



APORTE DE LA CÁTEDRA ABIERTA PLAN FENIX

Hace 18 años, formulamos desde el Plan Fénix un conjunto de propuestas para el desarrollo con equidad de nuestro país; ellas fueron publicadas en septiembre del año 2001, en vísperas de la mayor crisis de la historia moderna de la Argentina.

A casi dos décadas, ante la grave crisis actual y la perspectiva de un futuro oscuro, caótico y de destrucción, que traerá más sufrimiento a la mayoría de nuestra población, queremos realizar un aporte para iniciar un camino hacia la construcción de un país con desarrollo y equidad.

Actuar en estas circunstancias, alcanzando consensos, se torna imprescindible ante este escenario generado por la perversión, la ineficacia y el sometimiento ideológico que evidencian las políticas en curso.

Es nuestra expectativa que estos lineamientos constituyan un aporte eficaz al pensamiento y la acción de todos/as aquellos/as que creen que un país más promisorio es posible, superando el estancamiento secular que nos ha aquejado.

Hacemos, asimismo, un llamado a quienes se encuentren abocados a la elaboración de ideas y propuestas alternativas al modelo vigente. El objetivo debe ser acordar bases comunes que permitan avanzar en la construcción de un futuro mejor para todos/as los/as habitantes de la Nación, futuro que se orientará al desarrollo y la distribución equitativa del ingreso y de la riqueza del país, para así acceder en forma generalizada a una calidad de vida digna.

Cátedra Abierta Plan Fénix

Mayo de 2019



LINEAMIENTOS PARA UNA ARGENTINA CON DESARROLLO Y EQUIDAD

Contenido

Introducción.....	2
Un país deseable	7
Principios para un plan.....	8

Introducción

1. La Argentina no es un país pobre. Es sí un país postrado como consecuencia de una sucesión de desatinados ensayos de política económica y social, desde que la dictadura cívico-militar viniera a interrumpir un ciclo de razonable crecimiento y diversificación. Es además un país crecientemente injusto. De una configuración de cierta homogeneidad en lo social y cultural, ha pasado a un cuadro de creciente polarización, que se refleja en la amplitud del nivel de ingresos entre los estratos más favorecidos y los más desfavorecidos. Un tercio de sus habitantes hoy día se encuentra excluido de gran parte de los bienes y prestaciones que hacen a una vida digna; al mismo tiempo, el 20% de la población situada en el estrato de mayores ingresos usufructúa de un nivel de vida comparable, por lo menos, al de la clase media alta de los países desarrollados.
2. Este panorama de estancamiento y polarización social y cultural se ha generado en función de un escenario de políticas públicas que abandonaron cualquier proyecto de desarrollo. A partir de la mencionada dictadura, y con más fuerza aún luego de la



reinstauración democrática, se ha instalado un discurso que atribuye el fracaso económico a un supuesto populismo estatista; pero la mera aritmética desmiente esta afirmación: De los 43 años —casi medio siglo— que median entre 1976 y la actualidad, dos tercios correspondieron a gestiones abiertamente neoliberales de la economía. Es aquí donde radica el núcleo que explica esta persistente frustración.

3. Los principales ensayos neoliberales fueron tres; se iniciaron respectivamente en 1976, 1989 y 2015. Los dos primeros contaron con un contexto político a la vez cruel y favorable a sus propósitos; en el primer caso, por el establecimiento de un régimen político particularmente represivo y, en el segundo, por la legitimación y el disciplinamiento producidos por la experiencia hiperinflacionaria. El tercer intento es el actual. Partiendo de un trasfondo no traumático en lo económico o lo político, se apoyó en la complicidad de parte relevante del Poder Judicial y mediático; esto permitió disciplinar a una parte crucial de la oposición tanto legislativa como popular, como así a un sector relevante del sindicalismo. A esto debe sumarse cierto desgaste producido por 12 años de ejercicio del poder político por parte del único proyecto alternativo en los últimos 30 años.
4. El único paradigma alternativo se delineó entre 2003 y 2015. El relativamente amplio espacio que tuvo esta ventana se explica también por la profundidad de la crisis que la antecedió. Aun así, en los primeros años ni siquiera hubo tal paradigma, puesto que solo cabía reconstituir un cuadro económico y político gestado por la peor crisis que sufrió la Argentina moderna, resultado del segundo ensayo neoliberal.
5. No hay dudas de que la conducción del ciclo 2003-2015 se vio fuertemente favorecida por la inédita mejoría de los términos de intercambio que tuvo lugar a partir de 2004. Sus mayores logros se sitúan en el campo de las políticas sociales —principalmente, la universalización del derecho a la jubilación o pensión y la institución



de la asignación universal por hijo— y en la cultura. La expansión del sistema educativo y el renovado apoyo al desarrollo científico y tecnológico son también destacables. Un rasgo remarcable, además, fue la adopción de una postura que ubicó a la actividad política en una posición de autonomía relativa frente a los poderes fácticos, contradiciendo así la gestual subordinación a estos que protagonizaran los gobiernos de los años 90. Una especial situación internacional contribuyó al fortalecimiento de este ensayo alternativo. La histórica presencia hegemónica de Estados Unidos se vio atenuada, dando lugar a espacios de autonomías inéditos en muchas décadas; esto se tradujo en el rechazo a la propuesta de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005. Así y todo, este ciclo no logró cambios estructurales en lo que hace al aparato productivo, topándose así con la restricción externa, principalmente por obra de la demanda de insumos para la actividad industrial y la caída de la producción hidrocarburífera.

6. En cuanto a la política exterior, en los últimos años se ha seguido fielmente una trayectoria marcada por la reiteración del alineamiento automático con los Estados Unidos. Ha prevalecido una postura aquiescente hacia la hegemonía de las grandes potencias y hacia la limitación de las alianzas regionales sudamericanas a meros dispositivos de actuación de agentes económicos, actuación protagonizada fuertemente por empresas multinacionales. Se destaca, en este punto, el contraste tanto con un historial diplomático argentino que supo mostrar autonomía —aun durante gobiernos conservadores—, como con la política exterior de nuestro principal socio, Brasil, el que de todas formas se encuentra transitando una redefinición radical en esta materia.
7. Como se ha dicho, es equivocado —más allá de las intenciones— achacar este fracaso a las “políticas populistas”; lo que ha prevalecido ha sido un ideario conservador y adverso al Estado. El que los dos ciclos anteriores hayan concluido en el marco de crisis producidas por el endeudamiento no debe engañar. En el discurso actual, es frecuente asociar deuda con irresponsabilidad fiscal



“populista”; pero lo cierto es que fueron gobiernos liberales los que lo promovieron, muchas veces con el argumento de que el endeudamiento es signo de confianza por parte de los agentes financieros externos. No casualmente, el actual tercer ciclo neoliberal ha incurrido una vez más en la toma irresponsable de deuda, revirtiendo la reticencia del anterior gobierno —supuestamente “populista”— a asumir compromisos de esta índole para paliar los efectos de la restricción externa. Fueron los niveles de endeudamiento los que gatillaron la crisis de los dos ciclos neoliberales anteriores, por insolvencia. El panorama hoy día muestra, de hecho, alarmantes similitudes con aquellos, con el agravante de que el principal acreedor es ahora el propio Fondo Monetario Internacional, y que la deuda pública se encuentra fuertemente denominada en moneda extranjera y bajo jurisdicción externa.

8. Los desequilibrios pronunciados en la distribución de los ingresos generan, consecuentemente, un incremento en los reclamos sociales, y la respuesta que hoy observamos es el incremento de la represión gubernamental.
9. En definitiva, ha habido un fracaso reiterado de las políticas neoliberales, que proyecta su sombra sobre el presente, generando una percepción pesimista —fatalista diríamos— acerca del potencial de encarar un proceso virtuoso de crecimiento inclusivo. No se puede tampoco atribuir estos fracasos a restricciones de recursos. La Argentina, ya lo dijimos, no es un país pobre; en el escenario internacional, ocupa un lugar relativamente privilegiado, en cuanto país de desarrollo medio-alto. Cuenta con un conjunto relevante de actividades productivas, tanto primarias como industriales y de servicios, donde se muestra la existencia de conocimientos y capacidades, logrando una estructura productiva de interesante diversificación. Para poner un ejemplo —y sin ingresar ahora en consideraciones acerca de la deseabilidad en términos ecológicos—, la manera con que ha respondido a la adopción de paquetes tecnológicos en el agro y, aun, la forma como ha gestionado la



posterior expansión de la producción de granos (que se ha incrementado en más de 200% en las últimas dos décadas) indica que se dispone de recursos no solo materiales, sino humanos y organizacionales. La actividad hidrocarburífera cuenta con recursos propios significativos. La Argentina ha desarrollado relevantes capacidades en lo que se refiere a las tecnologías nuclear y satelital. Las exportaciones de *software* ya superan a las de muchos productos agrícolas y generan más empleo que las actividades agrícolas tradicionales. Y, por sobre todas las cosas, la Argentina no depende del ahorro externo en grado relevante. Como país de ingresos medios-altos, podemos vivir con lo nuestro.

10. Lo que claramente ha fracasado ha sido el credo de que el nudo problemático se sitúa en la excesiva presencia e interferencia estatal. Este discurso cala hondo en agentes que se perciben como afectados por la presión tributaria (como pueden ser las clases medias y altas, además del empresariado en general) y por restricciones impuestas por el Estado (que tocan, básicamente, al sector empresario). Sin embargo, la experiencia internacional ha mostrado una y otra vez que el crecimiento no brota en sociedades libradas a las meras “fuerzas del mercado”. Debe existir un proyecto convocante y orientador, y esto no surge de mentes empresarias centradas en negocios particulares, sino que debe organizarse en torno del Estado.
11. Se trata, entonces, de crear e instrumentar un nuevo proyecto. El propósito aquí es proponer algunos lineamientos básicos, en términos tanto de objetivos como de los lineamientos para una estrategia, a manera de un marco general orientador. Estas propuestas se encuentran formuladas en términos de un horizonte de mediano y largo plazo (en el orden de 20 años).



Un país deseable

¿Cuáles serían las principales características a la vez posibles y deseables para la Argentina?

- Un Estado activo, planificador y transformador, fortalecido en sus aptitudes organizacionales, con funcionarios responsables cuya gestión sea transparente, pública y controlable por la sociedad.
- Un sistema de justicia consolidado, confiable y autónomo, con relación a la práctica política.
- Un país integrado, sin brechas sociales, económicas, culturales, de raza y género, manteniendo la actual diversidad, fruto de su geografía e historia.
- Vigencia y continua profundización de instituciones e instancias de participación democrática.
- Un posicionamiento internacional abierto y autónomo, con pleno ejercicio de la soberanía, como requisito para una gestión gubernamental eficaz e inclusiva.
- Política proactiva en lo referido al desarrollo tecnológico, cultural y económico, desarrollando capacidades para el diálogo en el marco de una modernidad abierta e inclusiva.
- Un nivel de desarrollo alto, alcanzando índices de producción y bienestar comparables a los países que muestran hoy un alto grado de desarrollo humano.
- Control de los impactos ambientales negativos, apuntando a una relación sustentable con el entorno y a la conservación de recursos naturales y paisajísticos.



- Una economía inclusiva, de las personas y de las distintas regiones del país, con plena igualdad de género, con presencia tanto pública como privada, buscando aprovechar con pragmatismo las aptitudes diferenciadas de cada una de ellas.
- Un Estado que garantice la seguridad de todos/as los/as ciudadanos/as sobre la base del pleno respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Principios para un plan

Se propone que el patrón socio-económico que podrá dar sustento a esta aspiración de país se asiente en los principios siguientes:

- a. Por su amplia dotación de recursos naturales (y su reducida densidad de población, además concentrada en ciudades), la Argentina cuenta con importantes ventajas comparativas primarias, que será menester explotar en forma sustentable. Es superavitaria en alimentos y podrá serlo en energéticos (hoy día, las necesidades energéticas no atendidas por producción interna ascienden a menos de 10% del consumo).
- b. Los excedentes del sector primario, sin embargo, nunca serán suficientes para asegurar un nivel de ingreso compatible con los objetivos propuestos. Se requiere, en consecuencia, avanzar en el desarrollo del sector industrial y el de servicios, en cuanto fuentes de sistemáticos incrementos de productividad por innovación tecnológica y aprendizaje. Más allá de las evidentes heterogeneidades que en la actualidad presenta el aparato industrial y de servicios, existe un claro potencial productivo y exportador, fruto de los recursos y la experiencia previa acumulada.



- c. La estructura económica argentina presentará entonces hibridez, tanto por la importancia relativa de las actividades primarias y secundarias/terciarias, como por los diferentes balances externos que ambos grupos muestran hoy día y mostrarán en el futuro. Esto demanda una cuidadosa política intersectorial, a efectos de que las habituales fluctuaciones de precios de los *commodities* primarios no afecten los equilibrios externos, y en consecuencia el avance de las actividades no primarias, por la vía de la revaluación cambiaria o de las restricciones de divisas. La renta primaria e importantes incrementos de productividad en el sector podrán tanto fondear la diversificación productiva a través del desarrollo industrial y de servicios conexos, como constituir eventuales fondos anticíclicos que proporcionen fuentes adicionales de financiación de la inversión.
- d. La citada renta primaria, originada en la elevada productividad de la tierra en donde se asienta la explotación cada vez más concentrada de unidades agropecuarias de singular tamaño, solo representa el comportamiento de un segmento de vinculación estrecha con el capital financiero y fuente principal de la agricultura de negocios con destino exportador. El resto del sector agropecuario, compuesto por un conjunto de agentes económicos pequeños y medianos denominados “agricultura familiar”, proveedora de alimentos para el consumo cotidiano, debe ser respaldada por el Estado.
- e. Esta hibridez no deberá dar lugar a la conformación de compartimientos estancos entre actividad primaria e industrial y de servicios. Antes bien, debe propenderse a una articulación, lo que significará un activo involucramiento de la industria en el procesamiento de bienes primarios, apuntando a las exportaciones de bienes elaborados; además de los efectos benéficos en términos de desarrollo tecnológico y empleo de calidad, esto permitirá sustituir parcialmente exportaciones de *commodities* sujetas a fuertes fluctuaciones de precios y, al mismo tiempo, promoverá el incremento del mercado interno.



- f. El objetivo del desarrollo deberá tomar como tópico central la sostenibilidad ambiental, impulsando opciones que la aseguren, tales como las energías renovables, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción de la biodiversidad.
- g. La experiencia muestra gruesas falencias de los actores privados, por asentarse en visiones a la vez cortoplacistas e ideológicas, en cuanto al rol que les compete a ellos y al Estado; esto ha sido visible en los tres ciclos neoliberales. Es difícil determinar si ellas son el resultado del abandono por parte del Estado de una función rectora que —con sus falencias— alguna vez tuvo; o si se trata de algún rasgo constitutivo o identitario de las elites económicas argentinas. Lo que resulta claro es que el rol del Estado debe ser redefinido, otorgándole una centralidad de la que hoy carece y que se observa en otros países. Si ello demandará construir una nueva generación de actores (una nueva “burguesía”) o si se traducirá en correcciones en los comportamientos actuales es algo que solo la experiencia podrá decir.
- h. Este activo rol del Estado demanda un profundo fortalecimiento de sus capacidades, construyéndose una tecnoestructura que, sin arrebatarse las decisiones nodales al plano político, provea opciones viables y sólidas, y brinde un eficaz seguimiento.
- i. Los mecanismos redistributivos del ingreso actualmente en vigencia serán mantenidos y ampliados, a efectos de brindar una razonable paridad de acceso y oportunidades. Esto es en particular válido para la universalización del beneficio jubilatorio y la ayuda por hijos/as. El sistema previsional será de reparto. Asimismo, deberán potenciarse los programas de fomento a diversas formas de economía social o solidaria que aseguren la posibilidad de reinserción laboral y social, y se avanzará en una distribución más equitativa del capital.
- j. La presencia estatal en mecanismos de incentivo a la inversión productiva privada y los mecanismos redistributivos mencionados darán lugar a una carga fiscal que requerirá de una adecuada



reforma fiscal que apunte al aumento de la progresividad del sistema fiscal, respetando la equidad en la gravabilidad de los ingresos laborales, y la derogación de impuestos que afecten negativamente la producción y el empleo. Cobra central importancia la rediscusión integral de la Coparticipación Federal de Impuestos. Asimismo, la eventual percepción de ganancias extraordinarias asociadas a circunstancias muy particulares deberá ser gravada adicionalmente.

- k. La política exterior de nuestro país debe apuntar a crear las mejores condiciones, ejerciendo la soberanía nacional, para fortalecer los vínculos de amistad y colaboración con aquellos países (en particular, los de América del Sur) que valoren el respeto a la soberanía de los pueblos y las relaciones pacíficas, simétricas y de mutuo beneficio entre naciones. Se deberán promover y apoyar iniciativas que fortalezcan un orden multipolar democrático, en el que las diferentes agendas del desarrollo, la equidad, los derechos humanos y la preservación de la biósfera sean la prioridad de la comunidad internacional.
- l. En un mundo en el que se ha construido una institucionalidad global extremadamente favorable al despliegue de las firmas multinacionales y a la libre circulación del capital financiero, el objetivo será propender a un nuevo orden internacional en el cual se regule el movimiento desestabilizador de flujos financieros especulativos transfronterizos, se establezcan mecanismos eficientes para eliminar la fuga de capitales hacia paraísos fiscales, se salvaguarde a los países endeudados, o que tomen decisiones soberanas, de los asaltos jurídicos característicos de los fondos especulativos, y se fortalezca la capacidad de los estados nacionales para cobrar tributos a las grandes corporaciones que operan a nivel global.
- m. La política financiera se orientará a mantener un nivel bajo y estable de rendimientos, aunque positivos en términos reales. Un aspecto complejo que demandará tacto y persistencia es el referido al



atesoramiento en moneda extranjera. Será necesario fortalecer la moneda local, propendiendo al gradual abandono del actual bimonetarismo, limitando el uso de la divisa a las prioridades nacionales. Debe aquí prevalecer el principio razonable de que, en tanto el país esté sujeto a la restricción externa, el gobierno podrá administrar el mercado cambiario para garantizar la disponibilidad de divisas imprescindibles para sostener las actividades productivas y el empleo. Es indispensable, complementariamente, el desarrollo de instrumentos de ahorro atractivos y confiables denominados en moneda local.

Este documento es un aporte de la Cátedra Abierta Plan Fénix para incentivar un debate imprescindible sobre el mediano y largo plazo de nuestro país. Es nuestra responsabilidad como académicos llegar a la sociedad, recibir opiniones y buscar arribar a consensos que permitan avanzar en la resolución de los problemas profundos que nos aquejan.

Cátedra Abierta Plan Fénix

Mayo de 2019