

**“La teoría de la regulación y el modelo de desarrollo argentino 2003-2013: hacia la construcción de nuevos elementos frente las líneas de reproducción neoliberal.**

**Cinco desafíos diez años después”\* .**

De Angelis Ignacio  
CEIPIL – CONICET  
[deangelisignacio@gmail.com](mailto:deangelisignacio@gmail.com)

**Presentación.**

La ponencia aborda el análisis del modelo de desarrollo argentino pos convertibilidad dentro del actual proceso de transformación del capitalismo como marco para la superación de la fase neoliberal.

El marco teórico propuesto por la escuela de la regulación y su insistencia en las instituciones y mecanismos de regulación de la economía ofrece una amplia frontera de análisis que permite identificar, a partir de una comprensión dialéctica de los modelos de desarrollo, los elementos de reproducción neoliberal y aquellos que rompen con los lineamientos heredados de la crisis argentina de la convertibilidad. Esta escuela de pensamiento constituye un importante aporte a la teoría económica en tanto permite - desde una visión crítica- desarticular las especificidades al interior del modelo de desarrollo para incorporarlas en un análisis dinámico centrado en los esquemas institucionales de la economía. En este orden de análisis adquiere fundamental relevancia para interpretar el estudio de los cambios experimentados por la economía argentina en los últimos años, los cuales serán expuestos a lo largo del trabajo para dimensionar el inicio de un período de transformación del modelo de desarrollo nacional en la pos convertibilidad.

Partimos del diagnóstico de que el modelo de desarrollo neoliberal forjó una zona de vulnerabilidad social y económica. Su implementación produjo el debilitamiento de las estructuras estatales heredadas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la transformación del sistema productivo y la reprimarización de la economía, provocando una inserción internacional dependiente,

---

\* El presente trabajo es parte de una investigación en curso centrada en el estudio del proceso de cambio tecnológico dentro del proceso de transformación del modelo de desarrollo argentino pos convertibilidad.

vulnerable y periférica, la extranjerización de la economía, la formación de monopolios y oligopolios, la concentración económica, el aumento de la brecha educativa y tecnológica, y un espectacular aumento de la pobreza y la desigualdad social.

Consecuentemente, este modelo de desarrollo fue promoviendo márgenes programáticos de acción cada vez más contradictorios con las demandas populares, lo que desencadenó en la crisis social, política y económica del 2001.

De esta forma, la propuesta busca abordar el análisis y caracterización del modelo de desarrollo que surge a partir del 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner, período en el que comienza a concebirse un proceso de transformación de la estrategia de desarrollo, principalmente como resultado de la revalorización del Estado, la instauración de un régimen de acumulación productiva, el sostenimiento de una tasa de cambio real competitiva, la reactivación económica y la defensa del crecimiento frente al ajuste económico y social, como también de las políticas de inclusión social y promoción del mercado interno. Sin embargo, durante el período es posible identificar elementos de reproducción del modelo capitalista neoliberal y puntos de ruptura en la propia estrategia nacional que amenazan la consolidación de un nuevo modelo.

Con todo, repasaremos este proceso de transformación desde la óptica regulacionista, insistiendo en la perspectiva crítica del análisis, señalando los elementos de persistencia neoliberal y los principales desafíos para la consolidación de una nueva estrategia de desarrollo consistente en el largo plazo.

### **Estructura del texto.**

El presente trabajo se encuentra estructurado en tres apartados principales que buscan ordenar el análisis del modelo de desarrollo argentino en la etapa actual de transformación del capitalismo a nivel global. En primer lugar se expone de manera sucinta el marco teórico propuesto por la escuela regulacionista para explicar las dinámicas socioeconómicas de los modelos de desarrollo. En el segundo apartado se repasan los principales cambios ocurridos en la Argentina reciente a partir del abandono del régimen de paridad cambiaria de la moneda argentina respecto al dólar estadounidense. Asimismo se exponen las principales características que adquiere el modelo de desarrollo durante la era kirchnerista desde una breve caracterización de las formas fundamentales de regulación. A partir de allí, y como tercer apartado, se

presentan cinco desafíos principales que enfrenta la estrategia de desarrollo adoptada frente al neoliberalismo como forma de regulación de capital.

### **La teoría de regulación como enfoque analítico de los modelos de desarrollo.**

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

En concreto, constituye un modelo de análisis del capitalismo y sus condiciones estructurales de reproducción, transformación y crisis (Aglietta, 1979), erigiéndose como un importante aporte al pensamiento crítico.

La mirada economicista sobre los conflictos se eleva como una herencia marxista que busca exponer cómo el capitalismo se transforma a partir de sus propias contradicciones y sobreviviendo a sus crisis, pero dejando un surco de restricciones y desequilibrios estructurales que reproducen las inequidades en los mercados y en la sociedad.

Desde su concepción heterodoxa toma elementos analíticos constitutivos de los enfoques tradicionales, proponiendo una exposición crítica de fenómenos cuantificables y sobre un razonamiento dialéctico que busca descubrir las razones que generan inconsistencias sociales y económicas en el camino hacia el desarrollo. En este sentido, el aporte que rompe con la tradición esta fundamentado en el cuestionamiento de las causas de transformación del capitalismo, es decir en el cómo de su transformación, preguntándose si se produce por selección y eficacia (como pretenden los enfoques clásicos) o por intervenciones y determinantes de naturaleza política (Boyer, 2007). En

el mismo sentido, se nutre de conceptos keynesianos, fundamentalmente relativos al funcionamiento de las instituciones.

Los modelos de desarrollo son definidos a partir de una articulación entre el régimen de acumulación de capital y el modo específico de regulación (Boyer y Seillard, 1997). El modo de regulación posibilita la reconversión de las estructuras que sostienen al capitalismo ante las crisis. Analíticamente, esta escuela de pensamiento propone el estudio de las formas institucionales fundamentales reguladoras, las cuales son definidas como las codificaciones de las relaciones sociales fundamentales que promueven, condicionan o restringen comportamientos en una sociedad, permitiendo la persistencia de un modo de producción en un tiempo histórico determinado y viabilizando la reproducción de una estructura dominante y de las relaciones sociales fundamentales (Boyer, 2007:).

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

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

Con todo, los autores regulacionista coinciden en identificar cinco formas fundamentales de regulación que serán expuestas en el presente trabajo como guía del

ordenamiento analítico propuesto para caracterizar el modelo de desarrollo argentino el 2003 y el 2013, su alcance sobre el régimen de acumulación, y las transformaciones respecto al modelo de la convertibilidad de la década del noventa.

Las cinco formas fundamentales son: la forma y el régimen monetario; las formas y dinámicas del mercado; el lugar del Estado en la estrategia de desarrollo; la interacción con el sistema internacional, tanto en la forma de inserción de la estructura productiva en el mercado mundial como en la adhesión al régimen internacional que regula las relaciones entre los Estados; y por último, la relación salarial como la configuración amplia de la relación capital/trabajo.

### **El legado neoliberal y el inicio de las transformaciones en la pos convertibilidad.**

El proceso de transformación neoliberal comenzó en la década del setenta y adquirió notable dinamismo durante la década del noventa a partir de un conjunto de reformas impulsadas por el gobierno y estructuradas en torno el régimen de convertibilidad<sup>1</sup>. La herencia neoliberal se construyó a partir de del límite autoimpuesto por el Estado en sus funciones tradicionales como productor, prestador de servicios y planificador; descentralizando sus responsabilidades y desregulando las relaciones económicas.

Dentro de las principales consecuencias se encuentra el desplazamiento de la industria como eje dinamizador del desarrollo (que pasó de representar el 25% del PBI en la década de los setenta al 17% a fines de los noventa) y redirigiendo los capitales hacia el mercado financiero, con el consecuente fomento de la especulación. En este marco se consolidó una estructura productiva especializada en actividades recursos-naturales-intensivas que benefició principalmente a los grandes grupos económicos nacionales y a las empresas trasnacionales.

Otra de las características que adquirió el modelo neoliberal fue la concentración y extranjerización de la estructura productiva y el comercio exterior, producto de las nuevas alianzas entre los grupos económicos locales y el capital extranjero. Consecuentemente, durante este periodo se forjó un nuevo perfil internacional de la estructura

---

<sup>1</sup> En 1991 se sancionó la Ley de Convertibilidad que estableció la paridad cambiaria fija entre la moneda local y la moneda estadounidense que posteriormente se fijó en 1 peso argentino = 1 dólar estadounidense.

productiva caracterizado por la acelerada apertura comercial, que junto con la paridad cambiaria derivó en una inserción dependiente y vulnerable en el mercado internacional.

Durante la década del noventa, el proceso privatizador recomendado en los fundamentos teóricos del Consenso de Washington se llevó a cabo en un marco de múltiples irregularidades, y la acción del Estado –mediante decisiones políticas fomentó la formación de monopolios y oligopolios que “se constituyeron en uno de los atractivos centrales del negocio de las privatizaciones” (Thwaites Rey y López, 2004).

El impacto del conjunto de estas transformaciones resintió profundamente la estructura social. El desempleo, que a comienzos de la década de los noventa era de 6.9%, alcanzó su máximo histórico hacia el 2002 superando el 20%. A su vez, la caída del empleo y los salarios produjeron un aumento significativo de los niveles de pobreza: según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2002 más del 50% del total de la población se encontraba en condiciones de pobreza, del cual el 24.8% se hallaba en situación de indigencia. Por su parte, la distribución del ingreso, expresada por el coeficiente de Gini, manifestó un importante aumento de la concentración económica pasando de 0.47 en 1995 a 0.53 en 2002. Asimismo, la brecha entre el 10% de la población más rica y el 10% de la más pobre pasó de ser de 15 veces a 24 hacia 1997.

En síntesis, el escenario hacia comienzos del nuevo milenio fue de una profunda crisis social y económica, atravesando la dimensión política a partir de una fuerte crisis de representación democrática que derivó en la salida precipitada del gobierno de Fernando de la Rúa en el año 2001. De esta forma, la crisis de 2001-2002 abrió espacios para la transformación del modelo de desarrollo a través de los cambios en las formas institucionales que conforman el modo de regulación y, a su vez, condicionan los sistemas de producción y consumo.

A continuación se exponen brevemente las principales transformaciones en cada una de las formas de regulación del modelo de desarrollo nacional para concentrarnos luego en los principales desafíos que enfrenta el modelo actualmente. Este proceso de transformación comienza en la inmediata pos crisis con la salida del régimen de convertibilidad, a partir de allí el proceso transformador adquirió identidad como tal durante el gobierno de Néstor Kirchner, quién asumió en el año 2003 e inició un conjunto de reformas institucionales de gran impacto político, económico y social.

### **Forma institucional Régimen Monetario**

El tipo de cambio influye directamente en el perfil económico de inserción internacional y en la fisonomía de la estructura productiva interna de un país. En enero del 2002 se puso fin a la convertibilidad monetaria luego de más de diez años de paridad cambiaria. A partir de entonces el tipo de cambio real comenzó a adquirir competitividad, inaugurando un nuevo patrón de crecimiento que acompañó el éxito relativo del nuevo ciclo económico argentino en un marco regional de crecimiento y mejora de los términos de intercambio.

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

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

Con todo, veremos que el nuevo tipo de cambio marcó un quiebre en el proceso de acumulación del capital, marcando un proceso de transición dentro del régimen de acumulación, fundamentalmente a partir de la reactivación del crecimiento impulsado por la actividad dentro del sector productor de bienes pero también en el sostenimiento, recuperación y retorno de los servicios como interprete de la valorización del capital.

### **Forma institucional Mercado**

De la descripción institucional del régimen monetario se desprende la característica fundamental que adquiere el mercado durante el período. Nos referimos al fuerte perfil regulador que adquiere el Estado respecto a los mercados en general y no sólo el monetario. En este sentido, la intervención se encuentra fundamentada en la búsqueda de corrección de los desequilibrios y la necesidad de orientar la inversión y los beneficios desde los sectores más dinámicos y prósperos hacia aquellos que estratégicamente necesitan impulso y orientación que no son provistos por el mercado en su forma libre y desregulada.

Desde la inauguración devaluatoria del nuevo patrón de crecimiento el mercado experimentó una significativa expansión en términos históricos, con un crecimiento interanual del 8.8% en promedio hasta el 2007 y del 5.1% entre el 2008 y el 2012. En términos de valores *per cápita* recién en el año 2007 se logran recuperar los valores promedio del período convertibilidad, a partir de allí el crecimiento se puede considerar absoluto en términos de superación del período de recuperación que dejó la crisis.

Es importante destacar que tomando todo el período en su conjunto, el sector productor de bienes adquirió un papel protagónico en el crecimiento con una tasa anual acumulativa del 6.5%, impulsado principalmente por la construcción y por la industria. En este marco tuvo gran participación la industria manufacturera, quebrando la tendencia de desindustrialización y dando inicio a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones de gran dinamismo en los primeros años, pero relativizado posteriormente por el retorno del sector servicios a un lugar protagónico de la dinámica del crecimiento.

Sin embargo, en cuanto a la variación de participación sectorial en el PBI respecto al período convertibilidad, los rubros que más crecieron fueron los sectores recurso-natural intensivo, exponiendo un perfil de reprimarización productiva en la dinámica del crecimiento.

Por otro lado, el significativo surgimiento de un importante número de empresas medianas y pequeñas que absorbieron una importante cantidad de mano de obra no implicó un cambio respecto a la configuración macro del sector productivo. Asimismo, aun persiste una gran concentración en los sectores líderes de la rama industrial.

Volveremos sobre estos aspectos al analizar cuáles son los desafíos que enfrenta esta forma institucional pensando en la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo.

### **Forma institucional Estado**

El Estado como forma institucional del modo de regulación contempla el conjunto de compromisos que establecen las reglas y regularidades en la evolución de los gastos e ingresos públicos (Boyer y Seillard, 1997).

Asimismo, el Estado contempla la estructura de legitimidad del proceso regulador del modelo de desarrollo. En este sentido, constituye el principal actor de las demás formas institucionales en convivencia con un conjunto amplio de actores. Para la



teoría de la regulación, el Estado no dispone de un control total sobre las variables económicas ni tampoco es un Estado meramente instrumental a las clases dominantes. En el juego de correlación dialéctica entre economía y política, bajo una dinámica de influencias recíprocas, el Estado configura su interacción con las demás formas institucionales. De allí la importancia que la escuela regulacionista otorga a la política como instancia dentro de la configuración del Estado y como dinámica fundamental de interacción con la economía (De Angelis et. al., 2013).

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

La recuperación de la capacidad estatal responde a múltiples factores, de índole ideológica y política pero fundamentalmente económica y presupuestaria. En este orden de análisis, y en primer lugar, se inscribe el proceso de negociación y reestructuración de la deuda externa, logrando una reprogramación de los vencimientos y una significativa quita de capital a intereses<sup>2</sup>, lo que permitió aumentar el margen de acción en los compromisos presupuestarios y la recomposición progresiva del gasto público. En segundo lugar, el importante aumento de la recaudación impositiva nacional (fundamentalmente motorizada por nuevas categorías tributarias y la mayor presión fiscal del Estado) constituyó un elemento presupuestario central que permitió que a partir de 2007 comience a evidenciarse una nueva configuración macroeconómica del gasto público, fundamentalmente orientada al gasto social con destacados incrementos en las partidas destinadas a educación, salud y previsión social.

Sin embargo, como veremos en el apartado correspondiente a los desafíos pendientes, a pesar del retorno del Estado como protagonista en la estrategia de desarrollo aún persisten ciertos elementos y condicionantes estructurales que obligan a discutir si las transformaciones permiten resignificar una identidad rupturista respecto a la conformación neoliberal del Estado característico de los años noventa.

---

<sup>2</sup> En el año 2005 se canceló el total de la deuda con el Fondo Monetario Internacional marcando el fin del tutelaje directo de este organismos internacional respecto la política económica. La política de desendeudamiento implicó que la deuda del sector público pasó de representar cerca del 150% del valor agregado total en 2002, a un 45% en 2012.

### **Forma institucional Inserción Internacional**

Dentro de esta forma institucional se describe no solo el patrón de inserción económica sino también política, en tanto ambas esferas se definen mutuamente dando forma a la orientación y sustancia de la inserción internacional del modelo de desarrollo. Por lo tanto, en el análisis adquiere relevancia tanto la forma en que la estructura productiva se inserta en el mercado mundial y la división internacional del trabajo como la adhesión a las normas que regulan las relaciones políticas, diplomáticas y económicas entre las unidades del sistema internacional.

Las variables que adquieren relevancia son la orientación de la inversión extranjera directa, los flujos y socios comerciales, y los intercambios de productos, servicios, tecnologías y mano de obra (Neffa, 2006). Desde esta perspectiva, interesa analizar cómo estas variables se conforman a partir de expresiones políticas y de las capacidades de la estructura productiva interna.

El nuevo perfil económico de inserción se configuró fundamentalmente por el impulso del tipo de cambio competitivo, la diversificación y la ampliación de mercados, y más recientemente por los vaivenes de una política comercial desestructurada. Con todo, el período se caracteriza por presentar un saldo comercial positivo de la balanza comercial, con un crecimiento de las exportaciones e importaciones constante durante casi todo el período, ya que el crecimiento interanual sólo fue interrumpido en los años 2009 y 2012 producto de los coletazos de la crisis internacional y la sequía que afectó al sector agropecuario en 2012.

Una porción importante del crecimiento de las exportaciones fue impulsado por el significativo incremento de las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) desde el 2002. Si bien este incremento expresa la reactivación y recuperación de la capacidad industrial como motor del crecimiento, es importante destacar que la estructura relativa de las exportaciones argentinas no presenta una significativa variación respecto a las décadas anteriores, con una importante participación de los productos primarios y *commodities* industriales de menor contenido tecnológico asociados a la elaboración de materias primas.

Por otro lado, se debe destacar que debido el aumento del precio y la pujante demanda internacional de productos primarios agrícolas, durante estos años se han reforzado la especialización y la relativa primarización del perfil externo de la economía. Algo similar sucede respecto a los sectores extractivos de recursos naturales, ya que el Estado no modificó el régimen de promociones heredado de la convertibilidad que beneficia a las grandes empresas mineras y exploradoras de hidrocarburos, permitiéndoles remitir al exterior grandes porcentajes de sus liquidaciones por exportaciones.

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

Asimismo, otra característica de relevancia analítica del modelo de desarrollo y que expone un ejemplo más de la relación sinérgica entre las distintas formas institucionales de regulación es el papel asumido por el Estado frente a la crisis internacional 2008-2009. En este sentido, la crisis sirvió como marco para confrontar las recetas de la ortodoxia económica, impulsando desde medidas anti-cíclicas que se manifestaron en el aumento de la demanda agregada y el gasto público. Este signo de fortaleza se edifica a partir de la generación de crecimiento autónomo y la capacidad del Estado para compensar parcialmente los efectos depresores de la crisis, a partir de su capacidad de gasto y el respaldo de las reservas internacionales, permitiendo la implementación de medidas de protección comercial de los sectores más sensibles al empleo y programas para fomentar el consumo interno.

Con todo, y como veremos más adelante, además de la persistencia de limitantes estructurales, diez años después el modelo enfrenta a una situación distinta, con apreciación de tipo de cambio, indicios de contracción del comercio exterior y haciendo frente a la ya sintomática fuga de capitales del mercado argentino.

---

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

### **Forma institucional Relación Salarial**

El estudio de la relación salarial constituye el conjunto de compromisos englobados en los determinantes del salario directo e indirecto. Por lo tanto implica una mirada amplia de la dinámica capital – trabajo que incorpora el rol del Estado en la búsqueda de analizar el impacto social del desarrollo económico.

En primer lugar se destaca la generación de empleo fruto de la reactivación productiva en los sectores de servicios, comercio e industria. Entre el 2003 y el 2012 se crearon cerca de 5 millones de puestos de trabajo. En este marco, se debe analizar las capacidades del salario expresadas a partir del seguimiento de su evolución en términos reales y la participación en la distribución funcional del ingreso que perciben los trabajadores.

La evolución de los salarios reales presenta mejoras durante todo el período, y recién en el año 2010 se logra superar los valores vigentes durante la convertibilidad. En un contexto de importante crecimiento como el experimentado en los primeros años del período pos convertibilidad por la economía argentina, este crecimiento ininterrumpido, pero moderado de los salarios reales, expresa que el aumento de la productividad fue absorbido principalmente por el capital, transfiriendo los beneficios del trabajo hacia el capital y asegurando altas tasas de rentabilidad (Basualdo, 2008).

La evolución de la distribución funcional del ingreso devela una importante recuperación a partir del 2003 de la participación de los trabajadores en total de los ingresos. De este modo, con una participación inicial durante el 2002 en torno al 31% (según estimaciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)), hacia el 2009 alcanza el 41%, estancándose a partir de allí en torno a estos valores.

Por fuera de la relación salarial directa y en referencia a los aspectos y condiciones jurídicas e institucionales impulsadas por el gobierno se destacan distintas iniciativas políticas destinadas a recomponer la estructura social en crisis. En este contexto se debe mencionar como algunos ejemplos la reinstauración del Salario Mínimo, Vital y Móvil; la reactivación de las negociaciones colectivas; la sanción de la Ley de Reordenamiento Laboral; la reglamentación de las cooperativas de trabajo; el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico; el fortalecimiento de los mecanismos de control, entre otras medidas relevantes y reguladoras de esta forma institucional.

Asimismo, como fortalecimiento de la dimensión indirecta de la relación salarial se incorpora analíticamente el conjunto de instrumentos de protección que se desprenden de las políticas sociales ampliadas que fueron implementadas durante el período. En este marco se inscriben la ampliación del alcance del sistema jubilatorio, la Ley de Movilidad de los Haberes, la reforma y reestatización del sistema provisional, y más recientemente la Asignación Universal por Hijo.

Como resultado de las transformaciones expuestas, los principales indicadores sociales mostraron una evolución muy favorable y una rápida recuperación de los valores previos a la crisis. Sin embargo, como veremos que respecto a esta esta expresión de la regulación del modelo aún persisten impostergables desafíos en torno empleo, salarios, desigualdad y pobreza.

### **Alcance de las transformaciones pos convertibilidad.**

Hasta aquí se expusieron de forma individual cada una de las formas institucionales del modo de regulación. Es importante insistir en que su comprensión debe ser analizada como un todo en su acción sinérgica sobre el modo de regulación, exponiendo las características y potencialidades para la reproducción del capital y la gestión del régimen de acumulación, y de cuya complejión unívoca y relacional resulta el modelo de desarrollo particular. De manera que analíticamente se presentan de forma descentralizada las formas fundamentales del modo de regulación pero a fin de ser interpretadas en clave de interacción en su dinámica relacional.

Con todo, el régimen de acumulación que fue forjando el modo de regulación en los últimos años presenta una identidad dual con características propias del modelo neoliberal pero con una fuerte impronta de transformación que resultó en una dinamizada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y crecimiento económico con inclusión social, con una destacada participación del Estado en el impulso de la demanda y el consumo.

Sobre esta dualidad de régimen de acumulación y en base a la continuidad de formas propias de la lógica neoliberal se elevan los principales objetivos de ruptura con el pasado y de construcción de una estrategia de desarrollo sostenible económica y socialmente. En este sentido, a continuación se exponen cinco desafíos fundamentales que enfrenta la estrategia de desarrollo en la actualidad, los cuales alcanzan

transversalmente cada una de las formas institucionales propuestas constituyéndose como desafíos generales del modo de regulación y terminan de describir las transformaciones del modelo pos convertibilidad.

### **Diez años después. Cinco desafíos del modelo de desarrollo frente al neoliberalismo como forma de regulación del capital.**

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

El nuevo patrón de crecimiento inaugurado con la reforma del régimen cambiario en el contexto de transformación de las condiciones de producción e intercambio permitieron la reactivación de la acumulación de capital bajo condiciones de crecimiento acelerado.

El impulso de este crecimiento durante los primeros años se puede explicar a partir del gran dinamismo que adquirió el proceso de industrialización pos sustitución de importaciones, es decir, industrialización sostenida en la reactivación de la producción y el consumo interno. Sin embargo, hacia el año 2008 comienza a evidenciarse que el sector productor de servicios adquiere mayor participación relativa en su aporte al PBI, evidenciando los límites de la transformación sobre el nuevo régimen de acumulación en gestación.

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

En este contexto, como expresión de la pérdida de competitividad vía precio de la economía nacional a partir del 2007 vemos que el tipo de cambio respecto al dólar cayó un 40%. Asimismo, respecto a los principales socios comerciales, el tipo de cambio real multilateral experimentó una apreciación en torno al 35% durante el mismo período.

Actualmente en el país se existe una discusión o debate teórico en torno a las razones de la inflación, por lo que se puede sostener que se trata de una combinación de elementos causales: inflación importada a partir del aumento de los precios de los *commodities* internacionales; concentración económica en rubros claves del consumo local que actúan como formadores de precios; y por otro lado, la persistente puja distributiva que se reafirma en un contexto de contracción económica.

En el contexto de alta inflación, la emisión monetaria y los compromisos de pago produjeron una fuerte caída de las reservas internacionales en los últimos dos años, reduciéndose en 15 mil millones entre el 2011 y 2013 según cifras del BCRA.

En este marco la inflación y la pérdida de competitividad de la economía ponen en discusión principios fundacionales del modelo de desarrollo pos convertibilidad, constituyéndose como un desafío primordial.

## **2.- Desaceleración económica, crisis internacional y debilidades de la estructura productiva:**

Durante el año 2012 se produjo una fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina, arrojando como resultado un crecimiento interanual del 1,9%. Sin embargo, estos valores son relativamente significativos si se tiene en cuenta el estancamiento de la economía brasilera, la contracción de la economía europea y el leve recuperación de la economía de EE.UU., por citar algunos ejemplos.

Un desafío estructural de la economía argentina es el flujo de las inversiones como inyección de la dinámica de los mercados. Los valores que acompañaron la reactivación económica tendieron al amesetamiento y una disminución en los últimos años. De esta forma, la caída de la tasa de inversión interna respecto al PBI en torno al 20-22% acompañó el menor crecimiento de la economía.

Esto se revela en un escenario persistentes tasas bajas de reinversión de utilidades dentro el sector productivo, incluso en aquellos más concentrados y que presentan los beneficios más altos del conjunto. En este sentido, se debe tener en cuenta que las numerosas empresas pequeñas y medianas que surgieron en los primeros años dinamizadas por la protección del tipo de cambio y el aumento del consumo interno, constituyen una pequeña porción del volumen total en cuanto su aporte final a la economía. Los sectores más beneficiados están dentro de aquellas ramas industriales desarrolladas en mercados altamente concentrados, con posibilidades de fijar precios en

el mercado interno y exportar parte de la producción, y que a su vez, se encuentran protegidas desde el Estado, ya sea por instrumentos de promoción como por la ausencia de controles (Neffa, 2010). Otro rasgo importante es que entre estos sectores prevalece un importante grado de extranjerización, que como veremos en lo sucesivo, mediante la remisión de utilidades generan problemas en la disponibilidad de divisas de la economía argentina.

Asimismo, en este marco se eleva el desafío de contar con nuevas leyes para regular la inversión extranjera y la actividad financiera que apunten a la consolidación del nuevo patrón de crecimiento, dado que actualmente se mantienen lineamientos propios de orden neoliberal que actúan en defensa del régimen de acumulación rentístico financiero característico de la etapa de la convertibilidad.

Otro de los puntos que debe abordar el modelo en el corto plazo es el de hacer frente a las condiciones de reinversión del capital. La fuga de capitales constituye un elemento estructural de la economía Argentina. Desde hace varias décadas gran parte de los ahorristas locales colocan millones de dólares en el sistema financiero internacional. Un dato elocuente es que la remisión de utilidades al exterior durante el 2011 equivale a la mitad del saldo del comercio exterior. La fuga total de divisas del circuito productivo local alcanzó valores muy altos durante el 2011, según datos del BCRA más de 21.000 millones de dólares y 5.115 millones dólares en concepto de remisión de utilidades.

De esta forma, más allá de los nuevos instrumentos creados por el gobierno para controlar la salida de divisas<sup>4</sup>, mediante los cuales se generó un resultado de 3.404 millones de dólares de formación de activos en el exterior y se logró aumentar la reinversión, es necesario crear mecanismos de confianza e impulso a la reinversión de utilidades que se sostengan en el tiempo y puedan ser orientados de acuerdo a la estrategia de desarrollo sustentable en el largo plazo.

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

El impacto de la crisis internacional en la economía real resultó en un menor nivel de actividad durante los años 2011 y 2012, efecto que repercutió en una caída del gasto de capital. Esta evidencia contrasta con el incremento experimentado durante el

---

<sup>4</sup> La realidad es que la fuga continúa mediante la utilización de otros mecanismos técnicos e instrumentos del mercado como la manipulación de los precios de transferencia de productos y a través de títulos negociados en el exterior, operación conocida como contado por liquidaciones



2008 y 2009 cuando el gasto público de capital se constituyó como una fuerte herramienta contraicíclica.

Según datos del Ministerio de Economía, en el último año el ritmo del crecimiento interanual de la recaudación de desaceleró en torno al 25%, 8 puntos porcentuales menos que el experimentado durante el 2011. Como resultado el año 2012 presentó un déficit fiscal del -2,6% teniendo en cuenta los compromisos de la deuda. Y si bien durante el 2012 fue menor el gasto público, aún se mantiene en niveles relativos por encima de la inflación funcionando como un instrumento contracíclico exitoso.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en conjunto, entre 2003 y 2011 se pagaron más de 150 mil millones de pesos en concepto de deuda, lo cual relativiza el superávit fiscal acumulado durante el período, poniendo en evidencia el límite presupuestario de la política fiscal como herramienta anticíclica autónoma.

Por lo tanto, a partir de allí se constituye un desafío relativo a la activa política comercial reciente sobre los márgenes de la balanza comercial y la instrumentación del aumento del gasto público como medida contracíclica a fin de amortiguar impacto de la crisis.

Como contra parte de la utilización del gasto como instrumento político contracíclico se debe analizar la estructura de recaudación que la hace posible. De este modo, se revela que en el contexto de crecimiento sostenido de la recaudación nacional desde el 2003, la principal fuente de percepción impositiva del presupuesto nacional proviene de las cargas sobre el consumo (IVA - Impuesto al Valor Agregado) y del ingreso a las ganancias que alcanza a gran parte de los trabajadores. Las cargas sobre el consumo afectan mayormente a los sectores de bajos ingresos, mientras que el impuesto a las ganancias afecta a trabajadores de ingreso medio. Este escenario expresa un claro signo de continuidad respecto a la estructura tributaria regresiva impuesta en el marco de las reformas neoliberales durante la última dictadura militar. Con todo, esta deuda de la democracia se eleva como uno de los más importantes desafíos ya que el Estado no puede reducir su recaudación, sino que debe modificar su estructura tributaria liberando a los sectores de menores ingresos pero compensando con gravámenes sobre actividades de renta extraordinaria o especulativa.

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

Es necesario señalar un signo de debilidad dentro del proceso de sustitución de importaciones expresado en la importancia que los bienes intermedios y los bienes de capital extranjeros mantienen en la estructura productiva nacional. En este sentido, hay que tener en cuenta que dentro del crecimiento de la industria nacional no hubo avances importantes respecto a la producción de bienes de capital, que siguen constituyendo uno de los principales rubros de importación y uno de los componentes centrales del déficit de la balanza comercial de productos industriales (Neffa, 2010). En el año 2012 los bienes de capital importados (sin considerar automóviles) alcanzaron según datos oficiales 4.296 millones de dólares, los bienes intermedios 7.855 millones y las piezas y accesorios para bienes de capital 5.513 millones de dólares.

Esto revela que el crecimiento de la economía argentina sigue evidenciando un limitante histórico en torno a la alta dependencia de bienes de capital importados, principalmente equipos, cuyo crecimiento expresado se muestra creciente confirmando relación estructuralmente positiva de dependencia de equipos extranjeros con el crecimiento de la economía nacional.

Por otro lado, también es necesario marcar con énfasis que la creciente importancia de los bienes intermedios, de bienes de capital extranjeros y la disminución de las importaciones de bienes de consumo, evidencia resultados alentadores de la estrategia sustitutiva. Sin embargo el balance internacional puede significar un impedimento estructural de estrangulamiento del sector externo en el mediano plazo. Teniendo en cuenta además, que la crisis internacional impulsa a mercado competitivos a ingresar sus productos a la argentina en busca de mayores rendimientos.

Otro de los puntos críticos de la situación externa se revela a partir del análisis del comportamiento y evolución de las importaciones por grandes rubros en todo el período, el cual arroja que la mayor expansión en estos últimos años fue en el rubro Combustibles y Lubricantes, con un crecimiento mayor al 1.600% desde el 2003<sup>5</sup>. Un dato elocuente que gráfica la magnitud de este crecimiento es que las importaciones energéticas alcanzan el 15% del total de importaciones y en el año 2011 superaron los 9.300 millones de dólares cuándo el saldo final superavitario de la balanza total fue de 10.347 millones de dólares.

---

<sup>5</sup> En este marco se inscribe la expropiación en 2012 del 51% de las acciones de YPF, recuperando el control estatal sobre la compañía.

Con todo, la restricción externa se produce cuándo el conjunto de importaciones necesarias para mantener el consumo interno y las necesidades de un sistema productivo que requiere de insumos extranjeros para su correcto funcionamiento, supera las exportaciones. Actualmente la economía argentina compensa el déficit mediante instrumentos de control de importaciones (política comercial) y del tipo de cambio (política monetaria), como por los resultados positivos de las exportaciones. Esta estrategia defensiva o subordinada a las exportaciones no puede sostenerse en el tiempo enfrentando el riesgo de afectar el circuito productivo y minando la autonomía de la estrategia de desarrollo.

Planteando un escenario de mediano plazo y largo plazo, se pueden pensar tres posibilidades potenciales en cuanto a los modos en que es factible minimizar el riesgo de restricción externa. En primer lugar la financiación del déficit vía deuda, lo cual implica retomar una estrategia dependiente que en sí misma no resuelve los problema estructurales, sino que puede magnificarlos dilatando su solución. Por otro lado existe la posibilidad de una devaluación programada, con mayor profundidad que las minidevaluaciones que viene estableciendo la autoridad monetaria mediante la modificación del tipo de cambio en los últimos años. Esta estrategia de devaluación del tipo de cambio produce el abaratamiento internacional de las exportaciones aumentando el volumen de ventas, y el encarecimiento de las importaciones reduciendo la proporción de productos importados en el mercado local. Consecuentemente se produce una reducción del déficit o la restricción externa, generándose una económica de ciclos o marchas y contra marchas que tampoco resuelve la cuestión de fondo y somete a la sociedad a afrontar un alto costo. Por último, la salida más sólida en el largo plazo parece ser la de profundizar el proceso de sustitución de importaciones, el cual implica sostener una situación de tensión constante en los precios relativos y su expresión como conflicto social.

Ante estos elementos de la realidad el mayor reto se encuentra en la creación de ventajas competitivas para defender la producción local y el desarrollo industrial de bienes de capital y accesorios, profundizando la estrategia sustitutiva y ampliando su morfología a toda la estructura de importaciones pensando en la generación de cadenas de valor y el desarrollo tecnológico autónomo.

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

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

Trabajando sobre estos parámetros y estimaciones, desde el 2003 a la fecha la pobreza se redujo del 49% al 19% en 2012, valores que revelan que 7.7 millones de personas se encuentran bajo la línea de pobreza, de los cuales además 1.8 millones se encuentran en situación de indigencia. Del análisis de estos valores se debe destacar en primer lugar la significativa mejora de los valores al inicio del período, y partir de allí elevar el impostergable desafío que enfrenta el modelo.

Asimismo, como parámetro histórico comparativo el desafío adquiere identidad y margen de resolución si referenciamos la situación en el período anterior al establecimiento del primer experimento neoliberal argentino. A mediados de la década del setenta se registró una desocupación de 3.4% (hoy alrededor del 7.5%), un 4.4% de la población en condiciones de pobreza y un 2% en situación de indigencia. Asimismo, el coeficiente de Gini que actualmente se encuentra en 0.44 a comienzos de los años setenta fue de 0.36.

Por otro lado, la inflación determina del mismo modo la evolución de los salarios reales. En este marco, a partir del 2007 durante el contexto de inflación creciente los salarios reales también aumentaron, aunque a un ritmo menor que los primeros años. Sin embargo, a partir del 2013 y la intensificación de la puja distributiva, se presenta una reducción en la participación funcional del ingreso por parte de los trabajadores.

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

### **Consideraciones finales.**

A lo largo del trabajo se ha exhibido la caracterización del modelo de desarrollo argentino a partir de un enfoque teórico concreto que busca descubrir las contradicciones y las potencialidades del modelo de desarrollo. En este sentido, la propuesta teórica permite incorporar con rigurosidad elementos de naturaleza política, social y económica, arrojando una visión multidimensional del desarrollo e identificando aquellos elementos de ruptura y continuidad con el orden neoliberal.

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

### **Bibliografía.**

Aglietta, Michel (1979): Regulación y Crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos. Siglo XXI editores. Madrid. España.

Basualdo, Eduardo (2008) “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales” en CELS, Derechos humanos en Argentina. Informe 2008. Editorial Siglo XXI Editores. Buenos Aires. Argentina.

Boyer, Robert (2007): Crisis y régimen de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. Ed. Miño y Dávila srl. CEIL-PIETTE CONICET. Buenos Aires Argentina.

Boyer, Robert y Seillard, Yves (1997): Teoría de la regulación: estado de los conocimientos. Universidad de Buenos Aires/Asociación Trabajo y Sociedad. Buenos Aires.

CIFRA (2013): Informe de Coyuntura N° 12. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/>

De Angelis, Ignacio, Calvento, Mariana, y Roark, Mariano: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003- 2010. Revista Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Volumen 44, Número 173, abril – junio 2013. México D.F.

Neffa, Julio César (2006): “Evolución Conceptual de la Teoría de la Regulación” en Enrique de la Garza Toledo (Coord): Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques. Editorial: ANTHROPOS EDITORIAL. Coedición División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa México.

Neffa, Julio César (2010): “Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino” en de la Garza Toledo, Enrique y Neffa, Julio César (Comp.): Trabajo y Modelos Productivos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal. CLACSO. Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2004): Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política. Artículo publicado en la revista del CLAD Reforma y Democracia N° 28. Febrero, 2004. Caracas. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/028-febrero-2004/0048500>

#### **Sitios en internet.**

*Banco Central de la República Argentina*

<http://www.bcra.gov.ar/>

*Centro de Estudios Para América Latina. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas  
CEPAL (CEPALSTAT)*

<http://www.eclac.org/estadisticas/>

*Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)*

Convocatoria Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID-ALACIP)  
XVII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

<http://www.indec.mecon.ar/>

*Ministerio de Economía y Producción de la Nación*

<http://contenidos.mecon.gov.ar>

*Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*

<http://www.desarrollosocial.gov.ar>