

Pablo Miguel Jacovkis.

Secretario de Investigación y Desarrollo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados CIEA UNTREF y profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires. Ex presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

UN FUTURO MEJOR PARA LA ARGENTINA

Desde hace más de cuarenta años, en la Argentina no hay crecimiento ni inclusión, hay cada vez más decaimiento, y cada vez más exclusión. El problema fundamental de la Argentina es político, no económico. No se puede hacer un plan socioeconómico exitoso sin un mínimo consenso de los principales agentes políticos, sociales y económicos involucrados.

Desde hace muchos años la Argentina está en decadencia. De acuerdo a los sentimientos y a la ideología de cada uno, el desastre comenzó con el golpe de Estado de 1930, o con el peronismo (según los gustos en 1943 o en 1946), o con la caída de Perón en 1955, o con el fin del proyecto de sustitución de importaciones (y también, de acuerdo a los sentimientos y a la ideología de cada uno, debido al *Rodrigazo* de 1975 o al golpe militar de 1976). Lo que es claro es que, a partir del golpe de 1930, se produjo una crisis política que superó ampliamente las circunstancias económicas mundiales que lo facilitaron: el mismo gobierno de Justo, cuya eficiente administración sacó al país de la crisis (incluyendo en la eficiente administración el vilipendiado tratado Roca-Runciman, que permitió la exportación de

carnes argentinas a Gran Bretaña y contribuyó a la recuperación económica), estaba teñido de ilegitimidad debido a su origen; que haya desperdiciado en 1937 la ocasión de legitimar su sucesión haciendo fraude a la fórmula radical Alvear-Mosca sólo se explica porque los odios políticos en la Argentina superaron de lejos las divergencias de clase o económicas, al menos entre quienes tenían posibilidad de acceder al poder, y, además, indica una falta de visión estratégica respecto del futuro del país que se acentuaría cada vez más, hasta llegar a ser casi una componente natural de la política argentina.

Con la irrupción del peronismo en 1945-46, corolario de una política económica *distinta* a partir del golpe de 1943, se inició un nue-

vo ciclo, llamémoslo por simplicidad *de sustitución de importaciones* o, como diría por ejemplo Juan José Llach, *mercadointernista*, que, en esencia, con sus más y sus menos, duró hasta el *Rodrigazo* de 1975 o, si se quiere, hasta el comienzo de la dictadura militar de 1976-1983. Es interesante resaltar de esos treinta años de sustitución de importaciones que, en cierto sentido, la política económica cambió poco, a pesar de que las inestabilidades políticas en la Argentina fueron muchas: Perón hasta 1955, la Revolución Libertadora con sus dos presidentes, Frondizi, Guido, Illia, los tres presidentes de la dictadura militar 1966-1973, los cuatro presidentes del período constitucional 1973-1976. Concretamente, desde el punto de vista económico no había mucha diferencia entre radicales y peronistas; por ejemplo, YPF era sagrada para ambas corrientes políticas (y para la izquierda también). Sólo una minoría agrupada alrededor del ingeniero Álvaro Alsogaray defendía postulados que hoy llamaríamos *neoliberales*. Tácita o explícitamente, había un plan económico, o al menos una idea respecto de las grandes líneas de la economía aceptado por casi todos los agentes políticos del país, y que respondía a un “clima social” razonablemente homogéneo en ese sentido.

Pero si bien en el período 1930-1943 hubo un hervidero de análisis y propuestas económicas, incluyendo el famoso Plan Pinedo (que desgraciadamente no fue adoptado, en buena medida porque los radicales no estaban dispuestos a discutir nada si no se terminaba con el fraude electoral, o sea por razones mucho más políticas que económicas), cualquier caracterización favorable estaría manchada por la ilegitimidad de su origen (golpe de Estado de 1930 y veto a la fórmula presidencial radical encabezada por Alvear en 1931) y de su sustentación (fraude electoral). A partir de 1943 (o de 1946, con mayor precisión) se inició ese período que denominamos de *sustitución de importaciones*. Claramente ése fue un período de treinta años de crecimiento económico para toda la sociedad, y en particular para los sectores más postergados. A ese período sucedió el actual, en el cual, independientemente de la ideología de cada uno, nadie duda de que el

país entró en un proceso de retroceso –dejando de lado algunos episodios de años de cierto crecimiento rápidamente revertidos en los años siguientes–; obviamente la causa no es la actual pandemia (que agudiza una situación ya muy grave), sino que, a pesar de que disfrutamos de una democracia como nunca en nuestra historia, todas esas mejoras institucionales no se han traducido en un repunte económico paralelo al “repunte democrático”. Y esta decadencia tiene como correlato (¿causa? ¿efecto?) la falta absoluta de un enfoque económico medianamente aceptado por los agentes políticos y con una mínima estabilidad en su ejecución, a diferencia de cómo, curiosamente, lo fue la del período anterior.

“
**Tenemos muchísimos más indigentes,
 pobres y trabajadores informales
 que en 1974, una deuda externa
 enorme y una grieta política que
 dificulta cualquier idea de
 compromiso o consenso.**
 ”

En este sentido los indicadores, cualesquiera sean sus orígenes y fundamentaciones y las técnicas de medición usadas, indican claramente que tenemos más desigualdad, más pobreza, más marginalidad, más informalidad, más desocupación, que en 1974. Pero aparte de los números están las vivencias: a partir de la crisis de 2001 el cartoneo se volvió masivo, y sigue estando en niveles muy superiores a antes de dicho año: cualquier persona que viaje en ferrocarril suburbano en el Gran Buenos Aires puede constatar el aumento vertiginoso de las villas de emergencia y de las construcciones en cada una de ellas.

O sea, tenemos muchísimos más indigentes, pobres y trabajadores informales que en 1974, una deuda externa enorme y una grieta política que dificulta cualquier idea de compromiso o consenso. Y eso a pesar de que la Argentina vive en democracia desde diciembre de 1983, y sin intentos de derrocamiento del gobierno constitucional desde 1990: nunca en la historia argentina hubo un

período tan prolongado de institucionalidad, pese a la gravísima crisis económica y política desencadenada a fines de 2001.

“
El crecimiento económico no se tradujo en empresas competitivas internacionalmente, el “vivir con lo nuestro” o basarnos fundamentalmente en el consumo interno nos aisló del progreso tecnológico mundial.
 ”

Concretamente, en este momento existe una pequeña proporción de la población ocupada, menos del 10 por ciento según algunas estimaciones, que trabaja en actividades internacionalmente muy competitivas: la agroindustria, las tecnologías de la información y comunicaciones, y algunos sectores aislados, como puede ser Vaca Muerta en caso de que los precios del petróleo en un futuro así lo permitan. Luego existe alrededor de un 40 por ciento de población que trabaja en actividades industriales, comerciales y administrativas formales y legales, pero que, salvo algunos clústeres, no son competitivas internacionalmente, sea por usar un equipamiento que no es de última generación, por tener malos planes de negocios, o por mala gestión o por depender de recursos humanos de baja capacitación (o por varios de estos motivos, o por todos ellos simultáneamente). Y el resto de los ocupados (un resto cada vez mayor) trabaja en actividades estructuralmente informales, muchos con apenas un nivel de subsistencia, debido a que no cuentan con capital cultural, simbólico, social, económico y financiero que les permita llevar a cabo actividades de creación de riqueza o que agreguen valor. Y a todo esto se suma un país macrocefálico, con varias provincias que viven del empleo público, con una red de transporte obsoleta.

Ahora bien, no es errado atribuir el derrumbe económico del país a la dictadura militar que, teniendo como preludeo el Rodrigazo de 1975, a partir de 1976 implementó una política económica completamente distinta de la anterior, y que los gobiernos constitucionales posteriores no supieron, no quisie-

ron, o no pudieron, revertir. Pero el huevo de la serpiente es previo a este abrupto cambio de política económica, y es importante tenerlo en cuenta. A pesar de las idealizaciones posteriores, el huevo de la serpiente que permitió esta decadencia está en los treinta años de sustitución de importaciones. El (absolutamente real) crecimiento económico no se tradujo en empresas competitivas internacionalmente (el “vivir con lo nuestro” o basarnos fundamentalmente en el consumo interno nos aisló bastante del progreso tecnológico mundial), el transporte (sobre todo el ferrocarril) se deterioró significativamente, las comunicaciones fueron un cuello de botella nunca subsanado (la posibilidad de tener teléfono era un privilegio que muchas veces ni siquiera se podía comprar con dinero), y los servicios públicos brindaron en general servicios de pésima calidad, sin que ninguna fuerza política razonablemente popular se hiciera eco de la frustración generalizada al respecto. Una economía que se había vuelto inviable se combinó con una terrible violencia política, y unas fuerzas armadas extraordinariamente retrógradas (con sustento ideológico dado por buena parte de la Iglesia institucional) para desembocar en el más sanginario gobierno militar del siglo XX. Es decir, el desastre posterior a 1976 no nació de un repollo: dejando de lado sus causas políticas (guerrilla, falta de compromiso de la sociedad con la democracia, notable incompetencia del gobierno de Isabel Perón), el golpe de 1976 –aparte por supuesto de la terrible persecución política– no hubiera podido producirse ante la indiferencia o impotencia de la sociedad y de su clase política, sin una crisis económica indicativa de que el proyecto de sustitución de importaciones estaba totalmente agotado.

Ahora bien, ¿cómo remontar esta situación? Si no se plantea una alternativa socioeconómica superadora existen tres alternativas a largo plazo para la Argentina:

▪ *El statu quo.* Ninguna fuerza política ni corriente intelectual está en condiciones de presentar dicha alternativa superadora, o no existe consenso para la misma, y la Argentina seguirá su camino descendente.

▪ *Un intento modernizante autoritario.* En ese caso, no solamente tendremos gobiernos muy impopulares, sino que la experiencia argentina ya pasó por esa etapa y, en condiciones generales mucho mejores, fracasó estruendosamente (el gobierno militar 1966-1973, en algunas de sus variantes). No hay ningún motivo para pensar que en estas (o peores) circunstancias, tanto nacionales como internacionales, le puede ir mejor.

▪ *Un intento modernizante mucho más autoritario aún, profundamente "anti-inclusivo".* Dado que el deterioro argentino es desigual, existe una masa de trabajadores que prácticamente no aportan al producto bruto interno más de lo que pueden obtener de él (o aportan menos). Si estos trabajadores *podieran* ser expulsados del país la economía no se perturbaría mucho. Sin llegar a tanto, algo de eso hubo durante la dictadura militar 1976-1983, y también fracasó. Dadas las circunstancias externas e internas, las posibilidades de éxito de este siniestro proyecto serían (afortunadamente) prácticamente nulas.

Siendo las segunda y tercera alternativas repugnantes (y, por suerte, de difícilísima ejecución), ¿nos resignaremos a la primera? Al respecto, ya se indicó que los conflictos políticos en Argentina en muchos casos superan ampliamente las tensiones económicas, a lo que habría que agregar que se observa, en esos conflictos una característica que influye en la decadencia argentina: el permanente *empate* a largo plazo: ningún proyecto político hegemónico ha podido triunfar en el país (pese a que en muchos momentos una fuerza política, el peronismo, tenía rasgos marcadamente hegemónicos, y en otros momentos las fuerzas armadas ejercieron un poder bastante absoluto) y por consiguiente ninguna política ha podido tener continuidad.

Simplificando groseramente, podemos decir que, en los treinta años gloriosos terminados en 1975 o 1976, el crecimiento económico argentino tuvo graves falencias que facilitaron su agotamiento, pero tuvo un efecto inclusivo considerable: en 1974 la Argentina era el país de América Latina con menores desigualdades sociales (sin contar Cuba,

menos desigual que la Argentina, pero mucho más pobre y menos desarrollada), aunque su economía era cada vez más inviable. Basada en la sustitución de importaciones y en el mercado interno, su productividad era baja, o los productos localmente desarrollados de insuficiente calidad como para ser aceptados en el mercado internacional (salvo los productos primarios, como ochenta años atrás). Es decir, la Argentina se había vuelto mucho más inclusiva, pero el gran avance económico no se había producido.

“
En 1974 la Argentina era el país de América Latina con menores desigualdades sociales, aunque su economía era cada vez más inviable. Se había vuelto mucho más inclusiva, pero el avance económico no se había producido.
 ”

Después no hubo nada de eso. Suponiendo (con muy buena voluntad) que el plan económico de la dictadura militar 1976-1983 hubiera privilegiado el despegue económico vulnerando cualquier propósito de inclusión (en vez de ser simplemente una estructura para favorecer esencialmente al sector financiero, sin crecimiento económico detrás), ese presunto plan económico fracasó estruendosamente. Y después ningún gobierno constitucional puso en la agenda un plan concreto. Al aumento significativo de la pobreza, de la marginalidad, de la informalidad, de la diferencia de ingresos entre una minoría y una mayoría dentro de la cual una proporción importante de personas lucha permanentemente por no caer en la indigencia, se une un aumento notable del narcotráfico y de la inseguridad, un deterioro cada vez mayor de los ferrocarriles, la pérdida del autoabastecimiento de petróleo, un notable deterioro de la educación pública, una burocracia estatal de baja calidad (pues cargos importantes que deberían ser ocupados por funcionarios de carrera designados tras concursos, son ocupados según afinidades políticas e, independientemente de que en muchos casos los funcionarios son competentes, tienen una altísima rota-



ción), una fuga de cerebros que no deja de aumentar... y se puede seguir.

Y como emergente y símbolo del fracaso socioeconómico argentino figura la inflación. Salvo algunos países con problemas muy particulares (Irán, Líbano, Venezuela) todos los otros países del mundo solucionaron el problema de la inflación. ¿Por qué la Argentina no? Aparte del daño psicológico en la sociedad, la imposibilidad de tener una moneda propia —es absolutamente irreal pedirle a quienes pueden ahorrar que lo hagan en pesos y no en dólares, sean éstos enviados al exterior, depositados en el banco o debajo del colchón— impide poder hacer proyecciones económicas realistas a mediano o largo plazo; a eso se suma la ineficiencia productiva de tener permanentemente una porción no desdeñable de la población económicamente activa destinada exclusivamente a cambiar precios o a hacer negociaciones salariales con una frecuencia insólita en países de economías estables, y su impacto en

las capas más económicamente débiles de la población es particularmente negativo (las clases media alta y alta se irritan con la inflación, pero pueden evitar en buena medida sus perjuicios, comprando dólares o propiedades, especulando financieramente, etcétera; los sectores menos favorecidos usualmente pierden la carrera contra ella). Lo más grave es la internalización cultural de la inflación, y cómo representantes de ideologías que se dicen progresistas no tienen ningún inconveniente en defenderla, pese a que afecta especialmente a aquéllos cuyos intereses dicen representar. Por otra parte, si no se incluye la eliminación de la inflación en cualquier proyecto a largo plazo, el proyecto fracasará. Más aún, sin un plan orgánico y consensuado al respecto, no es de descartar que, dado que la convertibilidad falló (con un costo socioeconómico atroz), el plan sencillo y brutal futuro pueda ser directamente la dolarización, de la cual salir es mucho más difícil y a un costo social y económico aún mayor.

Es decir, desde que se restableció la democracia en diciembre de 1983, el único tema en el cual la Argentina ha experimentado avances es en lo relacionado con legislación (y conciencia ciudadana) de derechos individuales (legalización del divorcio vincular y de matrimonio entre personas del mismo sexo, reconocimiento de derecho al cambio de sexo, etcétera) y de derechos humanos, aparte de una modernización democrática de la Constitución. En prácticamente cualquier otro parámetro de desarrollo que se tome la Argentina ha retrocedido, o ha aumentado mucho menos que los países con los cuales tiene sentido compararla.

“
Sólo un proyecto socioeconómico consensuado en sus pautas principales, y a largo plazo, puede convertir a nuestro país en un país simultáneamente desarrollado e inclusivo.
 ”

Por supuesto que hay *islotos* muy competitivos internacionalmente, relacionados con ese casi 10 por ciento de los ocupados ya mencionado. Pero son islotes, independientes, por su propia estructura y dinámica, de la evolución de la informalidad estructural o del trabajo legal masivo, pero ineficiente; podemos estar muy orgullosos de ellos, pero no nos dejemos llevar por dicho orgullo: en última instancia (y sin querer hacer comparaciones) Corea del Norte tiene armas nucleares y proyectiles que las pueden enviar para hacerlas estallar bastante lejos, lo cual indica que, como islote, logró desarrollar una tecnología avanzada y compleja. Pero allí en la década de 1990 hubo una hambruna espantosa (sin olvidar que es un Estado policial). Y aparte, esos islotes no alcanzan para solucionar el problema de los ocupados en actividades informales o expulsados del mercado de trabajo. Sólo un proyecto socioeconómico consensuado en sus pautas principales, y a largo plazo, puede convertir a nuestro país en un país simultáneamente desarrollado e inclusivo.

O sea, el problema fundamental de la Argentina es político, no económico: por un lado, el

ya mencionado *permanente empate* desgastante (el opositor está siempre, a la larga, en condiciones de bloquear al que gobierna); por otro lado, dentro mismo del partido que gobierna, no hay un programa realista y realizable; en tercer lugar, la falta de institucionalidad, culturalmente aceptada por buena parte de la población; en cuarto lugar, un odio intenso de sectores fundamentalistas de cada grupo contra los del otro grupo, de modo tal que cualquier diálogo es escarnecido. Dado que si buscamos la solución tenemos que entender el problema, no habrá solución posible socioeconómica, que simultáneamente sea inclusiva y permita crear y consolidar una sociedad desarrollada y con producto bruto creciente (y competitivo internacionalmente) sin un mínimo consenso de las fuerzas políticas respecto de ciertos postulados básicos. No la habrá, porque la solución de nuestros problemas (en particular respecto de la inclusión) será indefectiblemente a largo plazo, y no es posible una política a largo plazo si después de cada elección nacional se corre el riesgo de que el proyecto sea anulado por el futuro gobierno. Pero, además, a ese problema político se suma (o dicho problema origina) una carencia total de planes económicos estratégicos a largo plazo.

Es decir, no se puede hacer un plan socioeconómico exitoso sin un mínimo consenso de los principales agentes políticos, sociales y económicos involucrados. Dicho consenso solucionaría el aspecto *político* de dicho plan, pero para plantearlo desde el punto de vista socioeconómico, o sea, para establecer sus líneas esenciales y evaluar su viabilidad técnica, es necesario indicar sus objetivos: es difícil llegar a buen puerto si no se sabe cuál es éste. Planteo acá objetivos mínimos que deberían ser consensuados:

1. Solucionar el grave problema de exclusión social, tanto por razones éticas como económicas y políticas: el país no resiste un desarrollo con exclusión social;
2. Crear una estructura industrial viable competitiva internacionalmente (para lo cual deberá agregar valor sustancialmente a sus productos, o sea deberá “desprimarizarse”) y que ocupe a una porción significativa de la población eco-

nómicamente activa, que deberá estar además adecuadamente preparada desde el punto de vista educacional;

3. Desarrollar una política de educación y capacitación amplia para llegar al objetivo de que todo ciudadano tenga enseñanza secundaria aprobada, con conocimientos acordes a planes de estudio sólidos y ambiciosos;
4. Recuperar la autonomía energética, con especial sesgo en energías no contaminantes, para lo cual –bajo inversiones tecnológicas que aseguren su seguridad y confiabilidad– el aprovechamiento de la energía nuclear es indispensable, dado que las energías no contaminantes intermitentes no están en condiciones, bajo ninguna hipótesis de crecimiento, de cubrir la demanda;
5. Fomentar la redistribución demográfica e industrial neutralizando así la macrocefalia existente en el Área Metropolitana Buenos Aires;
6. Recuperar el transporte ferroviario como herramienta básica para el transporte de carga de larga distancia nacional y el transporte de pasajeros de distancias para las cuales un buen servicio compite favorablemente con el transporte aéreo;
7. Reducir la inflación a niveles comparables con los de los países desarrollados;
8. Desarrollar una burocracia estatal eficiente, moderna, y con normas y protocolos eficientes;
9. Apoyar especialmente a algunas provincias particularmente dañadas por su evolución socioeconómica, en las cuales casi la única actividad (de supervivencia) es el empleo público, con el fin de que se creen en ella emprendimientos productivos y generadores de trabajo, públicos y privados;
10. Solucionar los graves problemas de contaminación de todo tipo existentes en el país, especialmente en los conglomerados urbanos, de modo que la actividad industrial y comercial vaya convergiendo a la sustentabilidad ambiental (ahora en muchas áreas eso no se cumple).

Ninguno de estos puntos puede ser llevado a cabo aisladamente. Es necesario un proyecto global que los incluya: cualquier intento parcial de enfocar los graves problemas del país sólo llevará, como la experiencia india, a generar parches, a la larga inoperantes. Y para llevar adelante un proyecto ambicioso como éste es necesario un consenso mínimo entre las principales fuerzas políticas y los agentes económicos, sociales, gremiales y culturales del país. Es imposible plantear un proyecto hegemónico de un grupo reducido de fuerzas políticas o agentes, cualesquiera sean sus objetivos, si ese consenso no se logra. Más aún: sin consenso continuará la caída del país.

“
Tenemos que exportar productos internacionalmente competitivos, y ello es contradictorio con el vivir con lo nuestro, por más que ciertos productos estratégicos, aunque no sean competitivos, tienen que producirse localmente.
 ”

Obsérvese además que la tradicional demanda de *seguridad jurídica* de algunos sectores está asociada a un proyecto mínimo consensuado, en el sentido de que sin dicho proyecto es difícil garantizar seguridad jurídica y, recíprocamente, tal proyecto consensuado prácticamente la asegura.

Pero algo más tiene que cambiar, pues para conseguir modificaciones en el funcionamiento de una sociedad que lleven a metas anheladas tienen que haber también cambios culturales en ella, que no se pueden producir por decreto: tenemos que exportar productos internacionalmente competitivos, y ello es contradictorio con el *vivir con lo nuestro*, por más que por supuesto ciertos productos estratégicos, aunque no sean competitivos internacionalmente, tienen que producirse localmente. Y el cambio cultural tiene que comenzar con que la mayoría de la sociedad argentina se haga, tratando de contestarla racionalmente y no por impulsos emotivos, la pregunta clave (que, por supuesto, se la han hecho y se la han respondido muchos eco-

nomistas e historiadores económicos, pero, desgraciadamente, sin que haya habido percolación a sectores importantes de la sociedad): ¿Qué pasó con la Argentina? En los treinta años gloriosos Australia y Canadá, naciones con las cuales la Argentina se podía comparar, se convirtieron en naciones desarrolladas. Y en los siguientes treinta años ese paso lo dieron Corea del Sur, Taiwán e Israel, en situaciones mucho más complicadas que la nuestra. Naturalmente, para cada uno de estos países se puede encontrar una explicación particular. Pero me resisto a creer que sólo hubiera sido posible el desarrollo socioeconómico bajo las condiciones particulares de alguno de esos países. Algo debemos de haber hecho mal *nosotros*.

Para resumir, conviene en este párrafo final citar palabras de un artículo de Juan José Llach sobre el plan Pinedo: “Pese a tratarse de la propuesta más elaborada y más integradora que el excluyente régimen político instaurado en 1930 pudo ofrecer al país, el

Plan fue derrotado políticamente. Este fracaso no fue el producto de las virtudes o defectos del Plan, ni de sus evidentes vacilaciones, ni de nada que le fuera intrínseco. Por el contrario, fue el elevado precio que la élite gobernante debió pagar por su incapacidad para forjar en su momento una alianza social y política más amplia y capaz de dar respuestas más tempranas a las dificultades de tipo estructural que afrontaba el desarrollo de la economía argentina y a los ‘catálogos de peticiones’ que se venían acumulando desde la Primera Guerra”. Si cambiamos “plan Pinedo” por una caracterización de la situación actual, esas palabras, válidas para 1940, lo eran por supuesto cuando ese artículo fue publicado en 1984 y siguen siendo válidas ahora. Es triste que en todos estos años no hayamos podido consensuar un proyecto de crecimiento inclusivo. Y lo más grave es que, desde hace más de cuarenta años, no hay ni siquiera crecimiento sin inclusión, o inclusión sin crecimiento. Hay cada vez más decaimiento, y cada vez más exclusión. ●

.....