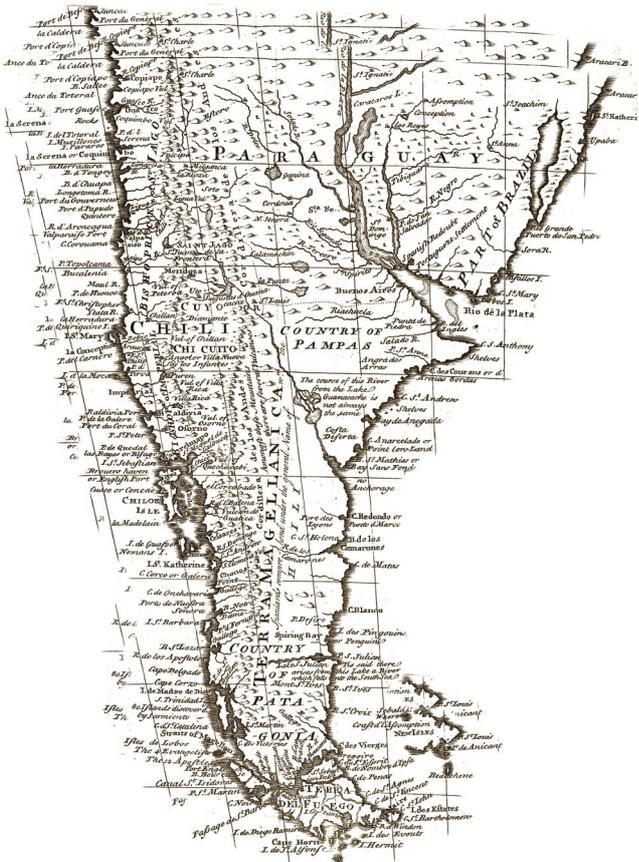


Eric Calcagno
Alfredo Eric Calcagno
Alfredo Fernando Calcagno

Estrategia Nacional Para El Desarrollo Con Justicia Social



“La estrategia es un arte sencillo, todo de ejecución”
Napoleón

Los autores agradecen las sugerencias y comentarios de Cora M. de Calcagno y Aníbal Martínez Quijano.

Sumario

Parte 1. Objetivos de la Estrategia

- I. Algunas definiciones
- II. El nuevo modelo de desarrollo

Parte 2. El escenario: la realidad argentina

- I. Las etapas históricas
- II. El retroceso de la Argentina

Parte 3. Los personajes

- I. El Estado
- II. Las fuerzas políticas
- III. Las fuerzas económicas

Parte 4. La trama

- I. Bases del modelo de desarrollo nacional con justicia social
- II. La inserción internacional

Parte 5. El revés de la trama: los falsos remedios contra la inflación y el discurso en favor de la institucionalización

- I. La inflación
- II. La institucionalización

Parte 6. Consolidar los logros y solucionar problemas graves

- I. Los problemas sociales
- II. Los sectores productivos
- III. La unidad nacional
- IV. La infraestructura

Parte 7. La gran transformación

Anexo estadístico

Parte 1

Objetivos de la Estrategia

I. Algunas definiciones

1. Una estrategia marca los rasgos fundamentales de la acción política y económica.

Ante todo, es necesario determinar qué es y qué no es una estrategia. No es una enciclopedia para uso de quienes dirigen (o pretenden dirigir) la política y la economía de una sociedad, ni un plan de mediano plazo y menos aún un catálogo de medidas inmediatas. Es la proyección de un rumbo para la Nación, donde son identificados los principales problemas sociales, así como las diferentes posibilidades económicas para superarlos de acuerdo a valores y prioridades que se instrumentan a través de líneas de acción política. No es un programa electoral con medidas precisas, sino un proyecto nacional.

2. Para saber adónde y cómo ir, es necesaria una estrategia.

Los antiguos navegantes sostenían que “de nada valen los buenos vientos, si no se sabe a qué puerto se quiere ir”. Con esa perspectiva, la estrategia es la carta de navegación que permite arribar al puerto deseado. No se trata sólo de fijar un rumbo, sino también de determinar cómo se dispondrá de los medios que permitan llegar y qué obstáculos habrá que

evitar. Es también un ejercicio sobre el conflicto en la sociedad, puesto que las necesidades de los diferentes grupos sociales requieren tomar decisiones que jerarquicen las urgencias. Privilegiar la justicia social como objetivo del desarrollo implica afectar intereses existentes, a veces poderosos; pero después de todo, ese es el sentido del voto y de la democracia.

3. Gobernar es elegir entre futuros posibles. La estrategia ayuda a llegar a ellos.

Durante un derrumbe político, económico y social como el que sufrió la Argentina, prevalece el instinto de supervivencia. Pero al consolidarse “la salida del infierno”, la actitud frente a cada problema plantea una diversidad de soluciones posibles; de entre ellas, deben elegirse aquellas que conduzcan al tipo de país al que se aspira. No da lo mismo cualquier solución.

Cada decisión que se adopte encierra en sí misma una cierta idea de la Nación, del Estado y de la sociedad deseada, de manera tácita o explícita: cuáles valores, qué configuración económica, cuánto bienestar social, qué estilos educativo, cultural y tecnológico, son algunas de las principales cuestiones para resolver.

4. La estrategia no se reduce a los objetivos. También importa -y mucho- cuál es el camino

El objetivo también está en el camino; de poco vale la esperanza de un futuro venturoso, si el presente está lleno de sufrimientos. Los medios deben ser coherentes con los fines. Si el objetivo es una sociedad más democrática y más justa, el camino a seguir también debe serlo, en su momento y en su escala. De tal modo, la gestión diaria que implica el ejercicio del gobierno no está dissociada de los objetivos de mediano y largo plazo, que en realidad son el resultado de la acumulación de las acciones de corto plazo.

5. La estrategia consiste en la conducción de los instrumentos del poder para obtener los objetivos fijados.

Recibe su inspiración y sus fines de la política, y se apoya sobre la habilidad táctica; debe tener una clara noción de la realidad y de la relación de fuerzas que se enfrenta. Al principio, el concepto de estrategia se limitaba al ámbito militar; pero después se amplió a toda actividad política, económica y social. En cierto modo, es un plan de batalla. Cuando se hayan decidido el lugar, el momento y la orientación general, vendrá la ejecución; surgirán entonces los planes

sectoriales y regionales y las políticas económicas. La estrategia no entra en detalles. Sólo se ocupa del marco y de los principios fundamentales.

6. Sentido del libro: recuperar la dimensión estratégica en el pensamiento nacional.

En síntesis, se trata de articular en una misma visión un proyecto político soberano con una instrumentación económica coherente y sustentable. Surgen entonces los problemas para estructurar de manera novedosa -o por lo menos renovada- la teoría y la práctica políticas, las relaciones sociales entre Estado y mercado, las urgencias cotidianas de la economía y el largo plazo.

En los momentos más difíciles de la crisis de 2001, el resto del mundo pensaba que la Argentina no se levantaría jamás, y muchos de los propios argentinos supusieron que nuestro país estaba condenado para siempre. Hoy esas imágenes de colas frente a los consulados extranjeros, de saqueos y de violencia parecen de otro siglo.

Enfrentamos ahora problemas que, por graves que sean, son las cuestiones que tiene que resolver una nación en desarrollo. No se trata más de encontrar el mejor gerente político del desastre económico neoliberal, guiado por el pensamiento único y ungido por los “gurúes” según los parámetros -harto dudosos- de la legitimidad financiera internacional. Los vencidos de ayer achacan a los gobernantes de hoy la falta de una estrategia global (como si eso los redimiera de los errores políticos y los horrores económicos que protagonizaron estos vencidos): es el deseo de este libro contribuir al debate estratégico acerca del modelo de país sobre la base de un fuerte compromiso nacional.

II. El nuevo modelo de desarrollo

1. A partir de 2003, la Argentina está cambiando su modelo de desarrollo.

La primera información que requiere una estrategia es la determinación del punto de partida, que en este caso es el derrumbe del modelo neoliberal que con intervalos rigió desde 1976 hasta 2001 y el comienzo de una nueva modalidad de desarrollo. En efecto, después de una terrible crisis, la Argentina empezó a cambiar su modelo de desarrollo y está en plena recuperación económica, como lo comprueban los hechos:

- Hay una alta tasa de crecimiento; nunca antes habían existido cuatro años de 9% de incremento anual del producto interno bruto (PIB), con perspectivas de continuar durante varios años con una expansión sostenible aunque probablemente más moderada. Para 2007, la mayoría de las proyecciones apuntan al 8%.
- La tasa de inversión subió del 11,3% del PIB en 2002 al 21,7% en 2006 en valores constantes; y del 12,0% al 23,5% en valores corrientes (en la segunda mitad de 2006, la tasa de inversión llegó a casi el 25%).
- Terminó el tipo de cambio ruinoso para la producción nacional y se logró una paridad razonable que no subvenciona a las importaciones y estimula a las exportaciones.
- Existen amplios superávits en las cuentas externas y fiscales.
- Se experimenta un vigoroso proceso de reindustrialización, que jerarquiza al sistema productivo y ocupa mano de obra de mayor calidad.
- Cayó la desocupación del 22% en 2002 al 8,5% en el segundo trimestre de 2007.
- La pobreza aún sigue siendo grande, pero disminuyó del 54% de la población en el primer semestre de 2003 al 27% en el segundo semestre de 2006, y dentro de ella, la indigencia cayó del 28% al 9%.
- Las exportaciones crecieron en 81% entre 2002 y 2006, y aunque las importaciones se recuperaron con fuerza (en especial las de bienes intermedios y de capital), existe un fuerte excedente comercial.
- Se llegó al más alto nivel de reservas, con lo cual existe un “colchón” para superar crisis internacionales y además una fuente de recursos para importaciones, créditos, desendeudamiento y compra de activos.
- La Argentina se emancipó de la dependencia del FMI, que ya no dicta más nuestras políticas económicas.
- Se negoció la deuda externa con una fuerte quita y un alargamiento de los plazos, de modo que no constituye más una restricción insalvable para el crecimiento.
- Se hizo más progresivo el sistema fiscal, con la incorporación del impuesto a las exportaciones y el mayor cobro del impuesto a las ganancias.
- La política antiinflacionaria se basó en la expansión de la oferta, en los acuerdos de precios y en la prohibición del abuso de posición dominante, y no en procesos recesivos que disminuyeran la demanda.
- Se reformuló el sistema de jubilaciones de modo que cada futuro jubilado elija el sistema que lo regirá. Terminó así la hegemonía del sistema de capitalización.

- Se sancionó la ley de financiamiento de la educación, que proveerá de recursos para mejorar el proceso educativo.
- Se jerarquizó a la enseñanza técnica, que había sido desfinanciada. Ahora dispondrá de los recursos necesarios para formar trabajadores capacitados.
- Se emprendió un programa de obras públicas de gran magnitud para mejorar la infraestructura, la mayor parte de cuyas realizaciones madurará en los próximos meses y años.
- El Mercosur y eventualmente Sudamérica podrían convertirse en un bloque geopolítico. El Banco del Sur en gestación podrá financiar inversiones de infraestructura, proyectos estratégicos y de desarrollo, sin inmiscuirse en la política económica de los países.
- Desde el punto de vista social existen la población y los cuadros capaces de ejecutar este cambio; a pesar de todo el deterioro que se sufrió, todavía quedan memoria colectiva, organizaciones sociales e instituciones tecnológicas y de enseñanza como para encararlo.

2. Es necesario consolidar y ampliar los cambios de fondo, para llegar a un país con soberanía nacional, con un sistema productivo jerarquizado y sin excluidos.

La enumeración de las medidas de gobierno adoptadas y sus resultados, prueban que se abandonó el modelo concentrador de renta y financiero que rigió en el período 1976-2001, y que se comienza a aplicar otro de producción con justicia social. Las medidas enumeradas son el punto de partida del cambio. En los años que vienen será necesario consolidar y profundizar esta política.

Para evaluar la situación actual, debemos advertir que no estamos en el punto de llegada, sino a poco andar del de partida.

3. Ni la quimera ni el retroceso constituyen una estrategia política o económica aceptables. La elaboración y la ejecución de una estrategia requieren coherencia, para lo cual es necesario adoptar y aplicar un modelo de desarrollo.

Para que una estrategia económica sea operativa, debe estar tan alejada de la quimera como del conformismo. En efecto, la enunciación de ideas irrealizables pertenece al género de la política o economía-ficción, loable en cuanto aspiración y a veces admirable como literatura,

pero ineficaz como concreción. En sentido inverso, proyectar la restauración de un pasado injusto es prueba de mediocridad en el análisis, puesto que se ignoran los avances obtenidos; o de complicidad en lo económico, al añorar los negociados de las sucesivas “plata dulce”.

El enfoque que adoptamos parte de la base de que es posible aplicar una estrategia económica de defensa del interés nacional y del bienestar popular. Tales objetivos no implican demagogia ni desvaríos voluntaristas, sino realismo político; a su vez la exigencia de realismo impone el cumplimiento de varios requisitos. El primero es ejercer el poder político y el segundo consiste en fijarle las grandes orientaciones al poder económico y ponerle límites. Esto supone un determinado papel del Estado y de las empresas.

En 2001 se produjo el colapso del sistema de renta y financiero que se implantó en 1976 y exacerbó durante el decenio de 1990. Entre los varios regímenes de reemplazo que podrían aplicarse, surge un modelo de desarrollo nacional con justicia social, que puede bautizarse con diferentes nombres, según sean las características que se quiera destacar. Un régimen análogo, adecuado a su época, se aplicó con éxito entre 1946 y 1955. Se basa en un aumento de la productividad de gran parte de la población, en el cual los agentes nacionales y el Estado tengan un papel central. Supone, como orientación estratégica básica, una redefinición de las condiciones de la oferta (qué sectores productivos tendrán el rol predominante) y de la demanda (cuál será la distribución del ingreso). Veamos cuáles son los ejes de desarrollo posible de este modelo.

4. Los siete ejes del modelo son: unidad nacional, crecimiento económico, expansión agrícola, reindustrialización, servicios de alta productividad, aumento del empleo y mejor distribución del ingreso.

- La afirmación de la unidad nacional implica el desarrollo armónico de todas las regiones y la reconstitución de las redes de transportes (en especial, de los ferrocarriles) y de comunicaciones.
- El crecimiento económico es condición indispensable para lograr mayor bienestar popular y afirmar la soberanía nacional. Un crecimiento sostenido requiere, del lado de la oferta, de un proceso de inversión que expanda la capacidad del aparato productivo, eleve su productividad y amplíe la infraestructura (en especial de energía y transportes); del lado de la demanda debe ser acompañado por una mejor distribución del ingreso que aliente el consumo popular y por un aumento de las exportaciones que evite posibles estrangulamientos externos.
- La producción agrícola duplica la de hace diez años y puede aumentar más, si continúa

el proceso de desarrollo tecnológico, la especialización de la pampa húmeda en agricultura, se ponen en producción nuevas áreas (Gran Chaco y parte de Cuyo) y se amplía la infraestructura para la exportación.

- La reindustrialización está ligada a la jerarquización del sistema productivo y el incremento de la productividad y el empleo; debe basarse en tres ejes diferentes y complementarios: primero, las industrias de alta complejidad que aumenten la calidad del sistema productivo; segundo, las transformadoras de productos primarios (en especial la agricultura) que incorporen diferenciación y calidad; y tercero, las empleadoras de mano de obra.
- Los servicios dejarán de ser -como lo son en muchos casos- desocupación disfrazada y darán un salto en su productividad, sobre todo mediante su vinculación con la industria.
- El aumento del empleo y una distribución más justa del ingreso son condiciones de justicia, de convivencia social y de eficiencia productiva. Resultan de la expansión económica basada en el trabajo de buena calidad, y a su vez sustentan esa expansión a través de la demanda interna.

A continuación se esbozará una estrategia económica posible para la Argentina. Como en la tradición teatral, se examinarán el escenario, los personajes y la trama. Con esa perspectiva, jamás se repetirá la comedia de los regímenes fraudulentos de los años 1930, se habrá superado para siempre la tragedia de la represión sangrienta de la segunda mitad de la década de 1970, nunca más se repetirá el grotesco del decenio de 1990. En definitiva, ¿seremos capaces de volver a la épica de la liberación nacional?

Parte 2

El escenario: la realidad argentina

Los hechos históricos no son abstracciones, sino realidades que se cumplen en escenarios constituidos por países, pueblos y situaciones concretas. En nuestro caso, los problemas a encarar y las soluciones que se apliquen dependerán de la configuración política y económica de la Argentina actual. Para ubicarnos en ella, es necesario partir de la realidad, es decir saber en dónde estamos parados.

I. Las etapas históricas

Recapitemos nuestras etapas históricas: a partir de fines del siglo XIX existieron la Argentina agraria (1880-1945), la industrial (1946-1975), la de renta y financiera (1976-2001). Ahora la Argentina ha tomado otro rumbo, basado en la soberanía nacional, la producción (en especial la industrial y la agrícola) y en una distribución más justa del ingreso. Surge entonces la necesidad de formalizar un modelo de desarrollo nacional con justicia social, con eje en la expansión de los sectores productivos.

1. La Argentina agraria: el modelo agroexportador (1880-1945)

La primera transición fue la que llevó de la lucha por la organización nacional a la Argentina agraria incorporada al comercio mundial (últimos decenios del siglo XIX y primeros del siglo XX); fue el final de las guerras civiles y provocó una transformación sustancial con la

inmigración y la educación masivas, así como con la construcción de una infraestructura de ferrocarriles, puertos y silos. Apareció entonces un mercado interno sin el cual el impulso dado por el mercado externo no hubiera producido los efectos multiplicadores que sostuvieron el crecimiento económico. Al mismo tiempo, surgieron nuevas pautas culturales, políticas y sociales. Es la Argentina de la “generación del ochenta”, que somete al gaucho y al indio, educa (o importa) una fuerza de trabajo acorde con sus necesidades y es subsidiaria del imperio británico.

2. La Argentina industrial (1946-1975)

El modelo agroexportador fue hegemónico hasta que en 1946 la industria consagró su preeminencia económica -que ya había comenzado, en especial a partir de la crisis de 1930- con un predominio político. Pasamos de la economía agraria a la sustitución de importaciones, con hegemonía del sector industrial, mayor justicia social y migraciones internas. El mercado interno rigió entonces el modo de producir, consumir y distribuir. También cambió la elite política: el conservadorismo y el radicalismo “unionista”, hasta entonces preponderantes, declinaron o se extinguieron; y nacieron el peronismo, el radicalismo “intransigente” y el radicalismo “del pueblo”, que fueron los partidos políticos predominantes de la Argentina industrial. Después del gobierno peronista (1946-1955) y hasta 1976 continuó la hegemonía económica del sector industrial, aunque con diferentes modalidades y consecuencias políticas y sociales (régimenes militares, desarrollismo, radicalismo, peronismo).

3. La Argentina de renta y financiera (1976-2001)

En 1976, la Argentina industrial fue reemplazada, con violencia, por el modelo neoliberal de renta y financiero, que rigió hasta el derrumbe de la convertibilidad a principios de 2002. Sus principales características fueron: endeudamiento creciente del Estado, dependencia de Estados Unidos, redistribución de ingresos adversa a los asalariados, liberalización del sistema financiero, apertura externa comercial y financiera, política antinflacionaria basada en la sobrevaluación de la moneda nacional, privatizaciones generalizadas y restricción de la demanda popular. Algunos de sus resultados se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Argentina: algunas variables clave de la economía, 1976 y 2002

	1976	2002
PIB por habitante (1976=100)	100,0	88,0
% de la industria en el PIB	33,0	15,0
Pobres (% de la población)	4,7	54,3
Desocupados (% de la población económicamente activa)	4,5	21,5

a/ Mayo. Fuente: INDEC.

Estábamos en el peor de los mundos posibles, con grave riesgo de disolución nacional, con 14 monedas provinciales, los depósitos bancarios bloqueados y dependencia total del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ya estaba instrumentando la dolarización.

Esta fue la situación política, social y económica que provocó el modelo de renta y financiero, que destruyó gran parte del sistema productivo, devastó la industria, dilapidó el patrimonio nacional, multiplicó la desocupación, deterioró los salarios reales, redujo la inversión, cerró el crédito interno y externo.

Un análisis económico de largo plazo tampoco deja mucho espacio para la nostalgia de la fiesta financiera. Los resultados económicos de los tres modelos, medidos por el producto interno bruto (PIB) por habitante, muestran que la Argentina agraria (1880-1945) creció al 1,3% anual; la industrial (1946-1975) al 2,1%; y la rentístico financiera (1976-2002), al -0,2%. ¹

II. El retroceso de la Argentina

Una polémica tradicional se refiere a si la Argentina a principios del siglo XX era uno de los países más adelantados del mundo y después se quedó atrás y entró en el subdesarrollo; o si, por el contrario, siempre fue un país subdesarrollado. Las cifras del cuadros A del anexo estadístico, que se indican en el gráfico 1, muestran cuál es la realidad. ²

La primera comparación evidencia que en 1950 el PIB por habitante de Argentina triplicaba al de Brasil y duplicaba el de México. Esta diferencia disminuyó con el tiempo y en 1973 duplicaba al de Brasil y superaba 1,5 veces al de México. En 2002, era igual al de México

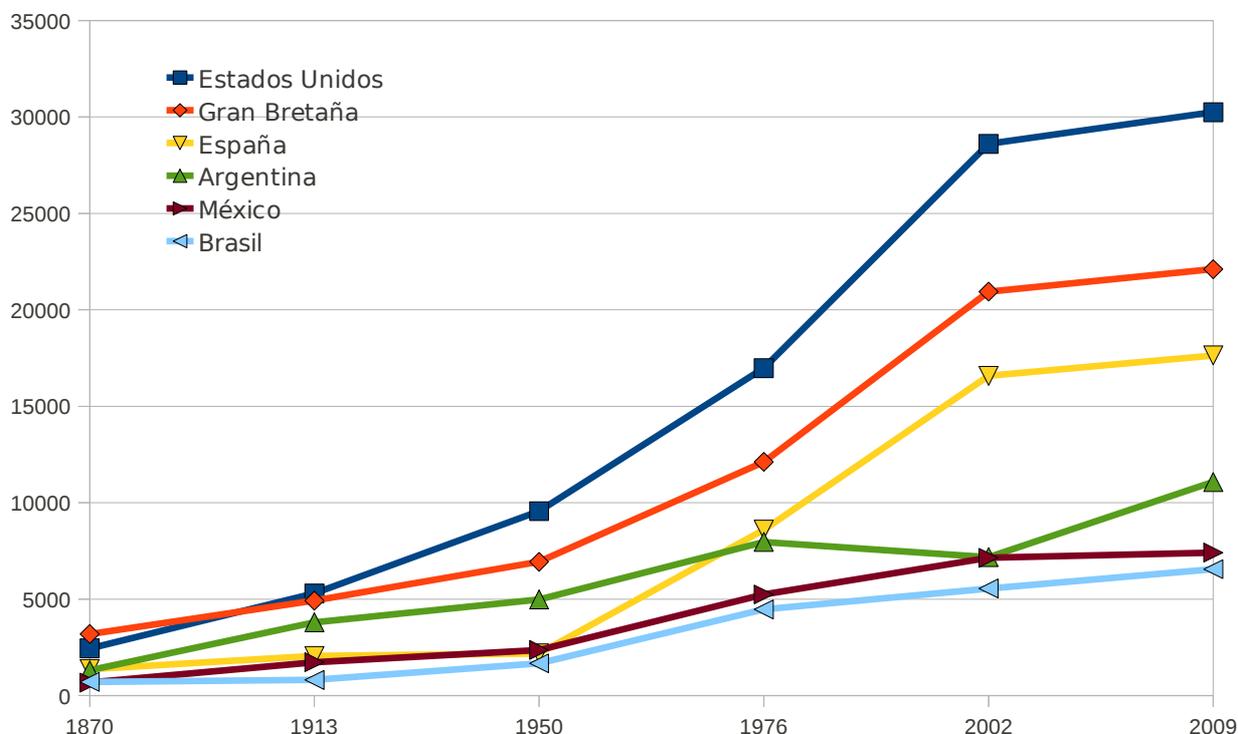
¹ Angus Maddison, *L'économie mondiale. Une perspective millénaire*, OCDE, París, 2002. No es arbitrario tomar los datos de 2002, porque fue el año en que la crisis del modelo anterior tocó fondo y porque dos terceras partes de la contracción del PIB de ese año (-10,9%) corresponden al arrastre estadístico negativo del último año de la convertibilidad.

² *Ibid.*

y superaba levemente al de Brasil.

La segunda referencia es con respecto a los países desarrollados. En 1950, el PIB por habitante de Argentina duplicaba al de España; Gran Bretaña lo superaba en 40% y Estados Unidos casi lo duplicaba. En 1973, ya lo había alcanzado España y las proporciones con respecto a Gran Bretaña y Estados Unidos se mantenían en los órdenes de magnitud de 1950. En 2002, a grandes rasgos, el PIB por habitante de España duplicaba al de Argentina, el de Gran Bretaña lo triplicaba y el Estados Unidos lo cuadruplicaba. A partir de 2003 comenzaron a disminuir las distancias dado el extraordinario crecimiento del PIB argentino.

Gráfico 1. PIB por habitante en valores absolutos



Fuente: Para el PIB hasta 1998, Angus Maddison, *L'économie mondiale*, OCDE, Paris, 2002. Para 2002 y 2009 se aplicaron las tasas de crecimiento de UNCTAD, *Trade and development report*, 2009.

¿Cuándo se produjo el alejamiento que separó tanto a la Argentina de los países desarrollados? Los números muestran que no es cierto que el atraso se deba a la política de la oligarquía agraria de principios de siglo XX ni a la peronista de industrialización con redistribución del ingreso. El quiebre se produjo a partir de 1976, durante el modelo neoliberal: no sólo disminuyó la inversión y se estancó el producto por habitante, sino que además se degradó su composición y distribución.

Se observa entonces con claridad que la nuestra no fue una crisis cíclica, en la que hubiera que buscar factores de equilibrio frente a los desequilibrios coyunturales mundiales y nacionales. Fue el colapso de un modelo económico: la pobreza masiva y la desindustrialización no son desajustes de corto plazo. Debe quedar claro: de lo que ahora se trata no es de recuperarse de un contratiempo coyuntural, sino de rehacer un país devastado.³

³ En el plano personal los economistas neoliberales no incurrirían en ese error: no van a mandar su auto al *service* para que cambien el aceite y la batería (desajuste cíclico), si lo que ocurrió es que está destrozado por un choque (accidente estructural).

Parte 3

Los personajes

Dentro de cada país, se establece una lucha entre las diferentes fuerzas políticas, económicas y sociales por captar poder y ganancias.

Los actores de la vida social son diversos personajes institucionales, corporativos, grupales o individuales, que dentro de las reglas del juego pugnan por mejorar su condición y aplicar sus ideas. Quienes actúan en el orden político tratarán de acumular poder; y los que están en el orden económico procurarán multiplicar ganancias; estos comportamientos son inherentes a los órdenes político y económico, y es ilusorio pretender que actúen de otra manera. Lo que sí puede y debe hacerse es poner límites a su acción: que quienes actúan en el orden político respeten los imperativos morales (por ejemplo, que no atenten contra los derechos humanos, la soberanía nacional y la democracia). De modo análogo, deben imponerse límites políticos y morales al orden económico, tales como preservar el medio ambiente, respetar las normas laborales y no cometer delitos. Para eso está el Estado. Una de sus funciones fundamentales consiste en establecer esos límites y velar por su respeto, que son el verdadero parámetro para medir la calidad institucional.

Algunas de las fuerzas políticas y económicas decisivas en la vida socio-económica argentina son el Estado, los movimientos políticos populares y las fuerzas económicas. Por supuesto, no son todas, pero son determinantes.

I. El Estado

1. El Estado desempeña una importante función como orientador general de la actividad económica y ejecutor de tareas específicas.

La elaboración y aplicación de una política económica requiere, primero la existencia de un Estado apto para ejecutarla y de un margen de soberanía que haga posible cumplir con los objetivos nacionales; segundo, la presencia de agentes sociales y económicos que apoyen esa política y, en particular, la de una configuración empresaria en la que prevalezcan los intereses nacionales, sea por convicción o por inducción.

En sentido amplio y en un régimen capitalista desarrollado y con justicia social, el Estado elabora las estrategias generales y, en su caso, aplica planes y programas. Asimismo, a través de sus operaciones financieras básicas de recaudación de recursos y de ejecución de gastos, el Estado realiza una importante redistribución (o distribución secundaria) del ingreso.

2. Durante el último cuarto de siglo, en diferentes países se produjo una deserción del Estado. Su recuperación pasa primero por la construcción del sentido político, es decir, por la restauración de la política como un instrumento de cambio real.

El desentendimiento del Estado de sus funciones esenciales constituye uno de los elementos explicativos de las catástrofes ocurridas. Un ilustre historiador,⁴ señaló que en el futuro la diferencia entre países desarrollados y países subdesarrollados se dará por el hecho de tener o no un Estado apto. Con esa perspectiva, se advierte la gran diferencia a nivel internacional o local entre gobiernos nacionales que controlan su territorio, mantienen el monopolio de la violencia legal, cobran impuestos y los que no cumplen con esas funciones. A estos últimos les corresponde la calificación de “Estados fallidos”.

En nuestro país, el período neoliberal fue una clara muestra de esa “deserción” del Estado, que acaso no haya sido más que el establecimiento de una manera de gerenciar los recursos humanos y naturales, los excedentes económicos e intelectuales con criterio de maximización de beneficios empresarios a corto plazo. Faltó Estado para hacer respetar los derechos sociales, para mantener la cohesión social y asegurar la soberanía; sobró Estado para impulsar la concentración de la riqueza, para proteger a las élites financieras y para beneficiar a los negocios ligados a la liquidación del patrimonio nacional. Así, es complejo hablar de

⁴ Eric Hobsbawn, *Historia del Siglo XX*, Crítica, Buenos Aires, 1998.

institucionalidad si no se manifiesta cuál es el sentido y la función real de las instituciones.

La deserción del Estado tal vez esconde otro fenómeno, más abarcativo y más grave, que es la desaparición de la política, como condición previa indispensable para la deserción del Estado. La inexistencia de la política oscurece todos los horizontes. Peor aún: no existen. En la realidad de la política ausente, estamos condenados a repetir las mismas fórmulas económicas, aunque nos condenen al fracaso; iguales estilos sociales, cada vez más excluyentes; análogos conceptos para pensar la realidad, aunque inspiren acciones cada vez más alejadas de toda articulación concreta.

Surge entonces la necesidad de rehabilitar a la política como práctica civilizatoria, que existe cuando los problemas se discuten y se resuelven con el voto, y se excluye la violencia de la barbarie.

3. Un gobierno que cambie de modelo enfrentará la dificultad de modificar la realidad a la vez que transforma al Estado, que es el principal instrumento de acción.

El problema de la rehabilitación del Estado es complejo, porque se trata de la herramienta fundamental para la instrumentación de la estrategia y el funcionamiento de la República. Para empezar, el Estado carece de sentido como objetivo en sí mismo. Si se toma como un fin en sí, aparece el fenómeno de la burocracia, cuya sola finalidad es su reproducción en el tiempo; o el totalitarismo, si se confunde al Estado con el conjunto de la colectividad nacional. El Estado debe ser el elemento privilegiado de articulación entre los principios morales, el funcionamiento político y la conducción de la economía. No se trata en lo esencial de un problema de cantidad, como creen los analistas neoliberales, para quienes un Estado mínimo es el mejor Estado, sino de calidad; no es en lo primordial una cuestión de tamaño, sino de coherencia con respecto al interés nacional y de eficiencia en la acción. Con este enfoque, la racionalización del gasto público no significa necesariamente su disminución; para que cumpla con sus funciones puede ser necesario aumentarlo o cambiar su estructura.

Los planes de reforma administrativa que se aplicaron en la etapa neoliberal segmentaron a la administración pública y desalentaron a gran parte de los funcionarios; su mayor preocupación era la disminución del déficit público (aunque lo aumentó por el pago de intereses y los salvatajes financieros). Ahora deben encararse reformas de fondo, que recuperen en el mediano plazo el instrumento de una administración pública preparada, motivada y eficiente. Su reconstrucción constituye una tarea de largo aliento y requiere una mejora de las remuneraciones y la productividad de los empleados públicos. Asimismo, deberá

instrumentarse un sistema de reclutamiento, capacitación y carrera administrativa-política de los funcionarios públicos que asegure la defensa de los intereses nacionales y la alta capacidad técnica.

Mientras se rehabilita el conjunto de la administración pública, pueden crearse agencias especiales para la ejecución de determinados programas de alta prioridad; es decir, grupos de excelencia que coordinen todos los esfuerzos nacionales y provinciales para obtener sus fines específicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, existen todavía agencias especiales de desarrollo heredadas de la crisis de 1930.

Al mismo tiempo es central restablecer un sistema de planificación económica, con atribuciones y magnitud establecidas por el gobierno. No se trata sólo de crear una nueva oficina, sino de implantar en toda la administración pública el sistema racional de adopción de decisiones que es la planificación. En definitiva, consiste en prever la evolución económica y plantear la asignación de recursos, que debe ser el modo normal de gobernar. Su necesidad se transforma en vital si hay que cumplir transformaciones profundas o si se manejan estructuras de gran tamaño (la practican, por ejemplo, todas las empresas transnacionales). Así se actúa en los casos límite, durante las guerras y en la reconstrucción que les sigue, cuando hay que llevar al máximo la eficiencia. Volvemos a los fundamentos del pensamiento estratégico.

II. Las fuerzas políticas

1. Los movimientos políticos populares son una de las formas políticas aptas para ejecutar el modelo de desarrollo nacional con justicia social.

Un requisito esencial para que funcione una modalidad de crecimiento es una base política sólida. A su vez, ello supone la acción de fuerzas políticas y económicas con poder suficiente como para sostener sus ideas e intereses.

Veamos ante todo sobre qué actores políticos, económicos y sociales puede basarse un modelo de desarrollo nacional con justicia social. Son aquellos vinculados con la actividad productiva -en especial la industria- y con el Estado; es decir, los trabajadores, los empresarios ligados al interés nacional, los grupos medios, la función pública, los intelectuales, los educadores y estudiantes. También debe incorporarse a esa alianza social a grupos pasivos (jubilados) o marginalizados (desempleados); los primeros deben reinsertarse en la sociedad de

consumo, y los segundos en la actividad productiva.

En la posición opuesta están el *establishment* económico-rentista y sus aliados políticos, que tomaron posiciones de poder dominantes y que realizaron a su favor importantes transferencias de poder, de ingresos y de propiedad. Estos grupos se basaron en el sector financiero y fueron los hegemónicos durante el período neoliberal, pero hoy han perdido el poder político y algunos de ellos están debilitados en el económico. Su gran instrumento de presión que era la deuda externa, ahora no es determinante; y el FMI que fue su principal agente ya no influye sobre las decisiones económicas.

Los movimientos políticos populares, como se observa en la historia de los principales países desarrollados, ejecutaron importantes transformaciones de progreso social y económico, no sin avances y retrocesos, ni sin conflictos. En nuestro tiempo, la estructuración de tales movimientos como base de la acción política ha sido denigrada tanto por grupos de derecha como de izquierda. Por una parte, se los presenta como sinónimo de demagogia y de promesas irresponsables; por la otra, se los descalifica porque no representan la lucha de clases, como se supone que deberían hacerlo. En la crítica neoliberal y conservadora se los equipara a la barbarie opuesta a la civilización; se resalta el carisma del líder, a quien se le imputa demagogia y totalitarismo, así como el carácter tumultuoso de las masas. En los reproches de la izquierda se reprobaba que el factor aglutinante sea la Nación y no las clases sociales; sin embargo, lo que suele ocurrir es que -como se ha ironizado- “el mensaje que había de despertar las conciencias estaba destinado a las clases, pero debido a un espantoso error postal se entregó a las naciones”.⁵

2. En la realidad histórica latinoamericana, este tipo de movimiento popular en varios casos llenó el vacío provocado por la deserción de los partidos políticos tradicionales. Se caracteriza por la confluencia entre un líder carismático y una amplia base popular.

Esta forma política puede tener diversos contenidos, aptos para consolidar regímenes autoritarios y oligárquicos, o generar gobiernos democráticos que promuevan el desarrollo económico y la justicia social. Este último fue el caso de varios gobiernos populares latinoamericanos que tuvieron un significado muy positivo, por lo menos desde mediados de los años 1930. **En esencia, promovieron -y muchas veces lograron- la articulación de intereses y de acciones políticas entre diferentes grupos sociales protagonistas de la industrialización latinoamericana o afines a ella; además, a través de ellos se**

⁵ Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

integraron a la sociedad amplios grupos excluidos.⁶

En el plano económico, lograron elaborar una síntesis de fenómenos enraizados en el proceso de industrialización, incluyendo en algunos casos políticas desarrollistas. En el ámbito político, fueron los gobiernos de Perón en la Argentina, de Vargas y de Goulart en Brasil, de Cárdenas en México, del primer Paz Estenssoro en Bolivia, de Velazco Alvarado en Perú, de Aguirre Cerda y Allende en Chile, de Arévalo y Arbenz en Guatemala. Esta enumeración no significa que se trate de experiencias repetibles ni de horizontes insuperables, pero sí que intentaron implantar otro modelo de desarrollo más justo y más soberano, con las restricciones de la época, las limitaciones de recursos, la oposición del *establishment* económico y muchas veces con errores y deficiencias en la aplicación. Las masas populares se sintieron representadas por esos gobiernos, que defendieron las riquezas nacionales, promovieron la industrialización y distribuyeron mejor los ingresos. Si casi todos esos gobiernos no hubieran sido derrocados por golpes militares (instigados por el *establishment* local e internacional), otra sería la situación económica y social de América Latina.

Ahora, el derrumbe de las experiencias neoliberales produce una nueva oleada de gobiernos y movimientos políticos populares que tienden a afianzar la soberanía nacional, a recuperar los sectores productivos de la economía y a promover una mayor justicia social. Se critica a estos gobiernos y partidos porque se basan en “el mito del pueblo”, cuando no se los acusa a diario de “populistas” en los medios locales o extranjeros. Sin embargo, tal vez esta sea una de las razones de su fortaleza y supervivencia: los mitos perduran cuando sus ideales y sus acciones quedan marcados en la conciencia colectiva. Como se ha afirmado con razón, “el mito es la última verdad de la historia; lo demás es efímero periodismo”.⁷

Esta realidad no supone el reemplazo de los partidos políticos sino que, por el contrario, resalta la necesidad de reorganizar los antiguos y estructurar los nuevos; es fundamental que los partidos reflejen los intereses y los valores de los distintos grupos sociales y de opinión, y dejen de ser meros aparatos electorales y de reparto de cargos, desprovistos de proyectos y de principios. De esta manera los movimientos populares pueden institucionalizarse, perdurar y convertirse en movimientos históricos (“la organización vence al tiempo”). Esta necesidad se hará sentir en la Argentina del futuro próximo, ya que por la fuerza de los hechos, la realidad política se adecuará al nuevo modelo productivo con justicia social. Ya ocurrió cuando los partidos políticos de la Argentina agraria fueron reemplazados por los de la Argentina industrial. Después, el modelo financiero no necesitaba de la política.

⁶ Véase Ernesto Laclau, *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

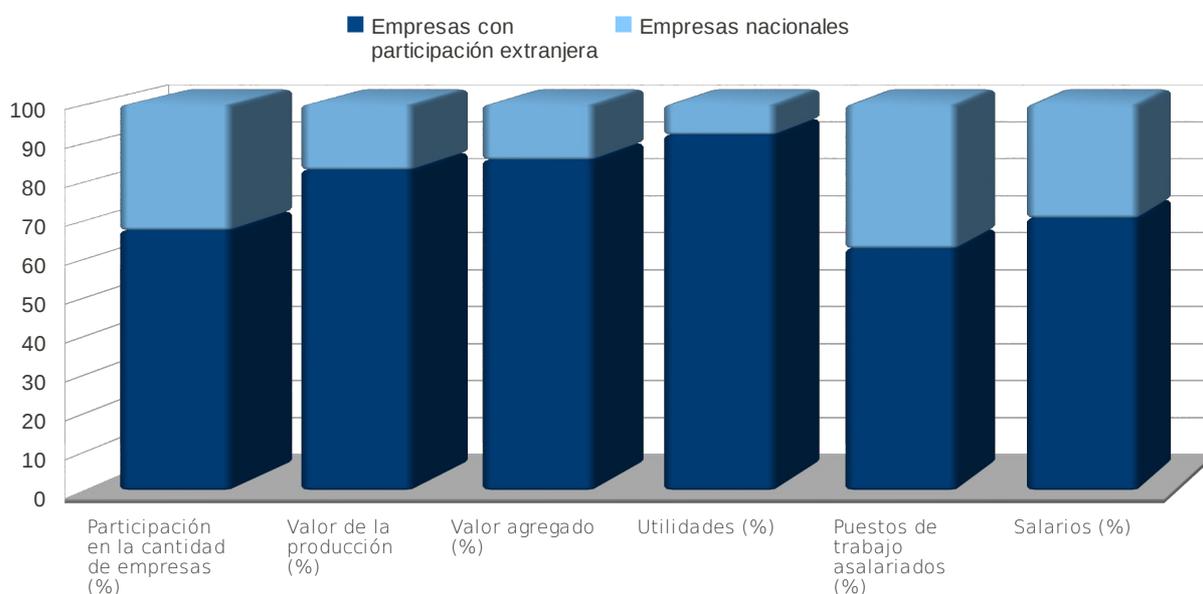
⁷ Jorge Luis Borges, *Textos recobrados, 1956-1986*, Emecé Editores, Buenos Aires, 2003, pág. 211.

III. Las fuerzas económicas

Son necesarias políticas que acerquen la acción empresaria al interés nacional argentino.

Para que pueda ejecutarse una política económica que defienda los intereses nacionales argentinos, no sólo es esencial la presencia de un Estado apto que haga valer su soberanía, así como el respaldo de movimientos políticos fuertes; además, es indispensable que los agentes económicos compartan esa dinámica. En general, este no es un problema grave para los países desarrollados. Allí suele ser cierta la tan conocida frase de que “lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos”. En nuestro caso, no siempre lo que conviene a una gran empresa –más aún si es extranjera- también favorece a la Argentina. Este es un serio problema que debe afrontarse, pues en el decenio de 1990 se produjo una enorme extranjerización de la economía argentina. Si se consideran las 500 mayores empresas del país, las extranjeras son las dos terceras partes en cuanto al número, generan el 83% de la producción, el 85% del valor agregado y el 92% de las utilidades (véanse el gráfico 2 y el cuadro B del anexo estadístico).

Gráfico 2. Argentina, 500 mayores empresas no financieras. Principales agregados macroeconómicos por origen del capital, 2005



Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

Frente a esta realidad, surge la necesidad de políticas crediticias, monetarias, arancelarias, fiscales y de regulación que acerquen la acción empresaria extranjera al interés

nacional argentino. Esa coincidencia no existe de modo natural, no por maldad de los empresarios sino porque esas son las reglas del juego en el sistema capitalista. Corresponderá entonces al gobierno, según las circunstancias, poner límites e incentivos para regular la acción de tales empresas. En el caso de los servicios públicos, debe prevalecer la lógica del interés general sobre las ventajas exorbitantes que se les brindaron a las empresas privatizadas en los años 1990. En materia de industrias extractivas (minería e hidrocarburos) es preciso afirmar las potestades estatales -como regulador y como empresario-, cobrar los impuestos correspondientes, velar por la preservación del medio ambiente y asegurar la utilización de un recurso estratégico no renovable en el marco del proyecto nacional.

Por supuesto, esta posible divergencia entre la conveniencia empresaria y el interés nacional no es privativa del capital extranjero; también afecta a empresarios locales, muchos los cuales tuvieron comportamientos abusivos en la medida de las circunstancias y de sus posibilidades.

Con respecto a emprendimientos económicos de mayor dimensión, existe una variedad de soluciones posibles, expresadas en la creación de empresas de economía mixta, sistema de propiedad que fue empleado con éxito durante el primer período del Presidente Juan D. Perón. También en ciertos casos deben crearse, desarrollarse o recuperarse empresas públicas nacionales y provinciales, así como fomentar el desarrollo de cooperativas de producción y de crédito

Parte 4

La trama

I. Bases del modelo de desarrollo nacional con justicia social

1. Definición del modelo

En términos generales, el modelo de desarrollo nacional con justicia social se basa en tres políticas: la primera consiste en el aumento de la productividad de gran parte de la población; la segunda en la captación de los frutos de esa mayor productividad por la población (mejores salarios), por las empresas (mayores ganancias gracias a más ventas) y por el Estado (cuyos ingresos crecen con el PIB); y en tercer lugar en las políticas de inserción internacional consistentes con la estrategia global.

Una política económica no se define sólo por la magnitud de cada una de las variables que la componen. Es indispensable conocer el marco global: cuáles son los sectores que crecen o que declinan, qué ocurre con la distribución del ingreso, cuál es la situación del empleo, cómo se comporta el sector externo, qué sucede con la moneda y el crédito, qué pasa con el sistema fiscal. Tanto o más importante que lo cuantitativo es lo cualitativo. Un crecimiento transitorio del producto interno bruto (PIB) basado en la deuda, el dólar barato y las privatizaciones puede tener consecuencias de largo plazo nocivas sobre las variables sociales, el endeudamiento y la industria, como ocurrió entre 1991 y 1994 y en 1996-1997. Por eso es

fundamental determinar cuál es el modelo global que se desea y dentro del que se encuadrará la evolución de las diversas variables. En este caso es un modelo de desarrollo nacional con justicia social.

Frente al sistema de renta y financiero, existen otros regímenes posibles, con diferentes modalidades, consecuencias, beneficiarios y perjudicados. Así como el esquema concentrador es funcional a los grupos de ingresos altos, el modelo integrador responde a las necesidades e intereses de los grupos de menores ingresos.

Ambos modelos fueron aplicados en la Argentina. El de renta y financiero prevaleció en el período 1976-2001, con diversas discontinuidades y vicisitudes. El de desarrollo nacional con justicia social es el que predominó entre 1946 y 1955 y el que comenzó a ejecutarse a partir de 2003. Este modelo, además de mejorar la distribución del ingreso y de aumentar la productividad del trabajo, se propone elevar la jerarquía del sistema productivo, mediante industrias y servicios de alto valor agregado. Se trata de implantar un modelo económico que genere de modo directo más producción y mejor distribución; no como en el neoliberal en el que el supuesto bienestar vendría de manera indirecta, por el “derrame”.

Cada modelo económico responde de un modo particular a las preguntas básicas de qué producir, cómo producir y para quiénes producir. En términos macroeconómicos, estas preguntas se traducen en distintos esquemas de demanda de bienes y servicios relativos al consumo, la inversión y las exportaciones.

En el modelo de desarrollo nacional con justicia social, el consumo popular masivo es un elemento clave del crecimiento económico. Al mismo tiempo debe incrementarse la inversión productiva y de infraestructura, ya que son los requisitos necesarios para aumentar la capacidad y la eficiencia del aparato productivo, y a su vez permiten que el mayor consumo sea sustentable. Es también preciso incrementar las exportaciones, para no volver a caer en la trampa del estrangulamiento externo.⁸ Estos tres componentes del modelo de desarrollo, consumo, inversión y exportaciones, están íntimamente relacionados entre sí. (Véase el cuadro C del anexo estadístico).

⁸ El estrangulamiento externo es una situación en la que la falta de disponibilidad de divisas impide cubrir las necesidades de importación y financiamiento vitales para la producción, como por ejemplo ocurrió durante la crisis de la deuda.

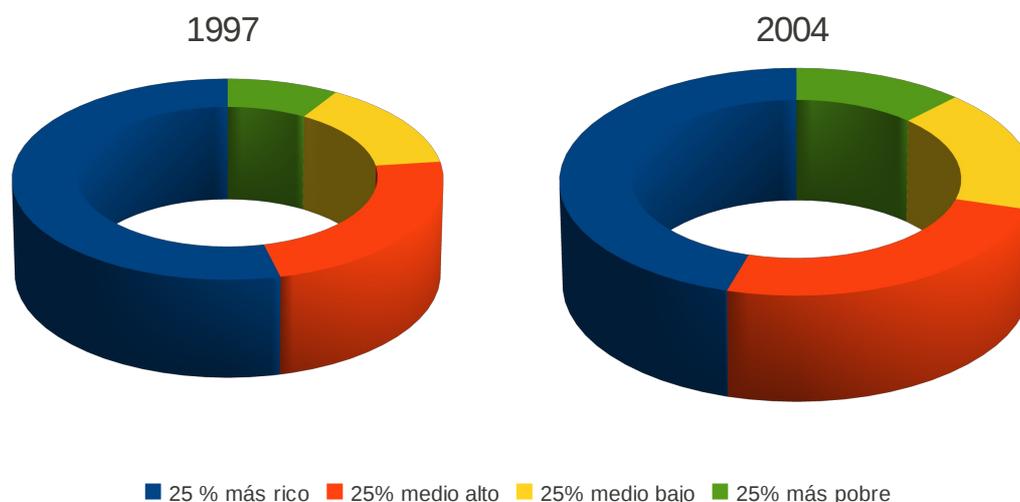
2. Consumo

Uno de los objetivos de la Estrategia es el aumento del consumo de los grupos de ingresos bajos y medios, para lo cual el procedimiento natural consiste en el crecimiento global de la economía, del empleo y de los ingresos reales de los sectores populares. Dada la gran desigualdad actual, sería además posible mejorar fuertemente el consumo de los estratos más pobres mediante una redistribución progresiva del ingreso.

El gráfico 3 y el cuadro D del anexo estadístico muestran que en la Argentina existe margen para una política de esa índole; divide a la población en grupos de 5% según sea su grado de consumo. De acuerdo con los datos de la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC, resulta que en 1997, el 10% más pobre sólo llegaba al 2,6% del consumo total, mientras que el 10% más rico, acumulaba el 31,0%; estimaciones preliminares para 2004 muestran que esos porcentajes eran del 3,7 y 24,2%, respectivamente. De este modo, la relación entre el consumo del 10% más pobre y el 10% más rico, que era de 1 a 12 en 1997, habría disminuido a una relación de 1 a 6,5 en 2004. Cabe advertir que estos valores están en precios corrientes, y que la diferencia entre los consumos de los más ricos y los más pobres habría disminuido menos si se la mide en bienes físicos: en valores constantes de 1993, el consumo del 10% más rico era, en 2004, 8 veces mayor que el del 10% más pobre.⁹

⁹ La estimación del consumo a precios corrientes para 2004 mantiene la estructura de consumo por veintiles (cada 5% de la población) de la encuesta de hogares de 1997. Ahora bien, puesto que los precios relativos cambiaron con la devaluación, creciendo en especial los precios de los bienes transables (muchos de ellos de primera necesidad), es probable que el mayor consumo estimado a precios corrientes de los estratos más pobres refleje en parte esos mayores precios y no necesariamente una mayor cantidad física de bienes y servicios consumidos.

Gráfico 3. Argentina: distribución del consumo por cada 25% de la población, 1997 y 2004 a precios corrientes



Fuente: Estimaciones propias en base a encuestas de la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC (véase el cuadro D del anexo estadístico).

Estas cifras evidencian que la situación mejoró, pero aún hay un amplio margen para hacer más equitativo el consumo en la Argentina. Los mecanismos pueden ser diversos: desalentar los créditos de consumo de bienes suntuarios, mientras se alienta el crédito para el acceso a la vivienda popular; aumento de la presión impositiva sobre los grupos de mayores ingresos; aumento del gasto social o del “salario indirecto” de los sectores de menores ingresos. Esto último puede lograrse mediante desembolsos monetarios (seguro de desempleo, asignaciones familiares) o con la provisión gratuita de servicios públicos (educación, salud, seguridad); también es posible establecer tarifas progresivas de luz y agua según el consumo.

Si se redistribuyera el consumo, el aumento del de los más pobres y la moderación del de los más ricos tendrían importantes consecuencias económicas, además de las sociales. En efecto, el consumo de los sectores de menores ingresos consiste principalmente en bienes y servicios de producción nacional poco intensivos en insumos importados; en cambio, la demanda de los grupos de mayor poder adquisitivo tienen alto contenido de importación, incluyendo el turismo en el extranjero. Por consiguiente, una redistribución progresiva del consumo tendría efectos multiplicadores positivos sobre la producción nacional y el empleo; además, una expansión del consumo popular es más sustentable, desde el punto de vista de la balanza de pagos, que una de magnitud similar del de los hogares más ricos.

En síntesis, la redistribución a favor de los más pobres no sólo responde a un imperativo moral (que beneficia a la mayoría de la población), sino que significaría un crecimiento mayor y más sustentable de la economía. Inserta en una situación de crecimiento económico (al que

por lo demás contribuiría), no significa necesariamente una reducción en términos absolutos del consumo de los hogares más acomodados, sino una concentración de su expansión entre los de menores recursos. Más aún, la perspectiva de una expansión persistente del consumo popular es condición necesaria para un proceso sostenido de inversión: los empresarios no invierten si no anticipan un aumento de la demanda de los bienes y servicios que producen o pueden producir.

3. Inversión

La acumulación de capital (o inversión) es clave para un proceso de desarrollo. Al invertir, no solamente se amplía la capacidad de producción, sino que también se incorporan nuevas tecnologías y se aumenta la demanda, ya que invertir significa comprar nuevas máquinas y realizar nuevas construcciones, que son provistas por otras empresas. Cuando una parte sustancial de esa demanda es cubierta por oferta nacional, se genera un proceso multiplicador que amplifica su impacto sobre la producción y el empleo. La inversión ocupa así un lugar central en la economía, generando demanda y a la vez los medios para satisfacerla. En la medida en que se orienta a aumentar la capacidad y mejorar la eficiencia de la producción, la inversión es también crucial para la competitividad de un país, y en particular para expandir las exportaciones.

Se ha contrapuesto a veces la inversión pública y la privada, argumentando que la primera restaría recursos para la segunda. Es ésta una visión mecánica y estática que no entiende que parte importante de un buen “clima de negocios” consiste en contar con una infraestructura de energía, comunicaciones y transporte, una mano de obra educada y saludable, y un sistema científico y técnico; todo ello requiere de sustanciales inversiones realizadas o inducidas por el sector público. Por su propia índole, el sector privado no invierte en “bienes públicos”, ya que no puede apropiarse de gran parte de los frutos de esa inversión. La inversión pública y la privada son por consiguiente complementarias y no sustitutivas.

A veces, con el argumento de mejorar el “clima para los negocios” y de “atraer los capitales externos” se ha degradado el marco para la inversión. Esto ha ocurrido cuando los gobiernos adaptaron sus políticas a las creencias y prejuicios prevalecientes en los mercados financieros internacionales. Para “dar confianza” a los inversores, se firmaron tratados que le otorgan al inversionista extranjero privilegios por sobre los empresarios nacionales, en particular la posibilidad de recurrir a instancias internacionales (y claramente “pro-empresas”), para exigir compensaciones financieras cuando tienen alguna reducción de ganancias atribuible a la política económica. Con el mismo objeto, también se prosiguieron políticas antiinflacionarias y de ajuste fiscal que recurrieron a la compresión de los salarios, al atraso

cambiario, a elevadas tasas de interés y a la disminución del gasto público (se parte de la idea que un déficit fiscal elevado –al menos en un país en desarrollo– espanta a los inversores). Ahora bien, al deteriorar tanto la demanda interna como la rentabilidad empresarial, tales políticas obtuvieron los resultados opuestos a los perseguidos, sin aumento de la inversión, sin mejorar las cuentas fiscales y provocando más confusión que claridad.

La Argentina de De la Rúa es un caso ejemplar de esto último, cuando su gobierno y legislatura adoptaron la “ley del déficit cero”, que debía inducir el regreso de los capitales (o al menos frenar su salida). Las consecuencias de la reducción de salarios y jubilaciones fue una nueva compresión del consumo privado, que agravó la recesión económica y redujo por consiguiente los ingresos fiscales; luego, el déficit fiscal aumentó en vez de desaparecer, se profundizó la crisis y se precipitó el derrumbe de la convertibilidad. Es evidente que las leyes del Congreso no derogan las leyes económicas.

Otro ejemplo fallido para aumentar la inversión mediante políticas “ortodoxas” es el iniciado con la reforma financiera de 1977, que desreguló el sistema financiero e incrementó fuertemente las tasas de interés. Se suponía que una tasa de interés más elevada aumentaría el ahorro nacional y que además atraería capitales extranjeros (“ahorro externo”). Habiendo más ahorro disponible, seguía el argumento, la inversión aumentaría en paralelo. No fue lo que ocurrió. Los flujos de capitales externos atraídos por las perspectivas de ganancias rápidas fueron canalizados en su mayor parte por el sistema bancario local al financiamiento del consumo de bienes durables y a la especulación; a partir de 1995, también se destinó a cubrir el creciente déficit fiscal.

En otras palabras, la abundancia de capitales externos aumentó el consumo más que la inversión: el “ahorro externo” sustituyó “ahorro nacional” en lugar de sumarse a él para obtener tasas de inversión más elevadas. Al mismo tiempo, las tasas de interés altas que debían orientar los crecientes recursos financieros a sus usos más rentables, en realidad desalentaron la inversión de las empresas viables y generaron el fenómeno de “selección adversa”, por el cual sólo se endeudan a esas tasas aventureros o empresarios cercanos de la cesación de pagos, además del gobierno y las familias que se endeudan para pagar intereses o para consumir.

Así, las altas tasas de interés terminaron por deprimir a la economía y generar procesos de sobreendeudamiento que tienden a disminuir en paralelo la inversión y el ahorro. Se olvida con frecuencia, en efecto, que gran parte del ahorro de una economía proviene de las ganancias no distribuidas de las empresas: si éstas pierden dinero (y eso les ocurre cuando tienen altas cargas de intereses o hay recesión económica, o ambas), no ahorran. Del mismo

modo, si el ajuste fiscal o el menor consumo de las familias provocan o ahondan una recesión, disminuirán sus ingresos y, por consiguiente, también sus ahorros.

En cambio, una política de aliento directo a la inversión, mediante la orientación del crédito (a tasas de interés moderadas), la selección de capitales extranjeros, la inversión pública y la expansión prevista de la demanda, generará *ex post* mayores ingresos públicos y privados (incluyendo las ganancias empresarias) y con ellos, un ahorro equivalente a la inversión. En todos los casos se verificará la identidad central de las cuentas nacionales (ahorro = inversión), pero esa igualdad se dará en distintos niveles de producto, empleo ... e inversión.

Así, las experiencias económicas están pobladas de paradojas: a veces se disminuye el ahorro nacional procurando elevarlo. Y a veces la tasa de ahorro aumenta en las peores condiciones imaginables para la “confianza del inversor”. Ni qué hablar de la “seguridad jurídica”. En la Argentina, entre fines de 2001 y principios de 2002, se congelaron y pesificaron los depósitos bancarios, se suspendieron los pagos de la deuda externa, se devaluó, la tasa de interés real pasó a ser negativa, todo ello con el país envuelto en una profunda depresión económica, convulsiones sociales y alto desempleo. No obstante, la tasa de ahorro nacional pasó de 14,2% del PIB en 2001 (y 14,4% en 2000) a 19,2% del PIB en 2002 y 26,4% en 2006. ¿Qué pasó? Primero, la devaluación restauró la rentabilidad de los sectores que exportan y, junto a la disminución de los pagos de la deuda, favoreció las cuentas fiscales; luego, la recuperación económica pasó a sostener las ganancias empresarias, los ingresos fiscales y los de las familias. La notable recuperación ya mencionada de la tasa de inversión interna fue así posible sin el aporte del “ahorro externo” (que fue negativo) y con muy escaso financiamiento bancario.

La moraleja de nuestra dura experiencia es que el proceso de inversión puede (y debe) financiarse con recursos nacionales en la medida en que se presenten las condiciones de rentabilidad y expansión de la demanda que hacen esa inversión atractiva. La inversión extranjera que interesa (la que genera nueva capacidad productiva) acudirá por añadidura en la medida en que el país crezca y presente oportunidades de ganancias genuinas (no especulativas). Pero no debe supeditarse la política económica a la “atracción” de capitales extranjeros. Tampoco hay que alimentar las ganancias financieras con tasas de interés elevadas. La política económica debe asignar la inversión pública en las áreas estratégicas de infraestructura y conocimiento. Debe también alentar la inversión privada administrando un crecimiento progresivo y ordenado de la demanda agregada y favoreciendo las condiciones básicas de rentabilidad, en particular un tipo de cambio competitivo; debe eventualmente financiarla con la banca pública de desarrollo,

nacional o regional; puede y debe también alentar el ahorro desalentando el crédito al consumo de bienes suntuarios y la entrada de capitales especulativos, así como cuidando de mantener ordenadas las cuentas fiscales.

4. Las exportaciones

Junto al consumo (público y privado) y a la inversión, las exportaciones de bienes y servicios constituyen el tercer componente de la demanda total. Juegan un papel estratégico por varias razones: **en primer lugar, son la fuente principal de divisas, que son necesarias para realizar los pagos de importaciones, remesas de utilidades y servicio de la deuda externa. Un país en crecimiento requiere de un volumen creciente de importaciones, en especial de bienes de capital y productos intermedios. Si las exportaciones fueran insuficientes, se correría el riesgo de caer nuevamente en el estrangulamiento externo y la dependencia de los capitales extranjeros y del FMI.**

En segundo lugar, las exportaciones son generadas en sectores sometidos a la competencia internacional y que tienen, por consiguiente, un fuerte incentivo para elevar la calidad del producto y la eficiencia del proceso de producción. En la medida en que consiguen conquistar mercados más amplios, las empresas exportadoras ganan en escala y en conocimiento (tecnológico y de mercados), lo cual les permite reforzar su competitividad e inversiones. Las innovaciones que surgen muchas veces en sectores y empresas exportadoras pueden luego difundirse, si existen las políticas adecuadas, al resto de la economía. Es por estas razones que muchos países apoyan sus exportaciones con políticas activas, tanto macroeconómicas (buscando mantener un tipo de cambio adecuado) como sectoriales. Tales políticas públicas incluyen apoyo crediticio, acceso a la información de mercados y desarrollo tecnológico (en la Argentina es importante la acción de las agencias estatales de investigación tecnológica). Los países desarrollados, además, subsidian sus exportaciones agrícolas, pero los subsidios a la exportación nos están vedados a los países en desarrollo por la actual normativa de la Organización Mundial de Comercio.

Tan importante puede ser un pujante sector exportador para el desarrollo económico, que muchos economistas preconizan una estrategia de desarrollo “liderado por las exportaciones”. Ese enfoque, sin embargo, puede llevar a confundir un instrumento o ingrediente del desarrollo (las exportaciones) con un fin en sí mismo. No todas las exportaciones tienen el mismo potencial para dinamizar al resto de la economía. Es poco el aporte, por ejemplo, de las exportaciones que realizan las armaduras de insumos importados (como las “maquiladoras” instaladas en México y América Central): apenas el empleo de trabajadores escasamente

calificados. Es también escasa, con frecuencia, la contribución de las empresas extractivas (muchas veces extranjeras), que emplean poco personal, exportan el producto con poca o nula industrialización y giran la mayor parte de sus ganancias al exterior; su único aporte al desarrollo consiste en los impuestos que pagan, pero éstos muchas veces son irrisorios. Por ello, no todas las exportaciones ni todos los instrumentos para aumentarlas son favorables para el desarrollo (particularmente negativos son los incentivos fiscales que se dieron a profusión en América Latina durante los años noventa).

Es pues importante que las políticas para promover las exportaciones sean consistentes con la estrategia de desarrollo. Tratándose de exportaciones primarias, debe procurarse agregarles valor mediante mayor calidad, diferenciación y transformación industrial (como la agroindustria y las materias primas procesadas o refinadas). Debe también aprovecharse la coyuntura de altos precios internacionales de los productos primarios para retener dentro del país la mayor cantidad posible de la renta generada, y con ella fortalecer y diversificar el aparato productivo. En el caso de las exportaciones industriales, es preciso posicionar cada vez más al país en sectores intensivos en conocimiento y mano de obra calificada, así como aquellos que transformen nuestros recursos naturales; en efecto, será cada vez más difícil competir con las nuevas potencias industriales del Asia en actividades basadas en mano de obra barata. Por último, la Argentina está bien posicionada para competir en los servicios ligados al comercio exterior, desde el turismo hasta el software.

En todos estos casos, las exportaciones no deben constituirse en un enclave aislado del resto de la economía. Por el contrario, **es preciso potenciar las interrelaciones productivas y crear una fuerte articulación entre la producción para la exportación y para el mercado interno. Lejos de oponerse, ambos mercados se complementan: con la base de un mercado interno (y regional) dinámico, las empresas son más propensas a invertir e innovar y realizan economías de escala, todo lo cual fortalece a la vez su capacidad exportadora y su potencial de proveer con eficiencia al mercado interno.**

II. La inserción internacional

1. En el plano político, las relaciones internacionales deben servir al interés nacional.

En muchos análisis políticos se suelen considerar por separado la política internacional y la nacional. Es un craso error: la política es una sola y se expresa en ambos ámbitos. Las relaciones exteriores no pueden pensarse -y menos aún ejecutarse- con prescindencia del modelo nacional de desarrollo. Aquí se plantea la verdadera disyuntiva: o bien se elabora la política interna de acuerdo con las restricciones y determinismos externos; o por el contrario, se realiza la política internacional que conviene a nuestro proyecto de país. Este razonamiento tan simple implica un cambio sustancial con respecto a la política externa neoliberal: en lugar de “relaciones carnales” con los centros mundiales de poder, debe rescatarse el poder de decisión nacional; también es importante la estructuración de un bloque geopolítico latinoamericano (Mercosur, Sudamérica, Latinoamérica).

Sobre la base de esta definición aparecen las grandes líneas de política económica exterior: afirmación de la soberanía nacional; recuperación de la potestad para fijar la política económica; defensa del multilateralismo por sobre el unilateralismo del G 7 (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón) y acción política para reformar los organismos multilaterales (OMC, FMI, Banco Mundial).

Por otra parte, ya se perfilan los rasgos del orden mundial del siglo XXI. Los hechos parecen indicar que Estados Unidos conservará su actual predominio, pero en el contexto de un escenario multipolar. Allí gravitarán la Unión Europea, Japón, China, Rusia, India, los países musulmanes. Cada uno de ellos hará valer su carácter, sus recursos, su voluntad política.

En verdad, lo que se decidirá en los próximos años excede a la mayor o menor prosperidad o pobreza de cada país; lo que estará en juego es el grado de soberanía de que dispondrán los países latinoamericanos y, en nuestro caso, la Argentina. En ese sentido, ya hemos recuperado capacidad de decisión, tanto política como económica. Este hecho se advierte sobre todo en la independencia con respecto al FMI, que ya no puede intervenir en nuestra política económica.

Debe lograrse la conformación en el plano internacional de un grupo latinoamericano coherente, que le otorgaría a los países de la región un poder de

negociación ahora inexistente; pero, sobre todo, restituiría a cada nación su independencia en un haz común.

2. El nuevo marco externo con la irrupción de China e India.

En los últimos años se ha modificado profundamente la situación comercial y financiera internacional, que se caracteriza ahora por la industrialización y urbanización de China e India, que a su vez cambian en profundidad el panorama de la producción y el comercio internacionales. ¹⁰ Con ello se plantean nuevas oportunidades y desafíos a los países subdesarrollados; ante todo, existe un aumento del precio de las materias primas y una disminución del de las manufacturas intensivas en mano de obra. Como la mejoría en los precios del intercambio puede ser transitoria, los países subdesarrollados deberán determinar cuál es la mejor forma de aprovechar la coyuntura favorable, con una visión de mediano y largo plazo. No porque los precios de los productos primarios estén altos hay que olvidarse de la industrialización, que ahora debe apoyarse en mayor grado en el conocimiento y el trabajo calificado, y menos en salarios bajos de obreros no calificados.

En la medida en que varios países subdesarrollados tienen una situación más holgada de su sector externo, disponen de un mayor margen de maniobra financiero. No dependen del crédito externo y han podido acumular reservas. En varios casos, se plantea cómo usarlas de la manera más productiva: en Argentina, se utilizó parte de las reservas para independizarse del FMI. Ahora se abren otras opciones como la creación de fondos de inversión y de bancos de desarrollo nacionales e internacionales.

Dentro de esta realidad es posible replantear los rasgos de la inserción externa argentina. Los senderos que se bifurcan conducen a los tratados de libre comercio con los países desarrollados o a reforzar los procesos de integración latinoamericana. La naturaleza de nuestro propio proyecto de país determinará cuál será el camino a seguir.

En efecto, los acuerdos entre desiguales que firmaron países desarrollados con subdesarrollados no sólo abren los mercados internos de los países subdesarrollados a las manufacturas de los desarrollados (con lo cual frenan su industrialización), sino que también obligan a renunciar a importantes instrumentos de política económica (por ejemplo, los relativos a las inversiones extranjeras, las compras gubernamentales y el régimen de patentes). En cambio, no se ha obtenido nada de los países desarrollados en materia de reducción de los subsidios y otras protecciones con los que resguardan la producción de los sectores que consideran "sensibles", como la agricultura. Para dar una idea de su magnitud,

¹⁰ Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2005*, capítulos 2 y 3. Ginebra, 2005.

basta con recordar que en la Unión Europea cada vaca recibe una subvención diaria de 2 dólares, que es con lo que vive cerca de la mitad de la población mundial.

En consecuencia, es obvio que el camino de política económica internacional de la Argentina productiva y justa, es el de la integración latinoamericana. **De allí que la alternativa Mercosur o ALCA no sea sólo una consigna política, sino un grado de soberanía económica y de desarrollo industrial.**

3. El principal instrumento de acción de la política económica internacional argentina es la integración latinoamericana (sudamericana o del Mercosur, según las posibilidades), con doble finalidad política y económica. En lo político, para negociar mejor con los otros países y acaso para convertirse en un bloque autónomo; en lo económico, para constituir un mercado amplio, que haga posible la jerarquización del sistema productivo.

La política regional puede articular tanto una integración plena con organismos con potestades y recursos que le permitan ejecutar políticas fuertes, como limitarla al plano comercial y de los negocios. Esta decisión determinará en gran medida qué pasará con los desafíos ligados a la integración: regiones atrasadas, proyectos de infraestructura regional, emprendimientos conjuntos, institucionalización de la integración y, tal vez, generación de soberanía supranacional. Ya existe una base concreta para avanzar en la integración; pero es un camino recién empezado. La mayor parte está por hacer: es un “modelo para armar”.

Por cierto, la integración es fundamental para elevar la jerarquía del sistema productivo. Para que una nación gravite en el contexto internacional y para que su población acceda a niveles altos de bienestar, su productividad debe ser alta. No es lo mismo un país de base agrícola o minera, que vive de la venta de sus materias primas y de su mano de obra barata, que otro industrializado y con servicios de alta calidad, con un mercado interno poderoso y menos vulnerabilidad externa, generador de empleo calificado y que exporte más valor agregado que materias primas. Si Napoleón decía que “los países tienen la política de su geografía”, hoy debemos completar: “y de su estructura económica”.

Una integración en el Mercosur multiplicará el comercio recíproco y nos permitirá exportar manufacturas de complejidad alta o media. Se trata de un bloque de 260 millones de personas, con un PIB de 1.300.000 millones de dólares y con fuertes superávits en alimentos, industria y energía. El mercado subregional extendido, alentará la industrialización y el progreso tecnológico, con mercados para las manufacturas más elaboradas y dando el marco

para inversiones a nivel regional que serían muy difíciles dentro de la escala de cada país. Hoy es un hecho que el comercio intralatinoamericano es más intensivo en manufacturas de tecnología media y alta, mientras que en las exportaciones a los países desarrollados predominan los productos primarios o la maquila.¹¹ Vale aquí decir: “dime con quién comercias y te diré qué vendes”.

Pero los logros de la integración no terminan con el comercio y la industria. Además existe una amplia posibilidad de ejecución de políticas comunes, que no sólo incluyen el ámbito comercial, sino también la infraestructura, la industria, las comunicaciones, la tecnología, la cultura y la educación. En particular, en el plano financiero será fundamental la creación del Banco del Sur como instrumento para el financiamiento de emprendimientos públicos y privados; y de un Fondo Monetario Latinoamericano, para consolidar nuestra independencia financiera.

En síntesis, la integración regional puede convertirse en un proyecto geopolítico a la vez que en un sendero de crecimiento económico.

¹¹ Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2007*, capítulo 4, Ginebra, 2007.

Parte 5

El revés de la trama: los falsos remedios contra la inflación y el discurso en favor de la institucionalización

Una estrategia no sólo define el modelo económico y marca el rumbo a seguir, sino también alerta sobre los escollos que deben evitarse. El Titanic estaba bien construido e iba en el rumbo correcto, pero ignoró el iceberg. En nuestro caso es fundamental no caer en las trampas de los falsos remedios para combatir la inflación y para promover la institucionalización.

La Argentina suele ser un lugar propicio a los fantasmas. Apenas acaba de desaparecer del primer plano el de la deuda, y ya se vislumbran en el horizonte los de la inflación y la institucionalización. Sabemos que los fantasmas medran en la oscuridad: surgen y se agrandan cuando se confunden las causas y los efectos, cuando el miedo rige la conducta y cuando prevalece el criterio mágico. De allí que se desvanezcan con la claridad. Con respecto a los nuevos fantasmas que se esbozan, ¿cuáles serían las principales causas de inflación y por qué?, ¿corremos el riesgo de que se produzcan aquí y ahora? ¿Que significa una institucionalización del “antiguo régimen”? ¿No habría antes que hacer varias reinstitucionalizaciones?

I. La inflación

Los argentinos tenemos una larga experiencia de la inflación, y conocemos bien los problemas que surgen tanto por una inflación elevada como por los remedios inadecuados para combatirla (como la recesión y el “atraso cambiario”). Es importante evitar ambos escollos, y para ello es preciso no errar en el diagnóstico.

Por lo pronto, no todo aumento de precios es evidencia de un proceso inflacionario: es normal que en una economía haya ajustes de precios relativos, sobre todo cuando ha pasado por fuertes convulsiones y cambios de las “reglas del juego” como la de Argentina. Ahora bien, esto se traduce normalmente en el aumento de algunos precios sin que disminuyan otros (al menos no en la misma medida), lo cual significa que el nivel general de precios aumenta. El fenómeno inflacionario aparece cuando ese aumento se vuelve persistente y tiende a autoalimentarse. No se trata ya del ajuste acotado de precios relativos sino de una carrera entre los precios de los distintos bienes y servicios por una parte, y entre los precios y los salarios por la otra.

El fenómeno de la inflación no es siempre el mismo, ni es provocado siempre por causas idénticas. Por eso debemos alejarnos de la teoría monetarista, para la cual la inflación proviene “siempre y en todo lugar” de la emisión monetaria, la cual, a su vez es generada por el excesivo gasto público, como lo afirmaba Milton Friedman, heredero de la una antigua tradición “cuantitativista”;¹² en cambio, debemos inspirarnos en la teoría estructuralista de la inflación. Esta última distingue, en primer lugar, las “presiones inflacionarias básicas” y los “mecanismos de propagación y amplificación” de la inflación. Las primeras provienen de desequilibrios persistentes en la economía real (por ejemplo, entre la oferta y la demanda globales) o del aumento de los precios externos denominados en pesos; la tendencia al desequilibrio persistente de la balanza de pagos es también una “presión básica” en la medida en que lleva a devaluar continuamente la moneda. Entre los “mecanismos de propagación y amplificación” están la pugna por los ingresos, la emisión monetaria y la devaluación, a los que se suman las

¹² Para esa escuela, el nivel de precios depende de la cantidad de moneda. El inglés David Hume (1711-1776) afirmaba que si durante la noche se duplicara milagrosamente la cantidad de moneda que tiene cada persona, a la mañana siguiente no podría comprar más cosas sino que se duplicarían los precios. Con un sentido mucho más realista del funcionamiento económico, el irlandés Richard Cantillon (1680-1734) analizaba cómo se crea moneda, y cómo al ser recibida por determinados agentes que le dan usos específicos, se modifican la estructura económica y los precios relativos, y no sólo (ni principalmente) el nivel general de los precios. Con los años, los monetaristas se inspiraron en Hume, en una línea seguida por Leon Walras, Don Patinkin y Milton Friedman, que afirma que toda emisión de moneda a una tasa mayor a la del crecimiento tendencial del producto es inflacionaria. Frente a ella, otra escuela de economistas liderada por Michal Kalecki, Joseph Schumpeter y Piero Sraffa, sostiene que los efectos de la emisión monetaria serán diferentes según quién la reciba y para qué la use; de ello dependerá que aumente la producción o suban los precios

expectativas inflacionarias que pueden convertirse en “profecías autorrealizadas”: al anticipar mayores precios, los productores retienen producción y los consumidores apuran las compras, causando el fenómeno que preveían; asimismo, se remarcan precios y negocian mayores salarios nominales porque se anticipa mayor inflación, y de ese modo se la propicia y sigue el círculo vicioso.

Para ser eficaz, una política antiinflacionaria debe operar en todos estos frentes de manera coordinada. Pero también debe hacerlo de manera que sea consistente con los demás objetivos de la estrategia económica.¹³ Hemos visto cómo la convertibilidad llevó a una deflación de los precios, pero también al colapso de la economía; tener una inflación baja no debe ser el único objetivo de la política económica. Así, para evitar o reducir el desbalance entre oferta y demanda, es preciso poner el énfasis en la expansión de la oferta, al tiempo que se administra un crecimiento paulatino de la demanda. Con tal fin, se pueden desalentar los créditos al consumo y favorecer el financiamiento de la inversión; también corresponde impulsar la inversión pública y, cuando sea conveniente, restablecer la provisión de bienes y servicios por el Estado, lo que aumentará la competencia en los mercados. Respecto del impacto de los precios internacionales sobre los internos, es posible acotarlo mediante las retenciones a las exportaciones, sin por ello comprometer la rentabilidad de los sectores exportadores.

La intervención del Estado en negociaciones salariales o con los productores puede ser clave para frenar las expectativas inflacionarias. Sin embargo, deben encuadrarse en la perspectiva general de conjurar las presiones inflacionarias mediante la expansión de la producción: los subsidios que se otorgan a los agentes privados no pueden ser permanentes y deben condicionarse a una mayor inversión que redunde en más producción. Del mismo modo, la política antiinflacionaria debe permitir los cambios necesarios en los precios relativos, pero éstos deben estar asociados a un aumento de la oferta. Para que eventuales ajustes tarifarios no afecten otros objetivos básicos, como son la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución, pueden fijarse tarifas diferenciadas según el nivel de consumo y, cuando es factible, según el consumidor.

¹³ Debe por lo tanto rechazarse las presiones del FMI y del *establishment* local en favor de un “paquete” que incluye subir las tasas de interés, apreciar el peso, reducir la emisión monetaria y ajustar el gasto público, por ser contrarias al desarrollo productivo (sólo benefician al negocio financiero). Sin duda que es imperativo mantener un control de la emisión monetaria y de los gastos del Estado, pero lo más importante es qué se financia y en qué se gasta: si tales acciones sirven para aumentar la oferta, no son inflacionarias.

II. La institucionalización

La vida social, y en particular la económica, funciona dentro de un marco conceptual y legal, definido y construido según las épocas; las “reglas del juego” están fijadas por las instituciones a través de sistemas de premios y castigos. A su vez, la ejecución de una estrategia requiere un aparato institucional que la establezca y legitime. Pero no debe confundirse la cuestión de la institucionalidad, que en esencia es formal, con sus contenidos de fondo. Veamos un ejemplo histórico.

Transcurría la década de 1960. Dos de los máximos líderes de la Confederación General del Trabajo (CGT), le pidieron a Arturo Sampay –tal vez el politólogo argentino más eminente del siglo XX- que redactara un proyecto de Constitución Nacional. Puesto que Sampay había sido el arquitecto de la Constitución de 1949, querían que actualizara su obra. Sampay les respondió que las constituciones se hacen para institucionalizar revoluciones; y que cuando las fuerzas populares hicieran la revolución, con mucho gusto redactaría la Constitución que la institucionalizara.

Aquella respuesta de Sampay pone la cuestión en su justo punto. La institucionalización es la forma. Es importante, pero lo fundamental es el contenido. No puede juzgarse a un gobierno por el grado de institucionalidad existente en abstracto, o por los aspectos exteriores. La prueba es que en la historia se han institucionalizado regímenes muy diversos, que no pueden ser juzgados por el grado de institucionalidad formal como parámetro de verdad y justicia: así, pocas naciones contaron con tan fuerte institucionalidad como la Alemania nazi, con los resultados conocidos. A su vez, las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales nacidas del Siglo de las Luces tardaron todo el siglo XIX -a veces más- para formalizar las instituciones democráticas básicas.

El actual surgimiento de un reclamo por “las instituciones”, en la mayoría de los casos tiene que ver con el fracaso de las recetas neoliberales y con las tentativas para que sobrevivan. En lugar de admitir que su propia lógica era equivocada e incapaz de generar un crecimiento sostenido, no digamos ya equitativo, los apologistas del neoliberalismo sostienen que el problema es que las reformas neoliberales fueron incompletas (o que no se las llevó tan lejos como se requería) y que falta una nueva generación de reformas para mejorar las instituciones. La exigencia de “institucionalidad” sin contenido más que formal esconde un nuevo intento por restablecer relaciones de poder sin sustento político sobre toda la sociedad, como eran antes los condicionamientos del *establishment* financiero.

Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) llama institucionalización al “conjunto de reglas formales y convenciones informales, que proveen el marco para las interacciones humanas y modelan los incentivos de los miembros de la sociedad”. En uno de sus principales documentos especifica de qué instituciones se trata: “fuertes derechos de propiedad, baja corrupción y mejor gobernancia”. Toda institucionalización que afiance esos principios será buena. El Banco Mundial comparte ese criterio.

En el fondo, se procura retirar al Estado democrático de las decisiones económicas y cristalizar el nuevo orden para hacerlo irreversible. Para eso, se teje una red de medidas convergentes, que se refieren a la política económica, al comercio y a las inversiones, cada una de las cuales cercena de una u otra manera la soberanía. De este modo se van dibujando los círculos concéntricos de una institucionalización antinacional y antipopular.

El núcleo duro está en la dependencia externa. Entre los Tratados que la institucionalizarían sobresale la frustrada Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como modelo general y, en subsidio, los Tratados de Libre Comercio bilaterales que proponen Estados Unidos y en general los países desarrollados. Las consecuencias son claras: se instala una división internacional del trabajo que reserva para los países desarrollados las manufacturas, los servicios de alta complejidad y las tecnologías de avanzada. Con un arancel cero con los países desarrollados, aquellos en desarrollo quedan condenados a producir productos básicos y manufacturas simples, utilizando mano de obra barata para montar insumos importados.

La defensa de la política del *establishment* también se aplica a la política económica interna, que requiere la cristalización de las relaciones y condicionamientos actuales. Una de las pautas básicas de esta nueva institucionalidad radica en la limitación de la capacidad del gobierno para elaborar y ejecutar políticas económicas: hay que evitar que moleste, que genere "ruido político", que caiga en tentaciones "populistas". Para ello se “institucionalizan” bloques enteros de política económica. Se cree que basta con el “piloto automático”, en la medida en que otorgue un marco favorable y creíble a los capitales extranjeros y a la renta financiera en general.

Un caso extremo de esa institucionalización fue la convertibilidad. Otros ejemplos son la independencia del Banco Central, la adopción de las políticas de "metas de inflación" y el déficit cero. Se pretendía acotar la posibilidad de seguir políticas propias y garantizar que no habría marcha atrás en el modelo neoliberal. Para ello se aplicaba un ancla institucional. Por ejemplo, tipo de cambio e imposibilidad de déficit fiscal, fijados por ley.

De este modo, gran parte de la política macroeconómica escapa al control de la autoridad

política. Esta es la institucionalización neoliberal, que no se detiene en la macroeconomía, sino que también busca modelar el mercado laboral y el derecho de propiedad.

En los hechos, la institucionalización debe adecuarse a la realidad que se pretende modificar o consolidar, y no al revés. Gran parte de la institucionalidad heredada del neoliberalismo ha mostrado su inviabilidad o su incompatibilidad con un proyecto nacional, y por ello ha sido y sigue siendo preciso modificarla. Ocurrió ya con la convertibilidad, la ley de déficit cero, los contratos de servicios públicos, gran parte de la deuda externa y el régimen de jubilaciones.

Tampoco hay que pensar que es posible modelar la realidad mediante modificaciones institucionales, por sabias que sean. Para que una Constitución o una ley se cumplan deben interpretar la realidad política, económica y social. No quiere esto decir que deba aceptarse el *statu quo*, sino que toda medida debe tener un fuerte respaldo en la realidad del país de que se trate. Los problemas políticos de fondo, que incumben al conjunto de la Nación y se proyectan al futuro, podrán presentar restricciones técnicas, pero son temas de decisión política. Sampay tenía razón: lo institucional puede estabilizar o perfeccionar una transformación, no puede inventarla ni reemplazarla.

En ciertos momentos históricos lo fundamental no es la institucionalización sino el cambio institucional; la desinstitucionalización de lo existente antes para reinstitucionalizar la sociedad según las nuevas pautas. Fue el caso de los procesos de independencia nacional, en los cuales se desinstitucionalizó la dependencia colonial.

En el reclamo por la institucionalización subyace la creencia -falsa- de que toda acumulación de poder es mala, cuando en realidad depende de para qué y cómo se use. En otras palabras, de su legitimidad: este es el problema central. La tesis del gobierno débil es la del poder económico, que quiere prevalecer por sobre el poder político. Se institucionaliza para que perdure la situación actual; se desinstitucionaliza para cambiarla, lo cual puede llevar luego a una nueva institucionalidad. De allí que para la realidad argentina actual sean fundamentales varias re-institucionalizaciones.

Ya se recuperó la facultad de elaborar la política económica con la desinstitucionalización de la relación con el FMI (basada en los acuerdos stand by); y está comenzando una nueva institucionalización, que conduce a una economía más desarrollada y más justa.

En síntesis, los cambios profundos requieren un contrapunto desinstitucionalización-reinstitucionalización, con un poder político fuerte, en democracia y con amplio debate.

Parte 6

Consolidar los logros y solucionar problemas graves

Superada la etapa de supervivencia -no olvidemos que la Argentina estaba al borde de la disolución nacional- corresponde ahora, primero profundizar e institucionalizar los logros obtenidos; y segundo, librar el combate contra otros graves problemas que afectan el desarrollo y el bienestar. Entre ellos, aparecen cuatro grupos: el social, el de los sectores productivos, el de la unidad nacional y el de construcción de infraestructura.

I. Los problemas sociales

1. Inclusión social

Una de las más importantes lacras de la Argentina neoliberal -si no la principal- consistía en que gran parte de la población estaba excluida de la actividad productiva y el consumo.

El desempleo de más del 20% de la población económicamente activa era la expresión de la Argentina dual. Los elementos de impulso de la economía eran los grupos solventes de consumidores de ingresos altos y medios y las exportaciones intensivas en recursos naturales;

no era determinante el mercado interno de consumo masivo y el modelo funcionaba con población marginada.

La exclusión tenía varias caras. Por una parte afectaba a quienes dejaban de percibir salarios; pero por la otra, también perjudicaba a los jubilados y a quienes cobraban salarios muy bajos; era mano de obra que sobraba y que se asignaba a trabajos de baja calificación o al “ejército de reserva” de personas sin trabajo que garantizaran salarios bajos para los trabajadores empleados. Por otra parte, el deterioro de los servicios públicos básicos (por ejemplo, salud, educación, vivienda y seguridad) dejaba sin “red de protección” a esta parte de la población. En síntesis, sobraban 15 millones de habitantes; pero no importaba, ya que el modelo económico no los necesitaba como mercado ni como mano de obra calificada. La alta desocupación les permitía a los empresarios manejar a su arbitrio el monto de los salarios y las condiciones de trabajo. Con una masa importante de desocupados indigentes, no hay leyes laborales: cuando existe la realidad de la exclusión, es bienvenida la explotación.

Frente a ese esquema retrógrado, debe practicarse una política de inclusión social, que tiene dos ejes fundamentales: el empleo y la distribución del ingreso.

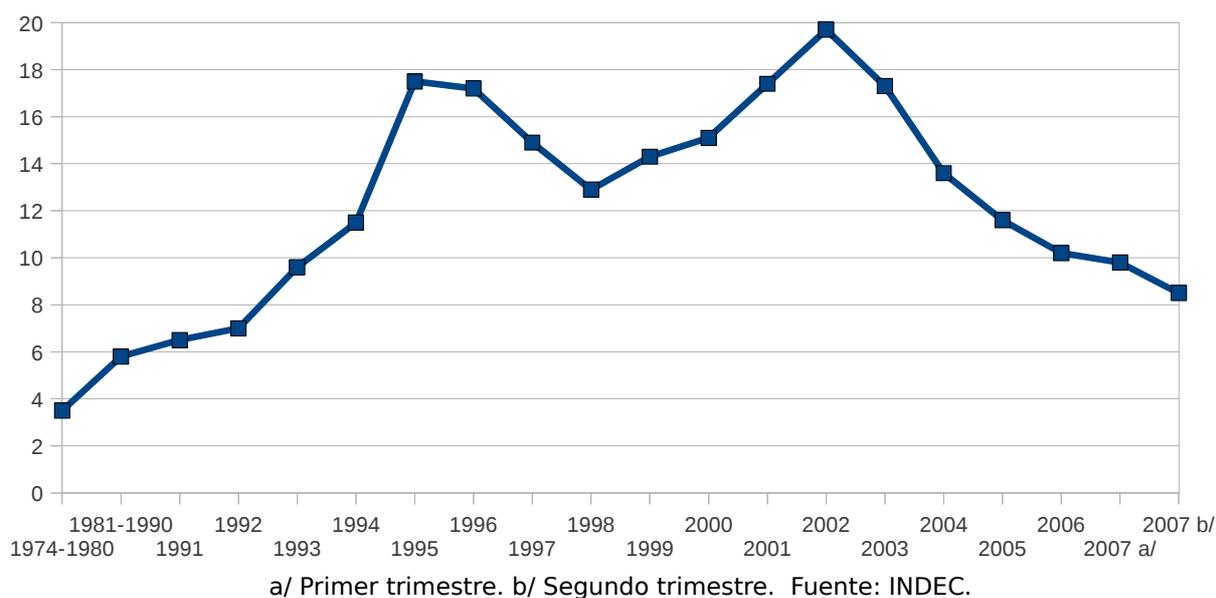
2. Empleo

El desempleo fue la consecuencia directa de la política neoliberal aplicada durante el decenio de 1990, en especial del derrumbe del sector industrial. Frente a esta degradación del sistema productivo y al desempleo masivo, desde 2003 se practicaron políticas de empleo exitosas basadas en el crecimiento global y en planes específicos.

El problema del desempleo fue de una extrema gravedad entre 1995 y 2003. Históricamente sus índices habían sido pequeños: el promedio anual de 1974 a 1980 fue del 3,5%. Estos porcentajes se duplicaron en 1992 y prosiguieron su escalada: en 1995 la desocupación fue de 17,5 y en mayo de 2002 llegó al 22%.

A partir de 2003, el nuevo modelo económico aplicado provocó un notable crecimiento de la economía. Entre esa fecha y mayo de 2007 se crearon 3.700.000 nuevos empleos de tiempo completo, sin contar los planes de empleo. Con ello, la tasa de desocupación llegó en el segundo trimestre de 2007 al 8,5%, que es el porcentaje más bajo de los últimos 15 años (véanse el gráfico 4 y el cuadro E del anexo estadístico).

Gráfico 4. Argentina: Evolución de las tasas de desocupación, 1974-2007



Ahora corresponde, además de seguir aumentando la ocupación, mejorar su calidad mediante la lucha contra el empleo no registrado. Después del efecto global determinado por el alto crecimiento de la economía, se han emprendido programas focalizados, primero en la disminución del empleo “en negro” en los sectores más afectados; y segundo, en el estímulo de las pequeñas y medianas empresas, cuya actividad es intensiva en empleo.

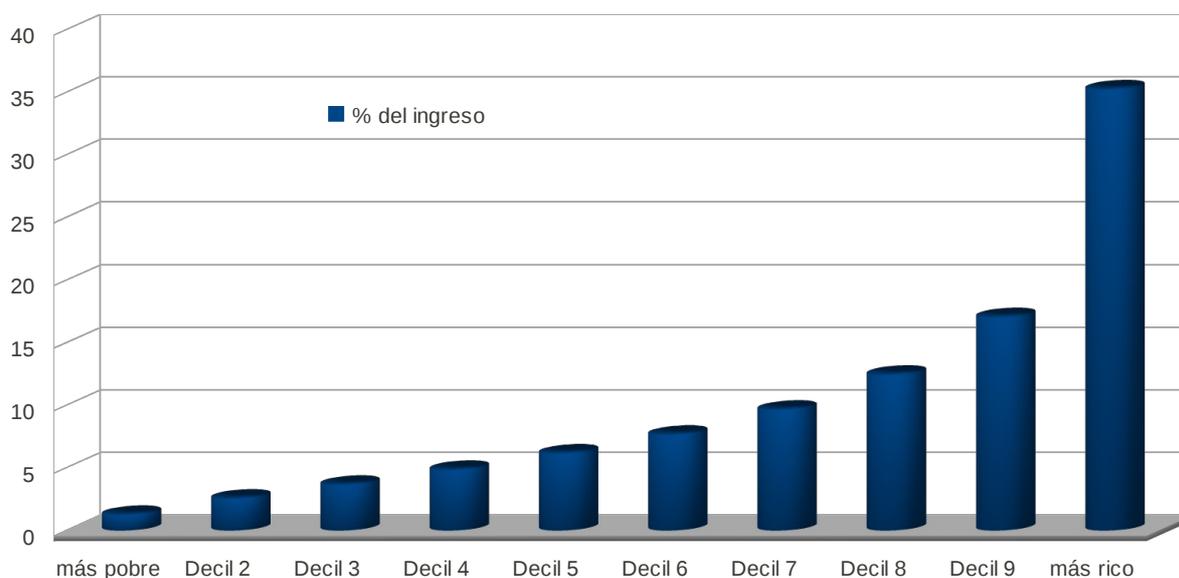
3. Distribución personal del ingreso

Uno de los problemas mayores de la Argentina es la injusta distribución del ingreso.

La mejora en las tasas de empleo no fueron suficientes para revertir una situación de inequitativa distribución del ingreso, regida por una parte por el trabajo “en negro” y los bajos salarios, y por la otra por una creciente concentración del ingreso y de la riqueza (véanse el gráfico 5 y el cuadro F del anexo estadístico). En el último cuarto de siglo, se ampliaron las diferencias entre pobres y ricos. En 1980, el 20% más pobre de la población percibía el 6,8% de los ingresos y esta magra suma se redujo al 3,7% en 2007; en el otro extremo de la escala, el 20% más rico, que captaba el 45,3% del ingreso en 1980, lo elevó al 52,2% en 2007. ¹⁴

¹⁴ INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 5. Argentina: Población según escalas de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos. Primer trimestre de 2007. a/



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

En abril de 2007, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 30 veces; sin embargo, la situación ha mejorado desde 2003, cuando esa brecha de ingresos era de 56 veces.

4. Distribución funcional del ingreso

Otra forma de medir la distribución del ingreso consiste en considerar cuánto de “la torta” le queda al capital y cuánto al trabajo. En los países desarrollados, los porcentajes oscilan alrededor del 60% para los salarios y el 40% para la retribución del capital. En Brasil, Colombia, México y Venezuela la parte de los salarios variaba entre el 32% y el 37%.

En la Argentina se atravesó por diferentes períodos. El momento de mayor participación de los salarios fue en 1954, con el 50,8%. En 2003 era del 34,3% y en 2005 de 38,6%, porcentaje que el gobierno proyecta elevar al 41% a fines de 2007.

5. Salarios

La nueva modalidad de crecimiento económico debe apoyarse en la recomposición de los precios relativos (en especial el del salario) que saque de la pobreza al 27% de la población (en 2003 llegó al 46% en el Gran Buenos Aires), y

provea al mismo tiempo de una base sólida a la demanda interna, a través del consumo de masas.

Los salarios reales tuvieron una brusca caída con la devaluación de 2002, que se recuperó en promedio en abril de 2007. El cuadro G del anexo estadístico muestra la evolución de los salarios reales entre fines de 2001 y abril de 2007. Como se advierte, ya se produjo -con creces- la recuperación de los salarios del sector privado registrado, pero aún están atrasados los del sector privado no registrado y del sector público. Frente a esa realidad, se está desarrollando una fuerte campaña para el “blanqueo” de los trabajadores “en negro” (que son el 43% de los asalariados mayores de 18 años); los sectores más afectados son el servicio doméstico, la construcción, ciertos servicios y las empresas de menos de 5 personas.

Además de los salarios directos están los indirectos, que son los servicios públicos que recibe la población, que ofrecen un extenso margen para mejorar el bienestar general. Para ello debe ampliarse la cobertura y dar un salto en la calidad, en especial en los servicios médicos, educativos y de infraestructura.

En 2001, no tenían ninguna cobertura médica 17,4 millones de personas¹⁵, y debían asistir a los hospitales públicos, que carecen de recursos para atender esa demanda. Por otra parte, 9,3 millones de personas no tienen seguridad social (es decir, que carecen de jubilación, de salario familiar, de obra social, de seguro por accidentes del trabajo, de indemnización por desempleo o por despido). Esta situación plantea un grave problema a la sociedad argentina, que hasta hace no muchos años era relativamente homogénea o por lo menos tenía mecanismos de protección que desaparecieron durante el neoliberalismo.

En el esquema ortodoxo se subordina el aumento de los salarios a la suba de la productividad; pero este principio rara vez se aplica. El cuadro 2 muestra cómo en la industria entre 1995 y 2003 existió un notable deterioro de los salarios (de 21%) frente a un aumento de la productividad de 25%; recién en 2006 se produjo un equilibrio relativo, merced a una fuerte suba de los salarios.

¹⁵ Datos del Censo Nacional de Población de 2001 referidos a cobertura de obra social, plan médico o mutual.

Cuadro 2. Argentina: productividad y salario real en la industria, 1995, 2000, 2003 y 2006 (base 1997=100)

	1995 a/	2000 a/	2003 b/	2006 b/
Productividad por hora en la industria	87,9	110,7	117,1	126,7
Índice de salario real por obrero en la industria	105,2	101,4	86,7	134,7

a/ Promedio anual. b/ Tercer trimestre.

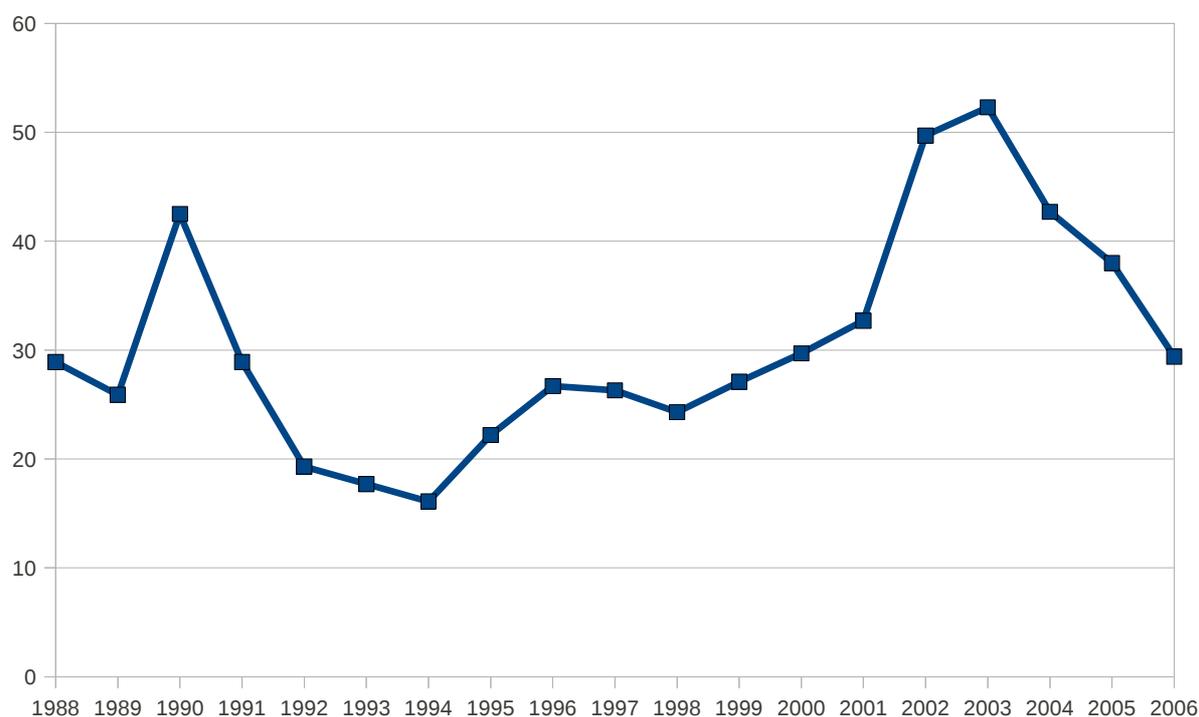
Fuente: Secretaría de Industria, Centro de Estudios para la Producción.

6. Pobreza e indigencia

Las crisis agudas se reflejan en un aumento de la pobreza. Este fue el caso de la Argentina en los años 1990, empeorado desde el derrumbe de la convertibilidad hasta 2003. Sin embargo, con la fuerte caída de la desocupación y el moderado aumento de los salarios reales, la situación ha mejorado, pero aún continúa siendo alarmante.

En el total de aglomerados urbanos, la pobreza de las personas bajó del 54,0% en el primer semestre de 2003 al 26,9% en el segundo semestre de 2006; y, dentro de los pobres, los indigentes se redujeron del 27,7 al 8,7%. El gráfico 6 y el cuadro H del anexo estadístico muestran la situación en el Gran Buenos Aires. La mejora es importante, pero no obstante aún se trata de porcentajes elevados.

Gráfico 6. Gran Buenos Aires. Población pobre e indigente, 1988-2006
(la población indigente esta incluida en los pobres)



Mayo de cada año. Fuente: INDEC.

7. Las políticas sociales

Uno de los primeros objetivos del proyecto nacional es terminar con la pobreza, que en el segundo semestre de 2006 agobiaba a 9,5 millones de personas, de las cuales 3 millones eran indigentes.¹⁶ Se trata de satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, educación y salud. Deberán aumentar el empleo, los salarios y los servicios públicos, tanto en cantidad como en calidad. No es imposible, aunque una tarea de tal magnitud requiere la convergencia de programas globales y sectoriales de política económica con medidas específicas.

En el plano macroeconómico, tanto o más importante que aumentar el monto del consumo total de la economía, es variar su estructura, con un aumento de la participación de los grupos pobres y medios.

Un procedimiento directo para mejorar la distribución del ingreso consiste en la creación de empleos y el aumento de salarios, en particular de los más bajos. El funcionamiento general

¹⁶ Proyección a todo el país de datos del INDEC sobre 31 centros urbanos.

de la economía determinará el monto de esos aumentos, de modo que no tenga consecuencias inflacionarias.

Otra importante medida es la prestación adecuada de servicios públicos. Si se facilitara el acceso de la población a toda la gama de servicios públicos sin fines de lucro (salud, educación, cultura, vivienda, seguridad y otros análogos), se estaría otorgando un importante salario indirecto. Ya se reinstitucionalizó la educación y su financiamiento; corresponderá ahora una reinstitucionalización del sistema público de salud, sobre la base de la atención al 48% de la población que en 2001 no tenía ningún sistema de protección.

La política social necesita recursos, lo cual la vincula de modo directo con el sistema fiscal. Deben efectuarse transferencias monetarias, tales como asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, gran parte de las cuales surgen del presupuesto nacional y provincial. Requiere entonces una decisión política acerca de la índole de los fondos a recaudar y de la aplicación del gasto público; e implica un sistema fiscal que grave más a quienes más tienen. Durante el neoliberalismo, en proporción a los ingresos, la mayor carga iba a los más pobres; esa situación está siendo revertida con la implantación del impuesto a las exportaciones (que indirectamente grava a las ganancias extraordinarias de la devaluación) y con la mayor recaudación por impuesto a las ganancias. En cuanto al gasto público, tiene un aspecto de promoción social y otro de obras de infraestructura. Ambos deben cumplirse: primero, para elevar la condición económica y social de los más pobres, financiar a regiones y a sectores económicos rezagados y dotarlos de los servicios económicos y sociales básicos; y segundo, para proveer la infraestructura que requiere un proceso de fuerte crecimiento económico.

II. Los sectores productivos

Para la ejecución de una estrategia global no basta con una política macroeconómica adecuada. Además de las principales variables de la oferta y demanda globales deben considerarse los sectores productivos y las economías regionales. A ellos se refieren las dos secciones siguientes.

Un examen del crecimiento por sectores económicos entre 1993 y 2002 muestra aumentos moderados en la agricultura y servicios, y una caída de la industria manufacturera (véase el cuadro I del anexo estadístico). En conjunto revela una situación de estancamiento productivo hasta 2002: el PIB global real de ese año era inferior al de 1993; con el cambio de modelo económico, entre 2002 y

2006 creció en 40%.

1. El sector agropecuario ¹⁷

En la agricultura se están cumpliendo los tres requisitos para salir del estancamiento relativo. El primero consiste en la aplicación de tecnologías y formas organizativas más adecuadas. El segundo requiere una reasignación de áreas destinadas a la agricultura y a la ganadería. El tercero radica en la habilitación para la producción de zonas actualmente inexploradas.

La situación previa era de un crecimiento inorgánico, irregular y esporádico. El volumen de la producción agrícola creció levemente en la segunda mitad de los años 1990, no así la rentabilidad. En 2002, el PIB generado por el sector agropecuario sólo superaba en 7% al de 1995 en precios constantes. Había una crisis, distinta de la de la industria, que en el sector agropecuario surgió de la baja rentabilidad originada en las relaciones de precios y costos del 1 a 1; esta situación originó un enorme endeudamiento. De tal modo, la producción estaba muy por debajo de su nivel potencial. En cambio, entre 2002 y 2006 creció en conjunto el 20%.

La agricultura pampeana tiene una productividad y rentabilidad muy superior a la de la ganadería, que ya se está desplazando de una manera constante e irreversible a las áreas extrapampeanas. Si se acelerara este proceso, podrá aumentarse de modo sustancial la productividad de la pampa húmeda y de las zonas extrapampeanas.

Esta relocalización abarca a 10 millones de hectáreas en la Provincia de Buenos Aires y de otros 10 millones en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. El cuadro 3 muestra el uso de la tierra en la región pampeana.

Cuadro 3. Argentina: Total del país y región pampeana: superficie sembrada con granos y superficie ganadera, 1996/2000

Total nacional	Superficie sembrada con granos (miles de hectáreas)	Superficie ganadera útil (miles de hectáreas)
Total del país	20.160	...
Región pampeana	17.245	34.620
Zona agrícola	5.641	2.370
Zona ganadera	860	7.35
Zona mixta	10.744	24.900

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

¹⁷ El análisis agropecuario recoge observaciones de Marcos Giménez Zapiola y Federico Urioste.

Este proceso está en ejecución: en el cuadro 4 se advierte el incremento global de 20% de la superficie cosechada de cereales y oleaginosas entre 2000/2001 y 2006/2007. Es fundamental el progreso técnico que la agricultura tuvo en los años recientes. No sólo redundó en una mayor productividad agrícola, sino también en la fabricación y exportación de maquinaria agrícola de última generación.

Cuadro 4. Argentina: superficie sembrada con los principales cereales y oleaginosas (en miles de hectáreas)

	2000/2001	2006/2007
Trigo	6.496	5.500
Maíz	3.494	3.540
Soja	10.664	16.100
Girasol	1.976	2.440
Otros	1.097	2.921
Total	23.727	30.501

Fuente: Ministerio de Economía y Producción, Informe Económico, primer trimestre de 2007.

A su vez, el stock ganadero se compone en lo fundamental, de 48,5 millones de vacunos, 12,5 millones de ovinos, 4,0 millones de caprinos y 2,2 millones de porcinos.¹⁸ En lo que respecta al ganado bovino, el 60% está radicado en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En el futuro, deberá aumentarse de modo sustancial la cantidad y mantenerse la calidad del stock ganadero. Para ello será indispensable que se aplique una política de estímulo a la producción, que concilie el beneficio empresario con la justicia en la distribución de la renta generada por los precios internacionales (que por su misma índole es ajena al beneficio empresario y pertenece al Estado). De todos modos, es indispensable que la ganadería recupere su carácter de actividad productiva fundamental.

La región a la que podría desplazarse parte importante de la ganadería es la del Noreste, que comprende las provincias de Misiones, Corrientes, Norte de Entre Ríos y Santa Fe, y Este de Chaco y Formosa; es la segunda región ganadera del país con 12,5 millones de cabezas y con un amplio potencial de expansión. Para que se produzca ese traslado en gran escala, debe establecerse un sistema de comunicaciones y transporte que funcione con eficiencia. Otras zonas receptoras podrían ser la de Cuyo y la del Gran Chaco. La primera ya tiene gran parte de la infraestructura y deberían ampliarse las áreas de explotación; en la segunda es necesario construir infraestructura, pero de modo paulatino pueden habilitarse áreas para la ganadería. En todos los casos, debe impedirse una eventual deforestación que provoque desertificación o que perjudique el medio ambiente.

¹⁸ Cifras del Censo Nacional Agropecuario de 2002.

2. El sector industrial

La jerarquización del sistema productivo es uno de los objetivos de la estrategia económica. Ello supone ante todo, un proceso de reindustrialización: la Argentina fue un país industrial y en gran medida dejó de serlo durante la vigencia del modelo de renta y financiero.

Había llegado a un importante desarrollo industrial, con un peso en el producto interno bruto que se aproximaba al de los países desarrollados. Tal vez una de sus fortalezas (o debilidades) fue que se fabricaba de todo, en muchos casos a costos competitivos, en otros con problemas de escala pero bajo el amparo de la protección arancelaria. Así se alcanzó una capacidad técnica en equipos y mano de obra propia de países industriales. Por ejemplo, no sólo era mínimo el componente importado en la fabricación de automóviles, sino que se llegó a emprendimientos de alto nivel tecnológico.

En 1976 se produjo un cambio drástico: el poder real pasó al sector de renta y financiero. La industria nacional no aguantó la contracción del mercado interno, la apertura unilateral y la subvención a las importaciones que significaba el tipo de cambio con el peso sobrevaluado, y así desapareció gran parte de la industria nacional. En 1960, el producto bruto interno manufacturero era el 32% del producto bruto interno total, que fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar al 15% en 2001.¹⁹ Desde mediados de 2002, la industria manufacturera se expandió en 45%.

La reindustrialización de la Argentina deberá considerar dos factores esenciales: primero, la elevación de la jerarquía del sistema productivo mediante industrias cerebro-intensivas, que en algunos casos presentan alta densidad de capital; y segundo, la ocupación de mano de obra con productividades que no son tan elevadas, pero que significan una reducción sustancial de la desocupación, de la subocupación y de los servicios de baja calidad.

La alta jerarquía de la industria nacional que debería recuperarse, no es una novedad. La Argentina construye plantas de energía atómica, tiene una siderurgia creativa (con los tubos para la industria petrolera), industrias de bienes de capital, químicas, petroquímicas y electrónicas, de maquinaria agrícola, de celulosa y papel; en otra época fabricó aviones, buques de mediano porte, plataformas petroleras, turbinas, barcasas para navegación fluvial, material ferroviario, trépanos para perforaciones. Se estaba a punto de terminar la producción de cohetes cuando se interrumpió la fabricación por presiones internacionales; en la actualidad

¹⁹ Datos de la CEPAL y del INDEC.

se construyen satélites de prospección y de comunicaciones de última tecnología.

El segundo elemento fundamental es la ocupación de mano de obra. La industria como creadora de empleo directo ha perdido importancia relativa; es el proceso de “desindustrialización del empleo” caracterizado por la mayor importancia relativa de los servicios.²⁰ En efecto, la terciarización de la economía es un proceso que se genera a escala internacional, pero que en la Argentina tiene algunas características distintivas. Primero, el auge de los servicios se produjo junto con una caída de la industria; y segundo, que en los países desarrollados los servicios son de una productividad mucho más alta que en la Argentina.

Sin embargo, la industria continúa siendo importante como creadora de empleo, en gran parte por sus efectos indirectos; en especial, genera servicios conexos, cuyo origen es la industria manufacturera. Se observa que el aumento del 10% en la producción de la industria tiene un impacto de 4,25% sobre el empleo total (véase el cuadro J del anexo estadístico). Para que sean operativas, estas cifras globales manufactureras deben discriminarse por rama industrial (véase el cuadro K del anexo estadístico). Una política industrial que aliente a la ocupación debería estimular a las ramas de mayor intensidad en mano de obra.

Producción actual y futura

En 2005, la producción industrial argentina estaba concentrada en tres sectores: productos alimenticios (31%), industria química y petroquímica (20%) y bienes de capital (19%). Dentro de los bienes de capital, predominan los vehículos automotores, la maquinaria de uso especial y otros productos elaborados de metal.

La reindustrialización no implica la vuelta a la estructura industrial anterior; en la reconstrucción de posguerra, Europa no repitió los sectores y ramas industriales de la preguerra. Entre nosotros, el nuevo perfil productivo debe incluir industrias dinámicas, con tecnologías avanzadas. Existen varios sectores industriales que podrían ser relevantes en la competitividad industrial de la Argentina a corto, mediano y largo plazo. Constituyen categorías amplias, abarcativas de un conjunto de actividades. Entre ellas sobresalen las siguientes:²¹

- Bienes de capital: equipamiento para la producción de bienes y servicios (material ferroviario, astilleros, aeronáutica, máquinas herramientas, maquinaria agrícola,

²⁰ Véase Ministerio de Economía y Producción, Centro de Estudios para la Producción, *Síntesis de la Economía Real*, n° 41, julio de 2003.

²¹ Eduardo A. Fernandez, *Reflexiones sobre planeamiento industrial*, Buenos Aires, 2007 (inédito).

equipamiento para refinerías, química y petroquímica, etc.).

- Capacidad de ingeniería.
- Construcción de equipos.
- Provisión de plantas complejas llave en mano (incluyendo la nuclear)
- Mantenimiento de plantas e infraestructura.
- Construcción: vivienda; infraestructura vial (puentes, caminos, represas).
- Industrias de procesos: química, petroquímica, química fina, farmacéutica humana y veterinaria, refinación de petróleo.
- Industria alimentaria: panificados, cárneos, bebidas, etc.
- Automotriz y autopartes.
- Línea blanca y electrónica de entretenimiento.
- Electromedicina.
- Electrónica industrial.
- Textil.
- Cuero y derivados.
- Forestal y productos de la madera.
- Celulosa y papel.
- Metales y sus aleaciones: hierro y acero, aluminio y otros no ferrosos.
- Metalmecánica.
- Plásticos.
- Productos del caucho.

El proceso de industrialización requiere un esfuerzo de tecnología y organización en áreas básicas, tales como: sistemas de automatización, sensores, control e instrumentación industrial y de servicios; sistemas de gestión en la producción; tecnologías de información y comunicaciones; sistemas de normalización y calidad; electrónica e informática; tecnología de procesos; catálisis; metalurgia; procesos y materiales nanotecnológicos y de biotecnología; optoelectrónica; microelectrónica; robótica; materiales cerámicos y vidrios; materiales compuestos; diseño e ingeniería de productos y procesos; mecánica computacional; fuentes

energéticas y energías alternativas; agua y recursos hídricos; sistemas de transportes. ²²

Las condiciones macroeconómicas (tipo de cambio, tasa de interés, evolución de la demanda) son muy importantes, pero no suficientes. Una política activa microeconómica y sectorial es también necesaria. Además del impulso macroeconómico y tecnológico, será indispensable que el Estado facilite e impulse las decisiones de inversión de los empresarios privados, para que las iniciativas individuales tengan un contexto adecuado. Ello puede realizarse a través de las Secretarías de Industria, para la Pequeña y Mediana Empresa, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, los bancos oficiales, el Consejo Federal de Inversiones, las Universidades Nacionales y otras dependencias e instituciones ligadas a la industria. ²³

3. El sector de servicios

En los últimos decenios se ha ido acentuando la participación del sector de servicios como porcentaje del producto y del empleo totales. Sin embargo existe una diferencia notable según el grado de desarrollo de los países. Mientras que en los desarrollados los servicios tienen una alta productividad, en los subdesarrollados se trata muchas veces de desempleo disfrazado. De tal modo, la jerarquización del sector de servicios es uno de los requerimientos básicos para salir del subdesarrollo.

En realidad, el sector de los servicios tiene una función esencial en la actividad productiva (en particular proveyendo servicios básicos, comerciales y financieros), en la generación de empleo y en la construcción de una sociedad integrada y moderna, a través de la educación, la salud, la seguridad, la administración pública y la investigación. Como se trata de un conjunto muy amplio y variado de actividades, las políticas a seguir en cada uno son muy diferentes.

En primer lugar están los servicios públicos básicos (energía, transportes, comunicaciones), que son indispensables para la vida en sociedad y para la actividad productiva. Con respecto a ellos, debe evitarse que se produzcan cuellos de botella y procurar que alcancen niveles elevados de calidad. Puesto que se trata de actividades esenciales, el Estado debe asumir funciones de planificación, regulación o ejecución.

En segundo término figuran los servicios que son intensivos en empleo y que se desarrollan como resultado de la expansión de la actividad económica. El ejemplo más

²² *Ibid.*

²³ El análisis industrial recoge observaciones de Jorge L. Albertoni.

destacado es el comercio; aquí existe el problema de las empresas medianas y chicas frente a los supermercados.

En tercer lugar figuran los servicios financieros, que vivieron en una burbuja en el decenio de 1990 y después tuvieron que enfrentar la aguda crisis de 2001 y 2002. Este sector creció con fuerza durante la convertibilidad, pero no lo hizo de una manera favorable al crecimiento económico de largo plazo. Su desconexión con la actividad productiva se hizo aún más patente al estar en gran medida al margen de la recuperación económica iniciada a mediados de 2002, que se basó en el autofinanciamiento de gran parte de la actividad productiva. Sin embargo, existen condiciones para un nuevo crecimiento del crédito, ya que los bancos están líquidos, las tasas de interés reales bajaron y muchas empresas redujeron sus niveles de endeudamiento.

La recuperación del crédito a partir de los niveles comparativamente bajos que tenemos hoy, debe ser orientada con prioridad hacia la actividad productiva (inversión y capital de giro), para no repetir la experiencia del decenio de 1990. Esto supone un rol orientador del Banco Central y una acción de la banca pública. Debería dotarse de más recursos y facultades al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) o crearse un Banco Nacional de Desarrollo. Asimismo, como parte de la profunda reforma a encarar, está la necesidad de hacer llegar el servicio bancario a centenares de poblaciones que carecen de él; a ese efecto, podría utilizarse la red pública de oficinas de correos, tal como se practica en Japón y varios países europeos; entre nosotros existe una tradición parecida -aunque más restringida- con el antiguo sistema de ahorro postal.

Un cuarto rubro es el de los servicios gubernamentales: administración pública, educación, salud, seguridad y defensa. Deberá mejorarse su calidad general; y en los casos de importancia excepcional podrían crearse grupos especiales para cumplir determinadas tareas. Ello requerirá un aumento del gasto público.

Un quinto tipo de servicios que tiene carácter especial es el de ciencia y técnica. Una de las consecuencias del proceso de privatizaciones fue que privó al país de los centros de investigación de las empresas del Estado, que tenían la magnitud y los fondos como para emprender investigaciones tecnológicas originales; con su desaparición, la investigación quedó en manos del sector privado, con el resultado de la casi supresión de esa actividad. En efecto: el sector privado nacional no tiene en general ni la vocación ni los fondos como para emprender investigaciones importantes; y las empresas transnacionales traen las tecnologías de sus casas matrices. Como consecuencia, los únicos centros de investigación original son los estatales: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la empresa Investigaciones

Aplicadas (INVAP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) y las universidades nacionales. En una estrategia de mediano y largo plazo es indispensable fortalecer la labor de investigación y su conexión con la actividad productiva, en especial la industrial y la agropecuaria.

III. La unidad nacional

El primer objetivo de la Constitución Nacional, según lo señala su Preámbulo, consiste en “constituir la unión nacional”. Para su cumplimiento pleno, es indispensable defender el territorio e integrar e intercomunicar a todos sus habitantes y regiones, en un pie de igualdad.

La Nación es una fuerza constitutiva, estructurante, desde el momento que es un valor compartido por un grupo humano con importantes referencias comunes, tales como la historia, la cultura y la geografía. Este sentido de pertenencia tiene su manifestación política, social y de integración física.

Las mayores amenazas radican en el aislamiento territorial y en la desintegración nacional. Ambas lacras tienen sus símbolos. Uno todavía está presente, que es la desaparición de la red ferroviaria nacional; el otro fue superado y consistió -entre otros signos- en la hegemonía de una moneda extranjera y en el surgimiento de una multitud de monedas provinciales durante el final de la convertibilidad.

1. La situación

Ante todo es fundamental mantener la integridad política. El fantasma de la desintegración de países aparece lejano en la historia de América Latina; pero durante la vigencia de la convertibilidad hubo claras pérdidas de soberanía: estuvimos a punto de quedarnos sin moneda nacional (adoptando el dólar) y a la política económica la fijaba el FMI.

En el plano social y regional, se quiebra la unidad nacional cuando impera la heterogeneidad estructural (desempleo, distribución muy desigual del ingreso, diferentes

accesos a los servicios de salud y sanitarios entre grupos sociales y regiones). Todo ello está provocado sobre todo por las abismales diferencias de productividad entre las diferentes regiones y actividades económicas y por la concentración del ingreso y la riqueza a la que ya nos referimos.

En lo físico se atenta contra la unidad nacional cuando no existen medios de comunicación y transporte que vinculen todo el país y se provoca así la marginalidad y el despoblamiento de zonas del interior (la destrucción de los ferrocarriles es un ejemplo); y cuando se niega a una parte de la población el derecho a una vivienda digna.

2. Las políticas

Uno de los ejes de la Estrategia es el fortalecimiento de la unidad nacional. Ello significa no sólo el ejercicio del federalismo político, sino una acción específica del gobierno nacional en el plano económico y en el de integración física.

Las economías regionales han sufrido con dureza la crisis de la agricultura extrapampeana y de la industria, el desempleo y la subvención a las importaciones a través de la apertura y el tipo de cambio; además, se desarticulaban vías de transporte. Por supuesto, la reconstrucción de las economías regionales incumbe ante todo a las provincias; pero además requiere un fuerte apoyo de la Nación.

El mapa 1 y el cuadro L del anexo estadístico muestran las enormes diferencias entre el producto interno bruto de las distintas provincias. Estamos acostumbrados a ver a las provincias con el tamaño de su superficie; cuando en cambio les damos las dimensiones de su producto, surgen los círculos tremendamente desiguales que figuran en el mapa 1.

La Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires generan el 55% del PIB nacional; y si se suman Santa Fe, Córdoba y Mendoza se llega al 75%. Estas cifras marcan una situación de gran desigualdad, que debe corregirse por razones de solidaridad nacional, de justicia y de eficiencia.

Para superar el aislamiento regional es indispensable fortalecer las vinculaciones entre las provincias. El restablecimiento de los ferrocarriles es una tarea pendiente; asimismo debe repararse y ampliarse la red vial, fortalecerse el transporte aéreo y utilizarse a pleno las hidrovías. Es indispensable reforzar las economías regionales, que fueron desarticuladas por la convertibilidad, la apertura salvaje y los desfavorables precios relativos para las producciones

de las provincias. Este obstáculo está siendo revertido en general por el fuerte crecimiento de la economía y en particular por los incipientes planes de desarrollo regional.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios elaboró el documento *Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, con el propósito de definir planes estratégicos territoriales después de las consultas realizadas en cada región. Por su parte, el Ministerio de Economía y Producción preparó un mapa productivo nacional que individualiza los complejos productivos.

Un desarrollo regional específico tiende a eliminar el atraso del Norte Grande, que incluye a las provincias del Noreste (NEA) y del Noroeste (NOA); en conjunto son 7,5 millones de personas, con un PIB por habitante que sólo llega a la mitad del promedio nacional. En este momento, se ejecuta un Programa de Desarrollo e Integración del Norte Grande que incluye cuatro subprogramas: el energético, el vial, el hídrico y el de apoyo a la competitividad. En energía se construirá una línea de alta tensión para la interconexión Noroeste (NOA)-Noreste (NEA), de 1.160 km. En materia vial se realizarán obras múltiples de construcción y rehabilitación de rutas nacionales y provinciales. De tal modo se encararán dos de las mayores deficiencias de la región, que son la falta de energía y de transportes. A su vez, el subprograma hídrico incluye obras de saneamiento, riego y control de inundaciones. El subprograma de apoyo a la competitividad impulsará a las principales cadenas productivas de la región. Programas análogos de desarrollo regional deberán impulsar a otras áreas subdesarrolladas.

Otro tema que concierne a un aspecto social de la unidad nacional consiste en facilitar el acceso de toda la población a una vivienda digna. La erradicación de las villas de emergencia deberá resultar por una parte del crecimiento de la economía y de la mejor distribución del ingreso, y por la otra de planes específicos de vivienda, que tengan la magnitud necesaria. Asimismo, al mejorar las condiciones de vida en el interior del país, disminuirá la migración hacia el conurbano de Buenos Aires.

Mapa 1. Argentina: Provincias con el tamaño de su PIB



IV. La infraestructura

En los procesos de desarrollo económico es fundamental prever la infraestructura que acompañe y haga posible la expansión productiva. De allí que deba otorgarse prioridad a las necesarias inversiones en infraestructura y en equipos.

Dados los problemas actuales, los sectores prioritarios en la expansión de la infraestructura deben ser el de transportes y el de energía. Este problema pasa a primer plano con la alta tasa de crecimiento de la economía; el anterior estancamiento económico no requería tanta infraestructura.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2007-2009 prevé para 2007 una inversión total de 13.400 millones de pesos. Sobresalen los programas de energía y transportes. Este monto implica que se multiplican por 11 las inversiones públicas de 2002.

1. Energía

El 90% de la energía que se consume en la Argentina se genera con petróleo y gas. El problema es que de acuerdo con las reservas comprobadas y el ritmo de consumo y exportaciones, nuestro petróleo y gas pueden agotarse en pocos años. Como la penuria es mundial es de esperar un fuerte crecimiento del precio.

Frente a esta realidad, la Argentina dispone de los recursos como para efectuar el reemplazo gradual de los hidrocarburos, ya sea con energía hidroeléctrica, atómica, biocombustibles, eólica, solar y mareomotriz.

Con respecto a los combustibles líquidos y gaseosos, es importante intensificar la exploración de nuevos yacimientos (desde el decenio de 1990 hay muy poca prospección) y ampliar la capacidad de refinación. Asimismo deberá intensificarse la importación de gas de Bolivia y concretarse el proyectado gasoducto desde Venezuela. Además, disponemos de biocombustibles de reemplazo. Con una parte de las cosechas de maíz, caña de azúcar, soja y girasol podría cubrirse una proporción de la demanda de nafta, gasoil y diesel oil. La conveniencia de dedicar cultivos de alimentos a combustibles líquidos y la magnitud de su aplicación, son materias de decisión política.²⁴

²⁴ La ley 26.093 de biocombustibles establece que la nafta, el gasoil y el diesel oil deberán ser mezcladas en un 5% con bioetanol, biodiesel y biogas a partir de mayo de 2010; para la nafta, insumiría cerca del 2% de la cosecha actual de maíz.

En cuanto a la electricidad, el Plan Energético Nacional 2004-2008 prevé la elevación de la cota de Yacyretá y la construcción de las hidroeléctricas Corpus (Argentina-Paraguay, sobre el río Paraná) y Garabí (Argentina-Brasil, sobre el río Uruguay). Además están en construcción dos centrales termoeléctricas de 800 Mw cada una.

En energía nuclear, está en ejecución el Plan de Reactivación Nuclear que incluye la terminación de Atucha II (con puesta en servicio en 2009); el impulso a la minería de uranio y la recuperación de la planta de enriquecimiento de uranio; la reactivación de la planta de agua pesada en la provincia de Neuquén; además, se estudia la construcción de la cuarta central nuclear. En especial, figura en el plan nuclear la construcción del reactor nacional Carem, que puede dotar de energía a ciudades medianas de entre 100.000 y 200.000 habitantes; está en la avanzada tecnológica, pues la generalidad de los reactores son de gran magnitud.

2. Ferrocarriles

En el caso argentino, la destrucción de los ferrocarriles incomunicó a infinidad de poblaciones pequeñas y medianas. La aparición de “pueblos fantasma” en nombre de ahorros presupuestarios es una enorme insensatez; más aún, cuando se otorgan a una red de 4.000 km subvenciones equivalentes a las que antes hacían funcionar a 35.000 km ferroviarios. O tal vez no haya sido torpeza, sino la presión de las empresas petroleras, automotoras y constructoras beneficiadas por el transporte por carretera. **La solución no consiste en degradar una parte del sistema de transportes -como se hizo con los ferrocarriles-, sino en complementar cada uno de sus componentes. Un Plan Nacional de Transportes debe coordinar el vial, el ferroviario, el aéreo, el fluvial y el marítimo.**

Uno de los puntos esenciales en la solución del problema de los transportes es la rehabilitación de los ferrocarriles, de modo que sirvan con eficiencia a la población y a la economía nacionales. A tal efecto, será esencial la reconstrucción de los servicios tradicionales de pasajeros y de carga, así como la incorporación en algunos casos de las innovaciones técnicas que implanten trenes de alta prestación o alta velocidad. La rápida comunicación entre las principales ciudades dará otra dimensión a la unidad nacional; al mismo tiempo, las ciudades medianas y pequeñas tendrán acceso a la red troncal. Para ello se requiere una fuerte modernización del material rodante (locomotoras y vagones), de las vías, señalización, seguridad, comunicaciones y obras conexas, que a su vez dará nueva vida a las industrias de material ferroviario.

De tal modo renacerán pequeñas ciudades vaciadas y se dará a ciertas zonas un ritmo y movilidad importantes. Piénsese en la reactivación de muchas localidades del interior que

» *Estrategia nacional*

provocará la rehabilitación de los ferrocarriles; de pueblos languidecientes, pasarán a ser centros de actividad económica y cultural conectados con el resto del país.

Parte 7

La gran transformación

1. Posibilidad de un “salto cualitativo”

En la Argentina se ha cerrado una etapa y ha comenzado otra. Las perspectivas y las proyecciones de futuro cambian de modo sustancial: con el derrumbe del régimen de renta y financiero murió un ciclo histórico y nació otro nuevo. Las tentativas de resucitar un pasado de injusticia y oprobio están condenadas al fracaso. Como país estábamos subordinados y mendicantes; dejábamos que se transfirieran nuestra riquezas y vivíamos del endeudamiento. Los márgenes de acción eran mínimos, la economía se estancó y se extranjerizó, y la desigualdad social superó las mayores magnitudes de las que haya memoria histórica. En el plano personal, para gran parte de la población el mayor objetivo era “zafar”: primero esquivarle a la represión; después evitar la miseria.

Pero se acabó. **La terminación de los ciclos históricos es irreversible cuando surge una nueva realidad, y ahora ha comenzado la aplicación de otro modelo de desarrollo. La Argentina del desarrollo nacional con justicia social no sólo deberá generar formas económicas diferentes, sino también cambiar la configuración política y social de la Nación. Tendremos entonces la sociedad, la política y la economía que correspondan a ese nuevo país.** Nada tienen que hacer en ellas los representantes del antiguo régimen. Con la consolidación de la “patria productora”, quedarán pedaleando en el vacío, entre otras, la “patria financiera”, la “patria contratista” y la “patria consultora”.

Con más luces que sombras, comienza la construcción de una nación soberana, que tenga un sistema productivo jerarquizado, sin excluidos y con perspectivas de desarrollo. Son objetivos modestos en teoría pero importantes en la práctica, que nos permitirían ingresar en otra categoría de país. Entonces, de acuerdo con la comprobación clásica, es probable que el aumento de lo cuantitativo se transforme en cambio cualitativo. Los esquemas de funcionamiento de un país para pocos no aguantan la inclusión masiva, como sucedió en nuestra historia con el radicalismo irigoyenista en 1916 y con el peronismo en 1945. No habrá más de lo mismo, sino un sistema diferente. No es una novedad: en el último cuarto de siglo lo hicieron varias naciones del sudeste de Asia, España e Irlanda, en diversas circunstancias, con distintas ideas de país, por causas y con mecanismos diferentes, que por cierto no son trasladables de modo directo a nuestra realidad; pero instalaron con éxito otro modelo de desarrollo.

2. Los objetivos estratégicos

A través de este libro se esbozó una estrategia de desarrollo para la Argentina. En última síntesis tiene dos objetivos: jerarquizar el sistema productivo y elevar el bienestar de la población.

La jerarquización del sistema productivo está ligada a la reindustrialización, a la consolidación de una agricultura “de punta” y a la implantación de servicios de alta productividad; entre otros requisitos, es necesaria una expansión de la infraestructura, en especial de energía y transportes y el desarrollo del sistema tecnológico nacional.

Para elevar el bienestar de la población deberá redistribuirse el ingreso; mejorar los sistemas públicos de salud, educación, transporte y vivienda; y garantizar la seguridad física, jurídica, económica y laboral.

3. Conclusión

¿Es un delirio creer que la Argentina puede estar cerca de un “salto cualitativo”, que la impulse a otro estadio de desarrollo económico, de jerarquización del sistema productivo, de aumento de la productividad y de bienestar de su pueblo? El camino recorrido estos últimos años y los hechos producidos indican que es una presunción razonable.

Los actos de gobierno y emprendimientos reseñados no son hechos

imaginarios, sino medidas concretas viables, respaldadas por recursos humanos y financieros, muchas de las cuales ya han sido cumplidas (véase el punto II de la parte 1) o están en ejecución.

Pero no basta con la construcción física; es preciso estructurar la base de apoyo social y política que, a través de un movimiento político popular, dé viabilidad y permanencia a un proceso de desarrollo integrador. Ese es el modelo que podrían sostener los trabajadores, grupos medios, empresarios, profesionales, intelectuales, estudiantes y otros sectores afines. Su ejecución requiere también hacer explícitas estrategias sectoriales y regionales de desarrollo, así como la creación de instrumentos de planificación económica coherentes, flexibles y eficaces.

Una estrategia consiste en un curso de acción fundamental que se basa en la realidad y que marca la táctica para obtener los fines deseados. Un ejemplo de estrategia política es la que ejecutó el entonces Coronel Juan D. Perón, quien en 1945 le exponía a un colaborador y amigo por qué iba a vencer en la política argentina.²⁵ La explicación era simple: la vida política en esa época estaba regida por minorías y ganaba el que mejor movía sus pequeños grupos y ocupaba las mejores posiciones de poder. Era una estrategia análoga a la de las guerras prenapoleónicas, en donde triunfaba el ejército tradicional que mejor se ubicaba y se movía en el campo de batalla. La innovación de la Revolución Francesa, y luego de Napoleón, fue que hizo irrumpir a los ejércitos de masas, que le pasaron por encima a los regimientos mandados por nobles que hacían juegos de posiciones; lo mismo se proponía hacer él en la política argentina: movilizar a las masas y desbordar el viejo esquema. Esa estrategia marcó el triunfo político del peronismo en 1946.

Hemos estado acostumbrados demasiado tiempo a que las minorías manejen la economía argentina y ganen las que despliegan mejor sus posiciones de poder, su capacidad para hacer “lobby” y sus negocios. En la Argentina actual ha llegado la hora de incorporar con plenitud a las masas por la vía de la participación política, el consumo, el empleo, la distribución del ingreso, la educación, la cultura, la salud, el transporte y la vivienda.

La Nación está ante una disyuntiva: se trata de decidir si basta con mejorar lo existente en el encuadramiento vigente, de modo que permita deshacer las peores atrocidades neoliberales y ensayar mejores cursos de acción; o si lo que corresponde es aprovechar el actual impulso para proyectar al país con las nuevas orientaciones, hacia la jerarquización de su sistema productivo y el mayor bienestar de la población, por un sendero de crecimiento sostenible. La Argentina puede emparchar la situación o encarar cambios de fondo, que nos

²⁵ Conversación relatada por el Dr. Arturo E. Sampay.

debemos, acaso, desde 1810. Ya 1916, 1945 y 1973 marcaron posibilidades de redención nacional y popular.

En ese contexto, es preciso pasar de las medidas de emergencia que sirvieron para el manejo de la crisis y la recuperación (preservando y ajustando las que siguen siendo funcionales al desarrollo), a la aplicación de un programa de corto plazo y una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Esto supone consolidar las orientaciones básicas que ya están presentes a partir de la salida de la convertibilidad: reindustrialización, integración nacional (social, física, regional), redistribución del ingreso, integración latinoamericana, de modo que estructuren un proyecto de mediano y largo plazo. Con ese marco serán viables los programas y proyectos específicos que transformen a la Argentina.

Anexo estadístico

Cuadro A. Producto interno bruto por habitante en países seleccionados, 1820-2005
(en dólares internacionales de 1990)

Valores absolutos	Argentina	Brasil	México	España	Gran Bretaña	Estados Unidos
1870	1.311	713	674	1.376	3.191	2.445
1913	3.797	811	1.732	2.056	4.921	5.301
1950	4.987	1.672	2.365	2.189	6.939	9.561
1976	7.965	4.470	5.244	8.599	12.115	16.975
2002	7.181	5.552	7.145	16.573	20.946	28.604
2009	11.073	6.553	7.415	17.634	22.105	30.241

PIB por habitante / PIB por hab de Argentina

1870		0,5	0,5	1,0	2,4	1,9
1913		0,2	0,5	0,5	1,3	1,4
1950		0,3	0,5	0,4	1,4	1,9
1976		0,6	0,7	1,1	1,5	2,1
2002		0,8	1,0	2,3	2,9	4,0
2009		0,6	0,7	1,6	2,0	2,7

Tasas promedio de crecimiento anual

1870-1913	2,5	0,3	2,2	0,9	1,0	1,8
1914-1950	0,7	2,0	0,8	0,2	0,9	1,6
1951-1976	1,8	3,9	3,1	5,4	2,2	2,2
1977-2002	-0,4	0,8	1,2	2,6	2,1	2,0
2003-2009	6,4	2,4	0,5	0,9	0,8	0,8

Fuente: Para el PIB hasta 1998, Angus Maddison, *L'économie mondiale. Une perspective millénaire*, OCDE, Paris, 2002. Para 2002 y 2009 se aplicaron las tasas de crecimiento de UNCTAD, *Trade and Development Report*, actualizadas al 2009.

Cuadro B. Argentina: 500 mayores empresas no financieras. Principales agregados macroeconómicos por origen del capital, 2005

	Empresas nacionales	Empresas con participación extranjera
Cantidad de empresas	163	337
Participación en la cantidad de empresas (%)	32,6	67,4
Valor de la producción (%)	16,9	83,1
Valor agregado (%)	14,3	85,7
Utilidades (%)	7,8	92,2
Puestos de trabajo asalariados (%)	37,3	62,7
Salarios (%)	29,4	70,6

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

**Cuadro C. Argentina, Oferta y demanda global, 2000 a 2006
(millones de pesos a precios de 1993)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB a precios de mercado	276,2	264,0	235,2	256,0	279,1	304,8	330,5
Importaciones de bienes y servicios reales	34,5	29,6	14,8	20,4	28,5	34,3	39,6
Oferta y demanda globales	310,6	293,6	250,0	276,4	307,7	339,1	370,1
Consumo de los hogares con IVA	192,3	181,3	155,3	167,9	183,9	200,3	213,1
Consumo público	36,4	35,6	33,8	34,3	35,2	37,4	39,4
Inversión bruta interna fija	49,5	41,7	26,5	36,7	49,3	60,5	71,4
Exportaciones de bienes y servicios reales	31,3	32,1	33,1	35,1	38,0	43,1	46,2

Fuente: INDEC.

**Cuadro D. Argentina: Consumo de cada 5% de la población, 1997 y 2004
(a precios corrientes)**

Cada 5% de la población	Distribución del consumo, 1997	Distribución del consumo, 2004
1	1,06%	1,57%
2	1,58%	2,09%
3	1,86%	2,63%
4	2,05%	2,82%
5	2,22%	3,09%
6	2,29%	3,01%
7	2,66%	3,32%
8	2,94%	3,53%
9	3,06%	3,74%
10	3,26%	3,83%
11	3,61%	4,24%
12	4,18%	4,35%
13	4,51%	5,06%
14	5,11%	5,61%
15	5,87%	5,63%
16	6,39%	6,06%
17	7,36%	7,18%
18	8,97%	8,05%
19	11,70%	9,66%
20	19,34%	14,53%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: Estimaciones propias en base a encuestas de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

Cuadro E. Argentina: evolución de las tasas de desocupación y subocupación, 1974-2007 (promedios anuales)

Promedio anual	Desocupación	Subocupación
1974-1980	3.5	4.7
1981-1990	5.8	7.2
1991	6.5	8.3
1992	7.0	8.2
1993	9.6	9.1
1994	11.5	10.5
1995	17.5	11.9
1996	17.2	13.1
1997	14.9	13.2
1998	12.9	13.5
1999	14.3	14.3
2000	15.1	14,6
2001	17.4	15.6
2002	19.7	19.3
2003	17,3	17,1
2004	13,6	15,1
2005	11,6	12,6
2006	10,2	11,2
2007 a/	9,8	9,3
2007 b/	8,5	10,2

a/ Primer trimestre. b/ Segundo trimestre.
Fuente: INDEC.

Cuadro F. Argentina: Población según escala de ingreso per capita familiar. Total 31 aglomerados urbanos. Primer trimestre de 2007

Decil (cada 10%)	Población por decil	Ingreso total por decil (miles de pesos)	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio mensual por decil (pesos)
1	2.412	175.861	1,2	73
2	2.409	380.289	2,5	158
3	2.409	547.216	3,6	227
4	2.410	723.291	4,8	300
5	2.410	918.682	6,1	381
6	2.410	1.146.644	7,6	476
7	2.410	1.442.813	9,6	599
8	2.410	1.865.168	12,4	774
9	2.410	2.552.671	17,0	1.06
10	2.409	5.302.250	35,2	2.201
Total	24.098	15.054.884	100,0	625

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro G. Argentina: Índice de salarios reales, al último día del mes, diciembre de 2002 a abril de 2007 (base cuarto trimestre de 2001 = 100)

	Sector privado registrado	Sector privado no registrado	Sector público	Nivel general
Diciembre 2002	82,9	66,7	71,3	76,2
Diciembre 2003	92,6	71,3	72,7	82,4
Diciembre 2004	97,0	75,0	71,5	84,9
Diciembre 2005	108,7	75,2	71,8	91,0
Diciembre 2006	120,4	84,5	77,9	100,4
Abril 2007	125,8	89,9	78,4	102,6

Fuente: INDEC.

Cuadro H. Gran Buenos Aires: Población pobre e indigente, 1974-2006 (en porcentajes de la población)

Año	Población pobre (en %)	Población indigente (en %) c/
1974 a/	4,7	...
1980 a/	8,3	...
1988 a/	28,9	8,6
1991 a/	28,9	5,1
1998 a/	24,3	5,3
2001 a/	32,7	10,3
2003 b/	46,2	18,9
2004 b/	37,7	14,0
2005 b/	30,9	10,3
2006 b/	25,5	8,0

a/ Mayo de cada año. b/ Segundo semestre. c/ Incluida en los pobres.
Fuente: INDEC.

Cuadro I. Argentina: Producto interno bruto total y por sectores, 1993-2006 (millones de pesos a precios de 1993)

	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Pesca	Explot. de minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Sectores productores de bienes	Sectores productores de servicios	Producto interno bruto (a precios de mercado)
1993	11.737	412	3.527	43.138	4.599	13.393	76.806	144.403	236.505
1994	12.653	404	4.012	45.079	5.097	14.164	81.410	153.570	250.308
1995	13.380	411	4.670	41.850	5.476	12.441	78.228	150.592	243.186
1996	13.167	465	4.882	44.550	5.698	13.492	82.253	158.858	256.626
1997	13.195	500	4.915	48.627	6.164	15.729	89.129	171.166	277.441
1998	14.445	446	4.727	49.526	6.634	17.095	92.872	179.178	288.123
1999	14.824	434	4.572	45.599	6.873	15.752	88.054	176.264	278.369
2000	14.567	424	4.880	43.855	7.325	14.284	85.335	177.198	276.173
2001	14.612	536	5.107	40.627	7.407	12.627	80.916	170.083	263.997
2002	14.370	433	4.916	36.176	7.182	8.410	71.487	154.499	235.236
2003	15.364	438	5.099	41.882	7.681	11.297	81.762	160.788	255.751
2004	15.224	254	5.078	46.977	8.183	14.623	90.438	171.967	279.141
2005	17.005	304	5.068	50.480	8.595	17.605	99.057	186.355	304.764
2006	17.265	497	5.219	54.975	9.023	20.751	107.729	201.411	330.565

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Cuadro J. Argentina: Variación del empleo por sectores, en una hipótesis de crecimiento de la producción del 10% en cada sector (en porcentajes)

Sector	Participación en el empleo total a/	Variación del empleo directo	Variación del empleo indirecto	Variación del empleo total
Agricultura, ganadería y pesca	5,60	0,60	0,19	0,79
Minería	0,60	0,20	0,10	0,30
Industria manufacturera	17,50	2,96	1,29	4,25
Construcción	2,90	0,68	0,55	1,23
Servicios	73,30	5,60	0,60	6,20

a/ Corresponde a puestos de trabajo declarados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) del año 2002.
Fuente: Centro de Estudios para la Producción y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Síntesis de la Economía Real*, n° 41, op. cit.

Cuadro K. Argentina: Intensidad de uso de factores por rama industrial a/

Ramas industriales	Relación Empleo (total ocupados) / Valor agregado bruto	Valor agregado bruto x matriz de insumo de producto (en %)	Participación del empleo en industria (total ocupados) (en %)
Tabaco	0,068	4,5	0,3
Productos de la refinación del petróleo	0,127	4,5	0,6
Maquinaria de oficina	0,374	0,2	0,1
Químicos	0,387	10,1	3,9
Equipos de radio, TV y video	0,405	1,6	0,7
Papel y productos de papel	0,592	2,5	1,5
Automotores	0,595	6,2	3,7
Metales comunes	0,640	3,3	2,1
Maquinaria y equipo	0,826	5,3	4,4
Edición e impresión	0,894	5,3	4,8
Maquinaria y aparatos eléctricos	0,904	2,2	2,0
Caucho y plásticos	0,920	3,6	3,4
Instrumental médico y de precisión	0,981	0,7	0,7
Equipo de transporte	0,998	0,0	0,8
Alimentos y bebidas	1,091	21,2	23,2
Productos textiles	1,242	5,1	6,4
Productos de metal	1,250	5,2	6,5
Minerales no metálicos	1,315	3,8	5,0
Cuero y productos de cuero	1,758	2,7	4,8
Prendas de vestir	2,131	4,0	8,6
Muebles industrias manufactureras N.C.P.	2,197	4,0	8,8
Madera, productos de madera y corcho	2,558	3,2	8,2
Industrias capital-intensivas		50,6	28,8
Industrias trabajo-intensivas		49,4	71,4

a/ Sobre la base del modelo de insumo-producto de 1993. Se considera como capital intensivas a todas las ramas en la cual la relación entre empleo y valor agregado bruto es menor que 1; en caso contrario, se las considera intensivas en trabajo.

Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

Cuadro L. Argentina: Producto geográfico bruto, por jurisdicciones, 2004
(en miles de pesos a precios corrientes)

Jurisdicción	2004		
Producto geográfico bruto a precios básicos	412,897,977	Porc.	Acumulado %
Buenos Aires	136,223,174	32.99	32.9
Ciudad de Buenos Aires	91,563,491	22.18	55.2
Santa Fe	31,884,600	7.72	62.9
Córdoba	30,354,647	7.35	70.2
Mendoza	20,886,391	5.06	75.3
Neuquen	12,775,773	3.09	78.4
Entre Ríos	8,639,928	2.09	80.5
Tucumán	8,011,171	1.94	82.4
Santa Cruz	7,551,771	1.83	84.3
Chubut	7,184,073	1.74	86.0
Salta	6,866,036	1.66	87.7
Río Negro	5,910,219	1.43	89.1
Misiones	5,631,129	1.36	90.5
Corrientes	5,356,075	1.30	91.8
Chaco	4,741,606	1.15	92.9
San Juan	4,689,823	1.14	94.0
San Luís	4,445,836	1.08	95.1
Jujuy	4,102,940	0.99	96.1
La Pampa	3,825,433	0.93	97.0
Santiago del Estero	2,959,366	0.72	97.7
Tierra del Fuego	2,954,686	0.72	98.5
Formosa	2,559,221	0.62	99.1
La Rioja	1,939,264	0.47	99.6
Catamarca	1,841,321	0.45	100.0

Fuente: INDEC.

Antecedentes de los autores

Eric Calcagno es Licenciado y Magister en Sociología de la Universidad de Paris V – René Descartes y graduado de la École Nationale d'Administration de Francia (ENA). Fue profesor en las Universidades Nacionales de Lanús, Lomas de Zamora y La Plata. Ha publicado *Terra Incógnita* (2006); y en colaboración *La deuda externa explicada a todos* (4ª edición, 2006); *Una Argentina posible* (2004), *Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional* (2003), *Para entender la política, entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo* (1999). Ejerció el periodismo en *Le Monde Diplomatique* Edición Cono Sur, la *Revista XXIII*, la *Revista Qué* y el diario *Hoy* de La Plata. Fue Embajador de la Argentina en Francia, y en la actualidad es Senador Nacional por la provincia de Buenos Aires.

Alfredo Eric Calcagno es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y en Ciencias Políticas de la Universidad de Paris. Fue Secretario General del Consejo Federal de Inversiones de la Argentina y Profesor de Política Económica de las Universidades Nacionales de La Plata y Buenos Aires y de Modelos Políticos en la FLACSO, en Santiago de Chile. Durante veinte años fue funcionario de las Naciones Unidas en la CEPAL y en la UNCTAD; y durante diez años fue Director de la Oficina de Buenos Aires de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ha publicado 19 libros. Entre ellos: *Una Argentina posible* (2004), *Argentina: derrumbe neoliberal y proyecto nacional* (2003), *La deuda externa explicada a todos* (cuarta edición 2006), *Para entender la política* (segunda edición en 2004), *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes* (segunda edición 2006) (los cinco libros en colaboración); *La perversa deuda* (tercera edición en 1988). *El monólogo Norte-Sur* (en colaboración) (1981); *Estilos políticos latinoamericanos* (1973) (en colaboración).

Alfredo Fernando Calcagno es Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata, asesor de la Secretaría de Planificación, de la Subsecretaría de Política Económica del

Ministerio de Economía y de la Presidencia del Banco Central de Argentina, investigador en el Centro de Economía Internacional de Argentina y funcionario de la CEPAL en Santiago de Chile. Es autor de: *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes* (en colaboración; 2ª edición 2006); *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina* (2001); *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis* (en colaboración; 1998); *La convertibilidad y el sistema bancario en Argentina* (1997); *El crecimiento económico y su difusión social: el caso de Chile de 1987 a 1992* (en colaboración) (1994); *En busca de otra modalidad de desarrollo* (en colaboración) (1992); y *Politiques monétaires et dynamiques financières, les expériences de l'Argentine et du Chili* (1984).