

DOSSIER

*Proyectos nacionales
en la época de la
mundialización /
desmundialización*

Escriben en este número

ALDO FERRER
ROLANDO CORDERA CAMPOS
NÉSTOR A. LE CLECH
PAULA ESPAÑOL
GERMÁN HERRERA
CECILIA FERNÁNDEZ BUGNA
FERNANDO PEIRANO
RICARDO F. CRESPO
BERNARDO KOSACOFF
ALEJANDRO CASALIS
LUCAS JOLÍAS
AUGUSTO M. REINA
BETSABÉ PAP
RICARDO FORSTER
MATÍAS BRUERA
ALEJANDRO KAUFMAN
SUSANA LÓPEZ

FOTOS DE PABLO VITALE



revista de ciencias sociales

segunda época

año 3 • número 19 • otoño de 2011
publicación semestral • ISSN: 0328-2643

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial



Revista de Ciencias Sociales, segunda época
Presentación del Director / **3**

**DOSSIER | PROYECTOS NACIONALES
EN LA ÉPOCA DE LA MUNDIALIZACIÓN/
DESMUNDIALIZACIÓN**

Aldo Ferrer
Los problemas fundacionales
y la densidad nacional / **7**

Rolando Cordera Campos
Las desventuras de México
en la globalización / **25**

Néstor A. Le Clech
Reformas económicas y productividad
total de los factores: un análisis
de la economía latinoamericana / **47**

Paula Español / Germán Herrera
La (re)construcción de un proyecto
nacional para el desarrollo. Algunas
notas para alentar la discusión / **67**

Cecilia Fernández Bugna / Fernando Peirano
Cambio estructural. Cinco
enfoques estilizados / **95**

Ricardo F. Crespo
Los "problemas de crecimiento"
de la economía moderna / **115**

Bernardo Kosacoff
La marcha al desarrollo. Especialización
productiva e integración regional / **133**

MISCELÁNEAS

Alejandro Casalis
Desarrollo local y territorial. Aportes
metodológicos y teóricos
para las políticas públicas / **159**

Lucas Jolías / Augusto M. Reina
Democracia, patrimonialismo y reelecciones
en Argentina: en busca de conceptos / **177**

Betsabé Pap
La Corte Suprema frente al poder
de prerrogativa del Presidente. El rol
del Poder Judicial en el funcionamiento del
Poder Ejecutivo argentino (1989-1990) / **197**

**DOCUMENTOS POLÍTICOS
DE COYUNTURA**

Presentación / **217**

Ricardo Forster
Épocas / **219**

Matías Bruera
Del sentido de la política
o la política del sentido / **225**

Alejandro Kaufman
Vigencia argentina de los derechos
humanos: algunas perspectivas / **237**

RESEÑAS

Susana López
Educación a distancia y
tecnologías: posibilidades para la
educación superior / **245**

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Pablo Vitale
En la ciudad al margen, fotografías / **253**

RESÚMENES / 263

**segunda
época**

año 3 / número 19 / abril de 2011 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 0328-2643



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Gustavo Eduardo Lugones

Vicerrector

Mario E. Lozano

Arte editorial

Producción: Programa Editorial UNQ

Edición: Rafael Centeno

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales

Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD) Bernal,

Provincia de Buenos Aires. República Argentina

Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.ar

Publicación propiedad de

Universidad Nacional de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD) Bernal,

Provincia de Buenos Aires. República Argentina

www.unq.edu.ar

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del Consejo editorial, del Consejo académico, y árbitros externos.

Director

Carlos Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Ricardo Jorge Baquero

Alejandro Blanco

Martín Becerra

Miguel Lacabana

Sara Isabel Pérez

Alejandro Villar

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, FLACSO-Argentina)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt)

Noemí Girbal (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FLL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krottsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP 8)

Adriana Puiggrós (Diputada Nacional, Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito de la UNC)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de la reflexión de las ciencias sociales; algunos de ellos desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), mientras que otros lo hacen en distintos centros académicos del país y del exterior.

El tema central de este número es “Proyectos nacionales en la época de la mundialización/desmundialización”. Es necesario señalar que en las últimas décadas, en el campo académico han sido desvalorizados, en muchas ocasiones, el concepto de “proyecto nacional” y las posibles controversias que se pueden generar en torno a este tema.

Las razones del desmerecimiento temático pueden ser múltiples, aquí solo señalaremos algunas. La idea de proyecto nacional alude a la ineludible necesidad de forjar un relato de un transcurrir histórico, para servir de sustento explicativo del escenario de las relaciones sociales del presente; punto de partida para desplegar el diseño de uno o diversos itinerarios viables en el futuro de un país.

En los ámbitos en los que predominaban, o priman, enfoques parciales o unificados en torno a una única visión —en gene-

ral neoliberal— tienden a disociar la acción de “la política” del universo de lo social y la economía; y, en muchos casos, limitan, omiten o niegan las miradas orientadas a rastrear en el pasado las matrices constituyentes del presente, unificando los sucesos del futuro en un solo paradigma, implicando una visión que resulta un obstáculo metodológico para abordar la “realidad”.

En un sistema mundial donde los dispositivos competitivos del mercado, combinados con los cambios tecnológicos de base digital que impulsan y avivan las tendencias a la ampliación de la circulación de los flujos materiales, simbólicos, monetarios y de las personas, sumado a los procesos de integración políticos y económicos en zonas de administración comunes, acentúan los enfoques centrados en las señales que expresan el desvanecimiento de las semblanzas diferenciales a escala local y nacional.

En el anterior enmarque temático, aparece la pregunta de por qué elegir este tema para el *dossier*.

Este tópico suele aparecer de manera significativa en los momentos electorales, a veces de manera directa; en otros casos, cuando hay entornos en los que se intenta ocultar el carácter “político” de la profundidad de la trama del poder y, de manera contradictoria,

las propuestas y los personajes políticos son transformados por “especialistas” en crear “productos” para “vender” y “competir para ganar votos”; sin embargo, las cuestiones asociadas a los proyectos y los modelos de organizar la sociedad están siempre presentes de manera subrepticia o, en pocos casos, se expresan de formas explícitas.

Por lo anterior, apreciamos que la temática siempre estuvo y está presente en la agenda política, también en los recintos académicos, aflorando con mayor o menor intensidad en los diferentes escenarios, y emergiendo especialmente en los momentos de intenso conflicto político y/o económico, verificándose en la actualidad, con la irrupción de la crisis que se desencadenó en los países centrales (2007). Así los debates del desarrollo nacional o regional se abren y se despliegan entre las distintas lecturas de las transformaciones y reacomodos de la mundialización en los cauces de los flujos y la relocalización de los centros de poder financiero y productivo.

Sin duda, la polémica se argumenta considerando posiciones que adhieren a determinados paradigmas teóricos, en muchos casos respaldados con datos empíricos; pero sus posibilidades de moldearse en las prácticas se respaldarán en las fuerzas sociales y políticas que los actores colectivos puedan impulsar y concretar en las diversas realidades concretas.

En este número 19 de la *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda época convocamos a varios investigadores que vienen trabajando desde distintos enfoques en el tema, con el objeto de sumarnos a otros espacios de exploraciones e interacción que existen en la actualidad. Nos ubicamos en un lugar amplio y accesible a las múltiples “interpretaciones” y “búsquedas”, ceñidos al rigor y ajustados a las tradiciones del pensamiento de lo social, transitando el sendero de ir construyendo un sitio de eventuales y respetuosas controversias.

En este número, en un segundo bloque se incluye una diversidad de temas, y posteriormente se presenta un eje temático que aborda la coyuntura política nacional. A continuación se encuentra un espacio para comentarios de publicaciones y, finalmente, pero no menos importante, una sección artística.

Este número cuenta con la comprometida e inteligente colaboración de Juan Pablo Ringelheim, y su concreción fue posible por el valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la UNQ, conjuntamente con Jorge Flores y el equipo del Programa Editorial de la Universidad. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos Editorial y Académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican en este número.

CARLOS FIDEL



PROYECTOS NACIONALES EN LA ÉPOCA DE LA MUNDIALIZACIÓN/ DESMUNDIALIZACIÓN

Aldo Ferrer

Los problemas fundacionales y la densidad nacional

En un reciente seminario, realizado en septiembre de 2010 y organizado por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR), sobre “Miradas sobre la economía y las finanzas en el bicentenario de la Revolución de Mayo”, con Norberto Galasso y Mario Rapoport compartí un panel para reflexionar acerca de la evolución del país entre las tres fechas emblemáticas de 1810, 1910 y 2010. Este artículo es una ampliación de las ideas que presenté en mi ponencia. En la misma señalé que, al nacer con la Revolución de Mayo, la nueva nación enfrentaba tres desafíos principales: ocupar e integrar el territorio, organizar su economía y establecer los vínculos con el resto del mundo. Desde entonces hasta la actualidad, dentro de las circunstancias de cada época, la resolución de esos tres desafíos y la formación de una economía avanzada dependieron de la fortaleza de la densidad nacional. Vale decir, la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la solidez de las instituciones y un pensamiento crítico capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas.

En efecto, esos cuatro elementos constitutivos de la densidad nacional, conforme lo revela el análisis comparado, están siempre presentes en los países que, a través de la historia, han conformado economías avanzadas capaces de gestionar el conocimiento y difundir los avances de la ciencia y la tecnología en el tejido económico y social. ¿Cuál es la experiencia argentina en estas materias?

La cohesión social

Como en el resto del “Nuevo Mundo”, en el territorio que constituye la Argentina, la Conquista implicó el sometimiento, el exterminio o la exclusión de los pueblos originarios. Una sociedad colonial dividida, entre dominadores y dominados, fue la herencia recibida por la nueva nación. A diferencia de otras naciones americanas, la ausencia de una economía esclavista fundada en la explotación de tierras tropicales y la minería desalentó la introducción de esclavos africanos en estos territorios. Por lo tanto, no fue este un factor de fractura de la cohesión social como sucedió, por ejemplo, en Brasil.

Sobre la desigualdad social heredada de la Colonia, en el transcurso del siglo XIX se produjo la expulsión definitiva de los pueblos originarios y la ocupación total del territorio. En los otros grandes espacios abiertos de la época (Estados Unidos, Canadá y Australia), los colonos expandieron la frontera agrícola, apropiándose de las nuevas tierras. En la Argentina, en cambio, la apropiación de la tierra fue previa a su poblamiento y puesta en producción. La propiedad de las nuevas áreas, incluyendo los suelos más fértiles de la pampa bonaerense, quedó concentrada en pocas manos. De allí surgió una estructura agraria caracterizada por el latifundio y el empleo de la mayor parte de la mano de obra en calidad de arrendatarios y peones. En consecuencia, se redujeron las oportunidades de los nativos e inmigrantes de acceder a la propiedad de la tierra y de formación de un tejido, social y productivo, con fuerte presencia de pequeños y medianos productores independientes. Por las mismas razones, se debilitó la expansión del mercado interno y la diversificación de la estructura económica.

Sobre esta matriz originaria, otros hechos compensaron, en alguna medida, las consecuencias de concentración de la propiedad de los recursos y de la distribución del ingreso. La elevada tasa de crecimiento de la economía primario-exportadora, en su fase de auge hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, provocó una cierta movilidad social, sobre todo en los centros urbanos. También influyó la ampliación de la educación común, gratuita y laica, que constituye uno de los logros del régimen conservador.

Entre 1914 y 1930, aún después del triunfo del radicalismo y la legitimación del sistema político en 1916, siguió prevaleciendo la concentración de la riqueza y el ingreso gestada en el período colonial y los acontecimientos del siglo XIX. El comienzo de la industrialización sustitutiva de importaciones, a partir de la crisis mundial de la década de 1930, aceleró el proceso de urbanización y la aparición de nuevas actividades, con una dis-

tribución distinta de la propiedad y el ingreso. El surgimiento de nuevos emprendedores en la industria y los servicios y de la fuerza de trabajo vinculada a esa transformación, fortaleció, en alguna medida, la cohesión social.

Pero fue, sobre todo con el advenimiento de Perón al poder, a mediados de la década de 1940 que se aceleró la industrialización y el Estado adquirió un protagonismo decisivo en la transformación de la economía y la sociedad. El fortalecimiento de los sindicatos y el impulso de las políticas sociales provocaron la redistribución progresiva del ingreso y difundieron los beneficios del Estado de bienestar. Estos hechos promovieron la equidad y la cohesión social. Sin embargo, el primer peronismo no logró asentar el nuevo modelo de desarrollo en la necesaria solidez de las finanzas públicas y los pagos internacionales. En definitiva, no pudo consolidar un nuevo régimen hegemónico, fundado en la transformación económica y social que puso en marcha, en el marco de la democracia. Las tensiones políticas y los desequilibrios macroeconómicos culminaron en una nueva interrupción del orden constitucional.

En este escenario, el régimen político quedó atrapado en la antinomia peronismo-antiperonismo y reapareció la ilusión de la resolución de los problemas a través del retorno a la estructura de la economía primario-exportadora, preindustrial. Sin embargo, entre los golpes de Estado de 1955 y 1976, en el contexto de la inestabilidad política, se mantuvieron los rasgos principales de la transformación económica que tuvo lugar a partir de la década de 1930 y, particularmente, bajo el primer peronismo. Consecuentemente, permanecieron los avances alcanzados en la equidad y la cohesión social.

A mediados de la década de 1970 se produjo la ruptura drástica de la tendencia de transformación de la estructura productiva y, consecuentemente, del avance de la cohesión social. Tras el golpe de Estado de 1976, las políticas del régimen *de facto* impulsaron el retroceso de la economía argentina a sus orígenes primarios y preindustriales, al tiempo que la subordinaban a la especulación financiera. El desmantelamiento de buena parte de las cadenas de valor y del tejido productivo y social, existentes en torno de la industria a mediados de la década de 1970, aumentó el desempleo, fracturó el mercado de trabajo, concentró aún más el ingreso y multiplicó el número de pobres e indigentes. El deterioro de las condiciones sociales reflejó la contracción de la producción y el empleo, la creciente vulnerabilidad de la economía a las corrientes de capitales especulativos y la parálisis del Estado, agobiado por el peso de la creciente deuda externa y los desequilibrios macroeconómicos. Fueron los primeros frutos que recogió el país bajo el

predominio de la estrategia neoliberal, inicialmente instalada con el programa económico anunciado el 2 de abril de 1976.

El retorno a la democracia bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín restableció la convivencia civilizada en la sociedad argentina. En plena década perdida en América Latina, bajo la crisis de la deuda y el predominio del pensamiento céntrico del Consenso de Washington, la democracia recuperada no logró, en cambio, reparar los agravios a la economía y a la cohesión social heredados de la dictadura. Las políticas públicas quedaron maniatadas por el peso de la deuda y las tensiones políticas. Algunos programas sociales focalizados lograron aliviar en alguna medida el deterioro de la situación social. Sin embargo, al final del gobierno de Alfonsín, la hiperinflación revelaba la subsistencia de serios desequilibrios macroeconómicos. En ese escenario, el gobierno de Carlos Menem, a partir de principios de 1991, adoptó la versión más extrema del canon neoliberal bajo el régimen de convertibilidad. Luego de un período de estabilidad y recuperación, fundado en crecientes desequilibrios macroeconómicos y aumento incesante de la deuda externa, la estrategia neoliberal entró definitivamente a principios de la última década del segundo centenario y primera del siglo XXI.

El colapso 2001-2002, bajo el gobierno de la Alianza, fue el epílogo del peor período de la historia económica argentina y de la cohesión social. Entre 1975 y 2002, *per cápita*, el PBI total cayó el 10% y el PBI industrial el 40%. Todos los indicadores (desempleo, distribución del ingreso, pobreza, indigencia), expresivos de la cohesión social, alcanzaron sus peores registros históricos.

La recuperación posterior a la crisis, con el fuerte aumento de la producción y el empleo y la aplicación de políticas focalizadas hacia los sectores vulnerables, permitió una considerable mejora del bienestar y la cohesión social, subsistiendo, sin embargo, problemas graves heredados de la catástrofe social provocada por la hegemonía neoliberal. Este cambio fue posible porque el Estado logró, con el gobierno de la macroeconomía, encuadrar la deuda en niveles pagables con recursos propios y, por lo tanto, recuperar el ejercicio soberano de la política económica.

Este breve relato sobre la evolución de la cohesión social, entre las tres fechas emblemáticas consideradas en el seminario de CEFIDAR, alcanza para ratificar la íntima vinculación entre el progreso social y el desarrollo económico. Revela, por lo tanto, que el Estado y sus políticas públicas, por su papel decisivo en el proceso de desarrollo, son esenciales para fortalecer la cohesión social. La calidad del Estado y sus políticas se refleja en dos cuestiones principales. Por una parte, en la conformación de una estructura productiva capaz

de gestionar e incorporar el conocimiento en el tejido económico y social, generar empleo de calidad y, consecuentemente, cohesión social. Por la otra, en el mantenimiento a largo plazo de los equilibrios macroeconómicos. La cohesión y el bienestar social están fuertemente asociadas al ejercicio de la soberanía en el despliegue de las políticas públicas y, por lo tanto, a la existencia de una relación simétrica no subordinada con el orden mundial.

Asimismo, la historia revela que el empleo es la principal correa de transmisión entre el desarrollo económico y el bienestar y la cohesión social. Las políticas sociales focalizadas no pueden compensar las consecuencias resultantes del deterioro de empleo. Son, en cambio, esenciales, particularmente en el campo de la educación, en el marco de una política de transformación, desarrollo y aumento de la demanda de trabajo.

La trayectoria del bienestar y la cohesión social en la Argentina, en estos dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo, demuestra, en efecto, que las fases de avance se registraron en períodos en que prevalecieron políticas de inspiración nacional desarrollista, y las de deterioro, en aquellas en que imperaron estrategias de signo contrario asociadas al canon liberal y, particularmente, neoliberal.

Los liderazgos

Los liderazgos de un país constituyen uno de los componentes de su densidad nacional. Incluyen las dirigencias empresarias, políticas, sociales y culturales. De su comportamiento depende que una sociedad tenga, o no, capacidad de gestionar el progreso técnico como factor fundamental del desarrollo. Vale decir, de poner en marcha procesos amplios de acumulación de capital, tecnología, capacidades de administrar recursos y de sinergias entre las esferas pública y privada, reteniendo la dirección del proceso en manos propias, dentro del espacio nacional.

La fortaleza de la cohesión social es un factor determinante de la calidad de los liderazgos. Sociedades en que prevalecen la concentración del ingreso y la propiedad y la exclusión de las mayorías generan dirigentes que tienden a reproducir las estructuras del atraso, que son, precisamente, el sustento de los privilegios de las minorías. Celso Furtado fue uno de los mayores estudiosos de este proceso de reproducción del subdesarrollo. En tales condiciones, los liderazgos tienden a asociarse a los intereses transnacionales que prevalecen en las economías subdesarrolladas y el Estado no introduce incentivos para actividades distintas de las tradicionales. De este modo, el crecimiento se reduce a la estructura prevaleciente.

Estas fueron las condiciones predominantes en la Argentina, cuando se consolidó el modelo primario exportador, hasta el derrumbe del orden mundial en 1930. En las economías regionales de subsistencia del período colonial y su sobrevivencia después de la Independencia, la precariedad tecnológica de la agricultura y las actividades artesanales y la estrechez de los mercados impidieron la formación de liderazgos empresarios capaces de emprender un proceso profundo de transformación. En tales condiciones, las dirigencias políticas del interior convivieron con el atraso.

Dado el dinamismo que adquirieron la producción y las exportaciones agropecuarias originarias de la región pampeana, particularmente en la provincia de Buenos Aires y su puerto, surgieron liderazgos pujantes. Pero acotados dentro de un régimen de propiedad de la tierra y del ingreso rural, fuertemente concentrado y de asociación privilegiada con la potencia hegemónica de la época, Gran Bretaña. De este modo, el cambio y la acumulación quedaron limitados a la actividad rural y a un “derrame”, en otras actividades, que no alcanzó a crear focos alternativos de expansión del mercado interno ni exportaciones distintas a las primarias. Experiencia muy distinta a la registrada, hacia la misma época, en los otros “espacios abiertos”, Estados Unidos, Canadá y Australia. A su vez, en la cadena de valor agropecuaria comprendida entre la producción y su colocación en los mercados finales de destino, la actividad estaba dominada por los capitales extranjeros. Así ocurría en los transportes, los frigoríficos, la comercialización y las finanzas. Experiencia radicalmente distinta también a la de los países mencionados.

El último intento de algunos grupos dirigentes de tomar un rumbo distinto, industrializando la producción primaria, fue liderado por Vicente Fidel López. Pero la propuesta fue descartada bajo las oportunidades abiertas, para la “oligarquía” terrateniente, por la expansión del mercado mundial y la entrada de capitales extranjeros.

Los liderazgos privados quedaron así asociados al modelo primario exportador. A su vez, las dirigencias políticas, aun después del triunfo de radicalismo y del ascenso de Yrigoyen al poder, se limitaron a promover la legitimidad del sistema político y a introducir mejoras en la legislación social. Ninguna de las fuerzas políticas mayoritarias —es decir, conservadores, radicales y socialistas— tuvo como objetivo la transformación de la estructura productiva que sustentaba la economía primario-exportadora. Es decir, la expansión del mercado interno y la agregación de valor y diversificación de las exportaciones. La política comercial mantuvo así su sesgo librecambista, la fiscal su objetivo fiscalista, y la cambiaria y monetaria acompañó el comportamiento del mercado.

A partir de la crisis de la década de 1930, la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) promovió la aparición de nuevos emprendedores, trabajadores y cuadros técnicos, asociados a las nuevas actividades. Fundamentalmente, bajo el primer peronismo, surgieron liderazgos políticos, militares, empresarios y sindicales, comprometidos con la industrialización y el cambio de las relaciones con el mercado mundial y los intereses transnacionales. La progresiva transformación de la estructura productiva fue acompañada por un cambio en el comportamiento de los liderazgos y la orientación de las políticas públicas. Sin embargo, la transformación no llegó a constituir un nuevo bloque hegemónico distinto del asociado a la vieja estructura y, por lo tanto, capaz de imprimir otro rumbo definitivo a la economía argentina.

Varios factores conspiraron en tal sentido. Por un lado, la inestabilidad política y la consecuente incapacidad de resolver los conflictos, derivados de la transformación, en el marco de reglas aceptadas, de acuerdo con la Constitución. Por el otro, la volatilidad y vulnerabilidad macroeconómica del sistema que planteó un escenario permanente de disputa distributiva, inestabilidad e incertidumbre. Estos factores contribuyen a explicar por qué nunca se logró formar un núcleo influyente de intereses privados asociados al pleno desarrollo de la economía argentina. Vale decir, una “burguesía nacional” protagonista de la transformación, reteniendo el control nacional de la acumulación de capital y el cambio técnico. La incertidumbre frente a la inestabilidad político-económica y el conflicto distributivo promovieron estrategias defensivas en buena parte del empresariado. Esto se reflejó en la fuga de capitales y, sobre todo, en la renuncia a asumir protagonismo en el desarrollo de las industrias dinámicas, rol que, consecuentemente, fue asumido por las filiales de corporaciones transnacionales. En sus expresiones más retrógradas, las dirigencias privadas buscaron, en la subordinación a los criterios de los mercados internacionales y el FMI, la garantía de la impotencia de las políticas públicas y de cualquier amenaza de transformación. Es decir, una postura lisa y llanamente antinacional.

Este comportamiento de influyentes liderazgos privados tuvo su contraparte en las dirigencias políticas. No se logró instalar, sobre bases sólidas y permanentes, un Estado desarrollista. En varios períodos, dirigencias políticas asumieron posturas claramente opuestas al desarrollo nacional, como sucedió, por ejemplo, en la década de 1990. A su vez, durante la dictadura instalada en 1976, los líderes de las fuerzas armadas renunciaron a la tradición desarrollista inspirada en los generales Savio y Mosconi y respaldaron la destrucción de la industria, que es el principal sustento económico de la defensa nacional. En otras instancias, líderes sindicales apoyaron el desguace

del sector público y la extranjerización de sectores claves de la economía argentina. La falencia dirigencial abarcó así, en varios períodos, un amplio espectro de actores sociales.

En el transcurso de la década de 1970 se agravó la crisis política y económica. Hacia la misma época, la globalización del orden mundial y la especulación financiera multiplicaron los desafíos que enfrentaban los países en desarrollo. Cuando más falta hacía fortalecer la capacidad de respuesta para defender los intereses nacionales, el país se debatía en sus propios conflictos y sus dirigentes lo embarcaron en la subordinación incondicional a las fuerzas transnacionales. El gobierno de Alfonsín no logró revertir el descalabro provocado por la dictadura y, en consecuencia, tras las políticas neoliberales de la década de 1990, culminó el peor cuarto de siglo (1975-2001/2002) de la historia económica y social del país. Y, por lo tanto, el de mayor fracaso de sus grupos dirigentes.

A la salida de la crisis de principios de la primera década del siglo XXI, el país tomó otro rumbo. Las políticas públicas contribuyeron a rescatar la gobernabilidad de la economía y a poner al país de pie sobre sus propios recursos. La recuperación de la soberanía en la conducción de la política económica refleja la emergencia de nuevas dirigencias políticas con una visión del país afianzada en la confianza del potencial argentino y más cercana a la concepción del desarrollo como un proceso de construcción nacional, dentro de un orden mundial globalizado. Los resultados se reflejan en el repunte de la producción y el empleo, la fortaleza de las finanzas públicas y los pagos internacionales, el encuadre de la deuda externa en límites manejables con recursos propios y, por lo tanto, en la reaparición del Estado y las políticas públicas como protagonistas esenciales del desarrollo del país.

Está por verse, todavía, si los nuevos liderazgos en la política, la actividad privada y la cultura, que son protagonistas de los cambios en curso, lograrán conformar una coalición de voluntades e intereses, vinculados al desarrollo nacional, capaz de sustentar un proceso de transformación y acumulación de largo plazo. O si, como sucedió en otras etapas del pasado, volverán predominar las divisiones en las mayorías del país y en sus dirigencias, que permitan, nuevamente, el surgimiento de liderazgos incapaces de impulsar el desarrollo nacional.

La ruptura de este proceso pendular de estrategias y dirigencias solo puede resolverse desde la esfera pública y política. Es decir, a través de un Estado desarrollista, transparente y democrático, capaz de encauzar los comportamientos e iniciativas privadas y el apoyo popular, en un sendero de desarrollo con equidad de la economía argentina.

Las instituciones

La inauguración de la presidencia de Mitre, en 1862, reflejó el triunfo definitivo de los grupos dominantes de la región pampeana y el acomodamiento de los del interior a la nueva realidad abierta por el crecimiento económico, impulsado por la demanda del mercado mundial. Quedaba así en el pasado el turbulento primer medio siglo posterior a Mayo de 1810. Solo faltaba resolver las pretensiones autonomistas de la provincia de Buenos Aires. Con la federalización de su ciudad capital y la llegada del general Roca a la presidencia de la nación, en 1880, quedó consumada la organización institucional del país.

Ese epílogo era indispensable para que el crecimiento fuera posible. Era, en efecto, necesario, asegurar la paz interior, ocupar el territorio, otorgar seguridad jurídica a los capitales extranjeros y atraer a los inmigrantes que proporcionaran la mano de obra demandada por la economía en expansión. El régimen conservador cumplió cabalmente con esos requisitos. De este modo, el modelo primario exportador se desarrolló en el marco de la estabilidad institucional, desde las últimas décadas del siglo XIX hasta la crisis de 1930.

Las tensiones políticas al interior del sistema no se referían a discrepancias sobre el rumbo del desarrollo económico. El modelo primario exportador era indiscutido por los principales actores políticos y sociales. Los reclamos se limitaban a la legitimación del régimen electoral y a las demandas sociales, principalmente, de las poblaciones urbanas. El primer problema fue resuelto con la reforma de la Ley Sáenz Peña en 1912 y el segundo paliado con avances en la legislación social. El ascenso del radicalismo al poder, con el triunfo de Yrigoyen en 1916, fue la culminación de la organización institucional de la República bajo el régimen de la Constitución de 1853, dentro del régimen de la economía primario-exportadora.

Las instituciones argentinas eran, en aquel entonces, las más sólidas y, aparentemente, estables de América Latina. Sin embargo, no resistieron el impacto convergente del agotamiento progresivo del crecimiento centrado en la producción y exportaciones primarias, la crisis económica mundial y el creciente rechazo conservador al gobierno legítimo y popular de Yrigoyen, ampliado por la intollerancia observable desde los tiempos fundacionales. El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930 inauguró un período de inestabilidad institucional de más de cincuenta años. En su primera fase, hasta el nuevo golpe de 1943, bajo un régimen fraudulento, sostuvo los privilegios del régimen económico y la relación especial con la potencia hegemónica.

Como en 1916 con Yrigoyen, en 1946 el triunfo de Perón legitimó el régimen político fundado en la voluntad de las mayorías en el marco de la Constitución. Sin embargo, el gobierno no logró consolidar las instituciones y, en 1955, volvió a interrumpirse el régimen constitucional. Las siguientes dos décadas se sucedieron gobiernos civiles y *de facto*, en un contexto de violencia y amenazas a la seguridad. Tras el golpe de Estado de 1976, la respuesta a esos desafíos a través del terrorismo de Estado, sumado a las consecuencias económicas e internacionales de las políticas de la dictadura, demolieron las instituciones y las normas de convivencia de una sociedad civilizada.

Con el retorno al régimen constitucional, en 1983, se restableció la división de poderes y el imperio de la ley. Sin embargo, eso no alcanzó para normalizar la situación económica y restablecer la potestad del Estado propio de una sociedad democrática. Se inició así un contrapunto entre el orden constitucional vigente y el desorden económico prevaleciente. La capacidad de maniobra de las políticas públicas y la seguridad jurídica quedaron severamente limitados por la volatilidad de la economía, el peso de la deuda externa, la subordinación a los criterios de los mercados financieros y el FMI y, en tal escenario, la imprevisibilidad sobre la seguridad de los contratos. Desde la perspectiva del desarrollo económico, el pleno funcionamiento de las instituciones requiere, en efecto, un suficiente grado de ejercicio de la soberanía y de la capacidad decisoria de las políticas públicas. Requiere, también, la sustentabilidad macroeconómica de los contratos, los cuales resultan incumplibles en un contexto inviable, como el que imperó, por ejemplo, bajo el régimen de la convertibilidad en la década de 1990.

En resumen, el comportamiento de las instituciones en el transcurso de los dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo estuvo asociado a las etapas de la evolución económica y la inserción internacional del país. Recién en 1853, con la aprobación de la Constitución Nacional y, poco después, con la reincorporación de la provincia de Buenos Aires, se consuma el proyecto de organización política de la nación, bajo el modelo de una república federal. Las nuevas instituciones se consolidaron bajo el régimen conservador. Este marco jurídico permitió el pleno desarrollo del modelo exportador y la integración al orden mundial bajo la hegemonía británica.

Las instituciones no resistieron al derrumbe de la economía mundial, el agotamiento del régimen primario exportador y la incapacidad de procesar las tensiones políticas dentro del marco constitucional. El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930,

inauguró así un prolongado período de inestabilidad institucional. Esto constituyó un obstáculo fundamental para encauzar al país en un nuevo sendero de desarrollo fundado en la inclusión social, la industrialización, la integración campo-industria y el crecimiento del interior. Por esto mismo, no se logró reemplazar la vinculación periférica y subordinada con el orden mundial por un nuevo régimen estable, integrado y abierto, con una relación simétrica no dependiente del mercado mundial y de los centros de poder internacional.

Después de la crisis del 2001-2002 se han registrado avances en diversos planos que contribuyen a fortalecer el régimen constitucional recuperado en 1983 y a restablecer la seguridad jurídica. El encuadre de la deuda externa dentro de límites manejables con recursos propios, la cancelación de la deuda con el FMI y la consolidación de las finanzas públicas y la solidez de los pagos internacionales permitieron recuperar el ejercicio soberano de las políticas públicas y establecer la sustentabilidad macroeconómica de los contratos. Al mismo tiempo, la efectiva división de poderes con la existencia de una Corte Suprema de Justicia efectivamente independiente del poder político consolida la vigencia de la seguridad jurídica.

En la actualidad, la densidad nacional aparece así fortalecida en su componente institucional en el marco de la Constitución y la sustentabilidad macroeconómica de la seguridad jurídica.

Las ideas económicas

La evolución de las ideas económicas en la Argentina reflejó la influencia de tres factores principales: los cambios en la estructura productiva, la inserción internacional del país y los intereses de los grupos hegemónicos. A fines del período colonial y en el primer medio siglo posterior a la Independencia, coexistieron ideas favorables al comercio libre con otras defensoras del mercado interno y las producciones regionales. Desde mediados del siglo XIX, convergieron dos acontecimientos que sancionaron el triunfo del liberalismo y del librecambio. Por una parte, la ampliación de la frontera y la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. Por la otra, el aumento de la demanda externa de alimentos y materias primas y la integración del mercado mundial bajo el liderazgo británico. Esta convergencia generó la asociación de intereses, entre los grupos dominantes en el país y Gran Bretaña. En este escenario, los grupos dirigentes aceptaron como propio el paradigma librecambista promovido

por la potencia que lideraba la industrialización y el desarrollo tecnológico de la época. Este fue el fundamento teórico del modelo primario exportador fundado en la participación del país en la inserción en la división internacional del trabajo como exportador de productos primarios y rentas, e importador de manufacturas, capitales y mano de obra.

El último intento de adoptar un rumbo distinto, basado en la industrialización de la producción primaria, lo lideró Vicente Fidel López. Pero careció de apoyo para enfrentar el abrumador predominio de las ideas que racionalizaban los intereses del núcleo hegemónico sustentado en los propietarios de la tierra, el capital extranjero y los administradores, comerciales y financieros, del modelo primario exportador. Los partidos políticos y sectores sociales ajenos a la coalición dominante redujeron su oposición a la reparación del malestar social y al rechazo de las prácticas fraudulentas del régimen conservador. Pero, salvo voces aisladas, como la de Alejandro Bunge, hasta la crisis de 1930 no surgió un pensamiento alternativo al liberal sustentando en actores reales de la actividad económica y, por lo tanto, con capacidad de cambiar el rumbo de la política económica.

La crisis mundial de los años treinta provocó la pérdida de sustentación de los intereses dominantes y de la relación privilegiada con Gran Bretaña. Entre el derrocamiento de Yrigoyen en septiembre de 1930 y el golpe de Estado de junio de 1943, el régimen fraudulento que sostuvo la restauración conservadora realizó un último intento de preservar el sistema y el cordón umbilical que lo vinculaba a la potencia hegemónica. Fue el Tratado Roca-Runciman de 1933. Pero ni Gran Bretaña estaba en condiciones de hacerse cargo de los problemas de la más estrecha y próspera de sus viejas dependencias periféricas, como fue la Argentina hasta ese entonces, ni podía prolongarse indefinidamente el manejo ortodoxo de la crisis y sus repercusiones sociales y políticas. Tampoco había respuestas inmediatas a través de la sustitución del viejo centro hegemónico por un nuevo patronazgo constituido por la nueva potencia dominante en el orden mundial, los Estados Unidos. Por varias razones, entre ellas, el carácter competitivo no complementario de ambas economías, el encierro de la política norteamericana en la resolución de sus propios problemas y el rápido deterioro de la situación internacional que culminó con el estallido, en 1939, de la Segunda Guerra Mundial.

Era imperioso, por lo tanto, replantear las ideas fundantes de la política económica, en primer lugar para el manejo de la crisis. El cambio provino del seno del mismo régimen y su principal protagonista fue el Gerente General del Banco Central, creado en

1935. Fue, en efecto, Raúl Prebisch quien ejerció más influencia en la introducción de una perspectiva heterodoxa para sostener la demanda efectiva, recuperar la producción y el empleo y equilibrar los pagos internacionales, sometidos a la caída del valor de las exportaciones y la carga de la deuda externa. La revisión prebischiana reconocía antecedentes en los propios países centrales. En Gran Bretaña, Keynes realizaba un ataque frontal contra la ortodoxia neoclásica y en los Estados Unidos los programas del *New Deal* instalaban al Estado como protagonista en el rescate de los mercados y la recuperación de la producción y el empleo.

Pero en la Argentina, el problema no se reducía, como en las economías industriales maduras, en reactivar la economía. Había, en el transfondo, una urgencia tanto o más importante. A saber, cambiar la estructura productiva, introducir la industrialización y modificar la relación subordinada y dependiente de un país reducido a ser proveedor de productos primarios en la división internacional del trabajo. Es decir, el problema era el desarrollo. El mismo Prebisch fue incorporando esta segunda dimensión de los problemas de la política económica de un país subdesarrollado. De allí fueron surgiendo sus ideas críticas sobre la relación centro-periferia, los términos de intercambio secularmente perjudiciales para la periferia, la industrialización, el papel del Estado, la integración latinoamericana y, crecientemente en sus últimos años, las consecuencias negativas de la desigualdad social y la concentración del ingreso. A fines de la década de 1940, desde su posición en la CEPAL, esas ideas se proyectaron, con considerable repercusión, en América Latina y el resto del mundo en desarrollo.

El replanteo de las ideas económicas excedía los cambios producidos dentro del régimen conservador. Los dirigentes de FORJA, analistas como Raúl Scalabrini Ortiz y el mismo Alejandro Bunge, cuyas pioneras ideas industrialistas aparecían avaladas por las consecuencias de la crisis, contribuyeron a demoler los fundamentos del paradigma liberal y a proponer rumbos distintos a la economía argentina. Al final de la guerra, en 1945, la reconstrucción de posguerra y la memoria de las crisis de los años treinta consagraba, en los mismos centros industriales, la intervención del Estado y los objetivos keynesianos del pleno empleo y el bienestar social. Después de su triunfo de 1946, el cambio de rumbo que introdujo Perón reconocía, por lo tanto, amplios antecedentes internacionales y los reclamos dentro de nuestro mismo país. Los nuevos objetivos eran la transformación de la estructura productiva vía la industrialización, la distribución equitativa del ingreso y la modificación de la inserción internacional, erradicando la dependencia del capital extranjero y el mercado internacional

de productos primarios. La prescindencia del Estado respecto del proceso económico, inherente al paradigma liberal, fue así sustituido por su protagonismo decisivo en la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Pero no alcanzaba con la transformación productiva y la justicia social. Era necesario conducir la transformación evitando la factura entre sectores sociales y políticos que eran partícipes necesarios del cambio y su consolidación. Es decir, era preciso respaldar, la consolidación de las nuevas ideas y los nuevos rumbos, en la convergencia de las corrientes nacionales de opinión, dentro y fuera del peronismo, en el marco de la democracia. Sin embargo, las fracturas al interior de las mayorías nacionales multiplicaron las tensiones y culminaron en el golpe de Estado de 1955. Contribuyeron, en el mismo sentido, los desequilibrios macroeconómicos que encuadraron la transformación y que dejaron abiertos la vulnerabilidad de los pagos internacionales y tensiones distributivas reflejadas en una alta tasa de inflación. Al final del primer peronismo no se había logrado erradicar definitivamente la visión de una economía preindustrial posible y, otra vez, volvió a surgir el falso dilema campo o industria.

La transformación de la estructura producida y las ideas industrialistas gestadas durante la crisis de la década de 1930 y el gobierno peronista sobrevivieron el embate. Al mismo tiempo, se plantearon los nuevos dilemas del desarrollo. Por una parte, consolidar los pagos internacionales y la estabilidad de precios a través de la expansión y diversificación de las exportaciones, el equilibrio fiscal y la prudencia de la política monetaria. Por la otra, definir las prioridades dentro del mismo desarrollo industrial y reactivar la economía agropecuaria. El primer objetivo fue enfatizado por Prebisch en los informes que preparó para el gobierno *de facto* de la llamada Revolución Libertadora. Era preciso restablecer los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, con sus antecedentes como alto funcionario de la década del treinta y dadas las tensiones políticas posperonistas, sus recomendaciones fueron vistas como una tentativa de vuelta al pasado, eclipsando los aportes de Prebisch a la renovación del pensamiento y la política económica.

Respecto de la política industrial surgieron dos rumbos alternativos posibles. Uno de ellos, cuyo principal inspirador fue Guido Di Tella, planteaba el “desarrollo indirecto” vía la expansión inicial de las industrias livianas y sencillas para alcanzar, luego, una mayor integración de las cadenas de valor. Desde otra perspectiva, se proponía abordar de entrada el desarrollo de las industrias de base y dinámicas, para acelerar el proceso de integración indus-

trial. En esta segunda versión, el desarrollismo ortodoxo, vinculado a la presidencia de Arturo Frondizi y las ideas de Rogelio Frigerio, el necesario *shock* inversor, que incluía la energía y el petróleo, requería de un fuerte apoyo del capital extranjero. Un enfoque alternativo, desde el desarrollismo, enfatizaba la prioridad de movilizar el ahorro interno y, complementariamente, el capital extranjero. Respecto de la necesaria interdependencia del campo y la industria, uno de los aportes principales fue el de Marcelo Diamand con su enfoque de la “estructura productiva desequilibrada” y la necesidad de garantizar la rentabilidad y la competitividad de ambos sectores a través de los tipos de cambios diferenciales y las políticas fiscal y monetaria. Estos enfoques desarrollistas convergían, con diversos énfasis, en la necesidad de una profunda reforma estructural para constituir una economía avanzada “integrada y abierta” de amplia base científica y tecnológica.

La experiencia histórica de los países emergentes de Asia más exitosos avalan el acierto del pensamiento renovador en la Argentina, en particular, el énfasis en el desarrollo de las industrias líderes, la prioridad de la educación, la ciencia y la tecnología, la movilización de los recursos propios, la subordinación del capital extranjero a la estrategia nacional de desarrollo y la gobernabilidad de la macroeconomía para viabilizar las políticas públicas y las iniciativas privadas.

El golpe de Estado de 1976 arrasó con la economía y las ideas desarrollistas en la Argentina. El drástico cambio de rumbo respondió, nuevamente, a la convergencia de factores internos y externos. En los primeros, el debilitamiento del campo nacional y la inseguridad provocados por el desatinado intento de cambiar la realidad por la vía armada. Sobre estas bases, la dictadura impuso el control de las organizaciones sociales, el terrorismo de Estado y las políticas de desmantelamiento industrial y subordinación a la especulación financiera. En los factores externos gravitó la sustitución, en los centros de poder mundial, del paradigma keynesiano por el neoliberal funcional a la globalización y los capitales especulativos. El retorno a la economía preindustrial y la subordinación a la especulación financiera se fundó en la visión del país periférico, carente de recursos y del talento necesarios para construir un proyecto nacional. El país se adhirió incondicionalmente al canon neoliberal, es decir, al “pensamiento céntrico”, cuyas consecuencias Prebisch había denunciado mucho tiempo atrás.

Se trató de una profecía autocumplida, los crecientes desequilibrios en los pagos internacionales y las finanzas públicas y el aumento incesante de la deuda, confirmaban, en efecto, la impotencia del país. En tales condiciones, la política económica

quedó reducida a “transmitir señales amistosas a los mercados”, para seguir tomando deuda. La destrucción de la competitividad de la industria a través de la apreciación cambiaria, la apertura comercial y la reforma financiera provocaron la ruptura de las cadenas de valor y de las apreciables bases tecnológicas que había alcanzado el sistema. Después del paréntesis del primer gobierno democrático, en la década de 1990, las ideas neoliberales se desplegaron en plenitud. Estaba ya vigente, en América Latina, el Consenso de Washington y la resolución de la crisis de la deuda y la “década perdida” de los ochenta. Con el reinicio de las corrientes de capitales, el plan de convertibilidad de principios de 1991 contó con un amplio ingreso de capitales, que incluyó la conversión de deuda, para privatizar (en su mayor parte, extranjerizar) las empresas del Estado, desde el petróleo hasta las comunicaciones. Fue el predominio absoluto del “pensamiento único” cuyo epílogo fue la debacle del 2001-2002.

La crisis argentina y, poco después, hacia finales de la primera década de este siglo, el descalabro financiero internacional convergieron para desacreditar el paradigma neoliberal, tanto como estrategia para administrar la coyuntura cuanto sendero para el desarrollo económico y social. El desprestigio actual de la ortodoxia, como sucedió después de la crisis de la década de 1930, debilitó la influencia del “pensamiento céntrico” en América Latina. En este escenario, las ideas económicas en la Argentina replantearon dos antinomias, nunca definitivamente resueltas. Por un lado, entre el planteo neoliberal y la propuesta nacional del desarrollo con equidad. Por el otro, entre los modelos alternativos de país “granero del mundo” o la relación campo-industria en un sistema integrado y abierto.

La recuperación de la gobernabilidad de la economía después de la crisis y la eliminación de las crónicas restricciones fiscal y de pagos internacionales permitieron la reaparición del Estado como protagonista esencial del desarrollo económico y social. El debate sobre la estrategia de desarrollo que había sido marginado durante el período de la hegemonía neoliberal ha vuelto a adquirir plena vigencia.

Conclusiones

En los dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo, Argentina no ha logrado resolver plenamente sus tres problemas fundacionales. Subsiste, en efecto, un notable desequilibrio en el desarrollo relativo de las diversas regiones y una ocupación desigual del

territorio, con amplias zonas escasamente pobladas y atrasadas. A su vez, la estructura productiva revela una insuficiente integración vertical y espacial de las cadenas de valor, el atraso relativo de los sectores líderes portadores de la revolución técnico-científica contemporánea y elevados desequilibrios de productividad entre los diversos sectores. Consecuentemente, prevalece una tasa alta de desempleo y subocupación, en un mercado laboral fracturado entre las ocupaciones formales e informales y los dispares niveles de calidad y salarios de las diversas actividades. Por último, el país no ha logrado todavía una relación simétrica y dinámica con el mercado mundial, fundada en el equilibrio en el contenido de valor agregado y tecnología del comercio exterior y la fortaleza de sus pagos internacionales. En este último desafío, sin embargo, con la resolución de la crisis del 2001-2002 y la conversión de la deuda externa en límites manejables con recursos propios, el país logró recuperar soberanía a través de la libertad de maniobra de su política económica.

Como el desarrollo es siempre un proceso de construcción en un espacio nacional abierto al mundo, en una relación simétrica no subordinada con la globalización, es necesario el ejercicio efectivo de la soberanía para permitir la necesaria libertad de maniobra de las políticas públicas y el despliegue de las iniciativas privadas. La soberanía descansa en la fortaleza de la densidad nacional que, en sí misma, es un proceso acumulativo. Es decir, a lo largo del tiempo, el fortalecimiento de la cohesión social, la impronta nacional de los liderazgos, la solidez de las instituciones y la existencia de un pensamiento crítico. Un rasgo notable de la experiencia argentina es la repetida interrupción en la evolución de todos los componentes de la densidad nacional. Esto ocurrió con los golpes de Estado, el desempleo y empobrecimiento masivo, el péndulo entre las ideas neoliberales y las nacionales y la alternancia de liderazgos asociados a los intereses transnacionales y los de inspiración nacional. En definitiva, las causas de la insuficiencia de las respuestas a los desafíos fundacionales descansan en la debilidad de la densidad nacional y el juego pendular entre los proyectos de país.

La experiencia histórica que hemos recorrido sumariamente en estas páginas, el desarrollo comparado y la evolución del orden mundial, proporcionan suficientes elementos de juicio para una resolución posible y definitiva de la agenda pendiente desde los tiempos fundacionales de la patria.

(Evaluado el 4 de noviembre de 2010.)

Autor

Aldo Ferrer. Profesor emérito, Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la Maestría Mercosur (UBA). Ex Ministro de Economía y Trabajo de la Nación.

Publicaciones recientes:

——, *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.

——, *El futuro de nuestro pasado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

—— (coautor), *La historia de Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Cómo citar este artículo:

Ferrer, Aldo, “Los problemas fundacionales y la densidad nacional”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 7-24.

Rolando Cordera Campos*

Las desventuras de México en la globalización

En México, la aspiración por el desarrollo se ha planteado desde el siglo XIX; primero por liberales y conservadores y más tarde por nacionalistas y cosmopolitas, en la búsqueda de las condiciones necesarias para un desarrollo nacional de la economía y del propio Estado nacional (crear mercados, eliminar los privilegios coloniales, apuntalar la industria, afirmar la autoridad y dominio del Estado sobre el territorio y las estructuras sociales, etc.). Sin embargo, hay que hacer notar que a lo largo de casi doscientos años de vida independiente, el crecimiento económico sostenido ha sido más que una regla una excepción.

Fuera de los períodos del Porfiriato (1880-1910) y la larga expansión que inició en 1934 y se mantuvo hasta 1982, el país ha enfrentado etapas de estancamiento que han contribuido a agudizar problemas ancestrales (la pobreza y la desigualdad), y han provocado retrocesos en donde se ha perdido todo o parte de lo ganado en los períodos de crecimiento.

En este texto se describe cómo la nación mexicana ha pasado –al menos– por cuatro estrategias de inserción en la economía mundial: de la apertura inicial, ingenua y unilateral, de la primera República federal, a la apertura promovida por el régimen de Porfirio Díaz, pasando por la americanización como estrategia para complementar el esfuerzo nacional de industrialización hasta la americanización como objetivo, impulsada a partir del cambio estructural de la década de 1980 y que cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

* Con la colaboración de Nahely Ortiz Lira.

A manera de introducción

Al observar la historia del desarrollo mexicano podríamos hacer una propuesta preliminar: toda ella está marcada por la formación de una sociedad económica capitalista, proceso dentro del cual es posible distinguir diversos sistemas de intercambio, de relaciones sociales de producción, de creación de mercados, etc. Sin embargo, luego de la quiebra de la pax porfiriana, a la que podríamos concebir como un régimen singular de economía política, el país se vio sometido a las durezas de la guerra civil, la difícil (re)construcción del Estado nacional y, de inmediato, el impacto de la Gran Depresión que iniciara en 1929, lo que le impidió arribar a un nuevo régimen u orden económico propiamente dicho.

Fue a partir de fines de la década de 1920, y sobre todo a lo largo de la década siguiente, que pudo retomarse no solo el crecimiento capitalista sino perfilarse una forma política e institucional cada vez más definida de encauzar este crecimiento y modular y absorber sus contradicciones. El renovado régimen económico respondió a las configuraciones principales del orden político instaurado en ese lapso, para dar lugar a lo que podría llamarse un “presidencialismo económico” que pudo ponerse en sintonía con el autoritarismo político presidencial erigido al fin de las contiendas armadas entre los revolucionarios, e institucionalizado en las diferentes fases de la evolución de la coalición que gobernó el Estado hasta fines del siglo XX.

Este eje presidencialista conformó la “regla de oro” del régimen político posrevolucionario. En apretada síntesis, esta regla otorgaba al presidente en turno, en realidad a la presidencia, la *última instancia* en las decisiones políticas y económicas fundamentales: la sucesión presidencial, la conformación y protección del mercado interno, el lugar de la economía en el *continuum* “abierto-cerrado” propio del orden internacional de la segunda posguerra, etcétera.

El punto de partida de cualquier reflexión sobre el desarrollo mexicano, como dijimos, tiene que ser el reconocimiento de que a lo largo de la vida independiente de México el crecimiento económico sostenido ha sido la excepción. Fuera del Porfiriato y de la larga expansión económica que se inició en 1934, el país ha enfrentado largos períodos de estancamiento económico que han contribuido a agudizar la pobreza y la desigualdad. Habría que agregar que el crecimiento económico y la modernización social y productiva han tenido lugar en ambientes políticos autoritarios y, además, que resulta notoria la dificultad de las élites y del Estado mismo para adecuarse con oportunidad y eficacia a los cambios del sistema internacional.

Si revisamos nuestra historia es posible identificar, por lo menos, cuatro estrategias de inserción en la economía mundial y varios períodos de apertura y proteccionismo. De la apertura inicial de la primera República federal (que trajo una relación asimétrica con Inglaterra y la crisis de la protoindustria heredada de la Colonia), a la apertura promovida durante el porfirismo (que buscó diversificar las relaciones económicas de México con el exterior para equilibrar los intereses americanos y europeos); de la americanización como estrategia (buscando complementar los esfuerzos de industrialización y modular los impactos y exigencias de la Guerra Fría), a la americanización como objetivo (frente a la globalización que irrumpía luego del fin del régimen bipolar, impulsada a partir del cambio estructural de la década de 1980 y que cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), México ha pasado de la búsqueda de un proyecto propio a los intentos por vincular al país a proyectos globales, pero los resultados han sido insuficientes para permitirle cerrar sus brechas sociales internas y las que lo ha separado históricamente de los países más desarrollados.

México se “estrenó” en el concierto de las naciones con una severa crisis de identidad y sin proyecto nacional. Entre las cuestiones que dividieron a las élites en nuestras primeras décadas de vida independiente están la imposibilidad del patriotismo criollo para lograr la unión entre americanos y europeos (propuesta por Iturbide en el Plan de Iguala en 1821), la falta de acuerdo sobre el tipo de gobierno (monarquía o república, régimen federal o unitario), las disrupciones en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, así como la falta de acuerdo sobre el tipo de políticas económicas que requería el país.

Si bien en un primer momento se impuso un “liberalismo ingenuo” (que adoptó una política librecambista que dañó a la protoindustria colonial), pronto un clamor proteccionista impulsó los debates sobre la pertinencia de una política de fomento industrial y financiamiento público del desarrollo, iniciándose un largo período de alternancia de políticas librecambistas y proteccionistas (Bernecker, 2008, pp. 17-49). La larga disputa política del siglo XIX pareció quedar resuelta con el triunfo liberal, pero los gobiernos que intentaron apegarse a la Constitución liberal de 1857 no pudieron lograr la pacificación completa del país ni reencauzar el desarrollo económico.

Después de más de medio siglo de inestabilidad política, el gobierno de Porfirio Díaz pudo llevar a cabo una reinserción de México en la economía internacional que implicó replantear las relaciones comerciales y financieras con el exterior. Y si bien Díaz

no llegó al poder con un proyecto definido, su pragmatismo y habilidad política le permitieron incluir en su régimen a una gran variedad de grupos políticos e intereses económicos, y sentar las bases del desarrollo del capitalismo (al dar pasos fundamentales para crear un mercado interno y reinsertar a México en la economía internacional –como la creación de un marco jurídico que diera certidumbre a las inversiones nacionales y extranjeras, o la construcción de los ferrocarriles que integró a buena parte del territorio nacional a los principales puertos y con la frontera con Estados Unidos). Además, la pacificación del país fue determinante para la continuidad de la modernización económica emprendida.

Por otro lado, tanto la naturaleza de las alianzas que sustentaban al régimen (vulnerable a presiones de los grupos de interés e insensible a las demandas de los sectores mayoritarios), como la misma forma de incorporación a la primera globalización propiamente capitalista (atendiendo a las presiones desde Estados Unidos), nos muestran que, finalmente, no se trataba de una estrategia nacional de desarrollo, sino de una decisión política para evitar conflictos mayores con Norteamérica. En este sentido, puede afirmarse que el gobierno de Díaz decidió incorporarse a la tendencia internacional de formación de un mercado mundial, aunque sin objetivos demasiado precisos acerca del tipo de economía nacional que se buscaba construir; fue solo al final del régimen cuando algunos políticos, como el secretario de Hacienda José Ives Limantour, tomaron conciencia de la necesidad de una mayor intervención del Estado para prevenir una excesiva injerencia de intereses extranjeros, en particular estadounidenses, en sectores clave de la economía, como los ferrocarriles.

Así, el saldo de la primera gran modernización económica de nuestra vida independiente es ambiguo y parcial; por un lado se construyó infraestructura (ferroviaria, portuaria y urbana), se eliminaron las aduanas interiores y se impulsó la industrialización, la minería y el petróleo, el comercio, la agricultura comercial y las finanzas, pero también se polarizó el desarrollo entre la capital y las regiones y se agudizó la distancia social y la concentración del privilegio heredado de la Colonia.

Si bien la Revolución Mexicana representaba la conjunción de demandas políticas y sociales que rebasaban la capacidad de reforma de un régimen oligárquico, autoritario y sustentado en alianzas políticas articuladas en torno a un liderazgo patriarcal como el ejercido por Díaz, no existía un consenso claro entre los revolucionarios sobre las reformas políticas y sociales que debían realizarse, aunque sí se planteó un cambio fundamental: con la reforma agraria se abrió la posibilidad (a partir de la Constitución de 1917)

de llevar a cabo, por primera vez, un gran esfuerzo redistributivo que pareció concretarse en el gobierno del general Lázaro Cárdenas (no solamente con la reforma agraria, sino con la política económica y laboral). Sin embargo, a partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho, pero sobre todo durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se produce un viraje de las reformas estructurales de corte social-redistributivo, que contemplaban el apoyo a las organizaciones de masas para alcanzar algún tipo de balance en las relaciones sociales fundamentales que entonces se redefinían y afirmaban como plenamente capitalistas.

Las razones del viraje dan para una discusión extensa, pero lo cierto es que este comenzó desde la selección de Ávila Camacho como sucesor de Cárdenas y la inclusión, en el segundo plan sexenal (que sirvió de plataforma electoral del partido oficial para el período 1940-1946), del objetivo fundamental de la industrialización que se veía favorecida por la Segunda Guerra. El nuevo entendimiento con Estados Unidos se fortaleció durante el gobierno de Miguel Alemán, quien planteó los términos de un “capitalismo asociado” sin renunciar a una política favorable a la integración del aparato productivo nacional mediante una industrialización protegida, lo que no impidió que las relaciones económicas entre ambos países se intensificaran. Así, una vez más se llevó a cabo una modernización económica, más extensa y profunda que la anterior, mediante la diversificación productiva y la urbanización acelerada; sin embargo, las características del régimen político, sus alianzas con el sector empresarial y la relación especial (no suficientemente estudiada) con Estados Unidos, determinaron un conjunto de restricciones para poder avanzar en un mayor esfuerzo redistributivo. El crecimiento económico, aunque importante durante el período 1934-1982, no fue suficiente ni para superar los rezagos sociales ni para construir una economía de amplia base social y productiva que la hiciera menos vulnerable.

En este período se materializó un mecanismo de industrialización dirigida por el Estado, vinculada con fuerza, pero no de modo unívoco, con la sustitución de importaciones, e inscrita en un contexto de rápido y sostenido crecimiento de la producción y del empleo y, sobre todo a partir de 1955, de notable estabilidad financiera externa e interna.

Esta combinación entre crecimiento económico y estabilidad, difícil de mantener por largos períodos en economías de mercado más o menos abiertas, y más difícil aún en sociedades en proceso de desarrollo y cambio social, fue bautizada como el “desarrollo estabilizador” que alcanzó su cúspide en la década de 1960 con tasas de crecimiento del PIB cercanas al 7% anual, altos coeficientes

de inversión y baja inflación con estabilidad cambiaria. Este “milagro”, como solía llamársele, inició su declive en la década de 1970, precisamente cuando el mundo empieza sus grandes mutaciones a través de la ruptura de las reglas fundamentales de Bretton Woods, las crisis petroleras y la “estanflación”, que desembocarían en la globalización neoliberal que marcó la pauta de su evolución a partir del decenio siguiente y del que cerró el milenio.

Recientemente, se ha propuesto designar este período por el que de modo diverso cruzaron casi todos los países latinoamericanos, como el de una industrialización dirigida por el Estado (Cárdenas, 2003) que abarcaría procesos de sustitución de importaciones pero no se reduciría a ellos. Sin duda, esta descripción puede adoptarse para el caso de México y amplía las posibilidades de su estudio desde el mirador de la economía política.

Sin menoscabo de las variantes que podamos detectar en un ejercicio comparativo con la experiencia brasileña o chilena, es claro que la mexicana fue emblemática en este sentido hasta llegar a ser considerada como un “modelo” durante la época en que llegó a hablarse de un “milagro mexicano” que resaltaba no solo por su dinamismo económico sino por la estabilidad conseguida en las dimensiones económicas más sensibles a los conflictos sociales y políticos, como serían la inflación o la estabilidad monetaria. En ambos casos, cuyos malos desempeños plagaron las economías políticas de la región latinoamericana por casi tres décadas (1960-1988) y precipitaron o expresaron los descalabros mayores de los sistemas políticos de los principales países del área, México pudo salir airoso incluso en los momentos finales del régimen económico, que irrumpen en 1982 cuando el país se vio acosado por la inestabilidad externa y sometido a las presiones inflacionarias y las recurrentes crisis financieras que marcaron esos momentos.

Podría decirse que en este período de alto crecimiento con estabilidad, el Estado pudo configurar un programa nacional de inversiones de amplio espectro basado en una pujante economía mixta; asimismo, pudo ampliarse y sostenerse un abanico de mecanismos de protección social que contribuyeron a fortalecer los destinados a modular y mediar desde el Estado mismo el conflicto social. Fueron estas las bases de una inserción virtuosa de México en una economía internacional que vivía la “edad de oro” del capitalismo, como la bautizara después Eric Hobsbawm.

El “acomodo” político-social construido a lo largo de más de cuarenta años de presidencialismo económico y autoritarismo político incluyente incluso permitió a los presidentes del fin del ciclo y del siglo posrevolucionario usar la fuerza de la institución para constituir una coalición estabilizadora desde la cual preci-

pitare el cambio del régimen: abatir el proteccionismo comercial; reducir la inversión pública a su mínima expresión; renunciar a la promoción directa y el subsidio; reprivatizar la banca comercial; revisar a fondo el Artículo 27 constitucional a favor de la creación de un mercado de tierras y del fin del corporativismo rural y, por último pero no al último, culminar la reforma económica del Estado emprendida al calor de las crisis de la década de 1980, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá.

El régimen resultante, construido en código neoliberal y en consonancia con el Consenso de Washington, tenía como misión primordial sostener y propulsar la pronta globalización de México, entendida como condición para sortear los cambios del mundo precipitados por el fin del régimen bipolar y de la Guerra Fría. También se buscaba recuperar la trayectoria de crecimiento perdida en los años ochenta, pero sobre nuevas bases institucionales y políticas, lo que según el discurso dominante traería consigo una efectiva y consistente modernización de la sociedad y de la economía, así como una reforma integral del Estado nacional que lo liberase de las adiposidades corporativas y autoritarias y lo llevase a un estadio creíble de orden democrático.

Podemos decir que el resultado positivo de ambos períodos de crecimiento (el de fines de la década de 1880 y el de las décadas de 1930 y 1940), pueden ser entendidos como una unidad en el esfuerzo por impulsar el desarrollo del capitalismo en México,¹ pero el saldo negativo ha sido una forma de modernización que ha permitido y acrecentado la desigualdad y erosionado la cohesión social y no ha contribuido a arraigar una efectiva gobernabilidad democrática. Habría que añadir que el crecimiento con estabilidad de precios en realidad ha sido también la excepción y no la norma, por lo menos durante el siglo XX.

El cambio estructural: la crisis de 1982 y el ajuste de cuentas

El estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 ha sido visto como el final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano. Ese año, el producto interno bruto (PIB) descendió 0,62%, y al siguiente 4,2%, lo que al compararlo con las tasas de crecimiento previas (más de 8%) coloca en contexto la profundidad del choque ocurrido en el sistema productivo nacional.

Algo similar ocurrió con la formación de capital que registró una caída de 15,9% en 1982 y 27,8% en 1983. En especial, la inver-

¹ Arnaldo Córdova señaló al inicio de su libro *La ideología de la Revolución Mexicana* (1973), que México seguía inmerso en el mismo período histórico que se inicia con el arribo de Díaz al poder en 1877 y probablemente desde una década atrás, con el triunfo de la República, y que se caracteriza por el desarrollo del capitalismo.

sión pública resintió un declive significativo que afectó proyectos en curso o detuvo el inicio de otros que eran vistos como cruciales para hacer realidad una siembra productiva y a largo plazo de la riqueza petrolera. Aquí arrancó una ominosa “renuncia” al futuro, al convertir a la acumulación de capital, a la inversión pública en particular, en *variable de ajuste* del pago de la deuda y la estabilización, primero, y, después, del propio proceso de cambio para la globalización. Por su parte, los precios crecieron por encima del promedio de los años anteriores, la tasa de inflación alcanzó el 98,8%, el tipo de cambio se devaluó como en cascada; por su parte, la deuda pública externa llegó a niveles muy altos: en 1975 representaba el 16,42% del PIB, en 1978 representaba el 23,61%.

El año traumático de 1982 puso a flote contradicciones de todo tipo, que hacían del cambio una idea fuerza que hacía converger a las inspiraciones más diversas. Empujados por el draconiano ajuste externo decidido por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y poco después por la convicción en las cúpulas del poder político y social de que el ajuste era no solo insuficiente sino incapaz para enfrentar los desafíos de una economía desequilibrada y estancada, empezaron los cambios de discurso y visión.²

Desde entonces el país ha registrado grandes mutaciones, articuladas desde el final de los años ochenta del siglo XX por el proyecto de globalizarlo y, por esa vía, sacarlo de la espiral de sobre endeudamiento, inflación, devaluación y descalabros productivos que caracterizaron el final de la década de 1970.

La crisis fue desde luego financiera y monetaria e inmediatamente económica y productiva, pero también recogió y amplió una ruptura en el modo como acostumbraban relacionarse los grupos dirigentes del Estado con los grupos dominantes en la economía y la sociedad. La nacionalización bancaria de aquellos años reveló las enormes brechas existentes en el esquema de cooperación entre el sector público y el privado en el que se había sustentado el “desarrollo estabilizador”. La “regla de oro” del sistema mexicano empezó a conocer sus últimos tiempos. El reconocimiento de la presidencia mexicana como el lugar de las decisiones de última instancia en la política y en la economía empezó a ser acremente cuestionado desde las propias cúspides de la empresa privada, y la necesidad de corregir a fondo el régimen del presidencialismo autoritario heredado de la Revolución Mexicana se volvió idea fuerza.

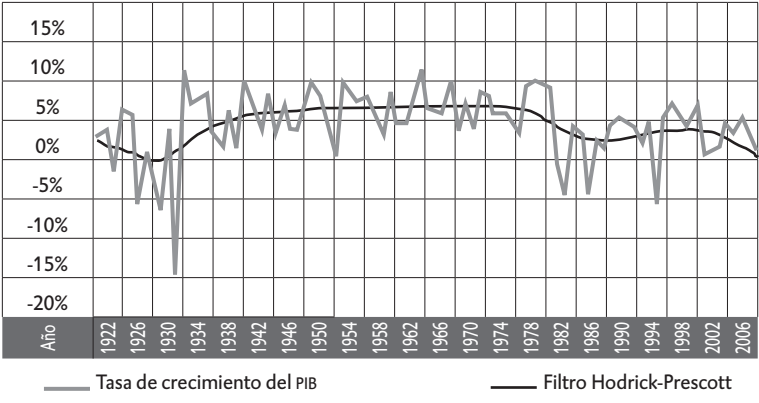
La crisis económica de aquellos años llevó a muchos, dentro y fuera del Estado o las cúpulas empresariales, a preguntarse si no había algo más profundo, estructural, debajo del desbarajuste económico y financiero que había provocado, o hecho evidente,

² Estas ideas han sido desarrolladas más extensamente en el artículo de Rolando Cordera y Leonardo Lomeli (2008).

el estallido del conflicto de la deuda. Sin embargo, en los primeros momentos después de la crisis de 1982, de lo que se trataba, al decir del presidente De la Madrid que tomó posesión en medio de la tormenta, era de “evitar que el país se nos fuera entre las manos”. La idea del cambio, en todo caso, cultivada por las oposiciones y la crítica y para el gobierno era más que nada una asignatura que podía posponerse. Para encarar el ajuste, el gobierno sometió a la sociedad y su aparato productivo, decaído pero prácticamente intacto y en parte ampliado gracias al auge petrolero, a un drástico choque externo y fiscal que tenía como objetivo principal continuar pagando la deuda para así poder retornar pronto a los mercados internacionales financieros y retomar el crecimiento que entonces no solo se perdía como resultado de la crisis financiera sino de una decisión de Estado.

La política de ajuste se convirtió en una “política económica del desperdicio” como la bautizaran en aquellos años Vladimiro Bralilovsky y Natán Warman (1989). A partir del ajuste, la economía empezó a trazar una trayectoria de crecimiento distinta a la histórica, con un menor dinamismo promedio y, en consecuencia, con una menor capacidad para crear empleos formales, precisamente en el período en que empezaba a abrirse paso la transición demográfica (tránsito que tiene lugar en un entorno económico deprimido y sometido a una estrategia de estabilización contraria a una recuperación sostenida del crecimiento rápido, con sus obligadas consecuencias en materia de creación de empleos y capacidad fiscal para la producción de bienes públicos).

Gráfico 1. PIB (1921-2009). Tasa de crecimiento



Fuente: cálculos propios con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La inestabilidad y tendencia al descenso que caracterizó la economía a partir de la crisis de la deuda de 1982 también se observó en la tasa de acumulación de la economía. De hecho, al día de hoy no ha recuperado los niveles que alcanzó durante el auge petrolero. La drástica caída en la inversión pública no fue compensada por un aumento correspondiente en la inversión privada: como se prometía, la apertura comercial y la liberalización económica no lograron crear los incentivos suficientes a la inversión privada, nacional y extranjera, para compensar la retirada del sector público de la inversión en gran escala en obras de infraestructura.

Fue al calor del fracaso de la batería de recetas convencionales con que se quería alcanzar el ajuste externo, cuando se comenzó a deliberar en torno a la idea del cambio estructural. No se trató de una deliberación abierta y pública, mucho menos democrática, pero con insistencia se planteó que un cambio estructural hacia una economía abierta y de mercado, liberada de sus adiposidades corporativas y estatistas, era el único camino para que el país se adaptara al nuevo entorno global. De lo que se trataba, para México y otros países en desarrollo, era de reencontrar la vía del mercado y del capitalismo abierto que se había bloqueado en buena parte de Europa y Asia, pero también en América Latina y África, durante la Guerra Fría que, paradójicamente, había propiciado en buena parte del mundo la exploración de caminos intermedios, “terceras vías” del tipo más diverso. Así era el verbo globalista acuñado en buena medida por los ganadores del gran conflicto, que luego se convertiría en una estridente “leyenda negra” del desarrollo anterior, en nuestro caso del crecimiento y la industrialización dirigidos por el Estado.

Muchas reformas se hicieron para cumplir con el cometido de globalizar a México. Todas modificaron las relaciones del Estado con el mundo y el resto de la sociedad (la reforma política consumada casi al final del siglo y del ciclo reformista neoliberal así lo confirmó). Economía y política responden ahora a otros códigos y claves; sus imperfecciones e ineficiencias pueden todavía atribuirse a los ecos del Viejo Régimen, pero en lo fundamental deben entenderse como defectos de los nuevos arreglos, fallas del mercado, como ocurre siempre salvo en la imaginiería neoliberal, pero fundamentalmente desajustes de un Estado que no acaba de definir su perfil ni de dar lugar al surgimiento de un nuevo orden democrático y de una nueva economía política que permitan darle un sentido histórico a tanto cambio y reforma como los que México ha vivido. Dicho sentido debería tener, como punto duradero y sustentable de apoyo, un crecimiento alto y sostenido que pueda estar a la altura de las necesidades de empleo emanadas de su demografía.

Las reformas globalizadoras del siglo XX. Breve repaso

Veamos las principales reformas. La primera buscó redimensionar el sector público y revisar a fondo el papel del Estado en la economía, así como redefinir las relaciones comerciales y financieras con el exterior.³ En conjunto, estas reformas constituyeron una drástica reforma económica del Estado. Entonces se quiso incluso justificar el retraimiento de la inversión pública pero ahora ha quedado claro (incluso para quienes soñaban con una economía donde todo quedara a cargo del mercado y de la inversión privada), que la elasticidad y capacidad de sustitución del esfuerzo público por la iniciativa privada no han sido ni perfectas ni oportunas. En este enorme error de cálculo y de concepto sobre el papel del Estado y las capacidades privadas radica el núcleo principal de la explicación de por qué la economía no ha sido capaz de aprovechar eficientemente y a fondo las ventajas de la apertura a la globalización y de nuestra geoeconomía.

La segunda reforma apuntó a los tejidos políticos del Estado posrevolucionario y pretendió inscribirlo en un régimen de democracia representativa capaz de recoger la pluralidad social e ideológica y dar un cauce eficaz a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder. Sin embargo, con la alternancia presidencial consumada en el año 2000 con la victoria de Vicente Fox y la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la conjunción virtuosa entre ambas reformas se puso a prueba. Al final del siglo XX, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo había logrado lo que para muchos era imposible: combinar un crecimiento alto con estabilidad financiera interna y externa en el marco de un dramático cambio político, signado no solo por la sucesión presidencial sino por la alternancia en la presidencia de la República.

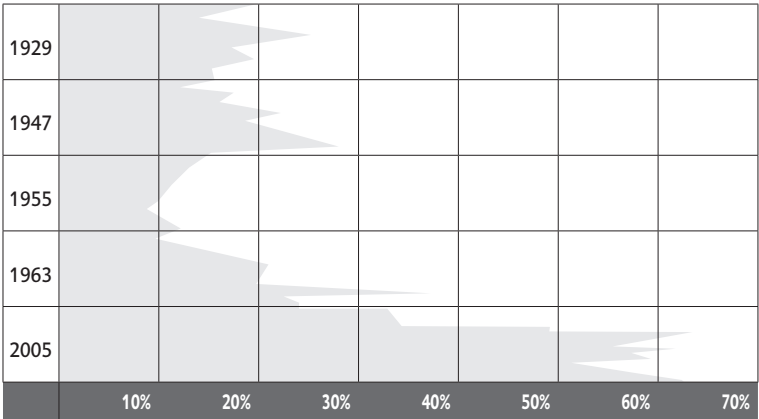
Empero, la mutación en el sistema político no estuvo a la altura de las expectativas; se mantuvo el control sobre los precios internos y la estabilidad del tipo de cambio pero no el ritmo de crecimiento. Con la ilusión de llevar el cambio a una drástica reedición de la historia, el presidente Fox decretó que el país “había perdido setenta años” y pretendió convertir sus lemas de campaña en credo central de su gobierno. El resultado fue una enorme confusión política imponiéndose un estancamiento político y conceptual en el Estado.

No se trata de regatear los logros del curso reformista: en menos de veinte años México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas, base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas

³ Un recuento exhaustivo de estas reformas puede encontrarse en Fernando Clavijo (2000).

al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi monoexportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de crudo y al calor de estas transformaciones en su estructura comercial, México atrajo montos considerables de inversión extranjera directa (IED). Además, en poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principales socios comerciales de Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador de grandes ligas. El coeficiente de apertura (la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) alcanzó los niveles más altos de la historia, incluso por encima de los registrados en los años dorados de la política librecambista revolucionaria, durante los gobiernos de Obregón, Calles y el Maximato (1920-1934).

Gráfico 2. Coeficiente de apertura (1929-2005)



Fuente: cálculos propios con base en datos del INEGI.

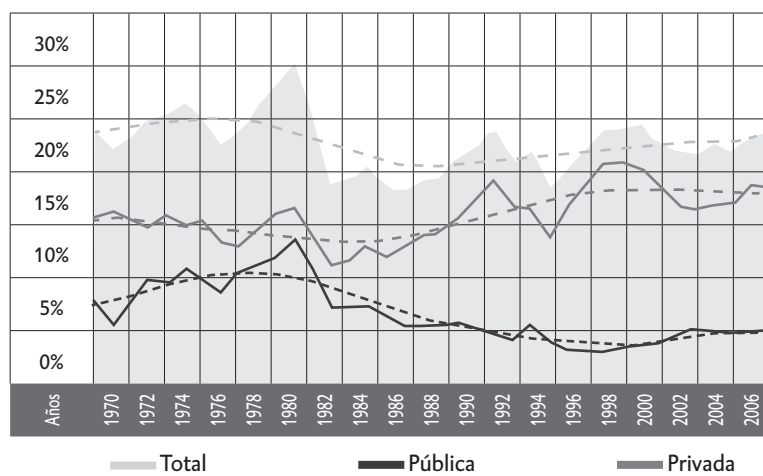
Lo que parece indudable hoy es que las pretensiones del cambio estructural más profundo intentado en México en la segunda mitad del siglo XX ponen en entredicho las promesas que suelen asignarse a los procesos de modernización y cambio; y obligan a revisar no solo nuestras nociones convencionales sobre ellos sino a poner sobre la mesa la necesidad de cambios e innovaciones en los criterios de evaluación y organización de la economía política, la geoeconomía y la geopolítica que dieron curso a la mudanza estructural de fin de siglo. Por lo pronto, digamos que esos años de cambio, modernización y globalización a la americana desembocan en una difícil circunstancia social de pobreza *dura*, informalidad laboral creciente y extrema desigualdad.

Los saldos del cambio

No todo resultó como se proclamaba: incremento y diversificación del comercio exterior ha habido, como lo expresa el desempeño de las exportaciones no petroleras, predominantemente industriales aunque en gran medida originadas en una industria de maquila con un muy reducido grado de integración nacional. Además, esta notable irrupción de las ventas externas, cuyo valor se multiplicó por más de cinco a partir de 1995, se vio acompañada de una híper concentración en el mercado norteamericano y del predominio progresivo de la maquila, que en el 2006 representó el 44,7% de las exportaciones totales y la producción de partes y componentes vinculada a la estrategia de las multinacionales y alejada de cualquier criterio de industrialización o desarrollo tecnológico nacional.

Reducción del papel del Estado hubo, pero la inversión pública no fue oportuna ni adecuadamente sustituida por la inversión privada, que se dirigió sobre todo a la compra de activos existentes y a la consolidación de mercados oligopólicos. La resultante es enormes déficit en infraestructura física y social, cuellos de botella institucionales y de base, que han impedido aprovechar eficazmente la apertura externa; además, se pretendió controlar al Estado con la autonomía del Banco de México y una ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que ahora, frente a la crisis, se presentan más como obstáculos institucionales a una política en verdad anticíclica, que como mecanismos efectivos de conducción económica.

Gráfico 3. Formación bruta de capital fijo (1970-2007)



Fuente: cálculos propios con datos del INEGI, SCNM.

El Estado no es esbelto como se presumía, sino débil en sus finanzas y acosado por reclamos redistributivos de todo calibre, en especial los provenientes de un “federalismo salvaje” que ha convertido la descentralización en un espectro de dilapidación. El papel del Estado debilitado se puede describir con la metáfora del velero de Leontief (1991, p. 258): se necesita de un viento fuerte para moverlo, que es el motivo de la ganancia –llámenlo interés propio– y se necesita también de un timón para poder ir a donde se desea y no simplemente ser empujado por el viento en la dirección que sopla. Mucha gente dice hoy: “Sigan tan solo la dirección del viento”. Está bien, se moverá terriblemente rápido, pero terminará en las rocas.

Privatización tuvimos, pero la banca, la joya de la corona del cambio institucional globalizador, se ha extranjerizado al extremo, se nutre de la deuda pública, del crédito al consumo, y de las altas comisiones y tasas de interés que son hoy fuente eficiente de nuevos desequilibrios, a los que se suma la exposición excesiva de la gran empresa privada al crédito externo.

La pobreza se redujo en los primeros años del nuevo milenio a coeficientes parecidos a los de 1992, luego del gran bache que produjo la crisis de 1994-1995 (la del “efecto tequila”), pero aqueja a casi la mitad de los mexicanos, se ha urbanizado, y amenaza con volver atrás, debido al encarecimiento de los bienes básicos, a la falta de buena y segura ocupación y al desempleo que se ha apoderado del panorama social con la recesión aguda que impuso la crisis global iniciada en 2008.

La nueva crisis, ¿oportunidad de un nuevo régimen?

La crisis global envuelve a México a partir de este contexto, cuyo reconocimiento y documentación debería ser el punto de partida para el diseño de políticas de emergencia que busquen además “reformular las reformas”, emprendidas para una globalización neoliberal que vive hoy momentos traumáticos, tal vez finales, en todo el orbe. Puede admitirse que no fue la apertura externa, por sí misma, la causa mayor del prolongado letargo productivo y la pobreza de masas que nos dibujan en la actualidad, tras casi un cuarto de siglo de cambio institucional y económico. Debajo de la apertura, en efecto, han estado un abandono sistemático del mercado interno y el ostracismo a que se sometió a las políticas de fomento y sus agencias por excelencia, las bancas de desarrollo, dejando a un ilusorio mercado global la tarea de propiciar el desarrollo de actividades cada vez más productivas que sostuvieran el acceso de la población a mejores niveles de vida bienestar.

La búsqueda del cambio estructural inspirada en una visión unidimensional y maniquea de la política económica trajo consigo un paradójico giro en el matiz de nuestra secular fragilidad externa: transitamos de una debilidad estructural determinada por una baja capacidad de exportación, una insuficiente integración industrial y la monoexportación petrolera, hacia otra constituida por la concentración en el flujo de bienes hacia Estados Unidos. El 80% de las exportaciones durante 2008 se dirigieron a Estados Unidos; durante los últimos tres años el 23% de nuestro producto interno bruto fue vendido en ese mercado, que ahora vive una de sus recesiones más profundas. Actualmente, las transacciones comerciales con el exterior (importaciones y exportaciones) equivalen al 58% del producto interno bruto.

La resultante de todas estas mudanzas es un modelo de desarrollo *inverso* al de la industrialización dirigida por el Estado, que reproduce la desigualdad original pero ha sido incapaz de asimilar virtuosamente las ganancias del comercio exterior y que con “la actual política de desarrollo no ha captado adecuadamente cuál es el origen de los problemas de ajuste y de los nuevos problemas creados por el proceso de reforma” (Ros y Moreno Brid, 2004, p. 56). En esto reside el “trialismo” del desarrollo actual, como lo ha llamado Enrique Hernández Laos, cuya síntesis son una pobreza y una desigualdad inconmovibles que afectan con intensidad a una demografía también transformada: del país semiurbano de niños que fue México entre 1940 y 1970, al país de grandes urbes, poblado por jóvenes adultos que no encuentran cobijo en un empleo remunerador, se alojan en la informalidad u optan por la emigración masiva.

Este es el peor de los escenarios para visualizar el México de la segunda mitad del siglo XXI: de país pobre pero con jóvenes en edad de trabajar y con una instrucción escolar mayor que la de sus padres, al país de adultos mayores, sin fondos adecuados para el retiro y, de seguir las cosas como van, sin una infraestructura institucional y de salud mínimamente dispuesta para ese cúmulo de nuevas necesidades que trae consigo el envejecimiento de la población.

México vive los primeros pero magños impactos de una disonancia mayor: una *demografía* que no encuentra acomodo eficiente en la *economía política* que resultó del cambio estructural para la globalización y que amenaza tornarse una demografía (anti) política sin cauce democrático eficiente. En este desencuentro radica su mayor desafío que se verá agravado por la crisis mundial. Si se añaden “los aún dudosos efectos de la mayor libertad del co-

mercio sobre el crecimiento económico, a las tendencias negativas en materia de distribución que a menudo han coincidido con los cambios en política, resulta evidente que por ahora no puede sostenerse que la mayor libertad de mercados traiga consigo un importante alivio a la pobreza” (Rama, 2004, p. 327).

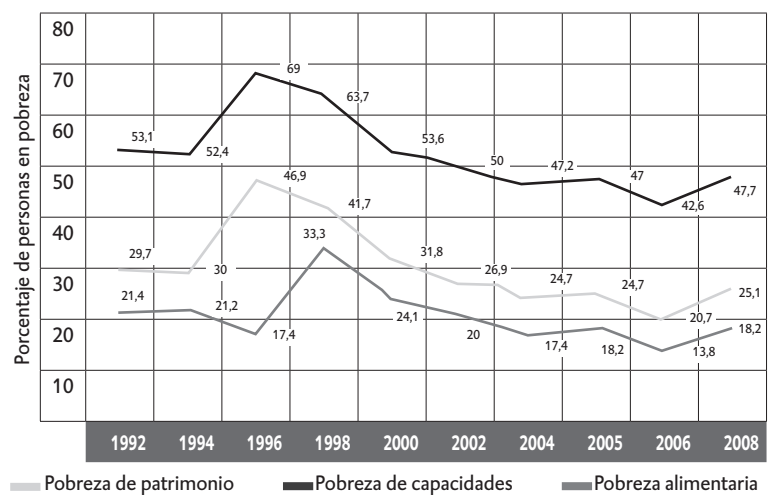
Al 2008, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y sus mediciones de pobreza por el método del ingreso, existían un total de 50.6 millones de mexicanos pobres, que representaban el 47,4% de la población, los cuales se componían del siguiente modo:

19.5 millones (18,2%) eran pobres alimentarios –también llamados extremos–, es decir, eran incapaces de adquirir una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar solo los bienes de dicha canasta.

26.8 millones (25,1%) eran pobres de capacidades, lo que se traduce en personas con insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y además efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

50.6 millones (47,4%) eran pobres patrimoniales; su ingreso disponible era insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Gráfico 4. Evolución de la pobreza por ingresos nacionales (1992-2008)
(porcentaje de personas)

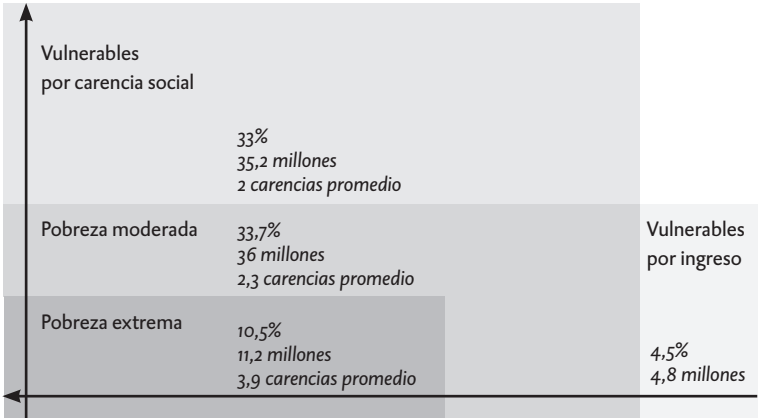


Fuente: CONEVAL.

Siguiendo la evolución que ha tenido la pobreza en nuestro país, a partir de 1996 la tendencia ha sido descendente hasta 2006, ya que en 2008 las cifras reportan que, en todos los tipos de pobreza, aumentaron los niveles, sumando 6 millones de personas pobres adicionales a la medición anterior. En términos porcentuales, este aumento nos regresa a los niveles de pobreza que ya habíamos alcanzado desde hacía cuatro años, mientras que, en términos de personas pobres, estamos en niveles similares a los de 1992.

En 2008, el CONEVAL enriquece el estudio de la pobreza al complementar el conocido método del ingreso con la óptica de los derechos sociales, lo cual es de celebrarse, y las cifras que arrojan señalan que 44,2% de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza “multidimensional”, lo que equivale a que aproximadamente 47.2 millones de personas presentaban al menos una carencia social, entre las que encontramos “el ingreso corriente *per cápita*, rezago educativo promedio, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social” (CONEVAL, 2008), y además no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Es pertinente señalar que esta población (47.2 millones) presentó en promedio 2.7 carencias sociales.

Gráfico 5



Fuente: CONEVAL.

Del total de la población pobre multidimensional, 36 millones de personas (33,7% de la población total) estaban en pobreza multidimensional moderada, es decir si bien contaban con carencias (2,3%), su nivel de ingreso era suficiente para cubrir sus necesidades

de alimentación; mientras que 11.2 millones de personas (10,5% de la población total) estaba en pobreza multidimensional extrema, es decir, que además de tener 3.9 carencias en promedio, su ingreso era insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin.

En lo que refiere a los derechos sociales, el 77,2% de la población presentaba al menos una carencia social, independientemente del nivel de ingreso, y el 30,7%, al menos tres carencias sociales. Es evidente el grado de desprotección en que vive la sociedad mexicana actual. Si consideramos cada uno de los indicadores de este espacio por separado, tenemos los siguientes resultados: el 64,7% de los mexicanos carecen de acceso a la seguridad social; mientras que el 40,7% no tienen acceso a los servicios de salud; el 21,7% de la población presentaba rezago educativo con respecto al promedio; mientras que el 21,6% tenía una alimentación deficiente; el 18,9% carecía de acceso a los servicios básicos en la vivienda y el 17,5% tenía viviendas de mala calidad.

Los anteriores son (o deberían serlo) datos que sustentan y justifican la propuesta de una gran reforma social del Estado, dirigida a superar los estragos que acompañaron la reforma económica y a darle a la reforma política miras más amplias. Esta reforma tiene que articularse con lo político más general, es decir, con la democracia, así como con lo económico en su más amplio sentido, es decir, con el desarrollo.

Esta reforma, entonces, debe entenderse como una plataforma institucional y de Estado, que se incruste orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política. Solo mediante esta incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

Suele abusarse del proverbio chino de que “las crisis son riesgo y oportunidad”. En nuestro caso, el riesgo se ha vuelto realidad amenazante, en el empobrecimiento y el desempleo de la población, en la cada día más difícil y peligrosa emigración, cuyas remesas se reducen en el tiempo, en la lentitud del aparato del Estado para, primero, detectar a tiempo las señas de la crisis y ahora para desplegar una acción eficaz y oportuna contra sus efectos más nefastos. “La fuente de estos nuevos problemas debe buscarse en parte en la menor intervención del Estado, en campos tales como la inversión pública en infraestructura. Si embargo, debido al cambio ideológico, se está prestando muy poca atención a estos problemas y a lo que podría hacer la política del gobierno al respecto, mientras que a la vez se espera demasiado de la mayor

eficiencia que traerían consigo las reformas de mercado” (Ros y Moreno Brid, 2004, p. 56). El riesgo es peligro inminente.

La oportunidad no está a la vista, pero solo la encontraremos o inventaremos si a través de la política se forjan rutas racionales para abandonar los dogmas económicos y la sabiduría política convencional que se apoderó de los reflejos del espíritu público, para acuñar nuevas maneras de combinar lo público y lo privado, formas de cooperación social creíbles por equitativas, imaginativas fórmulas de relación entre el Estado y el mercado que puedan defender las capacidades humanas, institucionales y físicas existentes y, al paso, propicien el surgimiento de nuevas actividades de mayor valor agregado, capaces de interiorizar las ventajas de la apertura y de distribuir los frutos del esfuerzo económico de manera más justa y alentadora. De aquí que “el mayor reto... en las primeras décadas del nuevo siglo es el diseñar su propio modelo de economía mixta” (Rodrik, 2004, p. 91). El criterio rector tendrá que ser el de la capacidad de Estado y economía para cumplir con los derechos humanos hoy extendidos a los derechos económicos, sociales y culturales.

Discutir las capacidades y las estrategias desplegadas en pos del cambio globalizador es pertinente no solo para entender la historia sino las circunstancias estructurales y mentales que han impedido que analicemos las oportunidades perdidas, hacer recuentos de fortalezas y debilidades y discutir la viabilidad de un nuevo proyecto nacional en una perspectiva histórica. Se trata de un ejercicio necesario para entender en toda su complejidad la economía política del desarrollo mexicano y de sus desventuras en una globalización apresurada.

Para retomar la viabilidad económica de la nación mexicana en medio de su profunda crisis, se hace indispensable una acción inmediata, todavía de corte contracíclico, con una perspectiva de mediano y largo plazos para impulsar un nuevo curso de desarrollo. Este nuevo curso debería recuperar las enseñanzas del proyecto anterior al del cambio estructural globalizador, retomar la centralidad de la protección y la mediación sociales y reivindicar las señas de identidad de la historia moderna de México: la dimensión intelectual, cultural, ética, de un Estado nacional forjado en la adversidad y a contrapelo de las grandes tendencias y fuerzas de la economía internacional, que no puede renunciar, so capa de una novedosa voluntad racionalizadora, a sus obligaciones fundamentales que en nuestro caso se originan en la cuestión social dominada por la desigualdad, la concentración del privilegio y la pobreza de las masas.

Es un hecho que en un entorno global, el estado real de los derechos humanos fundamentales dependerá, a la larga, no tanto

de declaraciones y acuerdos formales, sino de la manera en que los muy diversos grupos de gente de los distintos países logren dirigir y mejorar su vida cotidiana, dentro de un marco de instituciones inevitablemente diferentes en lo económico, en lo social y en lo político (Leontief, 1991, p. 272).

Más que pretender “salir” de la globalización, lo que hay que buscar es *nacionalizarla*, sometiéndola a criterios de evaluación congruentes con un proyecto nacional digno de tal nombre. Más que buscar el tiempo perdido, lo que se impone es la reconstrucción del futuro.

Bibliografía

- Ayala Espino, J. L. (1988), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta en México 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Bazant, J. (1995), *Historia de la deuda exterior de México: 1823-1946*, tercera edición, México, El Colegio de México.
- Bernecker, W. (2008), “El debate sobre el desarrollo económico de México en el siglo XIX”, en Romero Sotelo, M. E. (coord.), *Algunos debates sobre política económica en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 17-49.
- Bralilovsky, C. y N. Warman (1989), *La política económica del desperdicio*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas, E. (2003), *Cuándo se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX 1780-1920*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset.
- Clavijo, F. (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CONEVAL (2008), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación para la política Social.
- Cordera, R. (1981), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas de El Trimestre Económico 39.
- Cordera, R. y J. Cabrera (2008), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R. y C. Tello (1981), *México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Córdova, A. (1973), *La ideología de la revolución mexicana; la formación del nuevo régimen*, México, Editorial Era.

- (1989), *La Revolución y el Estado en México*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México.
- Haber, S. (1993), *Industria y subdesarrollo: la industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial.
- Haber, S., A. Razo y N. Maurer (2004), *The politics of property rights. Political instability, credible commitments and economic growth in Mexico, 1876-1929*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Katz, F. (1998), *La guerra secreta en México, 1: Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era.
- Leontief, W. (1991), *La estructura del desarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Macedo, P. (1905), *La evolución mercantil. Comunicaciones y obras públicas. La Hacienda pública. Tres monografías que dan idea de la evolución económica de México*, México, J. Ballescá.
- Rama, G. (2004), “Las políticas sociales en América Latina”, en Ocampo, J. A. (coord.), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá, Cepal-Alfaomega.
- Rodrik, D. (2004), “Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo”, en Ocampo, J. A. (coord.), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá, Cepal-Alfaomega.
- Ros, J. y J. C. Moreno (2004), “Mexico’s market reforms in historical perspective”, *CEPAL Review*, N° 84, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sierra, J. (1993), *Evolución política del pueblo mexicano*, con estudio introductorio de Álvaro Matute, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Colección Cien de México.
- Silva Herzog, J. (1974), *El pensamiento económico, político y social de México, 1810-1964*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, L. (1990), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 18ª edición, México, Siglo XXI Editores.
- Tello Macías, C. (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez, J. (1994), *Interpretaciones de la historia de México: la fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen.

(Evaluado el 27 de octubre de 2010.)

Autor

Licenciado en Economía (UNAM). Con estudios de posgrado en la London School of Economics, Londres, Inglaterra. Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social. Miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002.

Publicaciones recientes:

- , *Volver con la memoria: conversaciones con intelectuales, políticos y hombres de la ciencia, el arte y la cultura del siglo XX*, México, Ediciones Cal y Arena, 2009.
- , *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores, 2008.
- , *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México/ Fondo de Cultura Económica, 2008.
-

Cómo citar este artículo:

Cordera Campos, Rolando, “Las desventuras de México en la globalización”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 25-46.

Reformas económicas y productividad total de los factores: un análisis de la economía latinoamericana

Introducción

A finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, se observó un fuerte avance hacia políticas de apertura y liberalización económica, cuyas líneas fundamentales fueran plasmadas en aquel documento denominado como “El Consenso de Washington”. Dentro de este escenario, se propició un fuerte debate acerca de las nuevas estrategias de política económicas a nivel internacional. En el marco de una globalización creciente, y promovido por aquel impulso político e intelectual de orden internacional, se argumentó que el único camino posible para asegurar el crecimiento económico era el de una liberalización económica completa.

En ese escenario comienzan a prosperar los estudios abocados al análisis del tópico “apertura-crecimiento”, aunque lo cierto es que, a pesar de haber corrido mucha tinta a torno a este tema, no se ha conseguido consolidar una postura unánime respecto a los resultados directos que la liberalización tiene sobre el crecimiento económico, y en muchos casos la evidencia parece ser ciertamente contradictoria.¹

¹ Ya que escapa a los propósitos del presente trabajo, remitimos el debate a las referencias propuestas: Baldwin y Seghezza (1996); Edwards (1992, 1993, 1998); Rodríguez y Rodrik (1999); Krueger (1996, 1998); Harrison (1996); Giles y Williams (2000a y 2000b) y Romero y Gutiérrez (2007), entre otros.

A comienzos de este nuevo milenio, y frente al evidente fracaso de varias economías que habían sido los emblemas de las reformas de liberalización, y las recurrentes crisis internacionales que se produjeron, comienza a tomar fuerza una postura crítica en torno a la efectiva correlación entre apertura y crecimiento.

Lo cierto es que hasta el momento no existe un cuerpo de teorías que explique, en forma concluyente, el proceso que se encierra detrás del efecto de causalidad esperado entre apertura y crecimiento. De los modelos propuestos y los trabajos empíricos ensayados, el fenómeno más evidente que parece destacar es que el proceso de reformas estaría induciendo un proceso de estímulo a la inversión, tanto incrementando su flujo como optimizando su localización.² Este mecanismo estaría induciendo mejoras en la tecnología disponible, afectando a la productividad de la economía al elevar la dotación de capital por trabajador y mejorar la eficiencia productiva.

En esencia, las recomendaciones de política que fomentaban un paradigma de desarrollo orientado por una creciente apertura hacia los mercados mundiales, no solo buscan incrementar los flujos comerciales, sino también propiciar una modernización política y social sobre la propia estructura económica. Es decir, moldear las instituciones sociales a través de un efecto que en la literatura económica es conocido como “catching-up”, abordando así un concepto mucho más amplio de apertura, el cual estaría significando un grupo de políticas tendientes a insertar a la economía en el “nuevo mundo globalizado”. En la región latinoamericana este proceso de reformas comienza a tomar impulso notorio a fines de los ochenta, aunque en algunos casos el impulso reformador fue algo más tardío, iniciándose ya a comienzos de la década de 1990.

En Lugones, Gutti y Le Clech (2007) hemos podido analizar la situación de desenvolvimiento de la productividad total de los factores (PTF) de varios países latinoamericanos. Allí se pudo observar que, en general, el comportamiento de estas economías había resultado ser relativamente pobre y que, en la mayoría de los casos, el resultado había significado en un fuerte retroceso.

Por ello, en el presente trabajo examinaremos, mediante un análisis econométrico, cuestiones pertinentes al nivel impacto que ha tenido en cada economía el proceso de reformas económicas sobre la evolución de su productividad. Nuestro principal interés es el de analizar el papel jugado por las reformas, y aquellas variables que se podrían considerar como los principales determinantes en el proceso de mejoras de la PTF. Para ello realizaremos un estudio basado en el análisis de un dato de panel constituido por dieciséis economías latinoamericanas.³

² Nos referimos al concepto de reformas señalando aquel grupo de medidas de política económica tendientes a facilitar el funcionamiento del mercado en el desenvolvimiento de la economía y los actores que en ella participan.

³ Los países incluidos en el análisis son: Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), Costa Rica (CRI), Rep. Dominicana (DOM), Ecuador (ECU), El Salvador (SLV), Honduras (HND), Guatemala (GTM), México (MEX), Paraguay (PRY), Perú (PER), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN).

La hipótesis fundamental que se presenta es que el efecto producido por las reformas de política económica dirigidas hacia un paradigma de crecimiento con apertura no ha sido el mismo para todos los países de la región.

Marco teórico

El rol de las instituciones en el desempeño económico ha sido una cuestión que desde el pensamiento de los clásicos tuvo mucha importancia. Más recientemente, estimulado en particular por los aportes del premio Nobel de economía de 1993, Douglas North, ha surgido un renovado interés por estos temas. En el ámbito de la economía neoclásica, desde un punto de vista teórico y empírico, los trabajos de Hall y Jones (1996 y 1999) han resultado en un gran aporte. Estos autores introducen el concepto de *infraestructura social*, contemplando en este el marco institucional y las políticas gubernamentales que regulan y dan forma al entorno económico. El principal interés de su trabajo es dar una respuesta acerca de los causantes de las diferencias en el desempeño económico que se constata entre las naciones. En otras palabras, la cuestión que intentan resolver es ¿por qué países con iguales dotaciones de factores pueden tener desempeños económicos diferenciales? Para ellos, las diferencias en la tasas de acumulación de capital, en la productividad de los factores y, por ende, en el crecimiento del producto *per cápita*, se explican esencialmente por las diferencias en la infraestructura social de cada nación. Un país que posea una infraestructura social favorable proveerá un entorno económico y social que estimulará la actividad productiva y la acumulación de capital. Asimismo, alentará la adquisición de habilidades, la inventiva empresarial y la transferencia de tecnología. Hall y Jones (1996) definen “infraestructura social favorable” o, en sus palabras, “una infraestructura buena”, a una situación en la que el ambiente económico y social brinde una estructura de incentivos tal que proteja y estimule las actividades productivas y que elimine (o tienda a eliminar) las actividades no productivas, entendiendo en estas últimas aquellas actividades caracterizadas por la apropiación de una parte de la renta a través de conductas mafiosas, corruptivas, etc. En este punto, se debe entender por “infraestructura social favorable” a aquella que genere un ambiente tendente a reducir los costos de transacción, que fomente la competencia y que asegure un entorno estable para las decisiones de los agentes económicos, eliminando la posibilidad de ejercer una conducta denominada en la literatura económica como de riesgo moral.

Como bien señalan estos autores, es el Estado quien tiene el mayor poder de ejecución de una infraestructura social favorable, pero, paradójicamente, en la práctica aparece como el principal agente inductor de un ambiente desfavorable. A raíz de esta última realidad se ha argumentado que la mejor acción para mejorar la infraestructura social era promover un progresivo desmantelamiento del Estado –cuanto más lejos esté de la actividad productiva mayor la eficiencia en la producción. No obstante, los hallazgos de Hall y Jones no van en esta línea, sino por el contrario, subrayan la importancia de la acción de un Estado en donde el diseño de políticas y el control de estas sobre una gran parte de la producción ha dado lugar a altos niveles de mejoras en la productividad económica (Hall y Jones, 1996, pp. 15 y 16). En cualquier caso, no se trata solo de ejecutar reformas, o de alejar al Estado de la actividad productiva, sino que se trata de dar forma a un Estado eficiente y eficaz en el diseño y control del ambiente y desenvolvimiento de la actividad productiva. Por ello, no cabe esperar que un grupo de políticas tendientes a liberalizar la cuenta de capitales, el sector financiero, abrir la economía al comercio y otras medidas del estilo, estimulen un escenario favorable *per se*, sino que, acompañando a este grupo de medidas, se debe ejercer un exhaustivo control tanto en la acción como en la evaluación de los resultados alcanzados. De otra forma, con la ejecución de estas políticas se podría estar generando más que una mejora en la infraestructura, un simple giro de escenario en el cual se producen pocos cambios reales en las reglas de juego y bajo el cual lo que en realidad cambia son los protagonistas que se benefician de estas políticas manteniendo aún conductas de riesgo moral. Por ejemplo, como se ha evidenciado en varias ocasiones, la simple apertura de la cuenta de capitales y la liberalización financiera, en un escenario económico e institucional inapropiado, puede generar más que una mejora en las condiciones de competencia y eficiencia productiva, acciones de riesgo moral y un fuerte estímulo a las actividades tendientes a la búsqueda de rentas diferenciales. Así, lo que pareciera una buena política que promovería una asignación más eficiente de los recursos, solo provoca un cambio en las actividades y, quizás, en los agentes que se benefician de estas actividades que no solo no aportan a una mejora económica, sino que además pueden socavar las condiciones de crecimiento futuro.

Por otra parte, según las teorías neoclásicas de crecimiento endógeno, en autarquía se espera que la productividad de la economía esté sujeta, entre otros aspectos menos relevantes, al esfuerzo que la economía en cuestión realice en Investigación y Desarrollo

(I&D). Pero en una economía abierta, el papel del comercio internacional, los flujos de inversión extranjera directa (IED) y el intercambio de conocimiento hacen que el desarrollo de la productividad no dependa solo de su propio esfuerzo en I&D, sino además del esfuerzo que realicen sus socios comerciales (Coe y Helpman, 1995 y Harrison, 1996). Así, la apertura comercial y las reformas “pro-mercado” estarían afectando de una forma directa a la productividad de la economía y, a través de esta, al crecimiento del producto. Esta última visión es la que comienza a imponerse en los estudios más recientes acerca de este tópico entre apertura y crecimiento. Como lo señalan Miller y Upadhyay (2000), puede resultar en un grave error agregar variables adicionales en la función de producción para explicar el crecimiento del producto, más allá de los factores productivos clásicos, ya que estarían seguramente incidiendo en una forma directa sobre la PTF y, a través de esta, en una forma indirecta sobre el producto.

La PTF puede aumentar por el progreso tecnológico, existiendo básicamente dos formas en las que se lo introduce. Una de ellas se conoce como cambio tecnológico no incorporado y otra que se introduce a través de su incorporación en nuevos bienes de capital. En el primer caso, la mejora puede incorporarse sin la necesidad de adquirir nuevos bienes de capital, lo cual es el resultado, principalmente, de un proceso de aprendizaje por la práctica (*learning by doing*) que ya señalaba Arrow en 1962, quien también observaba que incluso la incorporación de nuevo capital reformularía el entorno productivo estimulando nuevamente un nuevo proceso de aprendizaje dinámico. En el segundo caso, la tecnología viene incorporada; esta forma de progreso tecnológico sí tendrá una relación directa con la dotación de capital y los esfuerzos de I&D que se hagan, provocando, muchas veces, obsolescencia en la maquinaria disponible.⁴ En efecto, una de las mayores virtudes que se esperan potenciar al propiciar un proceso de apertura es el crecimiento de la PTF, en un sentido tanto microeconómico como macroeconómico, buscando mejorar la dinámica de crecimiento de la economía a largo plazo.

Como señalábamos, la evidencia más significativa entre apertura, reformas y crecimiento se daba a través de su impacto sobre la inversión. En esta línea de trabajos, Levine y Renelt (1991 y 1992) encuentran una fuerte correlación entre la relación inversión-PIB y comercio-PIB, sugiriendo que la conexión entre comercio y crecimiento ocurre a través de la inversión, provocado principalmente por las mejoras en la relocalización que se produce en los flujos de inversión a raíz del proceso de apertura y reformas; aunque estos autores son críticos acerca de las estimaciones que miden el efecto

⁴ Muchas veces cuando los cambios de este tipo son muy veloces provocan un retardo en la renovación del capital, por dos razones básicamente: una es que las empresas que acaban de renovar sus bienes de capital no están dispuestas a afrontar la pérdida de capital invertido con motivo de la nueva tecnología disponible. La otra razón es la contrapartida de esta, si los cambios tecnológicos se vienen sucediendo muy velozmente, la empresa puede estar tentada a esperar a que se produzca “el nuevo avance que se espera” y así postergar la modernización de las maquinarias. Por este motivo, desde las mismas empresas productoras de bienes de capital, se suele retardar el lanzamiento de un nuevo producto.

entre apertura y crecimiento, siendo estos los primeros en llamar la atención acerca de la ambigüedad en la dirección de causalidad y en advertir algunos problemas de índole econométricos sobre los primeros análisis empíricos que se realizaban del tema. Frankel y Romer (1999) obtienen resultados similares, señalando que el comercio incrementaría la renta al estimular la acumulación de capital físico y humano, advirtiéndole también que este mecanismo es articulado tanto por el comercio exterior como por el interno. Sin embargo, la apertura al comercio exterior sí estaría optimizando la localización de la inversión. Por su parte, Baldwin y Seghezza (1996) realizan una comprobación empírica entre la relación hasta aquí comentada, a través de una función de sistemas de ecuaciones simultáneas, con las que confirman que la protección doméstica reduce la inversión interna y por lo tanto ralentiza el crecimiento del producto.

El entorno económico, político e institucional en general estaría afectando en una forma directa a la PTF en el sentido macroeconómico. Así, una reforma económica tendiente a producir mejoras en el entorno institucional estaría potenciando el crecimiento económico a través de las mejoras en la asignación de los recursos y, de esta forma, mejorando la productividad del capital utilizado. Uno de los factores claves en este proceso son los flujos de IED, las reformas económicas de estabilización, los procesos de privatizaciones de empresas públicas, que se espera hayan tenido un papel relevante en cuanto a la modernización del sistema productivo, según Griffith-Jones (2000) y Goldberg y Klein (1997).

Modelo econométrico, metodología, estimación y resultados

Modelo econométrico

Para la estimación econométrica utilizaremos dos formulaciones que integren un grupo de variables consideradas como los determinantes fundamentales de la PTF.⁵ Las ecuaciones a estimar son las siguientes:

$$\ln PTF_{it} = \alpha_i + \beta_1 * \ln(I/L)_{it} + \beta_2 * \ln PIB_{it} + \beta_3 * \ln PI_{it} + \beta_4 * \ln(X/PIB)_{it} + \beta_5 * \ln(M/PIB)_{it} + \beta_6 * \ln IR_{it} + \beta_7 * T + \mu_{it} \quad (1)$$

$$\ln PTF_{it} = \alpha_i + \beta_1 * \ln(I/L)_{it} + \beta_2 * \ln PIB_{it} + \beta_3 * \ln PI_{it} + \beta_4 * \ln(X/PIB)_{it} + \beta_5 * \ln(M/PIB)_{it} + \beta_6 * T + \sum \beta' (D_{it} * \ln IR_{it}) + \mu_{it} \quad (2)$$

⁵ Véase, por ejemplo, Miller y Upadhyay (2000 y 2002).

La variable PTF es una serie calculada según la metodología descrita en Lugones *et al.* (2007, p. 61).

La variable I/L es la formación bruta de capital fijo (World Development Indicator-World Bank) sobre la cantidad de ocupados (serie estimada mediante la metodología explicada en Lugones *et al.*, 2007) y se espera tenga un impacto positivo sobre la PTF, ya que se captaría en esta variable el efecto “bruto” de la dinámica de acumulación de capital por trabajador. Además, esta variable estaría captando el impacto de la inversión extranjera directa, fenómeno que ha resultado de suma importancia para varios países de la región, en especial en la última década bajo análisis.

Hemos incluido el producto bruto interno en moneda constante, expresada en la variable PIB (World Development Indicator-World Bank), de modo tal de captar el efecto de la dinámica del mercado sobre la mejora de la PTF. Se espera que genere un impacto positivo sobre la PTF puesto que una dinámica creciente en el nivel de producción provoca una mejor utilización de la capacidad instalada, conduciendo a un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos y así a una mejora en la PTF.

Además se ha incluido la tasa de inflación denominada en la variable PI^6 (World Development Indicator-World Bank). En los casos en los que se registró deflación, que hace imposible la aplicación de logaritmos, se reemplazó por un valor de 10^{-5} ; esta modificación se realizó para el caso de Guatemala, en el año 1971 (inflación de -0,45%) y para Argentina, en los años 1999 y 2000 (inflación -1,17% y -0,94%, respectivamente). Sobre esta variable que consideramos absorba la parte explicativa de la política monetaria, se espera que presente un signo negativo. Esta variable además estaría explicando en parte el horizonte temporal de decisión de los agentes determinadas por las expectativas a futuro en los planes de inversión. Una economía con tasas de inflación elevadas y recurrentes, reduce notablemente el horizonte temporal de decisión y esto afecta directamente al tipo de inversiones que se realiza en la economía.

En el caso del ratio de exportaciones sobre el PIB, indicada por la variable X/PIB (World Development Indicator-World Bank), se espera que el efecto sea positivo ya que estas suelen ser en bienes para los que se posee ventajas comparativas, lo que estaría optimizando la utilización de los factores y relocalizando más factores productivos en estas áreas, además de los beneficios esperados del tipo “learning by doing” y “spillovers” que se generan con un mayor contacto con los mercados internacionales.

Por su parte, la relación importaciones sobre el PIB, denotada por la variable M/PIB (World Development Indicator-World Bank), podría presentar cierta ambigüedad respecto al signo esperado,

⁶ La serie de Brasil, desde 1971 hasta 1980, fue completada con el deflactor del PIB por falta de información estadística de la fuente indicada.

puesto que, por un lado, un aumento en la relación M/PIB puede generar una mejora en la PTF si esta produce un control sobre el nivel de precios, regulando la competencia e incrementando la oferta disponible, lo que podría estar induciendo una mejora la capacidad productiva del país. Sin embargo, un ingreso elevado de importaciones, que genere un nivel de competencia desmesurado en el mercado interno podría también afectar a amplios sectores de la economía que reducirían el uso de su capacidad productiva instalada provocando una caída de la productividad, lo que estaría indicado por un impacto negativo en el parámetro estimado.

Se han incluido la variable T que resulta ser una variable de tendencia temporal, con la cual se busca absorber el efecto tendencia temporal presente en las series.

La variable *reforma*, representada por IR (Morley *et al.*, 1999; series actualizadas por CEPAL hasta el año 2000), que no solo mide el efecto de la apertura económica y las reformas “pro-mercado”, sino también del proceso de estabilización y reorganización productiva que se produce por las reformas emprendidas, se esperaría que tenga un efecto positivo en la medida que supone un reordenamiento económico hacia un escenario institucional más eficiente. Utilizaremos el índice general que toma valores entre cero y uno (cuanto más se liberaliza la economía más cercano a uno se torna el índice). No obstante, como mencionábamos con anterioridad, podríamos hallar un impacto no significativo o incluso negativo, en la medida en que las reformas hayan generado un ambiente institucional poco propicio en lo que respecta al buen funcionamiento de la economía. Esto puede ser particularmente visible en economías con alta concentración económica y baja institucionalidad política, en el cual la reformas provocan más que una mejora en la eficiencia de la economía en general, un proceso de reasignación de recursos con fuertes sesgos sectoriales.

En la segunda ecuación se ha incluido una variable dicótoma conjugada con la variable reforma, $(D_{it} * IR_{it})$, con el fin de captar el posible impacto diferencial del proceso de reformas para cada una de las economías.

En otras palabras, con la ecuación 1 se analiza el efecto global del los fundamentos del PTF para todo el grupo de países analizados. Por su parte, con la ecuación 2 se desagrega el efecto producido por la variable IR para cada economía.

Metodología, estimaciones y resultados

El estudio se realiza para el período 1971 a 2000 y 16 países, con un total de 480 observaciones agrupadas en un dato de panel ba-

lanceado. En primer lugar, al trabajar con series temporales largas resulta pertinente analizar la condición de estacionariedad de las mismas, lo cual realizaremos mediante la prueba de raíces unitarias ADF-Fisher Chi-square, con la que se verifica el orden de integración de las series. Esta prueba verifica la existencia de raíces unitarias individuales, permitiendo que el proceso de raíces unitarias varíe entre las secciones transversales, asumiendo efectos temporales comunes, así la prueba ADF-Fisher resulta ser la más apropiada para el tipo de muestra con la que estamos trabajando.⁷ En los cuadros 1 a 7 se presentan los resultados de las pruebas de raíces unitarias, como se puede observar allí, todas las variables resultan ser $I(1)$, de modo tal que se debería verificar una condición de cointegración en el modelo para poder estar seguro de evitar obtener un resultado espurio en la regresión estimada mediante mínimos cuadrados.

Cuadro 1. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria sobre la variable Ln^{PTF}

Variable Ln^{PTF}	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	22,4057	0,8962	130,053	0.0000
ADF - Choi Z-stat	1,14255	0,8734	-7,85983	0.0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

Cuadro 2. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria sobre la variable Ln^{IL}

Variable Ln^{IL}	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	20,3336	0,9452	182,421	0.0000
ADF - Choi Z-stat	1,64250	0,9498	-10,3676	0.0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

⁷ También se han verificado la presencia de raíces unitarias con otros test llegando al mismo resultado que con la prueba propuesta.

Cuadro 3. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria sobre la variable Ln^{PIB}

Variable Ln^{PIB}	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	24,6370	0,8205	76,5401	0.0000
ADF - Choi Z-stat	0,80248	0,7889	-4,29019	0.0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto y tendencia. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

Cuadro 4. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria sobre la variable Ln^{PI}

Variable Ln^{PI}	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	37,3395	0,2370	191,773	0,0000
ADF - Choi Z-stat	0,37972	0,6479	-9,77941	0,0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto y tendencia. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

Cuadro 5. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria sobre la variable LnX^{PIB}

Variable $\text{Ln}(X^{\text{PIB}})$	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	46,3305	0,0486	188,706	0,0000
ADF - Choi Z-stat	-1,59204	0,0557	-10,5983	0,0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto y tendencia. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

**Cuadro 6. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria
sobre la variable $\text{Ln}M/\text{PIB}$**

Variable $\text{Ln}(M/\text{PIB})$	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	46,3305	0,0486	217,234	0,0000
ADF - Choi Z-stat	-1,59204	0,0557	-10,7790	0,0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto y tendencia. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

**Cuadro 7. Prueba ADF-Fisher Chi-square de raíz unitaria
sobre la variable Ln^{IR}**

Variable Ln^{IR}	Prueba en niveles		Prueba en 1° diferencias	
	Estadístico	Prob.	Estadístico	Prob.
ADF - Fisher Chi-square	14,6902	0,9962	78,1625	0,0000
ADF - Choi Z-stat	1,68434	0,9539	-3,63624	0,0000

Fuente: estimación incluyendo intercepto y tendencia. Selección de rezagos: criterio Akaike modificado.

A fin de verificar la condición de cointegración para el grupo de variables en las dos estimaciones que realizaremos (ecuación 1 y 2, respectivamente) utilizaremos la prueba de cointegración desarrollada por Kao (1999), la cual es una extensión de las pruebas de cointegración del tipo Engle-Granger aplicadas a estimaciones de datos de panel. Esta prueba realiza un análisis de los residuos del modelo básico de efectos fijos en la dimensión transversal y tendencias comunes para la dimensión temporal. En los cuadros 8 y 9 se presentan las pruebas correspondientes a las ecuaciones 1 y 2, respectivamente, cuyos resultados estarían rechazando la hipótesis nula de no cointegración, de modo tal que se verifica que las series están cointegradas evitando así caer en el fenómeno de regresión espuria. En otras palabras, los parámetros estimados mediante mínimos cuadrados serán consistentes.

Cuadro 8. Prueba Kao (1999) de no cointegración para la ecuación 1

Hipótesis nula: No cointegración. Selección de rezagos: automática utilizando el criterio Akaike. Newey-West bandwidth selection utilizando Quadratic Spectral kernel	
<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
-2,207933	0,0136

Cuadro 9. Prueba Kao (1999) de no cointegración para la ecuación 2

Hipótesis nula: No cointegración. Selección de rezagos: automática utilizando el criterio Akaike. Newey-West bandwidth selection utilizando Quadratic Spectral kernel	
<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
-6,3338920	0,0000

Una vez confirmada la relación de cointegración entre las series de las dos ecuaciones a estimar daremos paso a la estimación y al análisis de los resultados. Las estimaciones se realizan mediante mínimos cuadrados, aplicados a un dato de panel con efectos fijos transversales y coeficientes temporales comunes, imponiendo además una ponderación sobre el corte transversal del tipo SUR (Seemingly Unrelated Regression), la cual elimina la posible heterocedasticidad transversal y correlación contemporánea.

Nuestra primera estimación se realiza sobre la ecuación 1, cuyos resultados se reportan en el cuadro 10. Como se puede apreciar se ha conseguido un muy buen ajuste de regresión, expresado en un R2 ajustado de 0,97. Al mismo tiempo, todos los coeficientes estimados son significativos a un nivel de confianza superior al 99%, y la prueba de normalidad Jarque-Bera estaría indicando normalidad en la distribución de los residuos. Este último estadístico estaría convalidando los hallazgos de cointegración presentados anteriormente en el sentido de asegurar consistencia.

Al analizar el impacto de las variables definidas como determinantes de la evolución de la PTF encontramos que la inversión, junto con la evolución del PIB, reportan un efecto positivo sobre la PTF, siendo además los determinantes más importantes. Lo que implica que los factores internos de inversión, consumo y producción

son los principales determinantes para la mejora de la productividad total de los factores en la región analizada. Las exportaciones también estarían produciendo un efecto positivo sobre la PTF, aunque su efecto es mucho menor que las dos anteriores, con lo que el efecto “export-led-growth”, como potencial de crecimiento, pierde importancia frente al potencial que posee el desarrollo del mercado interno y el fomento de la inversión.

Los procesos de inestabilidad económica, captados por la tasa de inflación, habrían provocado un efecto negativo sobre la evolución de la PTF de la región. No obstante, el parámetro estimado da cuenta de un efecto neto muy bajo.

Por su parte, las importaciones habrían presionado negativamente sobre la evolución de la PTF, probablemente debido a los fuertes procesos de reestructuración económica observados en varios países de la región, y a la fuerte competencia soportada sobre el sector manufacturero, lo que habría provocado una caída en el uso de la capacidad instalada en varias economías de la región. En esta línea, la variable de reformas estaría indicando que el efecto neto habría sido negativo. Es decir que, en general, para toda la región analizada y para el período de análisis estudiado, el efecto neto de las reformas de liberalización económica habría provocado una merma en la dinámica de la PTF de la economía regional. En general, durante todo este período, la tendencia (variable *T*) ha sido de una caída continua en la PTF para la economía regional, siendo este un hallazgo similar al señalado en Lugones *et al.* (2007).

**Cuadro 10. Ecuación 1. Variable dependiente *lnptf*.
Parámetros estimados mediante Mínimos Cuadrados Ponderados
(sur Cross-Section)**

Var.	C	$\ln^L$	$\ln^{PIB}$	$\ln^{\pi}$	$\ln(X/PIB)$	$\ln(M/PIB)$	$\ln^R$	T
Coef.	3,009	0,185	0,260	-0,008	0,048	-0,036	-0,031	-0,010
Prob	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Notas: R2 ajustado 0,97. Errores estándar y covarianza estimados a partir del método White diagonal. Estadístico JB 0,029, Prob. 0,986.

Una vez analizado el efecto regional, y observado que las reformas económicas habrían provocado sobre la economía de la región un

efecto negativo sobre la PTF, resulta interesante poder estudiar su efecto individual sobre cada una de las dieciséis economías analizadas. Con este fin se ha estimado la ecuación 2, la cual capta el efecto de las reformas para cada una de las economías mediante un esquema multiplicativo entre la variable reforma y una variable dicótoma indicativa de las observaciones de cada país.

Los resultados se presentan en el cuadro 11. En este caso el ajuste de regresión observa una mejoría respecto a la estimación anterior, indicada en un R^2 ajustado igual a 0,98, superior al observado en la estimación de la ecuación 1. También se constata, mediante el estadístico Jarque-Bera, distribución normal en los residuos de regresión.

Se observa además una fuerte consistencia en los resultados obtenidos para todo el grupo de variables comunes (IL , PIB , X/PIB , M/PIB y T), las cuales obtienen en todos los casos la misma tendencia de impacto (iguales signos) y coeficientes aproximadamente iguales a los estimados con la ecuación 1.

Al analizar la información presentada en el cuadro 11 nos encontramos con resultados dispares respecto a los efectos individuales de la variable reforma. En algunos casos la variable de reformas institucionales no resulta ser significativa, lo que estaría indicando un efecto neutro sobre la PTF de esas economías. En esta situación nos encontramos con Costa Rica, Guatemala, Venezuela, y Paraguay si se exigiese un nivel de confianza superior al 95%. Sin embargo, en este último caso estamos con un nivel de significatividad muy cercano al 5,29%, con lo que probablemente el efecto neto podría ser evaluado como positivo, aunque resulta evidente que el nivel de impacto, aun siendo positivo, es relativamente reducido al haberse obtenido un coeficiente de 0,051.

En un segundo grupo de resultados nos encontramos con aquellas economías para las cuales el proceso de reformas institucionales habría producido un impacto negativo sobre la evolución de la PTF de cada economía. Estos resultados corresponden a las economías de República Dominicana, Honduras, México, Perú y El Salvador. Al respecto deben notarse las diferencias en el nivel de impacto que han tenido las reformas sobre la PTF de estas economías. Por ejemplo, entre las economías más afectadas nos encontramos con Honduras, Perú y El Salvador, con un parámetro estimado de -0,520, -0,330 y -0,266 respectivamente. Luego México (-0,168) y República Dominicana (-0,135).

Finalmente nos encontramos con varias economías para las cuales el proceso de reformas económicas tendientes hacia la liberalización ha significado un aporte positivo para la mejora de la PTF. Aunque nuevamente se deben destacar las diferencias en los

niveles de impacto que estas han tenido. En este sentido se puede diferenciar un grupo de países para los cuales las reformas habrían tenido un impacto relativo importante, como en los casos de Uruguay, Argentina, Bolivia y Colombia, con valores estimados de 0,286, 0,219, 0,243 y 0,207, respectivamente. Le siguen, con un menor grado de importancia, Chile, Ecuador y Brasil cuyos valores son de 0,085, 0,073 y 0,055, respectivamente.

Cuadro 11. Ecuación 2. Variable dependiente lnptf.
Parámetros estimados mediante Mínimos Cuadrados Ponderados
(sur Cross-Section)

Variable	Coef.	Prob.	Variable	Coef.	Prob.
C	2,612	0,0000	LnIR*CHL	0,085	0,0000
LnIL	0,176	0,0000	LnIR*DOM	-0,135	0,0000
LnPIB	0,299	0,0000	LnIR*ECU	0,073	0,0002
LnPI	-0,006	0,0000	LnIR*GTM	0,010	0,6829
Ln(X/PIB)	0,030	0,0000	LnIR*HND	-0,520	0,0000
Ln(M/PIB)	-0,026	0,0000	LnIR*MEX	-0,168	0,0000
T	-0,012	0,0000	LnIR*PER	-0,330	0,0000
LnIR*ARG	0,219	0,0000	LnIR*PRY	0,051	0,0529
LnIR*BOL	0,243	0,0000	LnIR*SLV	-0,266	0,0000
LnIR*BRA	0,055	0,0000	LnIR*URY	0,286	0,0000
LnIR*COL	0,207	0,0000	LnIR*VEN	0,028	0,4326
LnIR*CRI	-0,003	0,8404			

Notas: R2 ajustado 0,98. Errores estándar y covarianza estimados a partir del método White diagonal. Estadístico JB 1,697, Prob. 0,428.

Conclusiones

Del análisis general de los resultados surgen varias cuestiones de sumo interés. En primer lugar se observa que los determinantes más importantes de la PTF son la inversión y la evolución del mercado interno, seguido por la evolución relativa de las exportaciones, aunque con un nivel de impacto relativamente bajo. Re-

ferido también al comercio internacional hemos encontrado que la relación importaciones/PIB indican un efecto negativo sobre la evolución de la PTF. Como lo habríamos señalado, el aumento de la inversión por trabajador y el desarrollo del mercado interno afectarán positivamente a la PTF a través de los mecanismos de incorporación de tecnología y nuevos procesos de aprendizaje por la práctica y debido a las mejoras en la utilización de las capacidades instaladas de producción y a los incentivos de inversión que estas generan. Asimismo en un plazo más alargado de tiempo se podría esperar que esto provoque un efecto difusión en toda la economía, con lo que el impacto sobre la productividad sería expansivo. Las exportaciones también afectarían positivamente a la PTF al optimizar la localización de los recursos hacia los sectores productivos con ventajas comparativas. En el caso de la relación importaciones/PIB, se ha hallado un impacto negativo, producido probablemente por una reducción en el uso de la capacidad instalada de cada economía. La inflación presenta un resultado débil respecto a su nivel de impacto neto, aunque resulta en una indicación clara que la estabilidad de precios es un factor determinante de las mejoras en la PTF al influir directamente en las expectativas de consumo e inversión de los agentes.

Respecto al impacto de las reformas de liberalización hemos visto que en varios casos el índice de reformas ha arrojado un coeficiente de signo negativo. Se debe recordar que este índice, dada su construcción, estaría reflejando la dinámica institucional, lo que nos estaría indicando que el marco institucional habría generado un ambiente negativo para el desempeño de la PTF para estas economías.

Por otro lado, hemos podido observar que en algunos casos, el nuevo impulso de reformas habría afectado positivamente a la productividad, o al menos habría brindado un marco de desempeño más positivo. Esto sería a raíz del ambiente de estabilidad inducido por tales procesos los cuales estarían ampliando el horizonte de decisiones para los agentes económicos, eliminando además muchas distorsiones y negocios emprendidos por señales de mercado incorrectas, a raíz de las distorsiones inducidas por las políticas económicas.

La región ha promovido algunos cambios importantes respecto al marco institucional que rige su funcionamiento. Sin embargo, es notorio que este movimiento reformista no ha provocado el mismo resultado para todas las economías. En aquellos casos en los que se ha podido observar un impacto neutro o incluso negativo se deberían revisar los mecanismos de reformas impulsados ya que parecen ser insuficientes, probablemente de baja calidad institu-

cional o sencillamente inadecuadas dado el marco institucional del país. En otras palabras, no se puede asegurar que una determinada orientación de política económica asegure el éxito buscado. Por ello, se debería revisar cuidadosamente el proceso de reformas instrumentado en cada economía, teniendo siempre presente que las reformas deben lograr mejoras reales en el ámbito institucional en el que la economía se desenvuelve. Este ámbito institucional debe ser comprendido como un todo, por cuanto debe ser inclusivo a todos los actores de la sociedad a la cual se aspira a cambiar. En tal caso, las “mejoras” deben considerar el conjunto de interrelaciones que conforman la sociedad, y transmitirse de manera cohesiva y no coercitiva. En un esquema político de tipo democrático esto sería verdadera calidad institucional. Así, las reformas económicas deberían ser sencillamente solo una parte de un grupo de reformas de política más generales y profundas, comprendidas en ámbitos de reformas más complejas, que aporten transparencia, cohesión y mejoras tanto en los derechos contractuales como en los denominados derechos sociales.

Bibliografía

- Arrow, Kenneth J. (1962), “The economic implication of learning by doing”, *Review of Economic Studies*, vol. 29, pp. 155-173.
- Baldwin, R. E. y E. Seghezza (1996), “Testing for trade-induced investment-led growth”, *NBER, Working Paper* N° 5.416.
- Coe, D. T. y E. Helpman (1995), “International R & D spillovers”, *European Economic Review*, vol. 39, pp. 859-887.
- Douglass, C. N. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Edwards, S. (1992), “Trade orientation, distortions, and growth in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 39 (1), pp. 31-57.
- (1993), “Openness, trade liberalization, and growth in developing countries”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI (3), pp. 1358-1393.
- (1998), “Openness, productivity and growth: What do we really know?”, *The Economic Journal*, vol. 108, pp. 383-398.
- Frankel, J. A. y D. Romer (1999), “Does Trade Cause Growth?”, *The American Economic Review*, vol. 89 (3), pp. 379-398.
- Giles, J. A. y C. L. Williams (2000a), “Export-led growth: a survey of the empirical literature and some non-causality results, Part 1”, *J. Int. Trade & Economic Development*, vol. 9 (3), pp. 261-337.
- (2000b), “Export-led growth: a survey of the empirical literature and some non-causality results, Part 1”, *J. Int. Trade & Economic Development*, vol. 9 (4), pp. 445-470.

- Goldberg, L. S. y M. W. Klein (1997), "Foreing direct investment, trade and real exchange rate linkages in Southeast Asia and Latin American", *NBER*, Working Paper N° 6.344.
- Griffith-Jones, S. (2000), "International capital flows to Latin America", *Serie Reformas Económicas*, N° 55, CEPAL, LC/L, 351, Santiago.
- Hall, R. E. y C. I. Jones (1996), "The productivity of nations", *NBER*, Working Paper N° 5.812.
- (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (1), pp. 83-116.
- Harrison, A. (1996), "Openness and growth: A time series, cross-country analysis for developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 48, pp. 419-447.
- Kao, C. (1999), "Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data", *Journal of Econometrics*, vol. 90, pp. 1-44.
- Krueger, A. O. (1996), "Trade policy and economic development: How we learn", *NBER*, Working Paper N° 5.896.
- (1998), "Why trade liberalization is good for growth", *The Economic Journal*, vol. 108, septiembre, pp. 1513-1522.
- Levine, R. y D. Renelt (1991), "Cross country studies of growth and policy: Some methodological, conceptual, and statistical problems", *World Bank Working Papers Series*, N° 608.
- (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, vol. 82, pp. 942-963.
- Lugones, G., P. Gutti y N. Le Clech (2007), "Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina", *Series de Estudios y Perspectivas*, N° 89, CEPAL de México.
- Miller Stephen, M. y M. P. Upadhyay (2000), "The effects of openness, trade orientation, and human capital on total factor productivity", *Journal of Development Economics*, vol. 63, pp. 399-423.
- (2002), "Total factor productivity and the convergence hypothesis", *Journal of Macroeconomics*, vol. 24, pp. 267-286.
- Morley, S. A., R. Machado y S. Pettinato (1999), "Indexes of structural reform in Latin America", *Serie de Reformas Económicas*, N° 12, Santiago de Chile, CEPAL LC/L 1166.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999), "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBRE*, Working Paper N° 7.081.
- Romero, I. y L. Gutiérrez (2007), "Una revisión crítica de los métodos de series de tiempo y datos de panel aplicados al caso de la hipótesis de *export-led growth*", documento de CEPAL, LC/MEX/L.813.

(Evaluado el 22 de octubre de 2010.)

Autor

Néstor A. Le Clech. Docente-investigador del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), profesor de Econometría y Matemática financiera en dicho departamento. Durante 2004 y 2007, ha estado a cargo de la dirección de la licenciatura en Comercio Internacional de la UNQ. Ha realizado estudios de doctorado en Economía en la Universidad de Zaragoza y concluido un posgrado sobre Integración Económica en la Universidad de Barcelona. Sus temas principales de investigación son el comercio internacional, el desarrollo económico y el cambio tecnológico.

Publicaciones recientes:

- , G. Lugones y P. Gutti, “Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina”, *Series de Estudios y Perspectivas*, N° 89, CEPAL de México, marzo de 2008.
 - , “Paridad del poder adquisitivo en el tipo de cambio argentino (peso/dólar)”, *Revista Económica*, vol. LIII (1-2).
 - , “Reformas estructurales y desempeño económico en Argentina: 1976-2000”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, N° 151, 151-175, México, octubre-diciembre de 2007.
-

Cómo citar este artículo:

Le Clech, Néstor A., “Reformas económicas y productividad total de los factores: un análisis de la economía latinoamericana”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 47-65.

Paula Español / Germán Herrera

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

ALGUNAS NOTAS PARA ALENTAR LA DISCUSIÓN

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las ideas sobre el desarrollo en perspectiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estructura socioproductiva y proyecto nacional

Dinámica económica y cambios de modelo durante el siglo xx

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

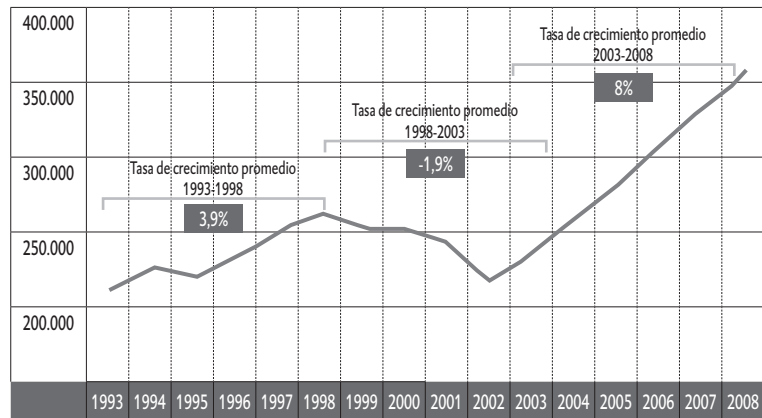
De esta manera, la economía argentina se vuelve más dependiente que nunca antes de los humores del mercado mundial, tanto por la vía real del intercambio de bienes y el devenir de los precios internacionales (esto acentuado por el proceso de reprimarización del patrón exportador argentino), como por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

Ruptura y desafíos a partir de 2003⁸

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

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

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



Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales.

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

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

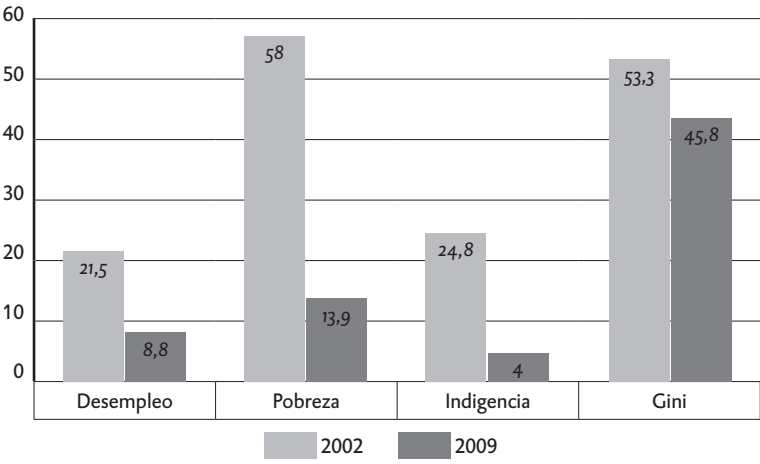
Este retorno al crecimiento del empleo industrial se da en el marco de una elevada creación de puestos de trabajo en toda la economía (con más 4 millones de puestos nuevos entre 2003 y 2008). Esperablemente, esta notoria capacidad de creación de

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

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

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

Gráfico 2. Evolución de los principales indicadores sociales 2002-2009



Fuente: Agis, Cañete y Panigo (2010).

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

Pero no alcanza...

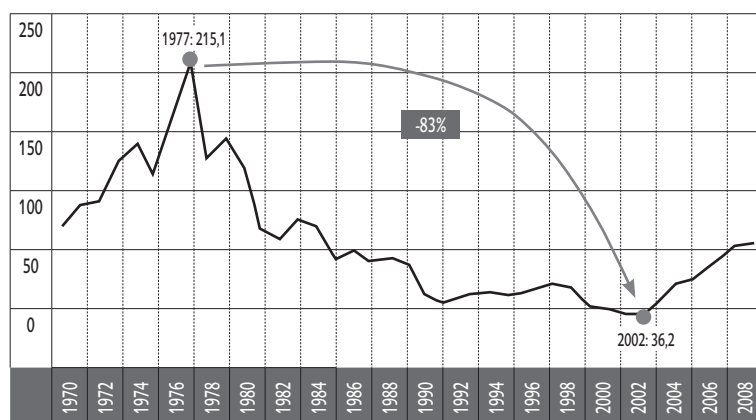
¹¹ Además de la incorporación de trabajadores al mercado laboral, se pueden señalar otras medidas implementadas en los últimos años que poseen un impacto directo sobre los ingresos reales y por lo tanto sobre los indicadores mencionados: la moratoria previsional que permitió la incorporación de más de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

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia sobre los datos del INDEC.

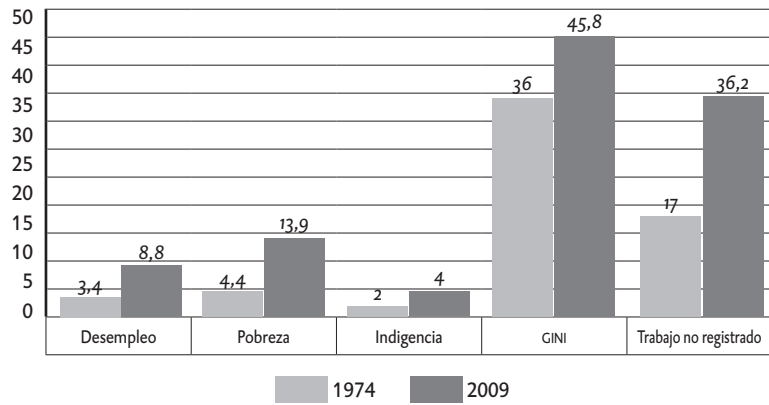
productivo dejándolo con un buen número de “casilleros ausentes”.¹² Asimismo, la apertura económica ha consolidado una función de producción de las empresas marcadamente importadora (tanto de bienes de capital, como de insumos), combinado esto con “comportamientos defensivos” de los empresarios industriales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

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

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

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

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



Fuente: Agis, Cañete y Panigo (2010).

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

Repensando la conformación de un proyecto de desarrollo

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

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

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

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

La necesidad de estimular un pensamiento propio

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

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

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

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

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

Estado y burguesía nacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

(Evaluado el 10 de noviembre de 2010.)

Autores

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

Publicaciones recientes:

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

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

Publicaciones recientes:

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

Cómo citar este artículo:

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

Cecilia Fernández Bugna /
Fernando Peirano

Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados

Introducción

Mientras que la ortodoxia define que el objetivo de la política económica es asegurar las condiciones para el correcto funcionamiento del sistema de precios, la perspectiva heterodoxa señala que la meta es impulsar y orientar la transformación del proceso de producción de valor. Por ello, el cambio estructural cumple el rol de parámetro a partir del cual evaluar el impacto de las políticas implementadas. Esta premisa puede confirmarse cuando se revisa el conjunto de trabajos que han sido publicados en los últimos años sobre la evolución del sector industrial en la posconvertibilidad (Azpiazu *et al.*, 2009; CEP, 2008; Porta y Fernández Bugna, 2008; Schvarzer y D'onghia, 2008a y Schvarzer *et al.*, 2008b; Lugones *et al.*, 2007).

Las evidencias reunidas por los diversos autores detallan una serie de elementos propios de un proceso de recuperación y renovado dinamismo. Se coincide en destacar la expansión del empleo vinculado con las actividades productivas, la recuperación del valor agregado industrial, la marcada reducción de la capacidad ociosa, las elevadas tasas de inversión y el crecimiento de las exportaciones de origen industrial. De la lectura de estos trabajos también se advierte, no obstante, que persiste un elevado grado de desarticulación intrasectorial y concentración empresarial y geográfica. La diversificación y densidad del entramado productivo todavía está por debajo de lo que el sistema productivo supo lucir décadas

atrás. La acentuada transnacionalización es otro rasgo heredado de la década de 1990 que se mantiene vigente, lo cual conlleva un justificado escepticismo respecto a que estos actores asuman en algún momento una actitud más activa en materia de promoción del desarrollo. El compromiso con la inversión en Investigación y Desarrollo continúa siendo muy bajo al igual que los esfuerzos en términos de capacitación y renovación de productos y procesos, lo que actúa como un factor limitante tanto para mejorar la eficiencia productiva como para disputar con mejores chances las rentas industriales y tecnológicas.

Sin embargo, si bien existe un alto grado de consenso sobre un conjunto de hechos estilizados, la lectura de los mismos no es coincidente. Se ha abierto entonces un seudodebate en torno a la existencia o no de cambio estructural. “Seudo” porque los intentos de evaluación no comparten una misma noción de cambio estructural y esto no es casual ya que “cambio estructural” es una de las referencias más ambigua y al mismo tiempo más aludida del discurso heterodoxo.

El presente trabajo procura estilizar algunas de las ideas asociadas al cambio estructural. Para ello se realiza una reseña de distintas contribuciones realizadas por autores asociados con los enfoques heterodoxos. En este sentido, el objetivo es iniciar la discusión respecto de qué se entiende por cambio estructural y plantear ejes para futuras investigaciones. De esta manera, en la primera sección, se presentan cinco enfoques de cambio estructural; en la segunda, se explora la potencia analítica de las categorías principales que se desprenden de estos enfoques a partir de algunos ejemplos de la evolución de la economía argentina posconvertibilidad, y, en la tercera, se plantean cuatro preguntas de investigación para continuar indagando a fin de estimular la reflexión.

Cinco enfoques estilizados

Enfoque 1: el cambio estructural como transformación social

Una de las formas más amplias de interpretar el cambio estructural conduce a asociarlo con una transformación social, entendiendo a lo social como una categoría que conjuga las dimensiones política, económica y cultural de una sociedad. Así, el cambio estructural involucra un proceso de transformación cuyos resultados pueden apreciarse en el largo plazo. Sin embargo, no se trataría de un cambio secular sino que presentaría momentos disruptivos. Se trata de un proceso donde se acumulan tensiones y presiones por extendidos

períodos de tiempo que devienen de forma más o menos abrupta en nuevas convenciones e instituciones que moldean la forma de relacionamiento entre los actores sociales. El surgimiento de estas nuevas convenciones es el momento disruptivo del proceso evolutivo.

Polanyi (1944) es uno de los representantes más destacados de esta perspectiva. Su análisis aplica esta noción de cambio estructural a la conformación del trabajo como mercancía. Justamente, considera que el capitalismo tiene fecha y lugar de nacimiento: Inglaterra en 1834, con la sanción de la Ley de Pobres. Hasta ese momento, y desde la implementación de la Speenhamland, se intentó vincular al hombre con el proceso productivo desde la coerción. La población fue expulsada de los campos como consecuencia de los cercamientos y se concentró en los cascos urbanos; la ley de Speenhamland fue la respuesta política ante este cambio: los recién llegados quedaron adscriptos a una parroquia, las cuales debía brindarles el sustento material para alimentarse. A cambio, esta población tenía la obligación de trabajar en talleres para generar una producción destinada a generar un ingreso con el cual la parroquia debía solventar los gastos necesarios para asegurar la subsistencia de los “residentes”. La ausencia de incentivos abonó el terreno para la adopción de esquemas de coerción directa como el panóptico propuesto por Jeremy Bentham, pero las limitaciones de este esquema poco a poco se hicieron evidentes y generaron tensiones crecientes. Fue así como la constitución de la relación salarial aparece como respuesta y marca un antes y después en la vida social y tan solo es posible desde ese momento hablar de un mercado de trabajo: no había hasta entonces un esquema de incentivos bajo el cual el sistema de precios actúe como guía de la conducta de los agentes y haga del mercado la institución reguladora de la actividad económica.

Desde esta perspectiva, el cambio estructural tiene una dimensión social que desautoriza los análisis limitados a los casos nacionales. En este marco, la inserción de China a la economía mundial sería un eslabón más en la cadena de sucesos originada en Inglaterra un siglo y medio antes. Finalmente, la mayoría de la población mundial desarrolla sus actividades productivas reguladas por el mercado. No obstante, estos procesos no están libres de contradicciones ni contramarchas: así como hasta la Segunda Guerra Mundial Europa estuvo a la vanguardia de la expansión del trabajo asalariado, luego fue el ámbito donde más se avanzó en limitar al mercado a partir de una serie de instituciones y convenciones que crearon un esquema de regulación mixto, que combinaba aspectos descentralizados y centralizados así como amplios mecanismos de redistribución.

Esta perspectiva de cambio estructural tiene plena vigencia. En la actualidad, asistimos a distintos intentos por generar nuevos esquemas de incentivos y regulación de factores claves para los procesos productivos, ya no tanto en relación al trabajo sino con relación a los recursos naturales y los derechos de propiedad sobre el conocimiento. Estos intentos también están acompañados por conflictos y deben superar un amplio conjunto de dificultades hasta que algún tipo de convención social resulte, al menos temporalmente, establecida.

Para la conformación del capitalismo industrial fue necesario imponer la existencia de la propiedad privada sobre los medios de producción —en especial, alterar la convención en relación con el uso de la tierra— y crear otras instituciones vinculadas al capital y el trabajo asalariado; sin embargo, el resto de los recursos naturales se mantuvieron en un estatus aún indefinido. En muchos países, los recursos minerales quedaron bajo la tutela de los estados nacionales, quienes otorgaron licencias para su explotación sin transferir su propiedad, mientras que otros recursos como el agua, los recursos eólicos, la fauna y la flora conservaron su situación de bienes libres o comunitarios. En los últimos años, se han producido una serie de cambios y transformaciones en este aspecto. Experiencias como la generación del mercado del carbono muestran el espacio que aún estaba abierto para extender la propiedad privada y hacer del mercado y el sistema de precios la institución reguladora del uso de los mismos. Asimismo, las discusiones actuales en torno al uso del agua o el patrimonio genético del Amazonas son evidencias de debates sociales que marcan nuevos emergentes de un cambio estructural en marcha a favor de seguir avanzando en la forma capitalista como paradigma de la organización social.

En el campo del conocimiento, surgen también procesos similares, ya sea para establecer derechos de propiedad sobre los resultados de la actividad científica o sobre procesos de explicitación de saberes originados por la experiencia humana o de la acción de la naturaleza. Retomando la propuesta de Polanyi, en este caso, la fecha y el lugar corresponden a Estados Unidos en 1980: la reforma al sistema de patentes impulsada por los senadores Birch Bayh y Bob Dole en ese año implicó un cambio paradigmático en la gestión social del conocimiento. Por un lado, se admitió la posibilidad de reclamar derechos sobre genomas, alejando la idea de patente como recompensa a un esfuerzo creativo; el código genético, en cambio, es resultado del proceso evolutivo de la naturaleza. Por otro lado, se incluyó la posibilidad de patentar algoritmos, recurso que hasta hace tiempo atrás era considerado como perteneciente al acervo de conocimiento común tal como lo ha sido la forma

de establecer la relación existente entre los lados de un triángulo rectángulo formalizada en el teorema de Pitágoras. En definitiva, como señala Coriat (2002), se ha pasado de un esquema donde la patente representaba un derecho de explotación, una recompensa, a un esquema donde la patente representa un derecho de exploración; es decir, se conceden derechos de propiedad para adentrarse en un territorio hasta el momento considerado como público y sacar provecho de lo que pueda contener.

Enfoque 2: el cambio estructural y la relocalización de fuerza de trabajo

Otra noción de cambio estructural remite a las diferencias de productividad del trabajo que existen entre sectores productivos. Esta perspectiva destaca que la relocalización de la fuerza de trabajo desde sectores de menor productividad relativa baja hacia otros de mayor productividad impacta a nivel agregado incrementado la productividad total de los factores y por tanto la tasa de crecimiento. A su vez, siendo típicamente la industria manufacturera el sector de mayor productividad marginal, se producen también efectos indirectos y de retroalimentación como consecuencia de los procesos de aprendizaje que se despliegan en el sector industrial y del impacto que tiene sobre la productividad total de los factores un mayor *stock* de capital.

Los antecedentes más relevantes de este tipo de planteo corresponden a los trabajos de Lewis (1954), Kuznets (1961), Kaldor (1966) y Kindleberger (1967). En efecto, Kaldor observó que el mayor dinamismo de la economía inglesa durante el siglo XIX con relación al resto de Europa se podía explicar porque el proceso de relocalización de la fuerza de trabajo se había desarrollado allí con mayor antelación y ritmo que en el resto del continente. Siguiendo este argumento, las diferencias en el patrón de traspaso de trabajadores desde la agricultura a otros sectores explicarían las divergencias en el ritmo de crecimiento de los países europeos.

En este sentido, estudios como el realizado por Temple (2001) señalan que la mayoría de las economías de Europa occidental tuvieron un destacado crecimiento entre 1940 y 1970, período donde la agricultura pierde peso relativo en términos de empleo a favor del sector industrial y, en menor medida, el sector de servicios privados. En los años cincuenta, la relocalización fue particularmente importante para Italia y Alemania y algo menor en Francia. Después de 1960, la magnitud de este efecto sobre la tasa anual de crecimiento siguió siendo importante para Italia y también lo fue para España, donde la relocalización de fuerza de trabajo con-

tribuyó a incrementar la tasa anual de crecimiento con un valor que se ubicó entre el medio punto y el punto porcentual, al menos hasta 1973. Luego, los efectos de la relocalización prácticamente desaparecieron. Los resultados resultan útiles también para apreciar la importancia de considerar al cambio estructural como una variable explicativa de las trayectorias de divergencia y convergencia en la tasa de crecimiento entre los países desarrollados.

En la misma línea, en los estudios sobre las economías duales como el de Lewis (1954), el desarrollo es presentado como un proceso en el cual se transforma la estructura productiva reasignándose recursos provenientes de sectores de baja productividad marginal hacia sectores de mayor productividad marginal. El origen de estas diferencias de productividad puede estar explicado por la naturaleza diferente de las actividades en cuestión o por las oportunidades de explotar economías de escala o de aprendizaje. El cambio estructural refiere entonces a cambios de composición sectorial del empleo desde la perspectiva de la productividad (que en la elaboración original de este autor es sinónimo de industrialización). El cambio estructural supone entonces una homogeneización de los niveles de productividad de la estructura productiva y la reasignación de trabajadores desde actividades con un “producto marginal menor” hacia otras más productivas como forma de mejorar la productividad agregada de la economía y por tanto el nivel de ingreso por trabajador y por habitante.

Lewis (1954) plantea que en los países en desarrollo hay sectores de la economía en los que la productividad marginal del trabajo es despreciable, nula o negativa y, en efecto, existe desempleo encubierto. El desarrollo económico requiere entonces elevar la productividad y aumentar los ingresos por llevar trabajadores hacia los sectores “modernos” –industriales. En este sentido, los problemas de estos países son los problemas de los clásicos, donde la oferta de trabajo era casi ilimitada al nivel de salario de subsistencia y el crecimiento estaba determinado por la acumulación de capital en el sector industrial.

Pinto (1970), por su parte, plantea que la distinción que se hace en los modelos dualistas entre sectores tradicionales y modernos no permite una descripción adecuada de los países latinoamericanos, en tanto desde el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones modificó sensiblemente y en diversos grados el cuadro simple y pronunciado de heterogeneidad estructural del dualismo de las economías primario-exportadoras. El autor destaca que la estructura productiva de estos países crea constantemente nuevas actividades de baja productividad para absorber mano de obra excedente que difícilmente puedan caracterizarse como

“tradicionales” pero que tienen un alto componente de subempleo e informalidad y actúan como sector residual que aporta la fuerza de trabajo cuando hay un repunte en el crecimiento económico y absorben el excedente de mano de obra cuando no se da una generación de empleo dinámica en los sectores de alta productividad.

Finalmente, Pinto (1970) destaca que los sectores de alta y baja productividad son heterogéneos en su estructura. Esta heterogeneidad es causa de la débil integración interna de los sistemas. La capacidad de irradiación o arrastre del sector moderno resultó menor a la esperada; en lugar de un avance hacia la homogeneización, determinó un ahondamiento de la heterogeneidad de la estructura productiva. Estos sectores han adquirido un grado considerable de autonomía interna y salvo esfuerzos rectificadores de la política pública, su tendencia espontánea apunta en la dirección de una menor irradiación hacia la periferia interna y una mayor concentración de sus logros de productividad.

Enfoque 3: el cambio estructural como renovación de la infraestructura tecnológica

En una visión que asimila el crecimiento económico al proceso de cambio estructural, este es entendido como un proceso de cambios en la estructura productiva y en las formas de comercialización a partir de la irrupción y desarrollo de innovaciones que impulsan el crecimiento económico. Schumpeter (1912, 1942), principal exponente de esta visión, entiende que el cambio estructural aparece como un fenómeno espontáneo, irregular, disruptivo asociado al surgimiento de innovaciones o “nuevas combinaciones” constituidas por nuevos bienes de consumo, nuevos métodos de producción y transporte, nuevos mercados o nuevas formas de organización industrial.

Estas nuevas combinaciones, cuya aparición no es uniforme en el tiempo, modifican de manera disruptiva los usos y costumbres de las operaciones comerciales y productivas, dando lugar a los ciclos económicos. El auge tiene origen en el desarrollo de un conjunto de innovaciones que afecta la estructura de la corriente circular, la cual se modifica adaptándose a los cambios en los gustos y en las relaciones entre factores. La recesión es el mecanismo de selección de las actividades más rentables, donde los factores asociados a actividades menos productivas quedan liberados para las más productivas. Las innovaciones permiten incrementar la productividad de los factores y el sistema se adapta a las nuevas combinaciones, siguiendo un uso racional de los recursos. El cambio estructural conlleva, por tanto, un proceso de diversificación productiva pero

también de sustitución de actividades y sectores, lo que el autor denomina *destrucción creadora*.

El ciclo económico es entonces un elemento propio y necesario de la economía capitalista y constituye un sistema de selección esencial. Lo que no sería esencial, sino resultado de formas específicas que cada sociedad establezca, es la forma en que se reparten los costos y beneficios asociados a los procesos de reconversión u obsolescencia y los períodos de ociosidad involuntaria de los factores. La extensión de los auges y las crisis no es explicable, aunque los nuevos acontecimientos toman años para operar en forma correcta y más tiempo aún para ejercer todos sus efectos sobre la localización de la industria y la agricultura, el desarrollo de plantas accesorias, lo que determina que los procesos de cambio estructural sean de mediano plazo.

En la visión de Schumpeter, el empresario es el actor social responsable de las innovaciones, al poner en práctica una nueva combinación, la cual luego será seguida por otros empresarios, “imitadores”, quienes primero reducirán la tasa general de ganancia y luego la anularán. De esta manera, los incentivos para los procesos de cambio estructural son descentralizados y surgen de las cuasi rentas, explotadas en un primer momento por el innovador pero luego compartida por el conjunto de los agentes, diluyéndose el beneficio diferencial. Schumpeter destaca, en particular, que para llevar adelante las innovaciones, el empresario necesita crédito, el cual aparece como condición necesaria para el desarrollo económico (de otra forma, se limitaría la posibilidad de ser “empresario” a los que tienen capital). En este sentido, el autor señala que el cambio en la estructura se da por sustitución de empresas: las innovaciones pueden darse en empresas y sectores establecidos, pero a menudo están ligadas a la creación de nuevas firmas y al desarrollo de nuevos sectores productivos. Ahora bien, no siempre las firmas establecidas quiebran ni todas las que nacen para explotar una innovación sobreviven; el acceso al crédito es clave y en este aspecto pueden estar en mejor posición las primeras a las segundas.

Seis décadas después, Ocampo (2005) incorpora una nueva dimensión a la dinámica del cambio estructural y plantea que el mismo puede ser entendido a partir de dos ejes: el desarrollo de innovaciones y aprendizajes y de complementariedades. En este esquema, mientras las innovaciones son el motor para el crecimiento, las complementariedades (encadenamientos y externalidades) entre empresas y sectores productivos, junto con los efectos macroeconómicos y distributivos, actúan como elementos difusores del crecimiento y posibilitan avances súbitos o lo bloquean (Ocampo, 2005). En función de la importancia de las complementariedades

des, no todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía y propagar el “progreso técnico”.

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a una tipología de procesos de cambio estructural –profundos, superficiales, absorbedores de mano de obra o de corto aliento–, y es la expansión de los sectores con mayor aprendizaje/innovaciones y desarrollo de complementariedades la determina una mejor asignación de los factores. Allí donde se generan complementariedades fuertes, la competitividad es de origen sistémico lo que otorga mayor estabilidad a los patrones de estabilización y ante los *shocks* que los afecten, las capacidades tecnológicas y de otro tipo que se han creado pueden dar lugar a innovaciones endógenas que permitan que la economía se adapte.

En el caso de los países en desarrollo, las innovaciones se vinculan fundamentalmente con la difusión de nuevos productos, tecnologías y estrategias organizacionales o comerciales producidas en los centros industriales que se constituyen en el blanco móvil que determina las oportunidades. En el caso de los países en desarrollo, el estímulo a la innovación no son las utilidades extraordinarias sino las actividades con márgenes reducidos pero de gran mercado potencial, donde las tecnologías son maduras y las ganancias agregadas son la recompensa por la incertidumbre en su adopción y no por su desarrollo. Se crece por desplazar a otro en un mercado existente basándose en la estrategia comercial, de absorción tecnológica, complementariedades y oferta de factores elástica (competitividad sistémica).

En este sentido, en un proceso de cambio estructural virtuoso no solo interviene el desarrollo de economías de escala dinámicas generadas por los procesos de aprendizaje y el desarrollo de complementariedades, sino que las economías estáticas también desempeñan un papel fundamental: el crecimiento es en gran medida resultado de la mayor eficiencia en el uso de recursos disponibles. Ocampo retoma aquí la noción de la oferta elástica de factores formulada por Lewis (1954) y la importancia de la reasignación de recursos, frecuentemente subutilizados, hacia las actividades innovadoras para impulsar el crecimiento económico.

De acuerdo con Ocampo (2005), los procesos de cambio estructural no son continuos sino que uno de los hechos estilizados del crecimiento económico es que el mismo se da por impulsos: en cada momento del tiempo hay un sector o conjunto de empresas que dinamizan a la economía. El crecimiento del PBI *per cápita* está ligado a cambios en la composición sectorial del producto y de los patrones de especialización internacional y, en este sentido, el crecimiento económico es un proceso esencialmente mesoeconó-

mico. Los cambios a nivel microeconómico son elementos básicos pero el papel central lo juegan aquellos que afectan al conjunto del sistema.

Finalmente, en tanto los procesos de cambio técnico se caracterizan por la comercialización imperfecta, la estrecha vinculación con la actividad productiva y la producción y difusión de bienes con atributos de bienes privados y bienes públicos, en los procesos de cambio estructural resultan necesarios, más allá de los incentivos, una coordinación centralizada del mismo. Es por ello que el crecimiento económico en los países en desarrollo está intrínsecamente ligado a la dinámica de las estructuras productivas así como a las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas. Asimismo, la estabilidad macro permite desplegar procesos de aprendizaje que tiene un carácter acumulativo, y que podría dar paso a estrategias ofensivas de empresas en lugar de reestructuraciones defensivas ante los *shocks*, pero no determinan directamente las variaciones en los ritmos de crecimiento.

Enfoque 4: el cambio estructural como upgrading en las cadenas de valor

El avance hacia la integración comercial y financiera entre las economías nacionales ha otorgado un renovado protagonismo al comercio internacional. Sin embargo, a diferencia de la mundialización del siglo XIX, en esta oportunidad las relaciones de intercambio se han articulado menos bajo relaciones puntuales reguladas por el sistema de precios y más bajo estructuras jerárquicas. Esto ha implicado una drástica reducción del conjunto de operaciones que se realizan bajo el esquema de competencia perfecta. El mayor protagonismo de relaciones donde los agentes fijan los precios y administran los márgenes de beneficios no solo se limita a sectores donde la producción se concentra en pocos productores sino también ha ganado terreno allí donde existen un amplio número de agentes a partir de los acuerdos verticales y la conformación de cadenas de producción.

La existencia de tendencias hacia la concentración de la producción o el comercio no es un rasgo novedoso; ya desde fines de la Segunda Guerra Mundial las corporaciones ganan peso en los procesos de coordinación y asignación de recursos, imponiendo un retroceso a la relevancia del sistema de precios. Ahora bien, el poder monopólico encontró como límite la regulación estatal, en tanto los procesos económicos se circunscriben al ámbito nacional. Sin embargo, la unificación en los gustos de los consumidores, la instalación de productos globales y la creciente transnacionali-

zación de los procesos productivos mediante la conformación de las cadenas globales de producción establecieron un nuevo escenario en las relaciones económicas donde el poder monopólico puede ejercerse sin contrapesos. En este contexto, los dividendos derivados de la actividad económica han quedado cada vez más vinculados a la posibilidad de apropiarse de la renta originada en el poder de mercado.

A su vez, el poder de mercado se funda en distintos pilares, vinculados con el acceso a recursos financieros, dominio sobre el canal de distribución o logística, derechos de explotación de una materia prima o acceso exclusivo a un mercado o segmento (ya sea por regulaciones o reputación) o *expertise* tecnológica. En algunos sectores o actividades, estos pilares se combinan de forma tal de generar el liderazgo incuestionable de una corporación. En otros casos, se encuentran desperdigados entre varios agentes que se disputan la explotación del poder de mercado que los mismos confieren. En este contexto, el *upgrading* tecnológico es un cambio que puede alterar las reglas de funcionamiento de una economía al modificar la capacidad para apropiarse de una porción de la renta derivada del poder de mercado.

Enfoque 5: el cambio estructural como un proceso de diversificación

Desde una visión de desempeño macroeconómico, el cambio estructural requiere de un proceso de diversificación de fuentes de ingresos que posibiliten una mejora en la tasa de crecimiento, por sus efectos sobre el proceso de acumulación y la posibilidad de un ciclo suavizado de consumo a partir de una menor volatilidad del nivel de actividad. El problema del cambio estructural se aborda desde la percepción de los agentes respecto al riesgo que encierra el ciclo económico y las herramientas que dispongan para diversificar el riesgo con el fin de maximizar beneficios y suavizar el ingreso y consumo (Fanelli y Frenkel, 1994). La diversificación, proceso de mediano plazo y modificaciones graduales, es entendida tanto en término de diversificación de actividades, destinos de comercio exterior como fuentes de ingresos o activos.

El cambio estructural supone entonces tener una base macroeconómica más diversificada, tanto en términos de sectores como de fuentes de ingresos. Desde la perspectiva de los agentes, esto garantiza sus posibilidades de acumulación al tiempo que, desde el punto de vista agregado, una economía más diversificada es menos vulnerable a *shocks* reales y financieros. Como el desequilibrio macroeconómico se percibe como un fenómeno recurrente,

ante un alto nivel de vulnerabilidad macroeconómica aparecen como rentables conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si las crisis y los desequilibrios fueran un fenómeno esporádico y pasajero; en particular, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico e induce variaciones no solo en la cuantía sino también en la eficiencia de la inversión, así como en la capacidad de innovación (esto último fundamentalmente), afectando finalmente el crecimiento de largo plazo. Cuanto mayor la diversificación y sofisticación productiva, menos vulnerabilidad y mayor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades ante la ocurrencia de *shocks* permanentes. De esta manera, el cambio estructural implica una mejora en la tasa de crecimiento por sus efectos sobre el proceso de acumulación y un ciclo suavizado de consumo.

De acuerdo con estos autores, la coordinación del cambio estructural debe ser público-privada porque muchas de las acciones hacia la diversificación implican cambios regulatorios y políticas anticíclicas; en particular, se vuelven importantes políticas de diversificación de exportaciones y de impulso a nuevas actividades productivas. En este esquema, el sector externo se presenta como una solución y una fuente imprescindible de oportunidades para diversificar ventas y activos financieros; aunque muchos de los *shocks* tienen origen externo. El desafío es, en definitiva, establecer un esquema de política que potencie el lado positivo y minimice el negativo.

Contribuciones para el análisis de la posconvertibilidad

En cada uno de los enfoques aquí presentados es posible identificar diferentes dimensiones y categorías para analizar los procesos de transformación económica. La capacidad analítica que encierran y la relevancia de cada una de ellas para el caso de las transformaciones ocurridas en la economía argentina durante y posconvertibilidad pueden insinuarse con tan solo algunos ejemplos, sin que sea la intención de este apartado profundizar en la evaluación de este período.

Así, la estilización aquí elaborada como derivación del trabajo de Polanyi (1944) delinea una noción de cambio estructural vinculada a la conformación del “mercado de factores”. La definición de derechos de propiedad y la regulación de las relaciones económicas entre oferentes y demandantes resulta un pilar de todo modelo económico y su modificación impacta decididamente sobre el proceso

de acumulación y distribución de la riqueza y el ingreso. En esta visión, el cambio estructural supone cambios en la forma de regulación –en el mercado– de los “factores productivos” entre los que se incluye el trabajo, el capital, los recursos naturales, el conocimiento. En definitiva, aquí se plantea la discusión de cómo se administra el excedente. Desde esta perspectiva, las reformas estructurales de la década de 1990 supusieron cambios relevantes en los distintos mercados de factores; bajo el rótulo de la liberalización, se extendió el predominio del ajuste por precios para equiparar las cantidades demandadas con la oferta. Desde la devaluación, la perspectiva es notablemente distinta; muchos de los cambios de la década pasada fueron neutralizados e, incluso en algunos casos, se ha avanzado en una dirección opuesta. Los mayores ejemplos se encuentran en el ámbito del mercado de trabajo.

En relación con la noción de cadenas globales de valor, la estructura productiva argentina no parece haber avanzado hacia posiciones más favorables en los noventa como tampoco en el período actual. Las firmas siguen ocupando eslabones o funciones de bajo valor agregado y contenido tecnológico, mientras se consolidan las dificultades para que las empresas domésticas obtengan un mayor beneficio de los esfuerzos productivos vinculados con las ventas externas. También perduran las dificultades para sacar mayor provecho de los cambios que se han producido en materia de innovaciones. En los últimos veinte años, la biotecnología y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) fueron los rubros que ofrecieron mayores oportunidades de negocios originadas en factores tecnológicos. La iniciativa privada y estatal llevó a que emergiera un conjunto de iniciativas y se establezca un sector productor de bienes y servicios. Sin embargo, el optimismo sobre la posibilidad de un aprovechamiento pleno de estas oportunidades se ha ido reduciendo. La adopción de la soja transgénica permitió un cambio de magnitud en la agricultura, pero no ha habido avances significados en reducir la brecha tecnológica con quienes ostentan el dominio sobre el paquete tecnológico necesario para llevar adelante la producción. En el plano de las TIC, esta fuente de oportunidades se tradujo en la constitución de un sector de *software*. No obstante, distintos factores han ido erosionando su impulso y capacidad para mantenerse cerca de la frontera tecnológica internacional al tiempo que aún está lejos de convertirse en uno de los ejes productivos de nuestra economía. Su relevancia no alcanza para modificar un perfil cargado en procesos de transformación signados por la baja intensidad como complejidad. Entonces, ya sea por la escala o por el tipo de participación en la cadena internacional, estos cambios aún no han generado las externalidades

positivas que potencialmente encierra esta reconfiguración del paradigma tecno-productivo.

Desde la perspectiva planteada por Lewis (1954), el incremento del desempleo en la década de 1990 y el desarrollo de ocupaciones de subsistencia de menor productividad son claras indicaciones de un retroceso en el proceso de desarrollo. Más bien, el abrupto cambio de régimen de competencia introducido por el régimen de convertibilidad y las reformas económicas profundizó la heterogeneidad en la estructura productiva, con empresas que se ubicaron en el estado del arte internacional y otras que se vieron obligadas a ajustes sucesivos o directamente cerraron. Las posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones fueron asimétricas, no solo en términos sectoriales –donde las viejas y nuevas ventajas comparativas estáticas junto con los servicios se vieron favorecidos– sino fuertemente según el tipo de agente –las empresas grandes y las transnacionales mostraron un margen de maniobra mayor que las pymes– determinando incrementos de heterogeneidad inter e intrasectorial.

La depresión económica de 1998-2002 profundizó estas tendencias e incrementó el surgimiento de ocupaciones de subsistencia. El incremento del cuentapropismo en actividades no calificadas en esos años fue un claro ejemplo de ello. Desde la devaluación, en cambio, el crecimiento de la economía, en general, y la industria, en particular, fue acompañado de continuos aumentos en los niveles de empleo asalariado. Los nuevos precios relativos más favorables a la producción de bienes y servicios transables, sin dejar de favores a los sectores basados en ventajas comparativas estáticas, permitieron poner en funcionamiento los altos niveles de capacidad ociosa existentes incorporando al proceso productivo trabajadores desempleados o subempleados. Este proceso elevó así la productividad del conjunto de la economía y, al tiempo, permitió reducir el nivel de desempleo. Sin embargo, no se avanzó de modo significativo hacia reasignaciones inter e intrasectoriales donde los incrementos de productividad se sustenten en un uso más intensivo de los factores.

Finalmente, siguiendo la síntesis realizada por Ocampo en términos de comprender los procesos de cambio estructural a partir del desarrollo de innovaciones y procesos de aprendizaje así como de complementariedades y de las tipologías que de ello se derivan, podría decirse que si las trayectorias productivas más dinámicas de la década de 1990 han incorporado en mayor o menor medida algún tipo de innovación (nunca radical y menor que otros países), las mismas han determinado un bajo o incluso un retroceso en términos de complementariedades, dando lugar a un proceso de “cor-

to aliento” y dejando virtualmente ausente el cuadrante virtuoso (Porta, 2006). Desde la devaluación, el proceso ha avanzado hacia uno “absorbedor de mano de obra” en tanto, fundamentalmente la industria, ha incrementado su producción con incorporación de empleo. No obstante, de la propuesta de Ocampo no se indica si el régimen de “islas de modernidad” es mejor que el “absorbedor de mano de obra” como plataforma para configurar luego un régimen “profundo” como tampoco surgen pistas respecto de si es posible pasar de forma directa de un régimen de crecimiento denominado de corto aliento a otro profundo sin escalas intermedias.

Quizás la experiencia argentina de los próximos años sea el caso que brinde la respuesta a estos interrogantes. En todo caso, la meta se mantiene: configurar una estructura productiva consistente con una distribución del ingreso más equitativa y un ingreso promedio más elevado. Esto implica pensar que el ingreso de los que hoy menos tienen debería incrementarse por una doble vía: por un aumento en los salarios como por una mejora en la distribución del ingreso. Para la primera vía, se necesita asegurar una estructura productiva capaz de emplear toda la fuerza de trabajo que el país posee. Un bajo nivel de desempleo es una condición necesaria que debe completarse con un incremento de la productividad y una mayor participación del país en la apropiación de las rentas tecnológicas e industriales existentes en el mercado internacional. Para la segunda, existen distintas alternativas que pueden combinarse. El avance por la primera vía contribuye sin duda para una mejora en la distribución del ingreso a partir de la incrementar la masa salarial. También una adecuada reconversión tecnológica y regulación en el mercado de factores pueden conducir a darle continuidad a la tendencia de cambio que se ha verificado en la distribución funcional del ingreso. Otra alternativa se vincula a la distribución secundaria que posibilita un mayor protagonismo del Estado en la economía, incrementando los mecanismos de redistribución tanto por el lado de los impuestos como por la generación de bienes públicos asociados al salario indirecto.

Propuestas para la agenda de investigación

Del recorrido realizado surgen, al menos, cuatro ejes o preguntas por donde seguir investigando y estimular la reflexión. El primero de ellos se refiere a establecer una jerarquía entre las diferentes dimensiones de cambio estructural. En este trabajo se presentaron cinco visiones pero no se avanzó en establecer un ordenamiento o ponderar su importancia. Esta ponderación requiere, quizás,

establecer una jerarquía o dominancia de unas sobre otras o bien vincular las distintas dimensiones en el contexto de una secuencia temporal de transformación donde el impulso vaya pasando de una hacia otra.

Es decir, antes que insistir en cuál es la dimensión requerida para que una modificación o novedad adquiera el estatus de cambio estructural, sería conveniente desplazar el foco de atención hacia cuál es la dimensión estructural relevante para motorizar procesos de transformación estructural. ¿Se trata de la emergencia y consolidación de innovaciones que impulsan el crecimiento y modifican el paradigma tecnoproductivo? ¿La estructura relevante se refiere a la participación relativa de la agricultura respecto de la industria o entre los sectores de baja y alta productividad? ¿La clave está en cuán extendido se encuentra el sistema fabril de producción —que no es lo mismo que la industria ni la manufactura— respecto de los métodos artesanales? ¿La estructura clave es la composición de las exportaciones? Finalmente, podría incluirse la estructura etaria (sustentabilidad del sistema jubilatorio), la estructura impositiva (discusión ahorro y propensión a la inversión), la estructura de la demanda (cambio entre consumo y ahorro, público y privado, o entre demanda interna y externa).

Un segundo eje, aún difuso, se vincula con los plazos del cambio estructural. Estos procesos, en tanto cambio, pueden implicar un lapso de tiempo que va de los 100 años (método de producción artesanal a fabril o ámbito rural a ámbito urbano), 50 años (cambio de paradigma tecnoproductivo o población, sistema jubilatorio), una década (cambio intersectorial o en las fuentes de crecimiento) o cinco años (intrasectorial o *upgrading*, exportaciones). Sin duda, los avances en el primero de los ejes permitiría aportar algo de luz a la cuestión de cuál es el plazo en que el cambio estructural se produce. La relevancia de esta pregunta no es menor ya que los procesos de transformación están en mayor o menor medida condicionados por los ritmos electorales y el horizonte temporal donde las expectativas generales serán confrontadas con los hechos y darán la base para evaluar si la propuestas han sido exitosas o no. En otras palabras, esto conduce a debates arduos como la relación entre sistemas electorales y desarrollo. También obliga a atender a las observaciones que desde la sociología y las ciencias políticas advierten un creciente rechazo social hacia propuestas de transformación que sigan la fórmula: esfuerzos presentes y recompensas futuras, conducta que acota o directamente obstaculiza el desarrollo.

En tercer lugar, resulta polémica la postura respecto a cuál es el modo en que discurre el cambio. Para unos, se trata de un pro-

ceso endógeno, es decir, estimulado por el propio proceso de acumulación; un proceso de acumulación que va generando desequilibrios e incentivos que llevan a que en cierto momento se hayan generado recursos y motivos para que devenga una disrupción y cambio. Para otros, el cambio es el ingreso al sistema de elementos exógenos, los cuales pueden ser recursos naturales, factores de la producción o conocimientos cuya existencia son resultado de circunstancias ajenas al proceso de acumulación sobre el cual inciden. De esta forma, los estímulos económicos restringirían su relevancia a la decisión de incorporarlas o no al sistema pero no son relevantes en su producción (ni en la expansión de su oferta). Otra polémica se relaciona con la progresión que sigue el cambio de estructura y una posibilidad es considerar que el proceso parte de un núcleo homogéneo y que el cambio se expresa en un aumento de la heterogeneidad para, finalmente, arribar a una fase de consolidación de la nueva estructura donde se recupera la homogeneidad.

En cuarto lugar, una agenda de investigación sobre el cambio estructural no debería dejar afuera la relación entre cambio estructural y conflicto social. Sin duda, una primera alternativa es contemplar el cambio estructural como un proceso carente de conflictos; en efecto, la ortodoxia suele anclar sus análisis en el predominio de soluciones “pareto eficiente” o esquemas *win-win*. Sin embargo, como se señaló, la noción de desarrollo está conceptualmente mucho más inspirada en ideas como la destrucción creadora que en escenarios donde prevalece el “beneficio mutuo” y, por tanto, el balance sectorial no tiene por qué coincidir con el resultado general. Asimismo, cabe la posibilidad de pensar que la mejora en un país puede implicar un perjuicio para el resto del mundo y viceversa, de manera que cada una de las dimensiones presentadas encierra ganadores y perdedores. Poder anticiparlos permitirá una mejor gestión política del conflicto y será una guía para realizar las alianzas y evitar las obstrucciones que cualquier propuesta de transformación genera entre los defensores del *status quo*.

Síntesis y reflexiones finales

La noción de cambio estructural es central en la perspectiva heterodoxa. Sin embargo, el concepto resulta ambiguo y es utilizado desde distintas perspectivas. En este trabajo, se presentaron cinco enfoques sobre el cambio estructural, cuyo foco de atención está puesto en dimensiones diferentes que, en términos estilizados, podrían resumirse como: la regulación del mercado de factores y la

institucionalidad asociado a ello; los cambios en la composición sectorial de la estructura productiva de acuerdo con su productividad marginal; el desarrollo de innovaciones y nuevos paradigmas tecno-productivos así como procesos de aprendizaje y complementariedades; procesos de *upgrading* de productos o funciones en las cadenas globales de valor; y la diversificación de la estructura productiva y de las fuentes de ingresos.

Cada una de estas visiones ofrece categorías analíticas para analizar los procesos de transformación económica, los cuales reciben por tanto distintas lecturas en función de la dimensión que está siendo enfatizada. De esta manera, la discusión en torno a la ocurrencia o no de procesos de cambio estructural puede resultar un diálogo vacío si no se explicita el marco conceptual bajo el cual se está empleando el concepto. El recorrido por algunos rasgos de la evolución de la economía argentina en el período reciente pone de relieve el potencial de estas categorías para pensar los procesos de desarrollo al tiempo que abre interrogantes respecto de la naturaleza de los procesos de cambio estructural.

En este sentido, de este planteo inicial surgen una serie de preguntas para seguir investigando: ¿es posible establecer una jerarquía de las diferentes dimensiones?, ¿cuál es la “estructura” relevante? ¿cuál es el horizonte temporal de los procesos de cambio estructural?, ¿se trata de un proceso endógeno o exógeno al ciclo de acumulación? y ¿cuál es la relación entre cambio estructural y conflicto social?

Bibliografía

- Azpiazu, D. y M. Schorr (2009), “Continuidades y rupturas en la industria argentina: del ‘modelo de los noventa’ a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares”, *Realidad Económica*, N° 240, pp. 33-60.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2008), “La industria argentina: balance 2003-2007. Los nuevos sectores dinámicos”, *Síntesis de la Economía Real*, N° 57 (septiembre).
- Coriat, B. (2002), “The new global intellectual property rights regime and its imperial dimension implications for North/South relations”, trabajo presentado para el 50th BNDS Anniversary Seminar Rio de Janeiro, Brasil, septiembre.
- Fanelli, J. M. y R. Frenkel (1994), “Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico”, documento CEDES/104, Serie Economía.
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Kindleberger, C. P. (1967), *Europe's postwar growth: the role of labor supply*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kuznets, S. (1961), "Economic growth and the contribution of agriculture: notes on measurement", *International Journal of Agrarian Affairs*, 3, pp. 59-75.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", Manchester School of Economic and Social Studies.
- Lugones, G., D. Suárez y S. Gregorini (2007), "La innovación como fórmula para mejoras competitivas compatibles con incrementos salariales. Evidencias en el caso argentino", documento de trabajo, REDES, N° 36, Buenos Aires.
- Ocampo, J. A. (2005), "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", en Ocampo, J. A. (ed.), *Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, ECLAC, Stanford University Press/World Bank.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 36 (1), pp. 34-67.
- Polanyi, K. (1944), *The great transformation*. [En español: *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989].
- Porta, F. (2006), "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", en Lugones, G. y F. Porta (comps.), "Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas", Proyecto PICT 02-09536 (FONCYT-ANPCYT), Buenos Aires.
- y C. Fernández Bugna (2008), "El crecimiento reciente en la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevo dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.
- Schumpeter, J. (1951) [1942], *Capitalismo socialismo y democracia*, Madrid, Ediciones Aguilar.
- (1978) [1912], *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J. y M. D'onghia (2008a), "Las exportaciones industriales hacia la América Latina. Dinamismo fabril y constitución de un mercado", documento de trabajo, CESPA, N° 16, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. et al. (2008b), "La actividad productiva en 2007. Un crecimiento que se consolida en distintos ámbitos", notas de coyuntura, CESPA, N° 24, Buenos Aires.
- Temple, J. (2001), "Structural change and Europe's Golden Age", Department of Economics, University of Bristol.

(Evaluado el 1 de noviembre de 2010.)

Autores

Cecilia Fernández Bugna, licenciada en Economía (UBA). Master en Economía y Desarrollo Industrial (UNGS). Doctoranda en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigadora del Centro REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior) y docente de la Universidad Nacional de Quilmes. Becaria CONICET. Publicaciones en temas de desarrollo productivo e inserción internacional.

Publicaciones recientes:

- y F. Porta, “Crecimiento reciente. Nuevo régimen sin cambio estructural”, *Realidad Económica*, N° 233, Buenos Aires, 2008.
- , “Dinámica industrial en la Argentina 2002-2007. Continuidades y cambios”, *Boletín Informativo Techint*, N° 327, Buenos Aires, septiembre-diciembre de 2008.
- et al., “La cuestión distributiva en la cadena láctea argentina. Un análisis a partir de la evolución de los precios y del excedente de explotación”, documento de proyecto, CEPAL, Buenos Aires, 2008.

Fernando Peirano, licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudios de posgrado en la Universidad Complutense de Madrid y CEPAL-ONU. Docente Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigador del Centro REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior). Docente de grado y posgrado en UBA y UNGS. Subdirector de la maestría en Relaciones Económicas Internacionales (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Realizó publicaciones en temas de economía internacional y desarrollo y en procesos de innovación y políticas públicas.

Publicaciones recientes:

- , “Technological change in the manufacturing sectors of Argentina and Brazil: An analysis based on the innovation surveys”, en De Negri, J. y L. Turchi (eds.), *Technological innovation in Brazilian and Argentine firms*, Brasilia, IPEA, 2007.
- , D. Olaya, “El camino recorrido por América Latina en el desarrollo de indicadores para la medición de la sociedad de la información y la innovación tecnológica”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, N° 9, vol. 3, Buenos Aires, agosto de 2007.
- , G. Anlló y G. Lugones, “La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro”, en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, 2007.

Cómo citar este artículo:

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Peirano, “Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 95-114.

Ricardo F. Crespo

Los “problemas de crecimiento” de la economía moderna

La economía es una ciencia bien joven. Si comparamos su nacimiento “oficial”, la publicación de la *Riqueza de las naciones* de Adam Smith en 1776, con los de ciencias de orígenes remotos y arcanos como la matemática, la filosofía o la física, llegaremos a la conclusión de que a lo sumo está viviendo su adolescencia.

Los adolescentes tienen todo tipo de problemas de crecimiento: físicos y de carácter. Por una parte, hay que cuidar su “estirón” corporal. Tengo entendido que hay deportes que están desaconsejados para ellos, pues pueden conducir a un desarrollo poco armonioso. En esta etapa, el cuerpo cuenta con todas las potencialidades para crecer funcionando a pleno y, si se lo estimula en un sentido concreto, seguramente descuidará los otros. Por otra parte, es una época crucial para la formación del carácter. Un amigo mío siempre decía que la adolescencia es esa edad en que los hijos dejan de obedecer a los padres, para pasar a obedecer a [los tontos de] sus amigos. Como afirma el escritor cordobés Arturo Capdevila (1947, p. 175) “el carácter general de la adolescencia consiste en no tener carácter”. Es la etapa de la rebeldía.

Este no es un trabajo ni de medicina ni de psicología. Pero la analogía me sirve para hacer una descripción y clasificación de los problemas de crecimiento de la economía. Esto implica suponer que la economía ha crecido o está aún creciendo. El hecho es obvio, pero requeriría una prueba. Sin embargo, no me voy a detener en

ello. Al mejor estilo de los economistas, lo voy a considerar como un supuesto. Como ilustración de este supuesto, al menos, baste considerar el crecimiento en el número de economistas, las revistas académicas, jornadas, congresos, asociaciones y diversas ramas de la economía. También se pueden tener en cuenta el perfeccionamiento de las observaciones empíricas, de los datos de laboratorio, de las estimaciones y de las predicciones; considérese también la ampliación de los supuestos y de las dimensiones tenidas en cuenta por los modelos, y la variedad de las teorías, entre tantos campos de progreso de la economía.

Sin embargo, como decía antes, este crecimiento ha tenido sus problemas. Los que asimilaré a los problemas corporales son los más propiamente metodológicos. El énfasis de la economía ha alternado –a veces con oscilaciones bien fuertes– entre la teoría y los datos empíricos. Esta oscilación dio origen a la famosa *Methodens-treit*, una discusión entre economistas alemanes que duró buena parte del siglo XIX; luego se trasladó a otros países y continuó en el siglo XX. Los partidarios de la teoría vencieron la batalla del siglo XIX. Hoy, en cambio, están venciendo los empíricos. La paz no vendrá después del triunfo de uno de los contendientes sino cuando se llegue a un acuerdo razonable entre ellos.

En el siglo XX, este conflicto se hizo más complejo, pues apareció la econometría. La econometría es la aplicación de la estadística, una rama de las matemáticas, a la economía, para servir como puente entre la teoría –teoría, modelos y experimentos de laboratorio– y los datos reales. En el volumen 100 (año 2001) del *Journal of Econometrics*, que recoge una evaluación y prospectivas del papel de la econometría, el premio Nobel de economía James Heckman (2001, p. 5) señalaba como problemática una triple –ya no doble– separación: entre la teoría económica, la teoría matemático-estadística (a la que se están inclinando los econometristas) y las observaciones. Su prospectiva acerca del buen sentido de la evolución de la economía era condicional: estos “jugadores” solo serían útiles si lograran integrarse. Una de las dificultades para la integración es la creciente complejidad de cada uno de estos participantes. La teoría económica se ha sofisticado enormemente al intentar expresarse matemáticamente; la econometría es una disciplina que implica una dedicación exclusiva para mantenerse relativamente al día; y la precisión alcanzada en las observaciones supone también un *expertise* muy desarrollado. El problema está bien planteado, el ideal de la integración está claro en la cabeza de muchos (sobre todo los economistas más egregios), pero no será fácil, pues los jóvenes se dejan guiar por la fascinación del dominio de técnicas cada vez más absorbentes que inducen a la dispersión

de esfuerzos. Pero este trabajo no se centrará en este “problema de crecimiento” de la economía sino en el otro.

El segundo problema es el que asimilo al problema del carácter rebelde del adolescente. En Aristóteles, lo económico estaba subordinado a la política en su sentido clásico (véase, por ejemplo, Crespo, 1997). Si nos trasladamos al que hemos llamado su nacimiento oficial, se originó, según la expresión de Adam Smith, como una parte subordinada de la política y continuó unida a esta. Encontramos pasajes al respecto tanto en la *Teoría de los sentimientos morales* como en la *Riqueza de las naciones*.¹ Al afirmar esta subordinación, Smith se inscribe en la tradición que se remonta hasta Aristóteles: para Smith la economía es una ciencia moral.

Pero, como buen adolescente, la economía se rebeló contra la política y la moral y se emancipó de estas. El primero en sostener claramente esta rebeldía fue Nassau William Senior, primer profesor de la cátedra de Economía Política de Oxford, desde 1825 (véase [1836-1872] 1938, p. 3).² En 1860 dictó la conferencia presidencial de la sección F (ciencia económica y estadística) de la British Association for the Advancement of Science ([1860] 1962). Como sostiene T. W. Hutchison “la sección F tenía que confirmar su respetabilidad científica y sus merecimientos para estar incluida entre las materias ya consolidadas de la ciencia natural” (1962, p. 9). Senior “reafirmó brevemente su visión ultralimitada de la ‘ciencia económica’ y de las funciones del economista, según las cuales se confinan a los límites de la ciencia positiva estricta con un objeto de estudio bien estrecho” (1962, p. 13). Es decir, la economía se desvincula de la política y la moral y trata de imitar a las ciencias naturales.

En realidad, la cuestión del tratamiento científico de la acción humana, dentro del que se inscribe la ciencia económica, ha supuesto siempre una tensión. Mientras que, como afirma Aristóteles en muchos pasajes, la acción humana es esencialmente singular, la ciencia necesita universalizar. El carácter singular de la acción humana viene dado por la consideración de su finalidad. El carácter voluntario, libre y adaptado a las circunstancias concretas de la acción humana le imprime su singularidad. En efecto, Aristóteles señala que “cuando se trata de acciones lo que se dice en general tiene más amplitud, pero lo que se dice en particular es más verdadero, porque las acciones se refieren a lo particular” (*Ética nicomáquea*, EN, II, 7, 1107a 31-3) y luego agrega que “las acciones estriban en lo individual, y esto es en este caso voluntario” (III, 1, 1110b y ss.). Santo Tomás de Aquino comenta que aquellas consideraciones generales acerca de las acciones son inútiles, “quia non consequuntur finem suum qui est directio particularium operatio-

¹ Dice en la primera: “Los logros que la política pretende, el desarrollo del comercio y la industria, son objetivos nobles y magníficos. Contemplarlos nos complace y nos interesa todo lo que pueda tender a fomentarlos. Forman parte del gran sistema del gobierno, y los engranajes de la maquinaria política parecen moverse con más armonía y comodidad gracias a ellos” (*Teoría de los sentimientos morales*, [1759] 1997, p. 325). Y en la segunda: “La economía política, considerada como uno de los ramos de la ciencia del legislador o del estadista, se propone dos objetivos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o, hablando con más propiedad, *habilitar a sus individuos y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas*; el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos. Procura realizar, pues, ambos fines, o sea enriquecer al soberano y al pueblo” (*Riqueza de las naciones*, [1776] 1997, p. 377).

² Según Blaug, Senior es el primero en hacer la distinción entre ciencia y arte, entre economía pura y normativa: 1992, p. 54. “Nassau Senior fue el primer economista que proscribió la prescripción”, afirma Maloney (1990, p. 187).

num” (“porque no se refieren a su fin, que es la dirección de las acciones particulares”, *In Decem Libros Ethicorum Aristotelis an Nicomachum Expositio*, In Eth, L. II, l. VIII, 334). Por eso, para el lógico norteamericano Willard Van Quine (1960, cap. 6, especialmente la n. 45, pp. 216-222), si hubiera una ciencia humana que buscara la precisión propia de leyes auténticas, debería prescindir de cualquier referencia a intenciones, propósitos, y razones para la acción. La tendencia a querer analizar técnicamente la acción humana y a hacerla completamente predecible es muy vieja. Ya está presente en el *Protágoras* de Platón (véase Nussbaum, 2001).

Hay un modo de obtener generalizaciones no universales acerca de la acción: a través de la probabilidad. Los hábitos humanos dan lugar a tendencias. La naturaleza física también presenta tendencias (climáticas, ciclos productivos, etc.). El científico social puede trabajar con ambas tendencias. Pero, como dice el filósofo alemán Wolfgang Wieland, “tales regularidades [estadísticas] valen siempre para totalidades, y excluyen una aplicación inmediata a los elementos individuales que constituyen esas totalidades” (Wieland, 1996, p. 133). Es decir, no dan lugar a teorías universales estrictas, aplicables sin más a los casos particulares.³ Por eso, no puede pasar a la prescripción con la sola estadística.

Esta restricción estaba clara para John Maynard Keynes, quien afirmaba en su *Treatise on probability* que “la probabilidad comienza y acaba en probabilidad” (1973, p. 356). “Esto es debido al hecho de que una inducción estadística no es realmente sobre ningún caso particular, sino sobre una serie sobre la que generaliza” (1973, p. 450). Esto no significa que estas generalizaciones sean inútiles. La inexactitud no equivale a inutilidad. Es de destacar la claridad y equilibrio de Keynes en esta materia: “Aunque la naturaleza tiene sus hábitos, debido a la recurrencia de las causas, son generales, no invariables. Sin embargo, el cálculo empírico, aunque inexacto, puede ser adecuado para los asuntos prácticos” (1973, p. 402).

Sin embargo, la economía ha pretendido la exactitud de las leyes naturales. Por ello, tal como bien lo ha expresado Lionel Robbins en su *Ensayo* de 1932, ha tomado los fines como dados y se ha ocupado solo de la adecuación o asignación de los medios a los fines. Esta es la manera de convertir un asunto práctico en uno técnico, susceptible de una solución exacta y eficiente. Los fines dados están representados en un mapa de preferencias consistentes que se consideran como un dato. Dado ese mapa se pueden representar las elecciones como la maximización de una noción homogénea común que denominan utilidad o valor (Robbins, 1984, pp. 15 y 30). El tema es bien grave. Como acertadamente señala Evandro Agazzi, “una actividad técnica que ig-

³ Este tema está muy bien tratado por Alasdair MacIntyre en *Tras la virtud*, capítulo 8.

norara esta dimensión [la práctica] y que por tanto restringiese el horizonte propio al de la pura eficacia, olvidando el horizonte del *deber*, se transformaría automáticamente en una *actividad subhumana*" (Agazzi, 1992, p. 36).

Pero algunos economistas se dan cuenta de que este procedimiento no expresa lo que pasa en la realidad. Max Weber señala en *Economía y sociedad* que "el aspecto más esencial de la *acción económica para fines prácticos* es la elección prudente de los fines. La acción económica está orientada primariamente al problema de la elección del fin [...] y la tecnología a la elección de los medios apropiados" (Weber [1922] 1978, pp. 66 y ss.; cursivas nuestras). Weber era economista y sociólogo. Comienza su conferencia acerca de la ciencia como vocación afirmando "nosotros, los economistas" ([1918] 1991, p. 23). Otro sociólogo, Talcott Parsons (1934), hace notar que los fines de Robbins no son verdaderos fines, porque solo se conocen *a posteriori*; son un resultado, no un fin. El viejo economista de Chicago, Frank Knight, se da cuenta de que si los fines son dados, no son fines y de que los fines se redefinen en el curso de la misma acción (1956, pp. 128-129). James Buchanan (otro economista profundo, premio Nobel en 1986; véase 1987) desarrolla el mismo argumento. Amartya Sen (premio Nobel en 1998), al proponerse como objetivo económico-social alcanzar para todos los agentes un conjunto de capacidades que han de ejercitarse libremente, también se está ocupando de los fines. Otros se han planteado como asuntos de la economía la felicidad, al darse cuenta de que el crecimiento económico no hace igualmente felices a todos (más aún, las estadísticas muestran algunas correlaciones negativas). Recientemente, aparecen economistas que quieren tratar cuestiones como el altruismo y la reciprocidad, que también implican la consideración de los fines.

Es de celebrar que los economistas comiencen a ocuparse de los fines. Pero la celebración puede trocarse en lamento si no se tiene en cuenta que la racionalidad propia de la adecuación de medios a fines, que la economía usa habitualmente (una racionalidad técnica o instrumental), tiene una estructura o lógica distinta de la racionalidad de la elección de los fines (racionalidad práctica). Dice Aristóteles al comienzo del libro VI de la *Ética nicomáquea*: "La disposición racional apropiada para la acción [*hexis logou praktiké*] es cosa distinta de la disposición racional para la producción [*poietikês*]" (EN, VI, 1140a 2-5). Escribe Santo Tomás de Aquino: "la razón procede de un modo en el ámbito de lo técnico y de otro en el ámbito de lo moral" (*Summa theologiae*, I IIae., q. 21, a. 2 ad 2). Aunque racionalidad técnica y práctica son dimensiones o usos de

la misma razón y acción, sus “estructuras” difieren. Podría suceder que los economistas apliquen la racionalidad instrumental a la elección de fines, tratándolos como si fueran medios sustituibles y maximizables (como hacen algunos autores de las teorías de la felicidad, tratando de calcular una “función de felicidad”). Sen critica esta estrategia, que es la propia del consecuencialismo. Advierte en muchos de sus escritos que frente a la realidad de la heterogeneidad de los fines no cabe acudir a estos instrumentos (véase, por ejemplo, Sen 1999, pp. 76-77). Sin embargo, él mismo no consigue aportar una solución adecuada. Sabina Alkire (2002, pp. 85-86), economista de su corriente (el enfoque capacidades) expresa muy bien el problema:

El enfoque capacidades concibe a la reducción de la pobreza como una tarea multidimensional. Es decir, reconoce que más de un bien humano (la diversión, el conocimiento, la salud, la participación en el trabajo) tiene un valor intrínseco en la sociedad, y que el conjunto de los fines valorados y sus pesos relativos varían según los individuos y las culturas. Pero si los fines humanos son de diverso tipo y no pueden ser representados adecuadamente por una medida común como el ingreso o la utilidad, se nos crea un problema. Se hace imposible elegir “racionalmente” entre diversas opciones que persiguen conjuntos diferentes de fines, si uno entiende por racional lo que entiende la teoría de la elección racional: la identificación y elección de la opción máximamente eficiente o productiva.⁴

Por eso es relevante entender las diferentes racionalidades. El esquema o estructura más sencillo es el de la racionalidad técnica: dado el fin o los fines, esta racionalidad trata de determinar cuáles son los medios apropiados para alcanzarlo/s. La dimensión técnica considera, planea y obtiene un resultado. Para la racionalidad técnica los medios y fines vienen dados, no son elegidos y la pregunta es cuáles son los medios para alcanzar los fines. La racionalidad técnica puede no contentarse con averiguar cuáles son los medios sino también tratar de sacarles el mayor provecho posible. El mayor aprovechamiento de los medios disponibles conduciría a la consecución de la mayor satisfacción de fines posible. Es la operación que en economía se denomina maximización. Supone la determinación de un baremo común a maximizar. “La razón, dice Santo Tomás, en las cosas artificiales se ordena a un fin particular” (*Summa theologiae*, I IIae., q. 21, a. 2 ad 2).

La dimensión práctica no maximiza, sino que armoniza, coordina, alinea y ordena fines de segundo orden —es decir, fines deseados en sí mismos y también en orden al alcance del último fin:

⁴ En términos técnicos económicos hablaríamos de la imposibilidad de maximizar un conjunto de vectores de utilidad sin una unidad escalar.

el honor, la belleza, la salud. ¿Cómo los ordena? Por su contribución a ese último fin, o felicidad. ¿En qué radica la felicidad del hombre? Primeramente, Aristóteles señala la vida virtuosa. Más adelante, sostiene: “la contemplación y la meditación que tienen su fin en sí mismas y se ejercitan por sí mismas” (*Política*, 1325b, 16-20). Para Aristóteles este es el acto más perfecto, en el que radica la felicidad. Pero ambos ideales –vida activa y contemplativa– son compatibles según la interpretación de muchos autores aristotélicos. La clave es que no hay otro fin más allá. “El fin último de la vida práctica –señala A. Vigo (1997, p. 42)– debe ser representado como un fin deseado solo por sí mismo y no como medio para otra cosa, mientras que todo lo demás ha de ser deseado también por causa de o con vistas a ese fin”. Este último fin se constituye en el criterio de alineación del resto de los fines. Este conjunto conforma la constelación de los fines prácticos.

Ahora bien, esos fines alineados según su contribución a la felicidad no se pueden comparar u ordenar cuantitativamente. No son intercambiables y reducibles a una unidad maximizable. Solo podríamos aspirar a optimizarlos (a alcanzar la combinación mejor, no la mayor). Para algunos autores se presenta entonces el problema de cómo sopesarlos, cómo juzgar cuánto de cada uno se ha de elegir para alcanzar el fin último. Pienso que este problema proviene de la predominante interpretación “inclusivista” de la felicidad en Aristóteles que comienza con Ackrill (1980, pp. 19, 21, 22). Esta posición sostiene que la felicidad se compone de un conjunto de “fines constitutivos” o de segundo orden. En cambio, Kraut (1989, *passim*) sostiene una visión de la felicidad como un fin dominante al que se subordinan los fines de segundo orden. La felicidad es la propia del hombre bueno (*spoudaios*), que ve la verdad en todas las cosas (*EN*, III, 4, 1113a 24) y tiene dos dimensiones, la vida virtuosa y la vida teórica. Ya explicaré por qué pienso que la confusión entre inconmensurabilidad e incomparabilidad y la creencia en la vigencia de ambas está relacionada con una interpretación inclusivista de la felicidad en Aristóteles.

Comparar es establecer similitudes y diferencias entre cosas atendiendo a diversos criterios. Se puede comparar cuantitativamente (más extenso, más rápido, etc.), o mediante otra categoría que se les predique. La comparación cuantitativa es la conmensuración. Dentro de la segunda posibilidad, podemos distinguir una comparación cuanti-cualitativa (más coloreado, caluroso, etc.) y otra por prioridad establecida por un “meta-criterio” (más o menos sustancial, bueno o feliz); la segunda es la comparación por grado de intensidad de la cualidad; y la tercera es la comparación por prioridad o posición. Analicemos cada una de estas.

La conmensuración

Para Aristóteles, la conmensuración supone una medida común que comparten las cosas conmensuradas. Dice en la *Metafísica* (X, 1, 1053a 25-8): “la medida es siempre del mismo género (*syngenes*) [...] la de peso un peso, la de unidades, una unidad”. Por eso, “el número, en efecto, es conmensurable, y de lo no conmensurable (*me symmetros*) no se dice un número (*arithmos*)” (V, 15, 1021a 5-6). Una característica de la conmensuración para Aristóteles es que cuando conmensuramos no tenemos en cuenta las diferencias ontológicas, sino que consideramos las cosas conmensuradas como indiferenciadas, como átomos: “las cosas iguales (*isa*) y totalmente indiferenciadas (*adiafora*) las consideramos idénticas (*ypolambanomen*) en el reino de los números (*arithmois*)” (XIII, 7, 1082b 7-9). Obviamente, son indiferenciadas en cuanto contadas, no en sí mismas. Una consecuencia de esto es que de las cosas contadas en cuanto contadas, es decir, de los individuos o *atomoi* no podemos predicar lo anterior ni lo posterior (III, 3, 999a 12-3). Aristóteles está afirmando que cuando establecemos una comparación cuantitativa o conmensuración, excluimos la consideración de las diferencias cualitativas o sustanciales.

La comparación por intensidad del grado de la cualidad

Sin embargo, el mismo Aristóteles considera la posibilidad de medir la cualidad. En las *Categorías* (VIII, 11b 26) dice que las cualidades admiten grados, como una cosa es más blanca que otra. Es decir, se pueden asignar números a una escala cualitativa. Aristóteles pone también un ejemplo económico: gracias a la moneda podemos conmensurar cosas distintas según la necesidad que tenemos de ellas (*EN*, V, 5, 1133a 20 y ss.). No obstante, Aristóteles reconoce que esto supone una tensión: “Sin duda, en realidad es imposible que cosas que difieran tanto lleguen a ser conmensurables, pero esto puede lograrse suficientemente para la necesidad” (*EN*, V, 5, 1133b 19-23). Por otra parte, como también dice en las *Categorías* (VI, 5b 11 y 8 10b 13), la escala tiene sus límites ya que mientras que la cantidad no admite contrarios, la cualidad lo hace. Se trata de una comparación por intensidad de la cualidad. Esta medición supone una convención bien limitada: pretende expresar unas diferencias de cualidad a través de otro accidente.

Santo Tomás desarrolla la causa de esta limitación en la *Cuestión disputada sobre las virtudes en general*, al preguntarse si la virtud infusa aumenta (a. XI). El argumento de Santo Tomás es que las variaciones de la forma accidental (una cualidad) son del sujeto

en relación con dicha forma, no de la forma misma. Lo que cambia –o lo que difiere– no es la cualidad sino el sujeto de inherencia de esta: “que alguna cualidad aumenta no significa otra cosa sino que el sujeto participa más de la cualidad; ya que no es propio de la cualidad el tener otro ser sino el que tiene en el sujeto” (c.).⁵ Las cualidades en abstracto ni aumentan ni disminuyen. Santo Tomás se pregunta en el mismo artículo por qué se acude al cambio cuantitativo para describir un cambio cualitativo (“alteración”). La explicación que ofrece está llena de sentido común. Dice: “así como a partir de las cosas más conocidas llegamos al conocimiento de las que lo son menos, así también a partir de lo más conocido designamos lo que es menos [...] [P]orque el movimiento de la sustancia según la cantidad es más perceptible que el movimiento según la alteración, entonces los nombres que convienen al movimiento según la cantidad se derivan a la alteración” (c.). Se trata de una predicación “per similitudinem” (ad 1). Lo que se explica de la alteración de la cualidad parece aplicable a la comparación cualitativa. Un producto que cuesta 10 pesos no es el doble de necesario que uno que cuesta 5 pesos. La diferencia de precio solo significa que, si estoy dispuesto a pagar el doble, es probablemente porque necesito o valoro más el producto más caro.

Esta cuestión resulta clara para Keynes: “Cuando describimos el color de un objeto como más azul que otro, o decimos que tiene más verde, no queremos significar que el color del objeto posea más o menos cantidades de azul o verde; significamos que el color tiene una cierta posición en un orden de colores y que está más cerca de un color estándar que el otro” (Keynes, 1973, pp. 38-39). Afirma también:

La cualidad objetiva medida puede no poseer estrictamente una “cuantitividad” numérica, aunque tenga las propiedades necesarias como para medirla a través de su correlación con números. Los valores asumidos pueden ordenarse [...]; pero no se sigue de esto que la afirmación de que un valor es el *doble* de otro signifique algo [...]. Por tanto, un intervalo igual entre números que representan *ratios* no corresponde necesariamente a intervalos iguales entre las cualidades medidas; porque estas diferencias numéricas dependen de la convención que hayamos adoptado (Keynes, 1973, p. 50).

Un auto puede ir al doble de la velocidad de otro (conmensuración), incluso podríamos decir que hoy hace el doble de calor que ayer (comparación por intensidad de cualidad), pero es más difícil decir que un cuadro es el doble de bello que otro. De hecho pode-

⁵ Véase también *Suma teológica* (I q.110 a. 2 c) y demás pasajes consignados por Laura Corso de Estrada en la nota 17 de pp. 207-208 de la edición de la *Cuestión usada*.

mos afirmarlo, incluso basando nuestra afirmación en una evaluación de diversos aspectos de los cuadros en cuestión a los que les asignamos un puntaje, otorgándole así cierta pretensión de objetividad (como sucede a veces en la evaluación de los proyectos de investigación o en un concurso académico). Pero no será más que una aproximación inexacta y discutible. Este es un procedimiento constante en la economía, que suele olvidar estas limitaciones.

La comparación por prioridad o posición

Volvemos a Aristóteles en las *Categorías*. Nos dice que un hombre no es más hombre que otro, como lo blanco es más blanco que otro blanco y algo bello más bello que otro. La sustancia no admite un mayor o menor (V, 3b 33-4a 9). Sin embargo, un cierto hombre es más sustancia que la especie hombre y el género animal, y de dichas sustancias secundarias, la especie es más sustancia que el género, pues está más cerca de la sustancia primaria (V, 2b 7-8). Es decir, esta comparación no es por intensidad de grado.

Este tipo de comparación es el que nos puede ayudar a salir del problema de la incomparabilidad de los fines de segundo orden. Aristóteles señala en los *Tópicos* que cuando se busca un bien a causa de otro, una vez obtenido el otro, el primero no añade nada:

Además los bienes más numerosos [son preferibles] a los menos numerosos sin más o a aquellos que están incluidos en otros, a saber, los menos en los más. (Objeción: si coincide que el uno es en vistas al otro, en cuyo caso los dos juntos no son en absoluto preferibles a uno de ellos, v. g.; el curar y la salud respecto a la salud, pues deseamos curarnos con vistas a la salud...) (Aristóteles, III, 2, 117a 16-21).

El ejemplo que pone es el de la salud y su recuperación. La recuperación no añade nada a la salud porque se busca a causa de esta. Donde hay prioridad no hay conmensurabilidad ni comparabilidad por intensidad.

Aristóteles dice, contra Platón, que “las nociones de honor, prudencia y placer son otras y diferentes precisamente en tanto que bienes; por consiguiente, no es el bien algo común según una sola idea” (*EN*, I, 6, 1096b 22-5; véase también *Política*, III, 12, 1283a 1 y ss.). Esta es una buena cita para los inconmensurabilistas. Pero lo que no advierten es que lo que Aristóteles está rechazando no es la posibilidad de comparar los fines sino de conmensurarlos. La falta de un elemento común, en efecto, impide la conmensuración o la comparación por intensidad cualitativa,

pero no la comparación por prioridad. Frente a la realidad patente de que conseguimos comparar, Chang (1997) insiste en buscar un *covering value* innominado que haría posible la comparación. Pero el problema no está en la falta de nombre del *covering value* sino en la falta de necesidad de este para comparar.

¿Cómo comparamos en estos casos? Ordenando jerárquicamente según algún criterio que permita percibir las diferencias, no mediante una medida común. Hay un tipo de sustancia que es la primera y es más que la segunda. Podríamos decir que ambas son sustancias pero que la distinción entre Sócrates y el género animal, o entre el honor y la vida contemplativa, por una parte, es de otro orden que la distinción entre un azul y otro azul más intenso o entre un día más caluroso y otro, por otra parte. El honor, la prudencia y el placer son bienes, pero bienes diferentes. La palabra bien, en este caso, se usa analógica, no unívocamente. No se trata de una estimación cuantitativa ni cualitativa que se basa en algo en común, sino de una comparación práctica posibilitada por una ordenación jerárquica de prioridad de *bienes distintos*. Flannery (2001, p. 99) le llama un “*ranking* de segundo orden”: se relacionan los *logoi* a través de otros *logos*; es decir, se recurre a la analogía.⁶

Santo Tomás de Aquino también arroja luz sobre esta cuestión. Los términos analogados son predicados según un orden de anterior y posterior (“*prius et posterior*”, por ejemplo, *In Eth*, I, 6, 80). Considerado el carácter analógico del término bien, resulta que “no puede haber una idea común del bien” (*ibid.*). Las diversas predicaciones no implican una “*ratio communis*” (81). Pero al negar la existencia de un bien común, opina Santo Tomás, Aristóteles no está negando la existencia de un bien separado al que se ordena todo el Universo, sino que niega que ese bien sea una idea común de todos los bienes (79). El honor, la prudencia y el placer no solo difieren en cuanto a su razón propia, sigue Santo Tomás, sino también en cuanto a su razón de bondad (I, 7, 94).

Estos fines de segundo orden se pueden comparar según un antes o después, por proporción: como la vista es un bien del cuerpo y el intelecto del alma (I, 7, 96). También se podrían ordenar por su contribución al último fin, esa actividad del alma denominada felicidad: este es un *logos* que permite ordenar jerárquicamente los *logoi*. Sin embargo, en este pasaje Aristóteles prefiere la ordenación según un antes y un después. Santo Tomás solo lo glosa al respecto, diciendo “ahora prefiere este tercer modo [de predicar de cosas por razones no totalmente diversas, sino que convienen en algo] que se toma según la bondad inherente a las cosas [el analógico que determina un antes y un después]. En cambio, los dos primeros modos [en relación al principio y al fin] se toman según la bondad sepa-

⁶ Agradezco a Mario Silar quien me puso en contacto con este concienzudo estudio.

rada, por la cual algo no se denomina así con propiedad” (I, 7, 96). Esto no supone, como también señaló Tomás de Aquino, que Aristóteles descarte la función del último fin como ordenador de los fines de segundo orden. Que la felicidad es principio y fin está señalado en muchos pasajes: por ejemplo, cuando afirma que “la felicidad es el fin (*télos*) de los actos” (EN, I, 7, 1097b 21-2), y también que es principio (*arché*) “ya que todos hacemos por ella todas las demás cosas” (EN, I, 12, 1102a 2-3). Es decir, la relación entre fines de segundo orden y último fin se rige según las tres formas de la analogía contempladas en este pasaje aristotélico de *Ética nicomáquea* I, 6 y en su comentario tomasiano. En palabras de Ralph McInerny, el primer analogado debe ser o bien una causa eficiente, o final o material (1961, p. 94).

Es interesante agregar que para Aristóteles, tanto la *praxis*, como la actividad contemplativa y Dios son *energeiai*. ¿Podemos decir que el ser *energeiai* es algo en común? En algún sentido si lo es, pero no como una comida está más caliente que otra. “Estar en acto –*energeia*–, señala el Estagirita, no se dice de todas las cosas en el mismo sentido sino analógicamente –*analogon*–” (*Metaph*, IX, 6, 1048b 6-7).

La captación de la jerarquía de los fines de segundo orden es una tarea de la razón práctica tanto para diseñar un borrador de nuestro plan de vida, como para cada decisión concreta vinculada a nuestra vida práctica.⁷ Por eso pienso que los inclusivistas no se explican la capacidad práctica de comparar: al no considerar a la felicidad como una actividad diversa a los fines de segundo orden, no cuentan con un criterio de comparación, un *logos*, que proporciona el fin. Se encuentran frente a un conjunto de fines sin una medida en común y solo queda la bondad inherente a estos como criterio de comparación que determina algo anterior y posterior. Pero este ordenamiento intuitivo, agregó yo, se hace más claro y completo cuando se cuenta con un criterio externo. En efecto, volviendo a la comparación de honor, prudencia y placer. ¿Cuál es el anterior y cuál el posterior? Si estos tres fines de segundo orden fueran constitutivos del fin último sin que este último fuera algo diferente solo nos quedaría una comparación entitativa de la “densidad ontológica” de bien involucrada en cada uno. Algo podríamos decir; quizás pondríamos en primer lugar a la prudencia, luego al honor y finalmente el placer. Pero sería discutible. El militar priorizaría el honor sobre la prudencia y el político a la inversa y, además, todo puede depender de la circunstancia concreta. En realidad lo que en un caso concreto nos permitiría una comparación más clara es la referencia a la relación de estos fines con un último fin. Si no se tiene este recurso es poco explicable cómo logramos

⁷ ¿Cómo se arriba a este plan y a esta decisión? Por una parte inciden sin duda la educación, el carácter, las costumbres, normas e instituciones que configuran hábitos: esto es muy aristotélico. Por otra parte, y también es muy aristotélico, se puede considerar este asunto desde el *kata physis*: “La naturaleza, dice Aristóteles, es la causante del orden en todas las cosas” (*Física*, VIII, 1, 252a 12). Ambas visiones parecen compatibles. Solo lo dejo planteado.

comparar. Pienso que la sorpresa de David Wiggins es muestra paradigmática de esta situación:

[los agentes individuales] pueden deliberar [...] acerca de los fines, de los constitutivos de los fines y de los medios para los fines. De alguna manera, a pesar de la intratabilidad e incertidumbre de la materia de elección, los agentes pueden arribar a juicios acerca de qué vale la pena o qué puede o no puede ser hecho por un fin. Y de algún modo, como resultado de todo esto, arriban a normas de razonabilidad compartidas, en parte no explícitas (Wiggins, 2002, pp. 373-374).

Quizás la concepción de la probabilidad de Keynes da cabida a esta tercera clase de comparabilidad. Contempla la posibilidad de que haya un tipo de probabilidades que “no pertenecen a un conjunto común de magnitudes mensurables en términos de una unidad común” (1973, p. 33). En estos casos, “el grado de probabilidad no está compuesto de material homogéneo, y, aparentemente, no es divisible en partes del mismo carácter” (1973, p. 32).

Conviene agregar algunas aclaraciones que pueden completar la comprensión de esta propuesta:

1. Esta jerarquía puede cambiar: Taylor (1997, p. 182) señala el “elemento o contexto Kairótico”. Aristóteles habla de hacer un bosquejo (*perigraphon*) del bien que queremos e ir completándolo (*anagrapasai*) (EN, I 7, 1098a 20-1). Aquí también entra la posibilidad de la akrasia, la racionalización, y la importancia del tiempo en la vida práctica.

2. Esta jerarquía se pone en funcionamiento frente al caso concreto. No siempre tomamos decisiones “extremas”. Muchas veces varias actividades son compatibles y el problema práctico es cómo distribuirlas en el tiempo. En estos casos, el problema podría transformarse en técnico y podríamos maximizar: buscar la distribución más eficiente de las acciones dentro de un tiempo.

3. A pesar del carácter cambiante del plan, los fines de segundo orden no son completamente intercambiables.

4. La armonización no sigue la pirámide de Maslow necesariamente. Necesitamos salud, casa y vestido, pero como filósofos sabemos bien que estamos dispuestos a resignar algo de todo esto en pro del conocimiento o de la amistad.

5. Una vez tomada la decisión, se puede expresar la acción como un procedimiento maximizador. Esto permite que los economistas sostengan equivocadamente que cualquier acto humano racional es maximizador. ¿Podemos expresar la decisión calculando una *ratio* de sustitución constante o variable entre los fines? Contesta

Wiggins: “El inconmensurabilista no negará después del evento, sin duda, que se pueda percibir esa *ratio*. Pero esto es casi vacuo y el inconmensurabilista sería tonto si negara lo vacuo [...] No representa un alegato falsable acerca de los resortes de la acción del agente” (2002, p. 371). Lo que hay detrás de todo esto no es más que una simple falacia de ambigüedad que se puede encontrar tratada en cualquier manual básico de lógica (por ejemplo, Copi y Cohen, 1998, 6.4): se está dilatando el sentido coloquial de maximización otorgándole el de racionalidad. Pero puede confundirnos haciéndonos pensar que siempre maximizamos, que hacemos todo por propio interés, hasta el mismo altruismo. Por eso según Wiggins la teoría de la utilidad es una caricatura de las decisiones y acciones humanas (2002, p. 390). Como señala Rawls (1971, p. 558), la función de utilidad puede caracterizar la elección individual pero nunca podría ser un procedimiento de decisión de primera persona.

La moderna teoría de escalas de la teoría de la medición contempla las diversas categorías mencionadas (véase, por ejemplo, Finkelstein, 1982). La comparación por prioridad o posición corresponde a la asignación de un orden a una escala nominal transformándola en escala ordinal. Esa asignación supone un juicio de la razón práctica, luego del cual se pueden hacer las operaciones propias de una escala ordinal.

¿Qué consecuencias tiene todo lo anterior para la economía? Ya opiné que es legítimo un estudio teórico de lo práctico en la medida en que acepte las limitaciones de la inexactitud de la materia y que no pretenda ser guía para acciones concretas. Pero, ¿cómo hacer para que un economista se quede solo en la academia? Como dice Robbins (1965, p. 7), “pocos son los que se hacen economistas por mera curiosidad; considerada como conocimiento puro, nuestra ciencia, aunque tenga sus momentos fáusticos, tiene menos atracción que muchas otras”. La mayoría, al menos, hace consultoría, y con gran éxito. Se hacen chistes sobre los consultores pero por algo les pagan tanto. Un economista que da recomendaciones tiene que pensar en los fines, no solo por una cuestión moral, sino de realismo.

Ahora bien, si la economía, como ciencia, solo se quedara al nivel de los medios, no se presentaría el problema de la comparación por prioridad y podría funcionar muy bien con todo su excelente aparato técnico. Esto es más fácil que suceda en ámbitos específicos, donde el fin está claro y prefijado y entonces se aplica fructíferamente un análisis costo-beneficio (Finnis, 1997, pp. 218-219). La maximización es el mejor medio de asignar medios a fines dados. Anderson señala que esta tiene un rol local en el marco señalado por el razonamiento práctico (1993, p. 45). También lo nota Wiggins (2002, p. 386).

Hay ejemplos fantásticos de este buen trabajo de la economía en campos como la salud, la educación, el transporte, las regulaciones y privatizaciones, la integración, supuesto que se han definido las limitaciones de orden práctico-político.

Es decir, o bien la economía se limita a lo técnico en áreas específicas, o bien, si quiere influir sobre la acción avanzando sobre el campo de los fines, debe interactuar con la racionalidad práctica, lo que supone introducir la inexactitud. Algo así se debía sospechar Robbins, cuando, ya maduro, recomendó:

Debemos estar preparados para estudiar no solo los principios económicos y economía aplicada [...]. Debemos estudiar filosofía política, administración pública, derecho. Debemos estudiar historia, que nos da reglas para la acción y dilata nuestra visión de las posibilidades. Diría también que debemos estudiar los grandes clásicos de la literatura (Robbins, 1956, p. 17).

Ya hace mucho que la adolescente economía se rebeló contra la política. Tenemos que lograr que finalmente madure. Su verdadero progreso requiere volver a oír a las disciplinas mencionadas por Robbins, de las que nunca debería haberse apartado. Por eso, la tarea pendiente para la ciencia económica es, como reza el título del artículo de Agazzi citado al comienzo de este trabajo, reconducir la racionalidad técnica a su horizonte propio, el de la razón práctica. La economía, si quiere traspasar su límite técnico, debe prestar atención y priorizar la racionalidad práctica. Como todos los buenos hijos, debe volver a prestar atención a sus padres, la política y la moral y también a sus hermanos, el resto de las ciencias humanas.

Bibliografía

- Ackrill, J. L. (1980), "Aristotle on Eudaimonia", en Rorty, A., *Essays on Aristotle's Ethics*, Berkeley, University of California Press.
- Agazzi, E. (1992), "Per una riconduzione della razionalità tecnologica entro l'ambito della razionalità pratica", en Galvan, S. (a cura di), *Forme di Razionalità Pratica*, Milán, Franco Angeli, pp. 17-39.
- Alkire, Sabina (2002), *Valuing freedoms. Sen's capabilities approach and poverty reduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Anderson, Elizabeth (1993), *Value in ethics and economics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Aristóteles (1970), *Ética nicomáquea*, trad. María Araujo y Julián Marías, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1970), *Metafísica*, edición trilingüe de Valentín García Yebra, Madrid, Gredos.

- (1982), *Tópicos*, en *Tratados de lógica I*, trad. Miguel Candel Sanmartín, Madrid, Gredos.
- (1988), *Categorías*, edición bilingüe, introducción, traducción, notas e índice de Humbert Giannini y María Isabel Flisfisch, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1989), *Política*, trad. Julián Marías y María Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1996), *Física*, trad. Tomás Calvo, Madrid, Alma Mater.
- Blaug, Mark (1992), *The methodology of economics*, Cambridge University Press, segunda edición revisada.
- Buchanan, James (1987), *Economics. Between predictive science and moral philosophy*, Denton, Texas A&M University Press.
- Capdevila, Arturo (1947), *Adolescencia y voluntad*, Buenos Aires, Hachette.
- Chang, Ruth (1997), "Introduction", en Chang, Ruth (ed.), *Incommensurability, incomparability and practical reason*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 1-34.
- Copi, Irving M. y C. Cohen (1998), *Introduction to logic*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Crespo, Ricardo F. (1997), *La economía como ciencia moral*, Buenos Aires, Educa.
- Finkelstein, Ludwik (1982), "Theory and philosophy of measurement", en Sydenham, P. H. (ed.), *Handbook of measurement science*, vol. 1, New York, John Wiley & Sons, pp. 1-30.
- Finnis, John (1997), "Commensuration and public reason", en Chang, R. (ed.), *Incommensurability, incomparability and practical reason*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 215-233.
- Flannery, K. L. (2001), *Acts amid precepts. The Aristotelian logical structure of Thomas Aquinas's moral theory*, Washington, The Catholic University of America Press.
- Heckman, James (2001), "Econometrics and empirical economics", *Journal of Econometrics*, 100, pp. 3-5.
- Hutchison, Terence W. (1962), "Introduction" en Smyth, R. L. (ed.), *Essays in economic method*, Londres, Gerald Duckworth & Co. Ltd., pp. 9-18.
- Keynes, John Maynard (1973), *A treatise on probability*, The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. VIII, New York, St. Martin's Press.
- Knight, Frank H. (1956), *On the history and method of economics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kraut, Richard (1989), *Aristotle on the human good*, Princeton, Princeton University Press.
- MacIntyre, Alasdair (1984), *After virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Maloney, John (1990), *The professionalization of economics. Alfred Marshall and the dominance of orthodoxy*, New Brunswick/London, Transaction Publishers.
- McInerny, Ralph M. (1961), *The logic of analogy*, The Hague, Martinus Nijhoff.

- Nussbaum, Martha C. (2001), "The Protagoras: a science of practical reasoning", en Millgram, Elijah (ed.), *Varieties of practical reasoning*, Cambridge, Londres, The MIT Press, pp. 153-201.
- Parsons, Talcott (1934), "Some reflections on 'The nature and significance of economics'", *Quarterly Journal of Economics*, 48/3, pp. 511-545.
- Quine, W. van, (1960), *Word and object*, Cambridge, The MIT Press.
- Rawls, John (1999), *A theory of justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Robbins, Lionel C. (1956), "The economist in the twentieth century", en *The economist in the twentieth century and other lectures in political economy*, Londres, Mac Millan, pp. 1-17.
- (1965), *Política y economía: disertaciones sobre economía política*, México, UTEHA [*Politics and economics: papers in political economy*, New York, Mac Millan; London & St. Martin's Press, 1963].
- (1984), *Essay on the nature and significance of economic science*, 3ª ed. revisada, Londres, Mac Millan.
- Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Senior, Nassau W. (1962) [1860], "'Statistical science', presidential address to the section F of the British Association for the Advancement of Science", en Smyth, R. L. (ed.), *Essays in economic method*, Londres, G. Duckworth.
- Senior, Nassau W. (1938) [1836-1872], "An outline of the science of political economy", en *The library of economics*, Londres, George Allen & Unwin (1836, reimpr., 1872 sexta edición).
- Smith, Adam (1997) [1776], *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, edición de Edwin Cannan, introducción de Max Lerner, traducción y estudio preliminar de Gabriel Franco, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997) [1759], *Teoría de los sentimientos morales*, estudio preliminar y traducción de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Alianza Editorial.
- Taylor, Charles (1997), "Leading a life", en Chang, R. (ed.), *Incommensurability, incomparability and practical reason*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 170-183.
- Tomás de Aquino (1949), "De virtutibus in común", en *Quaestiones Disputatae II*, Turín y Roma, Marietti.
- (1949), *Summa theologiae*, Turín y Roma, Marietti.
- (1964), *In decem libros ethicorum Aristotelis an Nicomachum Expositio*, Turín y Roma, Marietti.
- (2000), *Cuestión disputada sobre las virtudes en general*, estudio preliminar, traducción y notas de Laura E. Corso de Estrada, Pamplona, Eunsá.
- Vigo, Alejandro (1997), *La concepción aristotélica de la felicidad*, Santiago de Chile, Universidad de los Andes.
- Weber, Max (1991) [1918], "La ciencia como profesión", en *Ciencia y política*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pp. 23-62.

- (1978) [1922], *Economy and society*, editado por G. Roth y C. Wittich, Berkeley, University of California Press.
- Wieland, Wolfgang (1996), “El individuo y su identificación en el mundo de la contingencia”, en *La razón y su praxis*, traducción e introducción de A. Vigo, Buenos Aires, Biblos, pp. 117-146.
- Wiggins, David (2002), *Needs, values, truth. Third edition. Amended*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

(Evaluado el 1 de noviembre de 2010.)

Autor

Doctor en Filosofía, licenciado en Economía. Profesor titular del seminario de Teorías económico-sociales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Investigador independiente del CONICET.

Publicaciones recientes:

- , “De la economía subordinada a la política a la política subordinada a la economía”, *Desarrollo Económico*, en prensa.
- , “Thinking about the financial and economic crisis: some brief notes on its causes and remedies”, *Think. Philosophy for everyone*, The Royal Institute of Philosophy, 8/23, 2009, pp. 97-103.
- , Fernando Tohmé y Daniel Heymann, “Abducting the crisis”, en Magnani, L., W. Carnielli y C. Pizzi (eds.), *Model based reasoning in science and technology: abduction, logic and computational discovery*, Springer Verlag, 2010, pp. 179-198, con referato.
- y Luciano Elizalde, “Comunicación y función retórica en la teoría de Raúl Prebisch”, en Videla, Ludovico y Javier González Fraga (eds.), *Ensayos sobre Raúl Prebisch*, Madrid, Unión Editorial, 2010, pp. 157-199.

Cómo citar este artículo:

Crespo, Ricardo F., “Los ‘problemas de crecimiento’ de la economía moderna”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 115-132.

Bernardo Kosacoff

La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional

La especialización productiva y las estrategias de desarrollo

Nuevos enfoques de la teoría económica nos enseñan que el crecimiento de largo plazo se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para generar e incorporar conocimientos y tecnologías. En este sentido, resultan elementos clave la educación y el entrenamiento de la mano de obra, los cambios en la organización de la producción y la calidad institucional. Se trata, en suma, de desarrollar capacidades locales para cerrar las brechas de productividad que separan a los países de la región de las naciones avanzadas. La competitividad depende de manera significativa de la articulación de las diversas etapas de producción y comercialización: desde el insumo básico hasta el consumidor final. Para ello, es preciso generar y fortalecer las redes productivas. Y eso se logra estableciendo eslabones entre proveedores y cadenas de comercialización, coordinando inversiones y promoviendo mejoras de calidad a través de la interacción entre firmas y la identificación en forma conjunta de adelantos productivos. La conformación de estas redes productivas tiende a romper con los falsos dilemas de la empresa grande *versus* la pyme y del sector agropecuario *versus* la industria o los servicios (Ocampo, 2005).

En general, las acciones emprendidas hasta ahora por los distintos países para aumentar la competitividad de sus economías procuran atacar de modo directo los denominados “factores precio” (costo del capital, laboral, impositivo, tipo de cambio). Sin embargo, no consideran aquellos elementos que la hacen sustentable en el mediano y largo plazo y que resultan ser clave para el crecimiento sostenido, como las políticas que favorecen la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. Es decir, las variables que se conocen como “no precio” de la competitividad. En este marco, hay que inscribir las políticas productivas de un país de desarrollo intermedio como la Argentina, que debe superar a la vez restricciones económicas y sociales (Lall, 2000).

El cambio, no obstante, requiere una orientación muy precisa. Cabe recordar que las reformas estructurales de la década de 1990, si bien redefinieron el modo de funcionar de la economía y de sus principales instituciones, no modificaron el carácter espasmódico de la dinámica de crecimiento de largo plazo ni resolvieron los desequilibrios, largamente acumulados en el ámbito externo, fiscal, y en el sector de asignación y aprovechamiento de recursos. La caótica salida del régimen monetario y cambiario, durante esa década, profundizó esos desequilibrios, cuyas consecuencias sociales se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo productivo. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

Ahora bien, ¿cómo actuar en un escenario tan complejo? En principio, por las características y la trayectoria de la economía argentina, las ventajas a explotar estarán asociadas, en mayor proporción, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos, factores que aún la distinguen del resto de los países de la región. En el caso de las actividades industriales, la estrategia a seguir podría sintetizarse en dos conceptos: especialización y diferenciación. En cuanto a los servicios, parece deseable y factible estimular el desarrollo de productos de alto valor agregado, relacionados con el conocimiento. Así, será conveniente priorizar aquellas medidas que contribuyan a reconstruir el entramado productivo, a mejorar la “calidad” de la inserción externa, a explotar las oportunidades y la complementariedad que ofrece el Mercosur, a consolidar el marco institucional de las políticas públicas y a fortalecer la capacidad de evaluarlas. Si se aprovechan

las ventajas actuales y se estimulan las potenciales, se podrá contar con la masa crítica adecuada para comenzar a transitar el sendero de desarrollo planteado.

La Argentina es un país que posee abundantes recursos naturales. Además, en los últimos años se produjo un avance importante, no solo en el sector agropecuario, sino también en el energético, forestal, minero y pesquero. Este tipo de recursos aumenta la riqueza de un país y favorece las capacidades potenciales de progreso económico, pero no garantiza el crecimiento sostenido. El actual patrón exportador argentino refleja el grado de competencia que se alcanzó en las producciones basadas en esos recursos y en la fabricación de insumos básicos (aluminio, petroquímica y siderurgia). No obstante, también nos ilustra sobre el potencial aún no desarrollado. La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los bienes diferenciados es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades. Este avance solo se puede generar mediante una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria (Kosacoff, 2010).

Poner el foco en la tarea pendiente no significa ignorar las innovaciones que incorporó la agricultura en los últimos tiempos. En efecto, durante la década de 1990, en un marco de expansión de la oferta disponible de tecnologías y de transformaciones técnico-productivas, este sector experimentó en nuestro país un proceso de modernización y de crecimiento sin precedentes, que profundizó su internacionalización. Se verificó, entonces, el pasaje hacia una agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la aplicación masiva de la fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un aumento notable de la productividad y de los rendimientos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década hicieron posible una importante reducción de costos y la expansión del cultivo en todo el país. De este modo, se incorporaron, solo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen, tecnologías de nivel internacional en los insumos y en la maquinaria. Paralelamente, se amplió la frontera agrícola y se modificaron la estructura de la industria y la organización de la producción.

Para desarrollar nuevas ventajas competitivas, la Argentina debe asumir una estrategia clara al respecto. El país tiene un enorme potencial en áreas tan diversas como biotecnología, *software*, química fina, instrumental científico, telemedicina, producción de

bienes culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras. Sin desconocer el impacto positivo que la salida de la convertibilidad tuvo sobre la competitividad-precio, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere de oferta disponible y, especialmente, de una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva sólida. En general, estos factores fueron particularmente descuidados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década de 1990, y más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad.

El escenario internacional muestra la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años, a la vez que se consolidó un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, avanzó la discusión sobre la competitividad de los agentes que actúan de manera interrelacionada, por oposición a la de quienes lo hacen en forma individual. En ese sentido, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad que supone el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las nuevas redes se caracterizan por una importante circulación de información y saberes específicos, no solo entre quienes las integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a ellas (López, 1998).

En nuestro país, esta discusión tiene importantes implicancias. A lo largo de los años noventa se profundizó la tendencia a la especialización de la estructura productiva en *commodities* y en bienes basados en recursos naturales, disminuyendo el peso de los productos intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto con la insuficiente transformación del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto de la demanda de los agentes y la debilidad de los sistemas locales explican el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en la Argentina. Desde una perspectiva más amplia, la pronunciada distancia en relación con las comunidades que lideran el cambio técnico y tienen ventajas competitivas dinámicas en el plano internacional constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y para generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad que hoy prevalecen.

Desde ya, el debilitamiento o la ruptura de las cadenas productivas limita el desarrollo de procesos de aprendizaje, la demanda de recursos humanos calificados y la efectividad de la política tecnológica. En nuestro país la asimetría entre la dinámica de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles importados por las firmas de mayor tamaño han restringido las cadenas productivas y el desarrollo del proceso de aprendizaje en red. Esto afectó, especialmente, a las empresas de menor tamaño y a las firmas grandes que no integran redes internacionales. En este marco de conexiones “débiles”, no resulta sorprendente que las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva (Kosacoff y Ramos, 2009).

También, nos tiene que llamar la atención que los agentes productivos en la Argentina han cambiado. Ha desaparecido el Estado como productor, se ha reducido el número de empresas nacionales –tanto grandes como pymes– y aumentó notablemente la participación del capital extranjero dentro de la producción argentina. Las empresas transnacionales han incrementado su presencia inicialmente por las privatizaciones, después por la búsqueda de recursos naturales, luego en la concentración bancaria y al final en un notable proceso de adquisiciones (en el cual se vendieron alrededor de 800 posiciones de mercado de empresas nacionales). El capital extranjero no es bueno ni malo en sí mismo, sino que va a depender de qué es lo que va a hacer en términos del desarrollo económico. Las reglas de juego que se pusieron generaron mucha eficiencia de recursos naturales, pero básicamente cuando hablábamos del sector transable estuvieron más orientadas a la búsqueda de rentas para atender un mercado doméstico, no a través de la generación de valor agregado o de innovaciones tecnológicas, sino fundamentalmente a través de procesos de ensamblados o de simple importación de productos. El camino es mejorar la “calidad” de la participación del capital extranjero con el desarrollo de productos globales y fortalecer la base empresarial de grandes empresas nacionales y pymes, que potencien las economías de escala y especialización para recuperar los espacios territoriales y fortalecer las tramas productivas. El desarrollo de nuevas empresas es un elemento esencial para recrear el aparato productivo.

La tarea de construir el mercado –igualando las oportunidades, mejorando las capacidades, desarrollando las instituciones y replanteando el papel de la “empresa”– equivale a crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico, mejorar la distribución de los ingresos y generar empleo decente, en el que el factor de competencia sea la calidad de la mano de obra y no los bajos sa-

larios. Las políticas públicas deben recurrir a instrumentos distintos de los utilizados en el pasado y actuar como catalizadoras de los procesos de transformación, respetando algunos requisitos básicos sin los cuales perderían efectividad. El primero de ellos es adoptar una estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; el segundo, garantizar la continuidad en el tiempo de los programas; el tercero, lograr coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y el cuarto, crear instancias institucionales del Estado y de la sociedad civil que operen como contrapesos para reducir el riesgo de captura rentística.

La asignatura pendiente de la complementación y especialización productiva en el Mercosur: desafíos y oportunidades en la relación de Argentina-Brasil¹

La mayor complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del Mercosur permitirían acelerar el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas. Para ello se debe fortalecer el proceso de coordinación de políticas estructurales y microeconómicas, con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas en el espacio regional que permitan ganancias conjuntas de competitividad y creciente acceso a terceros mercados. La experiencia del proceso de integración evidencia hasta el momento que los estados parte no han sido capaces de construir una estrategia conjunta de desarrollo integral, sistémico y equilibrado de las economías participantes, con avances significativos en la especialización y complementación productiva a escala regional.

El fortalecimiento de la integración productiva regional es un tema instalado en la agenda de prioridades del bloque. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), su utilización en proyectos de integración productiva (FOCEM II), la creación del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, son algunas de las iniciativas más relevantes. Entre las acciones que se desarrollan bajo el Programa de Integración Productiva se destacan la de intensificación y complementación del sector automotriz, la referida al desarrollo de proveedores regionales en el sector de petróleo y gas, la integración de cadenas productivas ligadas al turismo, y la de formación de recursos humanos. Sin embargo, al presente, sus alcances e impactos son muy menores. En cambio, han cobrado mayor espacio las tensiones comerciales en sectores considerados sensibles, con la aplicación de medidas de defensa

¹ Esta sección reproduce partes del artículo de Bouzas y Kosacoff (2009). Agradezco profundamente a Roberto Bouzas por permitir la utilización del material.

comercial, incluyendo la utilización de licencias no automáticas y la aplicación de derechos antidumping. El resultado es la predominancia de una agenda defensiva.

El objetivo de esta sección es reafirmar la importancia de la complementación productiva y la especialización en el Mercosur. Asimismo, desde la óptica argentina, aportar elementos de juicio para la construcción de una nueva agenda, de carácter positivo, que incluya los heterogéneos intereses sectoriales en la relación económica entre la Argentina y Brasil.

La integración productiva

Además de considerar relevantes los argumentos a favor del Mercosur provistos por las economías de escala estáticas y por los efectos positivos sobre la inversión doméstica y extranjera, la literatura acerca de la integración enfatiza la capacidad de absorción tecnológica y de transformación de los patrones productivos. Uno de los aspectos más estudiados de los efectos positivos del Mercosur sobre la microeconomía de la región es, quizás, que en el perfil del comercio intrarregional aparecen un conjunto de productos que no son objeto de comercio con otros países del mundo. Estos bienes no tradicionales reflejan el aprovechamiento de ventajas competitivas originadas en economías de escala y de especialización al interior del Mercosur. El intercambio con el bloque regional favoreció un creciente comercio intraindustrial que contrasta con la inserción externa en el resto del mundo. El proceso de integración regional parece apoyar el proceso de especialización dado que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Sin embargo, el camino recorrido es aún muy limitado.

Aspectos menos recorridos por la literatura de la integración se vinculan con los efectos del Mercosur sobre las estrategias empresariales. Desde comienzos de la década de 1990 las empresas localizadas en la región se encontraron con un escenario en donde a las transformaciones que se sucedían en el plano internacional, se agregaba el cambio radical en las reglas de juego que venían enfrentando previamente en el mercado doméstico. En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, caracterizada por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales “pro-mercado”, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteraron tanto las estrategias como el

peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. La estrategia de rápida reducción de las barreras comerciales dentro del Mercosur, que incluyó la adopción de un programa automático de desgravación arancelaria entre los socios regionales, acentuó estas condiciones.

Tras dos décadas de “modernización” económica es evidente que los países del Mercosur no efectuaron todavía una transición hacia la producción de bienes diferenciados basados en la innovación tecnológica y la calificación de los recursos humanos. En contraposición, los avances de competitividad se concentraron en el procesamiento de los recursos naturales y en la producción de bienes masivos con economías de escala en procesos de producción con estándares internacionales. En el resto de los sectores, la apertura económica y el abaratamiento de las importaciones fueron canales para actualizar procesos y líneas de producción: adoptaron una estrategia simple basada en “productos actualizados a bajo precio”, con tecnologías de procesos crecientemente ensambladoras de contenidos importados. Como resultado, dieron prioridad a la modernización de las funciones operativas de las empresas, en particular, la fabricación y sus funciones adyacentes (logística y distribución). Pero este proceso de *catch up* productivo fue en detrimento de otras funciones empresariales capaces de generar incrementos en el valor agregado en una proporción mayor a la media, tales como el diseño, la investigación y desarrollo, y el desarrollo de marcas. Es evidente que para el Mercosur es aún una asignatura pendiente el aprovechamiento de economías de especialización y complementación entre los países socios que permitan avanzar en la dirección señalada, tratando de incorporar mayor valor agregado a lo que se produce y exporta, y buscando proveer al mercado interno regional y ganar nuevos mercados.

En este sentido, podría ser relevante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en el Brasil, en los cuales se podría ampliar el desarrollo de entramados productivos al interior del Mercosur. Es llamativo que haya estado ausente todo intento de complementación y especialización regional, a pesar de contar la Argentina con un proceso evolutivo previo lo suficientemente valioso para haber intentado una integración más profunda. Las evidencias de los sectores agroalimentarios, petrolero y de aeronáutica brasileños son emblemáticos de sectores que veinte años atrás mostraban a la Argentina con un desarrollo más significativo y que, recientemente, han tenido un dinamismo productivo en Brasil con un fuerte im-

pacto en su modelo de desarrollo. Sin embargo, estas transformaciones estuvieron ajenas de la integración, con la ausencia de una red de proveedores especializados, de generación de capacidades tecnológicas y de servicios de apoyo localizados en la región, que hubiesen aprovechado el potencial existente.

Uno de los aspectos centrales de las transformaciones microeconómicas en las economías de la región fue la reconfiguración del perfil empresario respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales, y cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se suma la reorganización de los conglomerados económicos locales y el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales (ET).

La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión productiva de la década de 1990, en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso. Existe una elevada correlación entre los sectores más dinámicos de la producción industrial local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. En este contexto, la industria manufacturera cedió participación a los recursos naturales y a los servicios como destino de las inversiones extranjeras. La privatización y desregulación de actividades anteriormente restringidas al capital privado, y en particular a la presencia de inversiones extranjeras, en sectores de recursos naturales (hidrocarburos y minería) y de servicios públicos (telecomunicaciones, energía eléctrica, sector financiero) impulsó los flujos de inversión extranjera directa (IED). En el sector manufacturero se destacaron como destino de IED el complejo automotriz, los productos químicos y los alimentos y bebidas (Chudnovsky y López, 2001).

Aunque el abastecimiento del mercado interno ha sido un determinante de importancia cuando se analizan las estrategias de los inversores extranjeros, en la década de 1990 este aspecto se vio complementado por la conformación del Mercosur. Precisamente, el dinamismo exhibido por la demanda interna y regional en la mayor parte de esa década se convirtió en un factor de atracción decisivo para la inversión de las empresas transnacionales, tanto en el caso de las filiales ya instaladas, como para la nueva ola de “recién llegados”. Aunque la competencia por la localización de la inversión extranjera al interior del Mercosur se dio, en general, “vía reglas”, también existió una competencia “vía incentivos”. Esto generó disputas entre los países socios por el supuesto desvío de inversiones, especialmente a partir de mediados de los años noventa. El origen de los problemas parece estar en la ausencia de un esquema regulatorio común en el Mercosur para el otorgamiento de

incentivos a la inversión. La utilización de beneficios fiscales como factor de atracción de inversiones también trajo consigo una “guerra de incentivos” a nivel subnacional, particularmente en Brasil y en menor medida en la Argentina, que según algunas evidencias resultó en beneficios sociales escasos o negativos.

El Mercosur no solo fue un evidente atractivo para la nueva oleada de inversión extranjera sino que al consolidarse como política de Estado se convirtió en un elemento clave para la toma de decisiones de inversión de los capitales ya localizados en la región. En particular, en el caso argentino, el Mercosur fue determinante para dos de los sectores industriales líderes en el proceso de inversión y reconversión de los años noventa. Tanto en el área de los alimentos y bebidas como en la industria automotriz las inversiones realizadas estuvieron planificadas en el contexto de complementación y especialización regional. En el caso de la industria automotriz, el esquema que reguló la actividad, y tuvo como resultado un evidente aumento del comercio y las inversiones, tiene uno de sus fundamentos en la creación de un mercado ampliado.

Más allá del volumen que tendrán los nuevos flujos de inversión, existen grandes interrogantes sobre qué estrategias seguirán las filiales de empresas transnacionales que se encuentran localizadas en la región. Es conocido que las principales corporaciones del mundo tienen filiales instaladas en los países del Mercosur y que la mayor parte de ellas están ubicadas en más de uno de los socios comerciales. Estas filiales de empresas transnacionales tienen altos coeficientes de importación de insumos, partes y componentes y de bienes finales, particularmente en la producción de bienes transables. Asimismo, los coeficientes de exportación, salvo escasos sectores basados en recursos naturales y algún caso especial como el del sector automotriz, no son muy significativos. Adicionalmente, allí donde alcanzan algún nivel de significación, las exportaciones están orientadas al Mercosur. Sin embargo, el desafío es la elaboración de “productos globales”, es decir, que las filiales instaladas en el Mercosur obtengan dentro de la corporación el desarrollo de líneas de producción competitivas internacionalmente, destinadas, fundamentalmente, a la exportación a otras filiales del mundo o a nuevos mercados, e, incluso, siguiendo las tendencias internacionales en otras regiones, con la participación en los esfuerzos de investigación y desarrollo.

La conducta de los conglomerados económicos de capital local en la década de 1990 posee algunos rasgos comunes (Kosacoff, 1999). En general, hubo una tendencia a la especialización en un conjunto más reducido de actividades respecto al pasado, una concentración creciente de las actividades productivas en sectores con

mayores ventajas naturales o menor transabilidad y escasa presencia en los sectores más dinámicos internacionalmente, basados en el conocimiento y la innovación tecnológica, y una expansión hacia terceros mercados mediante la inversión directa.

En los años noventa, la internacionalización de las empresas de capital nacional de la región a través de la inversión directa alcanza una nueva dimensión. Los conglomerados económicos locales emprendieron estrategias de internacionalización fuertemente vinculadas con los programas de reforma estructural y el aumento consecuente de la presión competitiva en los mercados domésticos. Algunos de estos agentes económicos (especialmente en el caso de empresas originarias de Argentina y Brasil) buscan mediante este tipo de acciones alcanzar el liderazgo regional (y en algunos pocos casos, mundial) en segmentos de mercado específicos. Es así que, aprovechando las condiciones de acceso preferenciales a los mercados derivadas del proceso de integración en el Mercosur, surgen un conjunto significativo y heterogéneo de empresas de alcance regional y de capital nacional.

A diferencia de experiencias anteriores o de acciones dirigidas hacia otros mercados, esta internacionalización está fundada en el desarrollo de la producción localizada en el país de destino. Los grupos nacionales conducen el proceso basados en las capacidades de *management*, el conocimiento y manejo de tecnologías maduras, el acceso a recursos financieros o la capacidad de operar en entornos culturales similares o el conocimiento de condiciones específicas de ciertos mercados próximos. Este tipo de internacionalización aparece como indispensable para la propia supervivencia y expansión en el nuevo contexto económico. En el caso de las dos economías de mayor tamaño, parece que este proceso se dio en dos fases diferenciadas. En un primer momento predominaron las empresas argentinas que se establecían en el mercado brasileño. Con posterioridad, aparecen liderando un grupo de firmas de capital brasileño que buscan instalarse en Argentina, principalmente a través de adquisiciones de otras empresas (Porta, Bianco y Moldovan, 2008).

En un trabajo reciente (Bouzas y Kosacoff, 2009), analizamos los condicionantes económicos de las relaciones económicas entre Argentina y Brasil y presentamos algunos elementos a ser considerados en una nueva agenda, que serán presentados en las siguientes secciones.

Condicionantes económicos

Los condicionantes económicos operan sobre actores públicos y privados heterogéneos en ambos países, pero las dificultades analí-

ticas que plantea esta heterogeneidad son particularmente importantes en la Argentina. Ello es resultado del cuadro de fragmentación y conflictividad que caracteriza su economía política interna y de la consecuente volatilidad en la identificación de intereses colectivos (y su traducción en políticas públicas).

El primero de estos factores es la asimetría de tamaño. La asimetría de tamaño tiene un impacto ambiguo y heterogéneo sobre los incentivos para una mayor integración con Brasil, ya que es fuente tanto de oportunidades (alineamientos a favor) como de amenazas (alineamientos en contra). Las oportunidades derivan del hecho de que la mayor dimensión del mercado brasileño es un factor de atracción para actividades que tienen allí un destino potencial para su producción. Esta categoría incluye tanto a sectores en los que la Argentina tiene ventajas comparativas estáticas como aquellos en las que el aprovechamiento de economías de escala y gama ofrece la posibilidad de un tipo de comercio basado en la especialización intraindustrial. En este último caso, una mayor integración económica no solo mejoraría la posición de los productores domésticos en el mercado regional sino, también, las condiciones de competencia en el mercado internacional y sería un factor de atracción para la localización de nuevas inversiones extranjeras. Pero la asimetría de tamaño también es una fuente de amenazas para sectores que enfrentan problemas estructurales de competitividad. El tipo de impacto de la asimetría de tamaño se mueve al ritmo del ciclo económico y se agudiza en períodos de “desacople” del ciclo económico bilateral.

La asimetría de tamaño tiende a acompañarse de asimetrías de participación en el mercado, lo que influye de manera diferente sobre la intensidad de los impactos recíprocos. Esta asimetría no es nueva, pero su papel se incrementó en las últimas décadas de la mano de las diferentes trayectorias de crecimiento (en el período previo a la década de 1980) y del aumento en los vínculos económicos recíprocos (posteriormente). En efecto, mientras que en el quinquenio 1960-1965 el peso relativo de cada país como proveedor y mercado del otro era equivalente, para fines de la década de 1970 el balance ya se había alterado notablemente. Así, en tanto que la Argentina destinaba a Brasil cerca del 10% de sus exportaciones y se abastecía en ese país de una proporción similar de sus compras al exterior, la relevancia de la Argentina como mercado de origen y destino del comercio exterior brasileño era significativamente menor (Bouzas y Fanelli, 2002). Esta tendencia se profundizó durante las dos últimas décadas y condicionó las perspectivas dominantes en la Argentina sobre el vínculo económico con Brasil.

Un tercer factor a considerar es la asimetría en los patrones de especialización, un tema de la agenda bilateral que también ha sido recurrente. A fines de la década de 1970, los productos primarios (principalmente los productos agrícolas de clima templado) ya contribuían con alrededor del 65% de las exportaciones argentinas a Brasil, en tanto que las exportaciones brasileñas a la Argentina estaban compuestas esencialmente por manufacturas (72,5%). Este patrón predominantemente intersectorial de especialización fue muy resistido por quienes temían ver a la Argentina “condenada” al papel de proveedora de materias primas y alimentos de Brasil, a cambio de manufacturas brasileñas. De hecho, tanto la asimetría en los patrones de especialización como la presencia de déficit comerciales sistemáticos por parte de la Argentina fueron dos elementos que condicionaron el enfoque adoptado por el PICE. Desde entonces el tema ha estado presente con intensidad cambiante en las percepciones dominantes sobre la relación bilateral.²

Finalmente, un cuarto factor condicionante son las asimetrías regulatorias. El grado de convergencia/divergencia en las orientaciones de políticas públicas implementadas en cada país ha influido de manera creciente sobre las visiones dominantes en torno a los efectos de una intensificación del vínculo económico bilateral. Las asimetrías regulatorias importan no solo en el campo de la política macroeconómica (el que atrajo mucha atención después de la devaluación del real en 1999) sino también, y de manera aún más intensa, en el ámbito de las políticas productivas. De hecho, y en contraste con la volatilidad de las políticas macroeconómicas en ambos países en las dos últimas décadas (y que Brasil parece haber dejado atrás desde principios de este decenio), las asimetrías en las políticas dirigidas al sector productivo han sido crecientes y muestran sólidas dinámicas de *path dependence*. Las diferencias regulatorias han determinado, a su vez, una dinámica de crecimiento de las asimetrías estáticas. Por consiguiente, además de las diferencias conceptuales o ideológicas que separaron a distintas gestiones en cada uno de los países, las brechas institucionales y de recursos que se han ido consolidando en el campo de las políticas públicas se han convertido en un condicionante clave e inercial de la percepción dominante sobre los costos y beneficios de la cooperación económica más estrecha con Brasil.

El futuro en un nuevo contexto

En lo que se refiere específicamente a las relaciones con Brasil, prevalece una visión extendida de que resultaría infructuoso embarcarse en una “carrera por la influencia”. Sin embargo, este

² La asimetría en los patrones de especialización no debe ocultar el hecho de que ambas economías comparten el “casillero vacío” de la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica y de participación más sofisticada en cadenas globales de valor.

reconocimiento no debe confundirse con la existencia de una agenda constructiva para la relación bilateral, y que pueda ser funcional al desarrollo económico y a la mejor inserción de la Argentina en la economía internacional. Esta agenda precisa ser identificada. En la actualidad se presentan situaciones muy distintas a nivel productivo en la relación con Brasil, ya que hay al menos tres sectores identificables y con futuros bastante heterogéneos, a saber: a) las múltiples actividades que exhiben conflictos y disputas sectoriales, b) las actividades en las que predominan empresas transnacionales y c) las actividades con alto potencial de complementación.

El primer conjunto de actividades agrupa los sectores comprendidos por productos sujetos al sistema de licencias previas, acuerdos de restricción voluntaria, medidas antidumping y de salvaguardia (calzados, línea blanca, textiles-indumentaria, neumáticos, etc.). La mayoría de ellos arrastran problemas de competitividad de larga data y fueron parte de las listas de productos sensibles desde el inicio del programa de integración bilateral. En todos ellos se observan diferencias de eficiencia y escala crecientes a favor de Brasil como resultado de factores estructurales (como el tamaño de mercado) y respuestas empresariales (como el bajo nivel de inversiones de la industria local y el aumento en la productividad de las firmas brasileñas). En general, estos sectores promueven una actitud defensiva frente a la amenaza que se percibe en la competencia brasileña, pero que es aún más significativa desde proveedores de extrazona (como China). En algunos casos, como la industria textil y del calzado, las medidas defensivas de protección del mercado interno han dado lugar al ingreso de inversiones brasileñas dirigidas a abastecer el mercado doméstico y explotar potenciales complementariedades. Estas actividades tradicionalmente conflictivas probablemente seguirán sujetas a mecanismos de administración del comercio, que idealmente deberían estar condicionados a programas de restructuración, aumento de la eficiencia y la competitividad y la complementación entre ambos países.³ En cualquier caso, estas actividades difícilmente puedan constituir el corazón de una estrategia constructiva de relacionamiento con Brasil.

Las actividades donde predominan empresas transnacionales muestran perspectivas bastante heterogéneas, altamente dependientes de las políticas públicas y, eventualmente, las acciones coordinadas que adopten ambos países. Las filiales de las principales empresas transnacionales mundiales operan simultáneamente en ambas economías, pero hay pocas evidencias de complementación y especialización con el objetivo de integrarse a cadenas

³Hasta el momento no se han utilizado los instrumentos previstos en el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) cuyo objetivo era, precisamente, crear condiciones favorables para la restructuración sectorial.

globales de valor a través de la generación de producción y conocimiento en el espacio regional. En general, las evidencias de complementación y especialización se limitan al abastecimiento del mercado regional. En efecto, durante la década de 1990 y en el marco de estrategias destinadas al aprovechamiento del mercado regional (*market seeking*), muchas filiales de ET realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Esto se ha reflejado en un mayor componente intra Mercosur del comercio exterior de las filiales de ET en comparación con las empresas nacionales que operan en el mismo sector. Después de la experiencia de fines de los noventa, los riesgos de una política de competencia por la atracción de IED vía “incentivos” siguen vigentes y, de hecho, sus efectos potencialmente negativos sobre la Argentina se han amplificado con el ensanchamiento de las asimetrías bilaterales. Por esta razón resulta difícil prever estrategias cooperativas en este campo sin el compromiso activo de las políticas públicas de Brasil.

El sector automotriz es el que más ha avanzado en el proceso de complementación/especialización bilateral. La principal razón es la existencia de regímenes de política pública que alentaron esa complementación. El sector automotriz argentino se ha modernizado y especializado en algunas líneas de series cortas de producción y otras de abastecimiento complementario a Brasil, con asignación de modelos exclusivos a nivel regional y una creciente participación de las exportaciones (Brasil es el principal mercado). Esto le ha permitido al sector terminal tener una balanza comercial equilibrada. Pero el sector autopartista muestra graves deficiencias y se caracteriza por una fuerte heterogeneidad: hay un reducido número de firmas competitivas proveedoras de cerca de un tercio del valor de los vehículos, pero con fuertes contenidos importados y especializadas en productos de menor contenido tecnológico. Este sector convive con un núcleo productivo más amplio con fuertes atrasos tecnológicos que se encuentra concentrado en el abastecimiento del mercado de reposición. Sus balances comerciales son crecientemente negativos, tanto en términos globales como en relación con Brasil. La regla de sensatez y equilibrio de largo plazo en la relación bilateral es desarrollar un vínculo en el que la participación en la generación de valor agregado y los esfuerzos tecnológicos sean equivalentes a los respectivos tamaños del mercado.

Finalmente, existen actividades con un potencial significativo de complementación como las cadenas agroindustriales (con todos sus

eslabonamientos); petróleo-gas con su red de proveedores; turismo y otros servicios (*software*, cine, medicina, etc.). En estos campos la emergencia de multilatinas a través de la creciente presencia de firmas brasileñas en la Argentina y, en menor medida, de empresas argentinas en Brasil podría ofrecer un campo fértil para avanzar en la complementación y especialización. Estos son actores privilegiados para una agenda bilateral positiva. En el campo de los agronegocios, los cambios experimentados por la agricultura argentina y el afianzamiento del sector agroindustrial en Brasil (carnes, alimentos elaborados, bioetanol) han reducido el peso de viejas complementariedades en las que la Argentina aparecía como abastecedora de alimentos de Brasil. Al mismo tiempo, esos cambios han abierto nuevos espacios de competencia. Por consiguiente, las posibilidades de cooperación deben buscarse en formas novedosas de complementación y coordinación. El mundo agroindustrial está animado por un dinamismo (mayor demanda de alimentos, bioenergía y nuevos usos industriales) y ha mutado su organización hacia cadenas globales de valor en las que la región tiene la posibilidad de captar rentas sustantivas.

Argentina y Brasil (y más en general los países del Cono Sur) se destacan por ser ámbitos geográficos donde se genera buena parte de las proteínas mundiales y por ser uno de los pocos (si no el único) espacio donde puede ser creciente su producción. Dado que los países de la región son preponderantemente productores y exportadores de materia prima de origen biológico y mucho menos de alimentos terminados (donde radica buena parte de la renta), la asignatura pendiente es avanzar hacia alimentos. Hay algunas evidencias de complementación productiva regional con la lógica antes descrita, pero estas han tenido lugar en forma autónoma, como las inversiones en la producción agrícola en la región por parte de empresarios argentinos o en la industria cárnica argentina por parte de empresas brasileñas.⁴ También existe otro tipo de complementariedades productivas asociadas a este complejo como es el caso de los desarrollos biotecnológicos (y sus posteriores procesos de aprobación y explotación comercial) y de maquinaria agrícola. En este último caso, el propio mercado ha llevado a una particular especialización y relocalización con fuerte presencia transnacional (que en algunos casos atenta contra el proceso de complementación).

El sector de petróleo-gas, en el que resulta previsible una fuerte expansión futura a partir de la explotación de los nuevos recursos de hidrocarburos descubiertos en Brasil, la posibilidad de desarrollar proveedores especializados a escala bilateral es una alternativa con alto potencial. En este caso, los obstáculos al

⁴ Nuevamente, en este caso aparecen nítidamente las asimetrías de políticas reflejadas en la disponibilidad de financiamiento por parte del BNDES en contraste con la ausencia de mecanismos equivalentes en la Argentina.

diseño e implementación de políticas con ese objetivo debieran ser menores debido a la presencia de actores públicos o con fuerte presencia pública en nodos clave de la cadena de valor. En este sentido, podría ser importante consolidar y profundizar algunas experiencias de cambio estructural que ya se están desarrollando a nivel sectorial (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) en Brasil, orientándolas a la recomposición o fortalecimiento de entramados productivos en ambos países.

Comentarios finales: nuevas incertidumbres-nuevos desafíos

Hacia mediados de 2008 estaba planteado el tránsito de la fase de recuperación hacia un sendero sostenible de crecimiento. El PIB acumuló un aumento de más del 60% entre el 2002 y el 2008. Este fuerte repunte en un intervalo de seis años sin chocar con una restricción externa o de financiamiento del sector público constituyó un fenómeno inusual para la experiencia argentina (Kosacoff, 2009). La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad y la notable creación de puestos de trabajo. La evolución de empleo y de las remuneraciones indujo a una reducción de los aún elevados índices de pobreza e indigencia. La recomposición del proceso de inversión fue mayor de lo esperado. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial tuvieron superávit. Se generó un notable proceso de acumulación de reservas internacionales. Las condiciones de la economía argentina planteaban desafíos muy distintos a los existentes a la salida de la convertibilidad. La consistencia entre el crecimiento de la oferta y la demanda agregada y el mantenimiento de los excedentes externos y fiscales eran algunos de los desafíos centrales para el diseño de la política económica. Este objetivo, involucra el afianzamiento de los flujos de ahorro, inversión y de exportaciones y el establecimiento de patrones distributivos socialmente aceptados. Asimismo, debería estar asociada a una dinámica de cambio estructural, que en esencia genere más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva, en un contexto de creciente cohesión social.

Fueron surgiendo nuevos dilemas para la política económica, que recrearon desde fines de 2007 expectativas negativas sobre la evolución de la economía y que determinaron una dolarización de portafolios mayor a 50 mil millones de dólares entre 2007 y 2010. Entre ellos se destacaban las cuestiones de inflación y de la oferta energética adecuada, que requerían de acciones concretas

para desactivar expectativas inflacionarias, dar credibilidad a la información pública y garantizar la infraestructura que acompañe el crecimiento. El largo conflicto con la cadena agroindustrial desatado por el tema de las retenciones; la evolución del tipo de cambio real; el incremento de los subsidios, su peso creciente en los gastos públicos y la distribución federal de los recursos públicos, son algunos de los temas centrales.

Desde la microeconomía el panorama es diferente a la situación del final del ocaso de la convertibilidad. En el período expansivo de 1996-1997, las empresas implementaron fuertes procesos de inversión con aumentos de su financiamiento, en su mayor parte en contratos en dólares. El largo período de crisis y estancamiento de los cuatro años siguientes determinaron retornos muchos menores a los esperados y la combinatoria de deflación de precios con suba de la tasa de riesgo país asociada a la inconsistencia macroeconómica, generaron incrementos notables de sus deudas con cierres de empresas y patrimonios netos negativos. Este panorama se extendía al conjunto empresarial independiente de sus capacidades competitivas, siendo paradigmática la situación de los campos de la Pampa húmeda hipotecados, luego de haber generado ese sector uno de los desempeños más exitosos internacionalmente de ganancias de competitividad.

En el cambio del régimen económico se verificaron modificaciones cualitativas muy significativas. En términos financieros, la pesificación asimétrica, las posibilidades de pagar deudas morosas con títulos públicos reconocidos al 100%, la reducción de la cadena de pagos de 180 días promedio a 7 días y la recomposición del flujo de los negocios generaron condiciones de saneamiento financiero, fondeo de la inversión con recursos propios y reducción de costos. La resolución de la deuda de las empresas con el exterior sin instrumentos de subsidios a través de políticas públicas ha sido uno de los indicadores más positivos. Mecanismos de aportes de capitales, reestructuraciones patrimoniales, acuerdos de quita privados y mejora de los flujos domésticos permitieron su reducción en más de 30 mil millones de dólares entre el 2002 y el 2005, y generaron que actualmente haya niveles de endeudamiento privado menores a los vigentes en los mejores niveles de la década de 1990. Esta nueva situación financiera, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda por seis años, con reducción de costos salariales y operativos, precios internacionales favorables, mejoras de la productividad, plena utilización de la capacidad instalada y tasas de interés real negativas implicaron márgenes de rentabilidad muy significativos, que fueron disminuyendo a través del tiempo, a medida que se verifica una tendencia creciente de la actualización de los costos.

Uno de los temas relevantes es la creación de empresas. Durante la etapa final de la convertibilidad el cierre de firmas fue muy superior a la creación de nuevas empresas. Durante los últimos seis años se verifica un comportamiento inverso. A título de ejemplo, el número de establecimientos industriales formales en 1996 eran 57.000, en el 2002 se redujo a 46.000 y en el 2006 aumentó a 53.000. Esta tendencia es muy positiva, pero vale la pena observar que todavía no alcanzamos la cantidad de empresas de una década atrás y la tasa de creación de nuevas empresas –medida en términos de la población económicamente activa– es la mitad de la de Brasil y 40% de la de Estados Unidos. Más dramática es la verificación del mal clima de negocios de los últimos 20 años, que se manifiesta en el reducido número de nuevas bases productivas en el país. Sobre un *stock* de 400.000 empresas existentes en el país, es difícil individualizar 20 casos significativos de nuevas (“*green field*”) grandes empresas argentinas. En contraposición son casi 1.000 las empresas que han vendido su posición de mercado en procesos de fusiones y adquisiciones, preferentemente a filiales de corporaciones transnacionales y luego del ocaso de la convertibilidad a empresas latinoamericanas, en particular brasileñas. Como resultado de ello, la base empresarial nacional ha quedado muy debilitada. Una empresa debe transitar varias décadas para consolidar sus capacidades competitivas, a través de rutinas y aprendizajes de largos procesos evolutivos y las firmas no se crean de un día para el otro. La presencia internacional es determinante en nuestra estructura productiva. Existen evidencias de que su localización en la Argentina es viable con el desarrollo de valor y capacidades tecnológicas insertas en las cadenas globales de valor de sus casas matrices. Pero este fenómeno es incipiente y sería deseable su mayor difusión para mejorar la calidad de su presencia, en términos de su contribución al desarrollo y creación de empleo.

En este contexto, un aumento adicional de la inversión es la clave. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna. La inversión en equipo durable de producción superó en 2006 los niveles máximos previos. Se observó una elevación apreciable en la capacidad de producción, en el sector manufacturero en particular. La prolongación de la fase de rápidos crecimientos fue dirigiendo la atención hacia la consistencia entre la evolución del gasto y de la capacidad de oferta. La respuesta empresarial a una demanda sostenida, con plena utilización de la capacidad instalada, puede estar asociada a ajustar más por precios que por cantidades, y a su vez por abastecerse vía importaciones más que por inversiones. Poner todos los incentivos y disminuir las incertidumbres para fortalecer el proceso de inversiones es uno de

los pilares de un desarrollo sustentable. Invertir significa tomar una decisión en el presente que compromete el futuro. Significa un hecho trascendental en la estrategia empresarial en el cual se adquieren máquinas y equipos específicos que no tienen otra posibilidad de uso por más de dos décadas; que requieren simultáneamente el reclutamiento y calificación de los recursos humanos, desarrollar capacidades tecnológicas, insertarse en los mercados internacionales, crear y fortalecer firmas proveedoras, disponer de energía, entre otros factores, lo que requiere a su vez de disponer de un mercado de capitales que le brinde el financiamiento a largo plazo. Asimismo, las firmas evalúan en la toma de la decisión de inversión el flujo de ingresos futuros en las próximas décadas a valores presentes, para lo cual deben tener la información sobre la evolución en términos reales del tipo de cambio, los salarios, la tasa de interés, etc. En cambio, la decisión de importar es mucho menos incierta. Los agentes económicos han desarrollado un profundo proceso de aprendizaje en las últimas tres décadas de la mejor manera de importar, el ciclo se cierra en pocos meses, el capital propio es suficiente, no deben reclutar mano de obra ni asociarse con proveedores ni demandar más energía.

Invertir significa difundir externalidades positivas a través de la generación de riqueza, empleo y capacidades. La Argentina es hoy una economía abierta. Es muy bueno tener una economía abierta que posibilite importar, pero deben establecerse adecuadamente las reglas del juego y ponerse los incentivos para hacer prevalecer el desarrollo de las capacidades empresariales en la producción de bienes y servicios. Generar las condiciones sistémicas para la inversión está asociado a tener bien alineados los precios macroeconómicos, disminuir los costos de transacción, profundizar y desarrollar los instrumentos de financiamiento a largo plazo y mejorar el modelo de la organización industrial. En este último aspecto, es necesario transitar una dinámica de cambio estructural aún ausente, en la cual se desarrollen proveedores especializados, se fortalezca la infraestructura –en particular la energía–, se califiquen permanentemente los recursos humanos, se fortalezcan los desarrollos tecnológicos, entre otros factores. Las experiencias exitosas muestran que la articulación de los esfuerzos privados y los instrumentos de política pública juegan un papel central para generar las condiciones de inversión.

El desafío es cómo se administra en 2010 un nuevo sendero de crecimiento, en el cual la ampliación de los horizontes económicos ocupa el lugar central, mientras que los procesos de inversión están en una situación de espera a ver la evolución del desempeño de la economía. Para ello es necesario un ejercicio colectivo para recu-

perar la confianza. Se trata de no repetir nuestro pasado volátil. Y de aprovechar las capacidades de la Argentina. También, de evitar la destrucción de riqueza, de activos tecnológicos y de empleos calificados. El punto central es impedir que aumente la pobreza. Los nuevos temas plantean dudas en muchas personas sobre un posible cambio del modelo económico y aún más preocupante si es necesaria una nueva crisis para su resolución. Actualmente, hay margen para el manejo de estos nuevos dilemas, que obviamente el simple paso del tiempo no los resolverá, y que se requiere de su reconocimiento y de la implementación de políticas para su resolución. Reconocer el actual contexto es un primer paso importante.⁵

Evitar la crisis, cuando hay margen técnico para lograr soluciones consistentes, es esencial para no caer nuevamente en procesos de fuerte destrucción de capital social y efectos distributivos regresivos. Pero la agenda a tratar es un desafío colectivo de gran magnitud. La tendencia hacia un país con mayor equidad social requiere de un fortalecimiento de las capacidades empresariales, para que conduzcan un proceso de cambio estructural hacia un patrón de especialización basado en la producción de bienes y servicios con una mayor intensidad tecnológica, de la calificación de los recursos humanos y de una pauta distributiva crecientemente progresiva.

En un mundo crecientemente incierto, se plantea el desafío de construir una visión compartida público-privada sobre el desarrollo posible y deseable a nivel nacional. Ello involucra, al menos, considerar los siguientes aspectos:

1. La volatilidad y los ciclos económicos tienen efectos negativos muy profundos en los planos macroeconómicos, empresariales y sociales. La dificultad de identificar la tendencia de los ingresos en el largo plazo perturba las decisiones de consumo e inversión. La implementación de políticas anticíclicas es un componente central de los marcos macroeconómicos, para sostener los equilibrios externos, fiscales y de financiamiento –que son la condición necesaria para el desarrollo. Pero a su vez, deben incentivar las decisiones de inversión en el largo plazo, el desarrollo de las ventajas competitivas dinámicas y permitir una mayor cohesión social a través de la igualdad de capacidades y oportunidades, en el marco de una sólida construcción institucional.

2. Las medidas de liberalización financiera deben estar acompañadas de mejor regulación y supervisión prudencial que eviten los comportamientos procíclicos y la inadecuada asignación de los recursos. Las expansiones tienden a aumentar la confianza y los agentes financieros toman posiciones cada vez más riesgosas y menos evaluadas, en el sentido en que involucran mayor endeudamiento en relación con el capital que poseen. En gene-

⁵ Para un análisis de las posibilidades de una agenda positiva de inserción argentina en el nuevo contexto, véase Kosacoff y Mercado (2009).

ral, el auge termina con niveles de endeudamiento excesivo de todos los agentes, mala asignación de los recursos —privilegiando el consumo más que la inversión en capital social productivo— y escasa capitalización de las entidades financieras, que induce a las quiebras de los deudores y de los intermediarios financieros. Construir una “arquitectura financiera internacional”, que regule y garantice el financiamiento a los países en desarrollo y que evite el *crowding out* del limitado financiamiento hacia los países centrales, es un aspecto central en el actual contexto.

3. El patrón de especialización es determinante de la sustentabilidad. El crecimiento de las exportaciones es una excelente noticia para superar las restricciones externas. Pero, solo tendrán las externalidades positivas para sostener el desarrollo, en la medida que se basen en la generación de más riqueza y de mejor calidad. La revalorización de las materias primas y el capital productivo previamente construido deben ser la base para avanzar hacia los bienes diferenciados más intensivos en la incorporación de procesos de innovación. Esto involucra la generación de las capacidades tecnológicas domésticas, la calificación permanente de los recursos humanos y el fortalecimiento empresarial, en un ejercicio colectivo de conformación de redes de conocimiento y capacidades de producción. Evitar el incremento de prácticas proteccionistas de las economías desarrolladas es clave para permitir el desarrollo del potencial exportador de los países en desarrollo.

4. Las empresas transnacionales pueden tener un aporte significativo al desarrollo. Pero no es su simple presencia lo que garantiza este papel. La calidad de la localización en los países intermedios es decisiva, y se requiere de incentivos y reglas de juego que propendan a su mayor inserción en las cadenas globales de valor, con la generación de conocimiento y capacidades de producción domésticas que den externalidades positivas al desarrollo económico. A su vez, los procesos de integración económica deben ser fortalecidos, generando mecanismos de coordinación para enfrentar la crisis y fortaleciendo los procesos de complementación productiva.

5. La distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos que garanticen la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades impactan en la sostenibilidad del desarrollo. La educación y la innovación son ejes centrales de una estrategia de desarrollo. Avanzar en procesos de dinámica de cambio estructural, generando más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva es el camino para revertir la pobreza y la exclusión. El fortalecimiento de las políticas públicas, con transparencia y evaluación social, son un componente imprescindible para el logro de la equidad, el fortalecimiento empresarial y la creación de merca-

dos competitivos. Todas las acciones públicas y las estrategias de negocios privadas deben ser evaluadas para aportar positivamente a una mayor cohesión social, plena vigencia de los derechos y cuidado del medio ambiente.

Bibliografía

- Bouzas, R. y B. Kosacoff (2009), “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, *Breves CINDES*, N° 17.
- Bouzas, R. y J. M. Fanelli (2002), *Mercosur. Integración y crecimiento*, Buenos Aires, Altamira.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kosacoff, B. (1999), “Las multinacionales latinoamericanas. El caso argentino”, en Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2010), “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina”, *Boletín Techint*, Buenos Aires.
- (ed.) (2009), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL-Naciones Unidas.
- Kosacoff, B. y A. Ramos (2009), “Microeconomic evolution in high uncertainty contexts: the manufacturing sector in Argentina”, en Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), *Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation*, IPD Book Series.
- Kosacoff, B. y R. Mercado (eds.) (2009), *La argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-CEPAL-Naciones Unidas.
- Lall, S. (2000), “Technological change and industrialization in the Asian newly industrializing economies. Achievements and challenges”, en Kim, L. y R. Nelson (eds.), *Technology, learning & innovation*, Cambridge University Press.
- López, A. (1998), “La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática”, *I&D. Revista de Industria y Desarrollo*, año 1, N° 3, Buenos Aires.
- Ocampo, J. A. (2005), “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, en Ocampo, J. A. (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, ECLAC, World Bank y Alfaomega.
- Porta, F., C. Bianco y P. Moldovan (2008), “La internacionalización de empresas brasileñas en la Argentina: estrategias y factores de atracción”, documento de proyecto LC/W.172, CEPAL, Buenos Aires.

(Evaluado el 25 de octubre de 2010.)

Autor

Bernardo Kosacoff. Profesor titular de Política económica en la Universidad Nacional de Quilmes. Director académico CECyD (ITBA-UdeSA). Director de la Oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-Naciones Unidas). Profesor titular de Organización industrial en la Universidad de Buenos Aires. “Premio Konex Platino” a la figura más destacada por su trayectoria en la década 1997-2006 en la disciplina “Desarrollo económico”. Presidente del I Miembro del Consejo Consultivo, CIPPEC, desde 2006. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), desde 1999 a 2002. Miembro del Consejo Académico Superior, Universidad de San Andrés, 2008. Miembro del Consejo de Actualización Curricular, Ministerio de Educación, desde 2008.

Publicaciones recientes:

- , “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina”, *Boletín Techint*, Buenos Aires, 2010.
 - y R. Mercado (eds.), *La argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-CEPAL-Naciones Unidas, 2009.
 - , “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007”, Buenos Aires, CEPAL-Naciones Unidas, 2008.
-

Cómo citar este artículo:

Kosacoff, Bernardo, “La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 133-156.

MISCELÁNEAS



revista de
ciencias
sociales

segunda época

Alejandro Casalis

Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas

Introducción

En los últimos 15 años el desarrollo local ha ido adquiriendo mayor relevancia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas en la Argentina. A partir de 2003, el gobierno nacional –y también los gobiernos provinciales– en articulación con los gobiernos locales comenzaron a implementar planes y programas destinados al desarrollo local, al aumento de las capacidades de gestión municipal, al fortalecimiento institucional de los actores locales y a desplegar iniciativas público-privadas con el objetivo de generar desarrollo productivo, empleo, puestos de trabajo e ingresos.

El principal objetivo de este artículo es reflexionar sobre algunos de los límites y los aportes que el desarrollo local realiza al desarrollo territorial y planear algunos elementos metodológicos y teóricos para las políticas públicas. Entendemos por desarrollo territorial a

un proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones y que considera al territorio como una construcción social y un espacio de poder. Consideramos al desarrollo local como un proceso que surge de las mismas localidades y asume un carácter sistémico y multidimensional. Tiene como objetivo generar crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población. En nuestra concepción, lo local constituye una escala del desarrollo territorial y se articula con las políticas públicas.

En primer lugar, vamos a analizar las características del desarrollo local a partir de 2003. Luego, señalaremos los criterios centrales del enfoque del desarrollo local. A continuación identificaremos la presencia de esos criterios en las políticas nacionales y marcaremos los aportes y los límites que introducen para el desarrollo de los territorios.

Por último, plantearemos lineamientos metodológicos, teóricos y políticas públicas para el desarrollo territorial con vistas reducir los desequilibrios espaciales, favorecer el desarrollo productivo y social y mejorar las condiciones de vida de la población.

Características del desarrollo local a partir de 2003

Numerosos autores, entre ellos García Delgado (1997), Arroyo (2003) y Villar (2007), sostienen que las iniciativas de desarrollo locales que surgieron en Argentina en la década de 1990 tuvieron como objetivo generar respuestas a las consecuencias socioproductivas derivadas de la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington y el retraimiento del Estado de su rol planificador de las políticas públicas.

En un trabajo anterior (García Delgado y Casalis, 2006) señalábamos que en este período el desarrollo local intentó ser una respuesta eficaz para “planificar el desarrollo ‘desde abajo’ (endógeno) frente a la retirada del Estado nación, para limitar los efectos de la globalización sobre las estructuras productivas locales y, a la vez, permitir una adecuada inserción de las ciudades en la ‘Aldea global’”. El desarrollo local pretendió constituirse en una alternativa de las comunidades frente a los efectos del ajuste estructural, y las consecuencias en cuanto a pobreza, indigencia y desempleo.

No obstante los avances logrados en la década de 1990, esta perspectiva mostró una visión excesivamente optimista en cuanto a las posibilidades concretas del desarrollo local, y por ende de inclu-

sión social y de desarrollo productivo. ¿Por qué? Porque el contexto nacional de los noventa estaba caracterizado por la aplicación de políticas contrarias a las posibilidades de desarrollo, de industrialización y de generación de empleo; sino que favorecían el endeudamiento externo, la especulación, la concentración y la desestructuración de las tramas productivas. Por esto es posible afirmar que más que un contexto de desarrollo se trató de la “ilusión” del mismo.

Este primer enfoque del desarrollo local, si bien avanzó en iniciativas socioeconómicas y productivas (agencias de desarrollo, parques industriales, incubadoras de empresas, microemprendimientos, emprendedorismo) asumió un carácter un tanto voluntarista, replegado al ámbito estrictamente local bajo la creencia de que en las pequeñas escalas era posible generar condiciones y mecanismos de inclusión para la población local. En realidad, esta visión del desarrollo local se basó en los siguientes supuestos:

1. Suponer que en un *contexto nacional adverso* o “*de ilusión de desarrollo*”, el desarrollo local por sí solo podría dar respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía por generar empleo efectivo y mantener adecuados niveles de inclusión y calidad de vida.

2. Suponer que *la inserción de las ciudades en la globalización* iba a ser para las mismas un proceso lleno de oportunidades y exento de conflictos y tensiones implicaba desconocer los cambios profundos que se estaba produciendo en el sistema capitalista mundial y los efectos del proceso de globalización sobre los territorios.

3. Suponer que se podía asumir *una visión técnica del desarrollo local* sin tener en cuenta las limitaciones estructurales

que existían para el desarrollo. Se pensaba que la metodología en sí misma (planificación estratégica, conformación de Consejos y Mesas de articulación, entre otros) sería suficiente para sostener procesos de desarrollo.

4. *Predominio de iniciativas que enfatizaban en la dimensión social* sin considerar adecuadamente los procesos económicos y sociales que ocurren en los territorios. Apoyo –casi exclusivo– de los gobiernos locales en organizaciones de la sociedad civil para implementar políticas destinadas al desarrollo local. Asimismo, este enfoque de desarrollo local prácticamente no incorporaba cuestiones estructurales a tener en cuenta para un proceso de desarrollo como por ejemplo el grado de integración o de especialización de la estructura productiva local, el grado de homogeneidad y heterogeneidad del mercado de trabajo y los circuitos de acumulación y las posibilidades para el financiamiento, entre otros aspectos.

A partir de 2003, el desarrollo local ingresa en una nueva etapa. Se produce el pasaje de un modelo de apertura, de endeudamiento, de desestructuración del aparato productivo y de abandono de la idea de desarrollo característico de los noventa a un modelo productivista, generador de empleo, industrializador y con eje en el desarrollo (García Delgado y Nosetto, 2006).

Los cambios más significativos que influyen en el enfoque actual del desarrollo local son los siguientes:

1. *Cambio del modelo económico*: el pasaje a un modelo productivista, con énfasis en el empleo y en la producción

resulta favorable para las políticas de desarrollo local porque genera recuperación económica e inclusión, aspectos centrales para el desarrollo de los territorios. El dinamismo de los territorios está impulsado por la demanda del mercado externo y por la sustitución de importaciones que se favorece por el tipo de cambio competitivo, como también por las inversiones en obra pública, las políticas sectoriales, y el sostenimiento del mercado interno (política salarial, previsional, y de ingresos a sectores vulnerables). Respecto del modelo neoliberal, en el cual se implementaban políticas en un contexto de aumento de desempleo y reducción del gasto público, esto genera un piso para las políticas de desarrollo local.

2. *Una presencia más activa del Estado coloca al desarrollo local en la agenda de las políticas públicas*. La mayoría de los ministerios nacionales, agencias estatales y gobiernos provinciales desarrollan planes y programas que incorporan la dimensión local, territorial o regional en la política pública.¹ Un rol destacado lo tuvo el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en cuanto a la difusión de la política en los municipios, a la asistencia técnica y al financiamiento de proyectos. Se implementó en la gran mayoría de las localidades y fundamentalmente se capacitó a técnicos en desarrollo local y en economía social.

3. *Revalorización del territorio* como dimensión en los procesos de desarrollo local. El territorio comienza a ser considerado como algo más que un soporte físico: a) un espacio de

¹ Por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de Trabajo, de Infraestructura, de Turismo, el INTI, el INTA, la SePyMe, la Secretaría de Ambiente, los gobiernos provinciales y el CFI, entre otros.

poder, socialmente construido a partir de las prácticas de los actores, en donde se producen y reproducen relaciones económicas, sociales y políticas, se generan conflictos y relaciones de poder. Como sostiene Manzanal (2007, p. 33) “el territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no”; b) el territorio como dimensión es relevante en los procesos de planificación ya que incide transversalmente en las políticas y, por lo tanto, comienza a ser más tenido en cuenta en el diseño y en la implementación de las mismas.

A partir de la revalorización del territorio, las políticas públicas para el desarrollo local que se implementan desde el ámbito nacional y provincial van adquiriendo un *enfoque territorial*.² Algunas de las características que las políticas incorporan son la endogeneidad, la articulación entre actores, contemplar las particularidades locales, y la relación entre los aspectos productivos, sociales, políticos, ambientales, educativos y de infraestructura y las posibilidades de desarrollo del territorio.

4. *Tenue ampliación de la escalaridad*: el enfoque del desarrollo local comienza a reconocer que la escala³ exclusivamente local resulta inadecuada para desplegar procesos de desarrollo territorial debido a la complejidad de los procesos políticos, sociales y económicos que ocurren en los territorios y las dinámicas de poder existentes en los mismos. Esto supone entre otras cosas tener en cuenta dónde y cómo el modelo de acumulación reinvierte y distribuye la riqueza que se genera a nivel local (si lo hace en el lugar o si lo concentra en otras regiones), si esto genera despoblamiento en unas localidades y regiones y concentración de la población en otras, cuánto valor se agrega y cuál es el grado de concentración y de extranjerización a nivel local y cuáles son las condiciones de vida de la población, etcétera.

Entendemos por desarrollo territorial a un proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral. Tiene como objetivo favorecer el desarrollo productivo, la inclusión social y contribuir a revertir los problemas estructurales que afectan al desa-

² Por enfoque territorial de las políticas públicas podemos entender a una modalidad de planificación que considera tanto aspectos estructurales —los procesos económicos y sociales que operan en los territorios y las características socioprodutivas que estos adquieren, entre otros— como aspectos institucionales —las capacidades los actores y de las organizaciones del territorio, la existencia de redes y de prácticas de cooperación y la endogeneidad de los procesos, etcétera. El enfoque territorial de las políticas públicas implica que el territorio, sus características y los procesos que en este ocurren sea tenido en cuenta para la implementación de políticas. La dimensión territorial no es ajena a la planificación y al desarrollo.

³ Fernández y Brandão (2010) consideran que las escalas son: dimensiones que conforman los procesos socioespaciales; el resultado de una construcción social emergentes de redes y de representaciones en el marco de relaciones de poder; y una dimensión complementaria y no contrapuesta de otras dimensiones de la especialidad.

rollo territorial por medio de políticas públicas. Concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

Consideramos que lo local es una escala del desarrollo territorial –como también es lo microrregional, provincial, lo regional y lo nacional– y que por lo tanto no puede plantearse de forma aislada o reclusa a sí misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial. Por ello, el desarrollo territorial –como también el desarrollo local– introduce el desafío de ser abordado desde la multiescalaridad.

Asimismo, concebimos al territorio como un espacio de poder y entendemos que los procesos que ocurren a nivel local no se agotan en dicha escala. Tienen vinculaciones con otros que operan en y desde lógicas escalares nacionales y globales. De allí la necesidad de hablar de *desarrollo territorial* y no solo local. Ampliar la escala del desarrollo local implica vincular las iniciativas locales con procesos multiescalares, es decir, insertar los procesos de desarrollo local en procesos nacionales de desarrollo (Fernández, 2010), y esto en el marco de la comprensión de los procesos regionales y globales y la incidencia sobre los territorios (García Delgado, 2010).

En síntesis, a partir del 2003 el desarrollo local ingresa en una nueva etapa. El pasaje del modelo neoliberal al productivista genera nuevas condiciones para las políticas de desarrollo local. El desarrollo local ingresa en la agenda pública nacional y se revaloriza el territorio como dimensión de la planificación. Hay una ampliación de la escalaridad y se pone en cuestión la perspectiva que considera la inserción de lo local en lo global como un proceso ausente de conflictos.

Análisis de los principales criterios del enfoque del desarrollo local

Vázquez Barquero (1998, p. 3) define al desarrollo local como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial del desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio”. Agrega que en el proceso de desarrollo local se pueden identificar tres dimensiones: una económica, otra sociocultural y, finalmente, una dimensión político-administrativa, en la que las políticas territoriales permiten protegerlo de las interferencias externas (Vázquez Barquero, 1988, citado en Villar, 2007, p. 25).

Por su parte, Galicchio (2004) afirma la dimensión política y considera que el desarrollo local no es una tecnología que se pueda aplicar en cualquier circunstancia sino que es ante todo una estrategia sociopolítica de cambio.

Arroyo (2003) considera al desarrollo local como un proceso que genera crecimiento económico e inclusión social, entendiendo por inclusión social generar empleos e ingresos principalmente para los sectores más vulnerables de la población. Asimismo, para Villar (2006, p. 235):

El desarrollo local no es exclusivamente crecimiento económico o mero incremento de la productividad empresarial. Como proceso económico, social, cultural y político demanda un esfuerzo de articulación sinérgica pero, también, que las condiciones sociales y culturales acompañen ese crecimiento y que los beneficios que se generen se distribuyan con equidad.

Sobre la base de lo anterior, se puede concebir entonces al desarrollo local como un proceso endógeno, de cambio socioeconómico y político-institucional que consiste en movilizar las energías locales en torno de una idea de desarrollo. Asume un carácter sistémico, multidimensional y multiescalar. Tiene como objetivo generar crecimiento económico, empleo e inclusión social y mejorar las condiciones de vida de la población.

Los principales criterios del enfoque del desarrollo local son:

- La endogeneidad: es una cualidad que debe estar presente en los procesos de desarrollo local que pretendan dar respuesta, con cierto grado de autonomía, a los problemas socioproductivos de los territorios. Se considera al carácter endógeno del desarrollo local como:

[...] un fenómeno que adquiere una fuerte impronta de politicidad al expresar el potencial de construcción de futuro, de innovación y de sinergia que tiene una comunidad para mejorar cuantitativa y cualitativamente su situación y consolidar su identidad territorial (Ministerio de Desarrollo Social, 2007, p. 16).

El aporte que lo endógeno hace al desarrollo local es generar estrategias de cambio que no estén basadas en imposiciones externas como son las emanadas de los esquemas “centro-periferia” o “arriba-abajo”, sino en aquellas que surgen de la misma comunidad, aunque no por ello deberían estar desvinculadas de otras escalas o instancias de formulación de políticas.

- La innovación: se considera a la innovación como una respuesta creativa y endógena al cambio que permita la construcción de nuevas capacidades y

de ese modo facilite el logro de resultados más eficaces. Cravacuore, Ilari y Villar (2004, p. 29) plantean que “innovar es enfrentar los hechos de manera diferente, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos y más eficientes, que permitan la construcción de nuevas capacidades y de ese nodo faciliten el logro de resultados más eficaces”. Para el enfoque del desarrollo local la innovación es una respuesta creativa y endógena al cambio que ocurre en los territorios a partir de la interacción entre actores e instituciones (Madoery, 2008).

- La articulación público-privada, el trabajo en red y la cooperación: permiten un mejor aprovechamiento de los saberes, de las capacidades de los actores e instituciones, que se estrechan vínculos de confianza entre ellos y que se institucionalice el proceso de desarrollo local. Asimismo, dan lugar a un espacio para la elaboración de diagnósticos, proyectos y estrategias adecuadas a las demandas de los territorios. Se sostiene que:

Un territorio que busca su desarrollo debe, entre otras cosas, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción entre agentes y actores institucionales como forma habitual de proceder, y trabajar en el fortalecimiento de la concertación de los actores locales, a fin de avanzar en la construcción de capital social (Alburquerque *et al.*, 2008, p. 73).

La complejidad y la incertidumbre de los procesos sociales, económicos y políticos que operan sobre los territorios y los desafíos que estos presentan para las organizaciones públicas, privadas y sociales locales plantean la necesidad de institucionalizar las iniciativas para

darle más sustentabilidad al desarrollo local.

- Generar capacidades para el desarrollo local: impulsar procesos de desarrollo local requiere que las instituciones y los actores locales generen capacidades. Vázquez Barquero señala que:

[...] en los procesos de desarrollo endógeno, la cuestión no reside tanto en disponer de potencial de desarrollo, como construir las capacidades de desarrollo del territorio. [...] las estrategias e iniciativas de desarrollo desde abajo cobran todo su sentido como instrumentos para conseguir progreso económico y social de las ciudades y regiones, a través de la construcción de las capacidades endógenas del territorio (citado en Madoery, 2008, p. 12).

Madoery (2008, p. 71) distingue entre potencial de desarrollo y capacidades para el desarrollo diciendo que es primordial que los territorios generen endógenamente, mediante mecanismos de articulación, cooperación y trabajo en red, capacidades para el desarrollo. Al respecto sostiene:

Las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano solo por la dotación estática de recursos, sino que depende, en gran medida, de los procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local.

El *potencial de desarrollo* son los factores y recursos estáticos que existen en los territorios. Para ser canalizados adecuadamente con fines al desarrollo,

estos deben ser movilizados, utilizados o puestos en valor. Entre ellos podemos mencionar los recursos naturales, la ubicación geográfica, el clima, la infraestructura, la existencia de grandes industrias, entre otros.

Las *capacidades para el desarrollo* constituyen los aspectos dinámicos y socialmente contruidos a lo largo del tiempo por las comunidades. Generar capacidades para el desarrollo de los territorios da cuenta de la existencia de un proceso activo de construcción social a nivel local, mediante el cual las comunidades logran responder (dentro del marco de las restricciones que operan sobre los procesos sociales) a las transformaciones económicas, tecnológicas, organizacionales, políticas y sociales, entre otras, que se les presentan.

Arroyo (2003) plantea que los gobiernos locales y las organizaciones del sector privado, social y del conocimiento cumplen un rol destacado en cuanto a generar y aumentar las capacidades para el desarrollo de los territorios:

[...] la capacidad de gestión constituye en ese sentido una cuestión central y plantea un conjunto de atributos que deberían exhibir el gobierno y las instituciones. Entre otros, se trata de capacidades políticas; técnicas; administrativas. En suma, son rasgos que dan cuenta de la voluntad política, los instrumentos técnicos y la participación de los actores.

Lejos de menospreciar la existencia del potencial para el desarrollo de los territorios, se puede afirmar que para el desarrollo local es tan importante poseer potencial como aprovecharlo mediante la construcción de capacidades.

Para el enfoque del desarrollo local la endogeneidad, la innovación, el trabajo en red, la institucionalización de los procesos y generar capacidades son criterios necesarios e indispensables para el desarrollo local. A continuación analizaremos cómo la influencia del enfoque ha hecho que las políticas públicas hayan ido incorporando estos criterios a partir del año 2003. Pero también nos preguntaremos ¿estos criterios son suficientes para generar políticas que favorezcan al desarrollo territorial? ¿pueden modificar los efectos del actual modelo de acumulación sobre los territorios?

Criterios del enfoque del desarrollo local presentes en las políticas públicas y el aporte y los límites de estas al desarrollo territorial

Algunos de los criterios del desarrollo local presentes en las políticas⁴ son:

a) La *endogeneidad*: los proyectos deben surgir de los actores u organizaciones existentes a nivel local (gobierno local, actores económicos o sociales) a partir de un diagnóstico de la problemática local.

b) Enmarcar los *proyectos dentro de la agenda del gobierno local*: evitar la formulación de proyectos de manera aislada. Fundamentarlos en un diagnóstico y un plan de trabajo a corto y mediano plazo.

c) *Conformar un equipo municipal que actúe como contraparte de los programas nacionales*: tendrá las tareas relevar información, realizar capacitaciones, articular y concertar entre actores, ejecutar y hacer el seguimiento de la propuesta territorial.

d) *Constituir un ámbito de concertación integrado por actores locales*: tiene por objetivo que se institucionalicen las políticas para el desarrollo local. Se busca conformar una mesa local, preferentemente multisectorial, que integre la visión de los distintos actores locales y que sea la responsable de establecer objetivos compartidos, formular proyectos y detectar las potencialidades del territorio.

e) *Desarrollar capacidades locales*: las políticas nacionales promueven la endogeneidad, la conformación de equipos municipales y la constitución de espacios de concertación. Además, proveen instrumentos de capacitación, asistencia técnica y financiamiento que permiten el fortalecimiento de los actores y el desenvolvimiento de las capacidades locales para el desarrollo de los territorios.

Podemos decir que la presencia de estos criterios en las políticas públicas nacionales constituye un avance respecto de otras modalidades de planificación sectorial o “arriba-abajo” que se implementan sin tener en cuenta las particularidades de los territorios y las demandas de las instituciones y los actores locales, etc. Asimismo, estas políticas contribuyen al desarrollo eco-

⁴ Nos referimos principalmente al Plan “Manos a la Obra”, al Programa “Oficinas Locales de Empleo”, “Más y Mejor Trabajo” y “Sistemas Productivos Locales”, entre otros. Su objetivo es generar empleo, ingresos, desarrollo económico local, e inclusión social mediante la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento de proyectos productivos.

nómico local y permiten consolidar instancias de concertación.⁵ Por otra parte, se evita reproducir el criterio “ofertista” de la política pública que brinda a los gobiernos locales productos estandarizados que en la mayoría de los casos no se ajustan a las necesidades de los territorios. También ayuda a profesionalizar la gestión local.

Pero también correspondería preguntarse si son suficientes estos criterios para revertir los desequilibrios espaciales. Creemos que no son suficientes, porque las políticas nacionales, provinciales y locales inspiradas en el enfoque del desarrollo local no contemplan suficientemente –y por lo tanto no aportan instrumentos para revertir– los procesos estructurales que operan en los territorios y condicionan las posibilidades de desarrollo. Reducir la desigualdad espacial es una cuestión de justicia distributiva, de igualdad de oportunidades y una condición para el desarrollo. La CEPAL plantea que:

Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por

la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial (CEPAL, 2010, p. 131).

Algunas de las cuestiones afectan al desarrollo territorial son la baja inversión privada,⁶ los procesos de concentración y extranjerización, la debilidad de la estructura pyme, la poca competitividad de algunos sectores productivos y la baja productividad del empleo, etc.⁷ Esto trae aparejado problemas de despoblamiento por falta de oportunidades y la migración a los grandes centros urbanos.

Resolver estas cuestiones estructurales resulta acuciante para el desarrollo territorial. Pero el problema es que los gobiernos locales y las mismas comunidades carecen de los elementos y de las condiciones necesarias para hacer frente a estos procesos. Y las políticas públicas nacionales, aunque generen condiciones para la endogeneidad y la institucionalización de los procesos, no contemplan estrategias para resolver los aspectos estructurales que generan las desigualdades espaciales.

¿Por qué las políticas nacionales inspiradas en el enfoque del desarrollo local encuentran límites para contribuir más decididamente al desarrollo

⁵ Pueden consultarse los análisis de casos presentados en congresos, concursos y los sistematizados en observatorios y en manuales de buenas prácticas.

⁶ Se profundizan los desequilibrios espaciales cuando la riqueza no se reinvierte a nivel local sino que se envía a los grandes centros urbanos o al exterior.

⁷ Otros problemas son el impacto ambiental de la minería y de las actividades agrícolas sobre tierras no aptas, las consecuencias del turismo sobre el valor del suelo, la concentración de la producción agrícola en pocos productos y la no reinversión de la riqueza en actividades productivas en los mismos territorios donde se generan sino el desvío hacia los circuitos rentísticos en lugar del desarrollo productivo.

territorial? Una de las razones es que el enfoque del desarrollo local muestra un desfase entre el diagnóstico y las propuestas y esto se traslada a las políticas públicas. La debilidad consiste en presentar un diagnóstico estructuralista de los problemas que afectan a los territorios y luego solo incorporar propuestas de políticas públicas institucionalistas.⁸

El diagnóstico indica que las desigualdades territoriales obedecen a la existencia de estructuras productivas heterogéneas y especializadas, problemas de concentración, de extranjerización, predominio de producciones primarias y de bajo valor agregado, monoproducción, inserción subordinada en las redes del comercio mundial y dependiente de las fluctuaciones de los términos de intercambio.

Pero las propuestas y estrategias principalmente institucionalistas consisten en generar procesos “desde abajo”, ampliamente participativos y que se institucionalicen como forma de cimentar capacidades para el desarrollo. La existencia de este desfase limita los aportes del desarrollo local al desarrollo territorial. Porque no sería posible lograr el desarrollo del territorio si a los acuerdos alcanzados sobre el destino de la localidad no le suceden políticas que reviertan los problemas estructurales de los mismos. De allí la necesidad de generar diagnósticos y propuestas coherentes entre sí.

Apelando a propuestas institucionalistas se corre el riesgo de caer en estrategias de desarrollo local que solo

pongan el foco de atención en los proyectos socioprodutivos de pequeña escala o en iniciativas de gestión local que podrían constituir una innovación para ese municipio pero que difícilmente logren contribuir al desarrollo local. No se están criticando los logros –existen experiencias exitosas basadas en estrategias institucionalistas–, sino señalando los obstáculos, dado que abundan los casos en donde a pesar de los acuerdos alcanzados, las posibilidades de revertir la situación diagnosticada ha sido reducida.

Una estrategia para el desarrollo local que supere esta inconsistencia debería centrarse en desplegar políticas estructurales para el desarrollo de los territorios y complementarse con iniciativas institucionales; asimismo, pensar el desarrollo local en vinculación a un modelo nacional de desarrollo en donde las políticas nacionales contribuyan a generar condiciones para el desarrollo territorial (Altschuler y Casalis, 2006). En este esquema la participación del Estado nacional no debería suponer que se anule la voluntad endógena –“desde abajo”– de una comunidad sino ser un complemento a la gestión local, e implicaría asumir de manera articulada algunas cuestiones que desde el gobierno local por sí solo no se podrían abordar.

En síntesis, este análisis no invalida, pero sí contextualiza la capacidad real que tiene el enfoque del desarrollo local y las políticas públicas nacionales para revertir las consecuencias

⁸ Decimos que son institucionalistas porque consideran que la clave del desarrollo y el éxito de las políticas está en generar capacidades para el desarrollo mediante la institucionalización de los procesos, el establecimiento de pautas normativas y procedimientos, y ampliar la participación de los actores locales y desplazar a segundo plano los aspectos estructurales para el desarrollo.

del modelo de acumulación sobre los territorios, los desequilibrios espaciales, la debilidad de los aparatos productivos y para generar posibilidades de inclusión social cuando se apoya principalmente en propuestas institucionalistas y omite implementar políticas más estructurales.

Criterios metodológicos, teóricos y políticas públicas para el desarrollo local/territorial

Plantearemos en esta parte del artículo que el desarrollo territorial debería estar contenido en un plan de desarrollo de mediano plazo. Y que lo local es una escala dentro de la planificación del desarrollo territorial; por lo tanto será necesario implementar políticas desde la escala nacional y provincial para revertir las desigualdades espaciales. ¿Cuáles deberían ser entonces los criterios metodológicos, teóricos y las políticas públicas nacionales, provinciales y locales que tendrían que ser considerados para el desarrollo territorial?

Se dijo en el punto anterior que las políticas nacionales, provinciales y locales incorporan criterios metodológicos y teóricos positivos para el desarrollo territorial; sin embargo, en la mayoría de los casos estas experiencias no alcanzan todo su potencial porque carecen de soportes y mediaciones para el desarrollo de los territorios.

Los criterios metodológicos, teóricos y las políticas públicas nacionales, provinciales y locales son las mediaciones y los soportes necesarios para el desarrollo de los territorios. Y no es que no existan políticas y estrategias para el desarrollo

sino que operan principalmente sobre aspectos institucionales y subvaloran las cuestiones estructurales.

Algunos *criterios metodológicos* —*factores estructurales*— que deberían ser tenidos en cuenta para el diagnóstico y la planificación de políticas nacionales, provinciales y locales para el desarrollo territorial:

- identificar la estructura productiva de los territorios y las principales actividades económicas que allí se realizan;
- señalar el tipo de trabajo/empleo que generan;
- determinar el grado de concentración en la distribución de los ingresos;
- identificar la cantidad, el tamaño y el tipo de actividad que realizan las empresas y los productores en cada territorio;
- conocer el tipo de inserción que la producción local tiene en el mercado local, regional, nacional y mundial;
- señalar el origen local y extralocal de los bienes y servicios que se utilizan y consumen en los territorios;
- identificar el grado de industrialización a nivel local/regional de la producción local y de valor agregado.

Algunos *criterios teóricos* que deberían ser tenidos en cuenta para el diagnóstico y la planificación de políticas nacionales, provinciales y locales para el desarrollo territorial:

- Considerar al desarrollo territorial como un *proceso sistémico* (Boisier, 2002) y *multidimensional*: reconocer la complejidad de los procesos sociales, políticos, económicos, ambientales, culturales, etc. que ocurren en los territorios y la necesidad de considerar, por lo tanto, un conjunto amplio de dimensiones mutuamente interrelacionadas que intervienen sobre este. De allí entonces

que analizar los procesos y las dinámicas territoriales sea un elemento central para las estrategias de desarrollo.

- Considerar al desarrollo territorial como un *proceso multiescalar* (Fernández, 2010): por la complejidad y el carácter sistémico, no se reduce solo al ámbito local. Interactúa con macroprocesos que ocurren a nivel nacional y global pero que tienen incidencia local. El desarrollo local no es solo un proceso de abordaje con iniciativas puntuales y locales sino que requiere el despliegue de estrategias en múltiples escalas interrelacionadas (local, microrregional, regional, nacional y supranacionales).

- Considerar al desarrollo territorial como un *proceso político y social* (Furtado, 1982): como construcción social requiere estrategias de mediano plazo para movilizar los recursos, las políticas y las energías sociales pero también reconocer que en los territorios operan relaciones de poder. Revertir desequilibrios espaciales, transformar la estructura productiva local y mejorar las condiciones de vida supone generar una base social y política para la construcción de un modelo de desarrollo.

Algunos *lineamientos de políticas públicas* para el desarrollo territorial podrían ser los siguientes: desde el año 2003 en adelante se están implementando políticas que directa e indirectamente han contribuido al desarrollo

productivo, la inclusión, la disminución de los desequilibrios espaciales y el desarrollo local, y sus resultados han sido diversos.⁹ En parte, por la gravedad de la situación heredada por el modelo neoliberal, pero también porque generar políticas para el desarrollo territorial requiere un plan integral y políticas estratégicas (García Delgado, 2010) nacionales, provinciales y locales que apunten a resolver los problemas estructurales del desarrollo. Algunas políticas podrían ser:

Nacionales:

- Políticas públicas para desconcentrar la inversión y el crédito hacia las regiones desfavorecidas.
- Identificar sectores y cadenas de valor de cada región y protegerlos a cambio de resultados en creación de empleo, agregado de valor local, inversiones, desarrollo tecnológico, sustitución de importaciones, etcétera.
- Fondos regionales para promover el desarrollo productivo territorial.
- Políticas para industrializar la producción primaria local con la participación de los productores bajo esquemas asociativos y con la asistencia del INTA e INTI.
- Políticas masivas para la capacitación laboral de los jóvenes de acuerdo con los perfiles productivos y la reinserción al mercado de trabajo formal.
- Reforma tributaria que contemple un régimen especial para pequeños

⁹ Entre ellas podemos mencionar al Plan Estratégico Territorial y los programas de obra pública a nivel local del Ministerio de Infraestructura, los programas de promoción sectorial del Ministerio de la Producción, las actuales retenciones a las exportaciones, los programas de mantenimiento del empleo y de capacitación del Ministerio de Trabajo, los programas del INTA y del INTI para el desarrollo productivo territorial, los programas para la economía social y las políticas de ingreso como las previsionales y la Asignación Universal por Hijo, etc., que tienen fuerte impacto a nivel territorial.

productores y pymes, como forma de incentivar la formalización y la regularización.

- Mayor promoción del empleo y una política más férrea de regularización laboral.
- Mayor inversión en infraestructura de servicios básicos.
- Territorialización del sistema científico tecnológico y mayor contribución al desarrollo territorial.
- Políticas para desconcentrar la propiedad de la tierra a favor de pequeños productores y grupos vulnerables.
- Políticas de protección ambiental y desarrollo productivo que contemplen la voluntad de las comunidades involucradas cuando se trate de actividades que afecten al ambiente.

Provinciales:

- Planes de desarrollo provincial en articulación con la escala nacional e integrando los procesos de planificación local. Políticas de regionalización.
- Políticas para la industrialización a nivel local de la producción, la integración horizontal de las empresas y la complementación de las cadenas de valor.
- Políticas redistributivas al interior de cada provincia.
- Desarrollar centros científicos tecnológicos de asistencia al sector productivo.
- Desconcentrar la propiedad de la tierra a favor de pequeños productores y grupos vulnerables.
- Proveer información y generar demandas sobre desarrollo territorial hacia la nación, en el marco de una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales.

- Políticas de protección ambiental y desarrollo productivo que contemplen la voluntad de las comunidades involucradas cuando se trate de actividades que afecten al ambiente.

Locales:

- Iniciativas para orientar el ahorro y la riqueza local hacia el desarrollo territorial.
- Mecanismos para aumentar los recursos municipales.
- Instrumentos para el financiamiento del sector productivo local y la obra pública.
- Vincular la planificación local con la planificación provincial y nacional.
- Disponer de una agenda propia a partir de la cual articular políticas con el gobierno provincial y municipal.
- Instalar en la agenda nacional y provincial el desarrollo local/territorial.
- Generar políticas que articulen la demanda de empleo local con la oferta.
- Lograr mayor reconocimiento institucional para las iniciativas de regionalización subnacional.
- Profesionalizar la gestión local.
- Participación de la comunidad local en cuestiones vinculadas a lo ambiental.

Conclusión

El desarrollo local estaría en condiciones de realizar aportes a la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo si asumiese una planificación integral, incorporase la dimensión territorial, ampliase las escalas del desarrollo y desarrollase políticas que contribuyeran a resolver los problemas estructurales que afectan al desarrollo territorial. Un

modelo de desarrollo inclusivo debe aspirar a resolver los problemas estructurales que provocan las desigualdades espaciales.

Por el carácter sistémico del desarrollo, el desarrollo territorial no se puede abordar únicamente desde lo local. Lo local es una escala del desarrollo territorial –como también lo es lo microrregional, lo provincial, lo regional y lo nacional– y por lo tanto no puede considerarse de forma aislada o reclusa a sí misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial. Dado la complejidad de los procesos que operan sobre los territorios, no es posible revertir las desigualdades espaciales sino a partir de un proceso de planificación de regiones subnacionales, en el marco de la definición de un modelo de país en donde las políticas para el desarrollo territorial se implementen de manera coherente, coordinada y solidaria.

El desarrollo local como iniciativa exclusivamente local para el desarrollo de los territorios tiene, como señalamos en este artículo, límites. En primer lugar, presenta un desfase entre el diagnóstico estructuralista y las políticas principalmente institucionalistas que ponen énfasis mayormente en el trabajo en red, la cooperación, la innovación, el fortalecimiento de los actores locales, el desarrollo de las capacidades institucionales de los actores, de los territorios y la institucionalización de los procesos, entre otros, pero sin incorporar suficientemente un abordaje estructural sobre los problemas que condicionan las posibilidades de desarrollo territorial. Creemos incorrecto el argumento que reserva para los gobiernos y actores locales solamente la realización de iniciativas institucionalistas.

En segundo lugar, no desarrolla una comprensión más amplia de los problemas estructurales y de las consecuencias del modelo de acumulación sobre los territorios. Esto supone entre otras cosas considerar dónde y cómo el modelo de acumulación reinvierte y distribuye la riqueza que se genera a nivel local (si lo hace en el lugar o si lo concentra en otras regiones), si esto genera despoblamiento en algunas localidades y regiones y concentración de la población en otras, cuánto valor se agrega y cuál es el grado de concentración y de extranjerización a nivel local, cuáles son las condiciones de vida de la población, etc. Dar cuenta de estos problemas es una condición indispensable para la equidad de los territorios y para generar políticas para el desarrollo territorial y la inclusión social.

En tercer lugar, el enfoque del desarrollo local y las políticas públicas nacionales siguen trabajando en la escala local sin tener en cuenta que el desarrollo territorial no se agota en ella y requiere dar respuesta a cuestiones estructurales y a procesos que tienen origen y lógicas de funcionamiento que superan lo local. De allí entonces que el desarrollo local deba estar incorporado en un plan nacional-regional-local de desarrollo donde la escala local tenga protagonismo pero no sea exclusivamente el que deba asumir las tareas de la planificación del desarrollo y la resolución de los desequilibrios espaciales.

Como mostramos, el desarrollo local puede contribuir al desarrollo territorial, pero requiere abandonar el enfoque exclusivamente localista y asumir una estrategia bidireccional de planificación de las políticas públicas desde “arriba hacia abajo” y desde “abajo ha-

cia arriba” para el desarrollo productivo y la inclusión social en los territorios. Esto supone un enfoque multiescalar del desarrollo que articule la escala nacional con la subnacional (provincial y local) en el marco de la comprensión de los procesos supranacionales (escala regional y global) y el impacto sobre los territorios.

No es un reto menor el que tiene por delante el desarrollo local si es que quiere verdaderamente contribuir al desarrollo territorial, en lugar de seguir reproduciendo un sinnúmero de experiencias aisladas como casuística del desarrollo local –más allá de los logros que algunos de estos casos puedan al-

canzar– pero que en su conjunto tienen baja capacidad para generar desarrollo productivo, inclusión social y de contribuir a revertir los problemas estructurales que afectan al desarrollo territorial.

Este es un desafío teórico y para las políticas públicas de desarrollo local. De allí que sea necesario que ambos –el enfoque de desarrollo local y las políticas públicas– incorporen criterios metodológicos, teóricos y se implementen políticas nacionales, provinciales y locales para revertir los problemas estructurales de los territorios y contribuir de ese modo a la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo y con menos desequilibrios espaciales.

Bibliografía

- Alburquerque, F., P. Costamagna y C. Ferraro (2008), *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*, San Martín, UNSAM Edita.
- Altschuler, B. y A. Casalis (2006), “Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo”, en García Delgado, D. y L. Nosetto (comps.), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.
- Arroyo, D. (2003), *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Boisier, S. (2002), *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, Santiago, ILPES.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago, Naciones Unidas.
- Cravacuore, D., S. Ilari, y A. Villar (2004), *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Fernández, V. R. (2010), “Paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local. Agenda para el estudio y las políticas”, en García Delgado, D. (comp.) (2010), *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el bicentenario*, Buenos Aires, CICCUS.
- Fernández, V. R. y C. Brandão (2010), “Introducción”, en Fernández, V. R. y C. Brandão (dirs.) (2010), *Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Furtado, C. (1982), *A nova dependência*, San Pablo, Paz e Terra.
- Gallicchio, E. (2004), *El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*, Montevideo, CLAEH.

- García Delgado, D. (2010), "Crisis global, modelo de desarrollo y de inserción. Un nuevo escenario para los emergentes", en García Delgado, D. (comp.), *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el bicentenario*, Buenos Aires, CICCUS.
- (comp.) (2010), *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el bicentenario*, Buenos Aires, CICCUS.
- (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO (Programa Argentina), Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad Católica de Córdoba.
- y A. Casalis (2006), "Desarrollo local protagónico y estrategia país", en Pereyra, Julio (ed.), *En busca del desarrollo humano. Prácticas, ámbitos y perspectivas del desarrollo humano en el marco de un proyecto nacional*, La Plata, Editorial de la Universidad de La Plata.
- y L. Noretto (comps.) (2006), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, CICCUS.
- Madoery, O. (2008), *El otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, San Martín, UNSAM Edita.
- Manzanal, M., M. Arzeno y B. Nussbaumer (comps.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006), *La construcción pública del desarrollo local. La experiencia del plan Manos a la Obra, 2006*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, PNUD.
- Vázquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Pirámide.
- (1998), "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual", Proyecto CEPAL/GTZ, "Desarrollo Económico Local y Descentralización", Santiago, CEPAL/GTZ.
- Villar, A. (2006), "El desarrollo local en Argentina: contexto, municipio y actores de un proceso incompleto", en Rofman, A. y A. Villar (comps.) (2006), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, UNQ y UNGS, Espacio Editores.
- (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*, Buenos Aires, CICCUS.

(Evaluado el 1 de noviembre de 2010.)

Autor

Alejandro Casalis. Licenciado en Ciencia Política. Maestrando en Diseño y gestión de programas y proyectos sociales, FLACSO. Docente, investigador y coordinador técnico del Programa Estado y Políticas Públicas, FLACSO. Coordinador del diploma superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO. Sus temas de investigación son el desarrollo, el desarrollo local/territorial y las políticas públicas.

Publicaciones recientes:

- "El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo", en *Anais, 7º Coloquio de Transformações Territoriais*, Curitiba, Brasil, Editora Esplendor, 2008.

- et al., *Microcrédito, instituciones de financiamiento y microempresas en la Argentina actual. Un estudio de casos sobre experiencias urbanas financiadas por el FONCAP*, Buenos Aires, Investigación PNUD-Ministerio de Desarrollo Social, 2007.
- y Bárbara Altschuler, “Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo”, en García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto (comps.), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, Editorial CICCUS, 2006.
-

Cómo citar este artículo:

Casalis, Alejandro, “Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 159-175.

Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos

Si me interesara la política sería monárquico porque la monarquía resuelve el único problema real que plantea la política: la sucesión.

SALVADOR DALÍ

Introducción

Hace cuatro décadas, Stein Rokkan (1970) sostuvo que en la investigación comparativa se podría caer en el “sesgo de la nación entera”. Esto sucede al tomar de manera uniforme una concentración territorial y una estructura institucional que varía notablemente entre una y otra región. El problema de esta aproximación metodológica a los fenómenos políticos es que las proposiciones que se aplican al conjunto (esto es, al Estado nacional) carecen de precisión a nivel de subconjunto (o sea, a las provincias). De esta manera, las naciones que antes eran consideradas la últi-

ma categoría de comparación comienzan a ser operacionalizadas buscando variaciones en las subunidades de poder político. Es en este camino donde los estudios subnacionales comienzan a jerarquizarse, particularmente en el caso de los países federales donde las diferencias regionales son palpables y los gobiernos provinciales o estatales gozan de una autonomía relativa frente al poder central.

La ciencia política, tras avanzar en la investigación sobre las transiciones a la democracia y sus formas de consolidación, diversificó sus perspectivas. Nos topamos frente al hecho de que el régimen democrático se construye en

diferentes contextos sociohistóricos que pasan a conformar parte del entramado institucional. La democracia ha dejado de verse como un proceso homogéneo y el análisis del acceso y ejercicio del poder a nivel subnacional nos obliga a construir conceptos que sean capaces de reflejar esta nueva dinámica. Como fuera señalado por O'Donnell (1997), en las nuevas democracias nos encontramos con “zonas marrones” donde el alcance funcional del Estado no es uniforme en todo el territorio nacional habilitando sustanciales diferencias en el ejercicio de la ciudadanía democrática. La bibliografía reciente identifica esas zonas de una manera muy diversa, pasando por aquellos que los titulan de autoritarios (Gervasoni, 2005; Gibson, 2008), patrimonialistas (Jolías y Reina, 2009; Scherlis, 2005), particularistas (Armesto, 2005) o caudillistas (Corrales, 2009).

El objetivo de este trabajo es brindar un nuevo marco conceptual que permita identificar cuáles son las características relevantes de estos regímenes y, principalmente, cuál es la relación de los gobiernos provinciales con la calidad de la democracia en la Argentina. Para ello, analizaremos la relación existente entre la permanencia en el poder de las élites y las reelecciones, retomando las posturas a favor y en contra de la posibilidad de reelección de un gobierno. En segundo lugar, observaremos la implicancia que tiene la alternancia en el poder con calidad de la democracia, mostrando que para el caso de las provincias argentinas la prohibición de un tercer mandato no necesariamente produce una “oxigenación” en los cuerpos políticos. Luego, brindamos un marco conceptual para el análisis de los gobiernos subnacionales, volcándonos por el binomio

patrimonialismo-burocratización por el tradicional democracia-autoritarismo. Al final del artículo brindamos nuestras conclusiones, dejando abiertas algunas líneas de investigación a seguir.

Reelecciones, élites y democracia

La duración del mandato de los poderes ejecutivos en los sistemas presidenciales forma parte de un debate histórico dentro de la ciencia política y el pensamiento político en general (Carey, 2003). En las últimas décadas, dicho debate ha vuelto a florecer producto de las reformas constitucionales que se dieron en los presidencialismos latinoamericanos, donde comúnmente la extensión del mandato se ha incrementado. Estas transformaciones, se pueden inscribir en una tradición teórica más amplia acerca de los condicionamientos institucionales para el fortalecimiento de la democracia, iniciados por Juan Linz a mediados de la década de 1980. Sin embargo, en lo referido a la reelección, los aportes teóricos y empíricos han sido escasos.

En el caso de la Argentina, la discusión se ha reavivado por los mismos motivos que en la región pero a escala subnacional (Jolías y Reina, 2006). A principios y mediados de la década de 1990, varios gobernadores llevaron adelante procesos de reformas constitucionales provinciales con un doble objetivo visible, por un lado incorporar los llamados derechos de “tercera generación” y, por otro, buscar que las asambleas constituyentes les habiliten la posibilidad de un segundo mandato antes vedado, o tantos como los comicios ratifiquen.

Nuestra pregunta es: ¿la reelección es una variable que incide directamente sobre la calidad de la democracia? La existencia o no de la posibilidad de extender el mandato, ¿es un incentivo para que los gobernantes desarrollen administraciones “responsables”? Al igual que el sofismo del calvo, ¿bajo qué condiciones podemos afirmar que ocho años en el gobierno es algo prudente mientras que cuatro o doce no lo son?¹ Quizás estas preguntas no tengan una respuesta inmediata en el ámbito de la ciencia política, y menos en este artículo, pero son las preguntas que no tienen respuesta y, sin embargo, tienen sentido las que han orientado el pensamiento político moderno.

Una de las principales diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario es que en el primero la duración del mandato del principal detentador de poder es fija; esto quiere decir que está constitucionalmente preestablecida (comúnmente a 4 o 6 años de duración). Dicha cuestión ha estado presente en los debates fundantes del presidencialismo en el continente, desde los *Federalist Papers* hasta el pensamiento de Juan B. Alberdi o Simón Bolívar (Serrafero, 2009). Basta recordar las palabras de James Madison cuando en *El Federalista*, número XXXVII, mencionaba que,

[...] el genio de la libertad republicana parece exigir, por una parte, no solo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquellos a los que se encomienda se hallen bajo la dependencia del pueblo, mediante la corta duración de los períodos para los que sean nombrados [...] Por el contrario, la estabilidad hace necesario que las manos que ejercen el poder lo conserven durante cierto tiempo. Las elecciones demasiado frecuentes producen un cambio continuo de hombres, y esta frecuente renovación de hombres trae consigo un constante cambio de disposiciones (Hamilton *et al.*, 1987, p. 149).

Como podemos observar, la discusión acerca de la duración de los mandatos ejecutivos ha estado presente desde los inicios, siendo la principal preocupación la relación entre calidad de la democracia y gobernabilidad. Se ha sostenido que los cambios de gobierno demasiado frecuentes atentan contra la gobernabilidad del régimen; pero, por el contrario, períodos muy largos de gobierno van en detrimento de la calidad de la democracia y la representación.² Veamos rápidamente algunas de las posturas a favor de la reelección (Nohlen, 2007).

Incentivo a una gestión responsable. El hecho de que los gobernadores pueden ser reelectos supone que estos estarán

¹ El sofismo del calvo nos indica un problema conceptual en la vida cotidiana: ¿a partir de cuándo podemos empezar a llamar a alguien calvo? ¿Cuándo se le cae el primer pelo, el décimo o cuando le quedan unos pocos en la cabeza?

² Más recientemente, Giovanni Sartori hace referencia al tema de la siguiente manera: “El principal razonamiento en contra del aumento del número de períodos en que se puede ocupar el cargo es el temor de que la reelección pueda facilitar que se conviertan en dictadores. Un segundo argumento en contra de la reelección es que los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su período haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo período continúa con su trabajo”, y luego explica que, en contraposición a esto, “[...] el argumento fundamental a favor de la reelección es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados” (Sartori, 2005, p. 191).

interesados en hacer una buena gestión pensando en la elección futura. En el caso de que la reelección no esté permitida, puede suceder que a los gobernadores no les interese ser responsables con su gestión, ya que no deberán rendir cuentas frente a los votantes al final del período.

Efectividad del sufragio democrático. El derecho electoral incluye el sufragio activo, es decir, el derecho a elegir a quien quieren los ciudadanos. El principio de la no-reelección priva a los electores de premiar a los gobernantes que han sido exitosos y por lo tanto muchas veces “fuerzan” a los electores a elegir una opción no preferencial.

Aporte a la institucionalización de los partidos políticos. Los partidos políticos son indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático. Muchas veces, la institucionalización de estos se ha dado gracias a su acceso a los puestos gubernamentales, permitiendo que el partido pueda beneficiarse mediante la utilización de los recursos estatales. Esta es claramente una visión pragmática que se aleja de las visiones normativas acerca del funcionamiento de los partidos; sin embargo, negar que uno de los principales incentivos de los partidos está dado por el acceso a los recursos estatales sería un tanto ingenuo.

Aumento de la responsabilidad política (accountability). La reelección permite que el elector conserve su capacidad de distribuir premios y castigos mediante su voto, sin necesidad de recurrir a las instancias jurídicas. La no-reelección

restringe la capacidad del electorado de enjuiciar a los representantes, por lo tanto estos no tendrán incentivos para evaluar la gestión del gobernador.

Todos estos son planteos teóricos que muchas veces caen en la especulación, ya que no existen evidencias empíricas que los validen. ¿Es verdad que si un gobernador no tiene la posibilidad de reelegirse, no tendrá incentivos para hacer una buena gestión? Para el caso de los gobernadores, esto es claramente falso. Aunque un gobernador no tenga la posibilidad de volver al mandato, seguramente tendrá intenciones de acceder a cargos nacionales, ya sea en el Ejecutivo como en el Legislativo, y por lo tanto estará interesado en realizar una buena gestión (veremos esto más adelante al tratar el argumento del “pato rengo”).³ La argumentación de la efectividad del sufragio democrático, si la tomamos literalmente, estaría justificando la posibilidad de reelección ilimitada, ya que por más que el gobernador lleve 20 o 30 años en el poder, no se puede limitar al elector en sus preferencias. Es por eso que, como mencionábamos al comienzo del trabajo, las opiniones sobre la limitación de las reelecciones caen muchas veces en el sofismo del calvo. Veamos ahora algunas de las opiniones en contra.

Facilita gobiernos no democráticos. El hecho de que exista la posibilidad de reelección (más si hablamos de reelección ilimitada) genera condiciones para que los gobernantes se conviertan en autori-

³ En el caso de la Argentina, existe una gran cantidad de gobernadores que luego de su mandato han sido elegidos como senadores o diputados nacionales, o incluso han accedido a puestos en el Ejecutivo nacional. Para un análisis del papel de los gobernadores en el plano nacional véanse Tchintian (2009) y Schneider (2003).

tarios o, por lo menos, que transformen el poder público en parte de su patrimonio. No existe una clara definición sobre qué es un gobierno subnacional autoritario pero la mayoría de las veces se caracteriza por el particularismo de los poderes del Estado (O'Donnell, 1993; Gibson, 2004 y 2008).

Gobierno en campaña electoral. El segundo argumento en contra de la reelección es que los gobernadores que buscan una reelección terminan su mandato haciendo campaña, mientras que aquellos que no pueden presentarse a elecciones continúan con su trabajo.

Incrementa la apatía política. Gobiernos que han estado en el poder durante largos períodos de tiempo tienden a “oligarquizarse”, aumentando la brecha entre las élites en el poder y los ciudadanos. Esta situación produce un incremento en la apatía política de los representados.

Otra consecuencia posible de la (in)habilitación a una reelección es el llamado “pato rengo”. Según cómo se lo mire, es un resultado políticamente relevante para el análisis, fruto de la conjunción entre cronogramas electorales y mandatos constitucionales. Esta circunstancia es particularmente visible en los casos de presidentes tras pasar la última legislativa del segundo mandato (siempre y cuando tenga esa posibilidad). La cuestión es que todo el mundo político sabe que le quedan solo dos años más, el mandatario pierde autoridad partidaria y la atención gira en torno a quién será su sucesor. Esto comienza a erosionar el centro de su poder político, se inician los reacomodamientos políticos, los cruces de lealtades y las reasignaciones de roles partidarios en miras a la próxima contienda presidencial. El presiden-

te queda ostensiblemente más débil por no tener capital futuro para negociar. El problema de esto es que no necesariamente aplica en todos los casos para el cargo de gobernador pero vale tenerlo en cuenta. Porque la atractiva versatilidad del cargo de gobernador reside en que es jefe político y a la vez potencial candidato. En alguna medida se evita el llamado pato rengo siendo gobernador, si está habilitada la reelección ilimitada, porque tiene mayor *liquidez* de poder.

Tanto las posiciones a favor como aquellas en contra tienen justificaciones válidas pero no universales, por lo cual deben ser evaluadas según el país en consideración. Las opiniones a favor privilegian la posibilidad de que el Ejecutivo pueda llevar adelante políticas de manera eficiente y que el elector pueda juzgar –tanto positiva como negativamente– su desempeño, mientras que las posturas en contra están más relacionadas con la calidad democrática. Existe el supuesto de que cuanto más se perdura en el poder menor es la calidad de la democracia, de manera que el *tiempo* que se ejercen los poderes el Estado parece influir en la *forma* en que se ejercen. Es por eso que creemos necesario hacer un breve comentario con respecto a la alternancia y su significación al régimen político.

Alternancia y régimen

¿Por qué debemos entrelazar estos dos conceptos? ¿Acaso la renovación periódica de elencos gobernantes mediante elecciones realmente competitivas es una condición necesaria para la poliarquía? No, la alternancia política no es una condición necesaria para la cate-

gorización de un régimen democrático, sino la *posibilidad* efectiva de que ella puede ser alcanzada. En primer lugar, la alternancia en el poder no es un fenómeno exclusivo de la democracia, por lo tanto, que exista renovación política no es prueba suficiente de la calidad democrática de un régimen (Bovero, 2000). Puede hallarse un régimen político en donde exista una alternancia en el poder fruto de elecciones, pero estas elecciones se realizan mediante un voto no universal o un sector importante de la clase política está excluido de las elecciones. El ejemplo más cercano a nosotros es la prohibición del Partido Peronista en la década de 1960 en la Argentina, década en la cual existía alternancia en el poder mediante el sufragio pero la mayor fuerza política estaba excluida de la contienda. De esta manera, la condición de suficiencia no se cumple por estar alterada la universalidad de los comicios. En segundo lugar, y de manera contraria, puede existir democracia sin alternancia. El criterio que verdaderamente conlleva la democracia no es la alternancia *efectiva*, sino más bien la alternancia *posible*.⁴ Por más que un partido o una persona gobierne por un largo período, siempre que su mandato sea elegido por elecciones competitivas (es decir, que la oposición tenga chances reales de ganar la contienda) podemos decir que ha renovado su poder democráticamente. Por lo tanto, que exista alternancia tampoco es una condición necesaria, justamente, es lo que otorga el carácter *temporal* de los mandatos

constitucionales que tan relevante es en las democracias para revalidar cargos en elecciones. Como sostiene Yturbe:

[...] en una democracia nadie puede estar seguro de que sus intereses triunfarán en última instancia. Las resoluciones de los conflictos son siempre temporales: no hay perdedores definitivos ni ganadores absolutos (Yturbe, 2007, p. 227).

Siguiendo con esta lógica para el caso de las provincias argentinas, creemos que lo que debe ser evaluado no es la alternancia efectiva en el Poder Ejecutivo provincial, sino la posibilidad de alternancia. Desde 1983, habiéndose realizado siete elecciones a autoridades ejecutivas provinciales en un total de 24 provincias, ocho de ellas han sido gobernadas por la misma fuerza política, cinco provincias solamente una vez alternaron el signo político del Ejecutivo, y las diez restantes alternaron de manera más frecuente sus ejecutivos. Dentro de este espectro, varias provincias han sido gobernadas por un solo partido político desde 1983 a la fecha, pero esto no necesariamente implica que no exista competencia política. De hecho, la clásica tipología de Giovanni Sartori (1980) sobre los sistemas de partidos realiza la misma distinción y tiene una clara relación en cuanto a si un régimen es competitivo o no. La clasificación entre sistema de partido predominante y hegemónico hace exclusiva referencia sobre la posibilidad real de alternancia. Los partidos de oposición en aquellas provincias que no

⁴ Michelángelo Bovero lo expresa así: "Aquello que verdaderamente es connatural a la democracia no es tanto el que ocurra realmente un cambio en el vértice político-institucional, sino, más bien, la posibilidad concreta de que ello ocurra, no tanto la alternancia real, actuada, sino más bien la alternancia posible, eventual" (Bovero, 2000, p. 15).

han sufrido alternancia no son simples “partidos satélites” sino que compiten en elecciones con una verdadera posibilidad de acceder al poder (de hecho, en la mayoría de los casos son gobierno, ya que poseen representación en el Poder Legislativo nacional y hasta partidariamente en el gobierno nacional).

Dos casos recientes ilustran el punto. Las elecciones a gobernador en la provincia de Santa Fe, donde el Partido Socialista obtiene la victoria tras 24 años de gobierno justicialista (aunque, vale aclarar que el triunfo se logra luego de que fuera quitada del régimen electoral la Ley de Lemas que había beneficiado al PJ durante varios años). El segundo caso, mucho más fresco, lo ilustra la derrota electoral en las legislativas de junio del 2009 del oficialismo en la provincia de Santa Cruz. El caso es mucho más paradigmático dado que aquella gobernación es el “pago chico” del ex presidente Néstor Kirchner y de la actual presidenta Cristina Fernández. Desde el punto de vista económico, Santa Cruz es una provincia que ha obtenido favorables dispensas fiscales, obras públicas y regalías petroleras que pocas pueden exhibir.

Siguiendo el razonamiento planteado, creemos que las falencias democráticas que pueden presentar algunas provincias argentinas no tienen que ver estrictamente con la alternancia o no en el poder, sino con el *ejercicio* del poder de manera patrimonialista. Aunque en la práctica la relación entre *ejercicio* del poder y *acceso* son inseparables, en términos teóricos creemos que es conveniente hacer un análisis por separado, ya que las características que puedan adoptar tienen –por lo menos– raíces históricas diferentes. Esta confusión se debe a

que los debates en torno a la reelección no tienen en cuenta un aspecto teórico central referido a lo que es el régimen. Tomemos una de las tantas definiciones de régimen (con la cual acordamos) para clarificar lo dicho. Guillermo O’Donnell entiende por régimen democrático

[...] uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas [*acceso*] y en el que existen, durante y en esas elecciones, diversas libertades –habitualmente llamadas políticas– tales como las de asociación, expresión movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados [*ejercicio*] (O’Donnell *et al.*, 2003, p. 15, las cursivas son nuestras).

Como podemos ver, en esta o en cualquier definición básica de régimen, hay una clara distinción entre el acceso al poder y el ejercicio del mismo. Acceder al poder democráticamente no implica que su ejercicio se corresponda. En términos generales, el debate sobre la reelección confunde dicha diferenciación básica, ya que realiza conexiones de tipo probabilístico como “el aumento en el número de períodos puede facilitar que los gobernantes se conviertan en dictadores” o “cuanto mayor es el tiempo de empleo de un cargo, mayores son las probabilidades de que el gobernador cerciore los controles (*accountability*) horizontales”. En lo que respecta a las reelecciones, creemos que se debe aclarar cuál es su implicancia para una u otra faceta del régimen. El acceso al poder puede ser democrático ya que existe un voto universal y los partidos de oposición cuentan con chances rea-

les de acceder al poder. Sin embargo, en varios casos, el ejercicio del poder por parte de los gobernadores tiene que ver con prácticas patrimonialistas, clientelares y corruptas que pueden hacer desigual esa contienda. Claro que este tipo de prácticas van en contra del ejercicio democrático del poder, pero conceptualmente conviene tratarlos por separado para analizar el tema de la reelección, en tanto que ellos pueden surgir en casos donde un segundo mandato está prohibido.⁵ Nuestro país ha dado varios ejemplos de esto; la cooptación de los medios de comunicación, el clientelismo o en general el ataque a los mecanismos de *accountability* por parte de los ejecutivos se dan más allá de que exista o no la posibilidad de reelección (sea inmediata o indefinida).

Si hablamos de limitar o no la reelección debemos aclarar en beneficio de cuál de estos dos términos (democratización o burocratización) lo hacemos. Si resolvemos que limitar la reelección —sea en un período, en dos o en tres— a un gobernante incide en fijar un control a la patrimonialización del poder, ¿por qué no fijar límites a la reelección de un partido? Si la lógica implica que cuanto más tiempo esté un gobernador en el poder mayores son las posibilidades de que este “privatice” el ejercicio del mismo ¿por qué no podemos pensar la misma situación para el caso de un partido que ha gobernado por más de 20 años una provincia, en el cual los candidatos a gobernador no han sido electos en internas sino que han sido “puestos

a dedo?”.⁶ Resumiendo, limitar la reelección no implica necesariamente que exista un recambio en las élites partidarias, no se produce una “oxigenación” del poder político. Creemos que los límites al ejercicio patrimonialista del poder no vienen de la mano solo con la limitación a la reelección; vemos provincias en las cuales la reelección está prohibida y sin embargo son los mismos mandatarios los que gobiernan durante décadas. La limitación al ejercicio del poder debe venir conjuntamente con controles gubernamentales (*accountability* en todas sus formas), los cuales, sin embargo, pueden ser cooptados en cuatro, ocho o más años.

Las diferencias que se producen a nivel subnacional en términos de lo que la literatura reciente llama democracia (Gervasoni, 2005; Gibson, 2004 y 2008), creemos que en realidad son diferencias en cuanto a la patrimonialización-burocratización del poder. Como mencionábamos anteriormente, fijar límites al mandato de los ejecutivos provinciales no necesariamente es la solución para garantizar un ejercicio del poder de manera democrática (o, en nuestros términos, burocratizado). En una gran cantidad de casos, el poder de una provincia no está en manos de una sola persona sino más bien de una élite partidaria, la cual intercambia candidatos según las restricciones legales de cada provincia. La concentración del poder, o el ejercicio patrimonialista del mismo, se produce también en provincias que poseen límites a la reelección gubernamental.

⁵ Véase el artículo de Gibson (2005) donde señala el caso del gobernador Murat del estado de Oaxaca en México. En el caso mexicano no hizo falta tener una trayectoria longeva para reproducir la patrimonialización que apuntamos.

⁶ Para un análisis de la selección de candidatos a nivel provincial en Argentina véase De Luca et al. (2008).

Cuadro 1. Ejemplos de élites provinciales

Provincia	Gobernadores	Partido	Años en ejercicio
Catamarca	Ramón y Vicente Saadi	PJ	8
	Arnoldo y Oscar Castillo	UCR	12
Corrientes	José Antonio y Raúl Romero Feris	PAL	8
	Ricardo y Arturo Colombi*	UCR	12
Entre Ríos	Sergio Montiel	UCR	8
	Jorge Busti	PJ	12
Formosa	Vicente Joga Gildo Insfrán	PJ	22
Jujuy	Carlos y Guillermo Snopek Eduardo Fellner**	PJ	-
Neuquén	Felipe y Jorge Sapag Jorge Sobisch	MPN	22
Salta	Roberto y Juan Carlos Romero	PJ	16
San Luis	Adolfo y Alberto Rodríguez Saá	PJ	24
Santiago del Estero	Carlos y Mercedes Juárez	PJ	13

* El caso de los Colombi merece una aclaración. Si bien actualmente ambos se encuentran en veredas opuestas e incluso compitieron enfrentados en la última elección, cuando se traspasaron inicialmente el mando el uno al otro se reprodujo la lógica patrimonial que estamos marcando. El hecho de que posteriormente se hayan distanciado no es sorprendente, ya se ha constatado el caso de Ángel Maza en La Rioja distanciándose de su padrino político, Carlos Menem.

** El actual gobernador Walter Barriónuevo fue vicegobernador durante el segundo mandato de Fellner, quien continúa siendo el líder político provincial.

Fuente: elaboración propia, basado en los datos obtenidos del Ministerio del Interior.

Como podemos observar, limitar la reelección no necesariamente produce una renovación de las élites partidarias en el ejercicio del poder. Esta restricción es un factor que incide en el acceso al poder pero no necesariamente tiene repercusiones en el ejercicio democrático del mismo. En el cuadro, el cual tiene fines exclusivamente ejemplificadores, puede verse como en algunos casos en donde la reelección no está permitida (Entre Ríos), dos personas han goberna-

do por 20 años. Otro factor a tener en cuenta son las tradiciones partidarias de muchas provincias de nuestro país. Por ejemplo, sobre el caso jujeño vale hacer dos notas. En primer lugar, actualmente hay una competencia entre dos ramas del PJ (partido que gobernó desde 1983), una liderada por Fellner y otra capitaneada por Carlos Snopek (h) que aglutina un promedio del 60% de intención de voto. Carlos Snopek (h) ejerció cargos públicos durante la gobernación

de su padre (1983-1987) y la de Guillermo Snopek (1996-1997). Snopek (padre) también ejerció la gobernación de Jujuy antes del golpe militar de 1976. La provincia de Jujuy ha sido históricamente un estandarte del Partido Justicialista desde 1946 donde se consiguió la victoria con el 67% de votos.⁷

El estudio de las élites provinciales es central para comprender las características del ejercicio del poder en nuestro país. Muchas de esas élites se encuentran gobernando desde el regreso a la democracia hasta nuestros días, sin embargo, no podemos afirmar que sus características sean una herencia del régimen autoritario. De hecho, muchas de esas élites, se conformaron con anterioridad al golpe de Estado de 1976. Estos supuestos convergen en una serie de casos donde no se ha llevado a cabo una expansión equilibrada de la democracia, dejando espacios libres a la perpetuación de estas élites no democráticas. Los regímenes subnacionales autoritarios son analizados como efectos residuales del proceso de transición a la democracia y como resquicios presentes de un pasado autoritario (Gibson, 2004). Hay dos inconvenientes en esta forma de analizar las democratizaciones subnacionales: no deja espacio a la posibilidad de analizar un retroceso de la democracia una vez comenzado el proceso; y no permite estudiar las posibles razones de diferentes desempeños democráticos subnacionales ni las posibles causas de su origen.

Al tomar la democratización como un proceso lineal hacia formas más democráticas de desempeño institucional no permite capturar las marchas y contramarchas del proceso en tanto que

toda falencia es de origen (Mazzuca, 2002). Si bien se ha investigado en muchas oportunidades la profundización de la democracia, la calidad de ella y su consolidación, se ha obviado estudiar específicamente el proceso contrario. Las resistencias se han tomado como obstáculos o enclaves que dificultan los procesos antes mencionados. La función del análisis comparativo debe ser identificar algunos factores generales que no se hayan considerado hasta el momento antes que concluir sobre la unicidad del fenómeno argentino. Todo esto ha sido investigado de manera consistente, pero al analizarlo de esta manera se ha pasado por alto el estudio puntual de estas formas de resistencia u obstaculización.

Nuevas realidades, nuevos conceptos

Existe el supuesto de que los “regímenes autoritarios subnacionales” son efectos residuales del proceso de transición a la democracia, resquicios presentes de un pasado no democrático. El punto está en no asumir que la democratización sea un proceso de desarrollo predeterminado hacia ciertas formas institucionales; en breve, que no es un proceso irreversible (O'Donnell y Schmitter, 1994). Al tomar la democratización como un proceso lineal hacia formas más democráticas de desempeño institucional, el enfoque no permite capturar las marchas y contramarchas del proceso en tanto que toda falencia es de origen (Mazzuca, 2002).

Ahora bien, en cuanto a las explicaciones de por qué se generan los regímenes subnacionales no democráticos te-

⁷ Para mayor información sobre los peronismos provinciales puede verse Maccor y Tcach (2003).

nemos otros planteos alternativos. Se ha explicado su surgimiento con diferentes factores de mayor o menor fuerza causal como: la habilitación de reelección ilimitada (Gervasoni, 2009;⁸ Almaraz, 2009); políticas fiscales “irresponsables” del gobierno central (Gervasoni, 2005); formas de descentralización del poder (Cornelius, 1999; Eaton, 2004); o prácticas patrimonialistas (Behrend, 2009).

Uno de los argumentos más difundidos sobre el surgimiento de estos regímenes es el relacionado a los factores económicos estructurales que influyen sobre los gobiernos “autoritarios”: las condiciones económico-fiscales que condicionan o benefician su instauración. Sobre este tema las opiniones son variadas, el nexo entre ellas es que existe una afinidad entre los recursos fiscales que reciben las provincias (ya sea vía coparticipación, regalías petroleras o ATN) y la capacidad de utilizar estos recursos para sostener su respaldo electoral. Una de las hipótesis elaboradas muestra cómo las provincias más “autoritarias” son comúnmente aquellas que reciben una mayor cantidad de regalías petroleras, del mismo modo que a nivel internacional los países autoritarios poseen grandes recursos provenientes de ese bien (Gervasoni, 2005). El argumento es que aquellos gobiernos obtienen recursos extraordinarios sin necesidad de imponer a su electorado cargas impositivas costosas, de manera que los gobiernos están en el mejor de los escenarios, gastan a cuenta para mantener su apoyo, sin demandar grandes extracciones a la población de su provincia.

Otra de las lecturas, más concentrada en el acceso al poder que en el ejercicio, nos indica que en períodos electorales los gobiernos oficialistas —aquellos que tiene el mismo color político del gobierno nacional— reciben en el año electoral una mayor cantidad de recursos coparticipables o atribuciones del Tesoro Nacional, lo que permite que los gobernadores tengan mayores recursos a la hora de enfrentar una elección y así perpetuarse en el poder vía la reelección (Rumi, 2005). El enfoque de alta dependencia fiscal puede explicar por qué ciertas provincias tienen instituciones democráticas en jaque, pero no sirve para explicar por qué otras unidades subnacionales con similar dependencia fiscal tienen instituciones democráticas “normales”. La variable fiscal puede ser una causa necesaria en una configuración causal más compleja, pero no es una causa suficiente.

Desde un punto de vista más concentrado en los procesos electorales, nos encontramos con la aproximación que concentra su análisis en la baja (o nula) rotación de los gobernadores. Sostiene que habilitaciones institucionales como la reelección ilimitada favorecen la concentración del poder en manos de un gobernante y que a medida que esa forma de dominación se prolonga las instituciones del Estado tienden a circunscribirse bajo su esfera. Este punto aporta una variable importante para la explicación, introducir la reelección ilimitada es útil para analizar si existen condicionantes de sujetos o de instituciones a la democracia. La reelección

⁸ El estudio de Gervasoni no realiza una explicación en términos de exclusivos de reelección pero sí la apunta como una “variable objetiva” para analizar la poliarquía a nivel subnacional. Supone implícitamente que esta institución tiene un impacto sobre el nivel de democracia.

ilimitada, al eliminar el conflicto sucesorio, ata la trayectoria del régimen con la del gobernante y facilita la estabilidad de un grupo decisor en la cumbre de la toma de decisiones. El punto sostiene que si fuera posible remover a los actores que personifican esos gobiernos, los procesos causales (democratización) podrían ejercer sus efectos sobre los regímenes sin mayores “distorsiones”. Esta visión contiene el sesgo de concentrarse exclusivamente en el acceso al poder y, como vimos anteriormente, la alternancia no necesariamente implica cambio. La limitación de la reelección no es condición suficiente para generar una renovación de los ejecutivos provinciales.

En síntesis, los estudios previos se pueden resumir en tres hipótesis sobre las que trabajan los investigadores acerca del surgimiento y consolidación de estos regímenes provinciales.

Hipótesis estatal: sostiene que el retroceso democrático de los regímenes subnacionales es una falencia del alcance funcional del Estado para garantizar la ciudadanía en todo el territorio (O'Donnell, 1993). La incapacidad del Estado nacional para imponer su hegemonía da como resultado que determinados gobiernos tengan la capacidad de privatizar los poderes estatales y cooptar los distintos mecanismos de control. La apertura democrática de estos regímenes se da cuando los abusos del poder toman un carácter nacional (comúnmente por la “nacionalización” que producen los medios de comunicación) y el gobierno central debe tomar medidas al

respecto, como por ejemplo la intervención federal (Gibson, 2008).

Hipótesis rentística: el retroceso democrático de los regímenes subnacionales es parte de una construcción de relaciones fiscales y políticas funcionales entre los estados provinciales y el nacional. La dinámica del federalismo político y fiscal permite que las élites provinciales gocen de determinados privilegios económicos (principalmente recursos provenientes de regalías del petróleo o ATN), lo que genera que estos gobiernos cuenten con grandes recursos para imponerse electoralmente, comprar voluntades o incidir en los medios de comunicación locales. En este caso, el gobierno nacional utiliza muchas veces esa estrategia con el fin de obtener el apoyo de los gobernadores provinciales.⁹

Hipótesis institucional: son las “reglas de juego” las que determinan el comportamiento de los jugadores. Si la reelección está permitida de manera indefinida, entonces los gobernadores (en pos de maximizar sus beneficios) tratarán de perpetuarse en el poder por tiempo indeterminado. La permanencia de largos períodos en el poder genera que los líderes absorban los poderes del Estado en su persona, lo que debilita las instituciones y la calidad democrática de su provincia. Al igual que la hipótesis estatal, la privatización del poder y el particularismo son característicos, pero no debido a la incapacidad del Estado central sino porque las reglas provinciales permiten y generan la perpetuidad en el poder.

⁹ Una excepción es el trabajo de Eaton (2004) donde realiza una confluencia de estos enfoques al analizar las reformas subnacionales de los regímenes militar y su posterior impacto en la interacción nación-provincias durante el período democrático.

Hacia una conceptualización alternativa

Tras discutir los supuestos y las variables explicativas de los trabajos presentados, aún queda una pregunta por hacer: ¿es posible definir a determinadas provincias como autoritarias cuando ellas se encuentran en el marco de un régimen democrático nacional? ¿Acaso no estamos frente a un caso de estiramiento conceptual al utilizar una categoría de análisis que puede ser aplicada tanto al juarismo como al franquismo? Claro está que la respuesta a estas preguntas va a depender en gran medida de los atributos del concepto “autoritario”.¹⁰

El federalismo supone la yuxtaposición de estados y de instituciones en una misma nación pero no su aislamiento. El “*consenso superpuesto* entre los estados” sobre la justicia federal, la protección de los derechos civiles, la organización de un parlamento nacional y, en fin, la Constitución Nacional brindan un resguardo de democracia para todos los ciudadanos (Maiz, 2005). Como sostiene Gervasoni para el caso argentino:

Dado que las provincias son susceptibles a un piso democrático impuesto por fuerzas fuera de su control, está fuera de lugar medir presencia o ausencia de la democracia. Todas las provincias tienen elecciones razonablemente libres (aunque en algunos casos con problemas significativos, no en el recuento de votos, sino en el acceso a recursos para la campaña, a los medios, etc.), más de

un partido (tanto electoral como legislativo), extendidos derechos electorales, una oposición capaz de criticar y competir con la autoridad de turno, algún acceso a fuentes de información, entre otras. Así y todo, es inmediatamente obvio que algunas provincias son más democráticas que otras (Gervasoni, 2005, p. 95).

Por lo tanto, no parece quedar mucho espacio para denominar a ciertas provincias, dentro de un régimen democrático nacional como autoritarias sin más. Al menos no lo tiene, mientras el término “autoritarismo” siga manteniendo las dimensiones conceptualizadas por Juan Linz. Hablar de autoritarismos subnacionales tiende a confundir conceptualmente cómo es la lógica del ejercicio del poder a nivel subnacional, ya que formalmente (es decir a nivel de acceso al poder) todas las provincias argentinas son democráticas, sin embargo en cuanto a su ejercicio existen grandes diferencias. Se trata de dos dimensiones de análisis que merecen un tratamiento particular.

Más arriba se apuntó que el continuo autoritarismo-democracia de la teoría de la democratización es insuficiente para categorizar la dinámica política de los regímenes subnacionales. Sí se releva que a nivel provincial se realizan elecciones libres pero que aun así “algunas provincias son más democráticas que otras” probablemente es porque estamos utilizando una misma lógica para analizar dos procesos distintos. No todas las diferencias son *deficiencias de democratización*, sino que se deben analizar a nivel

¹⁰ Es llamativo cómo gran parte de la bibliografía especializada que se ha citado a lo largo del trabajo define a los regímenes subnacionales como “no democráticos”, es decir por la negativa. Se marcan las falencias del régimen (“no tiene...”, “posee débiles...”, “falta de...” son algunas de las frases más comunes), pero no así sus características como “autoritario” de manera positiva.

de construcción del Estado. La literatura sobre los regímenes subnacionales implícitamente concibe a la democratización y la burocratización en un mismo proceso político. Como sostiene Mazzuca (2002, p. 8), que el Estado se “legalice”, que el ejercicio de su poder se “burocratice”, es un proceso diferente de que se “democratice” y que su acceso se abra a toda la población bajo su dominio. ¿Podría ser de otra manera? No. Ni lógica ni empíricamente. La sencilla razón es que los actores interesados en la burocratización del Estado no son los mismos que los promotores de la democratización; esto es, los actores afectados negativamente por el patrimonialismo no son los mismos que los sectores oprimidos por el autoritarismo. Cualquier construcción conceptual que intente reflejar “los problemas de la democracia a nivel subnacional” debe tener en cuenta no solo la evolución del régimen político sino también la construcción del estado provincial y sus historias particulares que a menudo no son coincidentes con las del Estado nacional. Por ello es que las causas del fenómeno en discusión deben buscarse en un marco más amplio que el de autoritarismo-democracia.

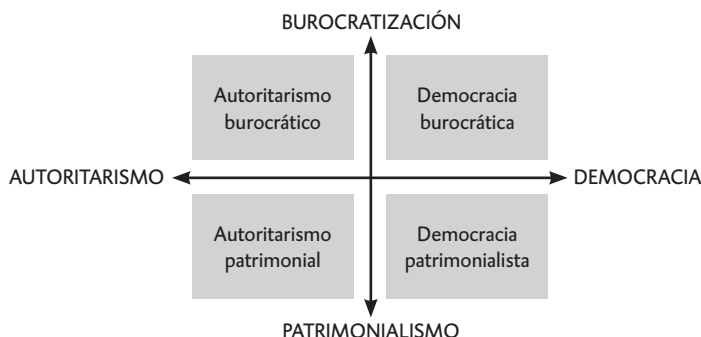
La hipótesis rentística, que analiza la incidencia de los factores fiscales o económicos, también deja de lado los rasgos de los actores que forman parte de ese gobierno “autoritario”. Traer a escena el análisis de las élites provinciales puede

brindarnos la posibilidad de encontrar nuevos conceptos que acaparen la complejidad de dichos procesos. Que un gobierno reciba una mayor cantidad de masa coparticipable o mayores niveles de ATN nos puede indicar los recursos con los que cuenta para imponerse a lo largo del tiempo como élite gobernante, pero no nos explica por qué esa élite es patrimonialista, o por decirlo de otro modo, no describe las características del ejercicio del poder. Plantear la hipótesis rentística nos llevaría a buscar las soluciones en el plano fiscal, por lo que la apertura de esos regímenes vendría de la mano de la modificación de la política tributaria del gobierno nacional: cambiando las reglas de la coparticipación, las regalías petroleras, la discrecionalidad de los ATN en tiempos electorales, se eliminarían los gobiernos “autoritarios”. Como se ha sostenido anteriormente, las condiciones económico-estructurales pueden incidir en las capacidades para perdurar en el poder pero no determinan por qué el poder se ejerce de esa manera.

En términos teóricos, creemos que es conveniente hablar de patrimonialismo-burocratización. Entendemos por patrimonialismo el ejercicio del poder caracterizado por la fusión entre los medios de administración de un Estado y los encargados de ejercer el poder, por la difusa separación entre el cargo y su responsable.¹¹ En términos weberianos, en un gobierno patrimonialista, las funcio-

¹¹ Seguimos la definición de patrimonialismo brindada por Sebastián Mazzuca (2002, p. 15). Al respecto, el autor menciona que “las dimensiones que distinguen una administración burocrática de una administración patrimonialista son, entre otras, el grado de separación entre el personal y el cargo, el nivel de formación profesional de los funcionarios y el cumplimiento de reglas formales, *sine ira ac studio*. La dicotomía burocracia/patrimonialismo está, por lo tanto, mucho mejor equipada que la dicotomía democracia/autoritarismo para agrupar a los casos latinoamericanos por niveles de corrupción, clientelismo, cumplimiento de la ley escrita, etc.” (Mazzuca, 2002, p. 16).

Gráfico 1. Tipología: democracia-patrimonialismo



nes y los recursos del Estado son privatizados por los administradores públicos, siguiendo una lógica del ejercicio del poder tradicional en contraposición a uno burocratizado. Vale aclarar que esta definición nada nos dice sobre cómo esos gobernantes llegaron al poder, por lo que un gobierno patrimonialista puede acceder al Estado de las más diversas formas (elecciones competitivas, restringidas, mediante la compra de votos, etc.). El patrimonialismo ha sido una característica común desde la creación de los estados provinciales hasta nuestros días, mucho antes de que emerja el flagelo del autoritarismo e incluso en períodos democráticos (Saguier, 2007).¹² Muchos de los problemas que identifica la bibliografía actual tienen sus orígenes en la conformación de los estados provinciales y en el desarrollo de sus capaci-

dades y no necesariamente son producto de los golpes autoritarios que sufrió el país desde mediados del siglo pasado o de su estructura económica fiscal.¹³

La conceptualización alternativa propuesta se construye en torno a dos ejes continuos: autoritarismo-democracia y patrimonialismo-burocratización. Como se ilustra en el gráfico 1, el cruce genera cuatro tipos claros de regímenes políticos relacionados con la forma de desarrollo estatal.¹⁴

Pasando en limpio, todas las provincias son democráticas pero lo que importa medir es el grado en el que pertenecen a esa categoría. Como mencionamos a lo largo del trabajo, este tipo de definiciones dificulta diferenciar entre acceso y ejercicio del poder. Por lo que creemos conveniente realizar tal distinción y hablar de provincias democrá-

¹² Para un extenso análisis de las relaciones nepótico-oligárquicas de las provincias argentinas hasta principios del siglo XX, se recomienda la obra de Eduardo Saguier (2007). Véase también la publicación de Leandro Losada (2009).

¹³ En Brasil, a diferencia de Argentina, es una constante más fuerte la presencia de gobernadores que gobernaron durante el período autoritario y que luego fueron elegidos en el período posterior a 1988. Véase Cardarello (2009).

¹⁴ Sobre la burocratización y sus “efectos” véase el interesante trabajo de Evans y Rauch (1999) quienes desarrollan una escala de “weberianismo” para analizar el impacto de la estructuras del Estado en el crecimiento económico.

ticas (en cuanto al acceso al poder –el piso mínimo del que habla Gervasoni) pero patrimonialistas o burocratizadas (en cuanto al ejercicio del poder) y es en este último concepto donde se plasman las diferencias más significativas entre las provincias argentinas. Si mantenemos unificadas las nociones de patrimonialismo y democracia, no es posible estudiar sus relaciones y, lo que es más importante, la influencia de una sobre la otra. Se trata de incorporar una dimensión más al análisis de los regímenes provinciales, de modo que podamos analizar la relación entre un proceso histórico que se remonta a la construcción de los estados provinciales –el patrimonialismo– con el funcionamiento del régimen luego del regreso a la democracia.

Conclusiones

Como señalaba Hume, al elaborar una constitución, una red de instituciones, debe *suponerse* (para prevenir) que todo hombre es un sinvergüenza y no tiene otro fin en sus acciones más que el interés privado. Es de suponer que el político quiere mantener su cargo, su poder y en la medida de lo posible buscar las formas de maximizarlo (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003). Las instituciones son las encargadas de establecer las reglas del juego donde se desenvuelve el político, son ellas quienes constriñen o refrendan el accionar. En tal caso, la existencia de diversas formas de reelección es la consecuencia de gobernadores con robustos mecanismos institucionales y apoyo público que les permite reformar

las instituciones (Almaraz, 2009). No es tanto por la reelección en sí, sino por la concentración de diversas atribuciones políticas formales e informales que el gobernador goza de algún grado de discreción para establecer sus propias reglas de juego.

Hay al menos dos puntos centrales en los cuales los estudios presentan deficiencias: a nivel conceptual y a nivel comparativo. Como hemos analizado en el presente trabajo, el estudio de los regímenes subnacionales ha tenido un amplio crecimiento en los últimos diez años y sin embargo continúa ofreciendo resultados parciales.

La dispersión de términos para nominar los fenómenos da indicios de aproximaciones conceptuales inconsistentes. La yuxtaposición de regímenes dificultó determinar el corte entre la *polity* local y la nacional. A menudo esto ha generado que se apliquen categorías de análisis nacionales a fenómenos locales sin tener en consideración las implicancias de que la ciudadanía sea sujeto de un ordenamiento político nacional. En sentido contrario, otros enfoques han sobredeterminado la lógica política de casos particulares para la explicación del fenómeno, lo que ha generado parroquialismo conceptual. Por otro lado, pocos trabajos han realizado una conceptualización explícita y precisa de los términos utilizados como para habilitar una discusión sobre ello.¹⁵

En términos comparativos la bibliografía adolece de una aproximación sistemática fuera de los casos “típicos”. De hecho, con alguna excepción parcial, todos los trabajos usan los casos de Corrientes, Santiago del Estero, San Luis

¹⁵ Una excepción es el trabajo de Carlos Gervasoni (2008).

o Oaxaca (México) para sustentar sus hipótesis. Creemos que el hecho de que se tomen siempre los mismos casos para explicar las falencias de la democracia a nivel subnacional no se debe a una falta empírica sino a una inexactitud conceptual. Esta es una de las principales deficiencias del área porque pueden explicar, por ejemplo, a ciertas provincias “autoritarias” pero no pueden dar con la explicación de por qué otras provincias con iguales condicionantes fiscales o reglas electorales no son “autoritarias”. La otra dificultad es la sobredeterminación de los casos, dado que las explicaciones sobre los autoritarismos subnacionales pueden “servir” para Santiago del Estero y San Luis pero ser completamente irrelevantes para Zulía o Alagoas. Esto nos vuelve a llevar al comienzo, la falta de un estudio comparativo sistemático sobre la democracia a nivel subnacional que incluya casos contra fácticos. Probablemente, luego de lograr una aproxima-

ción de ese tipo estemos en condiciones de generar conceptos más fuertes, configuraciones causales complejas y teorías de mayor alcance.

Como vimos, en diversos casos hay presentes élites partidarias provinciales que se van alternando manteniendo un predominio partidario. Es cierto que la reelección elimina uno de los conflictos básicos de un régimen democrático: el sucesorio. Sin embargo, los enrevesados caminos de la democracia son un tanto más complejos que los sucesorios a secas. En los casos de élites provinciales que hemos señalado, la alternancia efectiva entre sujetos detentadores de poder se ha realizado pero no ha producido una alternancia de las élites gobernantes. Vale tener en claro que la alternancia no implica cambio. Sin embargo, esto refuerza el hecho de que la reelección ilimitada no es una condición suficiente para generar gobiernos autoritarios, aquellas causas deben buscarse en otro lado.

Bibliografía

- Almaraz, G. (2009), “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Santa Fe.
- Armesto, A. (2005), “Political competition and particularism in the provision of local public goods by subnational governments in Mexico and Argentina”, paper presentado en la 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.
- Bayle, J. P. y A. Reina (2006), “Las ruinas circulares: coparticipación fiscal en la Argentina reciente”, en Suárez, Eduardo (comp.), *Primeras jornadas de ciencia política*, Buenos Aires, Universidad del Salvador.
- Behrend, J. (2009), “Argentina and the ‘closed game’ of provincial politics”, Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, 11-14 de junio.
- Bovero, M. (2000), *Democracia, alternancia, elecciones*, México, Instituto Federal Electoral.
- Bueno de Mesquita, B. et al. (2003), *The logic of political survival*, Cambridge, MIT Press.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Carey, J. (2003), “The reelection debate in Latin America”, *Latin America politics and society*, vol. 15, N° 1.

- Cornelius, W. A. (1999), "Subnational politics and democratization in Mexico", *Center for U.S.-Mexican Studies*, San Diego, University of California.
- Corrales, J. (2009), "Volatilidad económica, debilidad de partidos y el neocaudillismo en América Latina", *Journal of Democracy*, edición en español, Santiago de Chile.
- De Luca M., M. Jones y M. Tula (2008), "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina", *Revista Postdata*, N° 13, Buenos Aires, agosto.
- Eaton, K. (2004), *Politics beyond capital*, Stanford, Stanford University Press.
- Evans, P. y J. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748-765.
- Gervasoni, C. (2005), "Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales", *Colección*, año XI, N° 16, Buenos Aires.
- (2006), "A rentier theory of subnational authoritarian enclaves: the politically regressive effects of progressive federal revenue redistribution", paper presentado en la Reunión Anual de la APSA, Philadelphia.
- (2008), "Conceptualizing and measuring subnational regimes: an expert survey approach", working paper series of the Committee on Concepts and Methods, septiembre.
- Gibson, E. (2004), "Subnational authoritarianism: territorial strategies of political control in democratic regimes", paper presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- (2008), "Subnational authoritarianism and territorial politics: charting the theoretical landscape", paper presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association, 28-31 de agosto.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay (1987), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Helmke, G. y S. Levitzky (2003), "Informal institutions and comparative politics: a research agenda", working paper The Kellogg Institute, University of Notre.
- Jolíás, L. y A. Reina (2006), "En busca de la perpetuidad: el problema del reeleccionismo a nivel provincial", *Espacios Políticos*, N° 4, Buenos Aires.
- (2009), "Should I stay or should I go. Algunos condicionantes a la reelección de los gobernadores en Argentina (1987-2009)", trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Santa Fe.
- Leiras, M. (2006), "El lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional", documento de trabajo, Fundación PENT.
- Losada, L. (2009), *Historia de las élites en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Maccor, D. y C. Tcach (comp.) (2003), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Editorial UNL.
- Maiz, R. (2005), "Hacia una teoría normativa del federalismo multinacional", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.
- Mazzuca, S. (2002), "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina", *Araucaria*, N° 7, España.
- Nohlen, D. (2007), *Instituciones políticas en su contexto. La importancia del método comparado*, Buenos Aires, Editorial Rubinzal.
- O'Donnell, G. (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.

- (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- et al. (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, PNUD y Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, *Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Madrid, Paidós.
- Rokkan, S. (1970), *Citizens, elections, parties: approaches to the comparative study of the processes of development*, Nueva York, David McKay Company.
- Rumi, C. (2005), “Ciclo electoral y transferencias federales. Evidencia de Argentina”, trabajo presentado en la XL Anual de la AAEP, La Plata.
- Saguier, E. (2007), *Genealogía de la tragedia argentina (1600-1900)*, 5 tomos. Disponible en <<http://www.er-saguier.org>>, consultado el 25 de octubre de 2009.
- Sartori, G. (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- (2005), *Ingeniería constitucional comparada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, M. (2009), “Reelección presidencial en América Latina”, *Boletín de política comparada*, vol. 2, N° 2, Buenos Aires, septiembre.
- Scherlis, G. (2005), “Provincial partisan patronage and national party system stability in Argentina, 1983-2005”, paper presentado en “Political Parties and Patronage”, ECPR Joint Sessions, Nicosia.
- Schneider, J. S. (2003), “El rol de los gobernadores opositores en las elecciones presidenciales”, trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Rosario.
- Snyder, R. (2001), “Scaling down: the subnational comparative method”, *Studies in comparative international development*, vol. 36, N° 1, pp. 93-110.
- Tchintian, Carolina (2009), “Los gobernadores en la política nacional. Una línea de investigación a partir del estudio de los pactos fiscales”, trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Santa Fe.
- Weber, M. (2008), *Economía y sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Yturbe, Corina (2007), *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, México, UNAM.

(Evaluado el 15 de diciembre de 2009, actualizado por los autores en noviembre de 2010.)

Autores

Lucas Jolías. Politólogo. Maestrando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Director de PrincePolls, empresa de opinión pública y consultoría política (www.princepolls.com). Coordinador general de Política Comparada (www.politicacomparada.com.ar) y editor de su boletín.

Publicaciones recientes:

- “¿Dominación racional o racionalización de la dominación? Reflexiones en torno a Marx y Weber”, *Revista Postdata*, N° 14, agosto de 2009.

- y Augusto Reina, “Las comparaciones no son odiosas. Métodos y estrategias en política comparada”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 11/12, agosto de 2009.
- y Augusto Reina, “Camino al andar ¿cuál es el estado de la política comparada en Argentina?”, *Boletín de Política Comparada*, N° 2, vol. 1, marzo de 2009, Buenos Aires.

Augusto M. Reina. Politólogo. Maestrando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Coordinador de contenidos de Política Comparada (www.politicacomparada.com.ar) y secretario de redacción del *Boletín de Política Comparada*.

Publicaciones recientes:

- y Lucas Jolías, “Las comparaciones no son odiosas. Métodos y estrategias en política comparada”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 11/12, agosto de 2009.
- y Lucas Jolías, “Camino al andar ¿cuál es el estado de la política comparada en Argentina?”, *Boletín de Política Comparada*, N° 2, vol. 1, marzo de 2009, Buenos Aires.
- y Santiago Rossi, “Relaciones con los medios en gobiernos locales”, en Korneli, Christoph y Oscar Ensínck, *Manual de acciones para una buena comunicación de gobiernos locales*, Fundación Konrad Adenauer, Asociación Civil Estudios Populares, 2008.

Cómo citar este artículo:

Jolías, Lucas y Augusto M. Reina, “Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 177-196.

Betsabé Pap

La Corte Suprema frente al poder de prerrogativa del Presidente

El rol del Poder Judicial en el funcionamiento del Poder Ejecutivo argentino (1989-1990)

Introducción

Se partirá aquí del hecho de que durante el primer gobierno de Carlos Menem se da un incremento en el poder discrecional (esto es, de poder de decisión por parte del Poder Ejecutivo con escasa injerencia de otros poderes), y de que este es justificado desde el gobierno en función de situaciones críticas –definidas por los propios actores en términos “situaciones de excepción”– que el incremento de facultades intentaría resolver y que, por ello mismo, justifican decisiones al margen de la normalidad de la ley.

En síntesis, el objetivo del trabajo al analizar el poder de prerrogativa del presidente y el rol que el Poder Judicial cumple en ese juego de incremento de poder presidencial estará en relación con una pregunta más general acerca de los efectos que esto tiene sobre la *performance* de las instituciones estatales

argentinas en lo que respecta a su capacidad de mediar y resolver conflictos sociales.

Menem y el poder de prerrogativa I: injerencias sobre el Poder Legislativo

Quienes argumentan que durante el período de Menem se da una democracia restringida, o una modalidad autoritaria de gobierno, se basan en las violaciones por parte del Ejecutivo de la división republicana de poderes, a partir de su avasallamiento hacia los poderes Legislativo y Judicial.

Respecto de la injerencia sobre las funciones del Poder Legislativo, el punto clave del conflicto lo constituyen los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). La Constitución de 1853, que regía durante los años estudiados, con-

templaba mecanismos extraordinarios de decisión, pero solo aquellos relacionados directamente con problemas del contexto de surgimiento de tal Constitución (como posibles resistencias de las provincias frente a la consolidación del Estado Nacional): la intervención federal y el estado de sitio. Y limitadas facultades de iniciativa legislativa del presidente (tales como los decretos delegados por el Congreso y los vetos parciales sin posibilidad de promulgación parcial). Pero, por caso, la Constitución no tenía previstos los DNU arriba citados, que habilitan facultades legislativas al presidente, pero sin que medie autorización del Congreso.

Alfonsín inaugura esta práctica de dudosa constitucionalidad sancionando durante su gestión diez DNU. Pero es Menem quien, aun contando con un respaldo parlamentario mayor, consolidó esta modalidad de gobierno al sancionar otros 166 DNU, los cuales se suman a las 170 medidas de excepción emitidas –que también pueden ser contabilizadas como decretos– entre los años 1989, de su asunción, y 1994, año de la reforma constitucional (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Ferreira Rubio y Goretti, al referirse a este “gobierno por decreto”, es decir, a este modo de ejercicio del poder caracterizado por el avance del Ejecutivo sobre el Legislativo, afirman:

Todos y cada uno de los 336 decretos de necesidad y urgencia muestran una voluntad de gobernar unilateralmente, sin reparar en las restricciones institucionales. En algunos casos, las situaciones extraordinarias, la emergencia, la urgencia, han sido reales. En otros, han sido la mera excusa formal para tomar decisiones discrecionales. En algunas

ocasiones, ha habido urgencias pero no para la sociedad o el Estado, sino para el gobierno (Ferreira Rubio y Goretti, 1996, p. 466).

Molinelli (1995), por su parte, afirma que el Congreso durante los primeros años de la gestión menemista actuó como un *sello de goma* que convalidaba sin debate las medidas requeridas por la presidencia.

Maurich y Liendo (1998), en cambio, hacen una diferenciación cualitativa del contenido de los decretos de Menem distinguiendo tres tipos: los fundamentados en la necesidad de un “factor sorpresa” (es decir, medidas cuyo requisito para el éxito era el previo secreto); los decretos asociados con el “último recurso” (esto es: medidas adoptadas por decreto luego de haber sido rechazadas por el Congreso); y los asociados al “golpe preventivo” (es decir: decretos que se adelantan a una posible oposición del parlamentaria). Dentro de la primera categoría entraría claramente el decreto 36/90 de 1990 –de especial relevancia en este trabajo–, conocido como Plan Bonex, ya que al implicar la expropiación masiva de depósitos a través de su conversión forzada a títulos de deuda pública, su éxito dependía enteramente de que la medida se tomase sorpresivamente (en este argumento se basaba en parte la Corte para fundamentar la constitucionalidad del decreto). Luego, dentro del segundo tipo de decretos, los de “último recurso”, puede encuadrarse el decreto 1587/89, de impuesto a las transacciones de divisas. Y dentro del tercero, el *megadecreto* 2284/91, de desregulación económica del comercio interior y exterior.

Teniendo en cuenta este esquema, los decretos más preocupantes desde el punto de vista de la necesaria división entre poderes son los dos últimos, dado que implican más abiertamente una oposición y conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, y más allá de esa válida crítica republicana, vale preguntarse por lo que ellos dejan al descubierto: las fisuras en el propio frente oficialista que se deducen del hecho de que el presidente no pueda confiar en que sus iniciativas sean aprobadas en un Congreso en el que cuenta con mayoría y por ello recurra con tanta frecuencia a los decretos. Frente a este cuestionamiento, las trasgresiones del Poder Ejecutivo pueden ser pensadas en términos de sus necesidades de obtener mayor gobernabilidad (esto es: en términos del ejercicio de una autoridad gubernamental que pretende controlar ciertas variables económicas claves y mitigar los conflictos de intereses entre actores, incluso entre los que forman parte de la propia coalición de gobierno). Esta última perspectiva, que prioriza el concepto de gobernabilidad, se refiere fundamentalmente a los problemas de la estabilidad o supervivencia de la democracia ante crisis que plantean urgencias en términos de decisión y gobierno; y no tanto a la calidad o profundización democrática.

Es en estos términos de la urgencia de estabilizar y gobernar que será justificada la necesidad de los DNU por parte del gobierno, ya que un solo poder tal –propio de una democracia más delegativa, en términos de O'Donnell (1998), que representativa; o de un mandato de tipo populista, en términos de Novaro y Palermo (1996)– habi-

litaría la necesaria toma de decisiones rápida y menos mediada por el debate y los controles.

Al analizar esta tensión entre la crítica republicana al poder de prerrogativa, y la defensa de los poderes de excepción como mecanismo necesario para afrontar crisis cuyo carácter también fuera la excepcionalidad, Ferreira Rubio y Gorette argumentan que puede establecerse una diferencia entre usos y abusos de los DNU. Y en función de esa diferencia enumeran casos en los que se aplicaron tales medidas. Los ejemplos van desde la implementación del Plan Bonex (en este caso, sostienen, la urgencia y la sorpresa son necesarias para que la política surta los efectos deseados), hasta los casos de decretos relacionados con la transmisión televisiva de partidos de fútbol o una donación de cemento a Bolivia, casos en los que la “urgencia” se justifica, por supuesto, de manera mucho más dudosa. En este sentido, y a colación de estos casos de “abuso” de los decretos, Ana María Mustapic (2000) afirma que el estilo de gobierno de Menem puede tacharse por ello de autocrático.

De todas formas, esta atención puesta sobre el aumento exponencial de las medidas de excepción implementadas por el presidente Menem no debe hacer perder de vista el hecho de que la mayoría de las medidas importantes del gobierno, que hicieron a las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales del período analizado, fueron adoptadas por ley; es decir, fueron aprobadas por el Congreso. Un hito paradigmático en este sentido fueron las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado adoptadas en 1989, las cuales el Congreso no solo aprobó, sino que además, a través de ellas, delegó

gran parte de sus funciones en manos del Ejecutivo. Esto indica que no puede interpretarse en ese “gobierno por decreto”, al que se hizo referencia antes, la mera imposición unilateral de medidas por parte del Poder Ejecutivo, sino que debe considerarse a ese gobierno como uno que alcanzó el consenso necesario para que tales medidas sean aprobadas, constituyendo así lo que Alberto Bonnet (2007) llamara la *hegemonía menemista*.

Ahora bien, esta introducción al poder de prerrogativa del presidente, con los conflictos de funciones que implica entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, nos lleva al análisis de la relación entre el Ejecutivo y el Judicial –que constituye el problema principal de este trabajo–, en la medida en que es el Poder Judicial el que debe validar los DNU, por el hecho de no estar previstos en el texto constitucional.

Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial puede ser enfocada desde una doble perspectiva. Por un lado, mediante el análisis de las injerencias del primero sobre la estructura y funciones del segundo, es decir, analizando las tensiones que surgen de la intención presidencial de controlar las decisiones judiciales, violando en ese intento los procedimientos y garantías que deberían asegurar la estabilidad judicial. En este punto son centrales hechos como la ampliación de la Corte Suprema de Justicia, la turbia renuncia del Procurador General de la Nación seguida del nombramiento por decreto de uno nuevo, el desplazamiento, a través de ascensos o

reubicaciones, de jueces y fiscales poco afines al poder político, la remoción de cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas, la remoción del fiscal de la Nación Ricardo Molinas, etcétera.

Por otro lado, la relación puede ser analizada también en el sentido inverso, a través de las acciones y reacciones del Poder Judicial dirigidas a tener algún efecto sobre el Ejecutivo. En este sentido, se analizarán fallos de la Corte Suprema y declaraciones de sus miembros; fallos y declaraciones que, en el contexto de las citadas trasgresiones del Ejecutivo, justificadas en función de criterios de “necesidad y urgencia”, difícilmente lograron escapar a la percepción de que estaban teñidos por dichas necesidades.

A continuación se analizarán acontecimientos que pueden considerarse importantes históricamente para esta relación, por ser sintomáticos de un tipo de vínculo político entre Ejecutivo y Judicial, o por el hecho de haber implicado puntos de inflexión en dicha relación.

Historia de la dependencia de la Corte

Puede decirse que en la historia política de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se producen dos quiebres. El primero ocurre en 1930, año en el que el Alto Tribunal convalida la legalidad del gobierno *de facto* nacido del golpe de Estado comandado por el general Uriburu. El segundo se da durante el primer gobierno de Perón, en abril de 1947, cuando el Senado destituye mediante juicio político a tres de los cuatro integrantes del Alto Tribunal y al Procurador General de la Nación. Como consecuencia de ello, la Corte de

1947 queda acéfala durante tres meses, hasta que juran los nuevos miembros, nombrados por Perón y afines a él. Dado que hasta entonces nunca el Poder Ejecutivo había participado en la destitución de miembros del Alto Tribunal –sino que los reemplazos sucedían solo ante la renuncia, jubilación o muerte de los jueces miembros–, puede decirse que este evento divide en dos la historia del Poder Judicial argentino, y de la Corte Suprema en particular. Comienza entonces una historia de dependencia de la Corte Suprema respecto del Poder Ejecutivo encargado de nombrarla. Historia en la cual la oposición difícilmente tendrá cabida en ese ámbito institucional ya que los miembros serán removidos y sustituidos –de forma parcial o total– por el presidente con cada cambio de gestión, dando por tierra con ello con el ideal de una Justicia independiente, cuyo requisito constitucional es que los jueces sean nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, pero no puedan ser removidos a su discreción (esto es: que los jueces permanezcan en sus cargos tanto como dure su “buena conducta”).

Se dibuja entonces una historia de la Corte Suprema cuya característica fundamental es la dependencia respecto del poder presidencial. Es, sin duda, una de las claves para el análisis y comprensión de lo que Pellet Lastra en su *Historia política de la Corte* llama “el debilitamiento del Judicial como poder en la estructura del Estado” (Pellet Lastra, 2001, p. 445). Debilitamiento que se da a lo largo de varias décadas, y que –en opinión del citado autor– resulta del proceso iniciado en 1930, y de las posteriores y continuadas interferencias del Poder Ejecutivo en arenas del

Judicial, cuyo punto máximo puede observarse durante la administración Menem, que será el objeto privilegiado de este análisis.

Consecuencias ambiguas de la subordinación. La Corte en tiempos de Alfonsín

Para comprender la compleja relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial que se da durante el gobierno de Menem, es útil tener en cuenta no solo aquel marco más general que habla sobre la historia de larga data de esta relación, sino también el pasado inmediato de dicho vínculo. Es decir, es necesario para comprender el período 1989-1990 que aquí se analizará, revisar brevemente el período inmediatamente anterior: el del gobierno de Alfonsín.

Catalina Smulovitz (1995) argumenta que, si bien la prioridad institucional del gobierno de Alfonsín fueron el Parlamento, los partidos y la Constitución –lo cual relegaba a un papel secundario al Poder Judicial–, la importancia que adquirieron ciertas causas judiciales durante la transición fueron vitales para la revalorización social de este Poder del Estado. El juicio a las Juntas figura en primer lugar entre estas causas –aunque también figuran otras, como la extradición de López Rega, el fallo de la Corte conminando al gobierno a pagar los haberes jubilatorios, etc.–, ya que habría aparecido ante la opinión pública como “realizando, aunque fuera parcialmente la promesa de justicia que había marcado el clima electoral” (Smulovitz, 1995, p. 72). Así, la propia dinámica política, más allá de las prioridades gubernamentales, habría

llevado al descubrimiento de las bondades de instituciones como la Justicia, reintroduciendo el debate acerca de su reforma e importancia. Si bien este entusiasmo inicial devendría rápidamente hacia la década de 1990 en un clima de decepción general, su efecto de todos modos habría sido la mayor visibilidad del tema y del problema; la cuestión judicial ya se había convertido para entonces en un tema de debate público (lo cual tendría como consecuencia que las tradicionales prácticas de subordinación política del Poder Judicial al Poder Ejecutivo comenzarían a tener costos políticos para los involucrados).

En esos primeros años de la transición, afirma Smulovitz,

[...] la utopía parecía haber adquirido la forma del imperio de la ley, los actores sociales se habían convertido en ciudadanos obedientes del derecho, los conflictos sociales y políticos en litigios judiciales y la otrora desdeñada institución judicial en el inapelable árbitro de los conflictos de interés (Smulovitz, 1995, p. 88).

El problema de esa utopía era que al tiempo que reintroducía en un primer plano la cuestión de la justicia, evadía el análisis de las causas que habían impedido hasta esa fecha la consolidación de la institución judicial. La aspiración limitaba el juicio. Según los ideales liberales democráticos que estaban allí en juego, solo el imperio de la ley podía garantizar los criterios de equidad y de universalidad. Y solo un Poder Judicial independiente podía funcionar como mecanismo de resolución de conflictos sustitutivos de todo recurso a la fuerza. Sin embargo, señala Smulovitz, “un

breve análisis de la historia argentina permite observar la serie de dificultades que confrontó este poder para constituirse como un actor independiente dentro del escenario político argentino” (Smulovitz, 1995, p. 90).

Los factores que explican esta dificultad se pueden diferenciar según variables de orden institucional y variables de carácter sustantivo. En relación con las variables institucionales la autora se refiere al carácter estratégico y relativamente indisputado que fue adquiriendo el Poder Ejecutivo argentino históricamente, a la hora de la toma de decisiones políticas de importancia. Dicho carácter estratégico habría sido producto no solo de los avances del Ejecutivo sobre las prerrogativas del Poder Legislativo sino también de su capacidad de evadir los controles del Poder Judicial. A resultas de lo cual, este último se vio fuertemente debilitado. Entre estas variables, entonces, vale citar las diversas incursiones de distintos gobiernos en el nombramiento y remoción de jueces, que fueron erosionando aquel indispensable criterio de autonomía judicial. Comenzando por aquella remoción general de la Corte de Perón de 1947, y siguiendo por los gobiernos sucedáneos civiles y militares hasta el de Menem incluido —con la sola excepción del de Guido—, todos optarán similares prácticas de destitución y renombramiento de los jueces de la Corte y, en muchas oportunidades, de gran parte de los miembros de la Justicia federal. Así, si hasta 1943 el Poder Ejecutivo no había considerado necesario involucrarse personalmente en la composición de la Corte Suprema, a partir de 1946 los distintos gobiernos preferirán adelantarse a potenciales conflictos intentando garantizarse de antemano la

empatía de los miembros del Alto Tribunal. Con lo cual, la estabilidad en el cargo se convierte en un problema permanente y central a la hora de abordar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial.

Respecto de las variables sustantivas, podría citarse el hecho de que la deslegitimación del Poder Judicial también estuvo vinculada con su estrecha relación con la “legalidad de facto”; es decir: con su convalidación de regímenes autoritarios, la cual se inicia en 1930 cuando la Corte imprime un halo de legalidad al golpe de Estado acontecido. Como consecuencia de ello, resulta, con el tiempo, un debilitamiento del añorado “imperio de la ley”, en la medida en que la discrecionalidad de la legalidad *de facto* impide toda previsibilidad. De esta forma, la ley pierde su fuente principal de legitimidad ideológica, y con ella pierde su legitimidad también el Poder Judicial que avala dicho movimiento.

De todas formas, a pesar de esta subestimación de la transición acerca de los problemas institucionales con los que se encontraba un poder debilitado históricamente, el entusiasmo democrático en la justicia daba forma a un nuevo rol político del Poder Judicial, como receptor de demandas sociales, y, sobre todo, como mecanismo legítimo para la resolución de conflictos. De manera que –incluso a pesar de la frustración ante el modo de comportamiento posterior de la Justicia– la mutación en la valorización de su rol, aunque más no sea como un deber ser al cual oponer las prácticas corruptas, tuvo como contracara que se reavivaran esas mismas luchas políticas por el control del aparato de justicia, tanto por parte del gobierno

como de la oposición. Es decir, una vez que el Poder Judicial se convirtió legítimamente en ámbito adicional de resolución de conflictos políticos, la cuestión judicial misma se reveló de una nueva importancia tanto para el gobierno como para la oposición. En palabras de Smulovitz:

Cuando la judicialización de los conflictos combinó alta resonancia en los medios, avalancha de casos (por ejemplo, juicios previsionales) y enfrentamiento con iniciativas del poder político, empezaron a verificarse una serie de medidas tendientes a soslayar, suspender u obstruir resoluciones judiciales (Smulovitz, 1995, p. 99).

Esta tendencia se expresó de distintos modos: a través de decretos de necesidad y urgencia que revirtieron decisiones judiciales o que limitaron la capacidad del Poder Judicial para garantizar derechos, y a través de nombramientos y remociones de personal judicial. Es en este contexto en el que se enmarcan los avances del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial correspondientes al gobierno de Menem.

Menem y el poder de prerrogativa II: injerencias sobre el Poder Legislativo. Asunción de Menem y nombramiento de un nuevo Procurador General

Ya en julio, mes de su asunción como presidente, Menem comienza a operar la renuncia del entonces Procurador General de la Nación, Andrés D'Alessio. Hecho que acontece en agosto del mis-

mo año ante la certeza que D'Alessio tiene respecto de que no contaría con el apoyo de la Corte, y que, además, el caso no llegaría al Alto Tribunal. Al referirse al hecho, Petracchi –por entonces presidente de la Corte Suprema– argumenta:

De acuerdo con la legislación entonces vigente era muy dudosa la estabilidad del procurador general [...]. Era muy difícil fundar un apoyo desde el punto de vista jurídico a D'Alessio en la Corte; muy difícil por todas estas leyes que habían ido deteriorando la autonomía y la independencia del Ministerio Público Fiscal, por un lado. Y por el otro, una reflexión política se imponía: me parecía inconveniente quedarse bajo un apriete semejante, cuando Corach le había dicho que se fuera (Petracchi, citado en Pellet Lastra, 2001, p. 445).

A comienzos de septiembre un proyecto de ampliación de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve miembros ya se encontraba en el Senado listo para ser tratado. Ante el escenario de incertidumbre que este rumor provocó, Menem fue entrevistado en la Casa de Gobierno. En dicha conversación el presidente ratificó el envío del proyecto de ampliación. Al ser interrogado acerca de si el objetivo de este movimiento era asegurarse una mayoría en la Corte respondió: “Esto no hace a la cuestión de fondo, sino a posibilitar que ante la acumulación de causas en la Corte, con más miembros se pueda dar una respuesta rápida a quienes litigan en reclamo de sus derechos” (Pellet Lastra, 2001, p. 458). Este argumento sería luego rebatido por la célebre Acordada 44 de la Corte, en la cual esta manifiesta su

opinión respecto de la posible ampliación. Para este entonces había asumido el nuevo procurador general Oscar Roger. Este nombramiento tendría la particularidad de ser el primero en la historia nacional designado para el cargo sin acuerdo del Senado (Roger prestó juramento ante el entonces ministro de Educación y Justicia, Antonio Salonia). Esto despertó protestas en el campo opositor –cuyo principal exponente fue Eduardo Angeloz–, y sobre todo avivó los temores de los miembros de la Corte ante las sucesivas avanzadas del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de ello, pocos días después, el Alto Tribunal en acuerdo extraordinario aprueba y publica la Acordada 44.

Acordada 44

El 21 de septiembre de 1989 la Corte Suprema expide por primera vez en su historia su opinión sobre los intentos de modificación de su composición sin haber sido consultada. El documento es firmado por cuatro de sus cinco ministros: Carlos Fayt, Enrique Petracchi, Augusto Belluscio y Jorge Bacqué. Y cuenta con la disidencia de José Severo Caballero, presidente del tribunal (fundada en motivos procedimentales, es decir, en que no había sido solicitada la opinión de la Corte Suprema, con lo cual, la Acordada 44 aparecía alterando la conducta y jurisprudencia del cuerpo respecto de no expedirse en abstracto).

En dicha acordada, la Corte se referiría al brusco cambio en la composición del cuerpo, manifestando su preocupación por la estabilidad e independencia del mismo. Al respecto –y en abierta disidencia con los argumentos del presi-

dente acerca de sus supuestas intenciones de volver con ello más eficiente a la Corte— los jueces señalaron:

[...] el hecho de elevar a nueve el conjunto de jueces de la Corte no significaría un alivio sino la multiplicación del trabajo de cada magistrado. Además, la reforma propuesta dificultaría el ejercicio de sus funciones y reduciría su autonomía.

[...] En lo atinente a su composición el proyecto de ampliación afecta a uno de los pilares en que se asienta el sociedad argentina, cual es la independencia y estabilidad del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordada 44, 21/9/1989).

Luego, al referirse en el mismo texto al argumento de Menem acerca del objetivo de aumentar la eficiencia de la Corte, los jueces arguyeron que el incremento en el número de expedientes acontecido en los últimos veinte años anteriores a 1989 estuvo acompañado estadísticamente por un aumento paralelo de las causas falladas. Además, que gran número de causas ingresadas entre los años 1986 y 1989 respondían a grandes grupos de litigios (como los referidos a haberes previsionales), con lo cual, con sentar una vez la doctrina del tribunal, la resolución de cada sentencia particular se vería sensiblemente facilitada. Pero lo fundamental del argumento de la Corte Suprema en defensa de su autonomía, y en respuesta a los argumentos presidenciales, radicó en la apelación al imperativo constitucional de que la Corte sea *una* (imperativo explicitado en el artículo 94 de la Constitución de 1853); es decir, que el estudio y decisión de los casos debían necesariamente ser efectuados

en conjunto por la totalidad de los miembros del Alto Tribunal. Se siguen de ello dos consecuencias, al decir de los ministros:

La primera es que si el tribunal debe actuar por la Constitución como una unidad, el aumento de sus componentes carece de todo influjo en la magnitud del ingreso de las causas a decidir. La restante es que en tales condiciones ese igual número de litigios deberá ser estudiado no por cinco, sino por nueve jueces. [...] Ambas conclusiones, obviamente, son demostrativas de que la suma de miembros para un órgano unitario no es un vehículo conducente para variar el número de expedientes ni para aliviar lo que constituye el quehacer primordial de los magistrados: resolver los litigios, ni para agilizar el curso de los procesos.

[...] El engrosamiento del número de jueces llamados a pronunciarse sobre una misma causa lleva a resultados precisamente opuestos a los recién mencionados (agilizar los trámites, abreviar los tiempos) ya que se producen debates interminables, multiplicación de votos dispares que impiden establecer criterios jurisprudenciales claros muy previsibles y la inseguridad jurídica así como la prolongación de situaciones litigiosas son los efectos contraproducentes más notorios (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordada 44, 21/9/1989).

Como consecuencia de su disidencia, Caballero presenta la renuncia a la presidencia del cuerpo. Con lo cual el 26 de septiembre asume el cargo Enrique Petracchi. A partir de entonces, Caballero pasa a ser ministro de la Corte. Y lo es hasta que asume una nueva formación de ministros.

El proyecto de ampliación del Poder Ejecutivo es tratado finalmente de manera conjunta en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Interior y Justicia del Senado. Allí, los legisladores peronistas votan a favor obteniendo una mayoría contra el voto de la UCR (y contra un voto liberal y otro autonomista). Dicho proyecto, que ahora llevaría el número de ley 23.774, es aprobado el 29 de septiembre. En su primer artículo elevaba de cinco a nueve el número de jueces del Alto Tribunal, y modificaba la función del Procurador General al establecer que este actuaría ante la Corte junto con los procuradores fiscales. Por otra parte, ratificaba las funciones administrativas de la Corte. E incorporaba en su segundo artículo el *rit of certitiori*, es decir, la facultad de rechazar recursos extraordinarios, con lo cual la Corte podría seleccionar previamente los casos a los que se abocaría (cosa que ya se venía haciendo de hecho).

La aprobación despertó críticas en la oposición. Por parte de la UCR de Capital, De la Rúa afirmó que la iniciativa no estaba movida de ninguna forma por motivos de eficiencia sino por motivos políticos, ya que el gobierno buscaría con ese movimiento crearse una Corte “adicta” o favorable. En la misma línea se inscribieron las críticas del senador Solari Yrigoyen, de la UCR de Chubut, quien declaró que se estaba asistiendo a un proceso de concentración de poder.

La Corte necesita independencia y estabilidad —dijo—, debe ser permanente y no estar cambiando de acuerdo con el gobierno de turno. Cambió con el gobierno de facto —en referencia a las polémicas remociones de jueces acontecidas al comienzo de la transición democrática—,

pero el gobierno constitucional del presidente Menem no sustituyó a un presidente de facto sino a otro constitucional (Diario de Sesiones del Senado, p. 2608, citado en Pellet Lastra, 2001, p. 465).

Por su parte, la Asociación de Abogados de Buenos Aires continuaba la crítica en el mismo sentido, afirmando que la ampliación efectivamente no correspondía a motivos jurídicos, constitucionales o procesales, sino estrictamente políticos.

El proyecto se dirige entonces a la Cámara de Diputados. Llega allí con media sanción al día siguiente del término de las sesiones ordinarias y sin haber sido incluido en el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias. La demora en el tratamiento sigue una lógica estratégica: hasta el 10 de diciembre el justicialismo no contaría con la mayoría necesaria para contar con *quórum* propio e imponer el proyecto.

Es cierto que no puede decirse que la manipulación del presidente Menem sobre el Poder Judicial haya sido del todo novedosa. La mayoría de los gobiernos anteriores considerados desde 1947, tanto civiles como militares, había nombrado cortes “adictas” (con una excepción durante el gobierno de Guido, y con resultados inesperados para un presidente durante el gobierno de Alfonsín, que a pesar de nombrar jueces que le eran cercanos, se enfrentó con una de las cortes más independientes que pueden hallarse en la historia reciente de la Corte). Pero la particularidad de lo acontecido durante el gobierno de Menem en este sentido es que dicho presidente fue el primero en heredar una Corte Suprema democráticamente electa, aunque en el marco de una administración de signo político distinto. En

este contexto, si la intención del nuevo presidente era efectivamente hacerse de una Corte afín –dado que ya no contaba con el argumento sobre la necesidad de desprenderse de una estructura judicial nombrada por un poder dictatorial, situación con la que se enfrentó Alfonsín al asumir–, este tenía dos caminos posibles: o realizar un juicio político a todos y cada uno de los miembros de la Corte (como hiciera Perón en 1947). O ampliar el número de jueces del Alto Tribunal nombrando a los nuevos ministros (movimiento que habían intentado fallidamente tanto Frondizi, como Illia y Alfonsín). Menem, como es ya sabido, implementó este segundo camino, y fue el primero que tuvo éxito en él. Y lo logró, además, contando con el aval del tercer poder del Estado en conflicto con su poder discrecional, en la medida en que fue el Congreso el que avaló la ampliación, votación de por medio. A esta ampliación de la Corte, recordemos, se sumarían el reemplazo del Procurador General de la Nación, del Procurador del Tesoro, del Tribunal de Cuentas, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y de la Inspección General de Justicia (Smulovitz, 1995; Gargarella, 1998). Con lo cual, el gobierno se aseguraba como mínimo la inacción de los órganos de control y, de máxima, el apoyo del Alto Tribunal hacia sus iniciativas.

Ampliación de la Corte Suprema

Al finalizar el mes de octubre, Caballero renuncia a su cargo en la Corte Suprema y es reemplazado por Julio Oyhanarte (quien es designado por el Presidente

con acuerdo del Senado), juez que asume meses más tarde, recién luego del nombramiento de los nuevos cuatro jueces.

El proyecto de ampliación fue al fin tratado en Diputados en sesiones extraordinarias entre el 4 y el 5 de abril de 1990. Nuevamente, el proyecto suscitó críticas, como la del diputado Ávila (UCR, Santiago del Estero), quien resumió: “No hay otra causa que un móvil político. Se quiere una Corte adicta. Bauzá y Cafiero han dicho que necesitan una Corte homogeneizada con el pensamiento del Poder Ejecutivo”. Pero, más allá de breves incidentes –como el hecho de que los diputados de la UCR no fueron al recinto hasta no saber que el PJ había logrado reunir por sí solo el *quórum* necesario– la aprobación llegó el día 5 de abril.

La ley fue promulgada el día 17 de abril, y el 18 el ministro Bacqué presentó su renuncia en señal de protesta. Ese mismo día el Ejecutivo envió los pliegos al Senado con las propuestas de nuevos ministros. Estaban allí incluidos Julio Nazareno –socio del estudio de los hermanos Menem en La Rioja, ex jefe de policía e intendente de la ciudad de La Rioja, y cuyo actual cargo era el de vocal del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja–; Rodolfo Barra –ex secretario de Obras Públicas y secretario del Interior de Menem, y cercano al entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, José Roberto Dromi, y del senador Eduardo Menem–; Mariano Cavagna Martínez –peronista que venía de la Suprema Corte de Justicia de La Plata, y tenía contactos con Oyhanarte y Antonio Cafiero–; y por último Ricardo Levene (hijo) –quien ya había sido juez de la Corte Suprema en el período

1973-1976, y no contaba con referentes políticos de envergadura. Estos cuatro nuevos miembros propuestos, sumados a la reciente entrada en funciones de Oyhanarte (quien dejaría su cargo de secretario de Justicia para ingresar a la Corte), formarían una mayoría de cinco jueces oficialistas sobre el nuevo total de nueve miembros.

Estos cuatro nuevos jueces prestaron juramento en una ceremonia presidida por el entonces presidente de la Corte, Enrique Petracchi, el día 25 de abril de 1990. Ese mismo día, tras la renuncia de Petracchi a la conducción del cuerpo, se designó como nuevo presidente del tribunal a Ricardo Levene. Tiempo después Petracchi manifestaría que su renuncia se habría debido a la consideración de las dificultades que tendría para mantenerse como presidente dada la nueva formación –y dado el hecho de que había sido él el redactor de la Acordada 44 en la que se manifestaba la oposición a tal ampliación. Al respecto, declara:

Quando viene la nueva Corte yo sabía que los nuevos miembros iban a elegir un presidente de ellos [...]. Todos, los diarios lo decían. Todo el mundo decía que Oyhanarte iba a ser presidente [...]. Entonces a mí se me ocurrió pensar que yo como presidente saliente tenía que darle mi voto a aquel miembro de la nueva Corte que había estado con mi padre en el Alto Tribunal que habían echado los militares. Entonces le doy mi voto a Levene. [...] Cuando yo voto por Levene, todos votan por Levene y Levene vota por mí. Pero ni hubo un acuerdo previo específico (Pellet Lastra, 2001, p. 474).

Menem logra nombrar a seis de los nueve miembros de la Corte ampliada (es

decir, los cuatro que por modificación de la norma se incorporan, más los dos correspondientes a los reemplazos de Caballero y Bacqué, ambos jueces renunciantes): Julio Nazareno, Rodolfo Barra, Mariano Cavagna Martínez, Ricardo Levene, Julio Oyhanarte (en reemplazo de Severo Caballero), y, hacia fines de la década de 1990, Eduardo Moliné O'Connor (en reemplazo del juez Bacqué). La filiación peronista de los nuevos ministros nombrados por Menem habla del tipo de Corte que fue constituida en ese entonces. Los casos de jueces que se diferencian de esta tendencia coinciden con aquellos que provenían de la formación anterior: ejemplos de ello los constituyen Enrique Petracchi, quien si bien proviene de una familia cercana al peronismo, desde su incorporación a la Corte en 1983 había demostrado una posición independiente, que mantendría incluso luego de la ampliación de la Corte al formar parte de una minoría opositora; Jorge Bacqué, liberal que renuncia al día siguiente de la ampliación; y por último Carlos Fayt, socialista democrático cuyos votos siguieron históricamente una defensa de una posición estrictamente constitucional. La única excepción entre los jueces nombrados por Menem la constituye Ricardo Levene, cuya filiación ideológica es más difícil de precisar. “Constituye un capítulo aparte describir cómo este honesto y laborioso profesor y magistrado, pudo entenderse con los demás jueces menemistas del 90, los cuales votaban sin hesitación alguna como neoconservadores” (Pellet Lastra, 2001, p. 46).

En síntesis, la ampliación de la Corte le permite a Menem constituir la que será denominada una *mayoría automática* a favor del gobierno, que comienza

a conformarse allí en abril de 1990 –fecha de la ampliación–, para afirmarse definitivamente a partir del Pacto de Olivos (con el nombramiento de nuevos jueces).

Cara y contracara de la subordinación de la Justicia al Ejecutivo

En términos generales puede decirse que la intromisión del Poder Ejecutivo en los procedimientos y garantías que deberían asegurar la estabilidad judicial tuvo como consecuencia la subordinación del Poder Judicial, cuyo máximo exponente es la Corte Suprema de Justicia, al poder político. Ahora bien, ¿cómo interpretar dicha subordinación? Nuevamente aquí, como sucedía con la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, atravesada por los DNU, surge la tensión entre los argumentos a favor de la gobernabilidad y aquellos que priorizan la calidad institucional y, por ende, el respeto por la división y control entre poderes. Al referirse a este problema, Julio Oyhanarte, juez de la Corte menemista, opinaba que la histórica subordinación indicaba un cierto paralelismo o adecuación entre las etapas de la Corte y las de la vida política del país. Y que ello era positivo en la medida en que esto constituía “uno de los prerrequisitos del debido funcionamiento de nuestro sistema institucional” al ahorrar traumáticos choques entre poderes. En este sentido, continuaba: “los ministros de la Corte Suprema, aparte de su capacidad estrictamente profesional, deben tener sensibilidad política, mentalidad de estadistas y pensamiento afín con el

de los que gobiernan [...]. Esto es, deben aceptar la misma ‘fórmula política’ como diría Mosca” (Oyhanarte, 1972). Smulovitz opina en este punto que las presiones por homogeneizar la Corte y el Poder Judicial con el Poder Ejecutivo se basan en esta doctrina de la acomodación del Poder Judicial a la “fórmula política” delineada por Oyhanarte. Y cita dos casos en los que esta fue recuperada por miembros del gobierno de Menem. En 1989, cuando Eduardo Bauzá hace pública su voluntad de homogeneizar el gobierno (*La Nación*, 26/9/1989), y cuando Manzano declara que tal homogeneización estaba destinada fundamentalmente a contener los litigios que pudieran surgir a raíz de la implementación de las leyes de reforma estructural, no hacen sino implementar tal “doctrina”.

Ahora bien, continúa Smulovitz, este fenómeno de *declarada intención de subordinación política*, al sumarse a la centralidad que fue adquiriendo la cuestión judicial en el nuevo escenario político inaugurado por Alfonsín, derivó en una mayor visibilidad de los conflictos y en una creciente politización y partidización de los mismos. Con lo cual, el control del aparato judicial se convirtió paulatinamente en un nuevo ámbito de conflicto entre el gobierno y la oposición. Y siguiendo su argumento, concluye:

[...] mientras que, en un primer momento, la politización de la cuestión judicial se refería al conflicto de poderes que una desautorización judicial de decisiones del Ejecutivo podía provocar, en la actualidad la politización se relaciona con la ocupación de puestos en el propio aparato judicial. Los nombramientos de

los jueces, las remociones, los ascensos son ahora, en forma explícita, parte de una estrategia de construcción de poder político de los partidos (Smulovitz, 1995, p. 103).

Es decir que, en la medida en que las decisiones de la Justicia afectan a la política, la consecuencia de ello es que se politiza el control mismo de la organización interna del Poder Judicial. Y es en este nuevo marco que debe entenderse el avance de Menem sobre los organismos de control.

Plan Bonex y el fallo Peralta

En este sonado caso, la Corte Suprema convalida por primera vez un DNU, legitimando así la práctica del Ejecutivo dirigida a sustraer competencias propias del Poder Legislativo.¹ De esta forma, se admite que la medida de excepción conocida como Plan Bonex, tomada por el presidente en el marco de la crisis hiperinflacionaria, estaba suficientemente fundada en este caso en razones de “necesidad y urgencia”. Con lo cual, la expropiación masiva de depósitos efectuada a través de la medida –por su conversión forzada a títulos de deuda pública– se convertía en legal a pesar de no contar con un aval explícito constitucional.

En este fallo, la Corte se pronuncia ante un pedido de amparo efectuado contra el decreto del Ejecutivo, y declara su constitucionalidad, fundamentándola en los siguientes términos: el DNU implementado mediante el Plan Bonex podía ser justificado en la medi-

da en que, por una parte, se corroboraba una real situación de grave riesgo social (es decir, las razones de “necesidad y urgencia”), que hacía necesaria y apropiada a la medida adoptada para resolver dicha situación. El éxito de este decreto dependía, además, de que la medida se tomase sorpresivamente con lo cual se justificaba que su decisión hubiese salteado el mecanismo legislativo ordinario. Lo que terminaba de otorgarle legalidad al decreto era el hecho de que el Congreso –si bien no había tomado participación alguna en la implementación de dicha política– no había tomado medidas contrarias. El argumento en el que se basó la Corte en este último punto, que es justamente el que toca la cuestión de la división de poderes republicana vulnerada, fue que la división de poderes no puede interpretarse de modo que implique el desmembramiento del Estado. Una medida de excepción –afirmaron–, puede ser tomada en pos de resguardar al todo social. Y la interpretación de la Constitución debe velar por conservar dichos intereses generales y la voluntad soberana de la Nación. De manera que, de mediar un grave conflicto social que requiriera –como era el caso– que una medida se tomara de manera veloz y sorpresiva, ello no debía interpretarse como una violación de la Constitución ni de los derechos individuales de los ciudadanos porque lo que se estaba haciendo en el fondo era resguardar la integridad del cuerpo social, sin la cual ningún derecho individual es posible. La necesidad pública, dirían, puede así justificar postergar los derechos indivi-

1 Corte Suprema. 27/12/1990. Peralta, Luis A. y otro c/ Estado nacional. Ministerio de Economía. Banco Central.

duales sin por ello violar el artículo 17 de la Constitución.

En síntesis, los criterios que establece la Corte para otorgar validez a los DNU son los siguientes: debería existir una grave situación de riesgo social que ponga en riesgo la existencia misma de la Nación y el Estado; debería poder establecerse una correcta proporcionalidad entre las medidas dispuestas a través del decreto y los hechos que se intentan paliar; no deberían poder concebirse otros medios alternativos para lograr los efectos buscados más que los efectivamente implementados; deberían contar en principio con el apoyo “negativo” del Congreso (esto es: valdrían siempre que el Congreso no adoptara medidas contrarias); los decretos deberían ser convalidados posteriormente por el Congreso.

El 27 de diciembre de 1990 la Corte Suprema de Justicia confirma así la constitucionalidad del Decreto 36/90. Oyhanarte y Belluscio votan a favor, pero lo hacen por motivos formales –rechazando la vía del amparo por improcedente. Fayt, por su parte –redactor del fallo, a quien difícilmente puede acusarse de haber formado parte de la “mayoría automática”– da su voto afirmativo de constitucionalidad, voto que es suscripto inmediatamente por Barra y Cavagna Martínez.

A partir de este fallo cabe tal vez preguntarse en primer lugar cómo han operado las lealtades arriba detalladas de la nueva mayoría de la Corte hacia el Presidente a la hora de su emisión. Es decir, nuevamente, queda abierta la cuestión de si dicha medida puede pensarse en términos de una imperiosa necesidad de asegurar la paz social ante una situación de crisis

galopante. O si, por el contrario, se explica por la subordinación política de los miembros de la Corte a la cabeza del Ejecutivo. Y cabe preguntarse también, por supuesto, qué consecuencias tuvo este fallo –que sienta jurisprudencia a favor del uso de los DNU– a la hora de garantizar la gobernabilidad a la sociedad y la integridad del Estado ante situaciones de crisis, y a la hora de resguardar los derechos ciudadanos presentes en el texto constitucional. Es decir, en resumidas cuentas el interrogante que queda abierto es el siguiente: ¿es este fallo meramente una manifestación de una Corte adicta, o habla acaso de la defensa de un poder necesario de excepción presente –y seguramente indispensable– en toda Constitución? De cualquier forma, sea inclinándose por la primera o por la segunda respuesta, sin dudas el fallo sienta como precedente un problema cuya resolución perfecta es imposible: ¿cómo limitar un poder que se funda precisamente en la excepción a toda regla?

Conclusiones

Es posible comenzar estas conclusiones adhiriendo a la afirmación de Pellet Las-tra respecto de la Corte menemista:

Es un hecho innegable que en todos los casos con connotación política y riesgo para el gobierno, a saber conversión forzada de depósitos bancarios [fallo Peralta], constitucionalidad o no de los decretos de necesidad y urgencia, privatización de empresas públicas; licitación de aeropuertos, intervención federal en corrientes, deudas previsionales,

etc., los ministros adictos al Presidente votaron por las posiciones que este sustentaba y todas las veces se impusieron por seis a tres (excepto en el caso de los Bonex, que contó con la firma de la minoría), hasta [...] 1993 (Pellet Lastra, 2001, p. 30).

Sin embargo, de lo que se trata aquí es de preguntarse si la Corte luego de la ampliación se convierte en un mero

apéndice del Poder Ejecutivo, obediente a sus mandatos y conveniencias. O si, aun contando con la indudable interferencia e influencia del Ejecutivo sobre los distintos órganos del Poder Judicial, este –particularmente la Corte Suprema– conservó algún grado de autonomía en sus decisiones que permita pensar que al menos ciertos fallos responden a una lógica distinta de la de su subordinación.

Bibliografía

- Bonnet, Alberto (2007), *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996), “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 141, abril-junio.
- Gargarella, Roberto (1998), “Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990-1997)”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 149, abril-junio, pp. 439-456.
- Maurich, Mario y Gabriela Liendo (1998), “¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?”, en Kvaternik, E. (comp.), *Elementos para el análisis político*, Buenos Aires, Paidós.
- Molinelli, Guillermo (1995), “Relaciones Presidente-Congreso en Argentina 1983-1995”, trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Mendoza, noviembre.
- Mustapic, Ana María (2000), “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo- Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 156, enero-marzo, pp. 571-595.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Editorial Tesis-Norma.
- O'Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal”, *Agora*, N° 8, verano, pp. 5-34.
- Oyhanarte, Julio (1969), *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- (1972), “Historia del Poder Judicial”, *Todo es historia*, N° 61, mayo.
- Pellet Lastra, Arturo (2001), *Historia política de la Corte (1930-1990)*, Buenos Aires, Ad-Hoc.
- Smulovitz, Catalina (1995), “Constitución y Poder Judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones”, en Acuña, Carlos H. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

(Evaluado el 9 de diciembre de 2009.)

Autora

Betsabé Pap. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora asistente del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Becaria de nivel inicial de ANPCyT. Doctoranda del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Cómo citar este artículo:

Pap, Betsabé, “La Corte Suprema frente al poder de prerrogativa del Presidente. El rol del Poder Judicial en el funcionamiento del Poder Ejecutivo argentino (1989-1990)”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 197-213.

**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

PRESENTACIÓN

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección de *Documentos políticos de coyuntura* de la *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de Quilmes como propuesta de publicación de diversas expresiones y posiciones acerca de problemáticas políticas referidas tanto al nivel local, como regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política.

Los discursos de perfil político que publicamos en este apartado son expresiones de conjuntos orgánicos y con claras trayectorias, sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres; pero que manifiesten una firme y consistente posición acerca de la evolución y cambio social, sea cual fuere su ideología.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay, no podría haber, un muro que separe ni una frontera infranqueable, entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de siete décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas, necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipativas que conlleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.

1

Hay épocas que habilitan de un modo insospechado la discusión y el debate de sus propios fundamentos. Son épocas extrañas y desconcertantes en las que lo habitual y lo aceptado entran en un cono de sombras o sufren la corrosión de lo que se va añejando. Épocas, algunas, atravesadas por la pasión revolucionaria que parece no dejar nada en pie mientras el viento huracanado que descarga construye un gigantesco montón de escombros con aquello que era aceptado como bueno y verdadero y que ahora, en la hoguera del cambio histórico, es arrojado, en el mejor de los casos, a la vitrina del museo. También hay otras épocas que logran perpetuarse con intensidad disimulada una vez que fueron relegadas al pasado o, más inquietante, aquellas otras que nacidas de la vorágine revolucionaria terminan por restaurar lo que supuestamente vinieron a derribar. Cada época guarda sus sortilegios y sus enigmas y, todas, nunca anulan la diversidad y la multiplicidad de sentidos y posibilidades que se acumulan en su interior. Suponer que la historia es unilineal y que los acontecimientos por venir ya están escritos en el gran libro de las certezas constituye otra de las paradojas de la marcha zigzagueante y huidiza de las sociedades.

En el año del bicentenario tenemos la oportunidad, rara, de redescubrir las distintas metamorfosis del país, el entrecruzamiento de épocas disímiles que adquirieron cada una de las fisonomías que mencionaba líneas arriba. Épocas de cambios prodigiosos seguidas de épocas de apaciguamiento y modorra. Tiempos de virulencias y debates que acabaron en regresiones autoritarias y otros tiempos de supuesta calma que inauguraron días de una intensidad inusitada. Encrucijadas en las que se jugó el destino de décadas y desvíos que hicieron descarriar el tren de la transformación para arrojarnos al pantano de la decadencia. Distintas interpretaciones y lecturas que acompañarán cada una de esas encrucijadas y que seguirán disputando por la “verdad” de sus conclusiones. Ninguna esfera de la historia permanece ajena al litigio, todas ellas son sometidas, una y otra vez, al conflicto de las interpretaciones que no se resuelven en la calma serena de los debates académicos sino que suelen encarnar en sujetos de la realidad que disputan en la escena del mundo sus miradas enfrentadas y desafiantes.

Ser testigos de una época en la que muchos de sus núcleos de sentido son puestos en cuestión es un raro privilegio que no deberíamos desaprovechar. Habitar un tiempo en el que se pueden revisar las ideas que fueron hegemónicas en el pasado reciente constituye una oportunidad y un desafío, en particular allí donde la hondura de la devastación cultural y material dejó sus profundas y decisivas marcas entre nosotros. Marcas lo suficientemente hondas como para reconocer lo arduo y complejo del camino que nos queda por recorrer a la hora de intentar avanzar sobre perspectivas reparadoras que a su vez posibiliten la profundización de los cambios indispensables para dejar atrás las peores consecuencias de ese pasado que sigue acechando nuestro presente bajo la forma de la restauración y el sentido común emanado de la naturalización de los valores neoliberales. Nada más difícil a la hora de iniciar procesos de transformación que la dureza con la que se resisten los núcleos duros de ese mismo sentido común.

2

La década de 1990 constituyó una época de mutaciones decisivas que atravesaron casi todas las esferas de la vida social, económica, política y cultural. Fueron años en los que la cotidianidad fue sacudida por un cúmulo de transformaciones estructurales que dejarían sus huellas imborrables en el cuerpo social. Una Argentina que ya venía siendo desmontada con especial virulencia desde marzo de 1976 entró en una etapa en la que nada de lo antiguo parecía sostenerse a la luz de los nuevos paradigmas surgidos de las usinas ideológicas del neoliberalismo. El menemismo, forma prostibularia del peronismo, encarnó, en una sorprendente voltereta histórica, los valores y las políticas de este nuevo tiempo del capitalismo especulativo-financiero que vendría a culminar aquello que afloró bajo la siniestra batuta de Martínez de Hoz. Pero la gran diferencia fue que la acción desplegada por Menem y sus acólitos caló hondo en un sentido común disponible para ser penetrado por la nueva sensibilidad y tuvo un contundente apoyo electoral. El terreno de su preparación hay que ir a buscarlo en las heridas decisivas que sufrió el cuerpo argentino desde los años dictatoriales, pasando por la desilusión alfonsinista y la caída en abismo de la hiperinflación que habilitó la entrada triunfal de la nueva y rutilante receta de un neoliberalismo planetariamente triunfante. El menemismo surgió de una sociedad dañada en su intimidad y de una cultura popular desconcertada y desgarrada por décadas de descomposición, violencia, horror y envejecimiento de los supuestos portadores de las tradiciones nacionales. Del horror de la dictadura a la desilusión de finales de la década de 1980, a partir de sus consecuencias imborrables, es que se fue montando el proyecto desplegado con saña y crudeza por la derecha liberal-conservadora travestida en su versión menemista y que hoy reaparece incluso bajo los ropajes de una retórica progresista como la que escuchamos en el Con-

greso durante el debate del 82% móvil para los jubilados. La Alianza, fallida ilusión republicano-progresista, agudizó la bancarrota y aceleró el día del derrumbe. Por esas extrañas vicisitudes argentinas vemos de qué modo el radicalismo, responsable principal del desastre que culminó en diciembre de 2001, vuelve a encontrar cierto predicamento a través de la figura de Alfonsín hijo o del pequeño señor Cobos.

La desilusión emergente de la frustración de Semana Santa y de la subordinación a las demandas de las corporaciones económicas se entrelazó con la pérdida de las referencias y con la traición de una parte no menor de la dirigencia peronista y de sus estructuras sindicales que se asoció a un clima de época en el que la hegemonía del hiperindividualismo y las seducciones deslumbrantes de las nuevas formas del consumo y de la industria del espectáculo echaron las bases para un giro radical en los imaginarios sociales y en las estructuras de la subjetividad.

El menemismo caló muy hondo en las conciencias, dejó entre nosotros una madeja muy difícil de desanudar que se proyectó sobre prácticas y actitudes. El avance de los paradigmas privatizadores se hizo al precio de horadar una larga historia que, casi de la noche a la mañana, quedó desprestigiada. Durante años la hegemonía arrasadora del neoliberalismo dejó en estado de intemperie las ideas y las tradiciones emancipatorias, vaciando y desvirtuando lo que había sido parte fundamental de las vicisitudes argentinas. Siempre es difícil recomponer lo que fue desgarrado y más difícil es desmontar un sentido común colonizado y conciencias que perdieron sus orientaciones para caer en la seducción de la sociedad del espectáculo y de los fervores consumistas. A lo largo de una década una parte no menor de la sociedad se dejó tentar y seducir por la fiesta primermundista, por los viajes a Miami y la ficción escandalosa del uno a uno que hipotecó el futuro en nombre de un presente prostibulario, cualunquista y frívolo. Las marcas están allí, siguen insistiendo en la cotidianidad de amplios sectores de las clases medias configurando el mapa de su visceral rechazo a lo inaugurado en mayo del 2003. Nada peor que mirarse en el espejo de la propia infamia cuando uno se cree portador de todas las virtudes. Nuestra clase media hace mucho tiempo que cuando se siente algo manchada se arroja a las aguas puras de la virtud republicana para luego salir limpia de toda responsabilidad. Así lo hicieron al final de la dictadura y así lo volvieron a hacer al final de la década de 1990 una vez que la última extensión del menemismo, que fue el gobierno de la Alianza, cayó en el descrédito y la bancarrota.

3

Hoy, sin embargo, nos encontramos en otra coyuntura histórica. Nada de lo que parecía eterno sigue sosteniéndose y, de un modo extraordinario y elocuente, vemos que desde hace unos años todo vuelve a discutirse en el seno de nuestra sociedad. El conflicto desatado por la Resolución 125 fue

el punto de partida para el vértigo de una época en la que algunos prejuicios van cayendo al mismo tiempo que viejas perspectivas son retomadas en el interior de nuevos desafíos. Los argentinos hemos discutido, y lo seguimos haciendo, la cuestión clave de la renta agraria; regresan palabras olvidadas o saqueadas por el oportunismo como lo son la “igualdad”, el “Estado”, la “distribución de la riqueza”, lo “popular” y su sustantivo “el pueblo”; se volvieron a abrir los expedientes del genocidio militar y regresan las discusiones sobre la problemática de la memoria; el núcleo de la reparación social regresa a través de la asignación universal y de la recuperación del sistema estatal de jubilación que supone mucho más que una reapropiación de los recursos de los trabajadores para extenderse hacia la dimensión cultural simbólica de aquello que fue desvirtuado por la ideología neoliberal. Recorrió la sociedad el debate fundamental que culminó en la ley de servicios audiovisuales y hemos sido también testigos de la aprobación de la ley de matrimonio civil igualitario que logró desplazar el prejuicio y la violencia jurídica y simbólica que recaía sobre una parte de nuestros conciudadanos. Ahora vemos que busca encontrar su lugar otro debate, el de la despenalización del aborto, postergado y ninguneado desde los grandes medios en contubernio con la Iglesia católica.

Nada permanece fuera de la agenda pública en un tiempo político cultural en el que nos atrevemos, como sociedad, a discutirnos, a revisar críticamente nuestra travesía histórica y a recuperar la capacidad para reparar el profundo daño que dejó en nosotros un modelo de destrucción no solo del aparato productivo sino que logró interiorizarse en los intereses de nuestras prácticas y de nuestra sensibilidad. Saludables, entonces, las épocas en las que caen los tabúes y en las que se va logrando sacar de la invisibilidad vidas e ideas sobre las que se ejerció una extraordinaria violencia tanto material como simbólica. Intensa y decisiva una coyuntura en la que volvemos a recuperar legados y tradiciones bajo la condición de su inevitable actualización. Pujante y renovador un tiempo en el que la democracia se muestra como un territorio en el que se sigue expresando el litigio por la igualdad, madre, seguramente, de todos los otros litigios.

Una época, entonces, atravesada por viejos y nuevos desafíos, de esos que nos exigen pensar con intensidad crítica legados y tradiciones para ver qué ha quedado en pie después del vendaval de una historia impia-dosa. Una época para forjar aquellas palabras que disloquen un sentido común atrapado en las redes de la dominación y que logren internarse por un territorio en el que se vuelve imprescindible guiarse con otros recursos y con otras palabras que siguen a la espera de su apropiación por aquellos sobre los que continúa recayendo la posibilidad de hacer algo con las injusticias y las desigualdades del presente. Una época que carece de garantías allí donde las amenazas de la restauración conservadora se visten con las ropas de un seudoprogresismo que no se sonroja al estrechar filas con la derecha en nombre, supuestamente, de los intereses po-

pulares (allí está la aprobación del 82% móvil en conjunto con los mismos que destruyeron el sistema jubilatorio y luego lo privatizaron quebrando la lógica de la solidaridad y anclándolo a los intereses de la especulación financiera de un capitalismo depredador). Una época de riesgo en la que se abre ya no solo la posibilidad de reparar lo dañado reconstituyendo vida social y cultural, sino que nos devuelve lo que parecía clausurado: la invención de una política de la transformación capaz de reincidir en la interminable querella por la igualdad, la justicia y la libertad.

Cómo citar este artículo:

Forster, Ricardo, “Épocas”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 219-223.

DEL SENTIDO DE LA POLÍTICA O LA POLÍTICA DEL SENTIDO

Matías Bruera

Las palabras y las cosas

Las palabras o los conceptos poseen sus épocas, sus ardides y su encarnadura. Aunque llegan momentos en los cuales los hombres se pierden en las palabras, en su referencialidad y sentido, de la misma manera que los deseos pierden su dirección y las ideas su lógica. La trama semántica de un país, sus adscripciones y omisiones hacen a su cultura y su identidad.

Una larga genealogía política nacional rotularía la noción de “justicia social” entre los principales sentidos disruptivos de nuestra historia. En un momento fulgurante, el justicialismo inscribió este estigma como sinónimo del accionar republicano, y la misma idea de justicia enriqueció sus límites y posibilidades. En el presente esa idea vuelve, aunque pauperizada, a través de cierta alocución que los políticos del más amplio espectro ideológico enuncian cada vez que los medios se lo permiten como si no pudiera evitar decirse: “redistribución de la riqueza”. Los argentinos somos afectos a la polémica, sin embargo no hay representante, periodista o persona “bien pensante” que no acuerde con la idea de redistribuir. Amén de ciertas políticas del gobierno, el gran dilema que la oposición no especifica, es cómo hacerlo y así cualquier versión redistributiva de la renta es como un eslogan publicitario –fetichistamente idealista– pues no aparece como resultado sino como procuración de la buena conciencia ciudadana. La única forma verdadera de justicia social es distribuir algo de forma diferente de como estaba, o sea procurar aquello que a algunos les sobra y de lo que la mayoría carece. Enunciar la redistribución como consigna privilegiada es aggiornar la idea de justicia social de manera “políticamente correcta”, o sea resaltando la forma como intención por sobre el contenido como pragmática.

Tal vez la historia se repita como farsa, aunque esta trasvaloración de los valores parece más una sintomática brumosa de época en la cual la ambigüedad de los discursos encubren la ambivalencia social y política

de los últimos años en la Argentina. Acaso el mayor mérito del gobierno hay sido poner a varios protagonistas de la disputa por el poder en su redil. La realidad se había vuelto difusa luego del fracasado experimento asambleario destituyente de 2001: lo revulsivo de nuestra sociedad no se expresó conjuntamente en contra de la injusta desigualdad que produjo la salida de la convertibilidad; es más, rápidamente naturalizó el hecho de que ciertos ciudadanos husmearan la basura en busca de una supervivencia en ostensible deterioro. La democracia evidenció, como otras veces pero como nunca antes, sus límites —pues basta rememorar cómo el alfonsinismo la había emparentado al garantismo de las necesidades básicas y el menemismo al advenimiento del primer mundo— aunque luego de la crisis posconvertibilidad revivió de las cenizas cual ave fenecida.

La puesta a prueba de la madurez democrática nacional fue el conflicto con el denominado “campo”. Allí se evidenció que el Estado, único actor capaz de realizar en instancias legislativas la tan enunciada distribución, perdió su disputa ante la conjura semántica de cierta clase privilegiada: el nacionalismo campero se unificó con el discurso de los medios más influyentes, todos juntos velando por sus propios intereses. De golpe, las ollas populares se travistieron en cacerolas de teflón cuyo eco resonó en la mayoría de los medios audiovisuales, y los colores celeste y blanco fueron la escenografía excluyente de la disputa. La democracia nuevamente fue puesta a prueba y los intereses particulares se volvieron sociales. Lo contingente, como en toda instancia en donde se pone en juego lo nacional, ha devenido absoluto, y habiendo “ganado” el campo parece que triunfó el país.

Indefectiblemente nuestras naciones latinoamericanas son ejemplos muy concretos de la desigualdad social. Sin embargo, la valoración de juicios sobre la realidad hace al espectro ideológico en pugna, aunque el cambalache ideacional juntó a los actores más insospechados. ¿Qué catequismo pudo reunir a la Mesa de Enlace con la Corriente Clasista y Combativa, la Federación de Tierra y Vivienda disidente y el MST en el renovado *lockout* campero? ¿Hasta qué punto las corporaciones van ganando la batalla cultural cuando un entrevistador soportó estoicamente que De Angelis enunciara que la solución es retenciones cero, impuesto a las ganancias y endilgara la evasión impositiva del sector a un mal desempeño a la AFIP? ¿Cómo se conjugan aquellos dichos amenazantes de Buzzi del retorno del fantasma de la década de 1990 con la “desaparición” de la Oncaa (SRA) y el impedimento por parte del Estado del “normal desenvolvimiento de la actividad productiva y comercial” (Carbap)? Todos estos variopintos argumentos avalaron la nueva avanzada campestre que con el *lockout* pareció apuntar más al debilitamiento del rol del Estado, aunque siempre sazonados con la impronta del beneficio de la “gente” y el “país”.

¿Cómo se explica en el presente la participación de representantes de izquierda almorzando sin atragantarse con Mirtha Legrand o dialogando amablemente con Mariano Grondona? La democracia acepta la ambivalencia; es la cristalización, a veces difusa, de las disparidades económicas y sociales y la coexistencia de valoraciones disímiles acerca de la pluralidad de puntos de vista y de presuntas soluciones dispares. El problema no es la ambivalencia, sino la ambigüedad, es decir la construcción de ficciones que conspiran contra toda posibilidad comunitaria, y que se conjugan en el discurso de diversas representaciones continentales. Cualquier postura sirve como remedo discursivo que vela la ubicuidad: desde idearios separatistas —llamados autonómicos— hasta patrióticos. Este es el último refugio del pensamiento reaccionario —que se viste con ropajes democráticos y adopta su retórica— contra la justicia social.

En definitiva, cualquier contribución actual a la tan mentada vuelta de la política enunciada por el progresismo imperante tiene que seguir intentando develar la (con)fusión discursiva. Mucho se ha hecho en ese sentido, aunque la disputa semántica se devela con hechos. La política siempre se trató de una clara conciencia de ubicuidad, de pensar con palabras el mundo para en un momento intentar cambiar las cosas.

El estado de la discusión política

En toda acción que se plantea una discusión, el diálogo presupone que las palabras significan algo y que dicho significado es inteligible con el fin de arribar a una conclusión que, aunque no común, pueda enriquecer o hacer rever posiciones. Si tales presupuestos resultan insostenibles el diálogo carece de sentido. En ese caso, mejor quedarse en casa, encender la televisión y dedicarse a denostar la política en sintonía con la época y sus aspiraciones.

En estos últimos tiempos la discusión política se ha empobrecido tanto, al nivel de que lo valorable no pasa por no creer en nada sino por replicar con enjundia inusitada el menú retórico de los medios de comunicación. En un juego dialéctico y retroalimentado diariamente, el periodismo y la “gente” se disputan anécdotas triviales que intentan desacreditar cualquier instancia crítica razonada.

Plantear la discusión en estos términos solo contribuye a actualizar la consigna de ese filósofo antiguo que señaló que el 90% de las más encarnizadas disputas humanas no era más que un diálogo de sordos. Hay mucha sordera en el presente y demasiado perfil cacofónico: tal tipo de afirmaciones remanidas no resultan argumentos plausibles de ser discutidos políticamente, sino de ser leídos como conjuros mágicos. Los conjuros evitan las ideas completas, solamente aprisionan y suprimen el significado. Se basan en consignas que a partir de diferentes ejemplos re-

petitivos silabeaban encriptadamente convocar lo que no hay y no describir lo que está presente.

“Que no nos metan la mano en el bolsillo” es uno de los más conspicuos anatemas nacionales, que siempre vuelve. La mano visible del Estado difiere valorativamente de la invisible del mercado.

La cultura del individualismo de los últimos tiempos ha debilitado la figura del individuo. Hace rato que el hombre ha dejado de cifrar su destino en totalidades tales como el pueblo, Dios, la humanidad o el Estado aunque eso no haya contribuido a gestar una individualidad más “rica” pues, si bien se ha apoyado en el presupuesto de la libertad, no ha conseguido determinar el sentido social común de la misma. La libertad y el individuo son el humus sobre el que se asienta la democracia liberal, que se sostiene sobre la idea de que el hombre no se disuelva en un todo. Sin embargo, las consignas se actualizan según las necesidades y en ese sentido siempre se enuncia en paralelo a la individualidad la paradójica necesidad de la fuerza. El Estado, anónimo y aséptico, solo debe aparecer cuando el mercado le reclama el “salvataje” de los que están salvados y que además, resultan ser la “posibilidad” de supervivencia de los que siempre pierden.

Más allá de lo que se publique y se repita sin ninguna mediación crítica en el espacio público o privado, toda la ambivalencia del ciudadano contemporáneo viene de su deseo de protegerse del Estado y ser protegido por él al mismo tiempo. El discurso, más allá de cómo se exprese, siempre apunta a lo mismo: por un lado rechaza su intrusión en la economía, y como contribuyente exige un derecho de inspección sobre el control del gasto público y la política fiscal; por otro lado, considera al Estado como reductor de incertidumbres, garante de su seguridad y de la paz civil. Como dijo Durkheim: “el individualismo ha caminado siempre de la mano del estatismo”. En definitiva, las crisis siempre resultan ser oportunidades económicas, aunque también evidencian la precariedad de las ortodoxias, pues los tiempos cambian pero la moraleja de cierta economía política sigue siendo la misma: “privatizar los beneficios y socializar las pérdidas”.

La competencia como espectáculo

Existe una sintomática de época que atribuye a los juegos competitivos un valor privilegiado en la escena del espectáculo y divertimento nacional. Más allá de que se los barnice como ayuda social o se los estipule como demostración de conocimiento, la competencia se ha impuesto como una característica lúdica excluyente del *show business* televisivo.

Y este no es un dato menor, pues sabemos de la significativa importancia de los medios de formación de masas en el dictado del calendario

político, de su conjunción poderosa con la economía y de su paradójica relación —como señala Alain Touraine— con el valor esencial de la democracia: si tratamos de controlarlos acabaremos con la diversidad de opiniones, aunque si no lo hacemos, acabarán con ella los medios. Ya nadie puede solo creer que son una ventana que garantiza una mirada pluralista del orbe, ya que por ellos todos sabemos e ignoramos lo mismo. Se trata de un gran *reality show* hecho a nuestra medida, pues indefectiblemente como algunos han pronosticado los medios son y serán la fuente principal de pensamiento de la humanidad.

En el capitalismo de producción el control social se realizaba semánticamente a través de las palabras o relatos, en cambio en el capitalismo de consumo en el que vivimos se realiza pragmáticamente mediante cuentas y números. El mercado siempre ha definido al individuo como un ser deseante —de objetos, de estilos de vida o experiencias—, aunque el presente confunde la ampliación de los derechos con la multiplicación de los deseos. Una sociedad de mercado es llanamente una sociedad de servicios basada en la comodidad e inmediatez. La lógica del cliente se ha impregnado tanto en la sociedad argentina de las últimas décadas que el placer del servicio se expresa cotidianamente en un amplio número de ciudadanos que reclaman lo que desean sin ninguna deuda moral, y hacen del sentimiento privado la única realidad afectiva degradando la idea de lo público. Socavado el imaginario de la solidaridad social efectiva y despolitizada nuestra realidad, se ha asentado entre nosotros una ideología que nos liberó del lastre de las relaciones sociales en relación con la conformación de la identidad personal y puso en boga un imaginario en el que cada uno puede elegir libremente el modo de vida que más le guste, puesto que todo es cuestión de estilo, estética y cosmética. El mito consumista cumplió su misión y se forjó en nosotros al potenciar el convencimiento de que ser uno mismo es no estar sujeto a imperativos, compromisos y condicionamientos sociales. Así, cierto sentido común se apoderó de nuestra sociedad basado en una inaudita capacidad intolerante, no ante los atropellos realizados con los desplazados, sino con cualquier instancia institucional o social que impidiera el desarrollo de nuestra configuración personal: los piquetes se volvieron intolerables para la “libre circulación” de los ciudadanos cuyo derecho primordial es “elegir libremente” —sinonimia del ordenamiento jurídico-político—, la demora en el peaje se constituyó en una protesta instantánea y efímera como pocas y los castigos dejaron de ser la meta perseguida por la búsqueda ideal de reparación y justicia, y se estereotiparon en la conformidad de la víctima-cliente respecto de la ampulosidad numérica de la pena.

En sintonía con esto, el individuo en la cultura contemporánea, luego de haber conjugado la ideología de la autocreación, con la opinión personal y el respeto a la intimidad, ha mendigado paradójicamente la

aprobación de los demás, exhibiéndose públicamente a cualquier precio. Aquello que en tanto individuo no toleraría ni de la Iglesia ni del Estado, lo acepta de la máquina mediática. Aparecer en televisión demostrando mi supuesto talento o ventilando mis intimidades adquiere la significación de ser. Dicha revelación instantánea me dispensa de todo trabajo conmigo mismo, pues solo la mirada del otro me dice quién soy y dónde me ubico. En consonancia, el voto de jurados o público –egos ávidos de afirmarse o humillar por un momento– rescata o elimina a los participantes y completa la metáfora de la vida en la empresa circunscrita a la pantalla chica.

Como dice Deleuze: si bien la fábrica ya usaba el sistema de primas e incentivos,

[...] la empresa se esfuerza con mayor profundidad para imponer una modulación de cada salario, en estados siempre metaestables que admiten confrontaciones, concursos y premios extremadamente cómicos. El éxito de los concursos televisivos más estúpidos se debe a que expresan adecuadamente la situación de las empresas [...]. La empresa instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente que contrapone unos individuos a otros y atraviesa a cada uno de ellos, dividiéndole interiormente.

Símbolo inalienable de nuestro yo contemporáneo que desea ante todo ocupar el lugar que cree merecer, aunque el costo sea inmenso.

Diálogo

Lejos de la coyuntura política nacional, el diálogo nos remite a ese instante fulgurante de la cultura occidental que es la Grecia antigua. Hay un acontecimiento único e irrepetible en la historia del pensamiento que es aquella instancia comunicativa que ha logrado Platón en sus exposiciones filosóficas a través de esos textos que todavía resultan iluminadores del presente. Sus diálogos están distanciados de nuestra historia por el tiempo y la geografía, aunque el puente del leguaje nos permite acercarnos a esa otra orilla, separada por mares que, como ha dicho Heráclito, por mucho que fluyan siempre se trata del mismo agua.

El diálogo siempre nos remite a la conversión de la lengua en habla y al encuentro que expone no solo la suma del discurso de todos los interlocutores sino también todas las contradicciones. Así, erróneamente el diálogo supone en esta etapa democrática argentina, más allá de las formas amables y el buen trato, el acuerdo irrestricto sobre el “bien” y el “progreso” del país. Como en toda circunstancia dialógica platónica todo pensamiento sobre las cosas es previamente un pensamiento

sobre el lenguaje. Todo diálogo es un pensamiento en voz alta, aunque roto por la presión que en él ejercen los intereses de los que hablan. Se parte de la idea, por nadie discutida, de que todos aquellos que participarán del simposio con el gobierno desean tácitamente terminar con los pobres; habría que ver de qué manera. Así como en los textos platónicos el nombre y la profesión de los simposiastas determinaba su posición respecto del tema tratado, más allá de los representantes de los diferentes partidos políticos tradicionales, encontramos que en la mesa de diálogo nativa participan claros agentes del poder económico local que siempre han presionado a los diversos gobiernos argumentando tautológicamente que el beneficio de sus empresas es indefectiblemente el beneficio de todos y en especial, la única posibilidad de acabar con la pobreza. El derrame nunca ha acontecido, todavía lo estamos esperando y lo seguiremos haciendo mientras creamos inocentemente que la bondadosa y exclusiva función del capital es crear riqueza. Ahora, saber y explicar en qué y en quiénes revierte esa riqueza es una instancia del pensamiento más compleja aunque muy útil. La presencia, además, de la nueva fauna de representantes plutócratas –dícese Macri, De Narváez o el empresariado campestre– nos habla de una nueva cultura política que nuestra sociedad ha aceptado con beneplácito. El poder económico había tenido en la corta vida democrática de nuestro país cierto pudor precautorio en exhibirse abiertamente y prefería representantes profesionales que viabilizaran con más asepsia sus intereses de clase –piénsese en Yabrán. Este nuevo rol expuesto sin pruritos se complementa con un discurso velado sobre los valores que los sustentan. Sin embargo, algunos de sus principios resultaron ya expuestos en muchas de las decisiones tomadas por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, los cuales fueron acompañados con aquiescencia y docilidad por la mayoría de los medios informativos locales, que comparten sus intereses e intentan participar de ese nuevo “banquete”, inaugurado luego de los resultados de aquel 28 de junio, y pretenderán continuar desguazando al kirchnerismo, aspirando a la plausible realización de la restauración conservadora.

Ante tanta prosapia pedestre, la mayéutica socrática puede resultar-nos orientadora, cuando el principal protagonista de los textos platónicos le dice a Eutifrón en el diálogo homónimo:

¿Entonces qué asunto es ese que, al disputar sobre él y no poder recurrir a un criterio, hace que nos irrite y nos enemistemos el uno con el otro? Quizá no tienes aún la respuesta, pero piensa si no estás de acuerdo en que se trata de lo justo y lo injusto, lo bello y lo feo, lo bueno y lo malo. ¿No son esas las cosas que, cuando disputamos y no hallamos un criterio suficientemente decisivo, nos convierten siempre en enemigos, a ti y a mí y a todos los seres humanos?.

Política y cultura somática

Cierta cultura somática dominó la escena electoral de los últimos años. Es como si los candidatos al no poder expresarse en propuestas condensaran toda su semántica en el ámbito de lo corpóreo.

Portador de signos, el cuerpo, también es productor de signos. Acuña visiones del mundo contrapuestas que se expresan según el orden en la escala social: no es lo mismo un tatuaje que reproduce caracteres orientales, que aquel que graba en la piel con trazo tembloroso, llanamente, el nombre de la madre o los hijos. Tampoco es lo mismo tatuarse el cuello o las manos: la visibilidad constituye parte de la trama enunciativa de los grabados corporales. Hay tatuajes que se ven y otros que pueden fisgonearse como los visillos. La sociedad contemporánea incluye algunos individuos en calidad de personas y excluye a otros individuos en calidad de cuerpos. Algunos caracteres impresos en los cuerpos celebran el proceso globalizador de la cultura, otros solo pintan su aldea. La aldea global, como medio, es el mensaje.

La masa, el cuerpo social, a veces amorfa, otras concluyente, presta atención a estos detalles que resultan nimios desde el punto de vista de la totalidad de la trama, espectaculares desde el *show business* de la imagen, comunicantes simbólicos de la presencia y la re-presentación. Presentarse en sociedad es representarse, o sea ser enunciado a través del discurso publicitario: formular un sentido e informar a la gente de él. De la misma manera que no hay propaganda de un acontecimiento sino que es ella la que lo genera, no hay noticia acerca de los hechos, sino que la estructura técnica y política de los medios de información produce los mismos hechos que ha de informar.

El tiempo nos ha definitivamente distanciado de la potencia de la palabra privilegiando la impotencia de la imagen, cuya dote es la inacción. La cultura empieza por los sentidos y la estilización de los estímulos es un recurso para percibir aquello que nos permita identificar lo que vemos. Mirar es, en la mayoría de los casos, dejar de ver lo que se nos está mostrando. En las sociedades de consumo todos los productos del mercado evolucionan convirtiéndose en estereotipos de sí mismos, o sea meros simulacros. Y la política guionada por los equipos de marketing de los candidatos a partir de tramas publicitarias condensa esa lógica enunciativa.

Un *spot* muy propio y prototípico de la época presenta a una mujer anónima, con “capacidades diferentes”, o sea hipoacúsica que en silencio se expresa con señas y lo que nos dice aparece subtulado. El lenguaje del rostro condensa su discurso, la voz de lo que no tienen voz, y busca conmover y exponer la sensibilidad de una “centro” derecha —como les gusta autodenominarse en la cartografía idealista de las confusas orientaciones ideológicas actuales— políticamente correcta. No

es la voz de los que no tienen voz en el sentido figurado sino real: no clasista, sino componedora y complaciente. Es la alternativa formal tolerable frente a la informalidad intolerable de la “violencia” discursiva, o sea ideológica.

Ser opositor hoy, salvo excepciones, es relajar las diferencias de clase, escamotearlas bajo la máscara de la corrección compasiva y dialógicamente vacía. Es imponer la forma figurada del reclamo como posibilidad de entendimiento por sobre la incompreensión de la ideología.

Sin embargo, la sublimación de lo somático en las últimas campañas electorales se expresa de manera excluyente en la figura de una candidata que ofrece testimonio no de sus ideas sino de la época. Publicitariamente —en sintonía con sus aliados de la derecha que reniegan de su estirpe— se hace llamar “Gabriela”, como si fuera un personaje de “Gran Cuñado”, o sea, un esterotipo caricaturesco de sí misma. Su rasgo distintivo no es su cariz ideológico, sino recorrer la ciudad ayudada por una silla rodante y acompañada de militantes, que como dobles de cuerpo, exponen de pie, detrás de la candidata y para la foto, pancartas con eslóganes efectistas y *merchandising* amarillo. Y aunque puede hablar, poco y nada dice acerca de lo que piensa del mundo, de las relaciones sociales, de la desigualdad estructural, del límite de las retenciones... La silla es su Procusto. Su ideología pasa desapercibida, su posición inmóvil nunca. Pura significación de una de las configuraciones mudas del poder:

La *parálisis* se caracteriza, muy especialmente en sus casos clásicos, por una producción masiva de *ideas de grandeza*, que van alternándose en una sucesión sumamente variopinta y responden con facilidad a estímulos exteriores [...]. Es importante señalar la actitud positiva y la disposición favorable de la masa en el paralítico con ideas de grandeza. La masa nunca se le opone; es en realidad la materia prima que se presta dócilmente a sus planes y que realizará para él todo lo que se le pase por la cabeza. El enfermo nunca puede excederse deseando porque el crecimiento de la masa es tan ilimitado como el suyo propio, y la lealtad que esta le guarda es incondicional, superior a la que nunca ha sido tributada a ningún gobernante por sus súbditos.

La expresión corporal se ha convertido en una sintaxis, en una especie de lenguaje que, sin necesidad de palabras, expresa el estatus, la posición social y la visión del mundo. Pero además, en virtud del empuje del ideal individualista, la corporalidad aparece como el soporte de supuestas aptitudes y capacidades personales que se exteriorizan bajo la forma de cierta bonhomía desideologizante, en donde el cuerpo pasa a constituirse, como casi siempre en el presente, en un instrumento privilegiado y nunca denegado de comunicación.

El sentido político de las elecciones

Definitivamente en las próximas elecciones se pondrán en juego dos modelos políticos, ambos exponentes de concepciones ideológicas que se expresan en el mundo discursivo de manera contrapuesta. Uno más estetizante, que soslaya genealogías y procura el vaciamiento del sentido y otro que intenta resignificar la política trayéndola a escena en la confrontación de determinados intereses y perspectivas. Uno más preocupado por la forma, otro por el contenido. Uno que tiene como argumento central al individuo y su mirada reactiva es normativa y otro que privilegia la dimensión común y su perspectiva crítica es antagonista.

La política es la articulación crítica y disensual entre un problema concreto y la lógica general de dominación. En este sentido, es pertinente que los gurús publicistas asesoren a sus candidatos reaccionarios a emitir un discurso pospolítico que privilegie la asepsia gestionante y la administración “racional”. Desde cuándo los empresarios, ahora devenidos políticos, se han preocupado por los bienes públicos; nadie debe engañarse, su currículum los estereotipa –como a gran parte de la burguesía nacional– bajo el lema de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. En sus bocas el pronombre “nosotros” resulta, cuanto menos, inquietante respecto del quién. Un sentido común que devendrá indefectiblemente privado. Del “vuelve la alegría” –esgrimido por el ingeniero en su campaña publicitaria a todo micrófono abierto– al “Sonría, lo estamos filmando” –cartelería que ha invadido la ciudad promocionando la colocación de doscientas cincuenta mil cámaras de seguridad en el espacio público– puede leerse a modo de palimpsesto el ideario de esta derecha aggiornada.

Un sujeto político es aquel que supera la instancia de reclamar lo suyo y procura un reparto igualitario cuestionando la distribución jerárquica de las partes. Hace mucho tiempo que en la Argentina un gobierno no insistía tanto con la idea de redistribuir, y si bien esto es algo que todavía –y a pesar de la AUH– es más discursivo que real, la aspiración va a contrapelo de la negación o el silencio. La oposición ha expelido esta idea, por no decir toda idea: un afiche de la última campaña de Gabriela Michetti mostraba solo el rostro sonriente de la candidata y el isotipo del Pro. Las mitologías cuentan lo que se busca “en imagen”. Sin palabras, el abuso icónico es todo un contenido formal: ese “play” amarillo marca a toda la sociedad argentina como posibles consumistas de la “reproducción” de esa seña insoslayable que fue la década de 1990.

Los individuos existen en la sociedad a través del intercambio de símbolos. Nuestra miseria simbólica se expresa en que ya no participamos de su producción, sino la padecemos. Vivimos una época de colonialismo comunicativo en donde la dimensión interactiva augura cierto protagonismo virtual contrapuesto a la sensación de inautenticidad per-

cibida en la realidad. Con la proliferación de signos massmediáticos, la desvirtuada “realidad” —alguna vez “ser” ineluctable de la verdad peronista— ha perdido estabilidad frente a la imagen y ha destacado el aspecto cultural de las sociedades de consumo en la misma instancia en que se desregula la vida social y se apela a la variabilidad o desestructuración de las relaciones sociales.

Por eso, es hora de elegir entre una visión en donde prima la experiencia privada, o sea autorreferencial y mercantilizada o aquella que defiende cierta dimensión común, cooperativa o pública.

En definitiva, la supuesta alternativa potencial que presenta toda la oposición es la que adscribe a la política como administración o gestión de lo posible, despejando de su horizonte presente y prospectivo toda idea de conflicto. La impronta republicana pulcra que pone el acento en las normas jurídicas positivas del derecho ciudadano, en el consenso a la máxima potencia ocluyendo las diferencias efectivas y el drama social de nuestras sociedades, y claudica, conceptual e ideológicamente, ante la idea de seguir pensando la política en términos de la encarnación real de la libertad e igualdad en las formas de vida y en la experiencia sensible.

Cómo citar este artículo:

Bruera, Matías, “Del sentido de la política o la política del sentido”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 225-235.

VIGENCIA ARGENTINA DE LOS DERECHOS HUMANOS: ALGUNAS PERSPECTIVAS

Alejandro Kaufman

La nuestra es una sociedad dotada de una singular experiencia histórica reciente desde el punto de vista de las consecuencias del terrorismo de Estado, la recuperación del Estado de derecho y la instauración de la problemática sociopolítica de la memoria. No es necesario aquí recordarlo más que en forma sucinta: la trascendencia de la revisión de los acontecimientos del horror a través de la lucha del movimiento de defensa de los derechos humanos, desde los inicios de la dictadura de 1976 hasta los juicios actualmente en curso, desde la continuidad y emergencia de un número significativo de asociaciones defensoras de los derechos humanos hasta la asunción por parte del Estado de derecho de responsabilidades institucionales y jurídicas —entre 1984 y la actualidad— así lo indican.

Los crímenes de lesa humanidad configuran la ruptura del vínculo social entre un colectivo social alegado como propio por los perpetradores y una minoría sometida al exterminio, excluida del vínculo social mediante el uso de modalidades lingüísticas y tecnológicas que tienen el propósito de tornar irreversible dicha ruptura. Lo inolvidable, indecible e imperdonable del exterminio establecen la diferencia entre los acontecimientos del horror y la violencia bélica, caracterizada esta última por la posibilidad de revertir sus efectos mediante la paz, el perdón y el olvido, como ha venido sucediendo durante milenios de historia cultural. El surgimiento —durante el siglo XX— de las prácticas de exterminio dio origen a un nuevo tipo de crimen. Ello requirió una institución jurídica post facto, fundadora de los derechos humanos en la forma que adoptaron desde entonces y hasta la actualidad.

La institución del corpus de los derechos humanos y de su vigencia ha requerido una unanimidad, como condición, cuya gravitación debe entenderse como más amplia e inclusiva que la institucionalidad democrática. La competencia de los derechos humanos es más amplia que la instituciona-

lidad democrática porque su vigencia requiere la aplicación de los respectivos principios y consecuencias a todo el cuerpo social, incluidos quienes no compartan sus premisas y normas, y –podría decirse– sobre todo a aquellos. Es la generalidad con que se extiende aquello que determina la condición misma de tal vigencia, sin que pueda establecerse parcialidad alguna en su dominio. Es decir, rige también para quienes se encuentren en conflicto –incluso violento– con la institucionalidad democrática. Un actor social que agraviera la institucionalidad democrática, aun en forma violenta, tendría a su favor la posibilidad de recurrir a aquellas modalidades de la acción que la historia de la guerra nos recuerda, sin por ello necesariamente incurrir en prácticas lesivas de la dignidad humana como tal. En tanto no es este un tema que pueda limitarse a una breve mención, lo anotamos con el objeto exclusivo de señalar la necesidad de un abordaje crítico reflexivo.

Respecto de la vigencia de los derechos humanos, habrá de entenderse que no se trata de que por esa noción consideremos alguna situación sociopolítica inmune a cualquier reproche o crítica, dado que la condición histórico-política realmente existente no da cuenta en ningún momento, ni en ninguna parte, ni podría hacerlo, de una escena en que la “realidad” sociopolítica se constituyera en isomorfa con la juridicidad. De lo que se trata cuando referimos a la vigencia de los derechos humanos es de una alegación de responsabilidad política del Estado de derecho en el sentido de dar cuenta de maneras más o menos satisfactorias, más o menos parciales, de las demandas que formulen los defensores de la vigencia de los derechos humanos. Dichas demandas no conciernen solamente –desde luego– a las transgresiones, sino a la implementación de políticas transversales a la sociedad y al Estado que den lugar a condiciones progresivas susceptibles de mejorar cualquier situación dada, por definición inconclusa e imperfecta, localizada en el ámbito de la historia, entendida como conflicto y diferencia.

Uno de los aspectos más difíciles de apreciar acerca de la vigencia de los derechos humanos en la Argentina concierne a su inserción en el colectivo sociopolítico y a la forma de evaluar logros e insuficiencias. El carácter progresivo que ha tenido históricamente el movimiento de derechos humanos, el amplio alcance con que el Estado de derecho dio respuesta a sus demandas, el reconocimiento de tal estado de cosas por la mayoría de los actores que constituyeron el movimiento de derechos humanos –reconocimiento no exento de críticas, diferencias y debates, pero en general constatable en relación sobre todo con el pasado reciente–, y la intensidad con que a partir de las demandas y críticas ofrecidas a la sociedad y al mundo se escribieron páginas memorables de la historia, nos plantean un aspecto primordial pero incompleto de la cuestión.

En la actualidad, buena parte de los logros alcanzados por el movimiento de derechos humanos, vinculados con el Estado de derecho, se ha

anclado de manera dependiente en políticas de Estado llevadas adelante por el movimiento político gubernamental de estos últimos años. El interrogante que salta a la vista en la Argentina que inicia la segunda década del siglo es sobre el alcance, la estabilidad y la institución social de los derechos humanos en relación con el conjunto sociopolítico. Esta interpe-lación tiene importancia fundamental: cualquier logro institucional, ético o político alcanzado, y que pudiera verse en riesgo en caso de que otras fuerzas políticas asumieran responsabilidades de gobierno en los próximos años (se trata de las perspectivas disponibles y esperables) requerirá entonces un criterio aplicable de manera rigurosa a la evaluación de la vigencia de los derechos humanos en la Argentina en un futuro inmediato.

Sin embargo, hay un aspecto más estructural a tener en cuenta en relación con el problema señalado, que no atañe solamente a la evaluación de un tópico jurídico e institucional, sino a otra pregunta que se desprende, aunque de un modo no evidente por sí mismo, de aquel interrogante, y que refiere al estatuto del lazo social, del vínculo inter-subjetivo que en la Argentina fue fracturado por los acontecimientos del horror y que el movimiento de derechos humanos en el marco del Estado de derecho vino a reparar. La llamada oposición política ha designado a buena parte del movimiento de derechos humanos como instrumentado de manera espuria por un gobierno execrable, ilegítimo respecto de sus propósitos y acciones. Algunos de los voceros intelectuales de la oposición han insistido en afirmar que solamente las perspectivas gubernamentales están relacionadas con los derechos humanos, de manera tal que los deslegitiman y suprimen en cuanto a su vigencia en su virtual totalidad. A la vez reconocen que la llamada oposición carece de trayectoria y competencia para ofrecer una opción alternativa en el campo de los derechos humanos, y se interrogan en ese sentido, planteando opciones como la necesidad de demandar compromisos programáticos, cuya sola enunciación implica reconocer la respectiva ajenidad que los ha caracterizado. Suponen una regresión a fojas cero en el orden de la vigencia de los derechos humanos, que un nuevo gobierno debería revisar por completo. El discurso de la oposición, por otra parte, no reconoce la problemática de la circulación de discursos de odio, a su vez estrechamente vinculada con el debate sobre los medios de comunicación.

El conflicto sobre el que aquí queremos llamar la atención no consiste en las diferencias existentes entre gobierno y oposición respecto de la vigencia de los derechos humanos, ni siquiera en quién podría tener razón al respecto. Tampoco se trata aquí mismo de señalar algo que lamentablemente no resulta tan evidente como sería deseable: quienes tienen trayectoria de décadas en la defensa de los derechos humanos son cuestionados porque consideran que durante estos últimos años hubo res-puestas gubernamentales apropiadas a sus demandas históricas. En lugar de inferir de ello que lo denotado por actores sociopolíticos que dedica-

ron décadas a la defensa de los derechos humanos debería constituirse en un argumento fáctico relevante, extraen la conclusión inversa: si los movimientos de derechos humanos consideran que actores políticos espurios han realizado tareas históricas que implican la vigencia de los derechos humanos, de ello se infiere que quedan deslegitimados, descalificados y, por lo tanto, hemos perdido como sociedad el recurso a los defensores de los derechos humanos que admitíamos hace algunos años. Tampoco se les otorga relevancia a las modalidades con que en otras latitudes los acontecimientos del horror, concluidos a partir de la instauración de la institucionalidad democrática, dieron lugar, no solamente a los discursos de la memoria y el testimonio, sino también a diversas formas de negacionismo y de resurgimiento de discursos de odio, de ineludible consideración en el marco de la problemática de los derechos humanos. La forma en que se encaran los derechos humanos en la actualidad sociopolítica no se extiende solamente a las cuestiones socioeconómicas, sino a nuevas formas de indagación compleja sobre la violencia de género, el acoso laboral y sexual, la difamación, la violencia escolar, los discursos racistas, clasistas y sexistas. Estas delicadas cuestiones, en lugar de ser incorporadas a las agendas mediáticas y culturales, son ignoradas y muchas veces sometidas a un tratamiento denigratorio.

Nuestro propósito aquí reside en señalar otra dificultad subyacente, aunque de magnitud superlativa: el colectivo social argentino, desde el punto de vista de la vigencia de los derechos humanos, desde el punto de vista de la re-vinculación entre un conjunto y la parcialidad que había sido excluida, presenta signos de clivaje consistentes precisamente en las referencias mencionadas. Las divergencias políticas entre actores no preservan a los movimientos de derechos humanos y a las políticas de Estado implementadas en los últimos años como un santuario exento de descalificaciones o deslegitimaciones, ni se proponen hacerlo o siquiera discutir la cuestión. Al contrario, no hay reservas al respecto. De lo que se trata es de delimitar en esta ausencia de reservas, en esta ausencia de un santuario jurídico y simbólico, la existencia de un problema sociopolítico de primera magnitud, que debería examinarse en su especificidad. La vigencia sucesiva de los derechos humanos—su permanencia en el tiempo—requiere un acuerdo, un consenso, un piso mínimo de concordia abarcadora del conjunto social, re-vinculante en los aspectos que conciernen al plexo de los derechos humanos como horizonte de expectativas y como conjunto de prácticas sociales esperables. La cohesión social necesaria para mantener la vigencia de los derechos humanos, así como para considerar las consecuencias de su aplicación, debería ser un objetivo a alcanzar en el futuro cercano, objetivo que no ha sido aún visualizado como problema. Dicha cohesión—lejos de estar relacionada con ninguna apelación a modalidades de re-vinculación que reproduzcan de manera perversa las distinciones que dieron lugar al exterminio (tales como la mentada “re-

conciliación”)–, supone un planteo radical acerca de la institucionalidad democrática y de su competencia para una convivencia pacífica compatible con el diferendo intrínseco de la historia social. En conclusión, un mínimo común ético político sustentable habrá de ser la instancia definitoria de la vigencia de los derechos humanos en el futuro cercano.

Cómo citar este artículo:

Kaufman, Alejandro, “Vigencia argentina de los derechos humanos: algunas perspectivas”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 237-241.

RESEÑAS



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

Educación a distancia y tecnologías: posibilidades para la educación superior

Susana
López

Este trabajo de Silvia Coicaud recopila los aportes más sustanciales de su trabajo de tesis doctoral titulado “Megadistancias y acceso a la educación superior. La educación a distancia en el contexto de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco”, realizada en la Universidad de Granada, España. El trabajo está organizado en dos partes. En la primera, el marco referencial, la autora presenta un análisis bibliográfico y documental sobre el tema objeto de estudio: la educación a distancia. En la segunda, presenta una sistematización de los aportes resultantes de una investigación cualitativa realizada en el contexto de las universidades públicas nacionales que desarrollan este tipo de proyectos. El trabajo finaliza con la presentación de un caso: el programa de Licenciatura en enfermería a distancia de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, como una experiencia paradigmática en la modalidad.

En los primeros capítulos, el trabajo brinda una perspectiva amplia y rigurosa sobre aspectos teóricos clave para comprender los marcos fundacionales de la educación a distancia. La autora retoma en esta primera parte los principios pedagógicos que dieron lugar al currículum universitario “abierto” y “a distancia”. El término “abierto” se refiere a la ausencia de restricciones para el acceso a una determinada oferta educativa. Entendemos a la educación abierta como una posibilidad de acceso a las oportunidades educativas y busca abrirlas a grupos de la población que tradicionalmente carecían de los prerrequisitos de la educación superior (Cirigliano, 1983). De este modo, la institución que se denomina “abierto” es una institución que elimina los requisitos de ingreso que tradicionalmente exigen las instituciones. Las aperturas tienen que ver con las acreditaciones previas, los períodos de inscripción y de evaluación, el uso de la modalidad a distancia, etc. Como modelo de origen de esta modalidad abierta y a distancia, la autora cita el caso de la *Open University*.

Silvia Coicaud,
Educación a distancia. Tecnologías y acceso a la educación superior, Buenos Aires, Biblos, 2010.

En esta primera parte del trabajo, queda esclarecido el carácter flexible de esta modalidad en relación con sus destinatarios y su necesaria vinculación con las preocupaciones sobre la igualdad y acceso a la educación. Así entendida, la educación a distancia resulta una modalidad posibilitadora de respuestas múltiples frente a las necesidades de formación. En el texto se problematiza el concepto mismo de educación a distancia, dando a entender que no es hoy la distancia física lo que caracteriza esencialmente a la modalidad, y se advierte sobre lo difuso que resulta actualmente establecer límites claros entre la educación a distancia y la educación presencial. Desde esta perspectiva, en el marco de la educación superior podemos hablar de propuestas a distancia que incluyen encuentros presenciales dando lugar así a la educación mixta, *blended learning* o educación semipresencial. La autora sostiene entonces que la característica más distintiva de la educación a distancia en la actualidad es la *flexibilidad*: pone el acento en el carácter flexible de estas propuestas educativas y no tanto en las distancias físicas o geográficas.

La problematización del concepto de educación a distancia muestra que la diversidad terminológica pone en evidencia una diversidad de marcos teóricos, momentos históricos y enfoques desde los cuales se intentan explicar los problemas en debate en este campo. Es decir, no es casual que exista esta diversidad de términos asociados a la educación a distancia. Muchas veces estos términos son usados como sinónimos; en otras develan posturas teóricas contrapuestas entre los expertos abocados al estudio de la modalidad. La pluralidad terminológica muestra también cómo se han interpretado y dado respuesta a las necesidades de la educación a distancia en los diferentes momentos históricos. Lo cierto es que las diferentes formas de aludir al concepto deja entrever el eje conceptual que se prioriza: las tecnologías que se utilizan, la relación presencialidad-distancia, la relación docente-alumno mediatizada, la separación témpoespacial entre el docente y los estudiantes, las posibilidades de interacción entre los actores involucrados, el supuesto desde las psicología educacional que sustenta el proceso de aprendizaje de los estudiantes, entre otros.

De esta primera parte orientada a ofrecer una sistematización teórica sobre el tema, destacamos también la cuestión de los usos de las tecnologías como *mediadoras* en las propuestas educativas. Entendemos a las tecnologías como mediadoras vinculadas a lo que James Wertsch (1993) entiende por “acción mediada”, poniendo de manifiesto la relación dialéctica que se establece entre toda actividad humana y los medios que participan con ella. Así, toda actividad humana está necesariamente

sostenida en el conjunto de herramientas, materiales o simbólicas, que le dan sentido. La noción de “acción mediada” pone de relieve la inherente relación entre los niveles individual (los agentes, sujetos de la acción) y social (a través de la puesta en juego de las herramientas mediadoras, en tanto productos sociales) de toda acción. El concepto de acción mediada permite ubicarnos en las propuestas educativas a partir de las ideas centradas en la colaboración entre pares. De esta manera, podríamos pensar que las propuestas de educación a distancia mediadas por tecnologías suponen una mediación ejercida a través de propuestas de enseñanza orientadas al trabajo colaborativo entre estudiantes que utilizan las tecnologías para generar esas mediaciones. Así, la propuesta de enseñanza antecede a cualquier tecnología. Las tecnologías se utilizan como mediadoras de las tareas de enseñanza y de aprendizaje, quedando sujetas a las decisiones pedagógicas. Desde esta perspectiva, la selección de las tecnologías siempre estará guiada por las decisiones didácticas del docente: qué tecnología utilizar es una elección subordinada a definiciones previas tales como los propósitos que guían la tarea pedagógica, la selección y organización de contenidos, las estrategias de enseñanza, etc. La innovación no aparece entonces vinculada a la tecnología, sino a los diseños didácticos, es decir, a la propuesta de enseñanza que haga el docente y a los usos que este le brinde a la tecnología para generar mediaciones.

La autora advierte también sobre el problema de la metáfora de las generaciones de las tecnologías “nuevas” y “viejas” y presenta un breve panorama sobre los procesos de lectura y escritura, para dar lugar al concepto de innovación vinculado a las tecnologías, las comunicaciones mediadas y los materiales didácticos, en tanto recursos emblemáticos de la modalidad.

En la segunda parte, ya referida al trabajo de campo y sistematización de los resultados de la investigación sobre los programas de educación a distancia en las universidades nacionales, la autora analiza la información recabada en las entrevistas realizadas a dos expertas en el campo: las doctoras Graciela Carbone y Edith Litwin. En este análisis aparecen los aspectos recurrentes y constitutivos de los proyectos de educación a distancia: la igualdad en el acceso como filosofía fundacional de la educación a distancia, el diseño didáctico, las concepciones sobre los procesos de aprendizaje de los estudiantes, los roles asumidos por los docentes, el valor de los materiales didácticos, la selección de medios y tecnologías, la comunicación mediada, los procesos de evaluación en la modalidad, entre otros. A la hora de hablar sobre los problemas y dificultades, las especialistas dan cuenta de que los principales obstáculos para

el desarrollo de proyectos y programas de educación a distancia son de índole institucional y han sido generados por diferencias en los lineamientos políticos y en torno a la puesta en marcha y a la continuidad de los programas y proyectos de educación a distancia al interior de las instituciones. En algunos casos, se mencionan también “desinteligencias” en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo tecnológico, que muestran, entre otras, las complejidades que suelen surgir a nivel institucional cuando se intenta desarrollar propuestas de educación a distancia implementadas a través de las nuevas tecnologías.

El estudio sobre la implementación de propuestas de educación a distancia y de tecnología educativa en las universidades públicas se desarrolló a partir de una selección de distintas instituciones que tuvieran programas o proyectos en marcha de educación a distancia y/o de tecnología educativa. Cumpliendo con este y otros requisitos establecidos, las instituciones que resultaron parte de esta selección fueron la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, la Universidad Nacional de La Rioja, la Universidad Nacional de San Luis y la Universidad Nacional de Rosario.

Con el fin de conocer las dificultades que se presentan en estas universidades se encuestaron para este estudio a los profesionales responsables del diseño e implementación de programas de educación a distancia y/o de tecnología educativa con el propósito de indagar de qué forma los grupos de trabajo logran innovar de manera creativa superando obstáculos y dificultades. Entre los temas abordados, destacamos la preocupación por dar respuestas de formación a poblaciones dispersas y alejadas de geográficamente de los centros. De esta manera, las propuestas de educación a distancia y basadas en tecnologías se conciben como herramientas que posibilitan responder a la democratización de la educación y a las necesidades regionales. La preocupación por la deserción también ocupó un lugar destacado entre los aportes de los encuestados, como así también los modos en los que se conforman los equipos de trabajo. En este sentido, es de destacar que de los comentarios se desprende que, cuando los proyectos de educación a distancia se desarrollan de manera contrapuesta o fragmentada en una universidad, las consecuencias son altamente conflictivas. Entre los aportes aparecen valorados los esfuerzos de cooperación interinstitucionales, propuestas de articulación, como así también la conformación de redes y consorcios universitarios como modelos de colaboración entre las instituciones de educación superior.

Como principales dificultades para el desarrollo de propuestas de educación a distancia y/o de tecnología educativa en las universidades aparecen *problemas de gestión*, dando cuenta de la inexistencia en muchas universidades de estructuras administrativas flexibles para la gestión de estos proyectos. También, la necesidad de incorporar diversos *recursos tecnológicos*, el problema de la *dependencia tecnológica* y, en relación con este último, la *falta de concientización*. En este sentido, aparece como un problema recurrente la falta de conocimiento acerca de la modalidad por parte de muchos docentes universitarios. En el estudio se hace explícito que los profesores que no conocen el porqué y el para qué de la educación a distancia o de las posibilidades de las nuevas tecnologías, difícilmente colaboren de manera comprometida con estos proyectos. De ahí que aparece la necesidad destacada de generar instancias de formación en las universidades acerca de estos temas considerando que, una vez alcanzados los niveles de reflexión crítica sobre la problemática en cuestión y del lugar de las tecnologías en relación con los procesos de enseñanza y de aprendizaje, es posible ahondar en cuestiones más orientadas a los usos de determinadas tecnologías. De esta manera, son las estrategias de enseñanza las que urge priorizar a la hora de diseñar propuestas de formación de docentes para la modalidad. Una vez profundizado este aspecto resulta válido ahondar en la formación de los procedimientos más técnicos vinculados con los usos de una tecnología en particular.

Como alternativas para la mejora aparecen las respuestas regionales, la importancia de las propuestas didácticas y la potencialidad proyectiva de las propuestas, focalizando así en los efectos multiplicadores en la región.

Vemos entonces que este trabajo resulta un panorama actualizado sobre las perspectivas tanto teóricas como de implementación de la educación a distancia en la educación superior en universidades argentinas. Así, en un momento en que distintas universidades nacionales están tomando decisiones sobre la inclusión de la modalidad o recontextualizando estos proyectos al interior de estas instituciones, el texto resulta un marco referencial valioso para conocer las posibilidades y anticipar dificultades para la inclusión de propuestas de educación a distancia en la educación superior.

Bibliografía

Área Moreira, M. (2004), *Los medios y las tecnologías en la educación*, Madrid, Pirámide.

- Cirigliano, G. (1983), *La educación abierta*, Buenos Aires, Ateneo.
- García Aretio, L., M. Ruiz Corbella y D. Domínguez Figaredo (2007), *De la educación a distancia a la educación virtual*, Barcelona, Ariel.
- Litwin, E. (2000), *Las configuraciones didácticas*, Buenos Aires, Paidós.
- (2004), *Tecnologías educativas en tiempos de internet*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Sancho, J. (1994), *Para una tecnología educativa*, Barcelona, Horsori.
- Wertsch, J. (1993), *La mente en acción*, Madrid, Visor.

(Evaluado el 8 de noviembre de 2010.)

Autora

Susana Regina López es especialista en Didáctica (Universidad de Buenos Aires) y especialista universitaria en Educación abierta y a distancia a través de redes digitales por la Universidad de Murcia, España. Profesora adjunta regular de la materia Estrategias de enseñanza en el Programa Universidad Virtual de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente de la especialización en Docencia para entornos virtuales de la UNQ y del posgrado en Educación y nuevas tecnologías de la FLACSO, sede Argentina. Integrante del proyecto de investigación “Educación superior y entornos virtuales de aprendizaje. Una mirada sobre la situación argentina”, Secretaría de Investigaciones, UNQ.

Publicaciones recientes:

- *et al.*, “La educación superior en entornos virtuales: análisis de los procesos de enseñanza y de aprendizaje mediados en el Programa UVQ”, en Actas del V Seminario Internacional “De legados y horizontes para el Siglo XXI”, Tandil, Rueda, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2010.
- , “Formación de docentes para entornos virtuales: reflexiones sobre la especialización en Docencia en entornos virtuales de la UNQ”, en Imperatore, Adriana y Sara Pérez (comps.), *Comunicación y educación en entornos virtuales de aprendizaje: perspectivas teórico metodológicas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- y N. Tessio, “Entre la presencialidad y la distancia: reflexiones sobre la evaluación de los aprendizajes en propuestas de formación en ambientes virtuales”, en Actas del Congreso Internacional de Educación: Currículum, México, Universidad de Tlaxcala, 2009.

Cómo citar este artículo:

López, Susana, “Reseña: Educación a distancia y tecnologías: posibilidades para la educación superior”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 243-250.

**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

En la ciudad al margen

Pablo Vitale



(Fotografías
de la Villa 31)

Familia mirando procesión de la Virgen de Copacabana,
Barrio Güemes, 1999.

[...] en la fotografía el espectador se siente irresistiblemente forzado a buscar la chispita minúscula de azar, de aquí y ahora, con que la realidad ha chamuscado por así decirlo su carácter de imagen, a encontrar el lugar inaparente en el cual, en una determinada manera de ser de ese minuto que pasó hace ya tiempo, anida hoy el futuro y tan elocuentemente que, mirando hacia atrás, podemos descubrirlo.

WALTER BENJAMIN



Chico en Barrio Güemes, 2002.

Estas fotografías son una pequeñísima parte de un proyecto iniciado hace poco más de diez años, y buscan ser tributarias de aquel planteo benjaminiano. El intento es que las imágenes producidas habiliten una (re)presentación de las villas que trascienda la mirada estigmatizada que existe sobre estos territorios.

En su inicio, con la exhibición de un ensayo personal sobre la Villa 31-31 bis, este proyecto se presentaba como un trabajo sin fecha precisa de conclusión. Sosteníamos ese carácter inconcluso de *En la ciudad al margen*, señalando que

[...] busca acompañar el movimiento de una realidad dinámica, en permanente cambio. A la vez, la redefinición constante de este trabajo pretende ser una forma de sostener en el tiempo el compromiso con el barrio, su gente y la mejora de sus condiciones de vida. Pensar un trabajo cerrado o alejado de las vivencias de los hombres y mujeres que pueblan las fotos implicaría encerrar una realidad y sacársela a los sujetos que la producen. Muy por el contrario, se busca limitar la separación a la que es propia del recurso fotográfico (sacar la foto), para devolver esa nueva realidad que es la imagen impresa, intentando volver a mirar, pensar y cuestionarnos tanto lo cotidiano como el acontecimiento que forman parte de la vida social y cultural del barrio.

Este objetivo inicial, plenamente vigente, se amplió en forma notable con la organización y coordinación de dos talleres en la Villa 31-31bis: uno de fotografía —desde 2005— y otro de cartografías barriales. Allí participan adolescentes que, por un lado, producen cientos de imágenes realizadas en múltiples soportes y sobre diferentes temas y, por otro, diversos mapas barriales y registros de sus características urbanas. A partir de estos espacios, las herramientas visuales contribuyen con el desarrollo de una mirada propia sobre la villa, que tiene mucho para decir y contribuir al imaginario de la ciudad.

La Villa 31-31 bis, como es sabido, es un espacio en permanente disputa sobre el que parece *haberse dicho todo*, a fuerza de su profusa aparición en medios y discursos. Pero, pese a ello —o justamente en virtud de esa exposición sesgada—, sigue siendo necesario problematizar, observar y actuar desde y sobre territorios como este. *En la ciudad al margen* busca hacer aportes en esa dirección.

PABLO VITALE, noviembre de 2010



Vivienda del Barrio Autopista, 2009.



Protesta en Barrio Comunicaciones, 2009.



Vista parcial de la Villa 31, 2000.

Vivienda del Barrio Güemes,
2009.





"Mancha pintura", plaza en el Barrio YPF, 2001.



Parada de colectivo
en el Barrio Güemes, 2007.

RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

Aldo Ferrer

Los problemas fundacionales y la densidad nacional

Resumen

Al nacer con la Revolución de Mayo, la nueva nación enfrentaba tres desafíos principales: ocupar e integrar el territorio, organizar su economía y establecer los vínculos con el resto del mundo. Desde entonces y hasta la actualidad, dentro de las circunstancias de cada época, la resolución de esos tres desafíos y la formación de una economía avanzada dependió de la fortaleza de la densidad nacional. Vale decir, la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la solidez de las instituciones y un pensamiento crítico capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas.

En los dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo, Argentina no ha logrado resolver plenamente sus tres problemas fundacionales por la debilidad de su densidad nacional. Como el desarrollo es siempre un proceso de construcción en un espacio nacional abierto al mundo, en una relación simétrica no subordinada con la globalización, es necesario el ejercicio efectivo de la soberanía para permitir la necesaria libertad de maniobra de las políticas públicas y el despliegue de las iniciativas privadas. Un rasgo notable de la experiencia argentina es la repetida interrupción en la evolución de todos los componentes de la densidad nacional. Esto ocurrió con los golpes de Estado, el desempleo y empobrecimiento masivo, el péndulo entre las ideas neoliberales y las nacionales y la alternancia de liderazgos asociados a los intereses transnacionales y los de inspiración nacional. En definitiva, las causas de la insuficiencia de las respuestas a los desafíos fundacionales descansan en la debilidad de la densidad nacional y el juego pendular entre los proyectos de país.

Palabras clave: desarrollo, soberanía, Estado desarrollista, cohesión social.

Rolando Cordera Campos

Las desventuras de México en la globalización

Resumen

La idea del desarrollo como progreso forma parte del pensamiento clásico de las ciencias sociales, así como de las experiencias políticas internacionales de los dos últimos siglos. Sin embargo, la preocupación por este proceso adquirió presencia y se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo XX. La realización del desarrollo es inseparable de los varios momentos de globalización capitalista pero también de la forma en que las naciones emergentes buscaron su inserción en ellos. De aquí la importancia y relevancia de la noción de proyecto nacional, a pesar de los equívocos a los que inevitablemente da lugar.

Palabras clave: globalización, México, desarrollo, crisis.

Néstor A. Le Clech

Reformas económicas y productividad total de los factores: un análisis de la economía latinoamericana

Resumen

El presente trabajo evalúa el impacto de ciertos determinantes claves sobre la productividad total de los factores (PTF) para dieciséis economías latinoamericanas, incluidos en estos determinantes el efecto de las reformas de liberalización económica. Se realiza un análisis econométrico basado en un análisis de datos de panel verificando cointegración.

La hipótesis fundamental que se presenta y verifica es que el efecto producido por las reformas de política económica dirigidas hacia un paradigma de crecimiento con apertura no ha sido el mismo para todos los países de la región. Al respecto, se observa que los determinantes más importantes de la PTF son la inversión y la evolución del mercado interno, seguido por la evolución relativa de las exportaciones, aunque con un nivel de impacto relativamente bajo. Referido también al comercio internacional hemos encontrado que la relación importaciones/PIB indica un efecto negativo sobre la evolución de la PTF. La inestabilidad económica, medida por el efecto inflacionario, posee un impacto negativo, aunque de importancia relativa baja. Finalmente, el impacto de las reformas de liberalización presenta resultados diferenciales, en algunos casos con impactos positivos sobre la mejora de la PTF, en otros casos se verifica un efecto negativo y en otros neutro.

Palabras clave: reformas económicas, productividad total de los factores, crecimiento económico, cointegración en datos de panel.

Paula Español / Germán Herrera

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

Resumen

En este ensayo se discuten aspectos relativos al delineamiento potencial de un proyecto o estrategia de desarrollo económico y social para la Argentina. Por un lado, se describe inicialmente el recorrido cambiante del clima de ideas hegemónicas en relación con el desarrollo económico y se ofrece una mirada del contexto actual al respecto. Seguidamente, se avanza en una breve descripción de la evolución de las principales características distintivas de la economía argentina a lo largo del siglo XX para luego enfatizar distintos aspectos relacionados con la trayectoria reciente seguida por la industria manufacturera en nuestro país. Finalmente, se propone una reflexión crítica respecto a un conjunto de aspectos que

constituyen, a juicio de los autores, algunos de los nudos problemáticos centrales sobre los cuales un proyecto de desarrollo debería procurar avanzar: la estimulación de un pensamiento crítico propio; la reconstrucción de un cuerpo burocrático estatal profesionalizado como parte constitutiva de una burguesía nacional transformadora; el rediseño de una política industrial integral y programática; y los desafíos planteados por una nueva concepción de la política social.

Palabras clave: desarrollo económico, proyecto nacional, economía argentina, industria.

Cecilia Fernández Bugna / Fernando Peirano

Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados

Resumen

La noción de cambio estructural es central en la perspectiva heterodoxa. Sin embargo, el concepto resulta ambiguo y es utilizado desde distintas perspectivas. En este trabajo se presentan cinco enfoques sobre cambio estructural, cuyo foco de atención está puesto en dimensiones diferentes: regulación de los mercados de factores, reasignación de fuerza de trabajo, desarrollo de innovaciones, *upgrading* en las cadenas de valor y diversificación de la estructura productiva y las fuentes de ingreso. En el artículo se destacan cada una de las diferentes categorías analíticas que se utilizan para abordar la transformación económica y se propone una serie de interrogantes para seguir investigando.

Palabras clave: cambio estructural, desarrollo económico, políticas económicas.

Ricardo F. Crespo

Los “problemas de crecimiento” de la economía moderna

Resumen

En este artículo se analizan las consecuencias del reciente renovado interés de la economía en la cuestión de los fines. Se argumenta que el modo adecuado de elegir y tratar con los fines no es el habitual de la economía, diseñado para la asignación eficiente de medios a fines. Se presenta el modo apropiado de hacerlo tras un análisis de los tipos de comparación según Aristóteles.

Palabras clave: economía, progreso, fines.

Bernardo Kosacoff

La marcha al desarrollo. Especialización productiva e integración regional

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar la importancia del patrón de especialización, el desarrollo de las capacidades competitivas y la integración regional para el logro de un desarrollo inclusivo en la Argentina. En su primer sección, se revisan algunas nociones sobre la competitividad y el patrón de especialización, analizando los rasgos centrales de los cambios estructurales ocurridos en la economía argentina en las últimas dos décadas. En la segunda sección, se analiza la relación económica bilateral de Argentina y Brasil, con especial atención al desarrollo de los procesos de complementación y especialización productiva. Se señalan algunos aspectos relevantes para evaluar una nueva agenda en el proceso de integración. En la tercera sección, se realiza una evaluación del desempeño de la economía argentina. Se destacan los cambios posteriores al ocaso de la convertibilidad y el surgimiento de nuevos dilemas macroeconómicos y productivos, concluyendo con el planteo de los aspectos esenciales para definir una agenda de desarrollo inclusivo.

Palabras clave: patrón de especialización, integración regional, empresas transnacionales, agenda de desarrollo inclusivo.

Alejandro Casalis

Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas

Resumen

En los últimos años el desarrollo local se ha consolidado como una estrategia orientadora de políticas locales, provinciales y nacionales, y su énfasis estuvo puesto en favorecer el desarrollo productivo y social. Sin embargo, después de más de 15 años de implementación de políticas los resultados han sido acotados. Asimismo, se observa cierto desfase entre los diagnósticos con que se pretende explicar los desequilibrios espaciales y las propuestas para revertirlos que postulan las políticas públicas de desarrollo local.

Los diagnósticos señalan que las desigualdades espaciales obedecen principalmente a problemas estructurales mientras que las recomendaciones contenidas en las políticas –nacionales, provinciales y local– de desarrollo local se centran en estrategias principalmente orientadas al fortalecimiento institucional de los actores y al desarrollo “desde abajo”. Si bien estos aspectos son una condición necesaria, el desarrollo territorial requiere también estrategias integrales y multiescalares donde lo local sea una de las escalas para el desarrollo, en el marco de una estrategia regional y nacional.

Este artículo pretende invitar a una reflexión –y esbozar lineamientos de una propuesta de políticas públicas– más integradora sobre el desarrollo local y territorial. Tiene como objetivo mostrar las características centrales que adoptaron las políticas de desarrollo local a partir de 2003; señalar algunas inconsistencias entre el diagnóstico más estructural del desarrollo territorial y las estrategias de carácter institucional que proponen las políticas; y plantear algunos elementos metodológicos y teóricos que deberían contemplar las políticas públicas para el desarrollo territorial.

Palabras clave: desarrollo local/territorial, políticas públicas, modelo de desarrollo.

Lucas Jolías / Augusto M. Reina

Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos

Resumen

El objetivo de este trabajo es brindar un nuevo marco conceptual que permita identificar cuáles son las características relevantes de los regímenes subnacionales en Argentina. Para ello, se analiza la relación existente entre la permanencia en el poder de las élites y las reelecciones, retomando las posturas a favor y en contra de la posibilidad de reelección de un gobierno. En segundo lugar, se observa la implicancia que tiene la alternancia en el poder con calidad de la democracia, mostrando que para el caso de las provincias argentinas la prohibición de un tercer mandato no necesariamente produce una “oxigenación” en los cuerpos políticos. Luego, se brinda un marco conceptual para el análisis de los gobiernos subnacionales, volcándonos por el binomio patrimonialismo-burocratización por el tradicional democracia-autoritarismo. Al final del artículo se exponen nuestras conclusiones, dejando abiertas algunas líneas de investigación a seguir.

Palabras clave: democracia, provincias, patrimonialismo, reelecciones, Argentina.

Betsabé Pap

La Corte Suprema frente al poder de prerrogativa del Presidente. El rol del Poder Judicial en el funcionamiento del Poder Ejecutivo argentino (1989-1990)

Resumen

El objetivo de este trabajo es rastrear indicios de lo que llamaré poder de prerrogativa del presidente Menem (fundamentalmente durante la resolución de la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990); es decir, un cierto

modo de uso del poder institucional que el representante del Poder Ejecutivo pone en práctica a la hora de ejercer el gobierno, caracterizado por la injerencia (constitucionalmente habilitada o no en las funciones atribuidas por la Carta Magna al Poder Legislativo). Y ello con el fin de avanzar sobre el modo en que se evalúa (validando, rechazando u omitiendo pronunciamientos) desde el Poder Judicial este problema de interferencia y desequilibrio entre funciones.

Palabras clave: poder de prerrogativa, Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nación, presidencialismo argentino.

Susana López

Reseña del libro *Educación a distancia. Tecnologías y acceso a la educación superior*, de Silvia Coicaud

Resumen

Este trabajo de Silvia Coicaud recopila los aportes más sustanciales de su trabajo de tesis doctoral titulado “Megadistancias y acceso a la educación superior. La educación a distancia en el contexto de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco”, realizada en la Universidad de Granada, España. El trabajo está organizado en dos partes. En la primera, el marco referencial, la autora presenta un análisis bibliográfico y documental sobre el tema objeto de estudio: la educación a distancia. En la segunda, presenta una sistematización de los aportes resultantes de una investigación cualitativa realizada en el contexto de las universidades nacionales que desarrollan este tipo de proyectos. En este estudio se detallan problemas recurrentes de la inserción de propuestas de educación a distancia y se explican las potencialidades educativas que poseen las tecnologías cuando se insertan en buenas propuestas de enseñanza. Estas potencialidades que ofrecen las tecnologías solo podrán formar parte de las prácticas docentes si en las instituciones de educación superior se generan condiciones sociopolíticas favorables. El trabajo finaliza con la presentación de un caso el programa de Licenciatura en enfermería a distancia de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco analizada como una experiencia paradigmática en la modalidad.

Palabras clave: educación a distancia, entornos virtuales, formación docente, educación superior.

EQUIPO EDITORIAL | UNQ

Edición: Mónica Aguilar, Rafael Centeno, Victoria Villalba

Diseño: Hernán Morfese, Mariana Nemitz

Administración: Andrea Asaro, Otilia Díaz Bulay