

En la transición entre Néstor y Cristina Kirchner, la estructura productiva desequilibrada volvió a revelar su “pecado original”: la restricción externa. A partir de 2007, se duplicó el déficit del comercio de manufacturas de origen industrial, concentrado en autopartes, complejo electrónico, bienes de capital, productos químicos. Al mismo tiempo, el superávit energético se transformó en déficit. El del turismo con el exterior agregó su aporte al problema.

En ese escenario, la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra generaron un escenario de incertidumbre y el deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias y la fuga de capitales.

Subsiste la debilidad histórica de la industria argentina y el financiamiento de su déficit externo con los excedentes de la producción primaria.

Los controles adoptados para enfrentar la insuficiencia de divisas determinaron la aparición de un mercado paralelo y un escenario propicio a la especulación. La intervención del Indec agravó la incertidumbre. En enero de 2014, la fuerte devaluación del peso y el aumento de la tasa de interés, junto con el objetivo de aumentar el superávit primario, indican un cambio en la estrategia para enfrentar la insuficiencia de divisas y las presiones inflacionarias.

El manejo de estas dificultades cuenta con varios factores a favor. Por una parte, el desendeudamiento, la solidez del sector financiero e, históricamente, un nivel alto de exportaciones y recursos fiscales. Por la otra, la consolidación de las instituciones democráticas, dentro de las cuales necesariamente se procesará el desempeño de la economía argentina. Son circunstancias radicalmente distintas a las que imperaron en el pasado y culminaron en crisis terminales en 1989 y 2001.

3. El crecimiento de la economía se produjo dentro de los moldes de la estructura productiva preexistente hasta el inicio de la hegemonía neoliberal, con el golpe de estado de 1976. El principal indicador en la materia es el creciente déficit en el comercio internacional de manufacturas de mayor contenido tecnológico y valor agregado.

Subsiste la debilidad histórica de la industria argentina y el financiamiento de su déficit externo con los excedentes de la producción primaria. La valorización de los recursos naturales, por la demanda de



Asia de alimentos y materias primas, nos amenaza con la reprimarización, el subdesarrollo industrial y el establecimiento de una relación subordinada centro-periferia con China y las economías emergentes de Oriente.

Este régimen es un obstáculo fundamental al protagonismo de la tecnología y la innovación como actores fundamentales del crecimiento y la transformación. Es también el principal factor determinante de la restricción externa del desarrollo y de la inexistencia de espacios de rentabilidad en las actividades de frontera, capaces de retener el ahorro argentino y evitar la fuga de capitales. La creación del Ministerio de Ciencia e Innovación Productiva y el énfasis en la relación entre las políticas públicas, la producción y el sistema científico y tecnológico (el “triángulo de Sábado”) constituyen el aporte más significativo en la materia que, comprensiblemente, es, sin embargo, insuficiente para erradicar las debilidades de la estructura productiva.

La aparición de un fuerte déficit en el sector de hidrocarburos agrava la restricción externa pero es un factor secundario del problema y del subdesarrollo de la economía argentina. En efecto, economías avanzadas, como Alemania y Japón, y emergentes, como Corea, registran fuertes déficits energéticos en su comercio exterior. Sin embargo, no generan restricción externa porque pagan el déficit con los excedentes generados en el comercio de manufacturas, no con productos primarios como Argentina. El déficit energético y las variaciones de los precios del petróleo no han impedido, en esas economías industriales, la acumulación de capital y el proceso de transformación vinculado al progreso científico y tecnológico.

El sistema subindustrializado se refleja también en otras debilidades de la estructura productiva, como los desequilibrios entre las economías regionales del territorio nacional, las asimetrías de productividad entre los diversos sectores industriales y dentro de cada uno de ellos y la elevada participación de la informalidad del mercado de trabajo. La subindustrialización es, asimismo, un factor explicativo de la supuesta antinomia campo-industria.

4. La sustentabilidad del PNP en Argentina depende de la transformación de la estructura económica para acumular conocimientos y capacidad productiva y establecer, a niveles crecientes de productividad y bienestar social, una relación simétrica no subordinada con el orden mundial.



La transformación de la estructura industrial es indispensable no sólo para cerrar la brecha en el comercio de manufacturas complejas y remover la restricción externa; lo es también para alcanzar los siguientes objetivos fundamentales:

- Lograr el pleno desarrollo de todas las regiones del territorio argentino y erradicar las asimetrías históricas que caracterizan la geografía económica y social del país.

- Erradicar definitivamente el falso dilema campo-industria, integrando el desarrollo industrial con la incorporación de valor agregado, la formación de cadenas de valor agroindustriales con participación creciente de actores, tecnología e insumos argentinos, elevando el valor agregado de las exportaciones de origen agropecuario. La elevación de la competitividad de la industria resultante de la transformación permitiría eliminar la ventaja relativa que, históricamente, tiene el agro en virtud de la extraordinaria existencia de recursos naturales del país. Desaparecería así la necesidad de operar con tipos de cambio diferenciales para el campo y la industria, destinados a compensar las consecuencias de, en palabras de Marcelo Diamand, la “estructura productiva desequilibrada”. Es decir, serían innecesarias las “retenciones” y se operaría con un solo tipo de cambio para toda la producción argentina sujeta a la competencia internacional.

- Establecer una nueva relación con las filiales de empresas extranjeras. Las mismas ocupan una posición dominante en la industria argentina, producen principalmente para el mercado interno y son causa principal de la brecha en el comercio internacional de manufacturas complejas. Como sucede en China y en otros países emergentes de Asia, es preciso orientar la inversión privada extranjera a la apertura de nuevos mercados, la innovación y la participación en los segmentos de mayor densidad tecnológica de las cadenas transnacionales de valor.

5. El actual PNP produjo resultados notables en el campo social y en la capacidad del Estado para defender la soberanía pero insuficientes en la transformación de la estructura productiva y el desarrollo económico. Corremos el riesgo de la “enfermedad holandesa”, es decir, la apreciación del tipo de cambio. Enfrentamos dilemas no resueltos, incertidumbres y desequilibrios



que complican el escenario macroeconómico y debilitan el proceso de acumulación inherente al desarrollo. No ha consolidado todavía un régimen macroeconómico capaz de impulsar la inversión privada y el proceso innovativo, vincular la estabilidad de los precios con el crecimiento, abrir espacios de rentabilidad atractivos (en primer lugar, en los sectores dinámicos) para la expansión de los empresarios nacionales y regionales, afianzar la solidez de las políticas públicas sobre la base de regímenes impositivos equitativos y de gastos focalizados en la equidad, el incentivo a la inversión y la tecnología. Todo esto en un contexto de equilibrio fiscal, regímenes monetarios movilizados del ahorro a los fines del desarrollo y blindados frente a las amenazas de la especulación financiera del orden global.

El desarrollo es imposible sin inclusión social, pero esta tiene posibilidades escasas sin desarrollo. La transformación debe proponerse la redistribución progresiva de la riqueza y el ingreso y, al mismo tiempo, atender a las condiciones del desarrollo en una economía de mercado. Es inconcebible la justicia social en el marco del subdesarrollo. Cuando prevalecen desequilibrios macroeconómicos y ausencia de crecimiento, las tensiones distributivas agudizan el conflicto social y pueden culminar en el retorno de las políticas neoliberales. El desorden es el peor enemigo de las políticas de transformación y los propios errores, más que los obstáculos planteados por los beneficiarios de la vieja estructura, la causa principal de las frustraciones. Cuando los sectores retardatarios tienen capacidad de impedir la transformación es por la debilidad del campo nacional y porque ha fallado la estrategia política de la transformación. Es preciso tener en claro que la línea divisoria de las aguas entre la transformación y el pasado pasa por las alternativas de desarrollo o subdesarrollo, soberanía o dependencia.

El desorden es el peor enemigo de las políticas de transformación y los propios errores, más que los obstáculos planteados por los beneficiarios de la vieja estructura, la causa principal de las frustraciones.

6. La estrategia de desarrollo incluye las siguientes cuestiones principales:

- Solidez de la macroeconomía. La misma requiere solvencia fiscal, superávit en la cuenta corriente del balance de pagos y política monetaria que responda a la demanda de dinero generada por el aumento de la actividad económica y el crédito para la ampliación de la actividad económica. Se



trata de lograr que la economía opere con el pleno empleo de su capacidad instalada y mano de obra disponible, bajo niveles de deuda externa financiables con recursos propios y estabilidad razonable de precios. La existencia de espacios de rentabilidad atractivos para la inversión del ahorro interno y la captación de recursos complementarios del exterior evita la fuga de capitales, promueve la innovación y aumenta la inversión.

- La tasa de ahorro interno, cercana al 30% del PBI, permite tasas de crecimiento anual acumulativas superiores al 5%. El crecimiento de la productividad y del empleo facilita la elevación de los salarios reales y administrar la puja distributiva con necesaria flexibilidad de los precios relativos y razonable estabilidad del nivel general de precios. La respuesta a la estrategia neoliberal de estabilización, a través de las metas de inflación y el ajuste recesivo, consiste en la solidez de los equilibrios macroeconómicos y las políticas de ingresos derivadas del pacto social en un contexto de crecimiento de la producción y el empleo. La existencia de tipos de cambio desarrollistas

Los desvíos de los equilibrios macroeconómicos son un camino seguro para el fracaso del PNP.

que atiendan a las condiciones operativas de los diversos sectores sujetos a la competencia internacional es condición necesaria del crecimiento del sistema. Los desvíos de los equilibrios macroeconómicos son un camino seguro para el fracaso del PNP.

- Acumulación de capital y tecnología. Es esencial, para aumentar el empleo y los salarios reales, elevar el nivel de bienestar, multiplicar las oportunidades de progreso y generar los recursos necesarios para ampliar y transformar las bases productivas y la inserción en el orden mundial. Para tales fines, es necesario el aumento de la inversión y la aceleración del cambio tecnológico. Se plantea así el problema que Michal Kalecki destacó en su ensayo sobre “aspectos políticos del pleno empleo”. Vale decir, la resistencia de actores económicos principales (que originan buena parte del ahorro, la inversión y la innovación) a las políticas que amenazan sus posiciones dominantes y acrecientan el poder negociador de los trabajadores. Esto explica el apoyo de aquellos actores a las políticas neoliberales que achican el mercado y las ganancias pero preservan el orden establecido.

- La inversión pública y la correspondiente a las pequeñas y medianas empresas son fundamentales para la acumulación de capital y tecnología.



La cooptación de los mayores operadores privados al proceso de transformación es también importante y reclama la atención de las políticas públicas. La respuesta al dilema puede encontrarse en la experiencia de China, Corea del Sur, Taiwán y otras economías emergentes de Asia. En las mismas, la apertura de espacios de rentabilidad en los sectores estratégicos vinculados a las tecnologías de frontera promovió la alianza entre las políticas públicas y los titulares de los mayores intereses privados. En el mismo escenario, se atrajo la inversión de corporaciones transnacionales destinada a la incorporación de tecnología y la apertura de nuevos mercados, manteniendo la posición dominante de los intereses –públicos y privados– nacionales. Estas experiencias son útiles para responder a la demanda de inversiones y cambio tecnológico que debe resolver el PNP en Argentina.

- Sinergia público-privado. Es condición necesaria de la viabilidad del PNP, que se despliega en el contexto de la economía de mercado. Los intereses dominantes en la estructura establecida y la posición subordinada en el orden mundial resisten el protagonismo del Estado y los cambios inherentes al PNP. Al mismo tiempo, esos sectores ejercen una fuerte influencia en la opinión pública y son protagonistas principales de la innovación y la acumulación de capital y de la inserción de la economía en el orden mundial. Son, potencialmente, por lo tanto, agentes importantes de la transformación.

La resolución del dilema y la construcción de una sinergia dinámica y creativa entre las esferas privada y pública descansa en varias cuestiones fundamentales. *Primero*, la vigencia de la división de poderes y del estado de derecho para resolver los conflictos. En las transacciones con agentes económicos del exterior, evitar subordinar la resolución de diferendos a instancias internacionales y someterlas a la jurisdicción del estado de derecho argentino. *Segundo*, la autonomía del Estado y de las políticas públicas respecto de los intereses dominantes en la esfera privada. *Tercero*, la capacidad de la conducción política de defender con firmeza el interés público y, al mismo tiempo, potenciar las convergencias y administrar los conflictos sin estridencias. *Cuarto*, reforma del Estado para desplegar con eficiencia sus funciones esenciales en el PNP.

Estos son, nada menos, algunos de los desafíos de la ingeniería política de la democracia, capaz de encausar definitivamente el PNP, fuera del cual es imposible el desarrollo nacional. ●





ARGENTINA

Transiciones

por **Nicolás Tereschuk**

El autor analiza una serie de “transiciones” que atraviesa la Argentina de cara a las elecciones del 2015, en las que ni Néstor ni Cristina Kirchner serán candidatos a la presidencia, lo que genera debates y disputas entre propios y ajenos: ¿cuánto de cambio?, ¿cambio en qué?, se pregunta. La centralidad del liderazgo presidencial exitoso que se ha dado en Sudamérica abre el interrogante sobre las características que tendrá el próximo presidente argentino: ¿será fuerte y con autonomía o ejercerá un liderazgo más “light”? Se superponen también la transición que debe encarar la región en una segunda etapa que demanda el cambio en la estructura productiva y la articulación con el sector empresarial para cumplir con la función social que les es propia: invertir. La forma en que se vayan desplegando estas “transiciones” comenzará a delinear el futuro político a partir del año próximo en el país.

Argentina parece atravesar, desde mediados de 2014, una serie de “transiciones” superpuestas que no sería correcto ni demasiado fructífero analizar por separado: unas impactan sobre otras; donde algunas comienzan, otras terminan. Habrá que apelar a cierta imaginación entonces para pensar en posibles escenarios.

Por un lado, está la más obvia de todas: el año próximo, luego de doce años de kirchnerismo en el poder, ni Néstor ni Cristina Kirchner serán candidatos a la presidencia. Se completará así un ciclo de una extensión desconocida hasta el momento en la renovada democracia argentina. Un año y medio más que lo que gobernó Carlos Menem. Prácticamente el doble del tiempo que gobernaron los radicales Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa juntos.

Esto genera algún tipo de “transición” para todo el sistema político —los candidatos y el juego que se dé en el cuarto oscuro no será el mismo sin un Kirchner en carrera—, pero también muy en particular para el oficialismo, que ingresa en un nuevo terreno de debates y de disputas sobre *quién es, para qué actúa y hacia dónde va.*

Aquí, una vez más, sobre todo para los oficialistas que no provienen del peronismo, la discusión vuelve a centrarse –justamente– en el peronismo. ¿Es el kirchnerismo una *etapa* del peronismo? ¿Con esa idea debe conformar sus programas y estrategias electorales? ¿El kirchnerismo es, aquí y ahora, el peronismo? ¿El kirchnerismo es una anomalía y el peronismo de los años 80 –tumultuoso, cambiante– y el de los 90 –olfateador del poder, en buena medida gerenciador de “lo político” entregando el manejo de “lo económico”– es lo que permanece? ¿Qué horizonte de mediano plazo debería guiar entonces a los sectores que se volcaron o que volvieron a la política con el kirchnerismo?

Por otra parte, Argentina enfrenta una transición que le es común a toda la región de la que es parte, Sudamérica. El actual período de crecimiento económico con mejora de los indicadores sociales ha entrado hace algún tiempo en una “segunda etapa” donde se acumulan desafíos y se requieren nuevas herramientas. Brasil y Argentina son experiencias diferentes en algunos aspectos pero que también tienen algo en común. Los indicadores de *recuperación* de estas economías durante los gobiernos de Lula Da Silva y Néstor Kirchner fueron impresionantes. Una dinámica de crecimiento acelerado y de creación de puestos de trabajo, de consumo y de engrose de las clases medias (claro que desde un piso bajo). Con los años, la situación se hizo más lenta, más trabajosa en varios momentos de las gestiones de Dilma Rousseff y Cristina Kirchner.

Un relato muy común de este proceso indica que la región se benefició de una especie de crecimiento “fácil” impulsado por los precios de los *commodities* que exporta. Un “viento de cola” que la depositó en un sendero de crecimiento con inclusión social. Que, a su vez, ese impulso se agota y que, por lo tanto, es hora de dejar atrás cualquier tipo de extravagancia en las políticas públicas para volver a lo “usual” en la región.

La situación es diferente a esa caricatura: durante los últimos años algunos países sudamericanos se apoyaron más en las exportaciones de *commodities* y otros menos, en algunos casos se dio más o menos peso al mercado interno como motor del crecimiento, en algunos esquemas la incorporación de sectores de la población a niveles más altos de consumo se dio con distintas velocidades. Aun así, parece adecuada la caracterización que suele hacer la CEPAL en cuanto a que *las economías sudamericanas crecieron y mejoraron distintos indicadores sociales con mayor éxito que en otras décadas, aunque sin encontrar aún la forma de avanzar en un objetivo que le fue esquivo también durante la segunda mitad del siglo XX.*

