

---

## Política económica

# El modelo de desarrollo argentino: límites y desafíos en las formas de regulación posconvertibilidad

*Ignacio De Angelis\**

**El artículo analiza el alcance de la reconversión del modelo de desarrollo argentino posconvertibilidad tomando el marco conceptual de la teoría de la regulación. La hipótesis principal que sostiene es que el actual modelo de desarrollo encuentra sus límites en aspectos concretos que pueden identificarse como consecuencia de la política económica neoliberal y que fueron postergados en los años ulteriores al fin de la convertibilidad, coartando las posibilidades de transformación y reduciendo su margen programático. Diez años después reaparecen en cinco desafíos macroeconómicos estructurales que se elevan como límites reales para la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo.**

**Palabras Clave:** Política económica - Modelo de Desarrollo - Argentina - Posconvertibilidad.

---

\* Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales vinculado con la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CEIPIL-CIC). U. N. del Centro (Tandil – Bs As). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencias Económicas en la U. N. de la Matanza. Maestrando en Ciencia, Tecnología y Sociedad en la U. N. de Quilmes. [deangelisignacio@gmail.com](mailto:deangelisignacio@gmail.com).

## Argentine Development Model: limits and challenges in the ways of regulation post-convertibility

This article analyzes the significance of the transformation of the Argentine development model post-convertibility taking the theoretical framework of the theory of regulation. The main hypothesis of this work holds that the current model of development finds its limits in specific areas that can be identified as a result of neoliberal economic policy and that they were neglected in the years after the end of convertibility policy, reducing the possibility of transformation and the margins of action. Ten years later they reappear in five structural macroeconomic challenges that rise like real limits to the consolidation of a new development model.

**Key Words:** Economic policy - Development model - Argentina - Post-convertibility

Fecha de recepción: septiembre de 2014

Fecha de aceptación: febrero de 2015

## Introducción

El trabajo parte del diagnóstico de que el modelo de desarrollo neoliberal forjó una zona de vulnerabilidad social y económica que resistió la estructura institucional de regulación. Su implementación produjo el debilitamiento de los elementos heredados del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), transformando el sistema productivo desde una dinámica reprimarizadora, provocando una inserción internacional dependiente, vulnerable y periférica, con consecuencias internas como la extranjerización y concentración de la economía, el aumento de la brecha educativa y tecnológica, y el consecuente debilitamiento del tejido social.

La transformación de la estrategia de desarrollo promovida con posterioridad a la crisis de 2001 y la emergencia de un régimen estable desde 2003, fue impulsada principalmente a partir de la revalorización del Estado como principal agente de desarrollo, la reinstauración de un régimen de acumulación productiva, el sostenimiento de una tasa de cambio real competitiva, la reactivación económica y el fortalecimiento del mercado interno como imperativo de crecimiento frente al ajuste económico y social.

El artículo se encuentra estructurado en tres apartados principales que buscan ordenar el análisis del modelo de desarrollo argentino con énfasis en la transformación del modo de regulación y su inserción en el sistema internacional. En primer lugar, y tomando la teoría de la regulación como marco teórico específico, se expone un compendio de los conceptos centrales utilizados a lo largo del trabajo para la caracterización de los modelos de desarrollo y sus dinámicas socioeconómicas. En el segundo apartado se repasan de manera sucinta los principales cambios ocurridos en la Argentina reciente a partir del abandono del régimen de paridad cambiaria de la moneda argentina respecto del dólar estadounidense. Asimismo, se presentan las principales características distintivas que adquiere el modelo de la posconvertibilidad desde la descripción esquemática de las formas fundamentales de regulación y la emergencia de algunos de los límites para su transformación. A partir de allí, y como tercer apartado, se presentan cinco desafíos que enfrenta la estrategia de desarrollo frente a los límites que expresa la nueva forma de regulación institucional.

Con todo, el marco teórico propuesto por la escuela de la regulación y su insistencia en las instituciones y mecanismos de regulación de la economía ofrece una amplia frontera de análisis que permite identificar, a partir de una comprensión dialéctica al interior de los modelos de desarrollo, los principales desafíos frente a los limitantes heredados de

la crisis argentina de la convertibilidad en un contexto internacional signado por la crisis estructural del año 2008, cuyos efectos sobre la Argentina se afianzan hacia 2012 y se mantienen en la actualidad, coincidiendo con la emergencia de los límites internos.

### **Conceptualización de los modelos de desarrollo**

La escuela regulacionista surge en Francia en el contexto de la crisis capitalista de la década de los setenta. En primera instancia los esfuerzos teóricos fueron dirigidos al estudio de la crisis y reconversión del capital en la sociedades industriales, posteriormente, y a partir de la incorporación de elementos más amplios provenientes de la economía del desarrollo en la búsqueda de respuestas sobre las nuevas dinámicas que adquiere el capitalismo en el nivel global, comienza a abordar cuestiones relativas al rol de las instituciones en sentido amplio, identificando los elementos que permiten sus transformaciones, adaptaciones y su rol en las crisis y reconversiones del capitalismo (Aglietta, 1979). En este marco se forja un cuerpo teórico que permite analizar los modelos de desarrollo de los distintos países a partir de la configuración fundamental de su modo de regulación de las actividades sociales y económicas.

Desde su concepción heterodoxa toma elementos constitutivos de los enfoques tradicionales, proponiendo una exposición crítica de fenómenos cuantificables y sobre un razonamiento que busca descubrir las razones que generan inconsistencias sociales y económicas en el camino hacia el desarrollo. La mirada economicista se eleva como una herencia marxista que busca exponer cómo el capitalismo se transforma a partir de sus propias contradicciones y sobreviviendo a sus crisis, pero dejando un surco de restricciones y desequilibrios estructurales que reproducen las inequidades en los mercados y en la sociedad. A su vez, se nutre de conceptos keynesianos, fundamentalmente relativos al funcionamiento de las instituciones.

Concretamente, los modelos de desarrollo son definidos a partir de una articulación entre el régimen de acumulación de capital y el modo específico de regulación (Boyer y Seillard, 1997). El modo de regulación posibilita la reconversión de las estructuras que sostienen al capitalismo como modo de producción.

Analíticamente, esta escuela de pensamiento propone el estudio de las principales formas institucionales reguladoras, las cuales son definidas como las codificaciones de las relaciones sociales fundamentales que promueven, condicionan o restringen comportamientos en una sociedad, permitiendo la persistencia de un modo de producción en un

tiempo histórico determinado y viabilizando la reproducción de una estructura dominante y de las relaciones sociales que la contienen (Boyer, 2007).

Por su parte, el régimen de acumulación contiene el “conjunto de regularidades que aseguran un proceso general y relativamente coherente en la acumulación del capital que permiten reabsorber y postergar en el tiempo los desequilibrios y distorsiones inherentes al propio proceso” (Boyer y Sellard, 1997: 208). De esta manera se instituye a partir de las condiciones históricas y sociales de las configuraciones económicas y políticas. En términos analíticos, es definido como el esquema de crecimiento de una economía nacional para un período particular, determinado fundamentalmente por las relaciones sociales de producción, reproducción e intercambio (Neffa, 2006). Desde allí, la teoría de la regulación analiza la realidad de las estructuras de producción y organización social, es decir, las condiciones productivas y financieras, las relaciones comerciales y las formas de organización del trabajo.

El modo de regulación contiene las reglas y normas sociales que controlan y terminan de definir el régimen de acumulación desde su interacción con los distintos agentes económicos y no económicos que participan en él, generando un conjunto de regularidades sobre el cual se constituye el funcionamiento de una economía y que permite la adecuación a largo plazo de las dinámicas y condiciones de la producción y del consumo.

Con todo, es posible identificar cinco formas fundamentales de regulación, las cuales serán expuestas en el presente trabajo como guía del ordenamiento analítico propuesto para caracterizar el modelo de desarrollo argentino y su alcance sobre el régimen de acumulación (Boyer, 2007; Neffa, 2006). Las cinco formas de regulación propuestas tradicionalmente por esta escuela de pensamiento son: la forma y el régimen monetario; las formas y dinámicas del mercado; el lugar del Estado en la estrategia de desarrollo; la interacción con el sistema internacional, tanto en la forma de inserción de la estructura productiva en el mercado mundial como en la adhesión al régimen internacional que regula las relaciones entre los Estados; y por último, la relación salarial como la configuración amplia de la relación capital/trabajo.

## **El legado de la política económica neoliberal y el inicio de la transformación**

El modelo sustitutivo comenzó a ser desarticulado en un contexto de limitaciones internas propias de la estrategia ISI y de grandes cambios en el nivel global. Entre estos últimos, desde la década de los setenta

se fueron generando importantes cambios asociados con el surgimiento del nuevo paradigma tecnoeconómico con el impulso de la electrónica y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que dieron lugar a una revolución científico tecnológica de carácter global (Araya, 2008). En relación directa con el nuevo paradigma se produjo el cambio en los modos de organización de las empresas y la redefinición de los espacios y las pautas de producción y consumo, arrojando un nuevo escenario de competitividad internacional basado sobre el conocimiento, dando origen a un nuevo régimen de acumulación capitalista posfordista sostenido en un esquema de producción flexible y deslocalizado geográficamente (Freeman y Pérez, 2003). La conjunción de estos elementos dieron lugar a la formación del régimen patrimonial financiero como condicionante estructural de los modelos de desarrollo en todo el mundo (Duménil y Lévy, 2007; Miotti, 2012).

En la Argentina, el largo proceso de transformación neoliberal adquirió notable dinamismo durante la década de los noventa a partir de un conjunto de reformas impulsadas por el gobierno y estructuradas en torno del régimen de convertibilidad. El bastión de la herencia neoliberal se construyó a partir del límite autoimpuesto por el Estado en sus funciones tradicionales como productor, prestador de servicios y planificador, descentralizando sus responsabilidades y desregulando las relaciones económicas a favor de los impulsos rentistas y financieros del mercado, desarticulando en consecuencia el tejido productivo industrial y generando un ciclo de dependencia de los poderes económicos internacionales.

La tracción de la acumulación de capital nacional durante este período se constituyó, en términos de Nochteff (2002), a partir de la formación de monopolios no innovadores integrados por agentes económicos que basaron su obtención de beneficios extraordinarios sobre la disponibilidad de recursos naturales y en ventajas artificiales otorgadas a partir de subsidios, esquemas preferenciales, protecciones, concentración de mercados y libertades para fijar precios. Según Nochteff, las principales fuentes de beneficios extraordinarios de la cúpula empresarial desde 1976, y, en especial, a partir de la década de los noventa, se sostuvieron en la liberalización y desregularización de los mercados, resultando en la concentración de sectores con posibilidades de fijar precios y reducir costos; la atracción de capitales y servicios financieros de alta rentabilidad asociados con una burbuja producida por la estabilidad monetaria de la convertibilidad (valorización financiera del excedente); las privatizaciones de las empresas estatales con posibilidades de fijar precios dolarizados en un marco de beneficios impositivos extraordinarios y desprotección de los consumidores; la disponibilidad de los recursos

naturales; la destrucción del empleo y la consecuente flexibilización laboral que permitió el crecimiento de la productividad de las empresas en perjuicio de los salarios.

El impacto del conjunto de estas transformaciones resintió profundamente la estructura social. Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el desempleo alcanzó su máximo histórico hacia 2002 superando el 20%, con más del 50% del total de la población en condiciones de pobreza y la brecha entre el 10% de la población más rica y el 10% de la más pobre pasó de 15 veces a 24 hacia 1997. En este marco se produjo la crisis del modelo de convertibilidad, liberalización y desregulación, allanando el camino para una postergada transformación institucional que comienza a evidenciarse hacia el año 2003 a partir de la estabilidad política, social y económica.

### ***La recuperación de la política monetaria como herramienta de desarrollo: el régimen monetario como institución reguladora***

El tipo de cambio constituye uno de los precios fundamentales de la economía en tanto influye directamente en la fisonomía de la estructura productiva y su inserción internacional. En enero de 2002, luego de más de diez años de paridad cambiaria se puso fin al sistema de convertibilidad, recuperando la política monetaria como herramienta de desarrollo. A partir de entonces el tipo de cambio real comenzó a adquirir competitividad, inaugurando un nuevo patrón de crecimiento que acompañó el éxito relativo del nuevo ciclo económico argentino en un marco regional de crecimiento y mejora de los términos de intercambio.

Desde entonces, el Estado arbitró para contener la apreciación de la moneda y mantener una tasa de cambio real competitiva. El manejo de los precios relativos se revela en el establecimiento de tipos de cambio diferenciados a través de niveles de retenciones específicos y sectoriales, el reintegro de exportaciones y distintas medidas de protección comercial y defensa de precios.

El tipo de cambio impulsó y dinamizó el proceso de recuperación industrial y reactivación de la capacidad productiva como motor del crecimiento. Asimismo, se produjo un proceso de fortalecimiento del mercado interno que se sostuvo además por un conjunto de medidas sociales y distributivas que permitieron recuperar la capacidad de consumo de gran parte de la población.

Con todo, el nuevo tipo de cambio marcó un quiebre en el proceso de acumulación del capital, dando inicio a una nueva dinámica dentro del

régimen de acumulación que permitió la expansión acelerada del mercado.

### ***El mercado y la orientación del crecimiento económico en la posconvertibilidad***

La principal característica es que se trata de un espacio fuertemente regulado por el Estado. La intervención se encuentra fundamentada sobre la búsqueda de corrección de los desequilibrios y la necesidad de orientar la inversión y los beneficios desde los sectores más dinámicos hacia aquellos que requieren mayor tracción, en tanto su desempeño presenta mayores beneficios al agregado social.

Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, desde la inauguración devaluatoria del nuevo patrón de crecimiento, el mercado experimentó una significativa expansión en términos históricos, con un crecimiento interanual del 8,8% en promedio hasta 2007 y del 5,1% entre 2008 y 2012. En términos de valores *per cápita* recién en el año 2007 se logra recuperar los valores promedio del período convertibilidad, a partir de allí el crecimiento se puede considerar absoluto en términos de superación del período de recuperación poscrisis.

Es importante destacar que el mayor crecimiento promedio acumulado se produjo en la industria manufacturera (**tabla 1**), quebrando una

**Tabla 1.** Participación y dinámica de las manufacturas en PIB 2002-2012. En millones de pesos y a precios de 1993

Año	PIB a precio de mercado	Sector productor de bienes	PIB Industria Manufacturera	% Crecimiento Manufacturas
2002	235.236	71.487	36.176	-
2003	256.023	81.852	41.952	15,97
2004	279.141	90.438	46.977	11,98
2005	304.764	99.057	50.480	7,46
2006	330.565	107.729	54.975	8,90
2007	359.170	116.197	59.153	7,60
2008	383.444	119.603	61.842	4,55
2009	386.704	115.422	61.503	-0,55
2010	422.130	127.661	67.547	9,83
2011	459.571	137.098	74.962	10,98
2012	468.301	134.463	74.660	-0,40
Desempeño sector industrial período 2002-2012			630.227	76,30

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC.

tendencia histórica de desindustrialización iniciada durante la última dictadura militar y que alcanzó cifras récord entre 1998 y 2002 cuando el sector se contrajo, según datos oficiales del INDEC, a una tasa promedio negativa de -7,5% anual. Tomando como referencia el período comprendido entre los años 1991 y 2002 la producción industrial creció a una tasa de 0,5% anual, mientras que entre los años 2002 y 2012 lo hizo a una tasa promedio anual de 7,6%.

Por otro lado, si bien este crecimiento permitió el surgimiento de un significativo número de empresas medianas y pequeñas que absorbieron una importante cantidad de mano de obra (Rivas y Stumpo, 2013; Amico *et al.*, 2012), esta dinámica no implicó un cambio respecto a la configuración de la estructura productiva. En particular, persiste una gran concentración en los sectores líderes de la rama industrial y se acentuó el proceso de extranjerización (Schorr y Wainer, 2013).

En términos agregados, el promedio de participación en el PIB de los sectores productores de bienes se redujo, a excepción del sector Construcción que aumentó levemente su participación (**tabla 2**). Es decir, que la nueva configuración macroeconómica no produjo un cambio estructural en este sentido. Sin embargo, es importante resaltar que el contexto internacional de auge de los productos primarios y la no modificación de los regímenes de promoción heredados para las actividades primarias y extractivas que impulsaron el importante crecimiento en términos absolutos de estos sectores, no implicó una reprimarización de la estructura económica nacional, sino por lo contrario, el sector industrial mantuvo su participación en términos relativos a partir de un importante y dinámico crecimiento.

**Tabla 2.** Participación subsectores seleccionados calculados sobre base del PIB a precios de 1993 en %

Período/sector	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Construcción
Subtotal Convertibilidad (1993-2001)	5,17	1,74	16,99	5,44
Subtotal Posconvertibilidad (2002-2012)	4,87	1,44	16,22	5,59

Fuente: Elaboración propia sobre Ministerio de Economía e INDEC.

### ***El retorno del Estado como principal forma de regulación***

El Estado como forma institucional del modo de regulación contempla el conjunto de compromisos establecidos como reglas y regularidades en la evolución de los gastos e ingresos públicos (Boyer y Seillard, 1997). Para la teoría de la regulación, el Estado no dispone de un control total sobre las variables económicas ni tampoco es un Estado meramente instrumental a las clases dominantes. En el juego de correlación dialéctica entre economía y política, bajo una dinámica de influencias recíprocas, el Estado configura su interacción con las demás formas institucionales.

Durante el período de análisis, y a partir del impulso generado por la nueva gestión política, se produjo una reorientación del rol del Estado como planificador e interventor de la estrategia de desarrollo, arbitrando en la puja de intereses y adquiriendo protagonismo en el mercado a partir del fortalecimiento presupuestario.

La recuperación de la capacidad estatal responde a múltiples factores de índole ideológica y política pero fundamentalmente económica y presupuestaria. En este orden de análisis, y en primer lugar, se inscribe el proceso de negociación y reestructuración de la deuda externa, que logró una reprogramación de los vencimientos y una significativa quita de capital a intereses, lo que permitió aumentar el margen de acción en los compromisos presupuestarios y la recomposición progresiva del gasto público.

En este contexto, la ampliación del margen de autonomía se expresó a partir de la cancelación en 2005 del total de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, que marcó el fin del tutelaje directo de este organismo internacional respecto de la política económica.

En segundo lugar, el importante aumento de la recaudación impositiva nacional (fundamentalmente motorizada por nuevas categorías tributarias y la mayor presión fiscal del Estado) constituyó un elemento presupuestario central que permitió que a partir de 2007 comience a evidenciarse una nueva configuración macroeconómica del gasto público como expresión concreta de la transformación del rol del Estado, fundamentalmente orientada al gasto social con destacados incrementos en las partidas destinadas a educación, salud y previsión social.

Por último, debe destacarse la activa dinámica en la implementación de un conjunto de programas orientados e instrumentos concretos impulsados desde el Estado para promover la actividad productiva y sostener los niveles de crecimiento económico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre las que se destacan: Incentivos a la inversión en bienes de capital e infraestructura, reducciones de IVA, reducción arancelaria, incentivos a la producción local de

### ***Nueva dinámica de inserción internacional como forma de regulación***

En el análisis de esta forma institucional adquiere relevancia tanto la forma en que la estructura productiva se inserta en el mercado mundial y la división internacional del trabajo como la adhesión a las normas que regulan las relaciones políticas, diplomáticas y económicas entre las unidades del sistema internacional.

El nuevo perfil económico de inserción se configuró fundamentalmente por el impulso del tipo de cambio competitivo, la diversificación y la ampliación de mercados como objetivos de política exterior y, más recientemente, por las oscilaciones de una política comercial desestructurada. Con todo, el período se caracteriza por presentar saldo comercial positivo de la balanza comercial, con un crecimiento de las exportaciones e importaciones constante durante casi todo el período posconvertibilidad, sólo interrumpido -según los datos del Centro de Estudios Internacionales (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto- en los años 2009 y 2012 producto del impacto de la crisis internacional<sup>2</sup>, la caída en el crecimiento global y la sequía que afectó al sector agropecuario en 2012.

Si bien una porción importante del aumento de las exportaciones fue impulsado por el incremento de las manufacturas, debe destacarse que la estructura relativa de las exportaciones argentinas no presenta una significativa variación respecto de las décadas anteriores (**tabla 3**), registrando una alta participación de los productos primarios y *commodities* industriales de menor contenido tecnológico asociados con la elaboración de materias primas. En efecto, no se modificó el régimen de promociones heredado de la convertibilidad que beneficia a las grandes empresas mineras y exploradoras de hidrocarburos, permitiéndoles remitir al exterior grandes porcentajes de sus liquidaciones por exportaciones (Schorr y Wainer, 2013).

---

bienes de capital; incentivos sectoriales que alcanzaron a sectores como el *software*, automotriz y autopartistas, biotecnología moderna, biocombustibles, motocicletas y motopartes, infraestructura pública; programas de incentivos a la innovación y el desarrollo tecnológico como el FONTAR, dirigido a la innovación de los sectores productivos, FONSOFT en la industria del *software*, FONCYT y COFECYT en ciencia y tecnología; incentivos de financiamiento y líneas de crédito de inversión, producción e innovación otorgadas por distintos bancos u organismos, como por ejemplo Banco de la Nación Argentina, el CFI, créditos estatales a tasa subsidiada para las micro y pequeñas empresas (MIPYMES); régimen especial de fomento a las exportaciones; reintegros, importaciones temporarias liberadas de impuestos para su perfeccionamiento y posterior exportación; entre otras medidas.

<sup>2</sup> La tendencia en la variación porcentual se revierte en el año 2013 y durante 2014 vuelven las series con tasa negativa (CEI - INDEC).

**Tabla 3.** Exportaciones: participación sectorial en porcentajes respecto del total de manufacturas industriales según contenido tecnológico en %

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Alta	4,03	3,09	2,55	3,13	3,83	3,48
Medio Alta	21,04	16,61	20,79	22,98	23,40	27,94
Medio Baja	30,86	29,96	29,51	21,03	18,98	14,59
Baja	44,07	50,34	47,14	52,86	53,78	53,99

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINCYT.

Por otro lado, a partir de la búsqueda de nuevos socios comerciales, el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región, la participación activa en foros internacionales como el G20 y la renegociación de la deuda, el gobierno logró consolidar un nuevo perfil político y comercial de inserción rompiendo los lineamientos de la década anterior<sup>3</sup> (Colombo, 2011).

### ***La transformación de la relación salarial como forma de regulación de la dinámica capital – trabajo***

El estudio de la relación salarial constituye el conjunto de compromisos englobados en los determinantes del salario directo e indirecto. Por tanto, implica una mirada amplia de la dinámica capital – trabajo que incorpora el rol del Estado en búsqueda de arbitrar en la puja entre los distintos actores.

En primer lugar, se destaca la generación de empleo a partir de la reactivación productiva en los sectores de servicios, comercio e industria. Entre 2003 y 2012 se crearon, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), cerca de 5 millones de puestos de trabajo, arrojando como resultado una tasa de desocupación históricamente baja en torno del 7 por ciento.

El sustancial incremento en los niveles de empleos y salarios industriales evidentes desde 2003 fue impulsado por la mayor dinámica en

<sup>3</sup> En este contexto, se produce el rechazo al ALCA y se establece una intensa y fructífera política de diversificación de mercados en la búsqueda de nuevos socios, constituyéndose en uno de los objetivos específicos de la política de inserción internacional a partir de 2003 que logra el ingreso a mercados como China, Corea, India, Sudáfrica y México. Como resultado, la localización de las exportaciones siguió una dinámica diferente a la de los noventa con fuerte presencia de los nuevos socios comerciales latinoamericanos.

aquellos sectores con cadenas de mayor agregado manufacturero, y en menor medida desde los *commodities* industriales. Como señalan Rivas y Stumpo (2013), otros sectores con gran dinamismo fueron aquellos asociados con las cadenas de insumos para la construcción, el sector automotriz y el de bienes de capital.

La evolución de los salarios reales presenta mejoras durante todo el período y recién en el año 2010 se logra superar los valores vigentes durante la convertibilidad (MTEySS, 2011). Por su parte, la evolución de la distribución funcional del ingreso revela una importante recuperación a partir de 2003 de la participación de los trabajadores en el total de los ingresos. De este modo, con una participación inicial durante 2002 en torno del 31%, hacia 2009 alcanza el 41%, estancándose a partir de allí en torno de estos valores. (CIFRA, 2011).

Por último, y sobre el argumento conceptual de que las mejoras en la calidad de vida de la población se encuentran en estrecha relación con las dimensiones directas de la relación salarial señaladas hasta aquí en forma particular sobre el sector industrial -que se expresaron de forma generalizada en el conjunto de las actividades productivas-, es necesario tener en cuenta los beneficios asociados con la dimensión indirecta de la relación salarial<sup>4</sup>, los cuales apuntalaron la estrategia de consolidación del mercado interno como uno de los ejes del modelo sustitutivo.

### **Alcance de las transformaciones posconvertibilidad: límites y desafíos**

Hasta aquí se expusieron esquemáticamente las principales transformaciones en cada una de las formas institucionales del modo de regulación. Es importante insistir en que su comprensión debe ser analizada como un todo en su acción sinérgica sobre el modo de regulación, exponiendo las características y potencialidades para la reproducción del capital y la gestión social del régimen de acumulación, resultando un modelo de desarrollo específico.

El régimen de acumulación que fue forjando el modo de regulación desde 2003 presenta una identidad compleja con características propias del modelo neoliberal pero con una fuerte impronta de transformación

<sup>4</sup> La dimensión indirecta de la relación salarial incorpora analíticamente el conjunto de instrumentos de protección que se desprenden de las políticas sociales ampliadas que fueron implementadas durante el período. Aquí se inscriben la extensión del alcance del sistema jubilatorio, la ley de Movilidad de los Haberes, la reforma y reestatización del sistema previsional, y la implementación de la Asignación Universal por Hijo, entre otras políticas y programas.

que resultó en una dinamizada estrategia de crecimiento económico con inclusión social y el impulso de la industrialización por sustitución de importaciones, con una destacada participación del Estado en la formación de la demanda y el consumo. Este modelo, de gran dinamismo en los primeros años, comienza a mostrar sus límites a partir de 2012 cuando resurgen algunos problemas macroeconómicos propios de las transformaciones postergadas por la propuesta institucional de regulación de la producción y el consumo.

Sobre los límites del régimen de acumulación y sobre la base de la continuidad de formas propias de la lógica neoliberal se elevan los principales objetivos de ruptura y de construcción de una estrategia de desarrollo sostenible económica y socialmente. En este sentido, a continuación se exponen cinco desafíos fundamentales que enfrenta la estrategia de desarrollo en la actualidad, los cuales alcanzan transversalmente cada una de las formas institucionales propuestas, constituyéndose como desafíos generales del modo de regulación e ilustran los límites de las transformaciones del modelo posconvertibilidad.

### ***1.- Inflación y pérdida de competitividad vía precio***

El impulso del crecimiento económico durante los primeros años se puede explicar a partir del gran dinamismo que adquirió el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, es decir, industrialización sostenida en la reactivación de la producción y el consumo interno (siguiendo los datos del INDEC señalados, entre los años 2002 y 2012 la industria creció un 76,3%, aportando 630 mil millones de dólares al conjunto de la economía). Sin embargo, hacia el año 2008 comienza a evidenciarse que el sector productor de servicios adquiere mayor participación relativa en su aporte al PIB, exteriorizando los límites de la transformación sobre el nuevo régimen de acumulación en gestación.

Ello se explica en parte por la modificación de los precios relativos, fundamentalmente en torno del tipo de cambio señalado como el elemento inaugural. Desde 2007 la inflación interna aceleró el proceso de apreciación cambiaria afectando los precios internacionales relativos y, por lo tanto, el patrón de inserción internacional, la tasa de interés y la inversión, ralentizando la dinámica del crecimiento industrial. Asimismo, devaluaciones programáticas fijadas por la autoridad monetaria con las sucesivas modificaciones del tipo de cambio corrigieron sólo parcialmente y de forma temporaria los desequilibrios de competitividad.

En este contexto, y siguiendo los datos elaborados por el CEI, como expresión de la pérdida de competitividad vía precios de la economía nacional a partir de 2007 y hacia 2012, el tipo de cambio respecto del

dólar cayó un 40%. Asimismo, en cuanto a los principales socios comerciales, el tipo de cambio real multilateral experimentó una apreciación en torno del 35% durante el mismo período.

En el contexto de alta inflación, la emisión monetaria y los compromisos de balanza de pago estimularon la fuerte caída de las reservas internacionales, reduciéndose en 15 mil millones entre 2011 y 2013 según cifras del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

En suma, la inflación y la pérdida de competitividad vía precios, no compensada por aumentos en la productividad y la generación de ventajas competitivas dinámicas de la economía, ponen en discusión principios fundacionales del modelo de desarrollo posconvertibilidad.

## **2.- Desaceleración económica y debilidades de la estructura productiva**

Durante el año 2012, bajo un contexto internacional signado por el estancamiento de la economía brasileña, la contracción de la economía europea y la leve recuperación de la economía de EUA, se produjo una fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina, arrojando como resultado un crecimiento interanual del 1,9% (INDEC). En este escenario se eleva como desafío estructural la reactivación del flujo de las inversiones como inyección de la dinámica de los mercados.

Los valores de la inversión privada que acompañaron la reactivación económica, luego de alcanzar niveles record en torno del 20% del PIB, según los datos del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Industria, tendieron al amesetamiento y una disminución en los últimos años. Esto se revela en un escenario de persistentes tasas bajas de reinversión de utilidades dentro el sector productivo, incluso en aquellos más concentrados y que presentan los beneficios más altos del conjunto. Según la Encuesta Nacional de Grandes Empresas entre 2002 y 2009, el conjunto de las 500 empresas más grandes obtuvieron ganancias por 37 mil millones de pesos, reinvertiendo poco más del 10% (Manzanelli, 2011).

Los sectores más beneficiados están dentro de aquellas ramas industriales desarrolladas en mercados altamente concentrados, con posibilidades de fijar precios en el mercado interno y exportar parte de la producción. Entre estos sectores prevalece un importante grado de extranjerización que, como se señala más adelante, mediante la remisión de utilidades y su impacto en la balanza de pagos generaron problemas en la disponibilidad de divisas de la economía argentina.

Asimismo, en este contexto se eleva el desafío de refundar el marco legal para regular la inversión extranjera y la actividad financiera que

apunten a la consolidación del nuevo patrón de crecimiento, dado que actualmente se mantienen lineamientos propios del orden neoliberal que actúan en defensa del régimen de acumulación rentístico financiero característico de la etapa de la convertibilidad.

Otro de los puntos que debe abordar el modelo en el corto plazo es el de hacer frente a las condiciones de reinversión del capital. La formación de activos externos vía fuga de capitales constituye un elemento estructural de la economía argentina que retroalimenta los límites del régimen monetario. Un dato elocuente es que la remisión de utilidades al exterior durante 2011 equivale a la mitad del saldo del comercio exterior. La fuga total de divisas del circuito productivo local durante 2011 superó, según datos del BCRA, los 21.000 millones de dólares y 5.100 millones dólares en concepto de remisión de utilidades.

De esta forma, más allá de los nuevos instrumentos creados por el gobierno para controlar la salida de divisas, mediante los cuales se generó un resultado de 3.404 millones de dólares de formación de activos en el exterior y se logró aumentar moderadamente la reinversión, es necesario crear mecanismos de confianza e impulso a la reincorporación de utilidades al circuito productivo que se sostengan en el tiempo y puedan ser orientados de acuerdo con la estrategia de desarrollo sustentable en el largo plazo.

### ***3.- Entre la reforma tributaria y las necesidades heterodoxas del margen fiscal***

El impacto de la crisis internacional en la economía real resultó en la estabilización en torno de un menor nivel de actividad desde los años 2011 y 2012, efecto que repercutió en una caída del gasto de capital. Esta evidencia contrasta con el incremento experimentado durante 2008 y 2009 cuando el gasto público de capital se constituyó como una fuerte herramienta contraicíclica.

Según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, entre los años 2002 y 2012 la recaudación promedió un 25,6% del PIB, mientras que en el período 1993-2001 la misma fue 17,1%. Si bien constituye un margen de presión tributaria históricamente alto, el año 2012 presentó un déficit fiscal del -2,6% teniendo en cuenta los compromisos de la deuda. A partir de entonces, el límite fiscal rompe con los años de resultados superavitarios, restringiendo los impulsos transformadores de las políticas sostenidas sobre el gasto público.

Desde allí se constituye un desafío relativo a la activa política fiscal reciente sobre los márgenes de la balanza comercial, considerando la instrumentación y alcance del aumento del gasto como medida con-

tracíclica a fin de amortiguar el impacto de la crisis, y fundamentalmente teniendo en cuenta su financiamiento mediante emisión en un contexto de debilidad monetaria.

Por otro lado, como contraparte de la utilización del gasto como instrumento político contracíclico debe considerarse la estructura de recaudación que la hace posible. De este modo, se revela que en el contexto de crecimiento sostenido de la recaudación nacional desde 2003, más allá de las nuevas categorías tributarias (retenciones e impuesto al cheque), la principal fuente de percepción impositiva del presupuesto nacional proviene de las cargas sobre el consumo y del ingreso a las ganancias que alcanza a gran parte de los trabajadores. Las cargas sobre el consumo afectan mayormente a los sectores de bajos ingresos, mientras que el impuesto a las ganancias afecta a trabajadores de ingreso medio (CIFRA, 2011). Este escenario expresa un claro signo de continuidad respecto de la estructura tributaria regresiva impuesta en el marco de las reformas neoliberales.

Con todo, los límites de la política fiscal se elevan como uno de los más importantes desafíos ya que el Estado enfrenta la caída de la recaudación por la menor actividad en contraste con al aumento de la presión tributaria, frente a esta situación debe modificar su estructura de recaudación liberando a los sectores de menores ingresos pero compensando con gravámenes sobre actividades de renta extraordinaria o especulativa, justamente aquellos sectores con capacidad política para resistir esta transformación institucional.

#### **4.- Restricción externa y sustitución de importaciones**

El análisis de las importaciones muestra un importante crecimiento sostenido desde 2002, el cual se revela como expresión del grado de elasticidad importaciones-producto que caracteriza a la economía argentina desde la década de los noventa (Abeles *et al.*, 2013). La importancia que los bienes intermedios y los bienes de capital extranjeros mantienen en la estructura productiva nacional constituye un signo de debilidad de la estrategia sustantiva. En este sentido, hay que tener en cuenta que dentro del crecimiento de la industria nacional, los bienes asociados con la producción siguen constituyendo uno de los principales rubros de importación y uno de los componentes centrales del déficit de la balanza comercial. En el año 2012 los bienes de capital importados (sin considerar automóviles) alcanzaron, según datos oficiales del INDEC, 11.809 millones de dólares, los bienes intermedios 19.900 millones y las piezas y accesorios para bienes de capital 14.460 millones de dólares.

Sin embargo, es importante destacar que más allá del crecimiento en términos absolutos, en la posconvertibilidad se evidenció una menor dependencia de bienes de capital en un contexto donde la industria se constituye como motor del crecimiento económico y como estrategia de desarrollo. El sector bienes de capital pasó de constituir el 27,09% del total de las importaciones en 1998 al 17,24% en 2012 (INDEC). Es decir, que el componente autónomo de la reconstrucción industrial se expresa en términos concretos no sólo en fortalecimiento del consumo local sino en la mayor capacidad nacional de abastecer una dinámica industrial regeneradora.

En segundo lugar, el análisis de los bienes de consumo refleja la menor importancia relativa de éstos en la estructura de importaciones como expresión en parte del nuevo régimen macroeconómico y como consecuencia del proceso sustitutivo.

Como desafío fundamental debe señalarse el potencial resurgimiento de uno de los límites orgánicos del proceso ISI ante un contexto de fuga de divisas, reducción de los márgenes del superávit y consistente déficit energético, el cual se manifiesta en la reaparición del riesgo de enfrentar una restricción externa que afecte la dinámica de producción industrial, debilitando el régimen de acumulación.

Actualmente la economía argentina compensa el déficit mediante instrumentos de control de importaciones (política comercial) y del tipo de cambio (política monetaria), como por los resultados positivos de las exportaciones fundamentalmente en torno de productos primarios. Esta estrategia defensiva o subordinada a las exportaciones no puede sostenerse en el tiempo enfrentando el riesgo de afectar el circuito productivo, el modo de acumulación del capital y minando la autonomía de la estrategia de desarrollo.

En un escenario de mediano plazo y largo plazo, se pueden pensar tres posibilidades potenciales en cuanto a los modos de regulación en que es factible minimizar el riesgo de restricción externa. En primer lugar la financiación externa del déficit vía deuda, lo cual implica retomar una estrategia dependiente que en sí misma no resuelve los problemas estructurales, sino que puede magnificarlos dilatando su solución. Por otro lado existe la posibilidad de una devaluación programada, con mayor profundidad que las que viene estableciendo la autoridad monetaria mediante la modificación del tipo de cambio en los últimos años. Esta estrategia de devaluación del tipo de cambio produce el abaratamiento internacional de las exportaciones aumentando el volumen de ventas, y el encarecimiento de las importaciones reduciendo la proporción de productos importados en el mercado local. Consecuentemente se produce una reducción del déficit o la restricción externa, generán-

dose una economía de ciclos o marchas y contramarchas que tampoco resuelve la cuestión de fondo y somete a la sociedad a afrontar un alto costo.

Por último, la salida más sólida asume un horizonte de largo plazo a partir de la creación de ventajas competitivas para defender la producción local y el desarrollo industrial de bienes de capital y accesorios, profundizando la estrategia sustitutiva y ampliando su morfología a toda la estructura de importaciones pensando en la generación de cadenas de valor y el desarrollo tecnológico autónomo. Esta estrategia implica sostener una situación de tensión constante en los precios relativos y su expresión como conflicto social interno.

### **5.- La convergencia del desempeño económico y social**

A partir de los problemas para estimar la inflación oficial producto de la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el cambio de metodología empleado para el cálculo del índice de precios al consumidor se comenzó a cuestionar los índices de pobreza e indigencia. Por lo tanto, para este trabajo se adopta el IPC-9 elaborado por el centro CIFRA de la Central de Trabajadores Argentinos que contempla el índice de precios en nueve provincias.

A partir de estos parámetros es posible estimar que desde 2003 y hasta 2012 la pobreza se redujo del 49% al 19%, valores que revelan que aún 7,7 millones de personas se encuentran bajo la línea de pobreza, de los cuales además 1,8 millones se encuentran en situación de indigencia. Del análisis de estos valores se debe destacar en primer lugar la significativa mejora de los valores al inicio del período y a partir de allí elevar el impostergable desafío de inclusión que enfrenta el modelo de desarrollo.

Como parámetro histórico comparativo el desafío adquiere identidad y margen de resolución al referenciar la situación en el período anterior al establecimiento del modelo neoliberal argentino en 1976. A mediados de la década de los setenta se registró una desocupación de 3,4% (hoy alrededor del 7,5%), un 4,4% de la población en condiciones de pobreza y un 2% en situación de indigencia. Asimismo, el coeficiente de Gini que en 2012 fue de 0,44, a comienzos de los años setenta fue de 0,36 (Agis *et al*, 2010).

Por otro lado, la inflación determina del mismo modo la evolución de los salarios reales. A partir de 2007 durante el contexto de suba sostenida de los precios, los salarios reales acompañaron sistemáticamente estos incrementos, aunque a un ritmo menor que los primeros años. Sin

embargo, a partir de 2013 y la intensificación de la puja distributiva, se presenta una reducción en la participación funcional del ingreso por parte de los trabajadores.

Con todo, durante los primeros diez años del fin del modelo de convertibilidad se han logrado importantes avances económicos con impacto y mejora de la calidad de vida de las personas, sin embargo es evidente que el principal desafío que enfrenta el modelo es el de la recomposición de la estructura social, su dilación pone en riesgo la solidez y continuidad de la estrategia de desarrollo adoptada.

### **Consideraciones finales**

A lo largo del trabajo se expusieron las principales transformaciones en las formas institucionales de regulación que caracterizan el modelo de desarrollo argentino desde un enfoque teórico que busca descubrir las contradicciones y las potencialidades al interior de la estrategia adoptada. En este sentido, la propuesta teórica permite incorporar con rigurosidad elementos de naturaleza política, social y económica, arrojando una visión multidimensional del desarrollo e identificando aquellos elementos de ruptura y continuidad con el orden neoliberal.

Para dimensionar el verdadero alcance de la propuesta rupturista, el trabajo permitió dar cuenta de una cuestión fundamental que no suele plantearse en la bibliografía especializada: la estrategia de desarrollo adoptada a partir de 2003 no cuestiona la fundamentación del régimen de producción capitalista como ideología y razón del ordenamiento social, sino que busca refundarse a partir de una crítica consciente a su forma de regulación neoliberal, intentando conformar un nuevo modo de regulación del capitalismo que corrija las desigualdades sociales, los desequilibrios del mercado y dinamice la transformación de la estructura productiva, asegurando una equilibrada asignación de productos y servicios, como así también reasegurando las condiciones de acumulación y reproducción del capital.

Desde allí, la estrategia de desarrollo establecida en la posconvertibilidad encuentra límites propios al régimen de acumulación capitalista, que se fundan como los principales desafíos internos y en relación con el sistema internacional.

### **Bibliografía**

Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En Infante, R. y Gerstenfeld, P. (edit.). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. Santiago de

- Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). 23-97.
- Agis, E.; Cañete, C.; y Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Buenos Aires: CENDA; SID PROFOPE; CEIL-PIETTE.
- Aglietta, M. (1979). *Regulación y Crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Amico, F., Fiorito, A. y Zelada, A. (2012). Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro. Documento de Trabajo 45. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Araya, J. M. (2008). Estado, desarrollo y políticas científicas en América Latina. Encuentro Internacional: "Pensamiento y realidad: Ciencias sociales y relaciones internacionales de América Latina contemporánea". Tandil, 22-25 septiembre.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y régimen de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila srl. CEIL-PIETTE CONICET.
- Boyer, R. y Seillard, Y. (1997). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires/Asociación Trabajo y Sociedad.
- CIFRA (2011). El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). Documento de Trabajo 9. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/>
- Colombo, S. (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Tandil: CEIPIL -UNCPBA.
- Duménil, G., y Lévy, D. (2007). *Crisis y Salida de la Crisis: Orden y Desorden Neoliberales*. Fondo de Cultura Económica.
- Freeman, C., & Pérez, C. (2003). Crisis estructurales de ajuste, ciclos económicos y comportamiento de la inversión. En Chesnais, F. y Neffa J. (comp). *Ciencia, tecnología y crecimiento económico*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET. 211-243.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013). La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial. En Schorr, M. (Cord.). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila. 55-82.
- Miotti, E. (2012). La Gran Crisis 2008: De la inestabilidad intrínseca a la globalización financiera. Entre Ríos: Conferencia Programa de Especialización en Desarrollo Industrial Sustentable y Tecnología.
- MTEySS (2011). *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*. Serie Estudios: Trabajo, ocupación y empleo. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (10).

- Neffa, J. C. (2006). Evolución Conceptual de la Teoría de la Regulación. En de la Garza Toledo, E. (Coord). *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Iztapalapa México: Anthropos. Barcelona: Coedición División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Nochteff, H. (2002). ¿Existe una política de ciencia y tecnología en la Argentina? Un enfoque desde la economía política. *Desarrollo Económico*. 41 (164), 555-578.
- Rivas, D. y Stumpo, G. (2013). La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI. En Stumpo, G., & Rivas, D. (Comp.) *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina. 27-59
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013). Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos. En Schorr, M. (coord.) *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores. 117-144.