

LA LARGA CRISIS Y LA ESTRUCTURA

El *long stop* en el que se encuentra el país desde 2011 ha abierto un debate necesario sobre el modelo o la estrategia de desarrollo para la Argentina. Existe un consenso relativamente amplio en que nuestro patrón de acumulación entró en crisis en la década de los 70 y que el país nunca logró diseñar e instrumentar una estrategia superadora. Es cierto, se intentaron dos respuestas que con cierto éxito resolvieron algunos de los emergentes principales de la crisis sistémica en cada fase, pero sin establecer bases sólidas.

En la década del 90, el menemismo diagnosticó que los problemas estructurales se resolverían vía “arreglos institucionales”: la apertura comercial, las privatizaciones, la convertibilidad de la moneda, y la apertura de la cuenta de capitales. La estrategia permitió alcanzar estabilidad macroeconómica, pero con un alto costo social, con una elevada tasa de endeudamiento, y con vulnerabilidad externa, sin resolver la transición global de la matriz productiva. En la década del 2000, el kirchnerismo diagnosticó que los problemas estructurales se resolverían vía “la reconfiguración de la matriz de poder”: ampliación del Estado, protección de la industria orientada al mercado interno en desmedro del sector exportador, y políticas de compensación social. La estrategia permitió alcanzar tasas de crecimiento con fuerte impacto social, pero con un elevado costo fiscal sobre la economía, con emisión monetaria e inflación, sin resolver la transición global de la matriz productiva.

En el transcurso que va entre estas dos experiencias y el presente, los actores de la vida económica nacional fueron adoptando un comportamiento conservador y defensivo: dada la falta de acuerdo sobre un patrón de desarrollo sostenible, que se traduce en una intensa polarización política sobre una agenda de valores, el empresariado ha preferido volcar sus excedentes a inversiones en el extranjero (inversión argentina en otros países) o bien inversiones domésticas de fácil salida (y por lo tanto, baja complejidad y bajo impacto en el patrón de desarrollo). Un círculo vicioso que se retroalimenta sin cesar.

No se trata de un problema de naturaleza moral (“los empresarios son malos”). Se trata de un problema de naturaleza sistémica. De hecho, son comportamientos relativamente racionales en el marco de los incentivos que genera el largo ciclo de inestabilidad y deterioro. Decía Adams Smith en *La Riqueza de las Naciones*: “No es por la benevolencia del carnicero, del cervecero y del panadero que

podemos contar con nuestra cena, sino por su propio interés”. Parafraseando a Aldo Ferrer, la burguesía nacional es el producto de nuestra incapacidad como sociedad para encontrar un nuevo patrón de desarrollo.

Quisiera abordar este nudo gordiano desde una perspectiva alternativa a la “vía institucional” y a la “vía de reconfiguración de las relaciones de poder”: las “reformas tecno-productivas” o “reformas de la estructura económica”. Desde esta perspectiva, el modelo de acumulación de Argentina tiene problemas estructurales porque: (1) la estructura productiva no genera empleo, o en otros términos, no genera las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo; (2) la estructura productiva genera una forma de inserción internacional deficiente, cristalizada en una performance exportadora débil y en recurrentes crisis de la balanza de pagos (restricción externa); (3) se trata de una estructura productiva anacrónica, pensada para un mundo que ya no existe: la sociedad fordista; (4) se trata de una estructura productiva que produce y reproduce desigualdad social y heterogeneidad territorial.

¿Por qué si una estructura funciona mal es tan difícil reemplazarla? La pregunta tiene dos vías de abordaje: desde el punto de vista constructivista, en Argentina existe una poderosa corriente de ideas con fuerte penetración en la élite nacional, cuya agenda de políticas siguen pensando el desarrollo con un enfoque retrospectivo (el siglo XX): la “industrialización por sustitución de importaciones bajo promoción estatal” (*ISI* en adelante). Desde el punto de vista de la economía política, todo equilibrio subóptimo produce también ganadores. Es decir, actores de la vida nacional que se benefician del deterioro de nuestro patrón de desarrollo. Esta línea de reflexión nos lleva a una cuestión medular de la reforma estructural: la construcción de una coalición contrahegemónica.

"¿Por qué si una estructura funciona mal es tan difícil reemplazarla? Desde el punto de vista de la economía política, todo equilibrio subóptimo produce también ganadores. Es decir, actores de la vida nacional que se benefician del deterioro de nuestro patrón de desarrollo."

Diseñar un nuevo modelo de desarrollo, implica, por lo tanto, una ardua tarea, no solo en el plano de las ideas (estratégica) sino también y, sobre todo, en el plano de las fuerzas sociales (táctica). La estructura económica argentina no se ordenará ni por la fuerza exclusiva del mercado (neoliberalismo) ni por el empoderamiento del Estado (neorevisionismo). La transición de una estructura tecno-productiva a otra, requiere, en primer término, construir una nueva coalición, y en paralelo crear mercados y capacidades, junto con una nueva institucionalidad de frontera. A este movimiento neoschumpetereano, como horizonte y como tarea (el qué hacer), lo denominaré "Estado Innovador". A la coalición contrahegemónica o al sujeto táctico de la transición le llamaré "coalición exportadora, federal y popular". Al nuevo paradigma de ideas (estrategia) lo denominaré "biodesarrollismo".

Comenzaré argumentando brevemente las razones por las cuales la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones bajo promoción estatal resulta anacrónica y disfuncional, para luego plantear la oportunidad que nos

brinda la bioeconomía como estrategia superadora. Finalizaré con algunas ideas sobre la economía política de un nuevo patrón de acumulación: la coalición.

LAS IDEAS COMO RESTRICCIÓN INTERNA: LA “ISI” RETROSPECTIVA

La coalición mercado-internista se ordena en torno a la idea de que Argentina puede crecer, desarrollarse y distribuir a partir de una “reactualización” de la vieja estrategia de industrialización por sustitución de importaciones bajo promoción estatal. Este enfoque resulta anacrónico por varias razones, pero quisiera poner el foco en dos especialmente problemáticas para Argentina.

En primer lugar, como subproducto del acelerado proceso de cambio técnico asociado a la economía del conocimiento, la capacidad de obtener ventajas y beneficios diferenciales de la economía global ha progresivamente abandonado a la manufactura como emblema del poder moderno, y se ha relocalizado en tres subgrupos:

- (1) aquellas unidades que controlan el conocimiento de cómo producir.
- (2) aquellas unidades que controlan la capacidad de financiar, diseñar y comercializar nuevos productos y servicios.
- (3) aquellas unidades que controlan la distribución de los bienes y servicios intensivos en conocimiento.

Por lo tanto, y salvo en aquellos segmentos industriales donde Argentina logró internacionalizaciones exitosas (principalmente energía nuclear y satelital, junto con las industrias intensivas en recursos naturales y biomasa), plantear un programa de industrialización por sustitución de importaciones probablemente termine posicionando al país en los niveles de menor complejidad y jerarquía de las cadenas globales de valor: *pseudo* “maquiladoras”.

En segundo lugar, la industrialización en condiciones posfordistas no implica automáticamente ahorro de divisas y no constituye una vía de resolución de la generación de empleo.

No implica ahorro de divisas porque los bienes de consumo industriales tienen una alta intensidad de insumos importados, y esa intensidad no es modificable con decisiones nacionales, sino que depende de una compleja división internacional del trabajo, hilvanada desde el sector privado a escala global.

No constituye una actividad con alta incidencia en la generación de empleo, porque la industria ha dejado de ser el epicentro de la generación de trabajo.

Crear industrias en nuestro mundo actual implica invertir enormes cantidades de capital con una baja incidencia en la creación de trabajo. El epicentro de la generación de empleo ha virado a los servicios y a la tecnología.

Estas afirmaciones de ninguna manera implican que el país no deba industrializarse o deba desindustrializar sus segmentos competitivos. Todo lo contrario. La bioeconomía es de hecho, una vía a una nueva forma de bio-industrialización. Lo que se pretende es advertir el anacronismo de la variante ISI, tanto para resolver la debilidad exportadora, aportar divisas y crear empleo.

"La coalición mercado-internista se ordena en torno a la idea de que Argentina puede crecer, desarrollarse y distribuir a partir de una "reactualización" de la vieja estrategia de industrialización por sustitución de importaciones bajo promoción estatal."

EL MUNDO COMO OPORTUNIDAD: EL BIODESARROLLISMO

El mundo asiste a un cambio de paradigma tecno-productivo que resulta en una oportunidad para nuestro país. El cambio de paradigma se cimienta en tres dinámicas centrales:

En primer lugar, entre 2050 y 2100 el mundo incorporará, desde el punto de vista de la demanda, un nuevo continente. Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), la población que hoy ronda los 7,2 millones pasará a 12,3 millones. Ese crecimiento demográfico,

coincide con un proceso global de transición de poder, que incrementa el ingreso per cápita de Asia (corto plazo) y África (mediano plazo). Se trata de un proceso de urbanización asociado al fin de prácticas de autocultivo y autoconsumo, que impulsará una nueva demanda y en paralelo una nueva geopolítica internacional de los alimentos^[i].

En segundo lugar, el cambio climático ha puesto en marcha una agresiva agenda de “descarbonización”, que se trasladará no solo a la matriz energética, sino también y fundamentalmente, producirá una nueva legalidad biobasada y trazable para el comercio internacional. Es decir, en forma progresiva, los poderes internacionales (países desarrollados), incorporarán a las buenas prácticas ambientales, incluyendo a los biocombustibles y bioproductos, como exigencias de primer orden para comercializar (barreras paraarancelarias).

En tercer lugar, se está produciendo una nueva ola de empoderamiento de países medios (post-crisis financiera de 2008), producto de un sistema internacional dinámico en proceso de transformación: desde un sistema estructurado y unipolar, a uno difuso, heterogéneo y multipolar. Se trata de un contexto de posibilidad: en un mundo caracterizado por un cambio rápido de la geometría de poder internacional, se crean oportunidades inéditas para los poderes medios.

En este marco general, Argentina encuentra una posibilidad inédita para reconvertir su patrón estratégico de desarrollo nacional e inserción internacional. Esta reconversión permitiría, en un plazo de 20 años, resolver los problemas estructurales reseñados. La oportunidad implica empoderar una nueva estrategia de desarrollo: la bioeconomía, o lo que aquí denomino, biodesarrollismo.

Siguiendo a Alejandro Mentaberry^[iii], diremos que la bioeconomía supone optimizar el uso de recursos biológicos mediante procesos industriales de mínimo impacto ambiental. Es decir, una estrategia de convergencia de tecnologías clásicas (fermentación, separación química y termoquímica) con tecnologías avanzadas (biotecnología, nanotecnología, TIC), con el objetivo de impulsar la conversión integral de la biomasa en alimentos, bioenergía, enzimas e insumos industriales, componentes químicos, biomateriales, biocosméticos y bioproductos aplicados a la medicina.

La estrategia tiene como fundamento, intensificar la producción exportable de nuestro país, sin agravar el equilibrio ambiental, y en paralelo, compatibilizar los

avances tecnológicos con la generación de trabajo digno y el desarrollo territorial armónico^[iii]. Es decir, si bien en Europa la bioeconomía es una vía a la producción sustentable, en Argentina tiene el potencial no sólo de acompañar esa transición, sino también de permitirnos innovar y liderar en el mundo. En otras palabras, proveer de alimentos e insumos, pero también y, sobre todo, de tecnología. Recuperar un patrón de desarrollo e insertarnos en el mundo como un bio-poder medio.

La bioeconomía no es una estrategia caprichosa. Argentina posee los activos necesarios para proyectarse: diversidad de biomasa y abundancia de recursos físicos, una agroindustria de las más competitivas del mundo, un sector biotecnológico muy dinámico, y un sistema científico-tecnológico con capacidad para relacionarse en forma virtuosa con los territorios^[iv].

La mención (no exhaustiva) de algunas experiencias resulta de utilidad para graficar el potencial impacto territorial y federal de la estrategia, con ramificaciones en una diversidad de cadenas de valor (agrícola, forestal, pesca, alimentos, papel y celulosa, química, energía, farmacéutica, medicina, textil, entre otras): el TALAR en Entre Ríos, produciendo soja texturizada; ACABIO y BIO4 en Córdoba, produciendo bioetanol, burlanda (alimento balanceado para animales) y recuperando a gran escala de dióxido de carbono para mercados de nicho (producción de bebidas gasificadas, elaboración de matafuegos o en la minería para la extracción de litio); los BALCANES en Tucumán, produciendo biocombustibles, energía eléctrica y biofertilizantes; BIOCERES en Santa Fe, desarrollando insumos biotecnológicos dirigidos a promover el valor agregado de los subproductos agrícolas, forestales y pastoriles (con la licencia UNL-CONICET del trigo HB4 resistente a sequía); BIOFÁBRICA MISIONES, orientado al desarrollo y transferencia de biotecnología a diversos actores de la región NEA y NOA (micropropagación de cultivos, bioinsumos y desarrollo de cultivos tropicales)^[v].

EL NUDO GORDIANO: UNA NUEVA COALICIÓN

Sin táctica, no hay estrategia. Sin una nueva y poderosa coalición contrahegemónica, Argentina corre el riesgo de perder una posibilidad inédita de acceder a la economía del conocimiento liderando en el mundo a través de la

bioeconomía, y vía esa herramienta, revertir décadas de destrucción de poder nacional, desarrollo económico y creación de riqueza.

Tres dinámicas recientes ilustran las dificultades del horizonte de la bioeconomía como estrategia de desarrollo nacional e inserción internacional, en el marco de la hegemonía de la coalición mercado-internista bajo promoción estatal: las restricciones a las exportaciones de carne (con la consecuente destrucción de capacidades domésticas y mercados internacionales), la posible involución del marco legal en materia de biocombustibles (con la reducción del corte y la exclusión de jugadores competitivos con capacidad evolutiva), y la eventual intervención del Estado en la gestión de la Hidrovía (que en la práctica implicaría un aumento de las retenciones por otros medios y la generación de un marco de incertidumbre en relación a la aptitud técnica para la compleja tarea de dragado y balizamiento). Profundicemos en las dos últimas controversias: biocombustibles e hidrovía.

El nuevo régimen de biocombustibles (a la fecha en tratamiento), está edificado sobre una caracterización equivocada del sentido hacia a donde avanza el mundo y de las oportunidades que ese proceso ofrece a nuestro país. En primer lugar, porque se reduce el corte, en lugar de consolidarlo y/o aumentarlo para estimular la reconversión de las biorrefinerías de primera generación en biorrefinerías de segunda y tercera generación: bioproductos. Si el problema era la presión del sector del petrolero, en todo caso, el régimen podría haber propiciado la cooperación de los grandes actores en la reconversión. Ampliar la torta, en lugar de pisar un desarrollo estratégico. En segundo lugar, la nueva ley, en lugar de abrir la competencia, tiene un dañino sesgo anti-escala (discrimina a las grandes plantas), en una industria cuya capacidad evolutiva (hacia plantas de segunda y tercera generación) y sustentabilidad económica, dependen de la escala. El "pymismo" es una muy mala receta para los problemas de inserción internacional de nuestra matriz productiva. Las PYMES cumplen un rol fundamental en la generación de empleo y en las cadenas, pero una estrategia de desarrollo que empodere al país necesita de grandes empresas con escala.

"Argentina encuentra una
posibilidad inédita para

reconvertir su patrón estratégico de desarrollo nacional e inserción internacional. Esta reconversión permitiría, en un plazo de 20 años, resolver los problemas estructurales reseñados. La oportunidad implica empoderar una nueva estrategia de desarrollo: la bioeconomía, o lo que aquí denomino, biodesarrollismo."

En lo que respecta a la hidrovía, se trata de la principal arteria de salida de la producción agropecuaria y agroindustrial, pero, sobre todo, de una condición fundamental de competitividad internacional. Algunos ideólogos de la intervención, aducen razones de seguridad y control. Cabe recordar, que la concesión sólo está pensada para resolver una tarea de tamaño complejidad técnica como es el dragado y el balizamiento, no para controlar posibles hechos de evasión. Para eso está el Estado (AFIP y prefectura), que por supuesto, no necesita de una gestión estatal para poder hacer su trabajo en forma eficiente. ¿Cuál sería la intervención del Estado entonces por fuera de las funciones de contralor ya operativas? El Estado no tiene hoy (ni la tuvo en el pasado) la capacidad para realizar la tarea de dragado y balizamiento, de hecho, la calidad de la vía navegable dio un giro de 180° con la concesión privada de ambas tareas.

Si el Estado no va a prestar el servicio, entonces es de presuponer que el interés principal que mueve el cambio de régimen es recaudatorio. Ahora bien, y como nadie se espera que el Estado haga un pasamanos, es altamente probable que el experimento termine en un aumento del costo (restando competitividad internacional) y por la forma del pago del Estado (plazos de tiempo extendidos) en una caída de la calidad del servicio de dragado y balizamiento. En este río de confusiones, los actores privados (principales usuarios de la hidrovía), han sido los grandes ausentes en el debate. Nadie los consulta, nadie los escucha. Para complejizar más el cuadro, se filtran además discursos ideológicos, que postulan la necesidad de “ceder” el servicio a capitales de origen chino. La competencia global entre Estados Unidos y China, no debería ser la excusa para que un país semi-periférico tome partido, sino para desplegar una equidistante política que nos permita sacar provecho sin quedar presos de una de las dos grandes potencias en pugna. Sobre todo, en la principal vía de navegación de nuestra matriz productiva.

Este breve recorrido intenta echar luz sobre el peso de las ideas en la determinación de las políticas, así como sobre la importancia de fomentar un reseteo general de los marcos cognitivos imperantes en nuestra élite. ¿Alcanzan las ideas? Las ideas son una condición necesaria, pero no suficiente. En otros términos, necesitan ser encarnadas en un sujeto portador de futuro. A ese movimiento táctico quisiera referirme para finalizar.

En este marco, frente a la tradicional coalición mercado-internista (con deuda externa o emisión monetaria) es necesario articular una nueva coalición exportadora, federal y popular. Esa compleja articulación implica varios movimientos tectónicos tanto en el plano corporativo, político como institucional.

Desde el punto de vista corporativo, la red bioeconómica (en formación) precisa superar la fragmentación histórica de la red agropecuaria y agroindustrial, y avanzar en la conformación de una poderosa entidad corporativa unificada, cuyo foco debe ser la formación político-gremial de sus bases, la comunicación en la urbanidad, y el relacionamiento con el sistema político. El “campo tradicional” ha tenido problemas históricos en estas tres tareas, pero el “campo ampliado” aún no ha logrado una respuesta integral, planificada y sistémica. De la “Mesa de Enlace” a la “Unión Bioeconómica Argentina”. Como bien afirma Bisang, mucha

gente vive del campo, pero poca gente vive en el campo. Es necesario abrir la tranquera y enamorar a la urbanidad en el desafío del tercer movimiento histórico-productivo.

"frente a la tradicional coalición mercado-internista (con deuda externa o emisión monetaria) es necesario articular una nueva coalición exportadora, federal y popular. Esa compleja articulación implica varios movimientos tectónicos tanto en el plano corporativo, político como institucional."

Desde el punto de vista político, el sistema de partidos debe construir una diagonal: la "coalición no peronista" debe incorporar un componente "popular" y la "coalición peronista" debe incorporar un componente "capitalista". El sistema político podría de esta manera reconstruir un puente en donde las formas tradicionales de antagonismo (crecimiento versus distribución), podrían converger en torno a la coalición exportadora, federal y popular. Los gobiernos provinciales podrían acompañar este movimiento con un proceso de integración e institucionalización subregional: una poderosa "Región Centro Ampliada", liderada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, incorporando a Tucumán y Misiones (y en el futuro a nuevos asociados emergentes).

Desde el punto de vista institucional, sin pretender agotar la totalidad de la agenda reformista, son necesarias una serie de modificaciones sustanciales en la

orientación de la estatalidad. Voy a referirme a tres centrales: la colonización del paradigma, la internacionalización de la economía, la reconversión del entramado productivo, y la nueva política laboral de inclusión popular.

La colonización del paradigma requiere que las áreas medioambientales (y la agenda medioambiental en general), evolucione desde una perspectiva restrictiva a un enfoque de incentivos. Es decir, una agencia que certifique buenas prácticas productivas, y que en paralelo premie y estimule la producción sustentable. El cambio de enfoque es clave para sentar las bases de una sinergia colaborativa entre el sector privado y el sector público. Se trata de producir más y mejor.

"Desde el punto de vista político, el sistema de partidos debe construir una diagonal: la "coalición no peronista" debe incorporar un componente "popular" y la "coalición peronista" debe incorporar un componente "capitalista"."

La internacionalización de la economía requiere una reformulación/empoderamiento de Cancillería, que debe transformarse en un agresivo agente de colocación de productos y servicios argentinos en el mundo. A tal fin, contribuirían el establecimiento de un sistema de incentivos por negocios concretados para motivar al personal localizado en el exterior, así como la reorganización geográfica de los destinos, con foco en Asia y África. En paralelo, en los períodos en los que el personal diplomático regresa al país, en

lugar de que se concentre en el Palacio San Martín, sería de gran utilidad desplegarlo en el territorio, para capacitar y fortalecer el entramado productivo federal hacia el mundo. Dejar de competir entre nosotros y empezar a competir en el mundo. Salir de nuestro parroquialismo.

La reconversión del paradigma tecno-productivo, requiere que los fondos públicos concursables promuevan la colaboración entre el sistema científico y tecnológico y la matriz productiva sujeta a reconversión. Con la excepción de la ciencia básica, esa reorientación del sistema implica entre otras cosas, que los criterios de evaluación de CONICET incorporen la transferencia tecnológica como un incentivo o categoría a ser evaluada. Incluso, pensar en la idea de "acción de oro" para que las instituciones del sistema -y no sólo los investigadores- se esfuercen por participar del desarrollo productivo nacional. El capítulo estratégico de las PYMES (por su impacto en el mercado laboral) implica el desafío de integrar disciplinas que promuevan la originalidad y la mejora, tales como el diseño.

"Los gobiernos provinciales podrían acompañar este movimiento con un proceso de integración e institucionalización

subregional: una poderosa “Región Centro Ampliada”, liderada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, incorporando a Tucumán y Misiones (y en el futuro a nuevos asociados emergentes).”

El componente popular de la reforma del Estado implica construir una institucionalidad capaz de abordar “el futuro del trabajo”. Es decir, la generación de nuevo capital humano desde la economía popular. En clave bioeconómica, impulsar procesos virtuosos de desconcentración urbana, transformando la política social en una política de inclusión tecnológica y agregado de valor de proyectos asociativos. Para que este proceso sea sustentable, debe estar articulado con el sector privado (con el mercado) y con el sistema científico-tecnológico. Para ello es fundamental construir un nuevo marco normativo de acceso al mercado formal para la economía social.

Finalmente, una consideración sobre el agente de cambio. En el mundo, los procesos de reforma y modernización han sido impulsados en forma incremental por amplias coaliciones sociales, o bien en forma acelerada por la emergencia de liderazgos colectivos (renovación de élites) que han fundado una nueva época. Una nueva hegemonía. Argentina ha tendido a procesar los cambios fundamentalmente por esta última vía: Roca, Yrigoyen, Perón, Alfonsín, Menem, Kirchner. Se trata del factor contingente y creativo de la vida social y política. Difícil de predecir y de planificar. Constituir el pináculo de la nueva coalición (exportadora, federal y popular), implica recuperar una élite desarrollista, transversal al sistema de partidos. Una Nueva Generación (Echeverría dixit). De

la bioeconomía como estrategia de desarrollo al biodesarrollismo como realidad efectiva. ¿Podremos?