

## “40 años de democracia. El desarrollo como promesa y condición”

### Mesa de cierre de las IX Jornadas de Historia de la Industria, los Servicios y el Desarrollo

(Faculta de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 11 de agosto de 2023)

#### Participantes:

Martín Fiszbein<sup>i</sup>

Matías Kulfas<sup>ii</sup>

Mario Cimoli<sup>iii</sup>

#### Martín Fiszbein

Muchas gracias por la invitación. Recuerdo cuando vine a las Primeras Jornadas de la Historia de la Industria, los Servicios y el Desarrollo, hace ya bastante tiempo, así que es un gusto, un honor participar ahora que ya son una institución consolidada, madura, pero no por eso menos dinámica.

Cuarenta años de democracia en Argentina representan una ocasión para celebrar. Una ocasión para recordar las aberraciones de las dictaduras militares en nuestro país, los daños irreparables que infligieron. También para ponderar cómo la sociedad y las instituciones de la Argentina sostuvieron a la salida de la última dictadura un firme compromiso democrático, grabado profundamente bajo la expresión del Nunca Más.

Esta instancia de cuatro décadas de democracia también invita a reflexionar bajo el título de esta mesa: “40 años de democracia. El desarrollo como promesa y condición”. Aquí se condensan dos cuestiones centrales: el desarrollo (tanto en términos de crecimiento económico como más ampliamente en términos de desarrollo humano) y la democracia (como forma de representación y sistema político), y se conectan estas dos cuestiones en ambas direcciones. Primero, ¿qué implica la democracia para el desarrollo? Segundo, ¿qué implica el desarrollo para la democracia? Creo yo que esto involucra algunas cuestiones sutiles, complejas y fundamentales. Entonces, vamos por partes.

El desarrollo como promesa de la democracia. Esto denota que el desarrollo podría ser una consecuencia de la forma de representación democrática, que la democracia tendría la capacidad de influir positivamente sobre el desarrollo. Y este es el tema de la dimensión en la que voy a centrar la mayor parte de mi presentación, pero quisiera primero dar una visión sobre lo que implica que haya efectos yendo en ambas direcciones. De un lado tenemos el desarrollo

---

<sup>i</sup> Boston University, Department of Economics.

<sup>ii</sup> Universidad de San Martín, Escuela de Economía y Negocios. Universidad de Buenos Aires.

<sup>iii</sup> Scuola Superiore Sant'Anna, Istituto di Economia.

como promesa de la democracia, la idea de que el desarrollo económico podría ser un resultado, pero la palabra promesa es peculiar en la naturaleza de este supuesto efecto, connota que se trata no sólo de una posibilidad, sino de un anhelo y de un compromiso, algo que la democracia promete, lo cual sugiere que, si eso no se da, tenemos una promesa incumplida, que hay algo que se prometió y no se está dando, y puede conducir a situaciones problemáticas. Esto me lleva a la otra parte, siempre con la democracia y el desarrollo como puntas de una posible relación causal.

El título también sugiere que el desarrollo económico podría ser condición para la democracia. En este sentido hay una referencia, nobleza obligada, a la teoría de la modernización democrática. Una idea, una tesis clásica, que sostiene que la democracia resultaría una parte del proceso de desarrollo económico, social, político, que atraviesa ciertas etapas. Y de forma mecánica, en esta visión de etapas, se llegaría a la democracia como resultado. Esta visión mecanicista, simplificada, reduccionista, ha sido muy influyente pero también ha recibido muchas críticas por muy buenos motivos y creo que el consenso en teoría política y social, en ciencias sociales, es que no hay ninguna necesidad. A diferencia de lo que sugiere esta tesis, en la cual la democracia sería resultado mecánico, es decir que el desarrollo económico sería condición necesaria y suficiente para que las sociedades lleguen a sistemas democráticos, en realidad no es ni condición necesaria ni suficiente. Entonces esta visión me parece que está obsoleta, pero hay otros sentidos en los cuales el desarrollo económico podría ser condición necesaria de la democracia o tal vez de la continuidad del funcionamiento democrático.

Y acá hay otra referencia clásica de la ciencia política, que es un libro de los sesenta de Almond y Verba que se enfoca en el concepto central de “cultura cívica”, es decir, en el sentido amplio: las normas sociales de cooperación, de confianza, al interior de la sociedad civil y entre la sociedad civil y el Estado.<sup>1</sup> Y lo que eso sugiere también, en función de un trabajo reciente que hicimos con Daron Acemoglu, Nicolás Ajzenman, Carlos Molina y Cevat Giray Aksoy, es que ese desarrollo de la cultura cívica es fundamental para la continuidad de la democracia.<sup>2</sup> En cualquier sociedad democrática, o no, el devenir de la historia presenta eventos a veces negativos que desafían a la sociedad política a dar respuesta, y para poder hacerlo sin que el sistema político entre en turbulencia, la cultura cívica, las relaciones de confianza y cooperación dentro de la sociedad civil y la legitimidad del Estado, es decir, la cooperación de la sociedad civil con no sólo el gobierno sino con el Estado, resulta fundamental.

Lo que encontramos nosotros en nuestro trabajo empírico es que la cultura cívica y el apoyo a la democracia se fortalecen bajo el sistema democrático, es decir, las generaciones que crecen en sistemas democráticos tienden a exhibir mayor apoyo a la democracia que, como decía antes, en coyunturas desafiantes frente shocks macroeconómicos negativos (frente a amenazas externas, etcétera), resulta fundamental para la continuidad de la democracia. Pero también encontramos que esa cultura cívica y ese apoyo a la democracia por parte de la sociedad civil sólo suceden cuando la democracia es exitosa en términos de su crecimiento económico, en

---

<sup>1</sup> Nota del Editor: Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press.

<sup>2</sup> Nota del Editor: Acemoglu, D., Ajzenman, N., Aksoy, C., Fiszbein, M., Molina, C. (2021). (Successful Democracies Breed Their Own Support. EBRD Working Paper, 260.

términos de la provisión de servicios públicos, o en términos de la paz en cuanto a mantener niveles de desigualdad acotados. Cuando esas condiciones no se satisfacen, es decir, la democracia no logra proporcionar un desempeño más o menos razonable en estas dimensiones de bienestar social, tiende a observarse que el apoyo a la democracia se debilita. Entonces esto creo que es importante, y en particular en países como el nuestro, donde el desempeño económico de las últimas décadas ha sido magro, donde la desigualdad sigue siendo muy alta y donde la provisión de servicios públicos no ha logrado mantenerse con la calidad y cantidad anhelada, entonces no es sorprendente que dentro del sistema político aparezcan representaciones de extrema derecha antisistema.

Para resumir brevemente esta visión general, lo que sugiere el título de esta mesa tiene apoyo en ciertas teorías y evidencias: la democracia afecta al desarrollo de forma positiva y el desarrollo afecta a la continuidad democrática de forma positiva. Lo cual sugiere que puede haber una especie de círculo virtuoso donde un sistema democrático funcional puede contribuir al proceso de desarrollo económico y donde el desarrollo económico puede contribuir al fortalecimiento del sistema democrático. Pero también sugiere la posibilidad de círculos negativos donde, por ejemplo, la performance económica magra o la sucesión de shocks negativos puede contribuir a un debilitamiento de la funcionalidad del sistema democrático, que a su vez le hace más difícil al Estado promover el desarrollo económico.

Esto en términos generales, déjenme que pase a intentar elaborar cómo y por qué, un poco, en ciertas circunstancias, el sistema democrático puede contribuir al desarrollo económico. Acá hay una serie de ideas clásicas en la literatura de ciencia política que se remontan a los primeros teóricos del Estado moderno donde aparece ese Estado moderno, no monárquico, como resultado de un contrato social, es decir, la sociedad civil le otorga la suma del poder político, el monopolio de la fuerza a sus representantes, en tanto que sus representantes mantengan la legitimidad, es decir, que le den algo a cambio. Ese algo está asociado, en los primeros teóricos, con mantener la seguridad y ciertas funciones muy básicas del Estado en la concepción liberal de los primeros Estados modernos, pero a fines del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, con las democracias modernas y el Estado de bienestar, en realidad ya abarca una promesa de desarrollo. Es decir, el desarrollo económico es una parte inherente de la definición de democracia y esto es algo que en Argentina está muy presente, de hecho, en los comienzos de estas últimas cuatro décadas de democracia el primer presidente de la democracia, en su discurso de asunción, dice “con la democracia se come, se cura y se educa”, es decir, la democracia tiene el potencial y asume la promesa de proporcionar bienestar económico y social. Pero no es una idea específica de la reciente etapa democrática argentina, sino que aparece incluso 120 años antes en el discurso de Gettysburg cuando Abraham Lincoln dice que la democracia es el gobierno del pueblo hecho por el pueblo y para el pueblo, o sea, para contribuir al bienestar del pueblo.

Y aparece también, en las ciencias sociales, una escuela bastante influyente en décadas recientes, podríamos llamarla la escuela institucionalista –en los trabajos de Douglass North y otros–, que ubica a las instituciones proto-democráticas de Gran Bretaña como la explicación del *take-off*, el despegue de la economía británica hacia un sistema capitalista moderno de crecimiento sostenido. También aparece más recientemente como una explicación más genérica.

No sólo sobre Inglaterra versus el resto del mundo en los orígenes de la Revolución Industrial, sino como una explicación de la variación en niveles de ingresos que vemos a nivel país hoy en día en la teoría de Acemoglu, Johnson y Robinson, que sostiene que estas diferencias de ingresos se explican fundamentalmente por el establecimiento de instituciones inclusivas versus extractivas. Esto, en realidad, es una idea vieja que se remonta a autores más hacia el siglo XIX, a Caio Prado Júnior y muchos otros, que básicamente contrastan las colonias de asentamiento en todo el mundo colonizado por las potencias europeas con las colonias de extracción, donde el asentamiento era mucho más limitado, donde en vez de haber instituciones diseñadas a imagen y semejanza de las de los países europeos, había instituciones diseñadas para extraer recursos y llevárselos. Y supuestamente, a través de la persistencia institucional, esas diferencias históricas conllevaron trayectorias de crecimiento diferenciales.

Una dimensión, tal vez de las más importantes, de las instituciones inclusivas sería la configuración del sistema democrático. ¿Por qué las instituciones inclusivas y, en particular, las instituciones democráticas, tendrían efectos positivos que podrían, en esta visión, explicar el despegue de Gran Bretaña y el despegue más tardío de otras economías que lograron alcanzar niveles altos de ingresos? La idea general es que esas instituciones inclusivas generan oportunidades e incentivos para la inversión, la inversión en capital físico, educación, para la innovación. Esto tiene un montón de detalles para agregar que por ahora voy a dejar pendientes, ahora lo que podemos preguntarnos en este momento es: siendo una teoría, ¿hay alguna evidencia que sostenga que esta visión institucionalista, donde las instituciones inclusivas, por llamarlas así, y la democracia, en particular, son conducentes para el desarrollo económico? Y la respuesta que da la literatura empírica en años recientes es: sí. Obviamente es muy difícil demostrar estadísticamente que una dimensión tal como las instituciones o la democracia tienen efectos causales que determinan otra dimensión fundamental de la sociedad como es el desarrollo económico. Muy difícil porque en ciencias sociales y en la historia humana no hay laboratorio donde se pueda aislar el efecto de una variable sobre otra. Sin embargo, hay una cantidad de técnicas (y acá estoy viendo, en el público, a mi primer profesor de econometría, así que vamos a ver qué opina) y métodos estadísticos que intentan recrear condiciones similares a las del laboratorio, con —obviamente— un montón de limitaciones y dificultades, para aislar el efecto de una variable sobre otra. Y utilizando esas metodologías, un trabajo reciente de Acemoglu, Robinson, Naidu y Restrepo publicado en 2019 sugiere que sí, que la democracia genera crecimiento económico.<sup>3</sup> No sólo ese trabajo, sino otros dos trabajos econométricos muy sofisticados, someten esa evidencia a un conjunto de estrategias alternativas, de análisis de sensibilidad, robustez, llegando a la misma conclusión. Hay diferencias en la cantidad, en la magnitud de ese efecto, pero la evidencia que tenemos pareciera indicar que la democracia tiene efectos positivos significativos sobre el crecimiento económico.

Por supuesto, esto no quiere decir que sea lo único que importa, no quiere decir que la democracia sea condición necesaria ni suficiente para el desarrollo, solamente una regularidad empírica con todas las consideraciones que puedan matizar esa conclusión. No es una ley general,

---

<sup>3</sup> Nota del Editor: Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127 (1), 47-100.

hay en las discusiones de políticas de este tema perspectivas encontradas. Muchas veces se hace referencia al caso de China, un caso donde ha habido un proceso de crecimiento muy acelerado, conducente a niveles de ingresos mucho más altos, sin que haya por eso mediado el establecimiento de instituciones democráticas. Pero de vuelta, esto es una regularidad empírica, no quiere decir que la democracia sea lo único que importa, no quiere decir que es condición suficiente, solamente quiere decir que es un efecto promedio de esta variable sobre esta otra condicional en un conjunto de otras cosas que pueden ser relevantes.

Ahora bien, ¿qué pasó entonces en Argentina? Cuarenta años de democracia y cuatro décadas de relativo estancamiento. ¿Quiere decir que la Argentina es un caso excepcional, donde esa regularidad empírica no se verifica? Bueno, no necesariamente. En mi visión la Argentina no necesariamente es una excepción, puede que haya otros factores que hayan sido más importantes, que hayan hecho que, aun teniendo la democracia un efecto positivo sobre el desarrollo, la performance económica haya sido de relativo estancamiento. De hecho, la dictadura anterior a la democracia tuvo una performance económica aún peor que la que podemos observar después, por lo cual es perfectamente plausible que la democracia, si bien ha coincidido con estancamiento, no sea su causa, sino que, en efecto, hiciera que las cosas fueran mejores que en el contrafactual (que no podemos observar en el devenir de la historia).

También puede ser que las condiciones de la historia argentina, de la sociedad y la economía argentina, hayan más que compensado cualquier efecto positivo de la democracia, como por ejemplo la historia de conflicto distributivo estructural, la historia de la estructura productiva –con una capacidad de crecimiento en el contexto de la economía de las últimas décadas que presenta desafíos muy difíciles de enfrentar y resolver de forma exitosa–, no hayan solamente contrapesado efectos que, conjeturo, son positivos de la democracia, sino que incluso hayan aplacado esos efectos, es decir, no otros factores que hayan entrado en esa misma ecuación, sino que incluso hayan interactuado con los efectos positivos de la democracia. Esos trabajos empíricos a los que hice referencia nos hablan del efecto promedio de las instituciones democráticas sobre el desarrollo en ciertos factores. Pero es posible que haya lo que econométricamente serían términos de interacción, que haya una heterogeneidad en los efectos de la democracia que dependa de la presencia de otros factores.

Y en ese sentido, cabe repasar los mecanismos por los cuales, de acuerdo a la literatura, las instituciones democráticas podrían tener efectos positivos sobre el desarrollo. ¿Cuáles son esos mecanismos? En primer lugar, está esta idea clásica de las oportunidades y los incentivos que aparece precisado en trabajos posteriores, por ejemplo de North con Wallis y Weingast, que sostienen que la clave de la democracia no necesariamente son las elecciones libres y justas por sí mismas, sino su coincidencia con las libertades civiles y lo que ellos llaman *open access*, las sociedades de libre acceso a las oportunidades y a los incentivos, lo cual permite que se desarrollen esas inversiones en capital físico y humano, esas innovaciones. Porque las personas, las firmas, los gobiernos, los partidos políticos tienen un horizonte de planeamiento en el que pueden contar con que esas inversiones, esos esfuerzos, esos riesgos, van a rendir frutos que van a beneficiarlos a ellos mismos primero, y a partir de hacerlo, van a terminar beneficiando a la sociedad toda. El segundo mecanismo son los bienes públicos. La salud, la educación, la infraestructura, que tienden a ser provistos con mayor calidad y cantidad en sociedades

democráticas. Y, finalmente, el otro mecanismo enfatizado en la literatura más reciente son las normas de cooperación, la confianza y la cooperación al interior de la sociedad civil y de la sociedad civil hacia el Estado.<sup>4</sup>

Todos esos mecanismos a través de los cuales la democracia podría tener efectos positivos sobre el desarrollo muy plausiblemente se ven socavados en el contexto argentino, donde tenemos una historia en la que el Estado surge como Estado moderno con problemas de legitimidad, en tanto surge bajo control directo de una élite concentrada, de un conjunto de élites con una franquicia democrática restringida donde las capas medias y los sectores populares no tienen representación vital. Eso a lo largo de las últimas décadas del siglo XIX, y sobre todo en la primera mitad del siglo XX, atraviesa un conjunto de transformaciones, donde primero las capas medias y luego las masas populares se incorporan al sistema democrático y obtienen formas cabales de representación, pero ya en un contexto de inestabilidad, entonces no tenemos en el primer siglo de democracia una trayectoria de incorporación cabal de toda la sociedad a tener su representación sin que entren en tensión las instituciones democráticas mismas y sin que se interrumpa el propio orden democrático.

Tenemos también un conflicto distributivo estructural, en parte es una fuente de tensiones en el sistema político, y todos esos factores que hicieron que lleguemos a cuatro décadas atrás con un alto grado de inestabilidad política y discontinuidad hacia el orden democrático son factores que siguen presentes: una sociedad muy heterogénea, con demandas contrapuestas, que ponen en tensión el sistema político, que ponen en tensión la capacidad del Estado de generar legitimidad y que sobre todo, en conjunción con una performance macroeconómica no satisfactoria, terminan de poner en tensión las normas de cooperación al interior de la sociedad civil.

Creo yo que esto aplaca la capacidad de cada uno de estos mecanismos de operar con toda su potencia. En particular, las limitaciones en la legitimidad del Estado frente a la sociedad civil en un conjunto de demandas intensas y difíciles de conciliar entre sí generan dificultades en la legitimidad del Estado y también llevan a una tensión directa entre distintos actores con demandas contrapuestas, todo lo cual termina impactando en la capacidad del Estado de desarrollar las intervenciones que permitirían promover el desarrollo económico, sobre todo, la provisión de bienes públicos. La magnitud de la intervención del Estado en la economía en términos comparativos internacionales es alta, pero una proporción grande del uso del presupuesto en la Argentina, del gasto público, tiene que ver con la redistribución y la atención de necesidades del orden de la contención social. La Argentina sigue teniendo un sistema de salud universal, lo cual en términos de justicia social e inclusión es atípico y tiene efectos muy positivos, permite cuidar el potencial productivo de la sociedad, que es fundamental para la capacidad de crecimiento en el largo plazo, pero el mantenimiento de demandas sociales insatisfechas, altas y muchas veces contrapuestas hacen muy difícil el diseño de políticas públicas que sean políticamente sostenibles y que estén diseñadas desde el punto de vista de promover el desarrollo. No sólo con la provisión de bienes públicos como la educación y la salud, sino

---

<sup>4</sup> Nota del Editor: North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2009). Violence and the Rise of Open-Access Orders. *Journal of Democracy*, 20(1), 55-68.

también en términos de infraestructura y política industrial, que son tipos de intervención estatal en la economía que tienen la capacidad de implementar el potencial de crecimiento, pero que no necesariamente son las que tienen mayor rédito en términos de atender esas demandas sociales que están presentes, latentes y que resultan fundamentales para la continuidad de cualquier actor que, en un momento determinado del tiempo, esté ejerciendo la representación del gobierno.

Y esto también tiene que ver con el concepto básico de oportunidades e incentivos. En definitiva esto también se combina con el desempeño macroeconómico limitado, que hace que los actores de la sociedad civil –a nivel individual, en sus decisiones de formación en términos de educación, de inversiones productivas, de en dónde mantienen sus activos– también reflejen el déficit de legitimidad del Estado y las dificultades para generar un horizonte de largo plazo en el cual converjan las demandas y los anhelos de bienestar de todos ellos.

### **Matías Kulfas**

Quisiera comenzar agradeciendo a los organizadores por la invitación y hacer un reconocimiento a Marcelo Rougier, a Mario Raccanello, a Luciana Gil y a todo el equipo por estas nuevas jornadas de historia de la industria.

Cuarenta años de democracia es el tema convocante de este panel de cierre. Tengo una serie de reflexiones en perspectiva histórica asociadas al tema central de esta jornada, en especial a las posibilidades que ofrece el sector industrial.

Yo estoy muy contento de celebrar 40 años de democracia. Tal vez para los más jóvenes de este auditorio sea un tema que tengan naturalizado, pero quienes que tenemos algunos años más y vivimos, en mi caso, el último tramo de la dictadura militar y tenemos la memoria de la inestabilidad política, con todo lo negativo que ello implica desde el punto de vista de la construcción de un país y del dolor que significó para muchas personas, familias, militancias políticas, la verdad es que haber podido construir una continuidad democrática ha sido muy importante para la Argentina. Es uno de los pocos consensos que tiene Argentina: ha sostenido su sistema democrático por cuarenta años. En este lapso de cuarenta años hemos vivido algunas crisis importantes –por ejemplo, los levantamientos militares a fines de la década del ochenta–, crisis económicas graves –por ejemplo la hiperinflación de 1989 y la crisis financiera del 2001, ambas graves, profundas, con serios problemas de funcionamiento económico y social– pero nunca se dejó de votar y nunca se dejaron de respetar los parámetros generales del funcionamiento democrático. Quien ganó las elecciones ejerció el poder y el que perdió aceptó el resultado. Son cosas que a lo mejor parecen básicas, pero insisto: con la inestabilidad que vivió Argentina entre 1930 y 1983, vale la pena señalar este logro político. Dicho esto, y como bien señalaba con la cita Martín, el padre de la restauración democrática, el expresidente Alfonsín, establecía esta suerte de vinculación o hasta determinación, entre la mejora del sistema político con la democracia y el desarrollo económico y social. Esta relación es más compleja.

Sobre este punto voy a poner el foco. Veníamos de una economía argentina con décadas de crecimiento –no sin limitaciones, dificultades y contradicciones–, de un proceso de industrialización que había emergido en la década del treinta, que empezó a profundizarse en los cuarenta y los cincuenta, que llega a una década del sesenta que a los ojos de hoy genera cierta

nostalgia, con una sociedad bastante igualitaria con reducidos índices de pobreza, con todas las dificultades del caso. Cuando uno analiza estos indicadores de pobreza, desigualdad, empiezan los problemas metodológicos —si es comparable con el mismo indicador de hoy lo que ocurre hace cincuenta, sesenta, setenta años—, así que acepto, o por los menos hago esa aclaración, pero efectivamente Argentina estaba creciendo en los sesenta: el sector industrial era el eje articulador de la vida económica y social, había bajo desempleo, bajos niveles de pobreza, y Argentina se destacaba en el ámbito regional por sus reducidos índices de desigualdad. Agregó algo más que no suele ser mencionado: Argentina parecía haber encontrado alguna receta para salir de los ciclos de *stop and go*. Recordemos que uno de los problemas que emergen a fines de la década del cuarenta y en los cincuenta era la industrialización chocando con límites objetivos por el sector externo, por las dificultades para acceder a divisas para seguir industrializándose, por el acceso a la energía, etcétera. Entonces empieza a caer en ciclos cortos de crecimiento, donde la propia dinámica del ciclo económico —esto lo explican muy bien en un *paper* de fines de los sesenta Braun y Joy, “Un modelo de estancamiento”— va generando ciclos de *stop and go*, acumulando desequilibrios que van a desembocar en una crisis de balanza de pagos, que va frenar el crecimiento.<sup>5</sup> Sin embargo, insisto en que en esa década del sesenta parecía haberse encontrado una receta de solución a esos problemas. Y aquí hay muchos trabajos de los investigadores que han organizado estas jornadas que muestran incluso algunas políticas buscando mejorar el perfil exportador industrial, diferentes estrategias que hacen que ya en la década del setenta Argentina empiece a ser un país industrial exportador, ya el 15% de las exportaciones provienen del sector manufacturero. Pasamos de esa Argentina que, insisto, no era color de rosa —había un montón de dificultades, contradicciones, un país que no encontraba forma de internalizar esos desafíos en una vida democrática (por el contrario, la principal fuerza política de Argentina, el peronismo, estaba proscripta, y eso generaba una gran cantidad de problemas políticos y sociales)— a la última dictadura militar que fue un verdadero parteaguas en la historia económica contemporánea de la Argentina por varios motivos.

Pero el punto que quiero señalar es que la restauración democrática tiene lugar en un contexto de cambio de ciclo, tanto local como internacional, temas que se van a vincular y retroalimentar. El ciclo local tiene que ver con la última dictadura, un parteaguas que implica una serie de políticas que modifican sustancialmente el orden preestablecido. Adolfo Canitrot escribió algunos artículos muy ilustrativos al respecto, donde justamente hace referencia a la necesidad de esa dictadura de atacar de lleno el foco de la conflictividad sociopolítica de la Argentina: el modelo industrial, con un crecimiento del sector del trabajo, promovía la conflictividad el cual se quería reprimir. Y la tesis de Canitrot era que, finalizada la terrible represión política de la dictadura, serían las leyes del mercado las que operarían como factores de disciplinamiento de esa conflictividad política y social. Ahí viene el primer elemento de cambio. El origen de las reformas pro-mercado en su versión extrema, el neoliberalismo, esa mirada casi religiosa que consiste en postular que el mercado va a resolver por sí solo los problemas económicos y sociales de un país. El Estado tiene que retirarse hacia la mínima

---

<sup>5</sup> Nota del Editor: Braun, O., & Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, 20 (80), 585–604.

expresión y éste va a ser uno de los temas nodales, centrales, irresueltos de la restauración democrática. La dificultad para encontrar el adecuado *mix* entre Estado y mercado para administrar el desarrollo económico, lejos de los extremos, ha sido un aspecto irresuelto de la restauración democrática. Un extremo es, efectivamente, el neoliberalismo, pensar que el Estado se retira, no tiene nada que decir. Lamento decir que no encontré ningún caso en la historia de un país que se haya desarrollado, que haya dejado de ser un país de ingresos medios o bajos para ser un país de ingresos altos y desarrollado, con estrategias únicamente dirigidas por el mercado; en general las experiencias indican una presencia o muy fuerte del Estado o una adecuada articulación entre Estado y mercado. Este es uno de los primeros temas que me parece necesario señalar.

Y a esto se suma el conocido péndulo de Diamand, que fuera escrito hace cuarenta años, en el año 1983, “El péndulo argentino... ¿hasta cuándo?”, donde Diamand describe con tal precisión (que les quiero decir, para los que no lo leyeron, léanlo, y van a encontrar una descripción muy actual, van a ver cosas que tranquilamente podrían aplicarse a los sesenta, a los setenta, pero también a contextos más recientes) esa idea de que Argentina se debate entre dos modelos, un modelo liberal ortodoxo y un modelo nacional distribucionista.<sup>6</sup> Lo que está mostrado es la alternancia entre dos modelos, uno que creo yo que es inviable, el modelo del liberalismo económico, que es un modelo que indefectiblemente se traduce en conflictividad social en un sociedad como la Argentina que no es una sociedad sumisa, que no acepta pasivamente reducciones en sus ingresos, o pérdida de derechos, y por otra lado las inconsistencias de los modelos nacional-distribucionistas o los modelos desarrollistas que han sido encarnados básicamente por el peronismo y otras fuerzas políticas que han tenido, creo yo, una gran capacidad para generar crecimiento y progreso social, pero que han chocado persistentemente con problemas por el lado del sector externo o desbalances fiscales y monetarios para poder sostener dichos logros.

En definitiva, creo que aquí está el corazón del problema vinculado al cambio de ciclo interno, es decir, el fin de una era industrial que, con todas las dificultades, le permitía a la Argentina crecer sostenidamente por lo menos en la década del sesenta y hasta comienzos de los setenta. Esto se verifica en que Argentina tenía una tasa de crecimiento de largo plazo del producto en torno al 3% por ciento por año, que es una tasa que se mantuvo hasta mediados de los setenta. Lo que tenemos *a posteriori* es una caída a la tercera parte y esto explica en gran medida cómo se ensancha la brecha de ingresos entre Argentina y los países más avanzados. Simplemente, y haciendo un ejercicio poco grato, si Argentina hubiese seguido creciendo a esa tasa tendría hoy el PBI por habitante de España o de Portugal. Pero también le pasaría algo parecido a México, es decir, es un problema que tiene un carácter regional y que tiene que ver con el cambio general de políticas en la región. Y con el abrazo al neoliberalismo en muchos países o la alternancia entre el neoliberalismo y las dificultades del otro modelo para darle consistencia.

---

<sup>6</sup> Nota del Editor: Diamand, M. (1983). El péndulo argentino, hasta cuándo. Trabajo para la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas (CADIE), Buenos Aires, Argentina.

Entonces, entro ahora en el segundo aspecto, que tiene que ver con las condiciones internacionales. Yo dije que hay un cambio de ciclo interno y un cambio de ciclo internacional. ¿Qué ocurre a nivel internacional? Se produjo la emergencia de la nueva gran fábrica global que es la fábrica china, la fábrica asiática, y esto justamente tiene lugar en este período, entre la última dictadura y la restauración democrática. América Latina era una región industrial emergente, en algunos casos con logros significativos (hay muchos trabajos que hablan de Brasil como muy próximo a un milagro al estilo asiático), pero la crisis de la deuda evita el milagro brasileño; con México podemos decir cosas similares. Y lo que nos encontramos en este período es, primero, el ascenso de las experiencias del este asiático, sobre todo Corea del Sur, Taiwán y en menor medida Singapur y Hong Kong como ciudades estado que, desde lugares pobres o periféricos, inician un proceso de crecimiento industrial que no se detuvo hasta el día de hoy y que los convirtió de países pobres o de ingresos medios-bajos en países ricos y desarrollados. Y a esto obviamente se sumó el cambio de escenario en China y también el punto de partida de la gran locomotora china. Lo que nos encontramos en esta etapa es un rebalanceo global y la gran aparición de esta fábrica industrial asiática que le hace perder relevancia a América Latina. Esto también ejerce una importante influencia. Hay analistas que buscan determinaciones desde lo internacional a lo local y otros que trabajan más folclóricamente sobre lo local. Desde mi punto de vista es necesario buscar la articulación entre ambos fenómenos. Yo no creo que el cambio internacional trajera una condena para la Argentina, del tipo “Argentina ya no se puede industrializar”, probablemente no tendría el mismo esquema, ni el mismo modelo que el que se había podido desplegar, pero tenía todavía mucho para dar y creo que de hecho Brasil continuó hasta los noventa y no tuvo el proceso que vio Argentina en los setenta; México continuó con un proceso de crecimiento interesante hasta los ochenta. Ya en 1980, 1982, 1983, con la crisis de la deuda, hay un cambio general en la región.

Lo que viene, para repasar en este sentido, es la dificultad para enhebrar ese nuevo modelo de desarrollo, para encontrar ese *mix* adecuado.

En la década de los noventa prevalece en Argentina una fe ciega en el mercado, hacia las reformas de mercado. Argentina sale de la crisis hiperinflacionaria, vuelve a crecer y reestructura su industria, es una reestructuración con desindustrialización. Algunos sectores logran emerger como ganadores, algunos se reestructuraron, como fue el caso de la industria automotriz, con un modelo que hasta el día de hoy tiene aspectos positivos –una industria más integrada, que produce vehículos más cercanos a la frontera tecnológica internacional– pero también con un menor contenido local y con necesidad de justamente tener políticas de largo plazo que es lo que más ha faltado precisamente en este período de políticas pendulares.

Años después llegó la denominada década kirchnerista, también con sus aspectos positivos y sus limitaciones. Creo que fue una época de importante recuperación del sector industrial y esto fue una muy buena noticia, ya que volvió a ser dinámico, creó empleos y nuevas empresas, pero ese crecimiento se detuvo en 2011 y desde entonces estamos penando, nuevamente, con ciclos cortos de crecimiento, alternados por recesiones.

Argentina desde los años setenta es uno de los países que más veces ha entrado en recesión en el mundo y le ha faltado una visión industrial mínimamente consensuada. Lo vemos en los debates actuales. Lamentablemente hay sectores que piensan que la industria no es

importante, que hay un montón de sectores en Argentina que sobran o que no son competitivos y que no tienen razón de existencia. Peor aún en un contexto mundial como el actual, donde se vuelve a valorizar la relevancia y la centralidad del sector industrial. Los países desarrollados están implementando nuevas familias de políticas industriales que no son las políticas industriales del siglo pasado. Recogen buena parte de las nuevas tecnologías, del sector 4.0, la digitalización, la robotización, pero también plantean nuevos objetivos estratégicos. Si ustedes revisan la nueva “Inflation Reduction Act”, planteada como un programa antiinflacionario, verán que es en realidad un programa de política industrial que plantea recuperar en Estados Unidos una gran cantidad de industrias que el país perdió a manos de la gran fábrica global asiática. Estados Unidos ha implementado un programa vinculado a chips, a semiconductores, otros programas con muchos recursos públicos, de subsidios —de esa palabra que a veces pretende ser impugnada—, de transferencias al sector privado para promover inversiones en los nuevos sectores dinámicos. Algo parecido ocurre en Europa, y en Asia, donde hace décadas que hay políticas muy activas en la materia. Y aquí en la región estamos todavía discutiendo estas cuestiones, después de un par de décadas donde se instaló gradualmente, de la mano de estas miradas pro-mercado, neoliberales, que la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial. Creo que estos son temas que están hoy planteados en la discusión pública, todavía con dificultades para enhebrar estos consensos generales. Sobre eso quisiera referirme para ir cerrando mi exposición.

Estoy convencido de que Argentina necesita desarrollar una estrategia industrial de mediano y largo alcance y que, además, tiene condiciones particularmente favorables para hacerlo en este momento histórico. Las ha tenido también en el pasado reciente, pero creo que hoy este escenario de este mundo post-pandemia, de este mundo de tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China, abre un escenario de oportunidad que también incluye la integración regional como elemento central, estableciendo alianzas con Brasil y con Chile.

Es necesario pensar hoy al sector industrial como un eje articulador central del desarrollo económico, de la generación de bienestar, un tema que muchas veces ha sido opacado. La industria tiene una gran capacidad para generar empleos de calidad, ofrecer ingresos superiores al promedio de la economía, así como la posibilidad de desarrollar actividades en diferentes regiones del país, con una mejor distribución territorial y mayores encadenamientos tecnológicos.

Quisiera señalar por lo menos cuatro ejes de lo que se viene como sendero de oportunidad para el desarrollo industrial del país.

El primero tiene que ver con las nuevas industrias a nivel mundial, y en esto incluyo la electromovilidad, es decir, la transición de los vehículos a combustión que son contaminantes y que deben ser reemplazados por vehículos. Lo ecológico no solamente como un fin en sí mismo, sino como un vector para el desarrollo productivo industrial de Argentina y otros países, incluyendo otras industrias verdes. En esta línea también podemos considerar a la bio y nanotecnología, el cannabis para uso medicinal como una nueva industria que también está emergiendo a nivel mundial y Argentina tiene oportunidades. Y lo vinculado a nuevas energías. Todos temas a los que, siendo Ministro, busqué darles un fuerte impulso, y de hecho sigo con la ilusión de que el Congreso pueda tratar la ley de electromovilidad, que me parece central para

que Argentina tenga una estrategia a largo plazo para ser una fábrica sudamericana de vehículos eléctricos.<sup>7</sup> Argentina tiene las tecnologías, tiene la historia automotriz y tiene los recursos naturales, el litio, el hidrógeno verde, entre otros. Tenemos aquí una gran fábrica de estas nuevas energías, solo hay que generar el marco adecuado y movilizar inversiones y capacidades tecnológicas.

El segundo gran eje tiene que ver con las industrias asociadas a recursos naturales. Uno de los elementos centrales con los que Argentina puede comenzar a estabilizar su macroeconomía y abrir un sendero mucho más constructivo desde ese punto de vista es con un salto productivo exportador. Y están dadas las condiciones para hacerlo, porque el mundo está demandando más energías, de las convencionales y no convencionales, y ahí tenemos tanto reservas de Vaca Muerta como las nuevas energías renovables. También porque el mundo demanda minería de litio, de cobre y Argentina tiene en estos dos sectores una gran oportunidad. Y a esto le agregamos también otros sectores de recursos naturales, obviamente la agroindustria. Es una oportunidad de oro para que Argentina desarrolle en paralelo a esos sectores de recursos naturales las industrias de equipamiento, de equipos de fractura, de extracción, servicios de ingeniería, software, maquinaria agrícola, etcétera. Hay una oportunidad de oro para este desarrollo industrial.

El tercer punto tiene que ver con la digitalización, la industria 4.0 y, básicamente, darle al escenario global de la productividad industrial un salto de calidad que necesita. Hay una brecha enorme —seguramente Mario Cimoli hablará mucho sobre esto—, en la productividad de las PyMEs en Argentina y la región respecto a Europa o Estados Unidos. Creo que la digitalización es una llave para reducir estas brechas.

Y el cuarto y último punto, entre otros, es modernizar sectores tradicionales. Argentina tiene la posibilidad de salir de la polarización y encontrar un adecuado mix entre Estado y mercado, de generar políticas de largo alcance para desarrollar sectores tradicionales. Nos cansamos de escuchar cotidianamente que en Argentina la ropa es cara, que la calidad es inadecuada. Entonces algunos sectores políticos proponen remover cualquier medida de protección a la industria local promoviendo la importación. Estas políticas anti industriales suelen terminar con una crisis de la deuda que obliga a administrar divisas, con lo cual la economía se cierra y entonces la protección termina siendo excesiva y derivando en mercados que operan con ciertas ineficiencias. Esto se resuelve con políticas industriales coherentes, sostenidas y de largo alcance. Argentina tiene buena materia prima con el algodón que se produce en el norte, tiene buenas fábricas de insumos textiles que poseen tecnología de punta. Se necesita desarrollar mejor la cadena de la confección y la comercialización. Me parece que son temas que con buena política de largo alcance pueden servir para tener una industria competitiva, con buenos precios y calidad, no para toda la ropa pero sí para una parte importante de lo que se pueda producir en el país. Pero sin buscar puntos de encuentro que permitan articular una política industrial coherente, con metas y objetivos claros y mensurables, seguiremos transitando el péndulo entre crisis de la deuda y protección excesiva.

---

<sup>7</sup> Nota del Editor: El disertante fue Ministro de Producción de Argentina entre 2019 y 2022.

En definitiva, para cerrar, y nuevamente agradeciendo la invitación, quisiera mencionar que esta oportunidad de discutir 40 años de democracia me lleva a reconocer y valorizar este logro. Pero también a manifestar que es necesario acompañar ese avance de la democracia con desarrollo económico y social. Está claro que con el desarrollo industrial no alcanza, pero sin el desarrollo industrial es imposible.

## Mario Cimoli

Gracias, es un gusto estar, es difícil agregar mucho a lo que dijeron Martín y Matías. Mi idea es abrir un debate sobre las políticas para desarrollo y el progresismo.<sup>8</sup>

Es obvio que festejar los 40 años de la democracia es un punto importante. Es también muy fuerte ver cómo el punto de vista progresista se impone como la narrativa dominante. Pero, por otra parte, hay que aceptar que a la visión progresista del desarrollo le falta consistencia analítica y realismo. Principalmente, por exaltar las políticas de redistribución de ingresos/riqueza e incentivos a la demanda sin poner sobre la mesa la necesidad de promover la reindustrialización como condición necesaria e ineludible.

En mi opinión, en los últimos años, en Argentina y América Latina –con algunas experiencias o paréntesis como fue la de Matías y otros casos- el tema del desarrollo industrial fue un tema dejado en segundo nivel. Y más bien, gran parte de los gobiernos progresistas en América Latina construían sus políticas con la narrativa “distribuyamos más, generemos más igualdad desde la distribución y seamos keynesianos, todos keynesianos”. De hecho, no había persona con la que uno hablara y no fuera keynesiano, uno pasaba por la calle y todos eran keynesianos, hasta en los partidos de fútbol los hinchas eran keynesianos...

La pregunta es, ¿cómo se vivió la democracia este último período sin haber puesto el acento que había que ponerle a la inversión, al desarrollo industrial y a la productividad? Y a eso voy.

Incluso me gustaría retomar lo que dijo Martín al inicio sobre la importancia de la democracia. Sí, es verdad, como él lo hizo notar, gran parte de las economías que hicieron *catching-up*, desde Corea, China, e incluso muchas veces las economías que hicieron *catching-up* en Europa después de la Revolución Industrial y entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial fueron economías que pusieron en discusión las democracias y los derechos.

Hicieron *catching-up* muchos países con gobiernos autocráticos, no quiero decir que es todo así, pero ese debate está. Desde mi punto de vista, es posible conjugar desarrollo económico y democracia. Es una necesidad. El desarrollo industrial es el pilar para dar un salto de calidad de la democracia y no festejar los 40 años sólo mirando el pasado.

---

<sup>8</sup> Esta presentación fue preparada en base a los siguientes artículos: Cimoli, M., Porcile, G. y Sosdorf, F. (2023). Why we need industrial policy: inequality and structural change in Latin America. Paper prepared for the seminar in honour of J. Stiglitz, Milan; Cimoli, M. (2023). Posglobalización y reindustrialización en América Latina. La condicionalidad de la política industrial y el “Keynesianismo-Igualitario”. Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina.

Creo que es un festejo importante, pero si no se da un salto de calidad hacia una política de Estado que asuma la necesidad de incrementar las inversiones y desarrollar la industria, no se van a poder alcanzar los objetivos que el progresismo se propone. Y atención: el tema de las clases medias es el termómetro que lo demuestra claramente.

¿Y por qué esto es importante hacia el futuro? Se dijo precedentemente que el contexto histórico que viene es dedicado a la reindustrialización, la transformación productiva y las nuevas políticas industriales. Eso se ve en las economías del Norte Global, por ejemplo, en Estados Unidos, que vuelven a enfatizar la necesidad de hacer política industrial.

En nuestra región, durante muchos años, se evidenció un ataque contra todos los que utilizaban la palabra “política industrial”. La ponían como una mala palabra o algo que no tenía que ser. Hoy el tema es de actualidad y va a ser dominante en el futuro.

Incluso, hoy, muchos economistas “muy bien formados” en el Norte Global “autorizan” a América Latina a tener una política industrial (vean los recientes trabajos de Hausmann y Rodrik).<sup>9</sup>

Entonces, ¿cómo hace uno para hacer el salto de la calidad? Está bien festejar los 40 años ya cumplidos, pero ¿cómo se hace para que esta democracia se consolide con un sistema económico que permita el desarrollo, distribuir mejor, reducir la pobreza y mejorar otras variables que tienen que ver con el bienestar de la población? Que permita incluso el progreso y la consolidación—¿y por qué no decirlo? ¿es una mala palabra?— de una clase media que pueda lograr las ambiciones que tienen los pueblos de América Latina.

Y ahí va el punto. No hay un debate político serio dentro del progresismo, no hay tampoco un debate político entre el progresismo y la parte más conservadora de la sociedad sobre la necesidad de tener política industrial. Yo los invito a leerse los últimos debates de los procesos electorales en la región y se van a dar cuenta de que este debate no está, no pasó...mientras que en la gran parte del mundo esto está pasando.

Ese debate se da después de tres crisis que fueron muy fuertes (la crisis financiera, la crisis de la pandemia y la crisis de la guerra), acumulativas, que afectaron el mundo y que tuvieron una respuesta clara por parte de los países del Norte Global. Los países respondieron con política industrial, lo acaba de decir Matías: con el *Inflation Act* de Estados Unidos—lo veremos ahora en un minuto—, y el *Green Deal* de Europa, entre los dos suman 1.4 billones, una cifra que es mucho más que el producto de toda la región. Imaginemos lo que va a poder llegar a ser la transformación productiva de las economías avanzadas. Este es el debate más importante.

En este nuevo contexto se canceló el debate económico de los últimos cincuenta años. En la actualidad se pone en discusión el rol del comercio y la función del mismo como vehículo para el desarrollo. El Norte Global tiene una propuesta del “comercio a la carta”, se elige si se prefiere el *friend-shoring*, el *no-shoring*, lo que quieran, pero cada uno elige su política comercial y no hay una construcción analítica.

---

<sup>9</sup> Nota del Editor: para un acercamiento actual a las posiciones de estos autores sobre el tema, ver Hausman (2023, enero 26). Why Industrial Policy is Back. *Project Syndicate*; Juhász, R., Lane, N. J. y Rodrik, D. (2023). The New Economics of Industrial Policy. Working Paper 31538, National Bureau of Economic Research.

Los invito a todos a recordar cuando se decía que el comercio internacional y la apertura de la economía permitiría aprovechar los costos comparados y facilitar el desarrollo, ése era el camino seguro. A pesar de la evidencia, en América Latina y Argentina muchos han argumentado y hoy siguen argumentando: “¡dejemos al mercado que por sí solo lo va a lograr!”

Muchos serán jóvenes, pero yo los invito a leerse el debate entre Balassa y Amsden sobre el desarrollo de Corea. Cuando Balassa decía que la economía se había abierto y Alice Amsden decía: “no, fue la política industrial de Corea que permitió su desarrollo industrial”.<sup>10</sup> Alice Amsden lo demostró muy bien con el caso de Corea y muchos otros economistas para otras economías, que también lograron el *catching-up*. Son países que perseveraron en una política industrial muy agresiva y lograron la construcción y difusión de *capabilities* tecnológicas: empresariales, sectoriales e institucionales.

Todo ese debate hoy se niega y cada uno decide la *política comercial* que quiere hacer. Y emergen modelos nuevos. Mientras estaban hablando ustedes, acaba de llegar la noticia de que el gobierno italiano, que todos considerarán “terriblemente promercado” y de centroderecha, acaba de introducir un decreto-ley con el que las empresas que deciden de deslocalizar la capacidad productiva en otros países van a tener que devolver al Estado todos los subsidios que le han otorgado.<sup>11</sup> ¿Se imaginan? Es una ley hecha por un gobierno de centroderecha que promueve que las empresas tienen que permanecer en el país, tienen que aportar a la estructura productiva y tienen que seguir produciendo con alta productividad. ¿Se imaginan cómo cambia el modelo? Antes se postulaba que había que abrir la economía y dejar al mercado; y hoy: seamos resiliente en la industria y que el comercio se piense en función de nuestro interés nacional.

Y lo mismo está pasando hoy con la política de promoción de exportaciones de Estados Unidos con China. El fundamento de las políticas no es más el análisis teórico que tuvimos en el último medio siglo, hoy se presenta en otros términos. Lo que más me preocupa es que a nivel regional se mantiene el viejo debate, no lo que se está haciendo, ni lo que viene.

Entonces, todos hablan de reindustrialización, Europa habla de “reindustrialización y transformación productiva” y Estados Unidos habla de “reindustrialización y cambio productivo”. Uno tiene el *Green Deal* y el otro el *Inflation Act*, los dos hacen lo mismo y los dos justifican sus políticas argumentando: “en un contexto democrático, para sostener el acceso y las oportunidades de nuestra población vamos a cambiar nuestra estructura productiva”, ¿y para qué?, “para que esto permita mejorar y consolidar la clase media que tenemos” y permita en algún modo —más en el europeo que en el americano— sostener un *sistema de welfare*.

O sea, el modelo está cambiando. Y yo me hago la siguiente pregunta, en un contexto donde se festeja la democracia: ¿cuál es el debate hacia el futuro? ¿Por qué no me puedo quedar contento solo con los 40 años? Es importante, se logró, pero en este nuevo contexto, ¿qué hay que hacer y prever para el futuro? Ese debate no está. Y ése es el tema.

Y en ese debate yo quiero decir que la industria es el pilar y el *asset* fundamental para lograr desarrollo con democracia. El Norte Global se está reindustrializando, está hablando de

---

<sup>10</sup> Nota del Editor: Un resumen sobre ese debate puede verse en Richard Stubbs (2009). What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate. *The Pacific Review*, 22 (1), 1-22.

<sup>11</sup> Nota del Editor: Se trata del Decreto-Ley número 104/2023 sobre “disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici” (conocido como Decreto-Ley Asset).

reindustrialización. Como todo el Norte Global hace política industrial, todos los economistas de “vanguardia” se dieron cuenta y ahora dicen “hay que hacerla también” y todos dicen que “sí”.

Entonces todos se dan cuenta de que el mundo cambió y el debate sobre la democracia en el largo plazo no puede dejar de lado la política industrial. En América Latina y Argentina con más razón es determinante emprender este camino. Tenemos una situación mucho más compleja, más difícil, en un contexto de *stop and go*, con una clase media siempre más pobre, más vulnerable. Lo dijo también Matías, una situación estructural difícil, cada vez más radicalizada y que no cambia en el tiempo.

Ahora, imagínense, en el mundo que viene, los demás van a cambiar la estructura, se van a ir al *Green*, se van a la *digital economy*, se van a ir a nuevos sectores, y nosotros seguimos festejando lo que hicimos sin comprender los cambios radicales que se aproximan.

En ese contexto, si seguimos así, se va a ver un proceso de profunda *desindustrialización latinoamericana*, particularmente en el cono sur. Eso va a implicar, en mi opinión, que claramente la restricción externa va a ser mucho más fuerte y dura de la que tuvimos hasta ahora. ¿Por qué? Porque se van a generar nuevos productos y una nueva demanda. Y cuando nuestras sociedades alcancen un nivel medio de desarrollo, con mayor ingreso, van a demandar esos productos que se desarrollan y producen en el Norte; sean los que ustedes quieran: *no virtual, virtual, green, eléctrico, servicios*, pero producidos en las economías que hoy hacen una política industrial agresiva.

Dado el problema de la condición estructural de la región, y si vamos a seguir “viviendo” en este mundo, no podremos cerrar completamente la economía y tampoco proponer ser autárquicos. La demanda de nuestra población lo demuestra claramente.

La región se encuentra en una situación de parálisis, que yo llamo estado de *histéresis*. Una situación de histéresis negativa, estamos estancados en una situación de baja inversión, baja productividad, poca diversificación e incapaces de trasladar el cambio estructural al crecimiento.

Ahora yo me pregunto: ¿una economía con baja inversión, baja productividad, poca diversificación y poca generación de trabajo de alta calidad, puede ser una economía que da acceso a la generación de una clase media, a un sistema de *welfare* y a un modelo democrático que permita la participación social de todos los ciudadanos a las decisiones o no?

Las economías que llegaron a construir un sistema de *welfare* desarrollaron simultáneamente un sistema industrial y hoy se están reindustrializando. La reducción de la pobreza y la desigualdad se construyó con años de inversión, acumulación, crecimiento, productividad y diversificación productiva. Y punto.

Las preguntas que me hago: ¿en estos 40 años logramos hacer eso establemente? ¿Sí o no? ¿América Latina, en estos años —porque todos están en situaciones complejas, no voy a hacer la lista de cada uno de los países—, logró mantener una acumulación de largo plazo, con elevada inversión y diversificación? ¿Sí o no?

Y si eso no se logra en los próximos 20 años, ¿vamos a tener inestabilidad en el modelo social y político? Ésta es una pregunta que nos tenemos que hacer y ése es el debate que hay que concebir hacia el futuro. Esto es lo que me preocupa de la propuesta del progresismo. En este contexto, ¿alcanza con ser “super keynesiano” y “super igualitario” como *Superman*?

Todos se proclaman keynesianos, todos quieren expandir la demanda y todos quieren distribuir. Ahora, ¿puedo expandir la demanda y distribuir sin tener un salto en la acumulación de capital, la inversión, la productividad, la generación de empleo y una persistente diversificación productiva? Mi respuesta es: no, no, no (¡por si tienen dudas!).

¿Y por qué no? Cuando una persona se cree que es progresista piensa que no tiene *constraints*, no tiene *trade-offs*, o sea, no tiene límites, puede hacer lo que quiera indefinidamente porque está en lo correcto. No, no funciona así, muchos (¡no todos!) economistas heterodoxos conocen el debate sobre la teoría evolutiva, los modelos de complejidad y el estructuralismo latinoamericano.

Se sabe que una política keynesiana que activa la economía es necesaria, pero sin cambio estructural no va a funcionar en el largo plazo. Se topará con la restricción externa y, aunque no se quiera reconocer, impactar sobre los precios. Al final, llevará a una mayor inestabilidad económica y social.<sup>12</sup>

Es notorio que hay un tema de *time consistency*, porque lo keynesiano se puede hacer más rápido y fácil, pero lo estructural va a necesitar mucho más tiempo y es incierto. La *political economy* del cambio estructural es siempre lo más difícil para implementar políticas industriales y tecnológicas. Por otra parte, porque el proceso de aprendizaje y la acumulación de *capabilities* (empresas, sectores e instituciones) requiere de mucho más tiempo y la coordinación de la micro sectorial e institucional no es un proceso determinístico.

Si estas dos partes...lo keynesiano y la complejidad de lo estructural no se plasman en una política económica común para sustentar la democracia no se podrá sostener el resultado que el progresismo espera. No vivimos en un modelo que basta que se expanda la demanda y se distribuya para que todo sea posible. Me parece que es un tema importante para debatir desde el punto de vista del progresismo para consolidar la democracia. Las políticas del Norte Global van en esa dirección. Están preocupados por no bajar el nivel de actividad, pero al mismo tiempo están profundizando las políticas destinadas a reindustrializar la economía con un fuerte cambio en la estructura productiva.

A mí me llama la atención cómo en los últimos años uno tenía que producir *just in time* y hoy tiene que producir *just in case*; que las cadenas de valor tenían que ser largas y hoy tienen que ser supercortas; que el que promovía el *off shoring* hoy hace el *friend-shoring*. Los países avanzados buscan cómo ser más resilientes en sus industrias y tecnologías y así aplican políticas industriales muy potentes. En ese mundo, lo político, la construcción de lo democrático y el desarrollo industrial tecnológico se piensa como un único proceso. Mientras el Norte Global está empujando ese tipo de políticas, el Sur Global sigue con problemas estructurales, una situación que seguramente aumentará las brechas y las asimetrías.

Entonces, el tema de la reindustrialización global es importante. ¿Cómo lo enfrenta América Latina? Con bajo crecimiento. ¿Y cómo lo va a presentar en los próximos años? Con bajo crecimiento. Y en esto lo que más me preocupa es que la desindustrialización sigue dándose

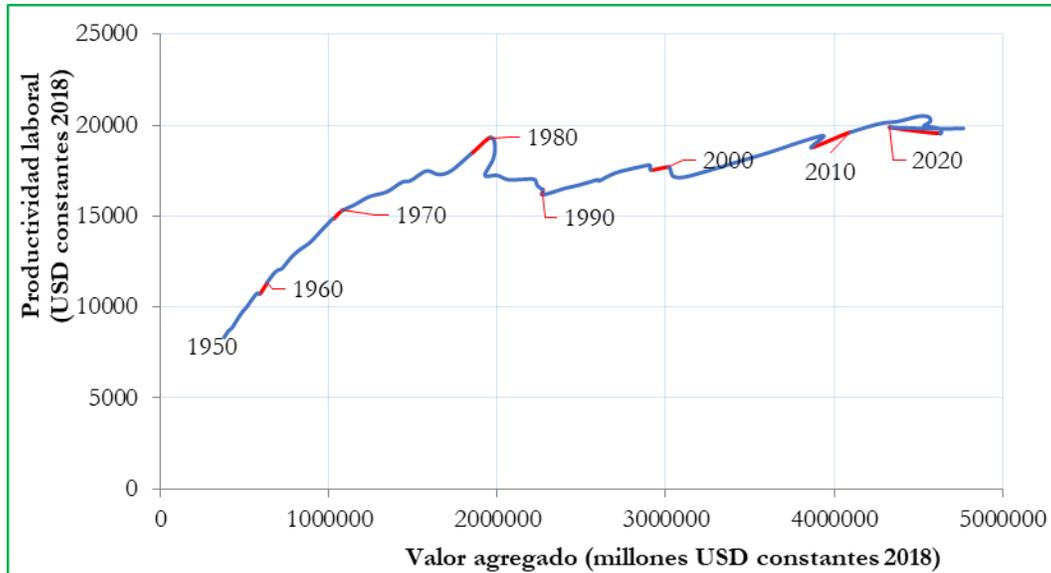
---

<sup>12</sup> Ver Cimoli, M. (2023). Posglobalización y reindustrialización en América Latina. La condicionalidad de la política industrial y el “Keynesianismo-Igualitario”. Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina.

como una condición estructural a nivel regional. Entonces la región se encuentra en una condición realmente muy complicada. ¡Y si somos progresistas, tenemos que reconocer Argentina está en los primeros lugares de la tabla de posiciones!

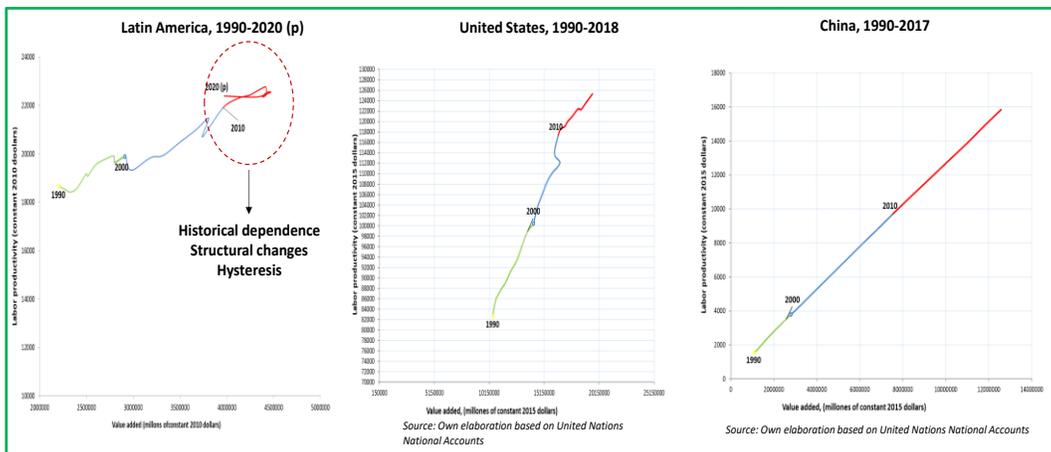
Yo sólo quiero mostrar una figura donde se puede ver la productividad laboral y el ingreso. La pendiente en cada punto es la inversa del empleo. La región en este mundo va en dirección obstinadamente contraria: no aumenta la productividad y las brechas son establemente crecientes.

**Recorrido e histéresis en América Latina, 1950-2022**



Les muestro tres países. Miren el modelo de China, cómo crecen simultáneamente productividad y empleo. Miren el modelo de Estados Unidos, crece mucha más productividad que empleo. Y miren el de América Latina, cómo está estancada.

**Dinámicas de inercias de aprendizaje: transición/histéresis vs. inercia virtuosa**  
**Productividad laboral y valor agregado**



Si América Latina no es capaz de aumentar las inversiones, la diversificación, la productividad y el empleo, no se logrará promover la movilidad social para aumentar y consolidar la clase media. La democracia será frágil y el bienestar social no será generalizado.

Vuelvo a repetirlo... *repetita iuvant*. Me permito preguntarles: ¿cómo se va a garantizar un proceso democrático con igualdad y reducción de la pobreza? Entonces me responderán: “hoy, en ese contexto, para salir, usted expanda la demanda, sea keynesiano y va a ver que va salir” y “no se olvide, distribuya y aumente la presión fiscal”.

Sí, pero sin consolidar las *capabilities* tecnológicas, las instituciones, las cadenas de valor, y sin construir una industria diversificada, la solución es *efímera*. Atención que una industria requiere de tiempo, de tiempo real e histórico.

Es imposible que esa demanda me permita aumentar ese proceso de reindustrialización que necesito. Y ese es el tema fundamental, las dos componentes son necesarias para que el proceso de desarrollo se expanda y consolide un proceso democrático progresista. Son pocos los países a nivel regional que están logrando un proceso de este tipo.

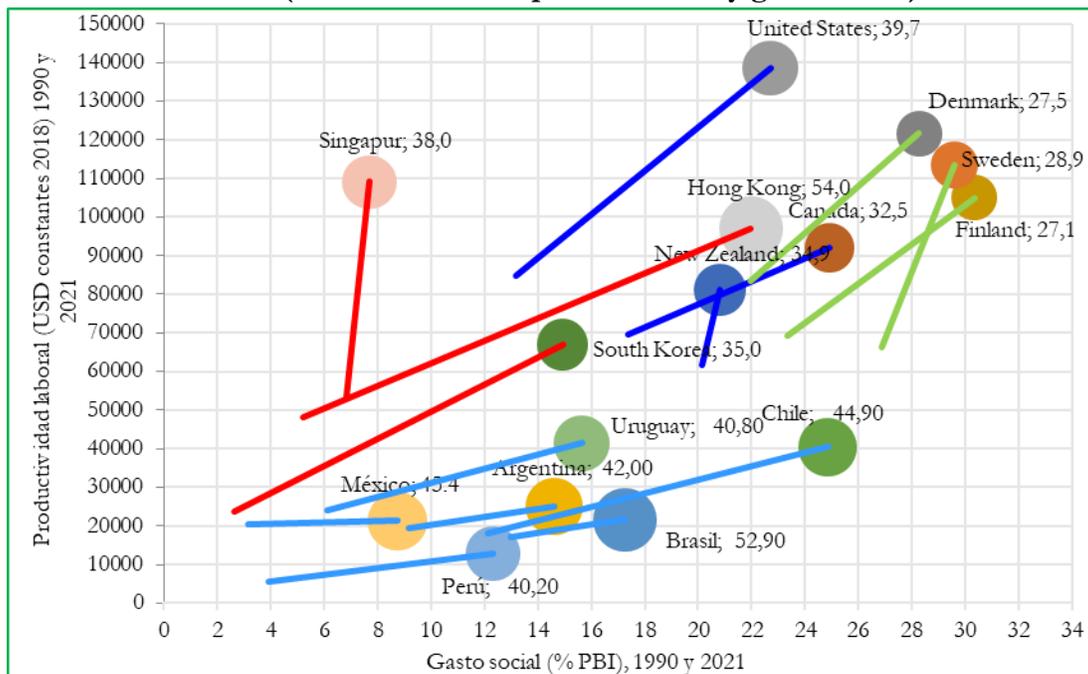
Y voy al otro punto. Voy a ser cruel sobre esto. ¿Puedo mantener un proceso de apertura democrática con una formación bruta de capital como la que tiene la región, entorno al 19, 18 por ciento? Corea, que hizo el *catching-up*, sigue manteniendo un 30% de formación bruta de capital. Europa, que tiene un nivel de ingreso más alto –que es tres veces el de América Latina–, tiene una formación bruta de capital que es cinco o seis puntos del PBI más alta que la de América Latina. Y América Latina sigue con una formación bruta de capital baja y con una productividad estancada.

Ahora les pregunto. En esta condición, por más que redistribuya: ¿cómo hago para garantizar un proceso democrático con crecimiento, una mejor distribución y una reducción de la pobreza? Es imposible lograrlo, al menos que se quiera distribuir la pobreza.

Este debate no está presente en Argentina, ni en el resto de la región. Mientras que en los demás países del Norte Global se están preocupando por aumentar la inversión, transformar la economía y generar un incremento de productividad que soporte y mejore el *welfare state*.

Y cierro con esto. Uno puede pensar, como imagino piensan muchos, que quiere tener una democracia donde todos tengan los mismos derechos, las mismas libertades, las mismas oportunidades, etcétera. ¿Pero ese tipo de modelo se logra en qué economías? Se logra en las economías que han logrado tener elevada inversión, alta productividad y un sostenido crecimiento. Donde el sistema productivo y tecnológico distribuye endógenamente.

### Necesidad de políticas industriales y sociales activas/complementarias (crecimiento de la productividad y gasto social)



Éste es un tema que no se pone sobre la mesa, que no se discute. No hay economía que lo haya logrado sin estas condiciones: la europea, no hablemos de la coreana, ni de la china, ni de la americana durante el proceso del auge de la política industrial de Hamilton (y cómo crecieron en productividad) y todas después de la Segunda Guerra Mundial.

Pero la región latinoamericana sigue estando estancada mientras los demás avanzan. Ahora, hay un debate dentro del progresismo que se mueve en la lógica del “Keynesianismo-Igualitario”. ¿Me alcanza con aumentar el gasto social, redistribuir el ingreso y aumentar la presión fiscal? ¿Con eso lo logro? ¿O estas políticas, sin una genuina reindustrialización, son contraproducentes?

No hay economía que no haya logrado eso sin un aparato productivo, industrial y tecnológico importante. ¿Y saben lo que me parece? Que mientras el debate en América Latina se da entre ortodoxia y el progresismo tipo “Keynesianismo-Igualitario”, las economías del Norte Global se mueven hacia un modelo heterodoxo donde la parte industrial de generación de *capabilities* y la reindustrialización ya es un hecho. Tienen políticas e instrumentos para cada sector, para cada actividad, para cada empresa. Las actividades que se promueven son las que generan empleo y productividad. Se necesitan políticas activas, selectivas y un modelo mucho más complejo y activo de lo que fue la política industrial hasta el día de hoy.

Entonces, estamos en este momento crítico, llegando a un proceso político importante que es festejar 40 años de democracia, después de lo dramático que fue para nosotros el golpe de estado. Mientras estamos en esto, los invitaría a incursionar en otros países de la región y se van a dar cuenta de las condiciones similares de este ciclo económico y político. Hay un *impasse* en la región, mientras en el Norte Global ya se están moviendo en modo mucho más pragmático

con una política de Estado fundamentada dentro una lógica que comprende la complejidad económica y, sin temor, se fundamenta en el pensamiento evolutivo, estructuralista y keynesiano. El debate en este momento político a nivel regional sigue siendo atrasado, mirando el ombligo, mirando al pasado, mirando a una revancha en lo político, más que mirando el futuro que viene.

Entonces diría que uno festejaría muy bien los 40 años pensando en lo que va a pasar en el mundo, en qué política hay que llevar a cabo para reindustrializarse (aumentar la productividad, diversificar los sectores, tener nuevos trabajos, nuevas tecnologías) y cómo instrumentarla estratégicamente teniendo en cuenta su complementariedad y consistencia temporal con otras políticas económicas y sociales. Es difícil garantizar o tener controladas las fuertes inestabilidades que estamos viviendo sin asumir que el progresismo y la heterodoxia a la hora de actuar tienen *vínculos, trade-offs* y *regularidades* que tiene que respetar.