

- Segato, R. L. (2011). Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, 1(1).
- Schild, V. (2016). Los feminismos en América Latina. *New Left Review*, 96, 63-79.
- Suaza Vargas, M. C. (2008). *Soñé que soñaba. Una crónica del movimiento feminista en Colombia de 1975 a 1982*. (M. Cotes Benítez, Ed.). Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

## Desarrollo, vulnerabilidad y política. Condicionantes, riesgos y desafíos del desarrollo en Argentina (1980-2019)\*

Gustavo Busso\*\* y Laura Verónica Escudero\*\*\*

**Palabras clave:** neoliberalismo; neodesarrollismo; vulnerabilidad.

**Keywords:** neoliberalism; neodevelopmentalism; vulnerability.

### RESUMEN

La segunda década del siglo XXI ha consolidado una situación estructural que se percibe 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. 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-céntrico, 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 semejanzas y diferencias de estos dos modelos centrando el análisis en las políticas públicas vinculadas a la vulnerabilidad interna y externa a escala nacional; tomando como referencia el caso de Argentina en perspectiva comparada con Brasil en el periodo 1980-2019.

### ABSTRACT

The second decade of the 21<sup>st</sup> century has consolidated a structural situation that is perceived as volatile and changing for individuals, households, communities, and territories. A dynamic situation between countries, of transitions and international crises that generate uncertainty, risk and new vulnerabilities to regions and communities. Since the 1970's, the experience of the South American countries allows comparing two basic typologies: the neoliberal development models (or aggregate supply, financial valuation, export promotion, market-centric, transnational-liberal-conservative matrix) and the alternative models, here generically called neo-developmentalists (neo-Keynesians, of productive valorization, promotion of the internal market, state-centric, national-popular-progressive matrix). This paper aims to investigate the similarities and differences between these two models focusing the analysis on public policies linked to internal and external vulnerability at the national level; taking as a reference the case of Argentina in perspective compared to Brazil in the period 1980-2019.

\* Recibido el 12 de febrero de 2020; aceptado el 7 de junio de 2020.

\*\* Gustavo Busso. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Córdoba, Argentina; [gbusso@fce.unrc.edu.ar](mailto:gbusso@fce.unrc.edu.ar)

\*\*\* Laura Verónica Escudero. Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Córdoba, Argentina; [lauraveroarg@hotmail.com](mailto:lauraveroarg@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Luego de los eventos sintomáticos como la caída del muro de Berlín en 1989, la caída de las Torres Gemelas de Nueva York en 2001 y la crisis económica financiera internacional a partir de la caída de Lehman Brothers en 2008 hasta llegar a la pandemia global del COVID-19 a inicios de 2020, la sociedad global del siglo XXI ha aparecido como una sociedad del riesgo renovado y ampliado; la vulnerabilidad 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 este trabajo se pretende indagar acerca de las semejanzas y diferencias de los modelos neoliberales y neodesarrollistas sobre problemas de políticas públicas que reproducen las condiciones de subdesarrollo. Los problemas están vinculados a la vulnerabilidad interna y externa comparando e identificando los principales aspectos y tendencias de los modelos de gestión del riesgo que cada modelo de desarrollo ha intentado poner en práctica en su diseño de política pública. El objetivo del trabajo es comparar y reflexionar sobre las políticas de reducción de vulnerabilidad interna y externa en Argentina, pero poniendo un foco comparativo con Brasil en las últimas tres décadas, analizando en particular el contexto político y económico desde la recuperación de la democracia en 1983. Para avanzar en ello, el trabajo primero presenta una matriz conceptual básica para analizar la vulnerabilidad de los modelos de desarrollo en el capitalismo periférico contemporáneo. Luego compara las trayectorias y políticas implementadas en el periodo analizado y, por último, en las conclusiones reflexiona y valora, desde el código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad, las principales lecciones aprendidas de cotejar los modelos de desarrollo.

## VULNERABILIDAD EN EL PROCESO DE DESARROLLO: BASE SINTÉTICA PARA UN ESQUEMA ANALÍTICO

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 interrelaciones de larga duración entre los procesos de desarrollo y las transiciones sociales (sociodemográficas, 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. El enfoque de vulnerabilidad pone el centro analítico en los riesgos y las capacidades de respuestas, y puede ser de utilidad para procesos de diversos niveles de análisis y agregación. Desde el código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad, en este trabajo el proceso histórico y comparativo de desarrollo del capitalismo sudamericano se analiza, sintéticamente, en dos perspectivas dialécticamente relacionadas, interna y externa, al territorio de referencia.

La vulnerabilidad interna intenta dar cuenta de la persistente reproducción de los riesgos a la insuficiente acumulación de capital, desigualdad, pobreza y polarización socioterritorial. La vulnerabilidad externa hace referencia a la exposición a riesgos en

el contexto económico y geopolítico internacional, que corresponde al tipo histórico de inserción en la división internacional del trabajo que tiene un Estado nacional. 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 (Abeles, & Valdecantos, 2016). La vulnerabilidad, como enfoque analítico (Busso, 2001; 2017), da cuenta del nivel de exposición y de las capacidades de respuesta y adaptación de un territorio a eventos, *shocks* 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 que la vulnerabilidad externa de sus naciones en el siglo XXI se enraíza en su pasado colonial y en el tipo de inserción subordinada, dependiente y extravertida 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 semiperiféricos 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 más productivo, 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 naciones capitalistas periféricas y semiperiféricas, como Argentina, luego de la crisis del modelo de sustitución de importaciones fueron abordadas con políticas económicas de orientación neoliberal. Pero no pudieron resolver, e incluso agravaron, varios de los 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 1975-2019 vuelve a manifestarse como restricción externa y condiciona las posibilidades reales de dar viabilidad a un régimen de acumulación centrado en cadenas de valor agroalimentarias de exportación. 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 a 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 o de insolvencia externa. En el caso argentino, como se verá más adelante, nuestra hipótesis es que el periodo analizado puede caracterizarse como de alta y cíclica vulnerabilidad 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, & Busso, 2009); y por otro, la reproducción de la histórica heterogeneidad productiva, laboral y territorial (CEPAL, 2018), que en conjunto tiene 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 subnacionales. Esta hete-

roogeneidad 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 distributivos y sociales, la inestabilidad institucional y las tensiones políticas que impactan de lleno en la viabilidad temporal de un modelo de desarrollo dentro de una formación social específica.

En términos comparativos la particularidad de América del Sur, y en especial de Argentina, 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 las naciones de la región son las 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 en América Latina, como puede apreciarse desde los escritos seminales de Raúl Prebisch y Celso Furtado hasta el debate contemporáneo en el capitalismo del siglo XXI (CEPAL, 2018; Piketty, 2015; Boyer, 2014). 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, es decir, a reproducir los círculos viciosos de la pobreza, la heterogeneidad estructural y el desequilibrio externo (CEPAL, 2018; Busso, 2001; 2017).

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, & Neffa, 2008). 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 neoliberalismo y el neodesarrollismo como proyectos políticos, dado que el primero se abreva de la economía y el segundo, de la economía política (Neffa, Panigo, & López, 2010; Escudero, & Busso, 2017).

La primera vertiente, la economía “a secas”, hoy mayoritaria y considerada la ortodoxia económica en la academia, se enfatiza en la libertad individual, la competencia, 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 ubicarlo como garante y promotor del libre funcionamiento de los mercados, dado que se supone que estos: 1) se autorregulan; 2) llevan al equilibrio entre producción-consumo; y 3) contribuyen a la armonía social, ya que cada factor productivo es remunerado de acuerdo con su productividad marginal. La competencia es ubicada en el centro de la acción pú-

blica y como norma central para los comportamientos individuales y colectivos (Laval, & Dardot, 2013). Pero la impronta política, tanto en el liberalismo de la primera mitad del siglo XX como en el neoliberalismo del último medio siglo, es de reducir, acotar y racionalizar la intervención del Estado en la economía, garantizando el buen funcionamiento de los mercados y corrigiendo las fallas del 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 relaciona 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. Los mecanismos e instrumentos del mercado y la competencia son centrales para abordar problemas de vulnerabilidad interna y externa. Autores de las escuelas clásica, neoclásica y del nuevo institucionalismo son sus principales referencias de teoría económica, en tanto que el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son los principales organismos internacionales portadores de este enfoque teórico.

En el caso de la economía política, en su análisis de América Latina ha enfatizado en las relaciones asimétricas entre las 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 caracterización del régimen político como forma 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 de este que es utilizado para ampliar la capacidad productiva (inversión) y la parte que se apropian algunas clases para consumo suntuario o no productivo.<sup>1</sup> 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 re-

<sup>1</sup> Desde sus inicios la economía política planteaba estas cuestiones y ha estado en el núcleo 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 llevó 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 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, ubicó el principal problema distributivo entre el capital y el trabajo, poniendo el debate no solo entre formas de distribuir entre las clases sociales dentro del mismo sistema económico, sino también entre distintos sistemas (Piketty, 2015; Busso, 2015).

laciones 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 la reproducción social. De esta forma, 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 neodesarrollistas, implican características diferenciales respecto a la forma de abordar 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 políticas públicas pueden favorecer o aminorar la situación de vulnerabilidad real y financiera de los países ante un *shock* de origen externo (Abeles, & Valdecantos, 2016), 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 volatilidad económica y financiera nacional, evolución de la inversión, desempleo y pobreza. La vulnerabilidad al subdesarrollo refiere, de esta manera, al debate acerca de los modos en que el régimen político del Estado regula y da viabilidad institucional dentro de un modelo de desarrollo<sup>2</sup> 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 macroeconómica de prevenir y afrontar la posibilidad de problemas de liquidez y solvencia en el corto, mediano y largo plazo de las cuentas nacionales<sup>3</sup> 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, exclusión y marginalidad social.

## MODELOS DE DESARROLLO Y VULNERABILIDAD EN AMÉRICA DEL SUR EN EL SIGLO XX

### 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 vulnera-

2 En este esquema analítico debe entenderse 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 pos-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 “estadocéntrico” 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 escasez de divisas (Basualdo, 2017).

bilidad no son nuevas en las naciones de la región, aunque adquieren mayor preponderancia a partir de las últimas décadas del siglo (Busso, 2001; Fuentes, 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, políticos e ideológicos) de los procesos de desarrollo y de una convivencia pacífica en el escenario geopolítico internacional de “guerra fría” y fuertes disparidades internas e internacionales.

En ese escenario internacional de la posguerra, 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 naciones para avanzar en procesos viables y sostenibles de desarrollo.<sup>4</sup> 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 relacionan 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 posbélico, 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 con Salvador Allende tensionaron el debate político con las expresiones tradicionales liberales y conservadoras hegemónicas durante la primera mitad del 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 fueron temas y conceptos que estuvieron presentes en la discusión de las ciencias sociales y la política pública. Algunos autores heterodoxos (Gunnar Myrdal, Celso Furtado, entre otros) 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, etcétera) es lo que se debía evitar y el imperativo era promover los círculos virtuosos (inversión productiva, ampliación del mercado y consumo interno) que sostuvieran la demanda agregada y mejoraran las economías de escala y los efectos multiplicadores de la inversión e innovación. En cier-

4 Los aportes de la Escuela Histórica Estructural y la Teoría de la dependencia ya advertían la vulnerabilidad a reproducir y la necesidad de superar las relaciones históricas de dependencia y subordinación entre el centro desarrollado y la periferia subdesarrollada. 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 con Perón y Vargas en Argentina y Brasil, respectivamente, entendieron esta contradicción para el capitalismo periférico de la posguerra.

to 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 inicios 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 condicionará a todos los gobiernos posdictatoriales las capacidades de respuesta ante riesgos de origen externo. Los 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 la política económica.<sup>5</sup>

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 desarrollo, comercio internacional y derechos humanos son rubricados progresivamente e incorporados en los sistemas jurídicos nacionales por todos los países de la región 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 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 teórico-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 hasta la vulnerabilidad a la exclusión en un nivel institucional, y a la marginalidad social y al estrangulamiento externo en un plano más estructural del capitalismo periférico (Fuentes, 2014; Busso, 2001; 2015).

#### **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 en el contexto de la división internacional del trabajo. 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 en términos del intercambio de finales de la década (Fuentes, 2014; Toledo, & Neffa, 2008). Desde la hegemonía ideológica del neoliberalismo, las fracciones del capital más concentradas, financiarizadas e internacionalizadas en

<sup>5</sup> 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 restablecer los equilibrios económicos y financieros. Los *shocks* 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 restablece nuevamente el equilibrio.

conjunto y de forma coordinada con organismos internacionales, como el BM, el FMI y el 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 neoliberales.<sup>6</sup>

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 reubicaron el problema de la vulnerabilidad externa creciente en el marco de planes de ajuste, las demandas de protección 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, a 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 hiperinflacionaria 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 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, 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 PIB per cápita, aumentos importantes en la desigualdad distributiva y una mayor exposición al contexto internacional.

La crisis del Estado benefactor y de las políticas keynesianas de sostenimiento de la demanda agregada que desembocó en políticas monetaristas en las presidencias de Margaret Thatcher y Ronald Reagan tuvo 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 década de los ochenta, de revertir los modelos aperturistas y de valorización financiera heredados del periodo de gobiernos militares no dieron sus frutos; la vulnerabilidad interna y externa aumentó al ritmo del proceso de endeudamiento y las políticas de ajuste, en tanto que la rece-

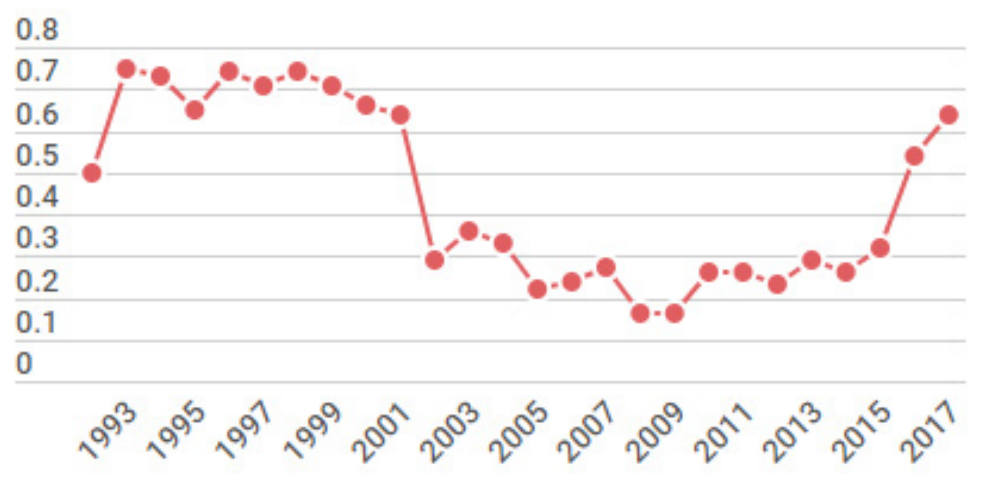
<sup>6</sup> Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001) durante la vigencia del Plan de Convertibilidad en Argentina y, en el caso de Brasil, en las alianzas políticas neoliberales de centroderecha que llevaron al poder a Collor de Mello-Franco (1990-1992) y F. H. Cardoso (1995-2003); este último con el Plan Real como su expresión más consistente.

sión económica, la caída de salarios reales, la pérdida de reservas internacionales y la persistente inflación generaban 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 y fuertes procesos de endeudamiento externo (Gonçalves 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. También, en este periodo, 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.

En el Gráfico 1 podemos observar los elevados niveles de vulnerabilidad externa para el caso argentino, donde resalta el aumento del índice en los momentos de alto endeudamiento externo en los años noventa y posteriores al año 2015.

**Gráfico 1.** Indicador de vulnerabilidad externa. Argentina (1992-2017)



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

Al igual que en el periodo aperturista (2016-2019), durante la convertibilidad las escasas divisas generadas por la agroexportación 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 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 hasta mediados de los noventa, declinante en la segunda mitad de los noventa (Plan Real) (Gonçalves y otros, 2008). La vulnerabilidad externa de Argentina y Brasil, tanto de origen comercial y financiera, se relacionó con una variada gama y problemas estructurales y coyunturales, pero se expresó en los niveles de liquidez, solvencia, endeudamiento, diversificación de ex-

portaciones y uso final de las importaciones. La vulnerabilidad externa se expresó con fuerza en factores financieros y reales, que expusieron a las dos economías, en particular a la argentina, a acelerar la escasez de divisas y un desbalance externo no sostenible, tomando en cuenta que las exportaciones (obtención de divisas genuinas) sobre el PIB han sido menores a 15 % en las últimas décadas y la relación entre la deuda externa y las exportaciones, se ha elevado sistemáticamente en todos los esquemas macroeconómicos centrados en la valorización financiera y apertura externa.

Los dos países, aunque en el caso de Brasil se inicia su proceso de apertura económica más tarde y no dolarizó 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 Kuznets, donde la idea era que la desigualdad tendría una trayectoria tipo U invertida y 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 vía 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 comandado por cadenas de valor transnacionalizadas (basado, además, en endeudamiento externo, valorización financiera y no productiva, inversión de grandes empresas oligopólicas y exportación de productos primarios de bajo valor agregado) y 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 siete años, aproximadamente) e inversión insuficiente para generar empleo productivo con resultados que aumentaron el desempleo, precariedad laboral y pobreza (Natali, Giayetto, & Busso, 2017).

Los altos niveles de vulnerabilidad externa en el diseño de modelos neoliberales de endeudamiento externo, valorización financiera y fuga de capitales (Basualdo, 2017) facilitaron las crisis de Argentina y Brasil 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 procíclicas, 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 en un “default social interno” a fines de diciembre de 2001. En el caso de Brasil, la vulnerabilidad externa, que se agudiza con el impacto del derrumbe de las torres gemelas de Nueva York y con la crisis de Argentina de 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 pos-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 para evitar o suavizar el ciclo. 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 financieros 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 modelos neoliberales de Argentina y Brasil 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. En el caso de 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 2002 se devaluó un 200 % y siguió alto hasta la crisis internacional de 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 de 2001 levantó 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 en un cambio anticipado de gobierno y en el *default* de enero de 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 en el ajuste del gasto público para compensar la baja recaudatoria, deprimiendo de forma sostenida la demanda agregada. Tanto en la experiencia de crisis del Plan de Convertibilidad en el periodo 1998-2001 como en la crisis económica 2018-2019, los modelos neoliberales tuvieron este problema, agravado por el peso creciente del pago de intereses de la deuda externa en el presupuesto nacional.

Por último, la historia de 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 afectaron 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, etcétera) de las clases dominantes y las clases subalternas son marcadamente 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 de Brasil, aspectos que se vuelven a manifestar con el retorno al neoliberalismo pos-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, los cuales priorizaron la valorización financiera a la productiva, la exportación de bienes agroalimentarios y de baja complejidad tecnológica y el endeudamiento externo, extravertido, basado en la apertura externa y en la dinámica de inversiones extranjeras, principalmente de empresas privatizadas de energía, telecomunicaciones y compañías transnacionales. No obstante, los años noventa muestran un ritmo de crecimiento económico y de productividad sectorial más alto que en la década precedente, donde las excepciones estuvieron vinculadas con los años en que se manifestaron seguidillas de crisis externas que tuvieron un fuerte impacto, como las de México en 1995, Rusia y sudeste asiático en 1997 y Estados Unidos 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 de los originados por *shocks* externos (devaluaciones externas, iliquidez internacional, aumento de tasas de interés, variación de precios externos) como internos (sequía, crisis del sistema bancario, coyunturas político-partidarias, etcétera), llevaron al *default* por insolvencia en el cumplimiento de los compromisos de la 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 al mismo tiempo 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 electoral en Brasil a fines de 2002.

## VULNERABILIDAD Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI: EL GIRO DESARROLLISTA, LA CRISIS INTERNACIONAL DE 2008 Y EL RETORNO AL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA

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 porque en los dos países la diversidad y profundidad de los problemas estructurales a resolver eran distintas como por las particularidades de diseño que tenía el Plan de Convertibilidad y el Plan Real. En las dos naciones 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 un crecimiento económico. No obstante, incluso en los periodos de crecimiento, la indexación de los salarios se desligó 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 sí 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 y las devaluaciones de los socios comerciales. Algo parecido ocurrió en el periodo 2016-2019,<sup>7</sup> que a pesar del aumento en las exportaciones el riesgo en el país y la vulnerabilidad externa han aumentado, acercándose a niveles de los años noventa. La vulnerabilidad interna a una corrida cambiaria y bancaria desembocó 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 interno por crisis bancaria y aumentos abruptos de desempleo y 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 de 2001 y la sucesión de cinco presidentes en once días.

<sup>7</sup> “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, p. 6).

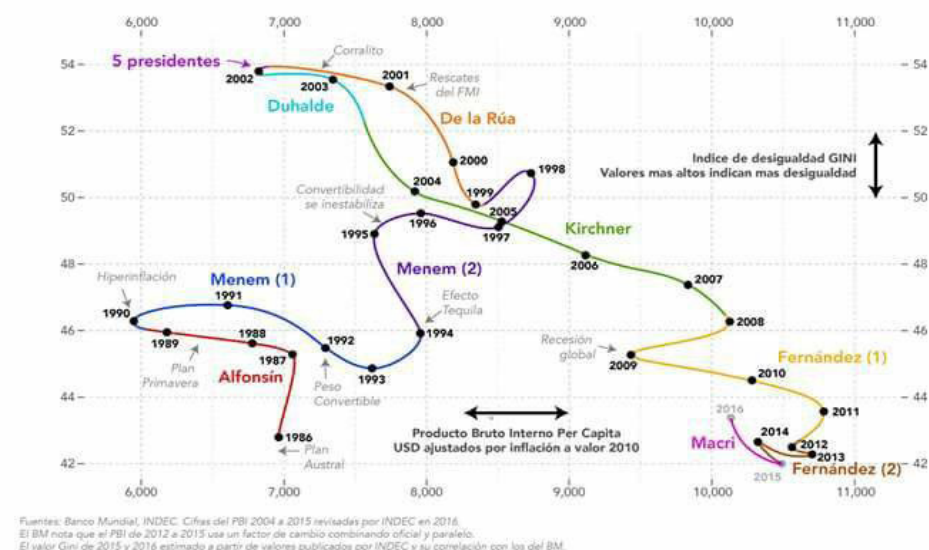
El régimen de acumulación por valorización financiera de Argentina entró en *default* externo y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (año 2002) tuvo que intervenir el régimen monetario y los depósitos bancarios tras el colapso del Plan de Convertibilidad. El periodo posconvertibilidad, luego de procesos devaluatorios y transferencia de riqueza hacia los capitales más concentrados y dolarizados, recompone 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 y el fomento a la inversión con tasas de intereses reales negativas. Ello llevó al aumento de la recaudación por el crecimiento económico posconvertibilidad 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 años de los gobiernos de Néstor Kirchner, y también 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 PIB per cápita y mejoras sistemáticas en la equidad 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 dinamizó 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 posteriores a 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 superávits gemelos, generando un efecto empleo con importantes bajas en las tasas de pobreza (Toledo, & 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 de 2008, las mejoras distributivas obedecieron a reformas institucionales y, en menor medida, al efecto crecimiento, que se ralentizó a partir del año 2009. En comparación con los modelos neoliberales anteriores, Argentina y Brasil tuvieron procesos de mayor formalización del trabajo, generación de empleo productivo y 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 (Sbatella y otros, 2012; Boyer, 2014). Pero a partir de la crisis internacional de 2008, se ralentiza el crecimiento del PIB per cápita y se desacelera el comercio internacional; en Argentina se hace operativa la restricción externa en 2011, las mejoras distributivas comienzan a estancarse (véase Gráfico 2) y la vulnerabilidad externa empieza a elevarse (véase Gráfico 1), incluso después de un proceso de renegociación y canje de la deuda externa defaultada con quitas de capital de más de 50 % para 90 % de los acreedores (Basualdo, 2017).



**Gráfico 2.** Crecimiento del producto per cápita y desigualdad (coeficiente de Gini). Argentina (1986-2016)



Fuente: extraído de <http://www.bsc.es/viz/corner/?p=138&lang=es>

En el Gráfico 2 se puede visualizar, en forma sintética y aproximada, la trayectoria del desarrollo argentino de 1986 a 2016, dado que permite observar el crecimiento del PIB per cápita y la desigualdad, este último medido por el coeficiente de Gini. En el periodo que va hasta el año 2001, se observan tendencias variables, pero en gran parte recesivas en el PIB per cápita con su mejor periodo entre los años 1991-1994. Paralelamente, se observa un aumento importante en todo el lapso de los niveles de desigualdad, que luego serán revertidos en todo el periodo de la presidencia de Néstor Kirchner y en gran parte de la 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) 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 procíclicas, 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 en un “default social interno” a fines de diciembre de 2001 (Gráfico 2).

Al hacerse operativa la restricción externa luego de la crisis del año 2008 empieza a aparecer la escasez de divisas y a trabarse 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, una impronta keynesiana asociada a las experiencias políticas desarrollistas o nacionales populares en el debate sobre políticas públicas de América Latina. La crisis internacional de 2008 originada en los países centrales, se difundió hacia la periferia y tuvo un fuerte impacto en las naciones de la región, dado que afectó la tendencia alcista del precio de materias primas de exportación, la liquidez internacional y las principales variables financieras y cambiarias en los distintos bloques comerciales a escala global.

Posterior a la crisis económica internacional de 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 y otorgar viabilidad a las mejoras en la equidad propiciada por la redistribución del Estado neodesarrollista.<sup>8</sup> El periodo cierra en el año 2015 con la derrota en balotaje por dos puntos del candidato oficialista Daniel Scioli ante la candidatura de Mauricio Macri como representante de la restauración del periodo neoliberal hasta 2019.

Ahora bien, volviendo al problema de la vulnerabilidad en este periodo, la capacidad de respuesta a nivel nacional a la crisis internacional de 2008 estuvo condicionada por el tipo de inserción internacional (primarizada, extravertida y con escasez estructural de divisas) y los instrumentos anticíclicos y macroprudenciales 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 morigera por modificaciones heterodoxas introducidas 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 *pos-default* del año 2002. El caso de Brasil tiene algunos puntos de similitud, aunque con aspectos estructurales distintos y políticas monetarias, cambiarias y fiscales anticíclicas 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 de 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 de 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 *shocks* exógenos (Abeles, & Valdecantos, 2016), y con dinámicas internas que deterioran el entramado productivo y tornan más regresiva la distribución de ingresos (Basualdo, 2017).

En el plano interno el aumento de la vulnerabilidad a la recesión, así como la exclusión al empleo y la pobreza se vuelven a materializar de forma más aguda en modelos neoliberales a partir de diciembre de 2015. De hecho, el retorno a la desregulación a la

<sup>8</sup> La disputa por la distribución de la renta agropecuaria en la primera mitad de 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 agroexportación, grupos económicos transnacionalizados y los grandes bancos de capital transnacional que accederán al poder explícitamente en diciembre de 2015, ubicando sus principales cuadros políticos como ministros y secretarios en las áreas clave del Estado que definen el régimen de acumulación.

entrada y salida de capitales, al endeudamiento externo y a las condicionalidades del FMI a partir de 2018 reedita un marco político similar, pero sin tipo de cambio fijo como fue la convertibilidad.<sup>9</sup> Por otro lado, las transformaciones en los regímenes cambiarios, monetarios y de comercio exterior que han acompañado a los modelos neoliberales (1976-1983; 1987-1989; 1989-1991; 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 alta dependencia del financiamiento externo de los desequilibrios macroeconómicos internos limita, 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. El diseño de una política de enfoque neoliberal, en los distintos momentos históricos desde 1976, se puede caracterizar básicamente por exacerbar la vulnerabilidad externa y por las notorias dificultades para gestionar un marco de equilibrios sostenibles de las cuentas fiscales, comerciales y cambiarias. A diferencia de los modelos neodesarrollistas, los regímenes políticos neoliberales contaron con explícito apoyo geopolítico y recibieron financiamiento externo récord en la historia argentina, principalmente en el último gobierno que concluyó su periodo el 10 de diciembre de 2019.

La instalación del debate económico, político y social sobre la vulnerabilidad en Argentina, tanto por factores de origen externo como interno, ha atravesado todo el periodo analizado. De hecho, la ciclicidad y variabilidad de la economía de Argentina es de las más altas de América del Sur y del mundo, y cuando se materializan y convergen los riegos del sector externo de insolvencia de divisas y los riesgos de procesos recesivos de la economía nacional, se abre espacio para acelerar el cambio de modelo de desarrollo (2001; 2015; 2019) o para acelerar el cambio dentro del mismo modelo de desarrollo (1989; 1995; 1999).

La gestión política del ciclo económico deviene en un aspecto central, dado que los impactos de las variaciones en los precios de exportación y las limitaciones al financiamiento internacional disparan conflictos distributivos, monetarios y cambiarios a escala nacional que se han resuelto de forma muy diferente en el periodo 2008-2015 respecto al periodo 2016-2019. Pero la *performance* comparativa de este 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 interna y externa que convergen en la vulnerabilidad a reproducir las condiciones del subdesarrollo relativo.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad permite indagar sobre las similitudes y diferencias de modelos de desarrollo tipificados aquí como neoliberales y

<sup>9</sup> Como sintetizan Oglietti y otros (2019, p. 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".

neodesarrollistas. 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 mejorar la inclusión y la protección social, es la sensación de desconfianza creciente que se percibe en las encuestas sobre los gobiernos nacionales y las políticas públicas en las naciones de la región. Pero esta 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, entre los que se hallan Argentina y Brasil, han tenido un proceso de crecimiento económico intenso en el periodo 2003-2013 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 (Boyer, 2014). Pero a mediados de la segunda década la situación económico-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 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 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. Cardozo en Brasil). En la primera década del siglo XXI, a partir del año 2003, los dos países consolidaron modelos de desarrollo de tipo neodesarrollista (Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina y Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil) 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 neodesarrollistas que reproducen la vulnerabilidad al subdesarrollo? Desde la economía política puede observarse el caso de las naciones del Cono Sur como casos típicos ligados estructuralmente de forma periférica o semiperiférica a cadenas de valor agroindustriales y extractivistas en el sistema mundo con bajo valor agregado y procesos de concentración, centralización y extranjerización de su estructura productiva, con persistentes niveles de heterogeneidad estructural. La vulnerabilidad se expresa en reproducir o ampliar estos problemas. En el caso del neoliberalismo, además de reproducir, todo indicaría que también amplía las brechas estructurales internas y favorece una mayor exposición a riesgos externos, dados los fuertes procesos de endeudamiento que han estado en el centro de sus esquemas de política económica. En el caso del neodesarrollismo, 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 endeudamiento externo, crecimiento económico, generación de empleo productivo y equidad distributiva.

En términos de la vulnerabilidad interna, si observamos las diferencias de los dos modelos de desarrollo respecto del uso del excedente económico, los modelos neoliberales en general se han orientado a implementar políticas para 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 (Sbatella y otros, 2012). La arquitectura institucional que acompaña este proceso

son modificaciones hacia una mayor flexibilidad laboral en la relación salarial, privatizaciones de recursos y organismos públicos y una desregulación cambiaria y financiera que favorece la valorización financiera en desmedro de la productiva (Basualdo, 2017). Si bien la experiencia neodesarrollista luego de un alto promedio anual de crecimiento económico anual desde 2003 no solucionó los problemas del ciclo económico pos-2008, ni tampoco pudo resolver el estrangulamiento externo por disponibilidad genuina de divisas, los resultados obtenidos a 2015 muestran una mejor *performance* que el modelo neoliberal, dado que este último ha tenido una mayor propensión a la recesión económica, caída del empleo formal y aumento de la pobreza, sumado a una tendencia muy clara hacia la insolvencia externa.

En el marco de la disputa económica y geopolítica entre Estados Unidos, la Unión Europea y China pos-2008, y la desaceleración del comercio internacional, el proyecto neoliberal de apertura externa entró en contradicción con las necesidades de financiamiento y el tipo de inserción internacional primarizada. La restauración neoliberal 2015-2019 termina, a pesar del apoyo del FMI y Estados Unidos, para no entrar en *default* en mayo de 2018 con un país en virtual insolvencia externa y con un acelerado proceso de empobrecimiento y desindustrialización. A diferencia del año 2001 en Argentina y de otros países de la región (Chile, Ecuador, Colombia) en el segundo semestre de 2019, las elecciones presidenciales en octubre de 2019 dieron la posibilidad electoral a un cambio de modelo de desarrollo con el triunfo en la primera vuelta del Frente de Todos liderado por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner.

En los Estados nacionales la vulnerabilidad del proceso de desarrollo implica, básicamente, algún tipo de bloqueo estructural al régimen de crecimiento de la productividad, de demanda y de competitividad. El aspecto central desde la economía política es el uso y destino de ese aumento de la productividad y las capacidades del entramado institucional productivo y social para resolverlo de forma sostenible como inversión productiva y capacidad de consumo interno. Las trabas estructurales del régimen de acumulación al año 2015 fueron abordadas con una estrategia tipificada aquí como neoliberal, que no permitieron, e incluso agravaron, la posibilidad de dar sostenibilidad a un sendero de reducción de la vulnerabilidad externa, de expansión económica y mejora de la equidad socioterritorial.

Las alianzas triunfantes (lideradas por los presidentes Mauricio Macri en Argentina y 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 de las experiencias neoliberales de los años noventa. Este cuestionamiento se relacionaba y puede observarse en las posiciones ideológicas, movimientos tácticos y estrategias políticas que asumieron antes y después de ser gobierno. A partir de mediados de la década, se modifica simultáneamente el posicionamiento geopolítico de los dos principales países del Cono Sur (Mercosur-Unasur-Alba-BRICS VS. ALCA-OEA-TPP-PROSUR-FMI-TLC), los bloques sociales en el poder del Estado realinean las relaciones con la potencia hegemónica y 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 las organizaciones de sectores más concentrados conocidos como el Grupo de los Seis vinculados a 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 interna y externa, y que son importantes para evitar círculos viciosos que reproducen el bloqueo del desarrollo. La primera es que si el diseño de políticas y la gestión del ciclo económico en su parte recesiva son procíclicos, 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 atrasados, apreciados, y turbulencias financieras a escala global. En Argentina la vulnerabilidad externa del modelo en 2001 hizo entrar en crisis el régimen de acumulación y ello facilitó el camino que hizo explotar el régimen monetario y cambiario de la convertibilidad del 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, que favoreció el cambio de régimen político y un nuevo modelo de desarrollo que se fue gestando hasta la crisis interna (disputa por la renta agropecuaria) e internacional de 2008.

La idea que ha articulado el análisis realizado en este trabajo, basada en procesos históricos 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 que se difunde por canales reales y financieros internos a todo el entramado productivo. Los resultados de los proyectos políticos neoliberales han contribuido a ampliar la parte del excedente económico hacia la fuga y el consumo suntuario; podría decirse un diseño institucional para un uso del excedente de abajo hacia arriba y de adentro hacia afuera. Esto polariza y hace 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 centrados en la valorización financiera en naciones capitalistas periféricas reproducen de forma ampliada la vulnerabilidad al subdesarrollo en la medida en que los enfoques de 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 tercera década del siglo XXI invita a reflexionar acerca de las estrategias políticas de reducción de la vulnerabilidad y, por lo tanto, sobre los modelos de desarrollo necesarios para superar los problemas estructurales e insuficiencias dinámicas de las experiencias anteriores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., & Valdecantos, S. (2016). Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural. Naciones Unidas-CEPAL.
- Basualdo, E. (Ed.) (2017). Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina: de Martínez de Hoz a Macri. Siglo XXI Editores.
- Boyer, R. (2014). Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la Teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty. Editorial Octubre.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. Trabajo presentado al Seminario