanto en forma de IED (inversión extranjera directa) como de empréstitos estatales. Durante esta etapa, el rol del Estado en materia de intervención económica se encontraba fuertemente limitado, siendo en general más bien un instrumento (de manera directa o indirecta) en manos de la élite local para favorecer sus intereses (Schvarzer, 2000).⁷

Es difícil, entonces, divisar en este período el esbozo de un proyecto nacional, si por este entendemos una estrategia explícita de desarrollo que involucre al conjunto de la sociedad y que se presente sustentable en el tiempo. En efecto, además de la creciente conflictividad social observada internamente, las bases mismas del modelo sufrieron una erosión cada vez mayor, producto de la reconfiguración del sistema económico mundial. Asimismo, el impacto de la Primera Guerra y de la crisis mundial en la década de 1930 exhibió la fragilidad innegable de un país extremadamente dependiente de los vaivenes de la economía mundial.

A partir de la década de 1930 y hasta la mitad de la década de 1970 es posible identificar un cambio de escenario productivo y social en la Argentina, donde la industrialización ocupó un lugar protagónico. Sin embargo, la fuerte dependencia del contexto internacional continuó siendo un factor que signaría el período de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones), con una continua interrupción de los ciclos de crecimiento en manos de las recurrentes crisis de balance de pagos. No obstante, y pese a su carácter incompleto, durante este período existieron elementos muy claros que confluyeron hacia la construcción de una estrategia nacional. Esa construcción se sostuvo, como dijimos, hasta mediados de los la década de 1970 y estuvo apoyada en un rol más activo del Estado en la esfera económica a través del impulso de un modelo basado en la sustitución de bienes manufacturados importados por su producción doméstica. Esto implicaba, necesariamente, instrumentar una batería de políticas y de instituciones específicamente diseñadas para apoyar la generación gradual de una base industrial propia que fuera ganando terreno frente a la tradicional producción de bienes primarios y, así, lograra transformar el perfil productivo del país.

De esta manera, la mano de obra se dirigía en forma creciente al sector industrial, la economía se acercaba al pleno empleo y el trabajo se convertía en el eje rector de inclusión social, con la conquista de importantes derechos para los trabajadores. La industria, apoyada en la gran cantidad de encadenamientos que generaba, pasa entonces a ser el novedoso motor del crecimiento, mientras que el agro, a partir de un esquema de derechos de exportación

⁷ Una muestra clara de esto es el peso que tenían los ganaderos en la toma de decisiones políticas y el caso paradigmático de esta situación fueron las condiciones y motivaciones bajo las cuales el gobierno argentino firma el Tratado Roca-Runciman (Fodor y O'Connell, 1973).

que generaba un tipo de cambio diferencial –en línea con lo planteado por Diamand (1972)– le otorgaba viabilidad al modelo. Así, la Argentina vive un sendero de crecimiento, interrumpido periódicamente por la presencia de la restricción externa, pero que en el largo plazo muestra una clara tendencia positiva y una importante expansión y diversificación productiva que se traduce en una creciente participación de la industria en el PIB –con un máximo histórico en 1974.

Como consecuencia, en materia de empleo, la economía argentina alcanza una plena ocupación de su fuerza de trabajo: la tasa de desempleo en 1974 era de solo el 3,4%. Los niveles de pobreza e indigencia se reducían en ese mismo año al 4,4% y 2% respectivamente, con los mejores niveles relativos de distribución del ingreso (un coeficiente de Gini de 36%, no demasiado lejano al de países como Suecia o Dinamarca en donde el indicador oscila alrededor del 25%). Indudablemente, el perfil de inclusión social de la población constituye un ingrediente central para pensar la legitimidad de un proyecto nacional de desarrollo, su viabilidad político-social y su sustentabilidad a lo largo del tiempo. Volveremos sobre este tema en la sección final.

A partir de mediados de la década de 1970, cuando se inicia la última dictadura militar, se observa un claro quiebre del modelo que pasará a dominar la escena durante el último cuarto del siglo XX. Como dijimos en la sección previa, el nuevo paradigma –muy explícitamente evidenciado en el discurso económico del gobierno militar y en la década de 1990 en la Argentina– marca un regreso firme al liberalismo económico. Se vive entonces una etapa de apertura indiscriminada de la economía que, en conjunto con la apreciación de la moneda durante buena parte del período y el desmantelamiento paulatino de las instituciones de la etapa previa, ocasionan un proceso de fuerte desintegración del tejido productivo local.

La producción industrial sufre una constante caída: en 1994 tenía el mismo nivel que dos décadas atrás y el PIB industrial *per cápita* en 2001 era el 30% inferior al alcanzado en 1975. La contracara social de este proceso es un constante deterioro de los indicadores de bienestar, que culminará en la crisis de 2001 con los mayores niveles de exclusión que conoció la Argentina a lo largo de toda su historia. En 2002 la tasa de desempleo ascendía a 21,5%, los niveles de pobreza e indigencia alcanzaron máximos históricos de 53% y 25% respectivamente, y el coeficiente de Gini superaba el 53%.

Por otro lado, un elemento clave que redefinirá y determinará la dinámica económica de la Argentina de aquí en adelante es el

acelerado proceso de endeudamiento externo que se observa durante la dictadura militar (1976-1983), cuando el *stock* de deuda externa pasa de U\$S 8.000 millones a U\$S 45.000, lo que significa que su peso sobre el PIB crece exponencialmente. Esto implicó una profundización dramática del problema de la restricción externa; ya no alcanzaba con tener equilibrio comercial, el cumplimiento de los compromisos financieros de la Argentina la forzaban a tener superávit en el comercio externo o un acceso fluido al mercado internacional de capitales para poder refinanciarse.

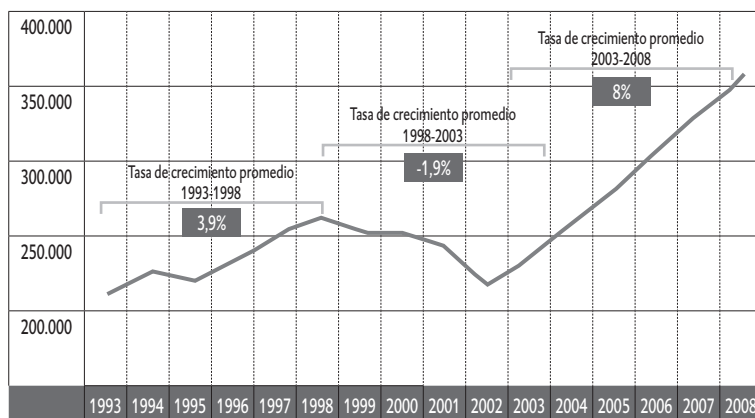
De esta manera, la economía argentina se vuelve más dependiente que nunca antes de los humores del mercado mundial, tanto por la vía real del intercambio de bienes y el devenir de los precios internacionales (esto acentuado por el proceso de reprimarización del patrón exportador argentino), como por la vía financiera relacionada con la abundancia o escasez de liquidez en el sistema internacional. Durante este período se intercalaron etapas de ausencia de financiamiento externo –cuya consecuencia directa fue una sucesión de crisis de balance de pagos, elevada inflación y recesión económica, dando lugar a la llamada década perdida en los ochenta– con momentos de exceso de liquidez internacional, que dieron lugar a acelerados procesos de agudización en la dinámica de endeudamiento externo: el primero, ya mencionado, durante el gobierno militar, y el segundo, con el régimen de convertibilidad en los noventa que, justo antes de su implosión en 2001, acumuló un *stock* de deuda pública en moneda extranjera que llegó a los US\$ 150.000 millones (56% del PIB).

Ruptura y desafíos a partir de 2003⁸

A partir de 2003, la Argentina retoma un sendero de fuerte crecimiento, solo interrumpido por el impacto de la crisis internacional de 2008-2009. Con excepción de este último año, la economía muestra una tasa promedio de crecimiento anual del 8% (gráfico 1). El resultado de este proceso es, indefectiblemente, un fuerte crecimiento del PIB *per cápita* que, según se estima, en 2010 alcanzaría aproximadamente los US\$ 8.800. La mayor contribución a este crecimiento se encuentra en la absorción interna, en particular en el consumo y luego en la inversión, que alcanzó la participación en el PIB más elevada (23%) desde mediados de la década de 1970 –con activa participación de la inversión pública, que triplica en 2008 la participación de 2003. Por último, las exportaciones también evidencian un dinamismo inusitado, acumulando un crecimiento de 134% en 2003-2008 que es incluso mayor (174%) si se observan las ventas de manufacturas de origen industrial.

⁸ En parte, esta subsección hace libre uso de trabajos previos desarrollados por los autores, en particular en Herrera-Tavosnanska (2009) y Español-Herrera (2010).

Gráfico 1. Evolución de la actividad económica: PIB 1993-2008
(millones de pesos 1993)



Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC.

Por otra parte, un elemento que no puede dejar de mencionarse, es la manifestación de una situación completamente excepcional en la historia económica argentina: el sostenimiento simultáneo de un fuerte crecimiento de la actividad (24 trimestres ininterrumpidos hasta la crisis internacional) con un superávit del balance comercial. Dicho superávit, sumado a un recurrente resultado fiscal positivo durante estos años, le permitió a la Argentina recuperar una mayor autonomía en el diseño y la gestión de las políticas públicas, autonomía que en buena medida se había perdido durante la fase de apertura y liberalización económica iniciada en 1976. Esta reconquista de autonomía no es ajena a la renegociación de la deuda *post default* y al proceso de desendeudamiento que se lleva adelante a partir de entonces.

Dentro del cuadro de recuperación general, ha sido especialmente visible la dinámica expansiva de la industria manufacturera, que no solo creció a una tasa anual media superior a la de la economía en su conjunto (logrando detener el prolongado retroceso de la participación industrial en el PIB, que llegó a un mínimo histórico de 15,4% en 2001) sino que exhibió además una firme tendencia a la generación de empleo, quebrando así un recorrido de expulsión neta de trabajadores industriales que llevaba unos veinticinco años. Sobre esto último volveremos más adelante, mientras aquí nos detendremos en un elemento central de la recuperación de la actividad manufacturera: la reversión de la dinámica de crecimiento relativo entre sectores que se observó durante los años recientes con relación a lo ocurrido en el último cuarto del siglo XX.

La evolución negativa exhibida por la industria desde la segunda mitad de la década de 1970 que mencionáramos antes no se limitó a una caída en su evolución agregada sino que se desarrolló un largo proceso de desmantelamiento “interno” de la industria, con una fuerte concentración y extranjerización del entramado productivo y con una marcada tendencia a la primarización de la fisonomía industrial a favor de la producción de *commodities* (Bisang *et al.*, 1996; Katz, 1993; Kulfas y Schorr, 2000; Schvarzer, 2000). Incluso, durante la etapa expansiva de la década de 1990, las ramas industriales con mayor crecimiento son la producción de alimentos y bebidas, los sectores intensivos en recursos naturales, la industria química y la de metálicas básicas.

En cambio, durante el período 2002-2008, el crecimiento manufacturero no se ha visto limitado exclusivamente a estas ramas “tradicionales” sino que –entre los sectores más dinámicos– aparecen también algunas ramas de la metalmecánica y/o intensivas en ingeniería como la fabricación de maquinaria y equipo, los instrumentos médicos y de precisión, los productos elaborados de metal, y buena parte de las actividades intensivas en mano de obra, sectores, todos ellos, particularmente castigados durante la trayectoria de los noventa.⁹

En el cuadro 1 se presenta la contribución de los distintos sectores al crecimiento manufacturero total, comparando la etapa de expansión reciente con el período de auge experimentado durante la convertibilidad. Los dos cambios más relevantes que se observan son, por un lado, el incremento del aporte de los sectores intensivos en ingeniería e intensivos en trabajo y, como contracara, la fuerte caída en la contribución de las ramas de alimentos y bebidas y de los sectores intensivos en recursos naturales.

De la mano de estas tendencias de transformación dentro de la estructura productiva, se observa simultáneamente un fuerte impulso de las exportaciones manufactureras a partir de 2003, lo que derivó en un incremento sustancial del coeficiente exportador de la industria. Así, la participación de las exportaciones en el valor bruto de producción pasa a situarse en un nuevo escalón respecto a la década pasada, habiendo trepado del 13% al 26% en los últimos diez años; asimismo, y pese a la dispersión sectorial que exhibe el coeficiente de exportaciones industriales, la tendencia de aumento relativo del peso de las ventas externas resulta ser generalizada entre las diferentes ramas de actividad (Herrera y Tavosnanska, 2009, p. 26).¹⁰

Volvamos a uno de los elementos más novedosos del desempeño manufacturero del período bajo análisis, la reversión del proceso de expulsión de mano de obra del sector industrial durante

⁹ El hecho de que el período de crecimiento industrial reciente, a diferencia, por ejemplo, de lo sucedido durante la etapa expansiva de la convertibilidad, haya exhibido un dinamismo muy marcado de los sectores intensivos en mano de obra (los cuales crecieron a tasas equivalentes o superiores al promedio de la industria), constituye un elemento central a la hora de entender el porqué de la reversión del largo proceso de expulsión de empleo industrial observado durante el período 1976-2002.

¹⁰ Es significativo el hecho de que este dinamismo exportador no haya respondido a una necesidad “forzada” de colocación de saldos excedentes por una reducción del nivel de actividad local, sino que se pudo combinar con una expansión notable de la producción industrial dirigida a satisfacer a la demanda doméstica.

Cuadro 1. Contribución al crecimiento del valor agregado bruto de la industria (en pesos constantes de 1993), 1993-1998 y 2002-2007

Sectores	1993 - 1998	2002 - 2007
Alimentos y bebidas	31,6%	19,0%
Automotriz	9,7%	9,9%
Intensivos en ingeniería	0,5%	21,4%
Intensivos en recursos naturales	17,6%	10,7%
Intensivos en trabajo	19,4%	24,8%
Metálicas básicas y químicos	21,2%	14,2%

Nota: los bloques sectoriales fueron conformados según la clasificación utilizada por Katz y Stumpo (2001) con algunas adaptaciones que se adecúan al entramado industrial argentino. Incluyen los siguientes agrupamientos de ramas CIIU: Alimentos y bebidas y tabaco: (15 y 16 respectivamente); Automotriz: (34); Intensivos en ingeniería: productos metálicos (28), maquinaria y equipo (29), aparatos eléctricos (31), equipos de radio, TV y comunicaciones (32), instrumentos médicos y de precisión (33), equipo de transporte (35); Intensivos en recursos naturales: madera y sus productos (20), papel (21), refinación de petróleo (23), caucho (251), minerales no metálicos (26); Intensivos en trabajo: productos textiles (17), confecciones (18), curtido de cuero y fabricación de calzado (19), edición e impresión (22), productos plásticos (252), muebles y ncp (36); Metálicas básicas y químicos: (27 y 24, respectivamente).

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales.

los veinticinco años previos a la crisis de 2001. A partir de 1976 la ocupación en la industria entra en un camino sostenido de contracción que duraría hasta la caída del régimen de convertibilidad (cuadro 2).

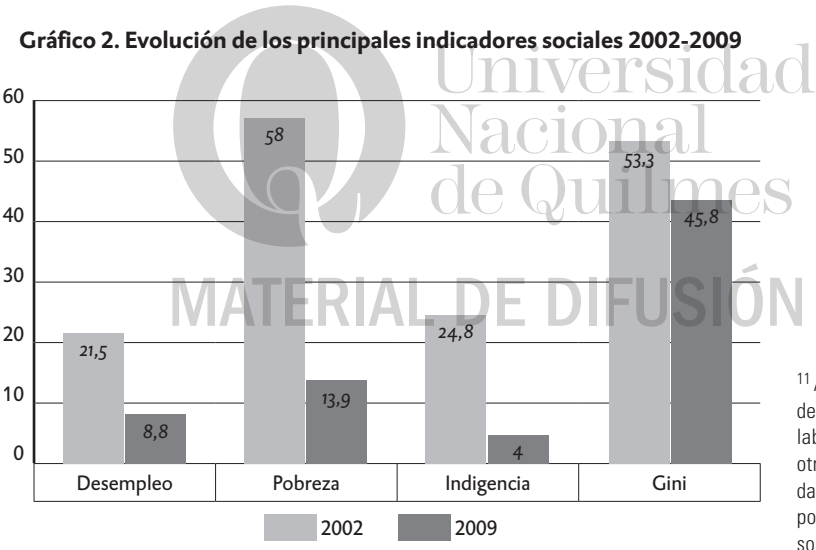
Como se puede apreciar, durante el período aludido el proceso de expulsión de empleo industrial se dio en forma continua, inclusive en etapas donde la actividad manufacturera presentó tasas que, si bien moderadas, fueron positivas. Esta dinámica de crecimiento con contracción del empleo fue particularmente visible durante la etapa de auge de los años noventa. Si descomponemos los diez años de la convertibilidad para concentrarnos en el período 1991-1997 (años expansivos con excepción de 1995) observaremos que mientras la producción industrial creció a una tasa anual media del 4,5%, el empleo manufacturero se redujo a una tasa del 2,6%.

Este retorno al crecimiento del empleo industrial se da en el marco de una elevada creación de puestos de trabajo en toda la economía (con más 4 millones de puestos nuevos entre 2003 y 2008). Esperablemente, esta notoria capacidad de creación de

Cuadro 2. Evolución del empleo y la producción industrial en las últimas tres décadas.

Referencia histórica	Años	Tasa anual media de crecimiento	
		Empleo	Producción
Rodrigazo y gobierno militar	1975-1982	-6,8%	-2,1%
Alfonsinismo	1983-1988	-0,9%	1,2%
Episodios hiperinflacionarios	1989-1990	-12,9%	-9,6%
Convertibilidad	1991-2001	-4,2%	0,9%
Derrumbe de la Convertibilidad	2002	-9,1%	-9,7%
Post-Convertibilidad	2003-2008	5,8%	11,2%

Fuente: elaboración propia sobre los datos del INDEC (Encuesta Industrial Mensual-EIM).



Fuente: Agis, Cañete y Panigo (2010).

empleo exhibida por la economía durante el período, aparece asociada con la mejora de los indicadores tradicionales de bienestar de la población. Como se observa en el gráfico 2, la reducción del desempleo de 21,5% en 2002 a 8,8% en 2009 tiene su correlato en la fuerte disminución de los indicadores de pobreza e indigencia, así como en una disminución del coeficiente de Gini.¹¹

Pero no alcanza...

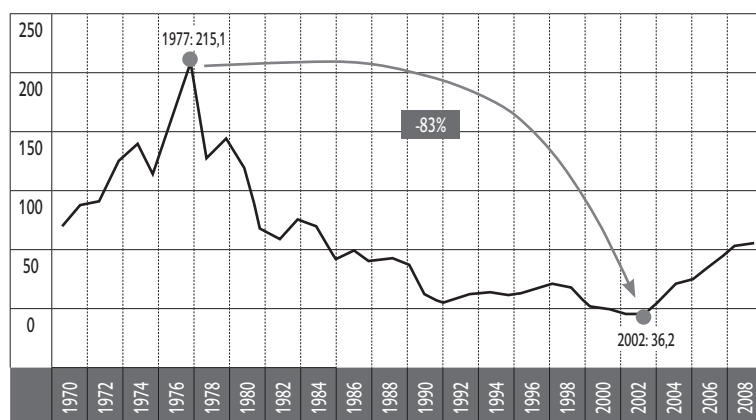
¹¹ Además de la incorporación de trabajadores al mercado laboral, se pueden señalar otras medidas implementadas en los últimos años que poseen un impacto directo sobre los ingresos reales y por lo tanto sobre los indicadores mencionados: la moratoria previsional que permitió la incorporación de más de dos millones de jubilados al sistema, los incrementos del haber mínimo jubilatorio, la recreación de las negociaciones colectivas de salario, el incremento del salario mínimo, la reciente aplicación de la Asignación Universal por Hijo, entre otras.

Si bien es innegable el punto de inflexión que la economía argentina vive a partir del abandono de la convertibilidad y el consecuente cambio de régimen macroeconómico, queda un importante camino por recorrer en la conformación de un proceso de desarrollo económico profundo y duradero. Es a todas luces evidente que no se podía esperar que en estos pocos años se reconstruyera en la Argentina el tejido productivo y social hasta un nivel que permitiera borrar las huellas de la desintegración sufrida durante los veinticinco años previos. No obstante, se debe tener presente cuáles son los problemas no resueltos para avanzar en una construcción explícita y definida de un proyecto de desarrollo económico. Nos concentraremos aquí en tres de esos problemas, que –entendemos– resultan de vital importancia para la concreción del objetivo mencionado.

Por un lado, a pesar del fuerte crecimiento de la industria y la particular recuperación de los sectores más intensamente golpeados por los largos años de apertura comercial y apreciación cambiaria, los niveles de producción de diversas ramas productivas se encuentran muy por debajo de aquellos alcanzados durante la etapa madura del período de sustitución de importaciones. Como ejemplo significativo, tomemos la evolución de la producción de maquinaria y equipo (gráfico 3), una actividad vital no solo por ser productora del estratégico segmento de los bienes de capital, sino también por su intensidad en el uso de tecnologías complejas, sus altos niveles de eslabonamientos productivos, y su relativamente elevada utilización de empleo calificado. Este sector mostró una notable recuperación durante la posconvertibilidad, pero visto en perspectiva de largo plazo, este dinamismo no logra compensar los años de implacable dismantelamiento del sector que implicaron una contracción de la actividad superior al 80%.

La contracara evidente de este fenómeno es la elevada participación de los bienes de capital importados sobre la adquisición total de equipo durable en la Argentina. En efecto, esta proporción era del orden del 10% hasta el inicio de la convertibilidad, momento a partir del cual se incrementa aceleradamente: en 1994 el peso de la maquinaria importada era del 42%, cuatro años más tarde trepaba a 55% y estos valores no se han reducido hasta la actualidad. Este avance de las importaciones sobre la producción nacional se observa en muchas otras ramas de la industria. El origen básico de este problema es que la trama industrial doméstica ya no produce un gran número de bienes que habían nutrido el denso tejido productivo que caracterizaba a la etapa final de la ISI; como dijimos, el período de apertura 1976-2001 generó un acentuado proceso de desintegración y desarticulación del aparato

Gráfico 3. Producción de “maquinaria y equipo” 1970-2008 (1970=100)



Fuente: elaboración propia sobre los datos del INDEC.

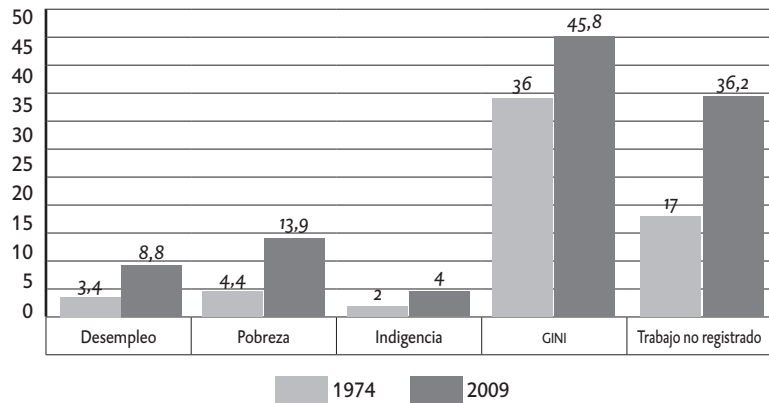
productivo dejándolo con un buen número de “casilleros ausentes”.¹² Asimismo, la apertura económica ha consolidado una función de producción de las empresas marcadamente importadora (tanto de bienes de capital, como de insumos), combinado esto con “comportamientos defensivos” de los empresarios industriales (Kosacoff, 1996), que recurrentemente tienden a combinar su propia actividad de producción con estrategias de importación de bienes terminados.

En segundo lugar, y guardando obviamente un vínculo con lo anterior, el buen desempeño exportador que se observa en estos años no puede hacernos perder de vista que dos tercios de las ventas argentinas al exterior están relacionadas con la explotación de los recursos naturales y tan solo un tercio corresponde a manufacturas de origen industrial. De la misma manera, si bien hay algunas señales sobre el avance en la diferenciación de los bienes exportados durante los últimos años (Español *et al.*, 2010), todavía existe un largo camino por recorrer en materia de diversificación y mayor agregación de valor en la canasta exportadora, lo cual se hace muy evidente en aquellos bienes que tienen su origen en la (abundante) dotación de recursos primarios con que cuenta la economía argentina.

En tercer lugar, si uno observa los indicadores de inclusión social y bienestar de la población a los que nos referimos antes, notará que –de manera análoga a lo sucedido en la esfera productiva– los logros obtenidos en los últimos ocho años no han permitido revertir aún la marcada degradación de la etapa previa. En efecto, volviendo a los mismos indicadores de la subsección anterior, se

¹² La imagen de “casilleros” vacíos o ausentes y la dificultad para “llenarlos” es habitual en la obra de economistas industriales argentinos muy destacados, como Jorge Schwarzer, Bernardo Kosacoff y Fernando Porta.

**Gráfico 4. Evolución de los principales indicadores sociales
1974 versus 2009**



Fuente: Agis, Cañete y Panigo (2010).

observa que los niveles de informalidad, desempleo, pobreza, indigencia y distribución del ingreso de 2009 continúan a una distancia considerable de los valores alcanzados en 1974 (gráfico 4). Esto no hace más que reforzar la importancia que tiene la reconstrucción de un proyecto estratégico nacional que permita, a través de la incorporación explícita de un conjunto de elementos, profundizar los cambios observados y acometer las transformaciones pendientes.

Repensando la conformación de un proyecto de desarrollo

En esta última sección pretendemos aportar una serie de reflexiones críticas respecto a la potencial conformación de una estrategia de desarrollo nacional.

Ante todo, queremos realizar un alegato de “pertinencia” respecto a lo que aquí se discute. Para muchos economistas, la referencia a una “estrategia” o “proyecto de desarrollo nacional” está indudablemente condenada al pasado. La terminología los incomoda en tanto los remite a una imagen anacrónica de “programación” del desarrollo centralizada y totalizadora, cuya preocupación primordial residía en fomentar y dirigir la acumulación de grandes dosis de capital en los sectores (por entonces) modernos de la economía, vinculados básicamente a la industria pesada y la infraestructura a gran escala. Nosotros, entre tantos otros científicos sociales que están repensando actualmente estos temas en nuestro

país, en cambio, creemos que es absolutamente pertinente hacer referencia al concepto de “estrategia de desarrollo”, resignificando su contenido específico de forma tal que incorpore los desafíos actuales del tejido productivo y social de la Argentina a los que acabamos de referirnos en la sección previa.

Es obviamente imposible avanzar aquí en el diseño del contenido específico que mencionáramos recién. Buscamos, más bien, identificar algunos de los que, a nuestro juicio, constituyen los nudos problemáticos o interrogantes centrales sobre los cuales un proyecto semejante debería avanzar. Sin pretender ser exhaustivos, los presentamos bajo cuatro ejes básicos.

La necesidad de estimular un pensamiento propio

En la introducción de este ensayo dijimos que la ausencia actual de un paradigma global totalizador podía implicar ciertas ventajas frente al potencial intento de avanzar en algún tipo de proyecto explícito de desarrollo nacional. En efecto, esa ausencia supone grados potencialmente mayores de libertad para la experimentación y la acción política. Aquí, el punto de partida ineludible, pasa por estimular la generación de un pensamiento crítico (y creativo) propio que permita repensar las alternativas de superación de los determinantes centrales que traban el desarrollo de nuestro país. En un artículo reciente, Aldo Ferrer lo expone con claridad:

Ninguno de los países exitosos condujo sus políticas nacionales con la visión hegemónica de centro. Todos –incluidos los Estados Unidos en el siglo XIX, siendo una nación emergente– se manejaron siempre con ideas arraigadas en el interés nacional. Pasó con el Japón después de la restauración Meiji, y pasó después de la Segunda Guerra Mundial en las ideas y políticas heterodoxas de la República de Corea, la provincia china de Taiwán, China y la India. Como sostenía Prebisch, “la existencia de un pensamiento propio es condición necesaria e indispensable para poder encauzar a los países por el camino del desarrollo” (Ferrer, 2010, p. 13).¹³

La necesidad de estimular espacios para un pensamiento sistemático propio sobre el desarrollo responde a la obvia conveniencia estratégica de contar con metas y objetivos cuantificables y realistas, que sean adecuados al interés nacional y, a la vez, acordes a los contextos institucionales, económicos y políticos del país. Aquí, por supuesto, tienen un rol central las universidades, los distintos centros de formación y las diferentes organizaciones profesionales que estimulen el pensamiento crítico. Sin embargo, creemos que

¹³ Hace varios años, Franklin Serrano, un conocido catedrático brasileño de la Universidad Federal de Río de Janeiro, fue consultado en una entrevista respecto al fenómeno de la “fuga de cerebros” en Brasil. Serrano coincidió en mostrarse preocupado por la gran proporción de economistas que dejaban el país para irse a los Estados Unidos. “Pero hay algo peor que el hecho de que se vayan” opinó. “Es cuando vuelven. El ‘daño cerebral’ es peor que ‘la fuga de cerebros’”.

también pueden explorarse opciones para institucionalizar la formación de un pensamiento estratégico “internalizado” por el Estado, y que resulten acordes a los objetivos de política que se decidan impulsar.

Estado y burguesía nacional

Un punto central para la aplicación de una estrategia de desarrollo con posibilidades de éxito es la reconstrucción del Estado. La desarticulación productiva y social descrita en la sección anterior tuvo su correlato en una sistemática reestructuración regresiva del Estado, a partir de la pérdida de capacidades expresada en la desmantelación de equipos enteros de técnicos y profesionales que se habían formado a lo largo de los años. Una mejora sustancial de la capacidad efectiva de intervención estatal requiere avanzar en la profesionalización y rejerarquización de la burocracia pública.¹⁴ Esta necesidad se torna aún más imperiosa si se pretende edificar una estrategia de desarrollo integral y programática como la que referimos en este trabajo, dada la dificultad inherente de la intervención selectiva que debe enfrentar un programa de políticas públicas que no suscriba la aplicación de una “receta única” como la que dictaba la profesión durante el apogeo del Consenso de Washington.

El rol de un funcionariado público competente y profesionalizado forma parte de una discusión más amplia –y recurrente en los debates sobre desarrollo– que resalta la importancia de la presencia de una burguesía nacional acorde a las necesidades y los desafíos que plantea la construcción de un proyecto estratégico nacional. Seguimos a Schvarzer (2010) cuando sostiene que, además del empresariado, el concepto de burguesía incluye a los intelectuales, a los funcionarios públicos, a los políticos, y a otras capas sociales relevantes en tanto conjunto de actores involucrados en un proyecto conjunto vinculado al desarrollo de la nación.

Una “macroeconomía buena” no alcanza (I): los desafíos de la política industrial

A partir del abandono de la convertibilidad, una serie de aspectos macroeconómicos básicos, funcionales al objetivo declarado de exhibir superávit fiscales y externos sostenidos, que incluyeron la quita de una porción considerable de la deuda pública, la recuperación de la política monetaria, la tenacidad para eludir la excesiva apreciación cambiaria y la reconfiguración de la capacidad recaudatoria del Estado, posibilitaron sentar las bases de la impactante

¹⁴ Paradójicamente, la última iniciativa sistemática de formar desde el Estado –con el fin de internalizar su actuación en la administración pública nacional– a un grupo escogido de profesionales correspondió al programa de “economistas de gobierno” impulsado por Domingo Cavallo en 1994 y desarticulado unos años después. La conducción política de la iniciativa, entre otros aspectos, estaba encargada de establecer los contenidos de formación de la carrera. Creemos que se trata de una iniciativa digna de ser repensada para el contexto actual, aunque –lo reconocemos– recomendaríamos reconsiderar los contenidos de los programas y los docentes originales.

recuperación exhibida por la economía argentina en general y por la industria en particular, como fuera analizado en la sección anterior. La potencialidad que exhibe una macroeconomía “sólida” y adecuadamente administrada en términos de desarrollo productivo se hace, entonces, evidente. Sin embargo, entendemos ineludible la necesidad de avanzar en la diagramación de una política productiva integral, explícita y programática si se pretende modificar estructuralmente la fisonomía industrial de nuestro país.

Como ilustramos antes a partir de algunos indicadores básicos, la destrucción fue muy profunda como para apostar a una reconstitución “espontánea” del tejido industrial, particularmente de sus eslabones más complejos. Como lo muestra la información disponible, los esfuerzos privados en I+D e innovación tecnológica son bajos en términos relativos y no hay hasta el momento evidencias de cambio. Modificar este panorama reviste una importancia vital. El desarrollo incremental y acumulativo de aprendizaje tecnológico endógeno factible de ser incorporado a (y en buena medida originado en) la dinámica productiva es, ni más ni menos, la única llave posible de una transformación industrial profunda.

Para lograr avanzar en ese objetivo, no solo debe pensarse en utilizar las herramientas “horizontales” básicas que pueden mejorar la eficiencia del sistema productivo, sino en lograr la recuperación plena de las políticas específicas de protección, promoción y desarrollo de los sectores y encadenamientos productivos que resulten adecuados a la estrategia perseguida. En concreto, entendemos que la política industrial actual en nuestro país puede articularse sobre tres grandes ejes complementarios.

Por un lado, debe tomar a su cargo el aliento explícito de los desarrollos de frontera en algunas de las nuevas actividades que hoy se presentan como inductoras de los grandes cambios productivos y organizacionales del paradigma tecnológico global (referido por varios autores como “paradigma TIC”). En cada época histórica se despliega un conjunto determinado de tecnologías hasta entonces novedosas, cuyo dominio –en términos de su desarrollo original o, cuanto menos, imitativo y adaptativo– resulta absolutamente crucial en términos del sendero de generación de riqueza de una sociedad (Cimoli *et al.*, 2010; Pérez, 2010). Creemos que la Argentina actualmente exhibe ciertas “semillas” interesantes al respecto –por ejemplo en *software* y en biotecnología– cuyo desarrollo estratégico debe ser potenciado desde la política pública.

En segundo lugar, la política industrial debe procurar reconstituir las capacidades perdidas en parte de las tramas clave que supo desarrollar en el pasado y que, como dijimos, fueron muy castigadas por la apertura y la convertibilidad. En este sentido, parte del

segmento metalmecánico debería ser objeto de una atención específica dada su relevancia potencial en encadenamientos, desarrollo tecnológico y utilización de mano de obra calificada. Aquí no se parte de cero, sino que existen todavía ciertas capacidades previamente acumuladas que deben ser potenciadas. Análisis recientes revelan, por ejemplo, que existe un conjunto (reducido) de empresas nacionales medianas, pertenecientes a sectores intensivos en ingeniería, que bajo el nuevo régimen macroeconómico han logrado aumentar sus exportaciones con un dinamismo muy superior al del promedio de la industria (Herrera y Tavosnanska, 2009). Se trata de firmas que, en algunos casos, cuentan con desarrollos tecnológicos que las posicionan no demasiado lejos de la frontera internacional de sus actividades respectivas y que, hasta el momento, no han sido objeto específico de una política pública que procure consolidarlas como un núcleo sectorial dinámico y creciente.

En tercer lugar, la política industrial debe atender a un conjunto de actividades que, si bien maduras y sin verdaderas posibilidades de transformarse en “líderes estratégicas” de una reconversión productiva nacional, constituyen una buena parte del tejido industrial existente y resultan particularmente relevantes en términos de su generación de empleo. No se trata aquí tan solo de desarrollar estrategias de política defensiva (lo cual es necesario y en buena medida se ha venido haciendo en estos años) sino de alentar, en la media de las posibilidades, reconfiguraciones que maximicen el desarrollo de la cadena productiva y potencien la agregación de valor a lo largo de ella. Tómese el siguiente caso a modo de ejemplo. Dentro de la cadena de cuero en Argentina, cerca de dos tercios de las cantidades exportadas corresponde a *wet blue* (esto es, básicamente, cuero curtido “en bruto”). En paralelo, el sector productor de calzado nacional enfrenta reiterados problemas en el abastecimiento de cuero de calidad a un precio competitivo y, pese a la ventaja competitiva “tácita” que implica el reconocimiento asociado a la calidad de los cueros argentinos, no logra exportar más de una reducida porción de su producción total.

Concentrar esfuerzos en estos tres aspectos es vital para recomponer las capacidades tecnológicas, diversificar el patrón productivo y del comercio exterior, impulsar una mayor agregación de valor en el conjunto de las actividades industriales, y potenciar la expansión del empleo que, directa e indirectamente, puede generar una estructura industrial más compleja. Se trata –indudablemente– de un desafío sumamente difícil y que encierra una buena dosis de riesgo; requiere decisión y capacidad política, además de creatividad, pericia y constancia en su instrumentación. Desafortunadamente, no se cuenta hasta ahora con atajos conocidos.

Una “macroeconomía buena” no alcanza (II): los desafíos de la política social

La etapa de industrialización sustitutiva estuvo caracterizada por la incorporación masiva de población migrante a las ciudades y su pronta absorción por parte de una industria manufacturera pujante y de una estructura de servicios urbanos en pleno desarrollo. Como mencionamos en la sección previa, hacia el final del período de la ISI existía en la economía argentina un escenario cercano al pleno empleo. El contexto actual –en el país y en la región, pero también en el mundo desarrollado– es diferente. Las distintas formas de precarización de los vínculos del trabajo (desempleo, subempleo, informalidad, inestabilidad laboral) se han transformado en marcas constitutivas de la etapa actual del capitalismo y conforman fenómenos sumamente complejos de enfrentar.

En ese contexto, los sistemas tradicionales de seguridad social basados en trayectorias montadas sobre la secuencia lineal “educación-trabajo estable-jubilación” han quedado en buena medida desvirtuados y se requiere avanzar en dinámicas novedosas y más flexibles (Esping-Andersen, 2001). Así, los desafíos actuales de la política social se redoblan y esta ya no puede ser pensada meramente como un apéndice circunstancial de la política económica ni estar exclusivamente construida sobre la naturalización de la idea de que todos los miembros activos de los hogares pueden acceder sin mayores dificultades al mercado laboral asalariado formal. Como dijimos antes, el perfil de inclusión social es un ingrediente clave de la legitimidad de un proyecto de desarrollo y su sustentabilidad depende en buena medida de ello.

En este sentido, son sumamente meritorias dos iniciativas de política pública desarrolladas en los últimos años. Por un lado, se avanzó en un programa de inclusión masiva en la cobertura jubilatoria para los adultos mayores que habían quedado fuera de la posibilidad de obtenerla, producto de su desvinculación del mercado de trabajo formal durante parte de sus años de actividad. Por otra parte, se aplicó una asignación para niños y jóvenes no alcanzados por las asignaciones respectivas existentes hasta entonces, las cuales cubrían tan solo a los hijos de los asalariados formales. Estas dos medidas recogen la esencia de lo dicho anteriormente y avanzan en la resignificación del sentido de “ciudadanía”, haciéndolo extensivo a numerosas capas poblacionales (en franjas etarias particularmente vulnerables) que se hallaban excluidas. Se requiere profundizar este tipo de políticas –téngase en cuenta, por ejemplo, que la extensión inédita de la cobertura previsional se consiguió a partir de una moratoria que hoy ya no está vigente– de tal forma

que pasen a formar parte de los derechos mínimos e incuestionables de toda la población.

Como mencionamos antes, estos cuatro grandes ejes que hemos esbozado no pretenden ser exhaustivos ni totalizadores de una discusión que, esperamos, pueda seguir creciendo en riqueza y complejidad. Los temas aquí tratados encierran un desafío muy complicado. Sabemos que –más allá de las diversas opciones o alternativas “técnicas”– un proceso de desarrollo llamado a introducir cambios estructurales deberá enfrentar grandes retos políticos derivados de la inevitable reacción de actores corporativos poderosos. Que así sea.

Bibliografía

- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo”, mimeo. Disponible en: <www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>.
- Bisang, R. et al. (1996), “La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, trabajos presentados en las Primeras Jornadas de Investigación en Economía.
- Calderón Alcas, R. (2005), “La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Camdessus, M. (1996), “Argentina and the challenge of globalization”, Conferencia en la Academy of Economic Science, Buenos Aires, 27 de mayo. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/mds9611.htm>>.
- Cardoso, F. H. (1977), “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL, segundo semestre.
- Cimoli, M. et al. (2006), “Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note”, *LEM Working paper series*, Laboratory of Economics and Management. Sant’Anna School of Advanced Studies, Pisa. Disponible en: <<http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2006-02.pdf>>.
- Diamand, M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 45.
- Español, P. y G. Herrera (2010), “Empleo industrial en la post convertibilidad. Una aproximación al período 2003-2009 bajo una mirada de largo plazo”, en Neffa J., D. Panigo y P. Perez (comps.), *Macroeconomía, instituciones y empleo*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE.
- Español, P. et al. (2010), “¿Mayores y mejores exportaciones industriales? Un análisis del potencial de *upgrading* sectorial en la canasta exportadora argentina de la post-convertibilidad”, II Congreso

- Anual de AEDA, "Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafíos del bicentenario", Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre.
- Esping-Andersen, G. (2001), "¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa", en *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*, Buenos Aires, SIEMPRO y Miño Dávila.
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, N° 140, vol. 35, pp. 529-562.
- Fanelli, J. M. (ed.) (2007), "Understanding reform in Latin America: similar reforms, diverse constituencies, varied results", *Global Development Network (GDN)*, Palgrave MacMillan, Hampshire.
- Ferrer, A. (2010), "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global", *Revista de la CEPAL*, N° 101, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 7-15.
- Fodor J. y A. O'Connell (1973), "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, vol. 13, N° 49.
- Furtado, C. (1988), *La fantasía organizada*, Buenos Aires, Eudeba, Colección Problemas del Desarrollo.
- Herrera, G. y A. Tavosnanska (2009), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente", en el I Congreso Anual de AEDA "Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad", Buenos Aires, 24 y 25 de agosto.
- Hirschman, A. O. (1980), "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 47, N° 188, pp. 1055-1077.
- Katz, J. (1993), "Organización industrial, competitividad internacional y política pública", en Kosacoff, B. (comp.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza.
- Kosacoff, B. (1996), "Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina", documento de trabajo, N° 67, CEPAL, Buenos Aires, marzo.
- Krueger, A. (2004), "Meant well, tried little, failed much: policy reforms in emerging market economies", Conference at New York University, International Monetary Fund, Nueva York, 23 de marzo.
- Krugman, P. (1996), "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 143, octubre-diciembre, pp. 715-731.
- Kulfas M. y M. Schorr (2000), "Concentración en la industria manufacturera argentina durante los años noventa", Buenos Aires, FLACSO.
- Lindauer D. y L. Pritchett (2002), "What's the big idea?: the third generation of policies for economic growth", *Economía*, vol. 3, N° 1, Brookings Institution Press, otoño, pp. 1-28.
- Ocampo, J. A. (2004), "La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina", conferencia en la inauguración de la cátedra de Raúl Prebisch, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pérez, C. (2010), “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 100, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Rodrik, D. (2002), “After neoliberalism, what?”, Harvard University, mimeo. Disponible en: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrrik/research.html>>.
- (2004), “Rethinking growth policies in the developing countries”, The Luca d’Aglano Lecture for 2004. Disponible en: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrrik/research.html>>.
- (2006), “Goodbye Washington consesus, hello Washington confusion?”, Harvard University, mimeo. Disponible en: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrrik/research.html>>.
- Schvarzer, J. (2000), *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, 2ª edición.
- (2010), “De nuevo sobre la burguesía nacional. Una nota breve con fines didácticos”, en Muller, A. (comp.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*, Buenos Aires, CESPA, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Suzigan, W. y C. Furtado (2006), “Política industrial y desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 89, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Williamson, J. (1990), “What Washington means by policy reform”, en Williamson, J. (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, Institute for International Economics.

(Evaluado el 10 de noviembre de 2010.)

Autores

Germán Alejandro Herrera, economista (UBA) y magister en Políticas Públicas (Udesa). Sus principales líneas de trabajo son el desarrollo industrial y productivo y los procesos de política pública en la Argentina. Actualmente se desempeña como economista jefe del CEP-Secretaría de Industria y como profesor de Economía del Sector Público de la UNQ.

Publicaciones recientes:

- y P. Español (2010), “Empleo industrial en la post convertibilidad. Una aproximación al período 2003-2009 bajo una mirada de largo plazo”, en Neffa J., D. Panigo y P. Pérez (comps.), *Macroeconomía, instituciones y empleo*, Buenos Aires CEIL-PIETTE.
- et al. (2010), “¿Mayores y mejores exportaciones industriales? Un análisis del potencial de *upgrading* sectorial en la canasta exportadora argentina de la post-convertibilidad”, en el II Congreso Anual de AEDA “Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafíos del bicentenario”, Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre.
- , Rofman, R. y E. Fajnzylber (2010), “Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas adoptadas en Argentina y Chile”, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, N° 4, Buenos Aires, Banco Mundial.

Paula Irene Español es economista (UBA) y doctora en Economía de la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS, París Francia). Sus principales líneas de trabajo son el desarrollo industrial y productivo, y el análisis del comportamiento exportador de las empresas en la Argentina. Actualmente, se desempeña como directora del CEP-Secretaría de Industria y como profesora de Estructura económica argentina en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, y en la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial de la UNGS. Vicepresidente de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA).

Publicaciones recientes:

- y G. Herrera (2010), “Empleo industrial en la post convertibilidad. Una aproximación al período 2003-2009 bajo una mirada de largo plazo”, en Neffa J., D. Panigo y P. Pérez (comps.), *Macroeconomía, instituciones y empleo*, Buenos Aires CEIL-PIETTE.
- et al. (2010), “¿Mayores y mejores exportaciones industriales? Un análisis del potencial de *upgrading* sectorial en la canasta exportadora argentina de la post-convertibilidad”, en el II Congreso Anual de AEDA “Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafíos del bicentenario”, Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre.
- y V. Arza (2010), “Speculative financial behaviour and financial fragility in developing countries. The case of Argentina 1992-2001”, en Tavasci, D. y J. Toporowski (ed.), *Minsky development and crises*, Basingstoke, Hants, Palgrave.

Cómo citar este artículo:

Español, Paula y Germán Herrera, “La (re)construcción de un proyecto nacional para el desarrollo. Algunas notas para alentar la discusión”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 67-93.