



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



**Universidad
Nacional
de Quilmes**

Ferrer, Aldo

Los problemas fundacionales y la densidad nacional



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Ferrer, A. (2011). Los problemas fundacionales y la densidad nacional. *Revista de ciencias sociales*, 3(19), 7-24. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1510>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Aldo Ferrer

Los problemas fundacionales y la densidad nacional

En un reciente seminario, realizado en septiembre de 2010 y organizado por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR), sobre “Miradas sobre la economía y las finanzas en el bicentenario de la Revolución de Mayo”, con Norberto Galasso y Mario Rapoport compartí un panel para reflexionar acerca de la evolución del país entre las tres fechas emblemáticas de 1810, 1910 y 2010. Este artículo es una ampliación de las ideas que presenté en mi ponencia. En la misma señalé que, al nacer con la Revolución de Mayo, la nueva nación enfrentaba tres desafíos principales: ocupar e integrar el territorio, organizar su economía y establecer los vínculos con el resto del mundo. Desde entonces hasta la actualidad, dentro de las circunstancias de cada época, la resolución de esos tres desafíos y la formación de una economía avanzada dependieron de la fortaleza de la densidad nacional. Vale decir, la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la solidez de las instituciones y un pensamiento crítico capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas.

En efecto, esos cuatro elementos constitutivos de la densidad nacional, conforme lo revela el análisis comparado, están siempre presentes en los países que, a través de la historia, han conformado economías avanzadas capaces de gestionar el conocimiento y difundir los avances de la ciencia y la tecnología en el tejido económico y social. ¿Cuál es la experiencia argentina en estas materias?

La cohesión social

Como en el resto del “Nuevo Mundo”, en el territorio que constituye la Argentina, la Conquista implicó el sometimiento, el exterminio o la exclusión de los pueblos originarios. Una sociedad colonial dividida, entre dominadores y dominados, fue la herencia recibida por la nueva nación. A diferencia de otras naciones americanas, la ausencia de una economía esclavista fundada en la explotación de tierras tropicales y la minería desalentó la introducción de esclavos africanos en estos territorios. Por lo tanto, no fue este un factor de fractura de la cohesión social como sucedió, por ejemplo, en Brasil.

Sobre la desigualdad social heredada de la Colonia, en el transcurso del siglo XIX se produjo la expulsión definitiva de los pueblos originarios y la ocupación total del territorio. En los otros grandes espacios abiertos de la época (Estados Unidos, Canadá y Australia), los colonos expandieron la frontera agrícola, apropiándose de las nuevas tierras. En la Argentina, en cambio, la apropiación de la tierra fue previa a su poblamiento y puesta en producción. La propiedad de las nuevas áreas, incluyendo los suelos más fértiles de la pampa bonaerense, quedó concentrada en pocas manos. De allí surgió una estructura agraria caracterizada por el latifundio y el empleo de la mayor parte de la mano de obra en calidad de arrendatarios y peones. En consecuencia, se redujeron las oportunidades de los nativos e inmigrantes de acceder a la propiedad de la tierra y de formación de un tejido, social y productivo, con fuerte presencia de pequeños y medianos productores independientes. Por las mismas razones, se debilitó la expansión del mercado interno y la diversificación de la estructura económica.

Sobre esta matriz originaria, otros hechos compensaron, en alguna medida, las consecuencias de concentración de la propiedad de los recursos y de la distribución del ingreso. La elevada tasa de crecimiento de la economía primario-exportadora, en su fase de auge hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, provocó una cierta movilidad social, sobre todo en los centros urbanos. También influyó la ampliación de la educación común, gratuita y laica, que constituye uno de los logros del régimen conservador.

Entre 1914 y 1930, aún después del triunfo del radicalismo y la legitimación del sistema político en 1916, siguió prevaleciendo la concentración de la riqueza y el ingreso gestada en el período colonial y los acontecimientos del siglo XIX. El comienzo de la industrialización sustitutiva de importaciones, a partir de la crisis mundial de la década de 1930, aceleró el proceso de urbanización y la aparición de nuevas actividades, con una dis-

tribución distinta de la propiedad y el ingreso. El surgimiento de nuevos emprendedores en la industria y los servicios y de la fuerza de trabajo vinculada a esa transformación, fortaleció, en alguna medida, la cohesión social.

Pero fue, sobre todo con el advenimiento de Perón al poder, a mediados de la década de 1940 que se aceleró la industrialización y el Estado adquirió un protagonismo decisivo en la transformación de la economía y la sociedad. El fortalecimiento de los sindicatos y el impulso de las políticas sociales provocaron la redistribución progresiva del ingreso y difundieron los beneficios del Estado de bienestar. Estos hechos promovieron la equidad y la cohesión social. Sin embargo, el primer peronismo no logró asentar el nuevo modelo de desarrollo en la necesaria solidez de las finanzas públicas y los pagos internacionales. En definitiva, no pudo consolidar un nuevo régimen hegemónico, fundado en la transformación económica y social que puso en marcha, en el marco de la democracia. Las tensiones políticas y los desequilibrios macroeconómicos culminaron en una nueva interrupción del orden constitucional.

En este escenario, el régimen político quedó atrapado en la antinomia peronismo-antiperonismo y reapareció la ilusión de la resolución de los problemas a través del retorno a la estructura de la economía primario-exportadora, preindustrial. Sin embargo, entre los golpes de Estado de 1955 y 1976, en el contexto de la inestabilidad política, se mantuvieron los rasgos principales de la transformación económica que tuvo lugar a partir de la década de 1930 y, particularmente, bajo el primer peronismo. Consecuentemente, permanecieron los avances alcanzados en la equidad y la cohesión social.

A mediados de la década de 1970 se produjo la ruptura drástica de la tendencia de transformación de la estructura productiva y, consecuentemente, del avance de la cohesión social. Tras el golpe de Estado de 1976, las políticas del régimen *de facto* impulsaron el retroceso de la economía argentina a sus orígenes primarios y preindustriales, al tiempo que la subordinaban a la especulación financiera. El desmantelamiento de buena parte de las cadenas de valor y del tejido productivo y social, existentes en torno de la industria a mediados de la década de 1970, aumentó el desempleo, fracturó el mercado de trabajo, concentró aún más el ingreso y multiplicó el número de pobres e indigentes. El deterioro de las condiciones sociales reflejó la contracción de la producción y el empleo, la creciente vulnerabilidad de la economía a las corrientes de capitales especulativos y la parálisis del Estado, agobiado por el peso de la creciente deuda externa y los desequilibrios macroeconómicos. Fueron los primeros frutos que recogió el país bajo el

predominio de la estrategia neoliberal, inicialmente instalada con el programa económico anunciado el 2 de abril de 1976.

El retorno a la democracia bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín restableció la convivencia civilizada en la sociedad argentina. En plena década perdida en América Latina, bajo la crisis de la deuda y el predominio del pensamiento céntrico del Consenso de Washington, la democracia recuperada no logró, en cambio, reparar los agravios a la economía y a la cohesión social heredados de la dictadura. Las políticas públicas quedaron maniatadas por el peso de la deuda y las tensiones políticas. Algunos programas sociales focalizados lograron aliviar en alguna medida el deterioro de la situación social. Sin embargo, al final del gobierno de Alfonsín, la hiperinflación revelaba la subsistencia de serios desequilibrios macroeconómicos. En ese escenario, el gobierno de Carlos Menem, a partir de principios de 1991, adoptó la versión más extrema del canon neoliberal bajo el régimen de convertibilidad. Luego de un período de estabilidad y recuperación, fundado en crecientes desequilibrios macroeconómicos y aumento incesante de la deuda externa, la estrategia neoliberal entró definitivamente a principios de la última década del segundo centenario y primera del siglo XXI.

El colapso 2001-2002, bajo el gobierno de la Alianza, fue el epílogo del peor período de la historia económica argentina y de la cohesión social. Entre 1975 y 2002, *per cápita*, el PBI total cayó el 10% y el PBI industrial el 40%. Todos los indicadores (desempleo, distribución del ingreso, pobreza, indigencia), expresivos de la cohesión social, alcanzaron sus peores registros históricos.

La recuperación posterior a la crisis, con el fuerte aumento de la producción y el empleo y la aplicación de políticas focalizadas hacia los sectores vulnerables, permitió una considerable mejora del bienestar y la cohesión social, subsistiendo, sin embargo, problemas graves heredados de la catástrofe social provocada por la hegemonía neoliberal. Este cambio fue posible porque el Estado logró, con el gobierno de la macroeconomía, encuadrar la deuda en niveles pagables con recursos propios y, por lo tanto, recuperar el ejercicio soberano de la política económica.

Este breve relato sobre la evolución de la cohesión social, entre las tres fechas emblemáticas consideradas en el seminario de CEFIDAR, alcanza para ratificar la íntima vinculación entre el progreso social y el desarrollo económico. Revela, por lo tanto, que el Estado y sus políticas públicas, por su papel decisivo en el proceso de desarrollo, son esenciales para fortalecer la cohesión social. La calidad del Estado y sus políticas se refleja en dos cuestiones principales. Por una parte, en la conformación de una estructura productiva capaz

de gestionar e incorporar el conocimiento en el tejido económico y social, generar empleo de calidad y, consecuentemente, cohesión social. Por la otra, en el mantenimiento a largo plazo de los equilibrios macroeconómicos. La cohesión y el bienestar social están fuertemente asociadas al ejercicio de la soberanía en el despliegue de las políticas públicas y, por lo tanto, a la existencia de una relación simétrica no subordinada con el orden mundial.

Asimismo, la historia revela que el empleo es la principal correa de transmisión entre el desarrollo económico y el bienestar y la cohesión social. Las políticas sociales focalizadas no pueden compensar las consecuencias resultantes del deterioro de empleo. Son, en cambio, esenciales, particularmente en el campo de la educación, en el marco de una política de transformación, desarrollo y aumento de la demanda de trabajo.

La trayectoria del bienestar y la cohesión social en la Argentina, en estos dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo, demuestra, en efecto, que las fases de avance se registraron en períodos en que prevalecieron políticas de inspiración nacional desarrollista, y las de deterioro, en aquellas en que imperaron estrategias de signo contrario asociadas al canon liberal y, particularmente, neoliberal.

Los liderazgos

Los liderazgos de un país constituyen uno de los componentes de su densidad nacional. Incluyen las dirigencias empresarias, políticas, sociales y culturales. De su comportamiento depende que una sociedad tenga, o no, capacidad de gestionar el progreso técnico como factor fundamental del desarrollo. Vale decir, de poner en marcha procesos amplios de acumulación de capital, tecnología, capacidades de administrar recursos y de sinergias entre las esferas pública y privada, reteniendo la dirección del proceso en manos propias, dentro del espacio nacional.

La fortaleza de la cohesión social es un factor determinante de la calidad de los liderazgos. Sociedades en que prevalecen la concentración del ingreso y la propiedad y la exclusión de las mayorías generan dirigentes que tienden a reproducir las estructuras del atraso, que son, precisamente, el sustento de los privilegios de las minorías. Celso Furtado fue uno de los mayores estudiosos de este proceso de reproducción del subdesarrollo. En tales condiciones, los liderazgos tienden a asociarse a los intereses transnacionales que prevalecen en las economías subdesarrolladas y el Estado no introduce incentivos para actividades distintas de las tradicionales. De este modo, el crecimiento se reduce a la estructura prevaleciente.

Estas fueron las condiciones predominantes en la Argentina, cuando se consolidó el modelo primario exportador, hasta el derrumbe del orden mundial en 1930. En las economías regionales de subsistencia del período colonial y su sobrevivencia después de la Independencia, la precariedad tecnológica de la agricultura y las actividades artesanales y la estrechez de los mercados impidieron la formación de liderazgos empresarios capaces de emprender un proceso profundo de transformación. En tales condiciones, las dirigencias políticas del interior convivieron con el atraso.

Dado el dinamismo que adquirieron la producción y las exportaciones agropecuarias originarias de la región pampeana, particularmente en la provincia de Buenos Aires y su puerto, surgieron liderazgos pujantes. Pero acotados dentro de un régimen de propiedad de la tierra y del ingreso rural, fuertemente concentrado y de asociación privilegiada con la potencia hegemónica de la época, Gran Bretaña. De este modo, el cambio y la acumulación quedaron limitados a la actividad rural y a un “derrame”, en otras actividades, que no alcanzó a crear focos alternativos de expansión del mercado interno ni exportaciones distintas a las primarias. Experiencia muy distinta a la registrada, hacia la misma época, en los otros “espacios abiertos”, Estados Unidos, Canadá y Australia. A su vez, en la cadena de valor agropecuaria comprendida entre la producción y su colocación en los mercados finales de destino, la actividad estaba dominada por los capitales extranjeros. Así ocurría en los transportes, los frigoríficos, la comercialización y las finanzas. Experiencia radicalmente distinta también a la de los países mencionados.

El último intento de algunos grupos dirigentes de tomar un rumbo distinto, industrializando la producción primaria, fue liderado por Vicente Fidel López. Pero la propuesta fue descartada bajo las oportunidades abiertas, para la “oligarquía” terrateniente, por la expansión del mercado mundial y la entrada de capitales extranjeros.

Los liderazgos privados quedaron así asociados al modelo primario exportador. A su vez, las dirigencias políticas, aun después del triunfo de radicalismo y del ascenso de Yrigoyen al poder, se limitaron a promover la legitimidad del sistema político y a introducir mejoras en la legislación social. Ninguna de las fuerzas políticas mayoritarias —es decir, conservadores, radicales y socialistas— tuvo como objetivo la transformación de la estructura productiva que sustentaba la economía primario-exportadora. Es decir, la expansión del mercado interno y la agregación de valor y diversificación de las exportaciones. La política comercial mantuvo así su sesgo librecambista, la fiscal su objetivo fiscalista, y la cambiaria y monetaria acompañó el comportamiento del mercado.

A partir de la crisis de la década de 1930, la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) promovió la aparición de nuevos emprendedores, trabajadores y cuadros técnicos, asociados a las nuevas actividades. Fundamentalmente, bajo el primer peronismo, surgieron liderazgos políticos, militares, empresarios y sindicales, comprometidos con la industrialización y el cambio de las relaciones con el mercado mundial y los intereses transnacionales. La progresiva transformación de la estructura productiva fue acompañada por un cambio en el comportamiento de los liderazgos y la orientación de las políticas públicas. Sin embargo, la transformación no llegó a constituir un nuevo bloque hegemónico distinto del asociado a la vieja estructura y, por lo tanto, capaz de imprimir otro rumbo definitivo a la economía argentina.

Varios factores conspiraron en tal sentido. Por un lado, la inestabilidad política y la consecuente incapacidad de resolver los conflictos, derivados de la transformación, en el marco de reglas aceptadas, de acuerdo con la Constitución. Por el otro, la volatilidad y vulnerabilidad macroeconómica del sistema que planteó un escenario permanente de disputa distributiva, inestabilidad e incertidumbre. Estos factores contribuyen a explicar por qué nunca se logró formar un núcleo influyente de intereses privados asociados al pleno desarrollo de la economía argentina. Vale decir, una “burguesía nacional” protagonista de la transformación, reteniendo el control nacional de la acumulación de capital y el cambio técnico. La incertidumbre frente a la inestabilidad político-económica y el conflicto distributivo promovieron estrategias defensivas en buena parte del empresariado. Esto se reflejó en la fuga de capitales y, sobre todo, en la renuncia a asumir protagonismo en el desarrollo de las industrias dinámicas, rol que, consecuentemente, fue asumido por las filiales de corporaciones transnacionales. En sus expresiones más retrógradas, las dirigencias privadas buscaron, en la subordinación a los criterios de los mercados internacionales y el FMI, la garantía de la impotencia de las políticas públicas y de cualquier amenaza de transformación. Es decir, una postura lisa y llanamente antinacional.

Este comportamiento de influyentes liderazgos privados tuvo su contraparte en las dirigencias políticas. No se logró instalar, sobre bases sólidas y permanentes, un Estado desarrollista. En varios períodos, dirigencias políticas asumieron posturas claramente opuestas al desarrollo nacional, como sucedió, por ejemplo, en la década de 1990. A su vez, durante la dictadura instalada en 1976, los líderes de las fuerzas armadas renunciaron a la tradición desarrollista inspirada en los generales Savio y Mosconi y respaldaron la destrucción de la industria, que es el principal sustento económico de la defensa nacional. En otras instancias, líderes sindicales apoyaron el desguace

del sector público y la extranjerización de sectores claves de la economía argentina. La falencia dirigencial abarcó así, en varios períodos, un amplio espectro de actores sociales.

En el transcurso de la década de 1970 se agravó la crisis política y económica. Hacia la misma época, la globalización del orden mundial y la especulación financiera multiplicaron los desafíos que enfrentaban los países en desarrollo. Cuando más falta hacía fortalecer la capacidad de respuesta para defender los intereses nacionales, el país se debatía en sus propios conflictos y sus dirigentes lo embarcaron en la subordinación incondicional a las fuerzas transnacionales. El gobierno de Alfonsín no logró revertir el descalabro provocado por la dictadura y, en consecuencia, tras las políticas neoliberales de la década de 1990, culminó el peor cuarto de siglo (1975-2001/2002) de la historia económica y social del país. Y, por lo tanto, el de mayor fracaso de sus grupos dirigentes.

A la salida de la crisis de principios de la primera década del siglo XXI, el país tomó otro rumbo. Las políticas públicas contribuyeron a rescatar la gobernabilidad de la economía y a poner al país de pie sobre sus propios recursos. La recuperación de la soberanía en la conducción de la política económica refleja la emergencia de nuevas dirigencias políticas con una visión del país afianzada en la confianza del potencial argentino y más cercana a la concepción del desarrollo como un proceso de construcción nacional, dentro de un orden mundial globalizado. Los resultados se reflejan en el repunte de la producción y el empleo, la fortaleza de las finanzas públicas y los pagos internacionales, el encuadre de la deuda externa en límites manejables con recursos propios y, por lo tanto, en la reaparición del Estado y las políticas públicas como protagonistas esenciales del desarrollo del país.

Está por verse, todavía, si los nuevos liderazgos en la política, la actividad privada y la cultura, que son protagonistas de los cambios en curso, lograrán conformar una coalición de voluntades e intereses, vinculados al desarrollo nacional, capaz de sustentar un proceso de transformación y acumulación de largo plazo. O si, como sucedió en otras etapas del pasado, volverán predominar las divisiones en las mayorías del país y en sus dirigencias, que permitan, nuevamente, el surgimiento de liderazgos incapaces de impulsar el desarrollo nacional.

La ruptura de este proceso pendular de estrategias y dirigencias solo puede resolverse desde la esfera pública y política. Es decir, a través de un Estado desarrollista, transparente y democrático, capaz de encauzar los comportamientos e iniciativas privadas y el apoyo popular, en un sendero de desarrollo con equidad de la economía argentina.

Las instituciones

La inauguración de la presidencia de Mitre, en 1862, reflejó el triunfo definitivo de los grupos dominantes de la región pampeana y el acomodamiento de los del interior a la nueva realidad abierta por el crecimiento económico, impulsado por la demanda del mercado mundial. Quedaba así en el pasado el turbulento primer medio siglo posterior a Mayo de 1810. Solo faltaba resolver las pretensiones autonomistas de la provincia de Buenos Aires. Con la federalización de su ciudad capital y la llegada del general Roca a la presidencia de la nación, en 1880, quedó consumada la organización institucional del país.

Ese epílogo era indispensable para que el crecimiento fuera posible. Era, en efecto, necesario, asegurar la paz interior, ocupar el territorio, otorgar seguridad jurídica a los capitales extranjeros y atraer a los inmigrantes que proporcionaran la mano de obra demandada por la economía en expansión. El régimen conservador cumplió cabalmente con esos requisitos. De este modo, el modelo primario exportador se desarrolló en el marco de la estabilidad institucional, desde las últimas décadas del siglo XIX hasta la crisis de 1930.

Las tensiones políticas al interior del sistema no se referían a discrepancias sobre el rumbo del desarrollo económico. El modelo primario exportador era indiscutido por los principales actores políticos y sociales. Los reclamos se limitaban a la legitimación del régimen electoral y a las demandas sociales, principalmente, de las poblaciones urbanas. El primer problema fue resuelto con la reforma de la Ley Sáenz Peña en 1912 y el segundo paliado con avances en la legislación social. El ascenso del radicalismo al poder, con el triunfo de Yrigoyen en 1916, fue la culminación de la organización institucional de la República bajo el régimen de la Constitución de 1853, dentro del régimen de la economía primario-exportadora.

Las instituciones argentinas eran, en aquel entonces, las más sólidas y, aparentemente, estables de América Latina. Sin embargo, no resistieron el impacto convergente del agotamiento progresivo del crecimiento centrado en la producción y exportaciones primarias, la crisis económica mundial y el creciente rechazo conservador al gobierno legítimo y popular de Yrigoyen, ampliado por la intollerancia observable desde los tiempos fundacionales. El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930 inauguró un período de inestabilidad institucional de más de cincuenta años. En su primera fase, hasta el nuevo golpe de 1943, bajo un régimen fraudulento, sostuvo los privilegios del régimen económico y la relación especial con la potencia hegemónica.

Como en 1916 con Yrigoyen, en 1946 el triunfo de Perón legitimó el régimen político fundado en la voluntad de las mayorías en el marco de la Constitución. Sin embargo, el gobierno no logró consolidar las instituciones y, en 1955, volvió a interrumpirse el régimen constitucional. Las siguientes dos décadas se sucedieron gobiernos civiles y *de facto*, en un contexto de violencia y amenazas a la seguridad. Tras el golpe de Estado de 1976, la respuesta a esos desafíos a través del terrorismo de Estado, sumado a las consecuencias económicas e internacionales de las políticas de la dictadura, demolieron las instituciones y las normas de convivencia de una sociedad civilizada.

Con el retorno al régimen constitucional, en 1983, se restableció la división de poderes y el imperio de la ley. Sin embargo, eso no alcanzó para normalizar la situación económica y restablecer la potestad del Estado propio de una sociedad democrática. Se inició así un contrapunto entre el orden constitucional vigente y el desorden económico prevaleciente. La capacidad de maniobra de las políticas públicas y la seguridad jurídica quedaron severamente limitados por la volatilidad de la economía, el peso de la deuda externa, la subordinación a los criterios de los mercados financieros y el FMI y, en tal escenario, la imprevisibilidad sobre la seguridad de los contratos. Desde la perspectiva del desarrollo económico, el pleno funcionamiento de las instituciones requiere, en efecto, un suficiente grado de ejercicio de la soberanía y de la capacidad decisoria de las políticas públicas. Requiere, también, la sustentabilidad macroeconómica de los contratos, los cuales resultan incumplibles en un contexto inviable, como el que imperó, por ejemplo, bajo el régimen de la convertibilidad en la década de 1990.

En resumen, el comportamiento de las instituciones en el transcurso de los dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo estuvo asociado a las etapas de la evolución económica y la inserción internacional del país. Recién en 1853, con la aprobación de la Constitución Nacional y, poco después, con la reincorporación de la provincia de Buenos Aires, se consuma el proyecto de organización política de la nación, bajo el modelo de una república federal. Las nuevas instituciones se consolidaron bajo el régimen conservador. Este marco jurídico permitió el pleno desarrollo del modelo exportador y la integración al orden mundial bajo la hegemonía británica.

Las instituciones no resistieron al derrumbe de la economía mundial, el agotamiento del régimen primario exportador y la incapacidad de procesar las tensiones políticas dentro del marco constitucional. El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930,

inauguró así un prolongado período de inestabilidad institucional. Esto constituyó un obstáculo fundamental para encauzar al país en un nuevo sendero de desarrollo fundado en la inclusión social, la industrialización, la integración campo-industria y el crecimiento del interior. Por esto mismo, no se logró reemplazar la vinculación periférica y subordinada con el orden mundial por un nuevo régimen estable, integrado y abierto, con una relación simétrica no dependiente del mercado mundial y de los centros de poder internacional.

Después de la crisis del 2001-2002 se han registrado avances en diversos planos que contribuyen a fortalecer el régimen constitucional recuperado en 1983 y a restablecer la seguridad jurídica. El encuadre de la deuda externa dentro de límites manejables con recursos propios, la cancelación de la deuda con el FMI y la consolidación de las finanzas públicas y la solidez de los pagos internacionales permitieron recuperar el ejercicio soberano de las políticas públicas y establecer la sustentabilidad macroeconómica de los contratos. Al mismo tiempo, la efectiva división de poderes con la existencia de una Corte Suprema de Justicia efectivamente independiente del poder político consolida la vigencia de la seguridad jurídica.

En la actualidad, la densidad nacional aparece así fortalecida en su componente institucional en el marco de la Constitución y la sustentabilidad macroeconómica de la seguridad jurídica.

Las ideas económicas

La evolución de las ideas económicas en la Argentina reflejó la influencia de tres factores principales: los cambios en la estructura productiva, la inserción internacional del país y los intereses de los grupos hegemónicos. A fines del período colonial y en el primer medio siglo posterior a la Independencia, coexistieron ideas favorables al comercio libre con otras defensoras del mercado interno y las producciones regionales. Desde mediados del siglo XIX, convergieron dos acontecimientos que sancionaron el triunfo del liberalismo y del librecambio. Por una parte, la ampliación de la frontera y la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. Por la otra, el aumento de la demanda externa de alimentos y materias primas y la integración del mercado mundial bajo el liderazgo británico. Esta convergencia generó la asociación de intereses, entre los grupos dominantes en el país y Gran Bretaña. En este escenario, los grupos dirigentes aceptaron como propio el paradigma librecambista promovido

por la potencia que lideraba la industrialización y el desarrollo tecnológico de la época. Este fue el fundamento teórico del modelo primario exportador fundado en la participación del país en la inserción en la división internacional del trabajo como exportador de productos primarios y rentas, e importador de manufacturas, capitales y mano de obra.

El último intento de adoptar un rumbo distinto, basado en la industrialización de la producción primaria, lo lideró Vicente Fidel López. Pero careció de apoyo para enfrentar el abrumador predominio de las ideas que racionalizaban los intereses del núcleo hegemónico sustentado en los propietarios de la tierra, el capital extranjero y los administradores, comerciales y financieros, del modelo primario exportador. Los partidos políticos y sectores sociales ajenos a la coalición dominante redujeron su oposición a la reparación del malestar social y al rechazo de las prácticas fraudulentas del régimen conservador. Pero, salvo voces aisladas, como la de Alejandro Bunge, hasta la crisis de 1930 no surgió un pensamiento alternativo al liberal sustentando en actores reales de la actividad económica y, por lo tanto, con capacidad de cambiar el rumbo de la política económica.

La crisis mundial de los años treinta provocó la pérdida de sustentación de los intereses dominantes y de la relación privilegiada con Gran Bretaña. Entre el derrocamiento de Yrigoyen en septiembre de 1930 y el golpe de Estado de junio de 1943, el régimen fraudulento que sostuvo la restauración conservadora realizó un último intento de preservar el sistema y el cordón umbilical que lo vinculaba a la potencia hegemónica. Fue el Tratado Roca-Runciman de 1933. Pero ni Gran Bretaña estaba en condiciones de hacerse cargo de los problemas de la más estrecha y próspera de sus viejas dependencias periféricas, como fue la Argentina hasta ese entonces, ni podía prolongarse indefinidamente el manejo ortodoxo de la crisis y sus repercusiones sociales y políticas. Tampoco había respuestas inmediatas a través de la sustitución del viejo centro hegemónico por un nuevo patronazgo constituido por la nueva potencia dominante en el orden mundial, los Estados Unidos. Por varias razones, entre ellas, el carácter competitivo no complementario de ambas economías, el encierro de la política norteamericana en la resolución de sus propios problemas y el rápido deterioro de la situación internacional que culminó con el estallido, en 1939, de la Segunda Guerra Mundial.

Era imperioso, por lo tanto, replantear las ideas fundantes de la política económica, en primer lugar para el manejo de la crisis. El cambio provino del seno del mismo régimen y su principal protagonista fue el Gerente General del Banco Central, creado en

1935. Fue, en efecto, Raúl Prebisch quien ejerció más influencia en la introducción de una perspectiva heterodoxa para sostener la demanda efectiva, recuperar la producción y el empleo y equilibrar los pagos internacionales, sometidos a la caída del valor de las exportaciones y la carga de la deuda externa. La revisión prebischiana reconocía antecedentes en los propios países centrales. En Gran Bretaña, Keynes realizaba un ataque frontal contra la ortodoxia neoclásica y en los Estados Unidos los programas del *New Deal* instalaban al Estado como protagonista en el rescate de los mercados y la recuperación de la producción y el empleo.

Pero en la Argentina, el problema no se reducía, como en las economías industriales maduras, en reactivar la economía. Había, en el transfondo, una urgencia tanto o más importante. A saber, cambiar la estructura productiva, introducir la industrialización y modificar la relación subordinada y dependiente de un país reducido a ser proveedor de productos primarios en la división internacional del trabajo. Es decir, el problema era el desarrollo. El mismo Prebisch fue incorporando esta segunda dimensión de los problemas de la política económica de un país subdesarrollado. De allí fueron surgiendo sus ideas críticas sobre la relación centro-periferia, los términos de intercambio secularmente perjudiciales para la periferia, la industrialización, el papel del Estado, la integración latinoamericana y, crecientemente en sus últimos años, las consecuencias negativas de la desigualdad social y la concentración del ingreso. A fines de la década de 1940, desde su posición en la CEPAL, esas ideas se proyectaron, con considerable repercusión, en América Latina y el resto del mundo en desarrollo.

El replanteo de las ideas económicas excedía los cambios producidos dentro del régimen conservador. Los dirigentes de FORJA, analistas como Raúl Scalabrini Ortiz y el mismo Alejandro Bunge, cuyas pioneras ideas industrialistas aparecían avaladas por las consecuencias de la crisis, contribuyeron a demoler los fundamentos del paradigma liberal y a proponer rumbos distintos a la economía argentina. Al final de la guerra, en 1945, la reconstrucción de posguerra y la memoria de las crisis de los años treinta consagraba, en los mismos centros industriales, la intervención del Estado y los objetivos keynesianos del pleno empleo y el bienestar social. Después de su triunfo de 1946, el cambio de rumbo que introdujo Perón reconocía, por lo tanto, amplios antecedentes internacionales y los reclamos dentro de nuestro mismo país. Los nuevos objetivos eran la transformación de la estructura productiva vía la industrialización, la distribución equitativa del ingreso y la modificación de la inserción internacional, erradicando la dependencia del capital extranjero y el mercado internacional

de productos primarios. La prescindencia del Estado respecto del proceso económico, inherente al paradigma liberal, fue así sustituido por su protagonismo decisivo en la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Pero no alcanzaba con la transformación productiva y la justicia social. Era necesario conducir la transformación evitando la factura entre sectores sociales y políticos que eran partícipes necesarios del cambio y su consolidación. Es decir, era preciso respaldar, la consolidación de las nuevas ideas y los nuevos rumbos, en la convergencia de las corrientes nacionales de opinión, dentro y fuera del peronismo, en el marco de la democracia. Sin embargo, las fracturas al interior de las mayorías nacionales multiplicaron las tensiones y culminaron en el golpe de Estado de 1955. Contribuyeron, en el mismo sentido, los desequilibrios macroeconómicos que encuadraron la transformación y que dejaron abiertos la vulnerabilidad de los pagos internacionales y tensiones distributivas reflejadas en una alta tasa de inflación. Al final del primer peronismo no se había logrado erradicar definitivamente la visión de una economía preindustrial posible y, otra vez, volvió a surgir el falso dilema campo o industria.

La transformación de la estructura producida y las ideas industrialistas gestadas durante la crisis de la década de 1930 y el gobierno peronista sobrevivieron el embate. Al mismo tiempo, se plantearon los nuevos dilemas del desarrollo. Por una parte, consolidar los pagos internacionales y la estabilidad de precios a través de la expansión y diversificación de las exportaciones, el equilibrio fiscal y la prudencia de la política monetaria. Por la otra, definir las prioridades dentro del mismo desarrollo industrial y reactivar la economía agropecuaria. El primer objetivo fue enfatizado por Prebisch en los informes que preparó para el gobierno *de facto* de la llamada Revolución Libertadora. Era preciso restablecer los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, con sus antecedentes como alto funcionario de la década del treinta y dadas las tensiones políticas posperonistas, sus recomendaciones fueron vistas como una tentativa de vuelta al pasado, eclipsando los aportes de Prebisch a la renovación del pensamiento y la política económica.

Respecto de la política industrial surgieron dos rumbos alternativos posibles. Uno de ellos, cuyo principal inspirador fue Guido Di Tella, planteaba el “desarrollo indirecto” vía la expansión inicial de las industrias livianas y sencillas para alcanzar, luego, una mayor integración de las cadenas de valor. Desde otra perspectiva, se proponía abordar de entrada el desarrollo de las industrias de base y dinámicas, para acelerar el proceso de integración indus-

trial. En esta segunda versión, el desarrollismo ortodoxo, vinculado a la presidencia de Arturo Frondizi y las ideas de Rogelio Frigerio, el necesario *shock* inversor, que incluía la energía y el petróleo, requería de un fuerte apoyo del capital extranjero. Un enfoque alternativo, desde el desarrollismo, enfatizaba la prioridad de movilizar el ahorro interno y, complementariamente, el capital extranjero. Respecto de la necesaria interdependencia del campo y la industria, uno de los aportes principales fue el de Marcelo Diamand con su enfoque de la “estructura productiva desequilibrada” y la necesidad de garantizar la rentabilidad y la competitividad de ambos sectores a través de los tipos de cambios diferenciales y las políticas fiscal y monetaria. Estos enfoques desarrollistas convergían, con diversos énfasis, en la necesidad de una profunda reforma estructural para constituir una economía avanzada “integrada y abierta” de amplia base científica y tecnológica.

La experiencia histórica de los países emergentes de Asia más exitosos avalan el acierto del pensamiento renovador en la Argentina, en particular, el énfasis en el desarrollo de las industrias líderes, la prioridad de la educación, la ciencia y la tecnología, la movilización de los recursos propios, la subordinación del capital extranjero a la estrategia nacional de desarrollo y la gobernabilidad de la macroeconomía para viabilizar las políticas públicas y las iniciativas privadas.

El golpe de Estado de 1976 arrasó con la economía y las ideas desarrollistas en la Argentina. El drástico cambio de rumbo respondió, nuevamente, a la convergencia de factores internos y externos. En los primeros, el debilitamiento del campo nacional y la inseguridad provocados por el desatinado intento de cambiar la realidad por la vía armada. Sobre estas bases, la dictadura impuso el control de las organizaciones sociales, el terrorismo de Estado y las políticas de desmantelamiento industrial y subordinación a la especulación financiera. En los factores externos gravitó la sustitución, en los centros de poder mundial, del paradigma keynesiano por el neoliberal funcional a la globalización y los capitales especulativos. El retorno a la economía preindustrial y la subordinación a la especulación financiera se fundó en la visión del país periférico, carente de recursos y del talento necesarios para construir un proyecto nacional. El país se adhirió incondicionalmente al canon neoliberal, es decir, al “pensamiento céntrico”, cuyas consecuencias Prebisch había denunciado mucho tiempo atrás.

Se trató de una profecía autocumplida, los crecientes desequilibrios en los pagos internacionales y las finanzas públicas y el aumento incesante de la deuda, confirmaban, en efecto, la impotencia del país. En tales condiciones, la política económica

quedó reducida a “transmitir señales amistosas a los mercados”, para seguir tomando deuda. La destrucción de la competitividad de la industria a través de la apreciación cambiaria, la apertura comercial y la reforma financiera provocaron la ruptura de las cadenas de valor y de las apreciables bases tecnológicas que había alcanzado el sistema. Después del paréntesis del primer gobierno democrático, en la década de 1990, las ideas neoliberales se desplegaron en plenitud. Estaba ya vigente, en América Latina, el Consenso de Washington y la resolución de la crisis de la deuda y la “década perdida” de los ochenta. Con el reinicio de las corrientes de capitales, el plan de convertibilidad de principios de 1991 contó con un amplio ingreso de capitales, que incluyó la conversión de deuda, para privatizar (en su mayor parte, extranjerizar) las empresas del Estado, desde el petróleo hasta las comunicaciones. Fue el predominio absoluto del “pensamiento único” cuyo epílogo fue la debacle del 2001-2002.

La crisis argentina y, poco después, hacia finales de la primera década de este siglo, el descalabro financiero internacional convergieron para desacreditar el paradigma neoliberal, tanto como estrategia para administrar la coyuntura cuanto sendero para el desarrollo económico y social. El desprestigio actual de la ortodoxia, como sucedió después de la crisis de la década de 1930, debilitó la influencia del “pensamiento céntrico” en América Latina. En este escenario, las ideas económicas en la Argentina replantearon dos antinomias, nunca definitivamente resueltas. Por un lado, entre el planteo neoliberal y la propuesta nacional del desarrollo con equidad. Por el otro, entre los modelos de país “granero del mundo” o la relación campo-industria en un sistema integrado y abierto.

La recuperación de la gobernabilidad de la economía después de la crisis y la eliminación de las crónicas restricciones fiscal y de pagos internacionales permitieron la reaparición del Estado como protagonista esencial del desarrollo económico y social. El debate sobre la estrategia de desarrollo que había sido marginado durante el período de la hegemonía neoliberal ha vuelto a adquirir plena vigencia.

Conclusiones

En los dos siglos transcurridos desde la Revolución de Mayo, Argentina no ha logrado resolver plenamente sus tres problemas fundacionales. Subsiste, en efecto, un notable desequilibrio en el desarrollo relativo de las diversas regiones y una ocupación desigual del

territorio, con amplias zonas escasamente pobladas y atrasadas. A su vez, la estructura productiva revela una insuficiente integración vertical y espacial de las cadenas de valor, el atraso relativo de los sectores líderes portadores de la revolución técnico-científica contemporánea y elevados desequilibrios de productividad entre los diversos sectores. Consecuentemente, prevalece una tasa alta de desempleo y subocupación, en un mercado laboral fracturado entre las ocupaciones formales e informales y los dispares niveles de calidad y salarios de las diversas actividades. Por último, el país no ha logrado todavía una relación simétrica y dinámica con el mercado mundial, fundada en el equilibrio en el contenido de valor agregado y tecnología del comercio exterior y la fortaleza de sus pagos internacionales. En este último desafío, sin embargo, con la resolución de la crisis del 2001-2002 y la conversión de la deuda externa en límites manejables con recursos propios, el país logró recuperar soberanía a través de la libertad de maniobra de su política económica.

Como el desarrollo es siempre un proceso de construcción en un espacio nacional abierto al mundo, en una relación simétrica no subordinada con la globalización, es necesario el ejercicio efectivo de la soberanía para permitir la necesaria libertad de maniobra de las políticas públicas y el despliegue de las iniciativas privadas. La soberanía descansa en la fortaleza de la densidad nacional que, en sí misma, es un proceso acumulativo. Es decir, a lo largo del tiempo, el fortalecimiento de la cohesión social, la impronta nacional de los liderazgos, la solidez de las instituciones y la existencia de un pensamiento crítico. Un rasgo notable de la experiencia argentina es la repetida interrupción en la evolución de todos los componentes de la densidad nacional. Esto ocurrió con los golpes de Estado, el desempleo y empobrecimiento masivo, el péndulo entre las ideas neoliberales y las nacionales y la alternancia de liderazgos asociados a los intereses transnacionales y los de inspiración nacional. En definitiva, las causas de la insuficiencia de las respuestas a los desafíos fundacionales descansan en la debilidad de la densidad nacional y el juego pendular entre los proyectos de país.

La experiencia histórica que hemos recorrido sumariamente en estas páginas, el desarrollo comparado y la evolución del orden mundial, proporcionan suficientes elementos de juicio para una resolución posible y definitiva de la agenda pendiente desde los tiempos fundacionales de la patria.

(Evaluado el 4 de noviembre de 2010.)

Autor

Aldo Ferrer. Profesor emérito, Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la Maestría Mercosur (UBA). Ex Ministro de Economía y Trabajo de la Nación.

Publicaciones recientes:

——, *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.

——, *El futuro de nuestro pasado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

—— (coautor), *La historia de Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Cómo citar este artículo:

Ferrer, Aldo, “Los problemas fundacionales y la densidad nacional”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 7-24.

