

X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Nueva configuración del poder y desafíos actuales de la democracia en América Latina

ALACIP

Monterrey, México, 31 de julio 1, 2 y 3 de agosto

Eje temático: Economía Política, Política Internacional y Relaciones Internacionales

Título: Desarrollo, vulnerabilidad y política. Condicionantes, riesgos y desafíos del desarrollo en América del Sur a inicios del Siglo XXI.

Gustavo Busso y Laura Verónica Escudero

gbusso@fce.unrc.edu.ar - lauraveroarg@hotmail.com

Universidad Nacional de Río Cuarto- Facultad de Ciencias Humanas y Ciencias Económicas.
Argentina

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019

RESUMEN

Luego de los eventos sintomáticos como la caída del muro de Berlín 1989, la caída de las Torres Gemelas en New York en 2001 y la crisis económica financiera internacional a partir de la caída de Lehman Brothers en 2008, la segunda década del Siglo XXI ha consolidado una situación estructural que aparece percibida como volátil y cambiante para individuos, hogares, comunidades y territorios. Una situación dinámica entre países, de transiciones y crisis internacionales que generan incertidumbre, riesgo y nuevas vulnerabilidades a regiones y comunidades. La sociedad global del siglo XXI ha aparecido como una sociedad del riesgo renovado y ampliado, la vulnerabilidad social como un signo de época, en donde el debate sobre las formas de financiar, proveer y distribuir protección y seguridad social para afrontar y prevenir riesgos ha marcado la agenda política internacional, nacional y subnacional.

En las últimas cuatro décadas este debate sobre cómo afrontar y prevenir la vulnerabilidad estuvo marcado a nivel mundial por la hegemónica agenda neoliberal, sintetizado en los años noventa en la conocida agenda del Consenso de Washington. Desde los años setenta la experiencia de los países de América del Sur permite cotejar dos tipologías básicas, los modelos de desarrollo neoliberales (o de oferta agregada, valorización financiera, promoción de exportaciones, mercado-céntricos, de matriz transnacional-liberal-conservadora) y los modelos alternativos, denominados aquí genéricamente como neodesarrollistas (neokeynesianos, de valorización productiva, promoción del mercado interno, estado-céntrico, de matriz nacional-popular-progresista). En este trabajo se pretende indagar sobre las diferencias y semejanzas de estos dos modelos, centrando el análisis las políticas públicas vinculadas a la vulnerabilidad externa e interna a escala nacional.

El objetivo del trabajo es comparar y reflexionar sobre las políticas de reducción de vulnerabilidad externa e interna en las últimas tres décadas, analizando desde el contexto político y económico en el periodo 2008-2019, tomando como referencia el caso de Argentina, pero observando de forma comparativa el caso de Brasil. Como objetivos específicos se pretende definir una matriz analítica básica para analizar la vulnerabilidad en las variedades de modelos de desarrollo del capitalismo periférico contemporáneo y comparar las trayectorias y las políticas implementadas en el periodo analizado. Por último, se reflexiona y valora, desde el código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad, las principales lecciones aprendidas de cotejar los modelos de desarrollo.

Palabras claves: neoliberalismo – neodesarrollismo - vulnerabilidad

I. LA VULNERABILIDAD EN EL PROCESO DE DESARROLLO: BASE SINTÉTICA PARA UN ESQUEMA ANALITICO

Pensar las vulnerabilidades del complejo proceso de desarrollo de un estado nacional en el Siglo XXI implica, en una primera instancia, ubicarse en las dinámicas históricas y emergentes del Sistema Mundo Capitalista de largo, mediano y corto plazo. Las inter relaciones de larga duración entre los procesos de desarrollo y las transiciones sociodemográfica, tecnológicas, productivas, ambientales e institucionales llevan a identificar tensiones y riesgos diferenciales en cada momento histórico para una formación social. Desde una visión de largo plazo, los problemas coyunturales (como un shock externo originado en la caída de los precios de exportación, por ejemplo) reflejan, de algún modo, los problemas estructurales sobre los que estos se expresan. Desde el código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad, el proceso histórico y comparativo de desarrollo del capitalismo sud americano puede analizarse, sintéticamente, en dos perspectivas dialécticamente relacionadas: externa e interna al territorio de referencia.

La primera hace referencia, para los objetivos de este trabajo, a la vulnerabilidad al contexto económico y geopolítico internacional y la segunda a los riesgos a recesión económica, la desigualdad, pobreza y polarización socioterritorial. Ambas convergen en la teoría del desarrollo como la idea de *vulnerabilidad al subdesarrollo*, es decir en el riesgo a reproducir las condiciones estructurales, institucionales y materiales que perpetúan, en una sociedad histórica y territorialmente delimitada en el sistema mundo, el atraso relativo en los niveles de productividad e ingresos y el uso ineficiente de los recursos desde una perspectiva económica y ambiental (CEPAL, 2006, 2012 y 2018; Abeles y Valdecantos, 2016; Busso, 2001 y 2017). La vulnerabilidad, como enfoque analítico, da cuenta del nivel de exposición y las capacidades de respuesta y adaptación de un territorio a eventos, shock o situaciones que pueden afectar la evolución del nivel y calidad de vida de su población (sintéticamente, vulnerabilidad = riesgo – capacidad de respuesta).

Desde el debate en la teoría del desarrollo de América Latina, se entiende aquí que la vulnerabilidad externa de sus países en el Siglo XXI se enraíza en su pasado colonial y en el tipo de inserción subordinado, dependiente y extravertido en el contexto internacional desde fines del Siglo XIX. En el marco histórico de consolidación y expansión del capitalismo a escala global, el

tipo de inserción internacional de los países capitalistas periféricos y semi-periféricos de América del Sur se realiza desde estructuras productivas especializadas, heterogéneas y desequilibradas, que se basan en la explotación de recursos naturales de bajo valor agregado, población excedente a las necesidades del capital, bajo costo de reproducción de la fuerza de trabajo, bajos y dispares niveles de productividad promedio en su estructura productiva y escasa e incompleta difusión de progreso técnico en las cadenas de valor.

Estos problemas estructurales, característicos de países capitalistas periféricos de América Latina en la segunda mitad del siglo pasado, luego de la crisis del modelo de sustitución de importaciones fueron abordados con políticas económicas de orientación neoliberal. Pero no pudieron resolver, e incluso agravaron, varios los de problemas estructurales y las dificultades de restricción externa en la disponibilidad de divisas necesarias para un proceso de expansión y diversificación sostenida en la producción y el empleo. La extraversion de excedentes económicos por diversas vías (reales y financieras) que se observaron en el periodo 1991-2011, vuelve a manifestarse como restricción externa, dependencia política y económica de potencias extra regionales. La vulnerabilidad externa se vincula al modelo de desarrollo cuando este favorece o desfavorece, en su diseño y gestión política, a una exposición real, comercial o financiera riesgosa debido contingencias internacionales que escapan a su posibilidad de control. La probabilidad de ser afectado negativamente por shocks o acontecimientos de origen externo depende de la capacidad de respuesta para evitar, aminorar y afrontar esos riesgos sin caer en crisis de balanza de pagos y/o de insolvencia externa.

La vulnerabilidad interna, en países con estructura productiva subdesarrollada, se asienta en dos procesos relacionados. Por un lado la insuficiencia dinámica de su estructura productiva de absorber productivamente el crecimiento demográfico (vegetativo y migratorio) de la población (Rodríguez y Busso, 2009), y por otro, la reproducción de la histórica heterogeneidad productiva, laboral y territorial, que en conjunto tienen como resultado característico la persistencia y, en algunos momentos la ampliación, de altos niveles de desigualdades (segmentación) en las productividades sectoriales y por tamaño de unidad productiva, en los niveles de ingresos y en la calidad de vida de las comunidades que habitan los distintos territorios nacionales y sub nacionales. Esta heterogeneidad estructural se configura históricamente en la articulación entre la estructura productiva de un territorio y el patrón de inserción internacional de las economías de la región, y ello atraviesa la dinámica política de los conflictos sociales, la inestabilidad institucional y tensiones políticas que impactan de lleno en viabilidad temporal de un modelo de desarrollo dentro de una formación social específica.

En términos comparativos la particularidad de América del Sur es que sus países presentan tres características distintivas para analizar los vínculos entre vulnerabilidad y desarrollo, las cuales dan cuenta de la articulación histórica de su tipo de inserción internacional con las estructuras productivas y sociales internas. La primera es la alta primarización de su estructura productiva con incipientes niveles de industrialización, la segunda es la elevada desigualdad y concentración en la distribución funcional y personal de ingresos y, por último, los insuficientes y cíclicos niveles de inversión interna. Desde mediados de los años setenta los países de la región son los que presentan mayores niveles de ciclicidad económica y desigualdad social como

consecuencia de su patrón de inserción primarizada en la división internacional del trabajo, de sus estructuras productivas desequilibradas y de la polarización distributiva. Estos aspectos han influido en la apreciación teórica y política sobre la vulnerabilidad del proceso de desarrollo de América Latina, como puede apreciarse desde los escritos seminales de Raúl Presbich y Celso Furtado (CEPAL, 1998) hasta el debate contemporáneo en el capitalismo del Siglo XXI (CEPAL, 2012 y 2018; T. Piketty, 2014; R. Boyer, 2015). En ese sentido, el debate económico y político en América Latina sobre el proceso de desarrollo posterior a la segunda guerra mundial ha recogido, necesariamente, la relación entre desarrollo y vulnerabilidad y, en términos generales, puede resumirse aquí como vulnerabilidad al subdesarrollo (CEPAL, 2000, 2006 y 2018; Busso, 2001 y 2016).

Esta vulnerabilidad al subdesarrollo ha tenido, tal como lo recoge una amplia literatura al respecto, su expresión diferencial en el contexto del modelo liberal agroexportador, del modelo desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones, en el modelo neoliberal y en los modelos neodesarrollistas del Siglo XXI. (Toledo y Neffa, 2008; P. Pérez y E. López, 2018). Desde los procesos de independencia en el Siglo XIX, los distintos modelos de desarrollo en los países de la región han pretendido dar respuestas a los principales problemas del atraso relativo o subdesarrollo de economías capitalistas periféricas, como es el caso de Argentina y Brasil. En la discusión inicial sobre el desarrollo en el Siglo XX la disciplina económica ha tenido fuerte influencia, principalmente a través de dos grandes vertientes para explicar este proceso, la economía y la economía política. Esta distinción sirve de base para comparar las fuentes teóricas del neo liberalismo y el neo desarrollismo como proyectos políticos, dado que el primero abreva de la economía y el segundo en la economía política (Neffa, Panigo y López, 2010; Busso y Escudero, 2017).

La primera vertiente, la economía “a secas”, hoy mayoritaria y considerada la ortodoxia económica en la academia, enfatiza en la libertad individual, la competencia y la meritocracia en los distintos órdenes de la vida individual y colectiva, la desregulación y apertura de la economía y la centralidad de los mercados en la asignación de recursos y el crecimiento económico. La idea del Estado mínimo y gerencial contribuye a ubicar al Estado como garante y promotor del libre funcionamiento de los mercados, dado que se supone que estos: 1) se autoregulan, 2) llevan al equilibrio entre producción-consumo y 3) contribuyen a la armonía social, dado que cada factor productivo es remunerado de acuerdo a su productividad marginal. La competencia es ubicada en el centro de la acción pública y como norma central para los comportamientos individuales y colectivos (Laval y Dardot, 2013). Pero la impronta política, tanto en el liberalismo de la primera mitad del Siglo XX y en el neoliberalismo del último medio siglo, es de reducir, acotar y racionalizar la intervención del Estado en la economía, pero garantizando el buen funcionamiento de los mercados y corrigiendo las fallas de mercado en aspectos micro y macroeconómico. Básicamente esto es así, resumiendo el argumento, dado que su marco teórico se enfoca en demostrar que el libre funcionamiento de los mercados a través de la competencia puede lograr la asignación eficiente de los recursos para satisfacer equitativa y sosteniblemente las necesidades de individuos y comunidades. El manejo del riesgo, como proceso dinámico y cambiante, está vinculado al desarrollo a través del marco institucional que vincula el mercado y el estado a la provisión de protecciones y aseguramientos, con preferencia de mecanismos de mercado y

subsidios públicos descentralizados y focalizados a la demanda en el caso de los grupos vulnerables. Autores de las escuelas clásica, neoclásica y del nuevo institucionalismo son sus principales referencias de teoría económica, en tanto que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo son los principales organismos internacionales portadores de este enfoque teórico.

En el caso de la economía política, en su análisis del capitalismo de América Latina ha enfatizado en las relaciones asimétricas entre clases sociales, en tendencias al desequilibrio estructural y en las condiciones materiales e institucionales de producción que permiten la existencia de un excedente económico. La categoría de excedente económico fundamenta la identificación de clases y estratos sociales que diferencialmente lo generan, se lo apropian y usan, y desde ahí se identifica la función y la caracterización política del Estado. El poder de cada clase estará en relación directa a la porción que pueda apropiarse del excedente, y el crecimiento económico dependerá de la parte del mismo que es utilizado para ampliar la capacidad productiva y la parte que se apropian algunas clases para consumo suntuario o no productivo¹. A diferencia del enfoque ortodoxo, para las corrientes heterodoxas el rol del Estado es central para regular y asegurar un uso del excedente que permita una distribución del ingreso que favorezca la acumulación de capital. En ese sentido, los modelos o estilos de desarrollo implican un régimen de acumulación y un modo de regulación dentro de los parámetros del capitalismo periférico, es decir el conjunto de arreglos político institucionales de base que regulan el tipo de relaciones con el resto del mundo, la competencia entre capitales, las relaciones laborales, las instituciones monetarias, financieras y cambiarias y las formas de intervención del Estado en la economía y en la reproducción social (Neffa, Panigo y López, 2010). En ese sentido, los diferentes objetivos y arreglos institucionales que representan los modelos de desarrollo en las últimas décadas, tipificados aquí para los países de la región como neoliberales y neo desarrollistas, implican características diferenciales respecto a la forma de abordar a los riesgos que predominan en el tipo de inserción en la división internacional del trabajo y, en el plano interno, en la especificidad de la gestión de los problemas que generan sus estructuras productivas heterogéneas, especializadas, desequilibradas y con insuficiencia dinámica para generar empleo productivo.

Desde este esquema dicotómico se quiere remarcar que los diseños de política pueden favorecer o aminorar la situación de vulnerabilidad real y financiera de los países (Abeles y Valdecantos, 2016) ante shock de origen externo, al mismo tiempo que en el plano interno de los estados nacionales el diseño e implementación de políticas macroeconómicas e institucionales afectaran la sostenibilidad fiscal, cambiaria y de la deuda pública, por lo tanto de los niveles de

¹ Desde sus inicios la economía política planteaba estas cuestiones y ha estado en el núcleo teórico de la teoría del desarrollo latinoamericana desde la segunda guerra mundial. El clásico debate entre Robert Malthus (posicionado en los intereses de los propietarios de tierras, es decir la nobleza inglesa) y David Ricardo (posicionado en los intereses de la burguesía industrial inglesa) sobre la distribución y uso de la creciente renta agropecuaria que generaba un acelerado proceso de crecimiento de la población demandante de alimentos, llevo a ubicar el problema central de la economía en la distribución entre ganancias y rentas, más que en la producción. La distribución entre ganancias de la burguesía industrial y la renta de la tierra se transformó en la principal discusión sobre el desarrollo del capitalismo inglés en el siglo XIX y sobre el subdesarrollo de América Latina en el Siglo XX. El desarrollismo tuvo una impronta más ricardiana, dado que el desarrollo implicaba cambios estructurales cuyo objetivo era remover los obstáculos a la industrialización. Las políticas orientadas por el Estado a la industrialización por sustitución de importaciones fue el sesgo distintivo heredado por el neodesarrollismo en América latina. Marx, a diferencia de Ricardo, ubico el principal problema distributivo entre el capital y trabajo, poniendo el debate no solo entre formas de distribuir entre clases sociales dentro del mismo sistema económico, sino también entre distintos sistemas (Piketty, 2014; Busso, 2017).

volatilidad económica y financiera nacional, evolución de la inversión, el desempleo y la pobreza. La vulnerabilidad al subdesarrollo refiere, por tanto, al debate sobre los modos en que el régimen político del Estado regula y da viabilidad institucional, dentro de un modelo de desarrollo², a la distribución y uso de los excedentes económicos entre las diferentes clases y estratos socioproductivos.

Las trayectorias nacionales de un modelo de desarrollo dejan una huella en términos de variables macroeconómicas y sociales, que pueden valorarse y compararse en distintos momentos del tiempo. Resumiendo, la vulnerabilidad externa de un modelo de desarrollo hace referencia a la capacidad de prevenir y afrontar la posibilidad problemas de liquidez y solvencia de en el corto, mediano y largo plazo de las cuentas nacionales³, en tanto que lo interno se enfoca en los impactos sobre las trayectorias de crecimiento del producto y la productividad per cápita y en la evolución de los niveles de vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión y la marginalidad social (CEPAL, 2000, 2012 y 2018, Busso, 2001 y 2015).

II. MODELOS DE DESARROLLO Y VULNERABILIDAD EN AMERICA DEL SUR EN EL SIGLO XX

II.1. Los antecedentes del debate

A lo largo del siglo XX, en particular en las dos últimas décadas, los países de América del Sur han sido muy cíclicos, con rápidas caídas y lentas recuperaciones de su economía, en un contexto internacional cambiante, en conflicto permanente y de alto impacto en las estructuras productivas y sociales. Claramente las relaciones entre desarrollo y vulnerabilidad no son nuevas en los países la región, aunque adquieren mayor preponderancia a partir de las últimas décadas del siglo (Busso,2001, Fuentes Knight, 2014).

Luego de largos procesos de descolonización en América y otros continentes, de la crisis internacional de 1929 y de la segunda guerra mundial que culmina en 1945, la segunda mitad del Siglo XX fue marcada por un nuevo panorama geopolítico y por una nueva arquitectura institucional a nivel global. La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948 y otros organismos internacionales y regionales, en conjunto con la academia y otras instituciones nacionales contribuyeron a un debate sistemático sobre cómo identificar y superar los condicionantes (económicos, culturales, político e ideológicos) de los procesos de desarrollo y de

² En este esquema analítico, debe entenderse, y ojalá quedar en claro, que la tipología dicotómica de modelos de desarrollo aquí presentada es una estilización básica, que une y simplifica procesos diversos y complejos entre los años ochenta y noventa y luego post 2015 (neoliberales) y de los primeros dos mil (neodesarrollistas). Pone el eje de la tipología en los modos de regulación, más “mercado céntricos” y de oferta agregada en el primer caso, y más “estado céntrico” y de demanda agregada en el segundo.

³ En términos políticos más específicos, la vulnerabilidad externa real y financiera refiere a las formas de intentar resolver, por parte del bloque de poder dominante en ejercicio del poder, la conocida restricción externa en los países de la región, caracterizados por estructuras productivas desequilibradas, que llevan al estrangulamiento externo por la cíclica escases de divisas (Manzanelli y otros, 2014; Basualdo, 2017).

una convivencia pacífica en el escenario geopolítico internacional de “guerra fría” y fuertes disparidades internas e internacionales.

En ese escenario internacional, la clasificación de países como del Primer mundo (capitalistas centrales), segundo mundo (socialistas) y tercer mundo (capitalistas periféricos) daba cuenta de los riesgos, capacidades y potencialidades diferenciales de cada grupo de países para avanzar en procesos viables y sostenibles de desarrollo⁴. Los riesgos específicos de los países subdesarrollados y periféricos implicaban, básicamente, algún tipo de bloqueo estructural a la modernización y transformación institucional que impidiera el crecimiento de la productividad y la competitividad y la mejora sostenible de la equidad social y territorial. En el lenguaje de la teoría del desarrollo, la lectura del proceso identifica que las fuentes que limitan el proceso de desarrollo se relaciona con los riesgos que implican una inserción dependiente en la división internacional, con la persistente heterogeneidad estructural y los altos niveles de desigualdad social y territorial que presentan los estados nacionales de la región.

En el periodo post bélico, las insuficiencias observadas en los modelos agroexportadores, la difusión de ideas keynesianas y de la teoría de la modernización, las experiencias nacionales populares como las de Perón y Vargas, incluso también las experiencias socialistas de la URSS, Cuba y Chile, tensionaron el debate político con las expresiones tradicionales liberales y conservadores hegemónicas durante la primera mitad de siglo. Para la segunda mitad del Siglo XX el desarrollo del capitalismo periférico, la modernización de sociedades atrasadas y los derechos humanos en regímenes democráticos políticos fueron temas y conceptos que estuvieron presentes en la discusión de las Ciencias Sociales y la política públicas. Algunos autores heterodoxos, como Gunnar Myrdall y Celso Furtado, planteaban problemas de causación circular y acumulativa del desarrollo, como círculos viciosos y círculos virtuosos que reproducían las condiciones de atraso relativo. La vulnerabilidad a los círculos viciosos (de la pobreza, al equilibrio de bajo nivel, a la especialización empobrecedora, etc.) es lo que se debía evitar y promover los virtuosos que sostengan la demanda agregada, mejoraran las economías de escala y los efectos multiplicadores de la inversión e innovación. En cierto modo, esta era, de forma simplificada, el núcleo de la política de cambio estructural de la industrialización por sustitución de importaciones, el camino y el sentido de la política y la planificación del desarrollo hasta inicio de los años setenta. El contexto geopolítico internacional, la crisis del petróleo y la abundancia de “petrodólares”, las correlaciones de fuerza y los conflictos políticos internos, en conjunto con otros factores contribuyeron a que los países del Cono Sur cambiaran sus regímenes de acumulación hacia la apertura externa, el fomento a la competencia y el ajuste del sector público.

A mediados de los años setenta, los regímenes autoritarios del Cono Sur comienzan un fuerte proceso de liberalización financiera y endeudamiento externo, que condicionara a todos los gobiernos post-dictatoriales las capacidades de respuesta ante riesgos de origen externo. Los

⁴ Los aportes de la escuela histórica estructural y la teoría de la dependencia ya advertían la vulnerabilidad a reproducir y la necesidad a superar las relaciones históricas de dependencia y subordinación entre el centro desarrollado y la periferia subdesarrollada (T. Dos Santos, 2004). El desarrollo, como proceso de cambio estructural, implicaba que debía ampliarse la parte del excedente económico a utilizar en la inversión productiva y en la reproducción social, en detrimento del consumo suntuario y la fuga al exterior. Las modificaciones en la distribución factorial del ingreso de los esquemas desarrollistas o nacional popular, como puede asociarse a Perón y Vargas en Argentina y Brasil respectivamente, entendieron esta contradicción para el capitalismo periférico de posguerra.

enfoques monetaristas del balance de pagos, con base teórica y política ortodoxa, como adelantamos en el apartado anterior, son los que hegemonizan el diseño de política económica⁵.

Por otro lado, en los años setenta y ochenta se consolida progresivamente, a nivel internacional y regional, un enfoque multidimensional del desarrollo, basado en derechos intra e intergeneracionales. De un enfoque de desarrollo como crecimiento económico las discusiones van mutando a la idea más multidimensional, con énfasis en el desarrollo como no-pobreza, inclusión social y con sostenibilidad ambiental, se lo adjetiva como humano, inclusivo y sostenible. Los tratados y acuerdos internacionales sobre el desarrollo, el comercio internacional y los derechos humanos son rubricados progresivamente e incorporados en los sistemas jurídicos nacionales por todos los países en el transcurso del Siglo XX. Esto facilita y da origen en el Siglo XXI a Agendas de Desarrollo internacionales, como los ODS 2015 y los ODM 2030, y a las agendas regionales del MERCOSUR, ALCA o UNASUR. El enfoque de vulnerabilidad en el proceso de desarrollo, al igual que el enfoque de exclusión, nace y se difunde en este contexto, y su fecundidad teórica-metodológica reside en gran parte en la posibilidad de vincular, de forma histórica y comparativa, distintos niveles de análisis, desde la vulnerabilidad a la pobreza en un plano más fenoménico, a la vulnerabilidad a la exclusión en un nivel institucional y a la marginalidad social y al estrangulamiento externo en un plano más estructural (Fuentes Knight, 2014; Busso, 2001 y 2015).

II.2. Desde la crisis del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo de promoción de exportaciones con valorización financiera.

El cuerpo teórico sobre el desarrollo se fue transformando a lo largo del siglo XX en correspondencia con los problemas y desafíos que presentaba cada etapa y país (Sturwalk, 2004). El debate desde mediados de los años setenta había variado significativamente acorde a la vulnerabilidad externa que generaban los procesos de endeudamiento, ajuste fiscal y cambiario, en un contexto de aumento de tasas de interés y deterioro de los términos del intercambio de finales de la década (Fuentes Knight, 2014; Toledo y Neffa, 2008). Bajo la hegemonía ideológica del neoliberalismo, las fracciones del capital más concentradas, financierizadas e internacionalizadas, en conjunto y de forma coordinada con organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fomentaron y financiaron, en parte, el cambio en la forma de inserción internacional y modificaciones institucionales profundas, que maduraron en los años noventa en los gobiernos que condujeron las alianzas políticas neoliberales⁶.

Los antecedentes de estos planes son los fuertes procesos de endeudamiento externo desde mediados de los años setenta y la salida de gobiernos dictatoriales en los años ochenta, que

⁵ Estos enfoques suponen que los shocks externos son los que generan las crisis económicas, y el problema radica en que las imperfecciones del mercado, por excesiva o inadecuada intervención estatal, no tienen la flexibilidad necesaria para reestablecer los equilibrios económicos y financieros. Los shock externos son transitorios y las crisis son momentos de ajuste que se difunden por canales reales y financieros, los cuales se propagan en los distintos tipos de mercado hasta que se reestablece nuevamente el equilibrio.

⁶ Menem (1989-1999) y De la rúa (2000-2001) durante la vigencia del Plan de Convertibilidad en Argentina y, en el caso de Brasil, en las alianzas políticas neoliberales de centro-derecha que llevaron al poder a Collor de Mello-Franco (1990-1994) y F. H. Cardozo (1995-2002), este último con el Plan Real como su expresión más consistente.

reubicaron el problema de la vulnerabilidad externa creciente en el marco de planes de ajuste, las demandas crecientes de la sociedad civil y el proceso de reconfiguración tecnológica e institucional a nivel global con la crisis del fordismo y el estado benefactor keynesiano. A partir de los años ochenta, luego de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importación (MISI) y del rápido proceso de endeudamiento desde mediados de los años setenta, la región tiene un fuerte shock externo, de aumento de tasas de interés con la crisis de la deuda externa iniciada en 1982 en México y difundida en toda la región.

Los países del cono sur realizan procesos de ajustes estructurales hacia mayores niveles de apertura externa, que inciden en mayores niveles de vulnerabilidad externa a la liquidez de divisas, los flujos de inversión extranjera directa, al ritmo de crecimiento de los socios comerciales y a la variación negativa de los términos del intercambio. Si bien esta vulnerabilidad externa estuvo presente de forma permanente en el periodo neoliberal (incluso bajando luego del Plan Brady y en los periodos de crecimiento con el Plan de Convertibilidad y el Plan Real), se manifestó con fuerza en varios episodios de crisis cambiaria e hiperinflacionarias durante los años ochenta. La crisis de los primeros años de la década de los ochenta llevó a reformas parciales del modo de regulación y a un cambio radical de régimen político con el retorno a la democracia en los dos países en 1983 y 1984 respectivamente.

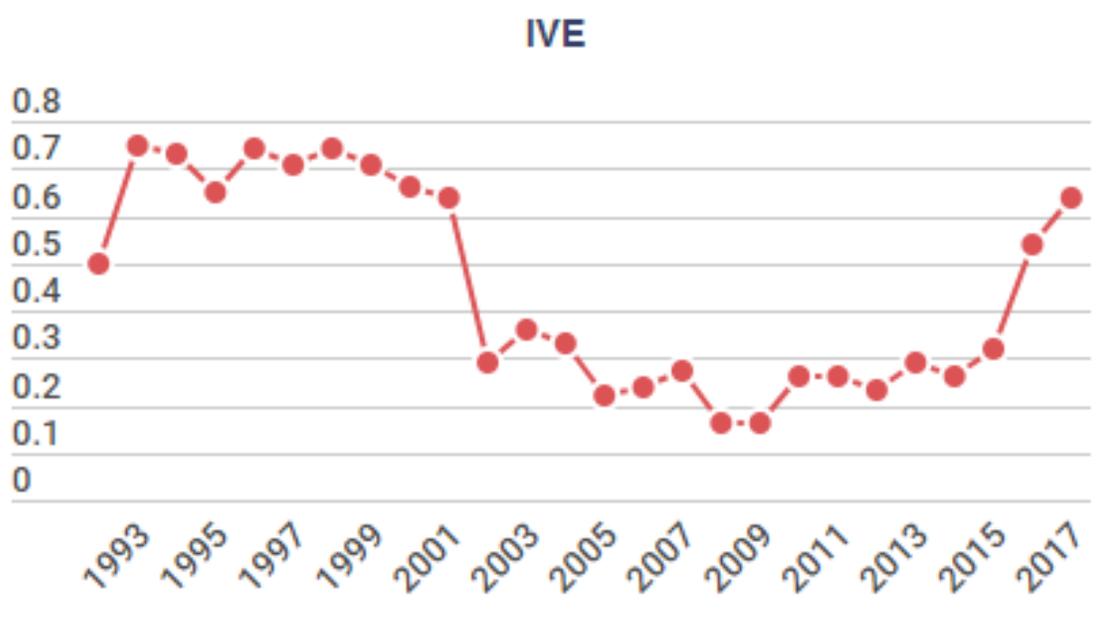
Los ajustes fiscales, monetarios y cambiarios tornaron más sensible a la estructura productiva y ocupacional a las crisis ocasionadas por el fuerte proceso de endeudamiento externo, e inciden de forma negativa en desequilibrios de las variables macroeconómicas fundamentales, con recesión, caídas abruptas de la inversión, prolongados procesos inflacionarios y devaluaciones sistemáticas del tipo de cambio. Esta volatilidad favorece en los años ochenta un crecimiento económico sustancialmente más bajo que en las décadas precedentes y se agudizan problemas de empleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral y aumentos de pobreza e indigencia. La segunda mitad de los años ochenta, con los planes de ajustes estructurales acordados con el FMI, se presenta con una baja en el PBI per cápita, aumentos importantes en la desigualdad distributiva y una mayor exposición al contexto internacional.

La crisis del Estado Benefactor y de las política keynesianas de sostenimiento de la demanda agregada que desembocaron en políticas monetaristas en las presidencias de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, tuvieron su correlato anticipado en las dictaduras militares de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay en la segunda mitad de los años setenta. Las promesas de los gobiernos democráticos electos en la primera mitad de los años ochenta de revertir los modelos aperturistas y de valorización financiera heredados del periodo de gobiernos militares no dieron sus frutos, la vulnerabilidad externa e interna aumentaron al ritmo del proceso de endeudamiento y las políticas de ajuste, en tanto que la recesión económica, la caída de salarios reales, la pérdida de reservas internacionales y la persistente inflación generaba una profunda pérdida de legitimidad política y crisis e insostenibilidad del régimen de acumulación.

La creciente importancia internacional y nacional de la agenda política neoliberal se termina de plasmar en los años noventa, luego de bajos niveles de crecimiento económico, alta inflación, desindustrialización, aumento de la pobreza, fuertes procesos de endeudamiento externo (R. Goncalvez y otros, 2008) . A inicios de los años noventa Argentina y Brasil adoptan medidas y

avanzan objetivamente hacia estrategias que plasman un modo de regulación de apertura económica, liberalización financiera, privatizaciones, flexibilidad laboral y desregulación de mercados. A partir de los años noventa se conforma el MERCOSUR, que fue un instrumento de integración transnacional y de grandes grupos económicos nacionales a las cadenas globales y regionales de valor, principalmente en sectores agroalimentario, minero, energético, automotriz y de servicios.

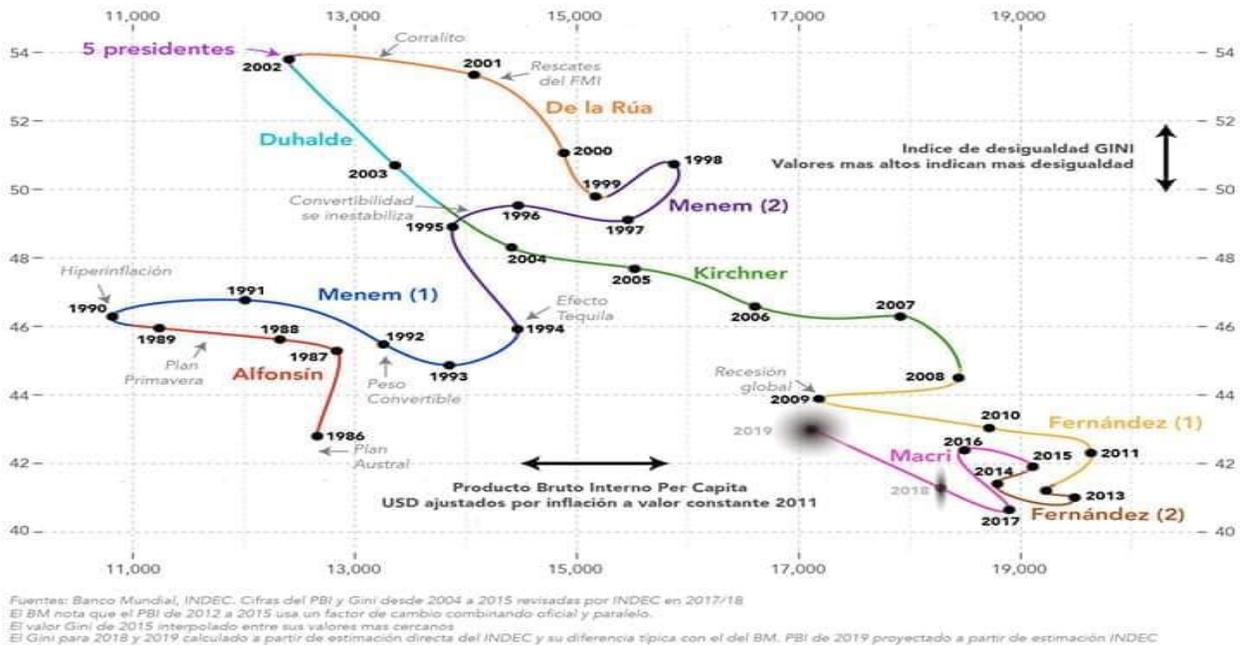
Grafico 1:
Indicador de Vulnerabilidad Externa. Argentina 1992 - 2017



Fuente: OCEPP.Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. Argentina.

Grafico 2:

Crecimiento del producto per cápita y desigualdad (coeficiente de Gini). Argentina 19986-2019



Los elevados niveles de vulnerabilidad externa para el caso Argentino se pueden observar en el grafico 1, en donde resalta el aumento del índice en los momentos de alto endeudamiento externo en los años noventa y posterior al año 2015. Al igual que en el periodo aperturista 2016-2019, durante la convertibilidad las escasas divisas generadas por la agro exportación y la deuda contraída fueron utilizadas para aumentar el componente importado del consumo, para pagar intereses, cumplir con el pago de capital de la deuda, facilitar el giro de utilidades al exterior y a financiar una cuantiosa fuga de capitales, reduciendo la disponibilidad de divisas para importaciones con destino al aumento de la capacidad productiva. (Oglietti y otros, 2019)

En el caso de Brasil la información disponible muestra un comportamiento algo similar pero de menor exposición externa y con ciclos económicos menos pronunciados, con altos niveles desde mediados de los años ochenta a mediados de los noventa, declinante en la segunda mitad de los noventa (Plan Real) (R. Goncalvez y otros, 2008). La vulnerabilidad externa de Argentina y Brasil, tanto de origen comercial y financiera, se relacionaron con una variada gama e problemas estructurales y coyunturales, pero se expresaron en los niveles de liquidez, solvencia, endeudamiento, diversificación de exportaciones y uso final de las importaciones (Manzanelli y otros, 2014). La vulnerabilidad externa, se expresó con fuerza en factores financieros y reales, que expusieron a la dos economías, en particular a Argentina, a acelerar la escasez de divisas y un desbalance externo no sostenible, teniendo en cuenta que las exportaciones (obtención de divisas genuinas) sobre el PBI ha sido menor al 15% en las últimas décadas y la relación entre la deuda externa y las exportaciones se ha elevado sistemáticamente en los esquemas macroeconómicos centrados en la valorización financiera y apertura externa.

En los dos países, aunque en el caso de Brasil inicia su proceso de apertura económica más tarde y no dolarizo su economía al nivel de Argentina, han convivido con niveles relativos altos de vulnerabilidad externa. El supuesto de los planes de ajuste recomendados, implementados, y monitoreados por los organismos financieros internacionales era que sus economías tenían, básicamente, problemas de liquidez de dólares, por lo cual había que reducir la absorción interna (consumo e inversión) para generar saldos exportables que solucionaran la escasez de divisas. Especializarse en los bienes con ventajas comparativas y ganar competitividad sistémica en la exportación sería el resultado de las transformaciones estructurales centradas en la apertura externa y la cuenta de capitales. Uno de los argumentos utilizados fue la evidencia empírica que proveía la curva de Kuznet, la idea que la desigualdad tendría una trayectoria tipo U invertida, la parte creciente podría ocurrir en el transcurso de los ajustes estructurales, pero con los resultados positivos de la apertura externa y la desregulación de los mercados la importación de bienes de capital aumentaría, favoreciendo los aumentos de productividad y competitividad para mejorar la retribución al trabajo y las posibilidades de expansión de las exportaciones. De esta forma, mejorando la productividad y las exportaciones, se podría manejar el riesgo de la escasez de divisas para afrontar los compromisos externos y mejorar la equidad distributiva. Ello implica ajustar la demanda agregada vía devaluaciones y cambio de precios relativos a favor de los bienes transables internacionalmente, y achicando el costo laboral via reformas laborales orientadas a otorgar mayor flexibilidad al mercado de trabajo.

Los mecanismos de difusión y propagación de esta crisis, en un régimen de acumulación basado en el endeudamiento externo, la valorización financiera y no productiva, la inversión de grandes empresas oligopólicas transnacionalizadas y la exportación de productos primarios de bajo valor agregado combinado con mayor flexibilización laboral favoreció el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y mayores problemas de vulnerabilidad interna a la pobreza y la exclusión. El periodo neoliberal 1976-2001 en Argentina, en sus diferentes etapas y subetapas, con sus políticas de apertura externa y desregulación ha sido propenso a generar, de punta a punta, inestabilidad financiera, variabilidad cíclica de la producción (una crisis cíclica cada 7 años, aproximadamente), inversión insuficiente para generar empleo productivo, desempleo, precariedad laboral y pobreza (Natali, Giayetto y Busso, 2018). En el Grafico 2 se puede visualizar en forma sintética la trayectoria del desarrollo argentino desde 1986 a 2016 en términos del crecimiento del PBI per cápita y la desigualdad, este último medido por el coeficiente de Gini. En el periodo que va hasta el año 2001 se observa tendencias variables, pero en gran parte recesivas en el PBI per cápita, con su mejor período entre los años 1991-1994. Paralelamente, se observa un aumento importante en todo el período de los niveles de desigualdad, que luego serán revertidos en todo el periodo de las presidencias de Néstor Kirchner y en gran parte del de Cristina Fernández de Kirchner.

Los altos niveles de vulnerabilidad externa en el diseño de modelos neoliberales de endeudamiento externo, valorización financiera y fuga de capitales (Basualdo 2017; Manzanelli y otros, 2014) facilitaron las crisis de los dos países a fines de los años noventa. Las vulnerabilidades en ascenso reflejaron un mayor grado de exposición a la escasez de divisas con procesos de endeudamiento insostenibles, y con políticas de ajuste fiscal y contracción de la demanda agregada que en la práctica fueron pro cíclicas, dado que acentuaron la recesión y obligaron a profundizar los ajustes

fiscales. En el caso de Argentina, se desemboca en un default externo y en una crisis institucional y política por la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en el marco de la crisis bancaria y de un “default social interno” a fines de diciembre de 2001, como puede observarse en el Grafico 2. En el caso de Brasil, la vulnerabilidad externa, que se agudiza con el impacto del derrumbe de la torres gemelas en New York y con la crisis de Argentina del 2001, se resuelve electoralmente a fines del año 2002 con el triunfo de Ignacio Lula Da Silva del Partido de los Trabajadores y el paulatino cambio del modo de regulación, con mayor importancia del mercado interno y del Estado en el régimen de acumulación post-Plan Real.

Si bien existieron fuertes diferencias entre Argentina y Brasil, y entre otros modelos neoliberales de países de la región (Bolivia, Chile, Colombia), los años noventa muestran la importancia de las especificidades nacionales de cada régimen de acumulación y de las diferentes capacidades macroprudenciales de cada modo de regulación modelo para evitar o suavizar el ciclo. No obstante ello, las características esenciales y la orientación de los modelos tuvieron similitudes y diferencias entre sí y, esencialmente, diferentes a los modelos sustitutivos de importaciones y al periodo post neoliberal 2003-20015. La apertura comercial, la desregulación financiera, las privatizaciones en la propiedad y gestión de servicios públicos y recursos estratégicos, la flexibilización del mercado laboral y la focalización de políticas sociales fueron medidas comunes en casi todos los países, en donde la dependencia de flujos de corto plazo y la reproducción de problemas estructurales mantuvieron altos niveles de vulnerabilidad externa a la disponibilidad del financiamiento internacional.

Las diferencias entre los dos modelos son sustanciales en la última parte del modelo neoliberal, básicamente por cuatro motivos centrales. Primero, por diferencias en el modo de regular la acumulación de capital. Argentina con el Plan de Convertibilidad tuvo, a diferencia de Brasil, un tipo de cambio fijo, de libre convertibilidad y bajo en términos reales (casi 50% más bajo en el promedio de los noventa que el tipo de cambio de 1986, en el 2002 se devaluó un 200% y siguió alto hasta la crisis internacional del 2008). En ese sentido, el régimen monetario y financiero tenía una alta jerarquía institucional en el modo de regulación, a tal punto que el fin del modelo neoliberal vino con el fin del régimen monetario de la convertibilidad. Segundo, el círculo vicioso del endeudamiento permanente para las capacidades de generar divisas genuinas. Las crisis internacionales y las devaluaciones de los otros países no podían detener la pérdida de competitividad de las exportaciones Argentinas en el marco de un tipo de cambio fijo, con compromisos financieros externos que ubicaron al país en una vulnerabilidad extrema de insolvencia y de dependencia absoluta de financiamiento externo. El “corralito” bancario de los depósitos en diciembre del 2001 levanto reclamos en los sectores medios por el destino de sus depósitos (ahorros) y movilizaciones populares de sectores sociales más vulnerables a la pobreza y al empobrecimiento, a la exclusión de los mercados laborales y de derechos esenciales que desembocaron el default de enero del 2002.

En tercer lugar, el círculo vicioso del ajuste fiscal infinito, dado que la recesión llevaba a menor recaudación y ello conducía a profundizar nuevamente el ajuste del gasto público para compensar la baja recaudatoria, deprimiendo de forma sostenida la demanda agregada. Por último, la correlación de fuerza y el poder de las distintas fracciones y capas del capital, de las organizaciones

de trabajadores y de la sociedad civil afectan de forma diferencial la estabilidad del régimen político y la viabilidad de un modelo de desarrollo, más aún cuando se entra en etapa recesiva y de alta vulnerabilidad externa como la del periodo 1998-2002. Con esto último se quiere remarcar que la composición en la propiedad del capital (mayor importancia relativa de la extranjerización, concentración y financiarización del capital en Argentina), las experiencias vividas y capacidades de acción colectiva (nivel de sindicalización de los trabajadores y agremiación en sectores productivos, disposición represiva de las fuerzas de seguridad, dinámica del sistema de partidos políticos, manejo de algún recurso estratégico, etc.) de las clases dominantes y las clases subalternas son muy diferentes entre los dos países.

En Argentina, la profundidad y velocidad de la crisis desde el año 1998 fue muy superior a la del caso Brasil, aspectos que se vuelven a manifestar con el retorno al neoliberalismo post-2015. En los años ochenta y noventa las distintas versiones del modelo neoliberal implicaron ajustes en los modos de regulación, pero lo central a observar es que las similitudes entre los regímenes de acumulación se centraron en el pasaje de regímenes extensivos a intensivos, priorizaron la valorización financiera a la productiva, de exportación de bienes agroalimentarios y de baja complejidad tecnológica, de endeudamiento externo, extravertido, basado en la apertura externa y en la dinámica inversiones extranjeras, principalmente de las empresas privatizadas de energía, telecomunicaciones y de empresas transnacionales. No obstante ello, los años noventa muestran un ritmo de crecimiento económico y de productividad sectorial más alto que en la década precedente, las excepciones estuvieron vinculadas con los años en que se manifestaron seguidillas de crisis externas que tuvieron fuerte impacto, como las de México en 1995, Rusia y sudeste asiático en 1997 y EE.UU en 2001. Estos factores externos generaron, por la alta vulnerabilidad en su diseño de política, un fuerte impacto interno con una recesión económica sistemática desde mediados del año 1998 hasta la crisis final del modelo neoliberal de convertibilidad. Los riesgos de crisis económica, social y política se materializaron con estos tipos de modelos neoliberales. La débil capacidad de respuesta, tanto los originados por shocks externos (devaluaciones externas, iliquidez internacional, aumento tasas de interés, variación de precios externos) como internos (sequía, crisis sistema bancario, coyunturas políticas-partidarias, etc.) llevaron al default por insolvencia en el cumplimiento de los compromisos de deuda externa en Argentina, y dejaron a Brasil en un grado de exposición inédito. La materialización de la vulnerabilidad externa mostraba en los dos países la fragilidad de esquemas de apertura externa y endeudamiento en moneda extranjera, a la vez que se avanzaba en la desregulación interna y la flexibilidad laboral. El modo de regulación del modelo de convertibilidad estaba generando una profunda recesión en tránsito a la insolvencia externa de no mediar un rescate financiero. El resultado obtenido es la profundización de la recesión económica a la vez que necesitaba de montos crecientes de endeudamiento externo para seguir funcionando. Ello llevó a la crisis externa y facilitó el reemplazo de estos tipos de modelos, ya sea por explosión social y crisis político-institucional en Argentina en 2001 o por vía eleccionaria en Brasil a fines del 2002.

III. VULNERABILIDAD Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI: EL GIRO DESARROLLISTA, LA CRISIS INTERNACIONAL DE 2008 Y EL PASAJE DE VUELTA AL NEOLIBERALISMO

La resolución de las crisis económicas de Brasil de 1997 y de Argentina a partir de mediados de 1998 muestra resultados políticos y económicos diferentes, tanto por que en los dos países la diversidad y profundidad de los problemas estructurales a resolver eran distintos como por las particularidades de diseño que tenía el Plan de Convertibilidad y el Plan Real. En los dos países las crisis externas del periodo manifestaron fuertes impactos reales y financieros, pero Brasil, a diferencia de Argentina, pudo devaluar su moneda, ajustar precios relativos y no perder competitividad internacional ante los países y bloques comerciales que estaban devaluando y usando activamente sus políticas monetarias y cambiarias. En comparación con la década de los años ochenta tanto la Convertibilidad y el Plan Real, en conjunto, fueron relativamente exitosos en contener la inflación, mejorar la productividad de la economía y lograr crecimiento económico. No obstante ello, incluso en los periodos de crecimiento, la indexación de los salarios se desligo del crecimiento económico y la productividad, favoreciendo la regresividad funcional y personal del ingreso, situación que se agravaba en momentos recesivos. Emergen nuevamente, aunque de forma diferente, las observaciones críticas que en los años ochenta se realizaban sobre el MISI, el crecimiento económico no es suficiente por si solo para avanzar al desarrollo y el proceso de transformación y modernización institucional puede ser excluyente de amplios segmentos productivos y sociales.

Es necesario señalar que la mayor vulnerabilidad externa de Argentina está definida también por la menor capacidad de respuesta en el marco del Plan de Convertibilidad, más aún con tipo de cambio fijo por ley y depósitos bancarios dolarizados en un marco de fuerte endeudamiento externo. La inestabilidad del modo de desarrollo radicaba en que el aumento de las exportaciones en cantidad y valor, aunque se duplicaron en el periodo 1992-1998, eran insuficientes para el ritmo de endeudamiento de la convertibilidad. Algo muy parecido ocurrió en el periodo 2016-2018⁷, y a pesar del aumento en las exportaciones el riesgo país y la vulnerabilidad externa ha aumentado acercándose a niveles de los años noventa. La vulnerabilidad interna a una corrida cambiaria y bancaria desembocaron en una crisis terminal del modelo neoliberal en diciembre del año 2001. A diferencia de Brasil, el de Argentina es el caso extremo de riesgo que se materializa, tanto en el default externo por cesación de pagos y en el default interno por crisis bancaria y aumentos abruptos del desempleo y la pobreza que termina con una crisis económica, política e institucional de gran envergadura, con la renuncia anticipada del Presidente De la Rúa el 21 de diciembre del 2001 y la sucesión temporaria, luego de 4 presidentes interinos, de Eduardo Duhalde hasta mayo del 2003.

⁷ “En los primeros tres años del Gobierno del presidente Kirchner (2003- 2005), los precios internacionales agrícolas y de commodities fueron notablemente inferiores a los precios de los tres primeros años del Gobierno de Macri (2016-2018). En promedio, los precios de las materias primas energéticas durante el Macrismo fueron un 24% mayor al primer trienio del Gobierno de Kirchner. El diferencial de precios en los granos es aún mayor: fueron un 45% más alto durante el primer trienio del Macrismo que durante el primer trienio del Kirchnerismo. Igualmente, el volumen de la cosecha fue notablemente mayor durante el primer trienio del Macrismo que durante el primer trienio del Kirchnerismo. En las campañas 2002/3, 2003/4 y 2004/5 la cosecha acumulada fue de 223 millones de toneladas, mientras que las campañas 2015/6, 2016/7 y 2017/8 totalizaron 336 millones de toneladas, un incremento del volumen total cosechado del 50%” (Oglietti y otros, 2019:6)

El régimen de acumulación por valorización financiera de Argentina entro en default externo y tuvo que intervenir el régimen monetario y los depósitos bancarios tras el colapso del Plan de Convertibilidad. El periodo post convertibilidad y post real, luego de procesos devaluatorios y transferencia de riqueza hacia los capitales más concentrados y dolarizados, recomponen la institucionalidad perfilando un nuevo régimen de acumulación y un nuevo esquema de precios relativos para restablecer la tasa de ganancia, centrado en el crecimiento del consumo, el fomento a la inversión con tasas de intereses reales negativas. Ello llevo al aumento de la recaudación por el crecimiento económico post-convertibilidad, con aumentos del gasto público en infraestructura y protección social eliminando el déficit fiscal por efecto del crecimiento (a diferencia de los ajustes en los periodos anteriores), mejorando en el balance externo hasta fines de la década por el triple efecto de la devaluación, la mejora en los términos del intercambio de los bienes de exportación y la suspensión de pagos al FMI y acreedores externos.

Los primeros años de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Ignacio Lula Da Silva fueron de alto crecimiento económico, moderada inflación y con una coyuntura favorable en la evolución de los términos del intercambio que permitió un proceso de crecimiento del PBI per cápita y mejoras sistemáticas en la equidad (Gráfico 2) que dinamizaron el mercado interno. El consecuente crecimiento de la tasa de ganancia del entramado productivo vinculado al mercado interno, de la renta agropecuaria por los precios internacionales en alza y el restablecimiento del crédito bancario dinamizo la inversión productiva en sectores intensivos en fuerza de trabajo como la construcción, la industria y los servicios. Esto favoreció, como se expresó anteriormente, la generación de superávit fiscal y superávit externo con estabilidad y apreciación cambiaria, luego de saltos devaluatorios en el año 2002. Con precios internacionales creciendo, con salarios bajos en dólares luego de la devaluación y con un dólar estable luego del default externo, Argentina, y también Brasil, crecen las exportaciones a un elevado ritmo hasta el año 2008, con superávit gemelos, generando un efecto empleo con importantes bajas en las tasas de pobreza (Toledo y Neffa, 2008). A partir de la segunda mitad de los dos mil, los dos países se desligan de los condicionantes del FMI, cancelando paralelamente sus compromisos con el organismo internacional y obteniendo mayor capacidad de maniobra y respuestas ante las turbulencias económicas internacionales.

Posterior a la crisis internacional del 2008, las mejoras distributivas obedecieron a reformas institucionales y en menor medida al efecto crecimiento, que se ralentizo a partir del año 2009. En comparación a inicios del siglo con modelos neoliberales, Argentina y Brasil tuvieron procesos de mayor formalización del trabajo, generación de empleo productivo, movilidad social ascendente, con mayor importancia de la clase media y una disminución importante en los niveles de pobreza e indigencia hasta el año 2013 (PNUD-CEDLAS, 2014; Busso, Natali y Giyayetto, 2017). Pero a partir de inicios de la segunda década se ralentiza el crecimiento del PBI per cápita y se desacelera el comercio internacional, en Argentina se hace operativa la restricción externa (Manzanelli y otros, 2014), las mejoras distributivas comienzan a estancarse (Ver Gráfico 2) y la vulnerabilidad externa comienza a elevarse (Ver Gráfico 1), incluso después de un proceso de renegociación y canje de la deuda externa defaulteada, con quitas de capital de más del 50% para el 90% de los acreedores (Basualdo, 2017).

Al hacerse operativa la restricción externa luego de la crisis del año 2008 empieza a aparecer la restricción externa de divisas y a trabar el crecimiento del sector productor de bienes industriales. El modo de regulación en Argentina va variando hacia una mayor participación del Estado para sostener la demanda agregada y fortalecer la protección social. La crisis internacional del 2008 originada en los países centrales se difundió hacia la periferia y tuvo fuerte impacto en los países de la región, dado que afectó el precio de las materias primas, la liquidez internacional y las principales variables financieras y cambiarias en los distintos bloques comerciales a escala global. Posterior a la crisis económica internacional del 2008, las mejoras en los cambios distributivos del periodo anterior ya no contarían con elevado crecimiento económico y se requerirían cambios en el modo de regulación (relación salarial, formas de competencia, tipo de intervención del estado en la economía) y la construcción de apoyos políticos importantes para sostener las mejoras en la equidad propiciada por la redistribución del estado neo desarrollista⁸.

Ahora bien, la capacidad de respuesta a nivel nacional a la crisis internacional del 2008 ha dependido del tipo de inserción internacional (primarizada, extravertida y con escasez estructural de divisas) y de los instrumentos anti cíclicos y macro prudenciales para amortiguar el impacto interno a la capacidad productiva y la competitividad por la desaceleración de la tasa de crecimiento del comercio internacional y la posibilidad de disponer las necesarias divisas internacionales. En algunos países, como Argentina y en menor medida en Brasil, se hizo muy presente la restricción externa a inicios de la segunda década del siglo luego de una mejora en los términos del intercambio en la primera acompañada de medidas heterodoxas de sostenimiento de la demanda agregada, principalmente el consumo y el gasto público. La fuga de capitales a partir del año 2012 se morigeró por modificaciones introducidas de carácter heterodoxo en el régimen monetario y cambiario, con el objetivo de afrontar la escasez estructural de divisas en un contexto de difícil acceso al financiamiento internacional post-default del año 2002. El caso de Brasil tiene algunos puntos de similitud, aunque con aspectos estructurales distintos y con políticas monetarias, cambiarias y fiscales anti cíclicas diferentes (“más ortodoxas”, es decir con políticas monetarias más restrictivas y una moderación mayor en el gasto y los subsidios públicos) en el periodo 2012-2015.

Los condicionantes del contexto internacional y las restricciones externas en los países de la región aumentaron la vulnerabilidad real y financiera luego de la crisis internacional del 2008, pero a diferencia de los años noventa no se realizaron los programas de ajuste tradicionales de devaluación y achicamiento de la demanda agregada. Los cambios hacia modelos de desarrollo neoliberal a partir de fines del 2015 confirman, con un fuerte endeudamiento externo al igual que en los años noventa, un aumento en los niveles de exposición a riesgos externos con una capacidad limitada de respuesta y resiliencia a los shock exógenos (Abeles y Valdecantos, 2016; Azpiazu et

⁸ La disputa por la distribución de la renta agropecuaria en la primera mitad del 2008 (Resolución 125 sobre las retenciones a la soja y otros productos agropecuarios) fue una reacción política de las clases dominantes a la disputa por la apropiación del excedente económico y una confrontación directa con el modelo económico de la presidencia de Cristina Fernández. A partir de ese momento se va conformando una alianza política, liderada por los sectores más concentrados vinculados a la agro exportación, grupos económicos tras nacionalizados y los grandes bancos de capital trasnacional que accederán al poder explícitamente en diciembre del 2015, ubicando sus principales cuadros políticos como Ministros y Secretarios en las áreas claves del Estado que definen el régimen de acumulación.

al, 2017) y con dinámicas internas que deterioran el entramado productivo y tornan más regresiva la distribución de ingresos (P. Pérez y E. López, 2018).

En el plano interno el aumento de la vulnerabilidad interna a la recesión, la exclusión al empleo y la pobreza se vuelve a materializar de forma más aguda en modelos neoliberales a partir de diciembre del 2015. De hecho, el retorno a la desregulación a la entrada y salida de capitales, al endeudamiento externo y a las condicionalidades del FMI reedita un marco político similar pero sin tipo de cambio fijo como fue la convertibilidad⁹. Por otro lado, las transformaciones en los regímenes cambiarios, monetarios y de comercio exterior que han acompañado a los modelos neoliberales (1976-1983, 1991-2001, y 2015-2019), dejan desprovista a las economías nacionales de instrumentos idóneos y competentes para afrontar los ciclos de liquidez internacional y las disputas geopolíticas de las principales potencias económicas. La dependencia del financiamiento externo de los desequilibrios macroeconómicos internos limita, fuertemente desde mediados de los años setenta del siglo pasado, la capacidad de intervención y grados de libertad que posee el poder ejecutivo nacional para generar un marco estable y perdurable de crecimiento económico con equidad social en un marco de equilibrios sostenibles de las cuentas fiscales, comerciales y cambiarias.

La ciclicidad y variabilidad de la economía de Argentina es de las más altas del mundo, y la gestión del ciclo económico es un aspecto central, dado que los impactos de la caída en los precios de exportación y las limitaciones al financiamiento internacional dispara conflictos distributivos, monetarios y cambiarios a escala nacional que se han resuelto de forma diferente en el periodo 2008-2015 respecto al período 2016-2019. Pero la performance del último periodo neoliberal muestra, al igual que en su periodo más exitoso de la convertibilidad, que estos esquemas no solucionan e incluso empeoran los indicadores de vulnerabilidad externa e interna que convergen en la vulnerabilidad a reproducir las condiciones del subdesarrollo relativo.

IV. A MODO DE CONCLUSION

Un dato relevante para (re)pensar las instituciones, y en particular el modo en que se regula el proceso de desarrollo para reducir la vulnerabilidad externa y para mejorar la inclusión y la protección social de los más vulnerables, es la sensación de desconfianza creciente que se percibe sobre los gobiernos nacionales y las políticas públicas en los países de la región¹⁰. Pero esta

⁹ Como sintetizan Oglietti y otros (2019:6): “Durante los 12 años de gobierno del Kirchnerismo, la actividad económica se expandió casi a un ritmo de un 4,5% anual (76,5% acumulado), con una fuerte expansión de la inversión (7,8% anual y 152,6% acumulado) y el consumo privado (7,4% anual y 165,7% acumulado). En ese contexto macroeconómico, la tasa de desempleo se redujo del 17,6% en 2003 a 6,5% en 2015. El contraste con el desempeño del Gobierno del Macrismo es enorme. La actividad económica se contrajo un 0,7% anual en los primeros tres años (2% acumulado) mientras que la inversión y el consumo se estancaron (-0,1% anual y 0,2% anual, respectivamente). El desempleo subió a 9,2% en 2018 y se esperan cifras por encima de los dos dígitos al terminar 2019”.

¹⁰ Según algunas encuestas, como Latinbarómetro, el 75% de la población en América Latina no confía en los gobiernos nacionales en 2017, valores que alcanzaban un 55% en el año 2010. Lo mismo ha ocurrido con la satisfacción de los servicios públicos en salud (de 57% en 2017 a 41% en 2010), educación (de 63% a 56%) y la opinión de corrupción en los gobiernos (de 65% a 80%), y ello pareciera que muestra una creciente preocupación y sensación de riesgo de la ciudadanía sobre la situación socioeconómica que observa en los últimos años (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

sensación de desconfianza y riesgo no es nueva y está enraizada en aspectos más profundos e históricos, que tienen que ver con la reproducción de problemas estructurales de los países capitalistas periféricos de la región. En el Siglo XXI varios países de América del Sur como Argentina y Brasil, han tenido un proceso de crecimiento económico intenso y de menor volatilidad, con mejora en indicadores de pobreza e indigencia, que se manifestaron en un crecimiento de la clase media consolidada y en un proceso de movilidad social ascendente, por lo menos hasta los primeros años de la segunda década de este siglo (Boyer, 2014). Pero a mediados de la segunda década la situación económica-social se fue deteriorando y las mayores expectativas, a menudo insatisfechas, abonaron las fuentes de insatisfacción entre la ciudadanía, principalmente en el acceso a trabajos decentes, la protección social, la justicia y a la movilidad social ascendente. (CEPAL, 2018)

Desde el retorno a la democracia en los años ochenta, Argentina y Brasil han transitado cierto paralelismo en su vaivén institucional. Si bien con diferencias, ambos tuvieron modelos de tipo neoliberal con régimen político autoritario a partir de mediados de los setenta hasta inicios de los ochenta, con regímenes democráticos periféricos en los ochenta (Presidencias de Alfonsín y Sarney), que avanzaron hacia esquemas neoliberales a fines de los ochenta y en los años noventa (Presidencias de Menem-De la Rúa en Argentina y de Collor de Mello-Itamar Franco y F. H. Cardoso en Brasil). En la primera década del Siglo XXI, a partir del año 2003, los dos países consolidaron modelos de desarrollo de tipo neodesarrollistas (Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina y Lula Da Silva y Dilma Rousseff) hasta mediados de la segunda década, a partir de los cuales se retornó a modelos neoliberales (Presidencias de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil).

Ahora bien, ¿Cuáles son las falencias básicas de los modelos neoliberales y neo desarrollistas que reproducen la vulnerabilidad al subdesarrollo? En el caso de los países del cono sur, ligado estructuralmente de forma periférica o semi periférica a cadenas de valor agroindustriales y extractivistas en el sistema mundo, con proceso de concentración, centralización y extranjerización de su estructura productiva, con persistentes niveles de heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad se expresa en reproducir y/o ampliar estos problemas. En el caso del neo liberalismo, además de reproducir, amplía las brechas estructurales internas y favorece una mayor exposición a riesgos externos, dado los fuertes procesos de endeudamiento que han estado en el centro de sus esquemas de política económica. En tanto que en el caso del neo desarrollismo, si bien no ha solucionado los problemas estructurales de la heterogeneidad estructural y los desequilibrios que llevan a la restricción externa, ha mejorado en términos de desendeudamiento externo, crecimiento económico, generación de empleo productivo y en la equidad distributiva.

En términos del uso del excedente económico, los modelos neoliberales en general se han orientado a bajar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y a disminuir la parte del excedente que va a inversión productiva, aumentando la participación relativa del consumo suntuario y la fuga de capitales. La arquitectura institucional que acompaña este proceso son modificaciones hacia una mayor flexibilidad laboral en la relación salarial y una desregulación cambiaria y financiera que favorece la valorización financiera en desmedro de la productiva. Los resultados son mayor propensión a la recesión económica, caída de empleo, aumento de la pobreza y una tendencia hacia la insolvencia externa.

En el marco de la guerra comercial de la segunda mitad de la década actual y de los proyectos políticos neoliberales, la vulnerabilidad externa e interna en el cono sur está de regreso de forma ampliada, y en el caso de Argentina lo ha vuelto a poner en el riesgo de insolvencia externa (evitada en el corto plazo por el crédito de 60.000 millones de dólares del FMI en el periodo 2018-2019) y a las puertas de un estallido social por el acelerado de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida. En los estados nacionales la vulnerabilidad del proceso de desarrollo implica, básicamente, algún tipo de bloqueo estructural al crecimiento de la productividad y la competitividad, y el aspecto central es el uso y destino de ese aumento de productividad de un entramado productivo y social para resolverlo, de forma tal que permita, por lo menos, la expansión económica y la mejora sostenible de la equidad social y territorial.

Las alianzas triunfantes (lideradas por los presidentes Mauricio Macri en Argentina y por Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil) emergieron cuestionando el tipo de inserción internacional y el rol del Estado en la apropiación, distribución y uso del excedente económico, que había variado sustancialmente respecto las experiencias neoliberales de los años noventa. Este cuestionamiento se relacionaba y puede observarse en las posiciones ideológicas, movimientos tácticos y las estrategias políticas que asumieron antes y después de ser gobierno. A partir de mediados de década, se modifica simultáneamente el posicionamiento geopolítico de los dos principales países del Cono Sur, (MERCOSUR-UNASUR-ALBA-BRICS vs ALCA-OEA-TTP-PROSUR-FMI-TLC), los bloques sociales en el poder del Estado realinean las relaciones con la potencia hegemónica, los organismos financieros internacionales y proponen avanzar en distintos tratados de libre comercio. Hacia adentro, también cambiaron las alianzas políticas y las fracciones de capital que hacen de apoyo y sostén del modelo, en el caso Argentino representado por el por las organizaciones de sectores más concentrados, conocidos como el Grupo de los seis, vinculados de las finanzas, agroexportadores, industriales, proveedoras monopólicas de servicios públicos y recursos estratégicos privatizados, grandes inversores inmobiliarios y la bolsa de valores.

Dos lecciones preliminares se desprenden del periodo analizado que afectan la vulnerabilidad externa e interna, y que son importantes para evitar círculos viciosos del desarrollo. La primera es que si el diseño de política y la gestión del ciclo económico en su parte recesiva son pro-cíclica, sus resultados deprimen aún más la demanda agregada con el ajuste fiscal y la caída del salario real. La segunda deriva de que en el plano externo se profundizó un fuerte proceso de endeudamiento, en un marco de tipos de cambio atrasado, apreciados y turbulencias financieras a escala global. En Argentina la vulnerabilidad externa del modelo hizo entrar en crisis el régimen de acumulación, y ello facilitó el camino que hizo explotar el régimen monetario y cambiario de la convertibilidad de dólar atrasado en el contexto de devaluaciones de los principales socios comerciales. En la última etapa del plan de Convertibilidad, los problemas de liquidez de dólares se transformaron en problemas de insolvencia, el endeudamiento externo y la recesión acompañada de la regresividad en la distribución generó problemas irresolubles para la regulación y superación de la crisis económica e institucional.

La idea que ha articulado el análisis realizado en este trabajo, basada en evidencia empírica de Argentina y Brasil en las últimas cuatro décadas, es que los modelos de desarrollo neoliberales de valorización financiera tienen mayor propensión, dentro del capitalismo periférico, a elevar la

vulnerabilidad a shock de origen externo a la vez contribuyen a polarizar y hacer más regresivas las estructuras productivas, favoreciendo la vulnerabilidad a la pobreza de amplios segmentos de la población. En ese marco, el análisis de la trayectoria de Argentina, tomando como referencia comparativa a Brasil, considera que los modelos de desarrollo neoliberales en países capitalistas periféricos reproducen de forma ampliada la vulnerabilidad al subdesarrollo, en la medida que sus políticas han favorecido la reproducción de las brechas estructurales y los riesgos a profundizar la exclusión social y la vulnerabilidad a la pobreza e indigencia. La vuelta a políticas de corte neoliberal de endeudamiento externo y valorización financiera para solucionar los desequilibrios macroeconómicos externos e internos a partir de los gobiernos de Mauricio Macri a fines de 2015 y de Michel Temer a partir de 2016 permiten conjeturar que la sensación de incertidumbre y riesgo se asienta en diseños de política que objetivamente han transformado la gestión del ciclo económico hacia mayor vulnerabilidad externa en lo financiero y en resultados distributivos regresivos que impactan en la vulnerabilidad socio territorial a la exclusión y la pobreza.

V. BIBLIOGRAFIA

Abeles, Martín y Sebastian Valdecantos. (2016). “Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural”. Naciones Unidas, CEPAL. Buenos Aires, Argentina.

Barcena, Alicia. y Antonio Prado (editores). (2015). “Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI”. *Libros de la CEPAL*, N° 132. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Boyer, Robert. (2014). “Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty”. Editorial Octubre. Buenos Aires, Argentina.

Busso, Gustavo (2017). “Vulnerabilidad social y desarrollo económico en América Latina. Discusiones teóricas para (re)pensar las políticas territoriales y locales”. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Busso, Gustavo. (2015). “Vulnerabilidad social, exclusión y pobreza en el siglo XXI: limitaciones y potencialidades para políticas de población y desarrollo en países de América Latina”. En: “Qualidade de vida urbana. Abordagens, indicadores y experiencias internacionais”. Maria Inés Pedrosa Nahas (Organizadora). Editorial C/Arte, Belo Horizonte, Brasil

Busso, Gustavo. (2001). “Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). “La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis”. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile

CEPAL-OCDE-CAF (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). “Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”. (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago de Chile.

CEPAL. (2016). Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Síntesis (LC/G.2661/Rev.1), Santiago de Chile.

Cecchini, S. y R. Martínez. (2011). “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile.

Gonçalves, R.; M. Dias Carcanholo; L. Filgueiras y E. Costa Pinto. (2008). “Vulnerabilidad estructural externa en América Latina”. CLACSO. México.

Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), (2014). “Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, N° 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jemio Mollinedo, L.; C. Machicado Salas y J. Coronado Quintanilla. (2018) “Ciclos económicos y vulnerabilidad externa en América Latina”. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). México.

Laval, Christian y Pierre Dardot. (2010). “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”. Editorial Gedisa. Barcelona, España.

Magalhães Tavares, Hermes, Jorge Hernández y Analia Emiliozzi (org.). (2018). Política e desenvolvimento do território BRASIL-ARGENTINA. Reflexões de um projeto de intercâmbio académico. Hexis Editora. Rio de Janeiro, Brasil.

Neffa, Julio César y otros. (2006). “Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. I. Marxistas y keynesianos. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Num, José. (2001). “Marginalidad y exclusión social”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Oglietti, G.; P. Wahren, N. Oliva Perez y A. Serrano Mansilla. (2019). “Macri, anatomía de una deuda inútil”. CELAG. Documento bajado de: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/06/Macri-anatomi%CC%81a-de-una-deuda-inu%CC%81til.pdf>

Piketty, Thomas. (2015). “El capital en el Siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso. (2009). “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980-2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”. Naciones Unidas-CEPAL. Libros de la CEPAL N° 102. Santiago de Chile.

Sbatella, José, Pablo Chena y otros. (2012). “Origen, apropiación y destinos del excedente económico en la Argentina de la posconvertibilidad”. Editorial Colihue. Buenos Aires, Argentina.

Toledo, F. y J. C. Neffa (coord.). (2008). “Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales”. Editorial Miño & Davila. Argentina.

Torrado, S. (2004) La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia. ClAves para todos, Buenos Aires, Capital Intelectual.