

(abril 2017)

MODELOS DE DESARROLLO EN ARGENTINA (UNA MIRADA CRÍTICA)

Edgardo Vaca

Lic. En Economía – Profesor Titular de la Cátedra Desarrollo Económico y Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

María Gisela Veritier

Lic. En Economía, MBA – Profesor Asistente de la Cátedra Desarrollo Económico y Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

Daniela Carolina Cuello

Contadora Pública Nacional – Adscripta a la Cátedra Desarrollo Económico y Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

Resumen

En el presente trabajo se realiza un recorrido crítico por los distintos modelos de desarrollo seguidos por Argentina. Desde 1880, luego de su larga etapa de reorganización nacional, pueden reconocerse en la economía argentina cuatro modelos de desarrollo: el agroexportador, el sustitutivo de importaciones, el neoliberal y el nacional y popular.

Por distintos motivos, ninguno de estos modelos cristalizó en un sendero de desarrollo sustentable en el largo plazo. El cambio de un modelo de desarrollo a otro, implicó un proceso de crisis en el que el modelo productivo mostraba tendencia al agotamiento. En términos generales, podemos concluir que los diferentes modelos productivos entraron en crisis porque el estado no mantuvo un nivel adecuado de intervención de modo que permitiera el funcionamiento de cada uno de ellos, dando respuesta a los requerimientos del sistema económico y a las demandas sociales.

Palabras clave: desarrollo, modelos, políticas públicas, sostenibilidad

Introducción

Todo análisis que intente dar cuenta de los procesos de desarrollo debe enmarcarse en un período largo, durante el cual los cambios en la situación del sistema político y social tienen tanta importancia para explicarlo, como los producidos en el propio sistema económico. Esta conceptualización lleva a incluir en el análisis, variables que habitualmente se consideran exógenas al sistema económico, pero que indudablemente no pueden obviarse en el horizonte de planeamiento que implica un proceso de desarrollo.

A lo largo de los años, en América Latina, el dinamismo de las relaciones económicas internacionales y la consiguiente preocupación por el modo de inserción en los mercados mundiales han determinado la implementación de diversos modelos de desarrollo económico.

La articulación (o desarticulación) de los distintos modelos seguidos, que implican una determinada asignación de funciones al mercado interno, a los agentes productivos, al Estado y a las políticas que desde él se implementan, en combinación con factores de orden político, social, cultural e histórico, han ido configurando la especialización comercial, inversora y financiera de las economías. En síntesis, la senda del desarrollo depende de las acciones que emprendan los actores sociales y el rol del estado como orientador de las actividades productivas.

El éxito o fracaso de un proceso de desarrollo dependerá, tal como lo señala Celso Furtado¹, del grado en que se cumplan tres condiciones básicas:

1. Que el cambio venga acompañado de una mayor eficiencia del sistema productivo.
2. Que se satisfagan de mejor manera necesidades elementales de gran parte de la población.
3. Que se cumplan los objetivos de la clase dominante dentro del proceso productivo.

Estas condiciones traslucen que el modelo de desarrollo a seguir por una sociedad, debe tener en cuenta la estructura social preexistente, y su implementación requiere necesariamente, de una preparación ideológica.

Sobre la base de lo arriba apuntado, en el presente trabajo se presenta una apretada síntesis de los principales aspectos que caracterizaron los diferentes modelos de desarrollo instaurados en Argentina en el período que va de 1880 a 2015 y que, siguiendo la clasificación más extendida, podemos reconocer como:

- a. Modelo agroexportador (1880-1930)
- b. Modelo sustitutivo de exportaciones (hasta 1975)
- c. Modelo neoliberal (1976-2003)
- d. Modelo nacional y popular (2003-2015)

a. Modelo agroexportador

En la faz económica, el modelo agroexportador estuvo centrado en la inserción dependiente y subordinada al capitalismo mundial de libre mercado con hegemonía Británica. Fue un modelo de desarrollo que estuvo centrado en la producción de granos y carnes. Durante éste período de economía abierta, el país se fue convirtiendo en un exportador dinámico de productos primarios debido a las ventajas otorgadas por

¹ Furtado, C (1961) "Desarrollo y subdesarrollo". EUDEBA.

la presencia de abundantes recursos naturales, favoreciendo a los grandes terratenientes, al capital extranjero y a los importadores ligados al puerto de Buenos Aires.

En esta etapa, las exportaciones eran el motor del crecimiento del país, aunque la caracterización de la situación social y económica era un mercado interno poco desarrollado, estando la estructura productiva orientada hacia el exterior.

El elevado dinamismo de la economía argentina durante este periodo convirtió al país en uno de los más desarrollados del mundo atrayendo importantes flujos de población, principalmente de Europa, lo que se tornaría un factor clave durante las primeras fases de la ISI en cuanto a la disponibilidad de mano de obra con una cierta cualificación y en términos del incremento del mercado que implicó.

Aunque durante esta etapa comienza un incipiente proceso de industrialización, centrado principalmente en el sector agroindustrial, que tendía a dinamizar el mercado interno y reducir los desequilibrios sociales, a finales de la década del treinta confluyen algunos elementos que indujeron la posterior etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI): el fin de la expansión de la frontera agrícola y la crisis internacional del 29.

Las tendencias de producción, demanda y consumo de productos primarios que se insinuaban desde años antes a la recesión del 29 se van haciendo cada vez más evidentes e inciden fuertemente en la composición del comercio mundial. Para el caso de productos y materias primas, en el que se depende de factores como la elasticidad ingreso de los bienes, el progreso técnico, el uso de materiales sintéticos en reemplazo de los naturales entre otros, la demanda tendía a crecer a menor velocidad que el ingreso, esto determinaba un deterioro relativo del gasto en éstos bienes y por lo tanto en su participación en la producción total.

Con el estallido de la crisis económica mundial, como sostiene Ferrer², el cambio en el flujo de capitales afectó particularmente a los países especializados en la producción y exportación de productos primarios, donde la caída del volumen físico de las exportaciones se vio agravada por el empeoramiento de la relación de intercambio entre los productos primarios y los industriales. Esta situación se traduce en un debilitamiento de la posición externa de los países de producción primaria por la disminución del poder de compra de las exportaciones y un trastrocamiento del flujo de

² Aldo Ferrer. La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI. Cuarta Parte.

capitales extranjeros, aumentando sensiblemente la incidencia de los servicios de deuda.

Durante la década del 30, desaparecen las inversiones extranjeras que durante la vigencia del modelo agroexportador se concentraban en títulos públicos e inversiones directas en ferrocarriles y otras obras de infraestructura. Esto es consecuencia de las crecientes dificultades financieras de los gobiernos de países centrales. Van desapareciendo así las oportunidades en obras de infraestructura para servicios básicos necesarios, tanto para el sector exportador como para las economías internas en crecimiento.

En general, la crisis del sector externo de países agroexportadores provocó considerables déficits en sus balances de pagos por lo que posteriormente se implementaron controles de cambio, restricciones cuantitativas y regulación de transacciones en el mercado internacional. Estas circunstancias redujeron las exportaciones y limitaron las importaciones contribuyendo al **cierre de la economía**.

En la faz política articuló un proyecto aristocrático y elitista, fomentando como política de estado la desmovilización social y la eliminación de aquellos actores que promovieran proyectos alternativos al liberalismo. En el programa cultural del liberalismo, la cultura fue presentada como sinónimo de civilización europea y progreso.

Se trató de un modelo fuertemente represivo, que implicaba llevar adelante un programa dependiente de la política de Inglaterra, en el que un Estado gendarme y policial garantizaba el desenvolvimiento del libre comercio, que en los hechos implicaba intervenir en favor de los grupos económicos concentrados (tanto internos como externo).

b. Modelo sustitutivo de importaciones

El Modelo de sustitución de importaciones presentó matices cambiantes: inicialmente se trató de un capitalismo nacional independiente y antiimperialista y luego, de un programa de desarrollo industrial dependiente. Es un programa de sustitución de importaciones impuesto por las restricciones externas y no por un proyecto nacional planificado. La inserción al capitalismo dependiente mantiene las principales variables del esquema agro exportador y de servicios a la vez que, paralelamente, plantea avanzar en algunas ramas de la industria transfiriendo recursos del agro a estas actividades. Con el transcurso del tiempo, las principales industrias y las empresas de servicios son controladas por el capital extranjero que subordina al empresariado

nacional en ascenso. Se corresponde a la decadencia del imperio británico y a la supremacía del proyecto norteamericano.

Durante las décadas que van del 40 al 70, en Latinoamérica, la manifestación de políticas nacionales se orientó a un modelo de desarrollo “hacia dentro”, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La estrategia propuesta era producir en el interior de las naciones los productos que se importaban comenzando por la producción de bienes con menor valor agregado, y en la medida que el sistema productivo lo fuera permitiendo, ir sustituyendo las importaciones de los bienes de mayor complejidad.

El proceso de sustitución de importaciones evolucionó en Argentina siguiendo el camino descrito, desde un modelo de desarrollo industrial basado en los sectores manufactureros de menor complejidad centrados en la satisfacción de una demanda interna creciente (sobre todo bienes de consumo, electrodomésticos, maquinaria sencilla y la industria asociada a la construcción), hacia sectores más complejos basados en la industria petroquímica, el complejo metal-mecánico y automotriz y la industria de bienes de capital en la última fase de la ISI.

A medida que se avanzaba en la sustitución, la creciente intervención estatal introdujo una amplia gama de políticas industriales y comerciales con el objetivo de superar las recurrentes crisis de balanza de pagos que el modelo sustitutivo provocaba por un creciente sesgo anti exportador en su estructura productiva.

La nueva dinámica productiva produjo que, el sector industrial se convirtiera en el motor de la economía en cuanto a creación de empleo y acumulación de capital. Las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron hasta representar (en los '70) el 25% del total. Las restricciones al crecimiento económico que tradicionalmente imponía la balanza de pagos comenzaban a atenuarse. Sin embargo, a mediados de la década de los setenta, en un contexto de grandes cambios en el orden social, merced al Golpe de Estado del 76 se produce el primer intento de abrir la economía al comercio internacional con el objetivo de incrementar la eficiencia global, poniendo fin al modelo sustitutivo de importaciones.

Durante esta etapa, el rol del estado presentó diferentes matices. En un primer momento se trató de un **Estado nacional, popular, empresario y antiimperialista** cuyo principal objetivo era la soberanía política y la independencia económica. Se desarrollan políticas multilaterales y se formulan programas de acción independientes que atienden el interés nacional. Controla los resortes centrales para el desarrollo nacional, se establecen nuevas instituciones y regulaciones centradas en la posibilidad

de reglamentar algunos aspectos del funcionamiento de la economía. El proceso de desarrollo de nuevas instituciones públicas genera condiciones para que puedan ingresar al aparato del Estado los sectores medios.

En una segunda etapa, muta al **Estado neocolonial**, que procura una reinserción dependiente a la economía mundial. Se produce entonces, una articulación dependiente y subordinada del país a las potencias emergentes del siglo XX. El desarrollismo se corresponde a la etapa de ascenso de Estados Unidos y de repliegue británico.

El marco sociopolítico transita inicialmente por una **democracia popular participativa**. Las organizaciones de trabajadores y el empresariado nacional se constituyen como frente político para la conducción del Estado. Más tarde, vira hacia un **modelo represivo y tecnocrático**. El frente político tradicional incluye sectores reducidos de clase media y se renuevan los lazos con el capital trasnacional financiero e industrialista y la acción política e institucional del Estado apuntala la nueva forma de la dependencia.

El nacionalismo popular, con su cuestionamiento al liberalismo clásico y al proyecto del desarrollismo en todas sus variantes, poniendo de manifiesto las formas en que se ejerce la dependencia económica, política y cultural, constituyó la base cultural de la primera etapa del modelo. Posteriormente, se promovió el **desarrollismo conservador**. El programa implica la revisión parcial de algunas concepciones del liberalismo clásico. Se avanza en la formulación de un desarrollo científico técnico para promover la industria, pero este proyecto está estrechamente ligado al programa dependiente impuesto por el capital trasnacional. La decadencia del poder del liberalismo económico y político clásico acentúa la crisis cultural generando condiciones para la aparición de nuevas corrientes intelectuales antiliberales o nacionalistas.

c. Modelo neoliberal

El modelo neoliberal constituyó un programa aperturista asentado en la rentabilidad financiera. Capitalismo de libre mercado dependiente caracterizado por la transferencia de los recursos naturales y financieros nacionales al extranjero por intermedio de las privatizaciones y la apertura de mercado. Los objetivos enunciados fueron: controlar la inflación, modernizar el aparato productivo y alcanzar competitividad internacional. Sin embargo, la estrategia económica del neoliberalismo no logró el objetivo planteado y provocó una pesada carga para la balanza de pagos

que, con un notable incremento de la deuda externa, desembocó en la Crisis de la Deuda de los ochenta y en lo que se denominó la década perdida para América Latina.

A la apertura llevada a cabo por la dictadura militar, le siguió una década de ajuste económico de consecuencias negativas para toda la economía real, además de los constantes y elevados desordenes monetarios y financieros que configuraron una etapa recesiva en prácticamente todos los aspectos económicos.

A finales de los ochenta surge el Consenso de Washington, auspiciado por instituciones internacionales, como recetario para sanear las economías. Se suponía que la plena integración de las economías en las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas mundiales induciría una mayor eficiencia global que culminaría en una etapa de crecimiento económico duradero. Argentina fue, a partir de la llegada al poder de Carlos Menem en 1989, un fiel seguidor de estas políticas e implementó los primeros planes que fracasaron rápidamente y condujeron la economía a un pico hiperinflacionario a principios de 1990, desembocando finalmente hacia 1991 en el Plan de Convertibilidad.

El Plan de Convertibilidad implicaba la adopción de las recetas neoliberales de moda. La paridad del dólar con el peso y la obligación de mantener suficientes divisas para cubrir la base monetaria, convertían al Banco Central en un mero espectador, sin posibilidades de actuar ante una política monetaria que pasó a ser exógena.

La política comercial buscó modernizar el aparato productivo e incrementar su productividad a la vez que se redujeron sustancialmente los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones para ligar los precios nacionales a los internacionales. Este resultó ser el período de mayor apertura económica al exterior de la historia argentina reciente. En los '90 también, tuvo lugar un intenso proceso de privatizaciones (telecomunicaciones, empresas eléctricas y de gas natural, entre otras), desregulación de la economía y de reforma del Estado.

Los primeros años de implementación del Plan fueron relativamente exitosos: la inflación cayó rápidamente, se logró estabilizar monetariamente la economía argentina induciendo un elevado crecimiento de la actividad económica (creció entre 1991 y 1994 a tasas cercanas al 9%), esto pudo ser financiado por el retorno al crédito internacional que el plan indujo, se produjeron llegadas de capitales del exterior por miles de millones de dólares, se normalizaron el crédito y el consumo.

No obstante, en los primeros años de implementación del Plan de Convertibilidad, se empezó a apreciar ya su funcionamiento pro-cíclico, virtuoso en este periodo o vicioso

después. El hecho de que la política monetaria fuera exógena determinaba que la financiación del crecimiento dependiera de la estabilidad y la confianza de los inversores en la propia sostenibilidad del sistema. Esta confianza se traducía en llegada de capitales e iniciaba un circuito que alimentaba la demanda interna, la que pudo ser sostenida inicialmente por la capacidad ociosa acumulada en los largos años de ajuste recesivo de los ochenta, pero también por las importaciones, trasladándose al incremento de la producción y a la mejora de las cuentas públicas. Todo esto, a costa de empeorar rápidamente la cuenta corriente del balance de pagos, elevando el endeudamiento y las necesidades de financiación futuras.

Cuando la confianza de los inversores en la propia vigencia del plan disminuyó, la economía argentina tuvo que ajustar la cuenta corriente del balance de pagos mediante la caída del nivel de actividad (por la paridad, el ajuste vía precios era muy limitado). Este ajuste recesivo provocó un rápido deterioro de las cuentas del sector público, aumentando nuevamente la necesidad de endeudamiento y pagos futuros y, en definitiva, incrementando intensamente la vulnerabilidad financiera de la economía. Una impronta del modelo a través de todo el período fue el alto grado de desocupación, la debilidad de los gremios y una gran inequidad en la distribución del ingreso.

Durante la década se fueron acumulando estos desequilibrios externos y fiscales que, conjugados con problemas en la economía mundial con crisis financieras a finales de la década, luego de una caída paulatina de la actividad económica desde mediados de 1998, provocaron el colapso del Plan, una gran devaluación y la recesión económica en 2002.

El rol del estado fue garantizar el libre juego del mercado, lo que implicó intervenir en favor de los grupos concentrados, internos y extranjeros. Hay una articulación entre los funcionarios del capital extranjero y las elites al mando del Estado, actuando en pos de una inserción internacional subordinada y dependiente de EEUU y Europa (fundamentalmente España).

La articulación política se da a través del **clientelismo y la mediatización de la política**. Los medios de comunicación de masas ocupan el lugar de los partidos políticos. La destrucción de la industria debilita a los gremios que, como nunca antes, se desmovilizan. El postmodernismo, con la apropiación de la cultura norteamericana por parte de toda la sociedad (elites y sectores populares), se constituye en la impronta cultural del neoliberalismo.

d. El modelo nacional y popular

La primera década del siglo XXI se inició con la peor crisis de la historia económica argentina: el derrumbe del 2001/02, que fue el epílogo de un prolongado período de hegemonía neoliberal. En un marco de crisis económica y convulsión social, la Argentina enfrentaba simultáneamente una severa crisis política que configuraba un cuadro de inestabilidad e impotencia de las instituciones.

La seguridad jurídica y el respeto de los contratos eran insostenibles bajo un régimen fundado en el endeudamiento y la renuncia a la gobernabilidad macroeconómica. Las consecuencias sociales fueron abrumadoras con el aumento vertiginoso del desempleo, la pobreza, la indigencia y la fractura del mercado de trabajo. El desorden incluía 17 monedas circulando en lugar de la moneda nacional, el trueque como alternativa en una economía sin mercado, los bancos inoperantes por el corralito y el corralón, el tipo de cambio disparado en un sistema al borde de la hiperinflación.

La evidencia muestra que, a partir de la salida de la Convertibilidad, la industria se convirtió en uno de los motores del crecimiento de la economía. Ello fue posible, porque la política de retenciones a las exportaciones primarias significó en los hechos sostener tipos de cambio diferenciados en favor de la producción industrial, que incidió de manera gravitante en el PBI que, en un contexto de elevados precios internacionales de las materias primas, produjo tensiones contrarias a la industrialización, provenientes del complejo primario exportador.

En Argentina fue relevante lo acontecido desde 2003, donde desde el Estado se comenzó a promover una Política Industrial Nacional tendiente a federalizar la industria a través del apoyo a la creación de parques industriales en todo el territorio nacional, con el objetivo de mejorar el desempeño de las pymes instaladas en ellos, incrementando la competitividad. En concreto, se pasó de 80 parques industriales en 2003 a 371 en 2015, con 4000 nuevas empresas, todo lo cual se tradujo en la creación de más puestos de trabajo.

La producción industrial que por efectos de la crisis de 2001 había caído drásticamente, muestra a partir de 2003 una etapa de recuperación primero y rápido crecimiento después, que se prolongó hasta 2008, con importantes incrementos en el sector productivo, acompañado por nuevas inversiones. De manera similar, la incidencia de la industria en el comercio exterior alcanzó una participación de las manufacturas de origen industrial en el saldo total exportable cercano al 35 %, hecho sin precedentes en la historia económica argentina reciente.

En este segundo tramo de la década, cuya evolución estuvo en las antípodas de la visión y las propuestas neoliberales, se registraron tasas de crecimiento superiores al 8% anual, acumulación de reservas internacionales por superávits del balance comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos, reducción a la mitad de la tasa de desempleo y alivio a la pobreza acumulada durante el cuarto de siglo de hegemonía neoliberal.

Según sostiene Ferrer, el crecimiento, en este tramo, obedeció a dos causas principales:

- al cambio de circunstancias impuesto por la misma crisis: la pesificación de los activos y pasivos y la consecuente recuperación de la autoridad monetaria del Banco Central, el superávit comercial debido a la caída de las importaciones y los buenos precios internacionales de los *commodities*, el ajuste cambiario que abrió espacios de rentabilidad antes clausurados por la apreciación del tipo de cambio, la aparición del superávit primario en las finanzas públicas por el repunte de la economía y la suspensión temporaria de los servicios de la deuda en *default*.
- al nuevo rumbo de la política económica: abandonó la búsqueda de soluciones a través de la asistencia internacional y se dedicó a consolidar el control de los principales instrumentos de la política macroeconómica (el presupuesto, la moneda, los pagos internacionales y el tipo de cambio).

La fortaleza emergente de la situación macroeconómica permitió formular una propuesta propia para resolver el problema de la deuda en *default*, que culminó exitosamente en 2005 y, poco después, en enero de 2006, permitió cancelar el saldo pendiente con el FMI.

La respuesta de la oferta al repunte de la inversión y del consumo y al fortalecimiento de la competitividad de bienes transables fue inmediata, permitiendo, en el tramo considerado, un aumento acumulado del PBI del 60%. La inflación se mantuvo en niveles manejables, pero por encima del 10%.

Hacia finales de la década, en el transcurso del 2008 y 2009, comenzaron a acumularse problemas que interrumpieron la expansión del segundo tramo del decenio. Los incentivos iniciales del ajuste de la paridad y del sustantivo superávit primario en el presupuesto comenzaron a debilitarse, el aumento del gasto público excedió el del crecimiento de los ingresos tributarios, esto produjo la reducción del superávit primario y el debilitamiento de la imagen de fortaleza de la situación fiscal. En este punto, la decisión clave de nacionalizar el régimen de previsión social permitió

fortalecer las finanzas públicas ya que se recuperó el control público de la sustantiva porción del ahorro interno que circula por el sistema jubilatorio.

Simultáneamente, hubo problemas de origen externo como la crisis financiera internacional inaugurada con la crisis de las hipotecas del mercado norteamericano, que se propagó en las mayores economías del mundo a través de la contracción del gasto y el empleo, impactando sobre el comercio internacional y los movimientos de capitales. En Argentina, el contagio se produjo por la baja de los precios internacionales de los *commodities* exportados y las expectativas negativas de la sociedad y de los operadores económicos.

El cambio de tendencia en el tercer tramo de la década también se explica por el debilitamiento de ciertas variables macroeconómicas, pero fundamentalmente por problemas esencialmente políticos donde el tratamiento de cuestiones trascendentes como la política energética, adquirió un alto grado de virulencia.

La acumulación de acontecimientos negativos provocó la fuga de capitales, reapareciendo las reacciones preventivas de la sociedad y de los operadores económicos frente a situaciones inciertas e imprevisibles. No obstante, las políticas basadas en el sostenimiento del consumo interno y los subsidios a las tarifas permitieron que la economía mantuviera el nivel actividad o creciera levemente, a contrapunto de la economía mundial en general y de latinoamérica en particular, cuyas economías sufrieron fuertes caídas. De todas maneras, los aires de cambio político que empezaban a circular comenzaban también a soplar en Argentina.

Durante el período, al estado le cupo un rol propulsor del desarrollo interno. El estado nacional y popular buscó recuperar la soberanía política, desarrollando políticas independientes de los centros de poder mundial en clara defensa del interés nacional. Se procuró también la creación y afianzamiento de una nueva burguesía industrial de origen nacional cuyo fracaso encuentra explicación en la cambiante situación internacional y los crecientes niveles de corrupción que no pudieron ser controlados.

Reflexiones finales sobre los modelos de desarrollo argentinos

La experiencia de Argentina, así como la de muchos países de América Latina, muestra que la especialización comercial (como productor primario) ha sido una importante restricción al desarrollo. En nuestro país, tuvieron lugar cuatro modelos productivos diferentes. Salvo el modelo nacional y popular (prematadamente abortado), cada uno de los otros tres modelos de desarrollo se prolongó por un período suficientemente largo: El modelo agroexportador y el sustitutivo de importaciones

duraron alrededor de cincuenta años cada uno y el modelo neoliberal veinticinco años (hasta 2001). Ello indica que todos estos modelos productivos se mantuvieron el tiempo suficiente como para desarrollarse plenamente y ser sustentables en el largo plazo.

Un rasgo característico del proceso seguido, es que la consecutividad de los modelos productivos señalados, no implicó una complementariedad productiva entre ellos y no se derivó uno de otro, sino que, el contexto internacional fue el que influyó de manera determinante a la hora de definir los modelos de producción prevalecientes en cada momento.

En el modelo agroexportador fueron determinantes las ventajas comparativas y la división internacional del trabajo para definir al país como productor de bienes primarios. El proteccionismo, la industrialización, el mercado interno y la dirección estatal de las actividades productivas caracterizaron el modelo sustitutivo de importaciones. Por otra parte, la especulación financiera y la formación de monopolios no estatales le dieron la impronta al período neoliberal.

Solo en el modelo agroexportador se orientó al aprovechamiento de las condiciones favorables a su desarrollo, definido como “las ventajas comparativas”, las que no estuvieron presentes en los otros dos.

Los sectores productivos tuvieron diferentes roles en cada modelo. La importancia y liderazgo del sector monopólico fue determinante en el modelo agroexportador (terratenientes) y el neoliberal (empresas nacionales y transnacionales dedicadas a actividades de servicios). En ambos casos, buscaron la permanencia del orden establecido amparándose en el uso del aparato del estado.

Al sector de los pequeños y medianos industriales le cupo un papel importante en el modelo sustitutivo de importaciones y en el modelo nacional y popular (siendo el motor de las actividades productivas), mientras que en los otros dos modelos fue irrelevante para el desenvolvimiento del aparato productivo. En el modelo neoliberal, este sector se redujo considerablemente como consecuencia de la reconversión productiva.

El sector estatal estuvo aliado al monopólico en los modelos agroexportador y neoliberal, atendiendo los requerimientos del mismo. En el modelo de sustitución de importaciones adquirió relevancia como productor de bienes y servicios mientras que en el modelo nacional y popular fue importante su papel como promotor de la industria nacional a través de sostener el mercado interno vía incentivos al consumo de las clases populares y el recupero de la soberanía nacional.

Durante la permanencia de cada uno de estos modelos productivos, el sistema político (con distintos matices) fue fundamental para el sostenimiento de los mismos.

Atendiendo a las condiciones básicas señaladas al inicio, es necesario remarcar que, en los distintos modelos productivos seguidos por el país, se presentaron carencias importantes para que un proceso de desarrollo pueda tener vocación de permanencia.

En primer término, en ninguno de los modelos fue un hecho distintivo la presencia de la innovación tecnológica constante, necesaria para cualquier proceso de desarrollo. De manera intermitente, podrían identificarse hechos aislados de mejora en la eficiencia del sistema productivo, como puede ser el caso de la etapa desarrollista (durante el modelo sustitutivo de importaciones) y la década del 90 (durante el modelo neoliberal). Durante este último período, la mayor apertura y desregulación de la economía argentina provocaron un intenso crecimiento de las importaciones, especialmente de bienes industriales, que no se tradujo en una modificación de su especialización productiva en el comercio exterior. Es decir, la modernización que indudablemente provocan las importaciones de bienes de capital debe, a mediano y largo plazo, ser compensada por un mejor desarrollo exportador para pagar genuinamente dichas importaciones, sin necesidad de endeudamiento continuo.

En segundo lugar, la condición de satisfacción de las necesidades de la población (producto de mejoras en el sistema productivo), no tuvieron lugar en los modelos seguidos, salvo durante la etapa del peronismo, lo que permitiría inferir que ello no se debió a un cambio productivo sino político. La excesiva dependencia de flujos financieros generó problemas, dado que, cuando éstos se interrumpen (cualquiera sea el motivo), influyen en la liquidez y capacidad de pago de los países y, en general, en su potencial de crecimiento económico y bienestar de la sociedad. Especialmente en los países en desarrollo, más dependientes de los flujos de capital, el comportamiento cíclico de los mismos produce daños en términos de crecimiento, pero sobre todo en términos de **desarrollo con equidad**.

Por su parte, los objetivos de la clase dominante generalmente se han alcanzado, haciendo la salvedad que en el modelo sustitutivo de importaciones no se cumplió estrictamente al igual que en el modelo nacional y popular (tempranamente abortado), en parte, por los fuertes conflictos entre los diferentes actores que se disputaban el rol de clase dominante.

El cambio de un modelo de producción a otro, implicó un proceso de crisis en el que el modelo productivo mostraba tendencia al agotamiento. En el modelo agroexportador la crisis sobrevino producto de cuestiones económicas e insuficiente intervención del

estado para solventar las carencias del sistema económico. El modelo sustitutivo de importaciones presentó un exceso de intervención estatal sobre el proceso productivo y el modelo neoliberal encontró en el conflicto social, generado a partir de la crisis de la deuda externa, el determinante más importante de la crisis de agotamiento. Por su parte, el modelo nacional y popular encontró en la faz política (más que en el agotamiento del modelo en sí) su talón de Aquiles, desgastado tras doce años en el gobierno, con acusaciones de corrupción sobre encumbrados funcionarios y sin capacidad de elaborar una propuesta electoral convincente.

Por las cuestiones señaladas, no se ha observado ningún proceso de desarrollo económico duradero en el transcurso de los cuatro modelos productivos seguidos por Argentina. Podemos concluir que los diferentes modelos productivos entraron en crisis porque **el estado no mantuvo un nivel adecuado de intervención** de modo que permitiera el funcionamiento de cada uno de ellos, dando respuesta a los requerimientos del sistema económico y a las demandas sociales. Tal como señala Ferrer: *“El Estado, para bien o para mal, según la calidad de sus políticas, conserva poder decisorio para establecer las reglas del juego y operar sobre las variables críticas relativas a la asignación de los recursos económicos. La globalización es un sistema de relaciones internacionales que plantea desafíos y oportunidades. Depende de la calidad de las respuestas de cada país el estilo de inserción en el orden global consistente, o no, con el desarrollo integrador, con el crecimiento con equidad. El desarrollo sigue siendo, como siempre y ahora más que en etapas anteriores de la economía mundial, un proceso de transformación de una sociedad dentro de su propio espacio, abierto al mundo, pero fundado esencialmente en sus propios recursos y capacidad de autodeterminación”*.

En consecuencia, y suponiendo que es razonable esperar en el futuro que el estado intervenga tanto como sea necesario para dar continuidad al modelo elegido, es deseable buscar una especialización equilibrada que no genere tensiones en el balance de pagos vía desequilibrios en la cuenta corriente. En este punto, es bueno recordar que, como señala Ferrer al hablar de la etapa posterior al estallido de la crisis del 2001/02, la Argentina logró financiarse con recursos propios, sin recurrir al crédito internacional (que le estaba vedado), por lo que los cambios en el fondeo externo a los países emergentes, no la afectó.

Es necesario rechazar políticas que impliquen un endeudamiento público constante y dar un papel central al equilibrio fiscal, ya que ante problemas de liquidez el sector

público se obligado a emprender políticas de ajuste que inciden negativamente en el sostenimiento del modelo.

Como conclusión final podríamos señalar que el análisis anterior indica la necesidad de lograr una inserción internacional eficiente en todos los aspectos mencionados para conseguir el desarrollo sostenible, precisando de la intervención pública y no solamente de las fuerzas del mercado.

Bibliografía

Coatz, D., García Díaz F. y Woyecheszen, S. (2010) “Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la argentina. Un aporte para repensar las políticas públicas”, en Boletín Informativo Techint.

Ferrer A. (2010), “Campo, Industria y Desarrollo Nacional”. En “Documento N° A003 – 2010”. Instituto para el Desarrollo Industrial y Social Argentino (IDISA).

Aldo Ferrer. La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI. Cuarta Parte: “La Industrialización Inconclusa”

Furtado, C (1961) “Desarrollo y subdesarrollo”. EUDEBA.

Pinto, A (2008) “Notas sobre los estilos de desarrollo en America Latina”. Revista de la CEPAL Nro. 96.

Schteingart, D. (2014) “Estructura productiva, inserción internacional y desarrollo: diferentes senderos nacionales”, tesis de maestría IDAES-UNSM.