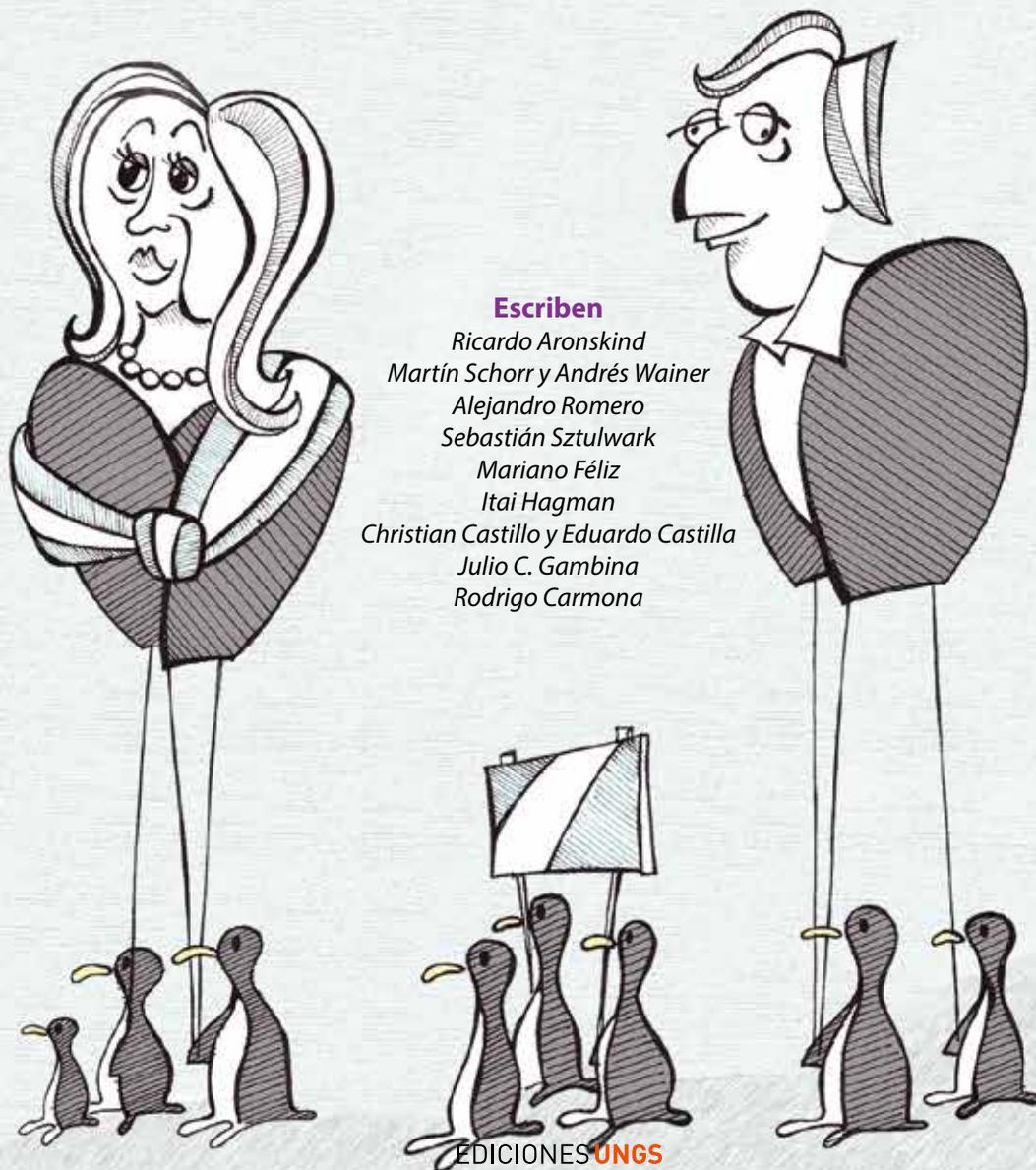


Dossier

El kirchnerismo, un balance de los últimos 10 años: ¿una alternativa para los sectores populares?



Escriben

Ricardo Aronskind
Martín Schorr y Andrés Wainer
Alejandro Romero
Sebastián Sztulwark
Mariano Félix
Itai Hagman
Christian Castillo y Eduardo Castilla
Julio C. Gambina
Rodrigo Carmona

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

El kirchnerismo y la concepción del cambio estructural

Sebastián Sztulwark¹

Resumen

La restricción externa y la inflación son algunos de los síntomas, tal vez los más visibles, de los problemas de estructura de la economía argentina. El abordaje de un asunto de esta naturaleza no puede quedar acotado a su dimensión macroeconómica ni reducirse a la mera repetición de los esquemas de intervención propios del proceso de industrialización de posguerra. Lo que se requiere es una elaboración sobre el significado del cambio estructural en el nuevo capitalismo. En este trabajo se sostiene, en primer lugar, que el discurso económico del kirchnerismo, a pesar de su vocación heterodoxa, presenta una notoria inconsistencia en este plano. Y, en segundo lugar, que sin considerar esta dificultad no es posible comprender el contraste que existe entre, por un lado, la magnitud de recursos que el Estado ha orientado en los últimos años a la promoción productiva y, por otro lado, el escaso grado de profundidad que efectivamente tuvo el proceso de cambio estructural en la Argentina.

Introducción

El tratamiento del desempeño económico de estos años de kirchnerismo presenta un primer punto de posicionamiento: ¿se trata de un modelo progresista, posneoliberal? ¿Se trata de un modelo de crecimiento con inclusión social? ¿O, por el contrario, se trata de una continuidad de las bases neoliberales (extractivismo, concentración, extranjerización, etc.) pero con tintes redistributivos? El problema, en estos términos, pareciera reducirse a cuánto hay de verdad o de mentira en el discurso económico kirchnerista. Esto nos llevaría a buscar evidencias que fundamentaran su autenticidad o denunciaran la impostura. Más interesante podría ser, en cambio, tratar de entender de qué verdad nos habla este discurso económico, sobre qué base programática se afirma el ideario económico kirchnerista de

¹ Es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es magíster en Economía y Desarrollo Industrial por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigador en el Instituto de Industria de la UNGS y en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

estos años de gobierno. Sería una exageración suponer que existe efectivamente algo así como un pensamiento económico kirchnerista articulado y completo que funciona como una doctrina de consulta para la acción política. Pero eso no impide considerar la existencia de una matriz de pensamiento sobre el desarrollo económico que, con contradicciones y desvíos, actúe como referencia de una práctica de gobierno.

¿Cómo avanzar entonces? Vamos a ir por el lado del síntoma. El despliegue del modelo económico kirchnerista en estos años supuso una serie de políticas que fueron cambiando de énfasis según el contexto, pero que impulsaron algunos avances significativos en materia, por ejemplo, de creación de empleo, de protección social, de integración regional, de inversión en ciencia y tecnología, entre otros. Sin embargo, los síntomas de que los problemas fundamentales de la economía no han sido superados tienden a reaparecer. ¿Cuáles son esos síntomas? Hay varios. Me quedo con dos, por su grado de significación actual y por lo que conecta con la propia historia del país: la restricción externa y la inflación.

Pero si la restricción externa y la inflación no son el problema, sino la manifestación de un problema —el síntoma—, entonces, ¿cuál es la naturaleza de ese obstáculo con el que el modelo económico no puede dejar de encontrarse, de chocar? Aproximarnos a este problema nos permitirá comprender un poco más cuál es la verdad, ya no del discurso, sino la verdad con la que ese discurso choca cuando intenta avanzar en la resolución de los problemas del desarrollo económico de la Argentina.

Mi hipótesis es la siguiente: el gobierno kirchnerista tiene una explicación estructuralista del síntoma económico de estos años. El problema está en la estructura productiva. Ese diagnóstico es acertado. El liberalismo económico es una falsa opción para hacer frente a los problemas del subdesarrollo. Pero la concepción de la estructura que tiene en mente ya no se corresponde con la naturaleza del funcionamiento actual de la economía mundial. Y, por lo tanto, es un pensamiento sin potencia para avanzar en un proceso significativo de cambio estructural.

Síntoma y estructura

El estructuralismo latinoamericano en economía es algo diferente al estructuralismo en lingüística o en antropología. Tienen en común cierta coincidencia histórica (su auge a partir de los años cincuenta) y, sobre todo, la idea de una estructura invariante en la que se apoya el accionar de los sujetos.

Pero el estructuralismo latinoamericano se diferencia de aquel en la idea misma de cambio estructural. En la economía mundial existen funciones centrales y periféricas. Esa es una invariante del capitalismo. Pero para un país o región particular se admite un cambio en la posición en esa estructura sin que por ello cambie la estructura misma. Esa es la diferencia con el dependentismo, al menos en sus versiones más duras. El estructuralismo latinoamericano sostiene que el cambio estructural es posible, no necesariamente probable, a condición de que las políticas públicas se apoyen en un diagnóstico preciso y acertado sobre la dinámica estructural de la economía mundial.

Desde la perspectiva del estructuralismo latinoamericano de posguerra,² el carácter periférico de una economía surge de una estructura productiva subdesarrollada, esto es, de una estructura especializada (su inserción internacional se apoya en productos de baja elaboración y escasa integración en el territorio) y heterogénea en sus niveles de productividad (actividades de alta productividad en el sector exportador de bienes primarios conviviendo con un sector rezagado orientado al mercado interno). En la periferia, el fundamento de la acumulación no es la innovación sino la desigualdad. Tal como lo plantea el último Prebisch (1981), más allá de la renta de la tierra, el excedente en la periferia surge de la diferencia que existe entre el aumento de productividad vinculado a la difusión tecnológica del centro y el menor crecimiento de los salarios, en el marco de una competencia regresiva en el mercado laboral por parte de una muy abundante mano de obra de baja calificación. Este diagnóstico señala una falta de acumulación de capital que impide la absorción de estos trabajadores en actividades de productividad creciente.

Desde el punto de vista de la inserción internacional, el problema se ubica en el patrón de especialización productiva sobre bienes con bajo dinamismo tecnológico, que tienen, además, una baja elasticidad del precio en relación con el ingreso de la demanda. Esto provoca el deterioro de los términos del intercambio, alimentando un círculo de causación negativo de baja acumulación y especialización empobrecedora. El remedio para estos problemas (estructura heterogénea y especialización empobrecedora) está en la planificación del desarrollo, en la capacidad de reorientar el excedente hacia las actividades de mayor impacto estructural.

¿En qué sentido podemos afirmar que la restricción externa y la inflación son síntomas de un problema mayor, de una estructura subdesarrollada? Comienzo por la inflación. Si la naturaleza del excedente en la periferia tiene que ver no con la innovación sino con la desigualdad, el problema está, de acuerdo a los términos planteados por Prebisch (1981), en la contradicción que se presenta entre el proceso de democratización (que remite a las condiciones políticas favorables para la reducción de la desigualdad) y el de acumulación (explotación económica de esa condición). En este marco, el despliegue del conflicto distributivo tiende a erosionar la acumulación, a no ser que los precios aumenten para reestablecer el excedente, en un proceso de retroalimentación de la puja que tiende a manifestarse como presión inflacionaria. Una posible solución a este problema es el de coartar el proceso de democratización o de condicionarlo a través de políticas restrictivas que corten el impulso de la demanda y hagan efectiva la amenaza de desempleo y el quiebre de la voluntad de los trabajadores (es la solución monetarista neoliberal). El síntoma, en este caso, es el desempleo o la cristalización de la desigualdad que vemos en muchos países de la región. La otra alternativa es que el gobierno permita o induzca que el proceso de democratización avance y que el conflicto igualdad/acumulación se exprese. En estas condiciones, y en ausencia de cambio estructural, de una transformación profunda en las condiciones de acumulación el síntoma que aparece es el de la inflación.

² Ver Sztulwark (2005).

En el caso de la restricción externa el razonamiento es similar. El problema está en la especialización productiva en bienes sujetos al deterioro de los términos de intercambio. Si los precios de los bienes exportados tienden a evolucionar desfavorablemente en relación con los de los productos importados, tarde o temprano (dependiendo de factores contextuales) el proceso interno de acumulación choca con la restricción de divisas necesaria para sostener el dinamismo interno. Lo importante es notar que existe un problema estructural (los bienes sujetos a deterioro son aquellos que surgen de una estructura heterogénea) que se manifiesta como síntoma en el problema de la restricción externa. Que aunque haya condiciones favorables para un crecimiento sostenido, el problema vuelve a aparecer *sin-tomáticamente* poniendo de manifiesto el problema de la estructura.

Volver al 74

¿De dónde viene este problema de estructura en la economía argentina? Evidentemente no es un problema nuevo ni exclusivo de la Argentina. Tiene que ver, como dijimos, con la propia dinámica polarizante del capitalismo, con una inserción tardía y periférica en la economía mundial. El desarrollo económico histórico de la Argentina puede pensarse en clave de *industrialización tardía*, en el sentido de Gerschenkron (1968). Pero, como veremos, para pensar estos años más recientes puede ser más adecuado apelar a un concepto más específico, como el de *industrialización trunca* de Fajnzylber (1983). La industrialización sustitutiva de posguerra en la Argentina fue una efectiva aunque *tardía* (en relación con la experiencia de los países del norte de Europa) puesta en marcha de un proceso de creación de capacidades endógenas orientadas a cerrar la brecha productiva con los países más desarrollados. Pero ese proceso, a diferencia de lo ocurrido con un acotado conjunto de países de Asia oriental, quedó trunco hacia los años setenta, situación que tuvo que ver con las limitaciones y contradicciones del propio proceso de industrialización pero también con un cambio en la estrategia de desarrollo en clave neoliberal.

El año de referencia es 1974. Una definición que, por supuesto, tiene algo de arbitraria. Pero no tanto. Es, por ejemplo, el año de la muerte de Perón, que marca un fin de época en la historia argentina. Y es, más específicamente en lo que nos interesa en este trabajo, un momento de particular relevancia en términos del imaginario social sobre el desarrollo económico argentino de esos años. 1974 fue año de censo económico. Ese año constituye la última referencia estadística del despliegue de la industrialización sustitutiva en la Argentina. A partir de allí se produce un punto de inflexión en la tendencia histórica de dos variables claves de ese proceso: la pérdida de la participación de la industria manufacturera en el producto y del empleo industrial en el empleo total. Y, por lo tanto, de toda una dinámica que se estructuraba sobre la base del crecimiento de esas dos variables fundamentales.

La heterodoxia estructuralista, que es la que nos ocupa en estas líneas, ofrece una explicación en *clave industrialista* de este proceso. La industrialización trunca implicó para la Argentina un retorno al viejo patrón de especialización productiva basado en ventajas comparativas. Una vuelta a la vieja hegemonía de la oligarquía terrateniente, esta vez

aliada con el poder financiero transnacional. Hegemonía de las finanzas, primarización productiva, endeudamiento, destrucción de empleo industrial, caída del salario real y de la demanda interna. Un círculo vicioso que se retroalimenta en función de recomponer las bases de la desigualdad que habían sido cuestionadas (no necesariamente superadas) por el proceso de industrialización. El neoliberalismo, en esta perspectiva –terrorismo de Estado mediante–, debe ser pensado como una solución al conflicto entre acumulación por desigualdad y democratización económica del período previo, en favor del primero y en detrimento del segundo. Es el hecho traumático de nuestra historia reciente.

A este diagnóstico sobre la historia económica del país le sigue también un proyecto. En ese proyecto podemos ubicar la experiencia kirchnerista. De lo que se trata es de marcar un nuevo punto de inflexión histórico en el desarrollo económico argentino. De superar el trauma. El nuevo sendero implicaría volver el péndulo hacia el camino abandonado previamente. Reconstruir las bases del círculo virtuoso: papel protagónico del Estado en la economía, impulso del mercado interno, sustitución de importaciones, recomposición de la integración productiva en el territorio nacional, crecimiento del empleo industrial, aumento del salario real y reducción de la desigualdad.

El proyecto económico del kirchnerismo puede expresarse como un intento de retorno al sendero interrumpido en 1974. Si esto es así, luego de doce años de gobierno la pregunta que surge es: ¿por qué, entonces, existen tantas dificultades para alcanzar una sociedad relativamente integrada como la de aquellos años? ¿Por qué, a pesar de la disminución considerable en la tasa de desempleo, no se reduce, de una manera significativa, la heterogeneidad estructural y la desigualdad? El discurso kirchnerista se completa con la siguiente argumentación: por un lado, la pesada herencia del neoliberalismo, proceso difícil de revertir en solo una década; por otro lado, la resistencia política de los sectores que bloquean el cambio por ver afectados sus intereses. Explicación tan verdadera como insuficiente.

Doble naturaleza del proceso de desindustrialización

El problema radica en considerar el proceso histórico de desarrollo económico sobre bases exclusivamente nacionales. Porque lo que pasó en aquellos años no fue simplemente un cambio en el sendero interno del modelo de acumulación. Se produjo además una discontinuidad en la dinámica histórica de acumulación del capitalismo mundial. La industrialización trunca interna coincide con una mutación profunda en el patrón productivo mundial que obliga a repensar los términos del proceso de acumulación interno de un país periférico. No se puede volver a un lugar que ya no existe.

Hay que considerar entonces las transformaciones del capitalismo mundial. El viejo estructuralismo nos da algunas pistas metodológicas de cómo abordar el problema. Para pensar el sendero de desarrollo de una economía periférica hay que considerar las mutaciones en las economías centrales. Prebisch, por ejemplo, intentó pensar cómo la industrialización latinoamericana se desarrollaba en el marco del cambio del núcleo dinámico principal

desde Inglaterra hacia Estados Unidos. No era posible entender la dinámica interna de la región sino bajo la nueva orientación de la economía mundial que surgía con la hegemonía de Estados Unidos. Hay que avanzar con ese mismo principio metodológico. Veamos.

La ruptura histórica que propongo considerar, que no está plenamente consolidada pero que marca una nueva orientación para el cambio estructural a nivel mundial, se desarrolla, en lo fundamental, sobre la base de dos grandes transformaciones. En primer lugar, la producción se apoya en una nueva base científico-tecnológica que marca un quiebre respecto al paradigma industrial del fordismo. No se trata tanto de la importancia directa de las tecnologías de la información sino de cómo estas constituyen la base de nuevos medios de producción cuya naturaleza flexible y reprogramable marca un salto cualitativo en su potencial productivo respecto a la maquinaria mecánica propia del capitalismo industrial (Dabat y Rivera, 2004). El elemento fundamental, en este sentido, es el conjunto de dispositivos electrónico-informáticos que permiten una revolucionaria capacidad de almacenamiento, procesamiento y transmisión de la información. La clave para el desarrollo de esta vía de acumulación está en el fortalecimiento del vínculo ciencia-producción.

La segunda vía de transformación, menos considerada que la primera, tiene que ver con la interpenetración entre economía y cultura, un fenómeno que no es nuevo pero que adquiere una intensidad muy particular en este período histórico (Power y Scott, 2004). En esta modalidad, la innovación no se agota en las mejoras de tipo informacional (conocimiento científico y tecnológico, abstracto y codificado) que se corporizan en la utilidad de los bienes, sino que se nutre de la creciente relevancia de los elementos *estético-expresivos*, esto es, aquellos orientados a movilizar los elementos emocionales que vinculan al consumidor con los productos (Lash y Urry, 1998). En esta perspectiva, el capital se diferencia no solo por su potencia tecnológica sino también por su capacidad de crear nuevos sentidos, de intervenir en el campo de lo simbólico. La comunicación como recurso estratégico de la acumulación.

Lo que tenemos, por lo tanto, son algunos elementos conceptuales para pensar cómo se viene constituyendo la estructura económica mundial en los últimos años. En este abordaje, se propone considerar una polarización de la economía mundial de base cognitiva, esto es, entre sistemas de conocimiento que se articulan entre sí bajo la figura, no exclusiva pero sí dominante, de cadenas globales de producción. La cadena es el constructo organizacional que expresa esta jerarquía mundial entre territorios que tienen diferencias significativas a la hora de crear conocimiento y explotarlo económicamente.

En efecto, en el marco de estas nuevas condiciones históricas, la innovación, como función empresarial de explotación económica de un nuevo conocimiento, no puede pensarse por fuera de la esfera de la invención, del sistema de creación de conocimiento. ¿Pero cómo opera este vínculo? Existe una relación entre el grado de complejidad del conocimiento que se genera en un territorio y el potencial de innovación que una firma puede obtener por operar en un sistema de este tipo. Pero, a su vez, en un mismo sistema de conocimiento, dos empresas pueden desarrollar capacidades diferenciales para explotar económicamente el conocimiento existente, es decir, para innovar. Podemos pensar el nuevo capitalismo

como una etapa en la que los territorios se diferencian por sus capacidades para crear nuevo conocimiento (invención), y las empresas, por su capacidad de explotarlo económicamente (innovación). Y que entre estas dos dimensiones existe un vínculo de creciente complejidad.

En términos geográficos, el centro de la economía mundial tiende a desplazarse desde la zona del Atlántico norte, espacio que constituyó el núcleo de la economía mundial durante el capitalismo industrial, hacia la zona del Pacífico, que incluye tanto la costa oeste de Estados Unidos (principal atractor mundial del conocimiento científico y tecnológico pero también del estético-expresivo) como la costa oriental de Asia, en donde se concentran las principales capacidades de producción. Lo que hay por detrás son dos sistemas de conocimiento diferentes: uno orientado a la creación de nuevo conocimiento para la diferenciación de productos y procesos (trabajo reflexivo, diseño-intensivo) y otro especializado en actividades de producción a gran escala de productos ya diseñados (trabajo de naturaleza repetitiva, de reproducción, cuya clave competitiva es la reducción del costo unitario de producción).³ Como se ve, la vieja división del trabajo fordista-taylorista entre tareas de concepción y de ejecución al interior de la fábrica ahora se reproduce a escala global como base de una división internacional del trabajo al interior de cadenas globales de producción. Este patrón mundial de acumulación tiene un carácter dinámico y, por lo tanto, admite que determinados territorios modifiquen su función en el sistema.⁴ Lo importante, sin embargo, es que esos cambios de posición se dan en el marco de una jerarquía que tiene cierta estabilidad, al menos durante un período histórico significativo (Sztulwark y Girard, 2014).

El cambio estructural, en este sentido, puede pensarse como un proceso de complejización del conocimiento generado en un determinado territorio (invención) sobre cuya base se construyen funciones de innovación (capacidad empresarial para explotarlo económicamente) que permiten un reposicionamiento (*upgrading*) en la jerarquía mundial al interior de una o varias cadenas globales. El cambio estructural se genera en la base cognitiva pero se verifica en el lugar en la cadena. Las políticas de cambio estructural son una combinación, una articulación, entre la política científica, tecnológica y cultural de un país, aquellas que modifican la base cognitiva del sistema, y las políticas específicas orientadas a una segunda instancia, la de fomentar la capacidad empresarial (que incluye cuestiones organizacionales, financieras, tecnológicas y, por qué no, políticas) necesaria para explotar el conocimiento a una escala global.

En este marco, el cambio estructural no puede estar relegado solo a un gran sector de la economía. Las actividades dominantes del nuevo capitalismo tienen un carácter trans-

³ Entre estas dos situaciones polares hay zonas intermedias, como las tareas de ejecución complejas o las de concepción de baja o media complejidad.

⁴ La fortaleza de los países de Asia oriental en materia de producción a gran escala y bajo costo no se contradice con la existencia en esa región de procesos de cambio estructural. Los casos de Corea, Taiwán, China y, en menor medida, la India, dan cuenta de cómo el excedente generado en un proceso de inserción internacional, que se apoya en capacidades de ejecución simples, puede orientarse a la construcción de sistemas de conocimiento sobre cuya base se despliegan capacidades de innovación de una creciente complejidad (ver, por ejemplo, Amsden, 2004; Altenburg *et al.*, 2008).

sectorial y, en consecuencia, se verifica una gran heterogeneidad ya no entre sectores sino al interior de cada uno de ellos. En la industria manufacturera, por ejemplo, se verifica un proceso de *commoditización* en buena parte de las actividades de fabricación, en los eslabones de producción en volumen y ensamblaje, al tiempo que se elevan las barreras a la entrada en las actividades de innovación, como la IyD, el diseño, la construcción y sostenimiento de marcas, y el desarrollo de canales de comercialización especializados (Kaplinsky, 2000). Detrás de esta tendencia está la ampliación de la oferta de manufacturas en los países menos desarrollados (con los que se establecen complejos acuerdos de subcontratación) y la concentración de los segmentos intensivos en innovación en los países más desarrollados. La creciente automatización de procesos, a su vez, tiende a reducir los requerimientos de empleo directo en las actividades de fabricación, marcando un punto de inflexión en la dinámica del empleo mundial, que se dirige ahora, en lo fundamental, hacia el sector servicios.⁵ Es importante distinguir la desindustrialización que se deriva de los programas de *ajuste estructural* del neoliberalismo, que tienen un sesgo claramente regresivo, del fenómeno estructural de maduración de la industria a nivel mundial. Aunque ambos procesos están conectados, tienen una naturaleza diferente.

En suma, los cambios históricos en el patrón mundial de acumulación tienen efectos irreversibles e ineludibles sobre la dinámica interna de los países de la periferia. La integración productiva completa de un producto en el territorio nacional pierde sentido económico a favor de esquemas de producción segmentados globalmente aunque integrados bajo la lógica de cadenas o redes globales de producción. Los procesos de integración vertical en el territorio nacional ceden terreno a las estrategias de especialización vertical de alcance global. No se trata de dominar todo el espectro del producto, sino aquellos segmentos en los que existen condiciones de acumulación favorables desde una perspectiva de largo plazo. El papel estratégico de la escala nacional no desaparece, pero se redefine sobre nuevas bases globales de acumulación en las que el fundamento cognitivo de los procesos productivos adquiere un creciente protagonismo. En estas condiciones, la industrialización por sustitución de importaciones, al menos tal como se la concebía en los años de posguerra, ya no tiene la capacidad de producir los efectos “virtuosos” de aquella época.

La inadecuación en el diagnóstico se verifica en los síntomas: restricción externa, inflación, precariedad laboral, entre otros. Desde una perspectiva estructuralista, el problema fundamental que se presenta es cómo se planifica una estrategia de desarrollo que pueda dar respuesta a las fallas de estructura y, por lo tanto, que permita ir compatibilizando las exigencias de la acumulación con las de la democratización. Esto es, cómo fundar formas de generación de excedente que se apoyen en el aprendizaje colectivo y no en la desigualdad. Problema que nos remite nuevamente al kirchnerismo y a su capacidad efectiva para planificar el cambio estructural.

⁵ El papel de los servicios en el cambio estructural, sin embargo, no es tan evidente. La enorme heterogeneidad de los empleos creados en este sector dificulta cualquier generalización al respecto. Ver Sztulwark y Girard (2014).

Fragmentación y potencia

Uno de los elementos más interesantes de estos años de kirchnerismo es que, aprovechando el ciclo de auge de los precios de los productos primarios, el Estado nacional adquirió una novedosa y muy interesante capacidad de intervenir en la disputa por el excedente económico. Capacidad que no se verificaba, en la magnitud que se presenta ahora, desde, al menos, la época de los gobiernos nacional-desarrollistas de posguerra. Desde el punto de vista del cambio estructural, la pregunta fundamental es por el destino de ese excedente económico. Hacia dónde se dirigió la inversión. No hay espacio en estas páginas para un análisis exhaustivo, solo voy a hacer algunas consideraciones generales.

En primer lugar, parte de ese excedente se orientó a la redistribución del ingreso, cumpliendo una demanda de reducción de la desigualdad sobre la base de la recomposición o establecimiento de las funciones de bienestar que habían sido desmontadas por el neoliberalismo. A diferencia de Prebisch, que pensaba, en su crítica al peronismo, en la temprana función de bienestar del Estado argentino y su contradicción con la profundización del proceso de acumulación de capital, y a la luz de las transformaciones del nuevo capitalismo, estas funciones de bienestar social representan un hecho, como en el pasado, de reparación social, pero además, constituyen una base indispensable para el cambio estructural, en la medida en que las capacidades del sistema de formación y de investigación, que no son independientes por ejemplo del sistema de salud, devienen recurso crítico para cualquier estrategia de reposicionamiento basado en la complejización de las tareas productivas desarrolladas en el territorio.

En segundo lugar, estas funciones de bienestar, con todo lo necesarias que son, resultan insuficientes como base de una política de cambio estructural. En efecto, lo que se verifica en términos generales es que las políticas aplicadas en los últimos años no fueron suficientes como para cambiar un patrón de inserción internacional basado en la exportación de *commodities* primarios e industriales. La soja y sus derivados son los productos emblemáticos de ese proceso. Esto no se debe, sin embargo, a la ausencia de políticas de promoción industrial o de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, sino a la falta de integración de estas iniciativas en el marco de una estrategia más general de desarrollo productivo. Sobre la base conceptual desarrollada en los apartados previos, es posible argumentar que el déficit principal de las políticas de cambio estructural en nuestro país está en la desarticulación entre las políticas de creación y fortalecimiento de un sistema de conocimiento (científico y tecnológico, pero también educativo y cultural en sentido amplio), por un lado, y de ascenso industrial (o *upgrading*) en determinadas cadenas globales, por otro. Este es el punto en el que chocan, al menos hasta hora, las iniciativas de promover un cambio en las estructuras productivas en nuestro país.

En efecto, durante la última década, el gasto en el sistema de investigación y formación en la Argentina creció de un modo considerable⁶ y se crearon una serie de instituciones

⁶ Algunos datos ilustran el fenómeno. Por ejemplo, el gasto en investigación y desarrollo, que como porcentaje del PBI era del 0,41% en el año 1998, retrocedió al 0,38% en el año 2002, y luego creció hasta el 0,58% en

importantes orientadas directamente a la generación de conocimiento. Los hitos fundamentales desde el año 2003 a la fecha fueron la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y de quince nuevas universidades nacionales. Desde el punto de vista de la promoción productiva, se verifica la existencia de una amplia gama de iniciativas de fomento, que incluyen tanto mecanismos de naturaleza financiera (banca pública con crédito subsidiado) o fiscal (que se encuadran en su mayoría en la figura de regímenes de promoción⁷), como la participación estatal en la producción industrial (como el caso de FADEA, la fábrica de aviones que funciona bajo la órbita del Ministerio de Defensa), en actividades de alta tecnología (el caso emblemático es el INVAP) o en la implementación de programas de fomento de la competitividad y la innovación, iniciativas que se encuentran dispersas en distintos ministerios, sobre todo en el Ministerio de Industria, en el MINCYT y en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP).

Sin embargo, estas políticas y estos recursos están desarticulados, sin una clara orientación sobre cómo la base de conocimiento va a impulsar un reposicionamiento en las cadenas globales. En las dos grandes apuestas industriales del kirchnerismo se verifica esta situación. Por un lado, el caso del Régimen de Promoción de Tierra del Fuego, centrado fundamentalmente en la industria electrónica de consumo, que concentra buena parte de los recursos fiscales de promoción económica⁸ pero cuya dinámica no está articulada, de una manera consistente, con las políticas de ciencia, tecnología e innovación.⁹ Por otro lado, la industria automotriz, una actividad de gran crecimiento durante la última década que, sin embargo, no logra trascender su inserción esencialmente pasiva en los esquemas globales de producción.¹⁰

Una mención particular merece el papel del financiamiento a las políticas de promoción productiva del país. Buena parte de las iniciativas en materia de innovación y competitividad del MINCYT y del MAGYP, que no son pocas, están financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una institución que sostiene un esquema de intervención orientado a promover capacidades empresariales para fomentar la competitividad sin ubicar esas iniciativas en una perspectiva de cambio estructural. Es una mirada que busca una intervención del Estado acotada a la provisión de algunos bienes públicos faltantes, de acuerdo a una visión que combina un nuevo lenguaje (sistemas de innovación, *clusters*, cadenas globales de valor, entre otros) con la vieja concepción de *fallas de mercado*.¹¹ De la

el año 2012; el número de investigadores en el total del país pasó de 30.665 en el año 1998 a 64.362 en el año 2012; mientras que los becarios de IyD y doctorales pasaron de 7.573 en el año 1998 a 17.385 en el año 2012 (fuente: RICYT).

⁷ Los casos más relevantes son el de Tierra del Fuego, el de las pequeñas y medianas empresas, el de la investigación y el desarrollo, y el de la industria del software.

⁸ Según datos del Ministerio de Economía, el Régimen de Promoción Económica de Tierra del Fuego concentró en el año 2014 el 77% de los gastos tributarios orientados a la promoción económica.

⁹ Ver Schorr y Porcelli (2014).

¹⁰ Al respecto, ver Pinazo (2013).

¹¹ En un documento reciente, el BID hizo explícito su marco conceptual para el diseño de políticas de desarrollo productivo (ver Crespi *et al.*, 2014).

mano de un financiamiento “blando”, esta visión permea en la política pública, marcando un límite efectivo para el desarrollo de un esquema más integral de intervención pública.

En suma, a pesar de que el Estado argentino impulsó la inversión pública en infraestructura científica y tecnológica y puso en marcha una serie muy variada de instrumentos de fomento de la inversión, no existe una visión que articule una estrategia común en función de promover el cambio estructural. Es muy ilustrativo el hecho de que tanto el Ministerio de Industria como el MINCYT y el MAGYP tengan, cada uno, su propio plan estratégico. Es decir, cada ministerio diseña, de manera independiente, su propia estrategia. Vale la pena subrayar que un Estado fragmentado es un Estado sin potencia para intervenir. La fragmentación no es, por supuesto, un problema del organigrama de ministerios. Es la ausencia de alguna instancia de planificación que tenga la capacidad efectiva de comandar una estrategia productiva desde una perspectiva global.

Conclusiones

Los cambios en la economía mundial de las últimas décadas señalan un nuevo escenario para el desarrollo económico argentino. La existencia de una renovada capacidad para intervenir en la disputa por el excedente económico es una base necesaria pero insuficiente para avanzar en un proceso de cambio estructural. La discusión es necesariamente amplia, porque no solo se requiere de una visión de lo que significa hoy el cambio estructural sino también del poder y la capacidad para llevarlo adelante, entendiendo que estos procesos implican confrontar con estructuras de privilegio históricamente arraigadas y con capacidad de bloquear las iniciativas de cambio. A su vez, también es importante considerar que una política de cambio estructural, por la naturaleza del conflicto que implica, puede representar una amenaza para la propia reproducción del poder y la estructura política en la que se sustenta el proyecto de transformación. En el caso argentino, al igual que en otros procesos similares en países de la región, la tensión entre cambio y conservación no siempre operó con un saldo favorable.

Un segundo elemento a considerar es la relación entre consumo y producción. El estructuralismo de posguerra planteaba el problema del *consumo privilegiado* como un límite para la profundización del cambio estructural. Se trataba de una de las vías por las cuales el excedente se “fugaba” de la acumulación de capital interna para favorecer un patrón de consumo imitativo de países que se ubicaban en una fase de desarrollo mucho más avanzada y, por lo tanto, podían compatibilizar de una manera más armónica el patrón de consumo con el de producción. Existe en este punto un elemento de novedad histórica que es necesario pensar. El capitalismo, como decía Marx, tiene como condición de existencia el hecho de revolucionar incesantemente los medios de producción. Es una máquina infernal de innovación. La novedad histórica es que esta máquina ha encontrado en las últimas décadas un nuevo modo de funcionamiento: operar directamente sobre la subjetividad del consumidor, proponiendo un nuevo horizonte de realización social más allá del mundo del trabajo y la producción. El goce en el consumo. Una maquinaria que opera con una

eficacia sin precedentes. En estas condiciones, el patrón imitativo de consumo avanza más allá de su carácter privilegiado (puesto que está confinado a los propietarios de los medios de producción y su ámbito directo de influencia) para generalizarse como fundamento dominante de la sociedad en su conjunto. El elemento central a considerar, en este caso, es que sin una elaboración crítica sobre cómo abordar la tensión existente entre el patrón de acumulación interno y la matriz de consumo global, no hay posibilidad de que el cambio estructural sea viable en el largo plazo.

Por último, algo sobre la propia concepción del cambio estructural. Como vimos, en la Argentina de los últimos años se puso en marcha un nuevo esquema de intervención para promover una transformación productiva. Hubo muchas iniciativas en varias áreas. Se destaca la importancia de la inversión pública en el fortalecimiento de la estructura de investigación y formación. Mucho menos interesante fue la política industrial y su principal instrumento, el Plan Estratégico Industrial 20/20. Pero lo más importante, vale la pena insistir, fue la desarticulación entre la política de creación de conocimiento y la política para explotar ese conocimiento. En el marco del nuevo esquema mundial de acumulación, una política industrial que no se apoye en una política de creación de conocimiento adecuada carece de la potencia necesaria para generar un impacto profundo sobre una estructura subdesarrollada.

Posdata

El caso que acabamos de tratar no deja de ser curioso. Un gobierno con discurso industrial-desarrollista, que concibe al Estado como agente rector del orden económico, no fue capaz de operar sobre la función principal del cambio estructural. Realizó una considerable inversión en creación de conocimiento con la idea de que finalmente ese conocimiento se derramaría sobre el entramado productivo. Pero si el Estado no es capaz de llevar adelante esa coordinación estratégica, entonces, esa tarea, ¿en manos de quién queda?, ¿del mercado? La explicación de esta contradicción no hay que buscarla en la tesis de la impostura, la de un discurso que corre en paralelo con una práctica. Es más bien la verdad de una práctica que choca contra aquello que no fue capaz de pensar: la complejidad del cambio estructural en el nuevo capitalismo; la tarea de pasar de la fragmentación a la potencia para desplegar un núcleo endógeno de acumulación que trascienda la desigualdad como fundamento y se apoye, de manera creciente, sobre el aprendizaje colectivo.

Bibliografía

- Altenburg, T.; Schmitz, H. y Stamm, A. (2008); “Breakthrough? China’s and India’s Transition from Production to Innovation”, en *World Development*, 36 (2), pp. 325-344.
- Amsden, A. (2004); “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la Cepal*, N.º 82.

- Crespi, G.; Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014); *Cómo repensar el desarrollo productivo. Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dabat, A. y Rivera Ríos, M. A. (2004); “Nuevo ciclo industrial mundial e inserción internacional de los países en desarrollo”, en Dabat, A.; Rivera Ríos, M. A. y Wilkie, J.; *Globalización y cambio tecnológico*, UG/UNAM/UCLA/Juan Pablo Editor, México D. F.
- Fajnzylber, F. (1983); *La industrialización trunca en América Latina*. Centro Editor de América Latina, México D. F.
- Gerschenkron, A. (1968); *El atraso económico en perspectiva histórica*. Ariel, Barcelona.
- Kaplinsky, R. (2000); “Globalization and Unequalization: What can Be Learned from Value Chain Analysis”, en *The Journal of Development Studies*, 37 (2).
- Lash, S. y Urry, J. (1998); *Economías de signo y espacio*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Pinazo, G. (2013); “Nuevas formas industriales periféricas en el marco de los cambios en la división internacional del trabajo: un análisis de caso desde Argentina”, en *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 2.
- Power, D. y Scott, A. (2004); *Cultural Industries and the Production of Culture*. Routledge, Londres y Nueva York.
- Prebisch, R. (1981); *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Schorr, M. y Porcelli, L. (2014); “La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad”, en *Documento de Investigación Social*, N.º 26, IDAES/UNSAM.
- Sztulwark, S. (2005); *El estructuralismo latinoamericano*. Prometeo/UNGS.
- Sztulwark, S. y Girard, M. (2014); “Los servicios y el cambio estructural en el nuevo capitalismo”, en *Realidad Económica*, N.º 286.

La revista *Márgenes*, si bien forme parte de la academia, pretende ser un espacio que discuta en otros términos, y se plantee reflexionar sobre esto que pensamos nosotros son los grandes interrogantes de la problemática social argentina. En esta línea, este primer número incluye artículos que discuten en torno a la consigna “El kirchnerismo, un balance de los últimos 10 años: ¿una alternativa para los sectores populares?”. No pretendemos discutir la dimensión económica del kirchnerismo, o el problema del empleo en el kirchnerismo, o las políticas sociales durante el kirchnerismo; la idea es discutir el kirchnerismo, a secas. Y hacerlo desde una perspectiva que contenga todas esas dimensiones y que, por lo tanto, y por necesidad, deba emplear otro tipo de recursos argumentativos (quizás más vinculados a las formas de un ensayo que de un *paper* con una “rigurosidad” académica convencional). Un tipo de trabajo académico que pueda tomarse ciertas licencias literarias o “demostrativas”, y que, sin perder rigurosidad (ahora en sentido amplio), gane en contundencia a la hora de polemizar sobre uno de los temas más importantes de los últimos diez años.

Germán Diego Pinazo
Director

márgenes revista de
economía política

SUMARIO

AÑO I - N° I - AGOSTO 2015

Dossier: El kirchnerismo, un balance de los últimos 10 años: ¿una alternativa para los sectores populares?

“Intuiciones y confrontaciones. Para pensar la política económica kirchnerista”, Ricardo Aronskind

“Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina”, Martín Schorr y Andrés Wainer

“Kirchnerismo y peronismo en momentos de inflexión”, Alejandro Romero

“El kirchnerismo y la concepción del cambio estructural”, Sebastián Sztulwark

“¿Neodesarrollismo a la deriva en la Argentina? Hegemonía, proyecto de desarrollo y crisis transicional”, Mariano Félix

“Tres momentos de la Argentina kirchnerista”, Itai Hagman

“La década de los relatos: el ciclo kirchnerista desde la izquierda”, Christian Castillo y Eduardo Castilla

“Economía y política en la Argentina entre 2003 y 2015”, Julio C. Gambina

“Repensar el rol del Estado argentino en clave latinoamericana”, Rodrigo Carmona

Reseñas

“Ascenso y caída del capitalismo neoliberal”, Mariano Arana

“Pensar el Estado, los derechos y la universidad. Comentarios sobre *Filosofía (y) política de la universidad*, de Eduardo Rinesi”, Gabriel Vommaro

Disponible para descarga gratuita en www.ungs.edu.ar/ediciones
Propuestas y consultas: margenes@ung.edu.ar

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

