

# PREMIO ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS 2020

Convocado sobre el tema  
*Desafíos y propuestas políticas, económicas y/o sociales  
post pandemia para la Argentina*

*Jurado del Premio:* académicos

Rosendo Fraga, Ricardo López Murphy  
y Luis Alberto Romero

*Ganador:* ALEJANDRO KATZ

*Mención especial:* MÁXIMO MERCHENSKY

Auspiciado por:



ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal.

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, PB. – Tel. y fax: (11) 4811-2049

C1014 Ciudad Autónoma de Buenos Aires – República Argentina

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

Las ideas que se exponen en este libro, son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2020 / 2021**

Presidente	Académico Alberto DALLA VIA
Vicepresidente	Académico Luis Alberto ROMERO
Secretario	Académico Julián A. DE DIEGO
Tesorero	Académico Ricardo LÓPEZ MURPHY
Prosecretaria	Académico María SÁENZ QUESADA
Protesorero	Académico Rodolfo A. DÍAZ

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Jorge R. VANOSI	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
René BALESTRA	14-09-05	Esteban Echeverría
Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra

Juan Vicente SOLA	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Carlos Pedro BLAQUIER	27-08-08	Nicolás Matienzo
Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Marita CARBALLO	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Eduardo Martín QUINTANA	26-10-11	Vicente López y Planes
María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI	12-12-12	Adolfo Bioy
Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín
Héctor AGUER	10-09-14	Ángel Gallardo
Horacio JAUNARENA	10-09-14	Mariano Moreno
Luis Alberto ROMERO	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Marcos AGUINIS	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Ricardo LÓPEZ MURPHY	24-08-16	Miguel de Andrea
Carlos F. ROSENKRANTZ	09-10-19	Manuel Belgrano
María SÁENZ QUESADA	09-10-19	Justo José de Urquiza
Julián A. DE DIEGO	09-10-19	José María Paz

## Índice

**Palabras preliminares** por Alberto R. DALLA VÍA . . . . . 7

**Prólogo** por Luis Alberto ROMERO . . . . . 9

**Trabajo ganador**

*La desmodernidad argentina* por Alejandro KATZ . . . . . 15

**Mención especial**

*Salir de la trampa de arena* por Máximo MERCHENSKY . 59



## Palabras preliminares

La ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS se congratula de presentar este libro que contiene el resultado de una nueva edición de su Premio Anual, correspondiente al año 2020, cuya convocatoria correspondió al tema “*Desafíos y propuestas políticas, económicas y/o sociales post pandemia para la Argentina*”. Resultó ganador del mismo el trabajo de Alejandro KATZ *La desmodernidad argentina*, y fue merecedor de una mención especial el trabajo de Máximo MERCHENSKY “*Salir de la trampa de arena*”.

El jurado estuvo integrado por los académicos Rosendo FRAGA, Ricardo LÓPEZ MURPHY y Luis Alberto ROMERO, quienes realizaron una tarea encomiable. El último de los nombrados redactó el prólogo, que explica el sentido de los trabajos premiados en el marco de la convocatoria.

De este modo, la Academia cumple con uno de sus objetivos, el cual es proyectarse hacia la comunidad promoviendo los estudios sobre los temas humanísticos e institucionales de interés y trascendencia.

Finalmente, corresponde agradecer a la **Fundación Banco Ciudad** por el auspicio brindado a este premio.

Alberto Ricardo DALLA VIA  
*Académico Presidente*





## Prólogo

A principios de 2020 la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas propuso, para su premio anual, el tema “Desafíos y propuestas políticas, económicas y/o sociales post pandemia para la Argentina”. En ese momento, en la Argentina y en el mundo, se pensaba en el previsible final de la pandemia y en las políticas que luego permitieran una pronta vuelta a la normalidad.

Un año después, la ilusión del fin de la pandemia se ha transformado en la expectativa esperanzada de una transición prolongada pero menos traumática. En el mundo, la vuelta a la normalidad sigue siendo una razonable aspiración. En la Argentina, en cambio, la experiencia de la pandemia ha consolidado un diagnóstico: el país transita por una crisis aguda, que para muchos se enmarca en un largo proceso de decadencia. Me atrevo a decir que pocos dudan hoy de la profundidad de la crisis actual.

La incertidumbre acerca del final de la pandemia y la evidencia de esa crisis desalientan hoy la proposición de soluciones sencillas, vinculadas con la normalización, y alientan la indagación de sus causas profundas, así como la búsqueda de caminos de salida, que no serán ni sencillos ni indoloros. Esa ha sido la tónica general de los trabajos presentados en este concurso, y particularmente de los dos distinguidos por el jurado.

Son muchos quienes consideran que la crisis actual forma parte de un largo proceso de decadencia. La mayoría lo contraponen con un pasado próspero, brillante y promisorio, y tratan de encontrar el momento en que la tendencia cambió, para deducir las causas y en consecuencia la terapia.

Alejandro Katz —autor del trabajo ganador de este Concurso— recorre un camino diferente y más radical: aquella añorada Argentina brillante nunca existió plenamente; se trata de una idealización construida por quienes, a la luz de las desventuras posteriores, imaginaron un pasado feliz y armonioso, que suele remitir al llamado “proyecto de la Generación del Ochenta”. Hubo entonces logros importantes —reconoce Katz— pero aquello que quedó sin realizar, o mejor, que nunca se proyectó, constituye a la vez, la clave de nuestra decadencia y de nuestros actuales padecimientos. Escrito desde el fondo del pozo, desafiando los análisis históricos habituales, este ensayo matiza el final algo apocalíptico planteando algunas alternativas algo más alentadoras.

La habitual mirada optimista de la Argentina pasada —señala Katz— se apoya en una narrativa de la modernización social muy conocida, que arranca en el tercio final del siglo XIX con la expansión de la economía exportadora, la transformación social desencadenada por la inmigración masiva, la consolidación del Estado, que afirmó el orden y la administración, el exitoso programa de educación pública y la formación de una ciudadanía que sustentó la democratización política. Todos estos factores, entrelazados, conformaron la base de una Argentina con presente y futuro, todavía era reconocible hacia 1970, y excepcional en el conjunto latinoamericano.

Desde entonces las narrativas cambiaron. La violencia salvaje de los años setenta suscitó miradas del pasado que escrutaban una larga historia de enfrentamientos y odios, a la que se refirió en 1918, en una cita muy conocida, Joaquín V. González. Desde entonces, otros logros de la modernidad fueron puestos en tela de juicio. La sostenibilidad del crecimiento económico, así como los desgarramientos de una sociedad que hasta entonces parecía integrar a todos los sectores en un mundo tendencialmente de “clase media”, eran vistos como signos premonitorios pero desatendidos del estancamiento económico y la pobreza. Sobre todo, se señaló el fraccionamiento de los intereses y la desaparición de proyectos colectivos, que fueran encabezados por una dirigencia unida y legitimada. En este punto se generalizó la célebre pregunta de Mario Vargas Llosa acerca de cuándo se perjudicó la Argentina, buscándose una explicación y sobre todo un culpable.

Katz va más lejos. El “Proyecto del Ochenta”, recordado hoy con nostálgica admiración, siempre fue un proyecto incompleto, nos dice. Construyó un Estado, una economía y una sociedad pero —tomo palabras de Tulio Halperin Donghi— fracasó en la construcción de una nación. Para Katz, nunca se formó una “comunidad política” convencida de tener una “unidad de destino” y sustentada en un “orden moral moderno”, un concepto en el que sigue a Charles Taylor. Construir esa comunidad ni siquiera formó parte del proyecto de la “Generación del Ochenta”, poco interesada en tales propósitos, o quizá incapaz de integrar cabalmente una sociedad aluvial. Lo contrapone con el “Proyecto de la Generación del 37”, la que desde el llano propuso cómo construir una nación.

Desde la perspectiva de una modernización incompleta, frustrada por la ausencia de una comunidad política, Katz interpreta el proceso que arranca en los años 1970 en términos de “desmodernización”: el retroceso en cada uno de los aspectos en los que la sociedad argentina había logrado modernizarse, desde la inserción en el mundo o una cierta integración social fundada en la movilidad ascendente hasta la quiebra del sistema educativo o el empobrecimiento de una vasta parte de la sociedad.

Con ese diagnóstico, nos dice Katz, es muy difícil proponer políticas para salir del pozo, puesto que falta resolver el punto de partida: la constitución del actor, es decir la comunidad política. No obstante tiene algo que decir, y muy sustancioso, que prefiere incluir en un apéndice. Son cinco propuestas de políticas públicas que apuntan, por una parte, a construir una ciudadanía educada, y por otra, a reformular el Estado y su fiscalidad. Estos temas sin duda ameritan un desarrollo más extenso que el aquí presentado y de algún modo proponen esos pequeños objetivos que, ante situaciones que parecen cerradas e ineluctables, mantienen vivo el único motor conocido de la transformación: la acción de los hombres.

También Máximo Merchensky, cuyo trabajo mereció una mención especial, apunta a los problemas centrales de la Argentina, y en particular a los de su economía, para indagar si la pandemia agravará su larga crisis o, quizá, ofrecerá una oportunidad para romper el círculo vicioso de situaciones y comportamientos que traban su desarrollo. Las dificultades de la economía, que serán sin duda agravadas por la pandemia, confluyen en un factor central: la capitalización insuficiente. Sobre ese punto giran los diversos problemas de la agenda argentina.

Las políticas económicas, decisivas para moldear las condiciones y las conductas de los actores, han oscilado en torno de dos enfoques igualmente insuficientes: el liberal, que asimila las condiciones locales a la de cualquier economía del mundo, y el estatista que, subrayando la especificidad local, postula que solo pueden enfrentarse las políticas específicas de un Estado nacional con fuerte capacidad de intervención.

Los diagnósticos son insuficientes, nos dice. Pero lo más grave es la oscilación pendular entre políticas de uno y otro cuño, que destruye los marcos de expectativa y estimula en los agentes económicos conductas que, además de otros perjuicios, no alientan la inversión.

Pese a que el diagnóstico es descarnado, Merchensky escribe en clave optimista: la crisis puede ser una oportunidad, si las políticas públicas apuntan en forma unificada y coherente a lo que es el meollo de los problemas: la capitalización y el desarrollo.

Merchensky, con experiencia en la actividad pública, propone una serie de políticas para la coyuntura, referidas al mercado cambiario, el déficit fiscal, la generación de empleos, el uso de los subsidios sociales y de los créditos para empresarios. Pero lo decisivo reside en un “cambio cultural”, que modifique los arraigados comportamientos de los actores. Solo pueden concretarse a través de políticas públicas que combinen incentivos y penalidades.

A ese cambio cultural, que tenga como meta la inversión y la capitalización, deben apuntar por ejemplo las políticas educativas —atentas a las nuevas demandas laborales—, las referidas a la “economía social” —que adecuadamente instrumentadas pueden ser algo más que un mero subsidio— y los hoy impres-

cindibles subsidios personales, que deben alentar en los beneficiarios la búsqueda de empleos reales. Estos son algunos de los terrenos concretos de políticas públicas que deben encarar también cuestiones tan delicadas como los impuestos y las tarifas.

En todos los casos, es imprescindible que lo que llama “el Palacio” expanda sus contactos con “el resto de la gente”: los gobernantes deben entender sus necesidades, comunicar adecuadamente lo que quieren hacer, estar siempre atentos a las reacciones y abrir diferentes canales de participación.

Todo ello requiere una dirigencia diferente de la actual, ya acostumbrada a la puja distributiva y al juego de reglas pendulares, o al cómodo enclaustramiento de los políticos. Ante esta situación cerrada por una serie de trabas estructurales, Merchensky cree que la pandemia puede abrir una oportunidad para renovar objetivos y métodos. En su opinión, la clave está en lo que esa dirigencia sea capaz de hacer.

Aunque ambos trabajos no dicen mucho sobre los problemas específicos generados por la pandemia, abren en cambio perspectivas muy sugerentes sobre el país que, además del corona virus, padece otros muchos males, cuyo reconocimiento es condición necesaria para diseñar el camino de salida. En ese sentido, el resultado de este concurso de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas es ampliamente satisfactorio.

Luis Alberto Romero

# LA DESMODERNIDAD ARGENTINA

Por Alejandro Katz

## RESUMEN

La pandemia de Covid-19 es uno de los fenómenos más disruptivos que ha atravesado la humanidad en las últimas décadas. Como en todo fenómeno disruptivo, es por definición imposible anticipar qué cambios implicará en el orden social, económico o político. En este trabajo se sostiene que, dado que no es posible anticipar cuáles serán las consecuencias de la pandemia, es necesario comprender lo más cabalmente posible cual es la situación de la sociedad argentina en la que el fenómeno disruptivo golpea. Para llevar adelante esa indagación, el autor se pregunta acerca de las características de la “comunidad política” que es nuestro país, interrogando los discursos sobre una modernidad que a lo largo del último tercio del siglo XIX y de las primeras tres cuartas partes del siglo XX aparecía a la vez como algo logrado y como una meta ansiada. El trabajo muestra cómo esa relación interpretativa con la modernidad argentina parte de un equívoco que solo comienza a deshacerse después de la década del '70 del siglo pasado. La imagen de nuestro país que resulta de ese viaje interpretativo no es ya, como se señala en el trabajo, la del fracaso del proyecto de la Generación del 80 sino la del nunca cumplido proyecto de la Generación del 37 consistente en la creación de una comunidad política. Cómo, entonces, hacer frente a los desafíos de una crisis que por su magnitud pero también por las condiciones, materiales e intelectuales, en que encuentra a nuestro país, se anticipa como devastadora es la pregunta final.

En un anexo, el autor realiza algunas propuestas encaminadas ya no a resolver el problema de fondo planteado en el escrito, pero cuanto menos a paliar los aspectos más dramáticos a los que se enfrenta nuestra sociedad.

Decir que hemos sido expulsados del presente puede parecer una paradoja. No: es una experiencia que todos hemos sentido alguna vez, algunos la hemos vivido primero como una condena y después transformada en conciencia y acción. La búsqueda del presente no es la búsqueda del edén terrestre ni de la eternidad sin fechas: es la búsqueda de la realidad real. Para nosotros, hispanoamericanos, ese presente real no estaba en nuestros países: era el tiempo que vivían los otros, los ingleses, los franceses, los alemanes. El tiempo de Nueva York, París, Londres. Había que salir en su busca y traerlo a nuestras tierras

Octavio Paz, *En busca de la modernidad*

La modernidad es un escenario de pérdida pero también de fantasías reparadoras. El futuro era hoy.

Beatriz Sarlo, *Una modernidad periférica*

La ciudad olía a pólvora y cenizas

Natalio Botana, *Bajo el signo de la discordia*

La desolada sobriedad de haber descubierto que lo que nos esperaba en el fondo del pozo era nuestro propio esqueleto

Guillermo O'Donnell, *Y a mí, ¿qué me importa?*



## UNO

Durante los primeros días del confinamiento numerosas personas intentaron reconstruir, de balcón a balcón, una experiencia de sociabilidad después de que todas las formas de estar en común hubieran sido abruptamente suspendidas. Imitando conductas ya observadas en otros sitios, agregando gestos originales, del aplauso a los médicos a los juegos verbales, pudo observarse un impulso para estar con otros. En la segunda semana, sin embargo, aparecieron ya los desacuerdos: mientras unos reclamaban que los políticos redujeran sus salarios, otros decidieron hacer una afirmación de apoyo a la acción del gobierno. El intento de reconstruir algo parecido a una comunidad —a una comunidad de destino, sobre el supuesto de que el futuro de cada uno depende de la acción de todos los demás— rápidamente dejó paso a reacciones más primarias, como respuesta a una emoción también arcaica: el miedo. Así, la puesta en común, el estar juntos, derivó en una búsqueda de las figuras básicas de un imaginario antiguo: el héroe y el culpable.

Posiblemente fuera inevitable esa deriva nuestra política es hija de la modernidad; nuestras emociones lo son de la larga evolución de la especie. Y si en situaciones normales aquella intenta mediar entre las emociones y la acción colectiva, en una crisis a la vez tan extendida —de escala planetaria—, multiforme —es a la vez sanitaria, económica y social— y de final incierto —no solo no sabemos cuándo y cómo concluirá, sino cual será el mundo al que asomemos entonces— resulta inevitable que en algunos momentos afloren las tensiones entre quienes propician héroes y quienes anhelan culpables.

Sin duda, sería deseable que la sociedad se concentrara en producir el efecto que solo una acción concertada puede conseguir. También sería bueno que los líderes contribuyeran a no excitar pasiones. Pero es necesario comprender que al menos tres supuestos que ordenaban nuestra concepción del mundo están siendo sacudidos por la experiencia de la pandemia. El primero es el colapso de la distancia: hasta ahora, para la mayoría de la humanidad, la globalización estaba en el orden de lo abstracto. Sabíamos que los intercambios de dinero, bienes, personas e información eran inmensos. Pero China seguía a una distancia de la Argentina prácticamente igual a la que tenía hace medio siglo. El efecto mariposa se convirtió en la experiencia inmediata de la humanidad: una persona que ingirió una comida tradicional en un mercado del centro de China provocó, casi inmediatamente, una pandemia global. El mundo, al que, imaginábamos suficientemente grande como para mantenernos separados, colapsó y se concentró en un solo punto.

También colapsó la certeza de que la salud, como postergación de la muerte, dependía de la conducta individual. Una ideología, cada vez más extendida, según la cual una buena alimentación, ejercicio físico y una exitosa vida económica que permitiera enfrentar los costos necesarios del sistema médico, eran el camino (casi) seguro hacia una vejez activa y prolongada, se vio desmentida por la irrupción de una enfermedad que no distingue entre clases sociales y entre países ricos y pobres, y que restablece la idea de que la vida y la muerte caminan juntas desde el principio, haciéndose zancadillas.

Por último, el movimiento, uno de los rasgos centrales de la modernidad, quedó suspendido, en virtud de las medidas adoptadas en todos lados. Una cultura construida sobre la base

del desplazamiento se convirtió en un mundo de la inmovilidad masiva, de centenas de millones de personas confinadas, inmóviles, aisladas.

Es imposible que el estallido simultáneo de aquello que organizó hasta ahora nuestra relación con el espacio, nuestra relación con la muerte y nuestra autonomía se atravesase sin conflictos. Pero esos conflictos ya no serán “de balcón a balcón”. El ensayista norteamericano David Rieff anticipa una imagen: “Una gran parte de estas ruinas de la vida comercial, del comercio urbano, no van a reabrir, vamos a vivir con los restos en forma de fracaso, de vacío. Quienes conocíamos esos comercios viviremos en el futuro con la memoria de otra Buenos Aires, de otra Nueva York, de otra París. Con imágenes de un mundo desaparecido.”<sup>1</sup>

¿Qué forma tendrán las ruinas entre nosotros? ¿Serán las de un viejo orden económico, comercial y social? ¿O las del orden político sobre el cual estamos de pie cada vez más precariamente? ¿Producirá, esta pandemia, una realidad completamente diferente? Quizá, esta es mi hipótesis, tan solo —¿tan solo?— acelerará los procesos que ya estaban en curso: la pandemia como catalizador.

<sup>1</sup> David Rieff, “Ruina”, en Alejandro Katz y Nicolás Kwiatkowski, *Léxico de la pandemia*, Buenos Aires, Ed. Perfil, 2020, <https://www.perfil.com/noticias/coronavirus/imagenes-de-un-mundo-que-desaparece-con-la-pandemia.phtml>

## DOS

Los problemas que estaban en curso: indagar, encontrar algunas pistas, indicios que desmalecen el paisaje para entender qué procesos se acelerarán y, por tanto, qué formas tendrán *nuestras* ruinas, las que resulten del derrumbe de lo que nos es propio, es quizá un primer paso para intentar esbozar algunos caminos alternativos a aquellos que, si tomamos en cuenta el que nos trajo hasta aquí, parecen inevitables.

En *El juicio del siglo*, un ensayo publicado en 1910 para hacer el balance de los primeros cien años de vida independiente, Joaquín V. González encontró una fórmula oportuna para explicar las dificultades argentinas: la “ley de las discordias civiles” llamó él a los “odios de facción” que arrastraban a los argentinos hacia el “vértigo sangriento de las querellas fratricidas”.<sup>2</sup> Cien años más tarde, Natalio Botana podía afirmar

<sup>2</sup>Joaquín V. González, *El juicio del siglo o Cien años de historia argentina*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1913, disponible en <http://hdl.handle.net/10347/11864>. Escribía González: “En el examen de los males que más hondamente trabajaron el alma de la Revolución argentina, a punto de ponerla no pocas veces en riesgo de naufragio, hay un elemento morboso que obra en su seno desde el primer instante, desde el corazón mismo de la Junta de Mayo, que asume la dirección de la guerra, y cuyo génesis debemos buscar en los más remotos orígenes: es la discordia, fundada en rivalidades personales o en antagonismos latentes, de regiones o de facciones; la discordia que asume las formas más violentas e inconciliables y se condensa en la lucha por el predominio sobre la acción interior, con una fría e inconsciente indiferencia por la acción conjunta o externa, al grado de sacrificarle esta última a manera de víctima propiciatoria.” Y, más adelante: “la tesis o ley argentina de las discordias internas, conspirando sin tregua contra la integridad material e institucional de la patria *Op. cit.* pp. 29-30 y 92.

que los rasgos descritos por González “bien podrían proyectarse hacia el siglo siguiente, entre 1910 y 2010”.<sup>3</sup>

La disputa argentina —la ley de las discordias civiles— se ha contado en claves muy diversas, algunas de las cuales le son propias, otras inscritas en una narrativa que la desborda. En todas ellas, mayormente cifradas bajo el conflicto irresuelto y, en ciertas versiones, irresoluble, de la civilización y la barbarie, el destino nunca puede ser común: será de unos o de otros. Las opciones de los vencidos son, según la versión de que se trate, la extinción, el exilio o la asimilación —tres modos, en definitiva, de designar lo mismo: la desaparición del otro en tanto otro. Variaciones sobre un solo tema, relatan hechos en los que suponen encontrar, circularmente, la ratificación del modo en el que esos relatos interpretan los hechos relatados: como si el combate explicara por sí mismo las razones de los combatientes.

Curiosamente, esa disputa solo marginalmente se ha narrado en términos de clase, y sólo esporádicamente en términos de raza; se la ha propuesto fundamentalmente, más bien, como una disputa cultural: no otra cosa designa su formulación clásica —civilización o barbarie— que, bajo inflexiones diversas, sigue cubriendo con sus imprecisos sentidos la escena política.

El recurso a la discordia entre grupos con culturas diversas como explicación de los conflictos no es original; tampoco carece de fundamentos. Todos los grupos humanos, para protegerse de los extraños que quieren tomar ventaja de la disposición a colaborar entre sí de los miembros del grupo, han

<sup>3</sup> Natalio Botana, “Bajo el signo de la discordia”, en *La Nación*, Buenos Aires, 23 de mayo de 2010.

desarrollado la capacidad de distinguir entre *nosotros* y *ellos*.<sup>4</sup> Pero, como explicación recurrente, como explicación de última instancia de las dificultades argentinas es más que insuficiente: es un equívoco. Se trata de una clave interpretativa de la que se escapan las sucesiones de actores que han conformado, a lo largo del tiempo —¿cuánto tiempo? ¿Desde 1852? ¿O acaso desde antes todavía?— uno y otro de los grupos. Ya una secuela de transformaciones, una sucesión de metamorfosis pondría en duda la identidad de aquello que estaba en el inicio con la de lo que es posible encontrar al final de la serie; pero en el caso argentino ni siquiera se trata de transformaciones sino, muchos veces, directamente de sustituciones. Esa renovación constante de los actores del conflicto debería hace mucho tiempo haber desactivado la hipótesis según la cual se trata de un conflicto perenne, del mismo conflicto bajo diversos ropajes. Pero eso no ha ocurrido. Por el contrario, se repite circularmente la misma explicación, como si hubiera una matriz con dos campos, dos posiciones, y esa matriz precediera a todas las expresiones sociales, políticas, culturales y económicas que surgen en nuestro país, una matriz en la cual esas expresiones van tomando sus formas, y esas formas solo pudieran ser dos, una y otra vez: la civilización o la barbarie. De cierto modo, en todas esas narrativas la historia se disuelve en la ontología.

De esa clave de interpretación se fuga, también, la clave misma: ¿qué civilización, qué barbarie podrían representarse como un continuo a lo largo de casi dos siglos? No hay lugar, allí, para una sociedad, para actores que producen acontecimientos, para antagonistas que expresan con sus actos deseos,

<sup>4</sup> Véase Joshua Greene, *Moral Tribes*, Nueva York, Penguin Books, 2013

intereses, preferencias, ideas e ideologías, sino tan solo la *creencia* en un único combate posible, el combate entre el mal y el bien: la política deja su lugar a la moral.

La disputa —o más bien: las disputas— entre los sectores subalternos de la sociedad y sus élites se han ido renovando al ritmo de la mutación de los actores. Pero por debajo de esas tensiones, que son tensiones propias de toda sociedad, hay un conflicto todavía en acto: el de la sociedad argentina con el *proyecto moderno*, al que durante mucho tiempo consideró como un destino a la vez deseado e inevitable.

La idea de la modernidad<sup>5</sup> aparece tempranamente en Argentina. Ya en las *Bases...* luego de afirmar (Cap. III) que la constitución de 1826 “es un antecedente que de buena fe debe ser abandonado por su falta de armonía con las necesidades

<sup>5</sup> La bibliografía dedicada a precisar el sentido del concepto de “modernidad” es catastróficamente inmensa, y el término se ha convertido, utilizando la denominación de Ulrich Beck, en una “categoría zombie”. La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos tiene catalogadas 6953 obras en cuyo título aparece la palabra, de las cuales 5994 (86%) fueron publicados en solo dos décadas del presente siglo, 940 (13%) a lo largo de todo el siglo XX y solo 15 en el siglo XIX. La Biblioteca Nacional de Francia registra 5764 títulos bajo el término “modernité”, 2151 de los cuales incluyen la palabra en el título. La Biblioteca Nacional de Alemania registra 581 títulos bajo el concepto “modernität” (pero Google Books registra 93.100 obras en alemán con la palabra en el título, publicadas sólo desde el año 2000). La Biblioteca Nacional de España, por su parte, recoge en su catálogo 1686 entradas bajo el término “modernidad”. Intentar precisar un sentido del término excede ampliamente el objeto de este trabajo y las moderadas capacidades de su autor; pero, además, es una tarea absurda: cada contexto idiomático, cada tradición literaria, intelectual, filosófica o estética hace jugar a la idea de “modernidad” de modos diferentes, y en cada una de ellas los contenidos del concepto varían a lo largo del tiempo. El sentido que le damos en este ensayo es antes analítico que teórico y, como se verá enseguida, es, creemos, suficientemente claro para nuestros fines.

modernas del progreso argentino”,<sup>6</sup> Alberdi señala cual es el contenido que debe tener “el derecho constitucional moderno”.<sup>7</sup>

“Expresión de las necesidades modernas y fundamentales del país, ella —dice de la Constitución— debe ser comercial, industrial y económica, en lugar de militar y guerrera, como convino a la primera época de nuestra emancipación. [...] Ella debe ser más solícita de la paz y del orden que convienen al desarrollo de nuestras instituciones y riquezas, que brillantes y pueriles agitaciones de carácter político.”<sup>8</sup>

Destino y horizonte: inscrita en el texto dogmático de la Constitución nacional, la idea de modernidad será desde entonces un tema recurrente, una aspiración pero también un problema; un programa y una falla, una falta, una carencia. Desde mediados del siglo XIX los propósitos modernizadores afectan tanto a la vida material —infraestructuras, economía, producción— como a los ámbitos institucionales y simbólicos. Hilda Sabato observa “los esfuerzos por modernizar la infraestructura y los servicios” en la Buenos Aires de mediados del XIX<sup>9</sup> y la aspiración del gobierno “a modernizar la justicia”<sup>10</sup> pero también “la modernización social”,<sup>11</sup> ya intensos en las décadas de 1850 y de 1860. También en Sarmiento —como es bien sabido— resultaba urgente la vocación modernizadora: “Todas las leyes

<sup>6</sup> Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, 1852 (Biblioteca del Congreso, 2017, p. 60).

<sup>7</sup> Ídem, p.125.

<sup>8</sup> Ídem, p. 209.

<sup>9</sup> Hilda Sabato, *Historia de la Argentina, 1852-1890*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012. Ed. digital, 2106, pos. 1116.

<sup>10</sup> Ídem, pos. 1660.

<sup>11</sup> Ídem, pos. 1720



modernas —escribía a Valentín Alsina en una carta de 1847, a propósito de los Estados Unidos— están basadas en este principio nuevo de moral. Abrir a la sociedad en masa, de par en par las puertas al bienestar y a la riqueza.” Y José Hernández, en un artículo publicado en *El Río de la Plata* en marzo de 1870, señala que es “el espíritu de libertad, de industria, de comercio, [el] que comunica fuerza y vigor a las sociedades modernas”.<sup>12</sup>

Esa aspiración a la modernidad no es evidentemente ajena a su tiempo: es consustancial a la idea de progreso, ideología dominante del siglo XIX atlántico. Ya que si bien las primeras doctrinas que intentaron dar forma a la idea de progreso datan de la Europa del siglo XVIII, y resumen el optimismo imperante en la época,<sup>13</sup> *la creencia* en el progreso floreció en el siglo XIX.<sup>14</sup> La Argentina de la época aspiraba a incorporarse a ese impulso. La modernidad no era sino el estadio final al que se llegaría.

<sup>12</sup> Domingo F. Sarmiento, “Avaricia y mala fe” en Halperin Donghi, Tulio, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, vol. II, Buenos Aires, Emecé, 1995, p. 242. José Hernández, “El Paraguay y el comercio de la Alianza”, en Halperin Donghi, Tulio, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, vol. II, Buenos Aires, Emecé, 1995, p. 425.

<sup>13</sup> Margaret Meek Lange, “Progress”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2019 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/progress/>>.

<sup>14</sup> “Porque durante la mayor parte del siglo XIX los pensadores históricos estuvieron tan interesados como sus contrapartes del XVIII en ofrecer bases para creer en la posibilidad del ‘progreso’ por un lado y en algún tipo de justificación para el ‘optimismo’ histórico por el otro. Para la mayoría de ellos, el concepto de ‘progreso’ y el sentimiento de ‘optimismo’ eran compatibles con la visión ‘realista’ del mundo. [...] En general, pues, el ‘realismo’ del pensamiento histórico del siglo XIX consiste en la búsqueda de una base adecuada para la creencia en el progreso y para el optimismo con plena conciencia de que los pensadores históricos del siglo XVIII no habían logrado encontrar dicha base.” (Hayden White, *Metahistoria*, México, FCE, 1992, p. 55)

Todos los esfuerzos políticos se alineaban tras ese propósito. El “imperativo de alcanzar un orden duradero” era principal o quizá exclusivamente el “preludio necesario del progreso”.<sup>15</sup>

Si hay poca novedad en observar la intensa presencia de los impulsos modernizadores que, desde mediados del siglo XIX, y más acentuadamente a partir de la década de 1870, organizan y orientan la acción política, más interesante parece notar de qué modo la batalla por la modernidad siguió librándose una vez que, supuestamente, el propósito se había ya cumplido. En efecto, a pesar de que *la formación de la Argentina moderna*<sup>16</sup> se podía dar por concluida en 1914, la idea de la modernidad no pierde su atractivo ni deja de ser uno de los propósitos que impulsan a la sociedad —o cuando menos a sus elites—, aun si cambian los énfasis: de la organización política y la creación de infraestructuras para la actividad económica, la atención se centra, como refleja la encuesta que la revista del centro de estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas realizó en 1920, en la “cuestión social”:<sup>17</sup> ahora hay que “poner a todos los hombres, desde que nacen, en igualdad de condiciones, ésa debe ser la misión de una sociedad que funda su

<sup>15</sup> Hilda Sabato, *op. cit.*, pos. 104. “En la época —escribe Sabato— la palabra ‘progreso’ gozaba de un amplio consenso, aunque no todos la entendían de la misma manera. Las dirigencias que confluieron después de Caseros coincidían en ese ideal compartido y definieron algunos de sus pilares en el capítulo IV de la Constitución nacional (art. 67, inc. 16), cuando asociaron ‘la prosperidad del país’ al ‘progreso de la ilustración y el fomento de la instrucción, la inmigración, la industria y los ferrocarriles, entre otras propuestas.’ Ibid, pos. 1693. De hecho, todo un programa modernizador.

<sup>16</sup> De 1870 a 1914 es el período que Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo consideran, justamente, el de *La formación de la Argentina moderna*, en esta obra de 1967.

<sup>17</sup> Naturalmente, la “cuestión social” aparece más tempranamente, ya hacia fines

existencia sobre la justicia y la igualdad, *ésa debe ser la misión de la sociedad moderna.*”<sup>18</sup> O, como lo afirmaba con una inflexión más latinoamericana José Ingenieros, nuestro país “tiene ciudadanos celosos [...] de la independencia nacional, [...] amigos [...] de perfeccionar el federalismo político y [...] amantes de toda renovación que acerque las instituciones a los modernos ideales de justicia social”.<sup>19</sup> Lo constató tempranamente, con la agudeza que le era habitual, Pedro Henríquez Ureña: “La juventud de aquel país —escribió en referencia a la Argentina—, grande y próspero, país de empresa y de empuje, se orientaba con generosidad y desinterés hacia el estudio de los problemas sociales, y le preocupaban no el éxito ni la riqueza, aunque se pretendiera asignarles carácter nacional, sino la justicia y el bien de todos.”<sup>20</sup>

Motivo, si no dominante, siempre presente en la reflexión de políticos, intelectuales y académicos, la *modernidad* señala aquello que querríamos ser sin aparentemente poder conse-

---

del s. XIX (v. Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995). Pero el énfasis en que la resolución de la cuestión social es un principio de modernización de la sociedad aparece más tardíamente.

<sup>18</sup> Emilio Coni, respuesta a la “Encuesta sobre la cuestión social”, *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, núm. 87, septiembre de 1920. Citado por Tulio Halperin Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, vol. IV, Buenos Aires, Emecé, 2007, p. 105

<sup>19</sup> José Ingenieros, “Por la Unión Latinoamericana” (discurso en homenaje a José Vasconcelos, pronunciado el 11 de octubre de 1922), en Halperin Donghi, *ibid.*, p. 163

<sup>20</sup> Pedro Henríquez Ureña, “El amigo argentino”, en *Obra crítica*, México, FCE, 1981, p. 300. El amigo argentino al que refiere el título del artículo es Héctor Ripa Alberdi, integrante de la delegación argentina al Congreso Internacional de Estudiantes que, organizado por Daniel Cosío Villegas, se celebró en Ciudad de México en 1922.

guirlo. Línea de fuga, horizonte de la aspiración colectiva, funciona como legitimador de casi todos los proyectos políticos —o como el fantasma contra el que se revuelve una y otra vez el pensamiento reaccionario:<sup>21</sup> en ambos casos, se trata del significativo al que remite siempre la palabra pública. Nunca será algo ya logrado, como lo es para las sociedades de la Europa atlántica o los Estados Unidos, pero tampoco un tema ausente —como en Paraguay<sup>22</sup>— o, como en Brasil, ya resuelto: “Para ser moderno, o Brasil não precisaba deixar de ser Brasil”, escribió Alfredo Cesar Melo.<sup>23</sup>

Si Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo sitúan entre 1870 y 1914 el período de *formación de la Argentina mo-*

<sup>21</sup>Véanse, entre otros, los escritos de monseñor Gustavo Franceschi (“La democracia y la Iglesia”), incluidos en Halperin Donghi, *ibid.*, pp. 191 y ss.

<sup>22</sup>Google Books registra una sola obra, publicada en 1915, en cuyo título aparece el sintagma “Paraguay moderno”: Cecilio Báez, *El Paraguay moderno: ó sea: El Paraguay estudiado del punto de vista geográfico, agrícola, industrial, comercial y estadístico*, Asunción, Talleres Nacionales de H. Kraus, 1915. En el caso argentino, hay 178 obras con la expresión “Argentina moderna”. La expresión aparece como parte del título de obras de muchos de los más destacados intelectuales argentinos: Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, Jorge F. Sabato, Susana Torrado, Alberto Ciria, Fernando Devoto, Adolfo Prieto, Torcuato Di Tella, e incluso en un folleto de Natalio Botana publicado en 1977: “El orden político en la Argentina moderna”.

<sup>23</sup>Alfredo Cesar Melo: “Mudanças em ritmo propio”, en Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, edición crítica, San Pablo, Companhia das Letras, 2016, p. 407. Google Books registra 200 títulos con el sintagma “Brasil moderno”, pero la gran mayoría de ellos hacen referencia a cuestiones estéticas (principalmente pintura, diseño y arquitectura, en torno del importante “modernismo” brasileño surgido en la segunda década del siglo XX) o prácticas (las infraestructuras –energía–, el ejército o incluso el estado); hay muy pocas reflexiones sociológicas, históricas o políticas sobre el vínculo entre Brasil y la modernidad, vínculo que se estableció a fines del XIX, y que el cuestionamiento al que fue sometido a principios del XX, espe-

derna,<sup>24</sup> Luis Alberto Romero podrá señalar que, “en suma, la ascensión de Yrigoyen podía ser considerada, sin violentar demasiado los hechos,<sup>25</sup> como la culminación feliz del largo proceso de modernización emprendido por la sociedad argentina desde mediados del siglo XIX”, y Beatriz Sarlo confirmará que, en 1920, Buenos Aires es *ya* una ciudad moderna: “La ciudad misma es objeto del debate ideológico-estético: se celebra y se denuncia la modernización”.<sup>26</sup>

Las múltiples modernidades que los historiadores, los críticos y los escritores declaran como un hecho consumado se niegan sin embargo a dejar de ser una promesa, convirtiéndose en el proyecto inacabado por definición, nunca cumplido cabalmente. Sus contenidos se metamorfosean de acuerdo con el horizonte de expectativas de cada momento, sin tener que rendir cuentas de la falla inscrita en el éxito anterior, ahora revocado. A la modernización de fines del XIX, y a la que le siguió a inicios del XX, sucederá la de mediados de siglo: “El peronismo —escribió Horacio González— había sido modernizador

---

cialmente por Euclides da Cunha en *Os sertões*, permitió “ajustar”, dejándolo, por así decir, como un problema resuelto. A diferencia de Argentina, donde desde los años 60 del siglo pasado el tema es cada vez más interrogado, en Brasil casi no fue puesto bajo la mira. Véase: Octavio Ianni, “A Idéia de Brasil Moderno”, en *Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura*, 1(1), 19-38. <https://doi.org/10.20396/resgate.v1i1.8645452>.

<sup>24</sup> Como reza el título del libro publicado por Paidós en 1967.

<sup>25</sup> Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, FCE, edición definitiva, 2018.

<sup>26</sup> Beatriz Sarlo, “Buenos Aires, ciudad moderna”, en *Una modernidad periférica: Buenos Aires, 1920 y 1930*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2020 (Primera edición, Nueva Visión, 1988), p. 43.

pero a través de su coalición doctrinal entre fuerzas productivas y proceso social colectivo”.<sup>27</sup> Pero hay —siempre hay, en este asunto— una vuelta de tuerca más, otra vuelta de tuerca. “Fron-dizi en cambio —insiste González— se situó en el primer término de la ecuación y coqueteó con el segundo, pero ni pudo mantener su primera opción ni concluir con la democratización de la vida pública, concediendo elecciones libres al peronismo proscripto.”

El tema de la modernidad llega a su apogeo en la década del sesenta. En su “Estudio preliminar” a *Nuestros años sesentas* Hugo Vezzetti observa en los estudios de Oscar Terán sobre esa década “un hilo que atraviesa los problemas de la *modernidad-modernización*, términos que, aunque no dicen exactamente lo mismo (en la medida en que aluden respectivamente más a la cultura o a la sociedad), se conjugan con los desafíos de la política en un tiempo tormentoso. [...] ¿Qué clase de modernidad tiene cabida en el proceso social y de las ideas en esos años? El término se repite y se opone al otro con el que concluye el drama: ‘tradicionalismo’ y ‘bloqueo’.”<sup>28-29</sup>

El tema atraviesa consistentemente el período abierto por el gobierno de Frondizi. El mismo Terán señala al “espíritu mo-

<sup>27</sup> Horacio González, “¿Cuál modernización?”, en *Nuestras Voces*, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2018, disponible en <http://www.nuestrasvoces.com.ar/a-vos-tecreo/cual-modernizacion/>

<sup>28</sup> Hugo Vezzetti, “Estudio preliminar”, en Oscar Terán, *Nuestros años sesentas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, p. 25

<sup>29</sup> También aquí, como en cada uno de los períodos anteriores, los impulsos modernizadores se encontraron con su contraparte reaccionaria. Aquello que señalábamos presente en monseñor Franceschi en 1919, Terán lo encuentra también en el peronismo y, en los sesenta, en Onganía. Dice Vezzetti: “Si la historia que [Terán] ofrece es, también, la de las vicisitudes de un conflicto por el cambio, entre lo tra-

dernizador” como la fuerza que organiza la acción política, pero también la cultura y las aspiraciones individuales a partir de entonces, y hasta bien entrados los años sesenta. Las “elites modernizadoras —escribe— [...] irrumpieron con visibilidad en el universo cultural argentino” a la par “del programa desarrollista encabezado por Arturo Frondizi”.<sup>30</sup>

Pero los “límites de la modernización”, como los nombra Luis Alberto Romero, no tardan en alcanzarse: una “reacción, que iba de lo político a lo cultural y de ahí a los ámbitos más privados, encontró amplio eco en la sociedad, revelando que los avances de la modernización no eran tales. Era alimentada desde los sectores más tradicionales de la Iglesia, de gran predicamento entre militares y empresarios. Para el catolicismo integrista, el cuestionamiento de los valores sustantivos de la sociedad, la familia, la tradición, la propiedad, arrancaba con la Revolución Francesa —cuando no de la Reforma—, y suponía una condena del mundo moderno y en particular de la democracia liberal, así como una reivindicación de la sociedad organicista, donde los auténticos intereses sociales estuvieran directamente representados a través de sus corporaciones. Esta postura ultramontana resultaba bien acogida por quienes, por

---

dicional y lo moderno, y desemboca en las políticas y los valores de lo que va a llamar, en la era de Onganía, el ‘bloqueo tradicionalista’, es importante destacar que algo de eso que señala en el final lo descubre en el principio, el peronismo clásico. *De Perón a Onganía*, podría ser un subtítulo del libro. Y no sería meramente descriptivo, en la medida en que alude a algo del orden de la repetición: nacionalismo y catolicidad, subordinación al líder, amor por las virtudes de uniforme, rechazo de la modernidad en los ámbitos moral y cultural.” Vezzetti, pp. 24-25.

<sup>30</sup> Oscar Terán, *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 74.

otros motivos, encontraban en el escenario democrático y sus callejones sin salida las raíces del desorden económico y reclamaban un Estado fuerte, con capacidad para ordenar la vida económica, disciplinar a sus actores y superar los bloqueos para una alternativa eficiente. Todos reclamaban más autoridad y orden, unos con tradición y otros con eficacia.”<sup>31</sup>

También Terán observa en esos años la creciente tensión entre los impulsos modernizadores y los frenos o incluso retrocesos que importantes sectores de poder se empeñan en imponer: “Así como modernización cultural y radicalización política describen ya a mediados de la década del 60 una dialéctica en ascenso, junto con ellas operaría la intervención de fuerzas conservadoras y reaccionarias desde el Estado y la sociedad. Entonces el partido militar promoverá la implantación de valores nacionalistas, tradicionalistas y familiaristas, para lo cual se apelará al acervo antimodernista de la Iglesia y a su demostrada influencia sobre el Ejército.”<sup>32</sup> El proyecto modernizador queda, así, una y otra vez inconcluso: “Conviene recordar —dice Terán— que el freno a la modernización no estaba sólo localizado en políticas estatales. Como se ha indicado en diversos registros, estos impulsos se desplegaban en una sociedad que conservaba fuertes rasgos tradicionalistas. De manera que también aquí se observa una compleja y crucial relación triangular entre modernismo, radicalismo y tradicionalismo que marcó las vinculaciones entre los campos intelectual y político. Al seguir las derivas de esta relación se concluye qué diversa será la

<sup>31</sup> Luis Alberto Romero, *op. cit.*

<sup>32</sup> Oscar Terán, “Ideas e intelectuales en la Argentina, 1880-1980”, en O. Terán, (coord.), *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 76.



suerte corrida por estos programas en la cultura intelectual y estética, pero un balance general indica que todos ellos experimentaron algún tipo de fracaso, bloque o desvío respecto de sus propósitos reformistas y modernizadores.”<sup>33</sup>

## TRES

¿Qué es esa *modernidad*, tan anhelada como esquiva, que la sociedad argentina o, cuando menos, sectores relevantes de sus élites políticas, económicas e intelectuales persiguieron infructuosamente desde aquellas tempranas manifestaciones de Alberdi, a mediados del siglo XIX? Una modernización —esa larga marcha hacia la modernidad— que sigue presente hasta casi ayer mismo, en el texto ya citado de Horacio González quien, esta vez en clave de desprecio, nota que, bajo el macrismo, “modernización significa ajuste estatal y desdicha popular”.

Podríamos intentar descifrar el misterio que se cifra en la aspiración por lo moderno iluminando el concepto con aquellos otros que la costumbre sitúa como su opuesto, en primer término, por cierto, lo tradicional. El contraste de uno y otro mundo cabe en un verso de Borges en el que se condensa el modo de existencia de la cultura tradicional: “El porvenir es tan irrevocable como el rígido ayer.”<sup>34</sup> Lo tradicional es lo inmóvil, aquello cuyo destino coincide con su origen. Lo moderno vendría a ser, entonces, lo móvil, no solo lo que puede

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>34</sup> Jorge Luis Borges, “Para una versión del I King”, en *La moneda de hierro*, Buenos Aires, Emecé, 1975.

desplazarse sino lo que está compelido a desplazarse para alcanzarse a sí mismo. Es el movimiento que aleja del hogar materno y de la autoridad paterna: del terruño, de los oficios, de las creencias, de los saberes pero también de la clase y del mundo social de origen. El que permite seleccionar, en una paleta de alternativas, el tipo de pareja, de familia y de elección sexual, de religión o de su ausencia, de preferencias políticas, de lugar de residencia, de mundo profesional y social, incluso de sexo. Es, en síntesis, la introducción de la *distancia* como algo que no nos aleja de lo que es distante, sino de nosotros mismos: de nuestro pasado, del que partimos hace mucho, y de nuestro futuro, al que nos dirigimos pero que no alcanzaremos.

No es esta una aproximación errónea, pero es insuficiente. Ella está inscrita en la ideología de lo moderno que comparte todo el mundo atlántico desde el siglo XVIII, la ideología del progreso, que es la que hace suya la Generación del 80: “Detrás de la pluralidad de identificaciones partidarias puede advertirse que la clase gobernante argentina compartía cierto sustrato ideológico relativamente uniforme, que hacía que las diferencias de opinión fueran menos profundas que lo que serían ya más entrado el siglo XX. En el ámbito de lo que se llamaría la política socioeconómica, la noción de progreso, más que cualquier otra, dominaba el debate.”<sup>35</sup> Pero es insuficiente, también, porque, como bien ha señalado Tulio Halperin Donghi, el proceso que condujo a que la Argentina de 1880 fuera, “a su modo, una nación moderna”, más que el resultado de la visión modernizadora de sus élites, antes “que el resultado

<sup>35</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, nueva edición, Buenos Aires, Crítica, 2018, p. 18.

de las sabias decisiones de sus gobernantes posrosistas (fue producto) del avance ciego y avasallador de un orden capitalista que se apresta a dominar todo el planeta”.<sup>36</sup>

La disputa argentina con la modernidad, y las diversas vías modernizadoras utilizadas en esa disputa a lo largo de más de un siglo, no es entonces la que se libra *en contra de* la tradición ni *a favor* del progreso, ambas tareas razonablemente bien logradas en nuestro país, sobre todo en el marco de un escenario latinoamericano que, con la excepción uruguaya, no consiguió durante la mayor parte del período logros semejantes a los de la Argentina en ninguno de esos dos aspectos. Hay que buscar más bien en otra parte el sentido de esa relación tensa con lo moderno, relación que Gino Germani alcanza a iluminar cuando define a la sociedad argentina como “más moderna que desarrollada”,<sup>37</sup> una caracterización más tarde recuperada por Oscar Terán para referirse a la ciudad de Buenos Aires, y también por Adrián Gorelik:

Es una definición que precisa algo que [...] hemos llamado ‘modernización de superficie’, y que permitiría comprender también el peculiar perfil de la industrialización sustitutiva en las décadas del 50 y del 60 y el contraste entre las aspiraciones de consumo existentes en la sociedad y la falta de infraestructura productiva con que sostenerlas. Germani trabaja ese conflicto entre modernidad y desarrollo; podrá-

<sup>36</sup> Tulio Halperin Donghi, “Una nación para el desierto argentino”, en *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Buenos Aires, Emecé, 2007, p. 175

<sup>37</sup> Germani investiga la desadecuación entre modernidad y desarrollo en un artículo de 1963: “La Argentina. Desarrollo económico y modernización”, en *200 millones*, Buenos Aires, 1963, pp. 69-78. Debo a Hugo Vezzetti la posibilidad de contar con una copia del artículo.

amos decir entre modernidad social y cultural y modernización económica. En ese momento, Germani trataba de responder polémicamente a la pregunta acerca de si la Argentina era un país progresista, europeo y moderno, que era lo que decía cierta tradición liberal, o si era un país subdesarrollado, dependiente y casi colonial, que era lo que decía la izquierda y el nacional populismo. Y la respuesta que da trata de demostrar por qué ambas caracterizaciones eran erróneas. Como también sería errónea, para Germani, la articulación salomónica de ambas, por la cual se diría que, en realidad, Argentina era un país avanzado socialmente, pero menos desarrollado económicamente.<sup>38</sup>

Si la insistencia argentina no tiene como horizonte esa modernidad cultural, “de superficie”, ¿cuál es la otra modernidad a la que aspira pero que nunca alcanza, que siempre es deseada pero siempre es esquiva? Argentina no tuvo, durante mucho tiempo, un problema con la modernidad “sociológica”, cuyos rasgos fundamentales se fueron produciendo, al menos hasta mediados de la década de 1970, y, visto en perspectiva, su desarrollo económico fue, hasta los mismos años, razonablemente satisfactorio, si no es que muy satisfactorio. No sin tensiones y contradicciones, no sin avances y retrocesos —y a consecuencia en buena medida de factores exógenos— las élites políticas, económicas e intelectuales de nuestro país llevaron adelante un proceso cuyas líneas maestras se pueden consignar en estos términos:

<sup>38</sup> Desgrabación de la conferencia de Adrián Gorelik en la inauguración de la Cátedra Abierta de la Escuela de Capacitación del CEPA, Buenos Aires, 17 de agosto de 2002, disponible en Conferencia Gorelik.

- Construcción de un estado
- Desarrollo de una burocracia pública
- Ampliación y sistematización de la capacidad tributaria del estado con respecto a la sociedad
- Definición del estado como proveedor de bienes públicos
- Surgimiento del estado constitucional y de derecho
- Creación del concepto de ciudadanía, con implicancia en la defensa de los intereses privados y participación en los asuntos públicos.<sup>39</sup>

Aspectos a los que han de sumarse la industrialización entendida como parte de una transformación socioeconómica de mayor alcance, que no necesariamente se tradujo desde los inicios en la existencia de “regiones industriales” pero sí en la alta tasa de crecimiento de la economía y de los ingresos de la población, en la aplicación de nuevas tecnologías en diversos ámbitos de la producción y del transporte y en el hecho de que, ya a fines del siglo XIX, casi la mitad del empleo se producía fuera del sector agrícola.<sup>40</sup> No parece de ningún modo un despropósito afirmar que, una vez concluido el momento fundador de la Argentina moderna en torno de 1880, las dos grandes etapas que lo sucedieron, una bajo el patrón de desarrollo agroexportador y la otra bajo el de la industrialización sustitutiva de importaciones, resultaron razonablemente logrados. “En el pe-

<sup>39</sup> Sigo en este punto los análisis de Jürgen Osterhammel, *La transformación del mundo*, Barcelona, Crítica, 2019, pp. 811 y ss, esp. 813

<sup>40</sup> “Gerchunoff y Llach señalan al respecto: “Comparado con la situación de 1880, el estado de la industria próxima a la primera Guerra Mundial era mucho más avanzado. De hecho, el producto industrial se multiplicó aún más rápidamente que la producción global, aunque partía de bases mínimas.” *Op. cit.*, p. 45.

ríodo 1916-1930, por ejemplo, todo el programa del siglo pasado parecía cumplido: incluso la democracia representativa en términos electorales había quedado establecida.”<sup>41</sup> Las décadas siguientes, plenas de tensiones políticas y sociales, no pusieron empero un límite al proceso. “Vista desde una perspectiva más amplia —y sin duda mejorada por posteriores calamidades, todavía no imaginadas en 1973—, la economía del país tuvo un desempeño medianamente satisfactorio, que se habría de prolongar hasta 1975, y que no justificaba los pronósticos apocalípticos, aunque tampoco las fantasías de la Argentina potencia [...] Como mostraron Gerchunoff y Llach, el producto industrial creció en forma sostenida luego de la gran crisis de 1963, sin ningún año de retroceso hasta 1975.”<sup>42</sup>

Modernización entonces social y económica, desarrollo de una democracia representativa crecientemente inclusiva y expansión de una esfera pública que, desde los inicios de siglo, fue crecientemente robusta y activa, situada en un espacio intermedio entre la intimidación y la estatalidad complementaron aquellos rasgos que, hacia finales de los años sesenta, todavía distinguían a la sociedad argentina de la mayor parte de las latinoamericanas, y cuyos rasgos —desde la alta movilidad social señalada por numerosos autores, entre ellos el mismo Germani, hasta su vocación “igualitaria”, observada entre otros por Gui-

<sup>41</sup> Gino Germani, *Ibid*, p. 78.

<sup>42</sup> Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea...*, *Op. cit.*, [1973: un balance] Si bien la economía argentina sufrió un “relativo estancamiento” entre “la Depresión y fines de los 50”, “durante el decenio 1963-73 y sus alrededores (los límites exactos probablemente sean los años 1958-1974), la Argentina creció como nunca antes lo había hecho”: Gerchunoff y Llach, *op. cit.*, p. 359.

lermo O'Donnell<sup>43</sup>— volvían misteriosa la insistencia en proponerse una y otra vez proyectos modernizadores.

## CUATRO

Es necesario elegir otra aproximación para comprender la recurrencia de la modernidad como un problema irresuelto. Una aproximación diferente de la sociológica o económica, dado que estas quedan perplejas, como en un *loop*, intentando desentrañar las razones por las cuales la modernidad sigue estando presente en el horizonte de expectativas —o incluso contribuyendo a inscribirla en el horizonte de expectativas— en tanto, simultáneamente, se encuentran una y otra vez con la evidencia de que se trata de algo ya logrado.

La insuficiencia moderna, el *minus* de modernidad detectado una y otra vez en Argentina no es el de la imperfecta instauración de determinada racionalidad individual e institucional, a la vez social, económica y política, sino la nunca cumplida constitución de una sociedad política, de una comunidad política —“conformada por agentes sociales dispuestos a colaborar en

<sup>43</sup> Guillermo O'Donnell, *Y a mí, ¿qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, Kellogg Institute, Workingpaper #9, enero de 1984 (versión facsimilar de un original mecanografiado). Respecto de “esa sociedad”, O'Donnell escribía: “La Argentina post-1930, con su secuela de fábricas, ricachones de extraños apellidos, sindicatos, pleno empleo, ‘demagogos’, y —condensando todo eso— el peronismo, ese ‘país ingobernable’ según una derecha incapaz de producir desde hace décadas una idea de algún vuelo, ese país —finalmente, a partir de 1976— iba a ser puesto en su lugar”, ídem, p. 16.

paz para su beneficio mutuo”.<sup>44</sup> Esta idea, formulada por Grocio en el siglo XVII y que, según señala Charles Taylor, se ha vuelto dominante en nuestro pensamiento político y en el modo en el que imaginamos a la sociedad, es la que guía los impulsos modernizadores desde la Generación del 37, formada, justamente, bajo la influencia de Grocio y de Locke,<sup>45</sup> y cuyos momentos iniciales Hilda Sabato describe en los siguientes términos: “El tránsito de un orden social integrado por comunidades y cuerpos considerados naturales, factura de Dios, e incorporados al cuerpo de la monarquía a un nuevo ordenamiento no trascendente, implicó un largo y conflictivo proceso de autoinstitución de nuevas formas de vivir en común, de devenir comunidades. Si bien en los momentos iniciales del quiebre imperial, en estas tierras se buscó recrear un nuevo común a partir de los viejos principios y mantener a las comunidades o repúblicas que antes existían bajo la corona, a poco de andar esos fundamentos fueron horadados por nuevas ideas, y sobre todo, por la política en sus múltiples expresiones. En suma: por la revolución. La desincorporación respecto a la monarquía, el afianzamiento de los

<sup>44</sup> Charles Taylor, *A Secular Age*, Massachusetts, Harvard University Press, 2001, p. 159.

<sup>45</sup> Entre otros, José Carlos Chiaramonte cita a Grocio y a Locke entre las autoridades que influyeron en la Generación del 37 y en el texto constitucional, al mencionar los “tratados prominentes, particularmente los de ‘Vattel, Pufendorf, and Grotius’ y trabajos filosóficos, entre los cuales los de Locke eran probablemente los más importantes”. José Carlos Chiaramonte, “La antigua constitución luego de las independencias”, *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 199, octubre-diciembre de 2010, p. 335. Citado por Mélanie Sadler, “Los discursos alberdianos o la gran plasticidad del orden jurisdiccional tradicional”, en *Historia y justicia*, <https://doi.org/10.4000/rhj.805>. Véase también Rosalía H. Centeno de Hoyos, “El pensamiento de Alberdi a la luz de la historia de las ideas”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, N° 40, Mendoza, U. N. de Cuyo, 2003, pp. 83-101



principios de igualdad y libertad, y la creación de formas originales de autoridad impulsaron ese proceso de autoinstitución que desembocó en los intentos de creación de repúblicas ya no a la manera colonial sino sobre bases que podríamos laxamente llamar ‘modernas’.”<sup>46</sup>

El suelo pantanoso de la modernidad, el suelo permanentemente pantanoso de la modernidad argentina —y quizá también latinoamericana, aunque posiblemente en otras geografías la comunidad política se constituyó con más eficacia y la modernidad social y económica fuera más pobre, planteando problemas y preguntas de otro orden— ese suelo pantanoso es el que describe Joaquín V. González en el ensayo antes citado al poner el primer siglo de vida independiente bajo la clave explicativa de la “ley histórica de la discordia intestina”<sup>47</sup>, cuando afirma: “En el siglo vivido por la Nación Argentina, en el cual [...] la pasión de partido, las querellas domésticas, los odios de facción, la ambición de gobierno o de predominio personal, constituyen una de las fuerzas más permanentes y decisivas en el dinamismo general de todo el país.”<sup>48</sup> Lo que Argentina no pudo construir fue un “orden moral moderno”, en el sentido que Charles Taylor da a la idea, es decir, una comunidad política que pone el énfasis en los derechos y las obligaciones que los individuos tienen unos respecto de los otros. No es el objeto de este breve ensayo indagar en las causas que imposibilitaron el sur-

<sup>46</sup> Hilda Sabato, “Los desafíos de la república. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros”, en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, año XXIV, N° 46, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre, 2014, pp. 77-117.

<sup>47</sup> Joaquín V. González, *Op. cit.*, p. 99.

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 9.

gimiento de un orden semejante —causas que, por lo demás, no fueron siempre las mismas—, pero sí señalar que la apelación permanente a la modernización, el ansia por ser finalmente una sociedad moderna, no está referida, con palabras de Adrián Gorelik, a la “modernidad de superficie”, con las palabras de Gorelik: lo que vemos es un conjunto de discursos que rodean el vacío que no pueden nombrar de una comunidad política que no termina de constituirse. Es la precariedad de un andamiaje institucional, económico, social y cultural tan atractivo como frágil, durante mucho tiempo sostenido en un equilibrio precario porque carecía de la estabilidad que debía proporcionarle una comunidad política construida en un orden moral moderno. Es, por tanto, el nombre que se le da a un proyecto de modernidad del que está ausente lo esencial del proyecto moderno. Hay en ello un desgarramiento, porque ese orden se ha convertido en algo cada vez más central para nuestras nociones de sociedad y de política, “pasando de ser una teoría, de animar el discurso de unos pocos expertos, a volverse integral de nuestro imaginario social, es decir, del modo en que nuestros contemporáneos imaginan las sociedades que habitan y sostienen.”<sup>49</sup>

¿En qué sentido no se conformó una comunidad política, cuando al parecer se produjo rápidamente la incorporación de la gran masa de inmigrantes, la educación se expandió rápidamente, la democracia representativa se extendió tempranamente a todos los hombres y, más tarde, también a las mujeres? ¿En qué sentido esa sociedad, marcada por la movilidad social, el surgimiento de una extendida clase media que homogenei-

<sup>49</sup> Charles Taylor, *Modern social imaginaries*, Durham, Duke University Press, 2004.

zaba el paisaje social y cultural, una urbanización acelerada e integradora, en qué sentido esa sociedad no era una comunidad política? Lo cierto es que el experimento argentino, “uno de los más desafortunados proyectos de ingeniería social que imaginó un siglo particularmente fértil en ellos”, al decir una vez más de Halperin Donghi, un experimento que estuvo cerca “de completar la instalación en las que habían sido las soledades pampeanas del núcleo de una nación moderna a partir de recursos materiales y humanos importados por igual de ultramar”, esa empresa, “que todo anunciaba cercana a alcanzar su triunfal culminación, se desvió de ese rumbo que hasta la víspera había parecido tan seguro, y desde entonces iba a parecer cada vez menos probable que fuera alguna vez capaz de recuperarlo.”<sup>50</sup>

Los tres primeros cuartos del siglo XX argentino son la historia del fracaso de aquel proyecto de nación moderna, cuyos cimientos parecían tan sólidos apenas unos años antes y que sin embargo tempranamente empezó a dar muestras de una imposibilidad que no pudo ser ya revertida en ninguna de las configuraciones que, desde la Depresión, fueron tomando a su cargo la tarea de reponer el sentido de una trayectoria que tanto los habitantes de la nación como los no muy numerosos extranjeros que se detuvieron a observarla pensaban inevitable y de la que nunca, ni siquiera después de la caída, aceptaron que había sido simplemente el resultado contingente del encuentro si no azaroso sin duda irreplicable entre ciertas disposiciones de la economía mundial y la visión de una elite local. Un proyecto tan consistente y poderoso en su formulación como para que el enunciado mismo, y los nada despreciables logros que ese

<sup>50</sup> Tulio Halperin Donghi, *Son memorias*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 301.

enunciado produjo en la realidad de las décadas inmediatamente posteriores, se convirtiera en el punto de referencia respecto del cual todo fuera desde entonces evaluado. Ello explica también que buena parte de los intentos de dar cuenta de una realidad cada vez más alejada de aquellos postulados fueran puestos bajo el signo de la anomalía, de la falla accidental cuya reparación —posible, casi sencilla— repondría a la nación argentina en la senda que le resultaba natural y de la que nunca debería haberse apartado, y que todavía, a fines de los años sesenta, no se hubieran encontrado “claves válidas para entender el siglo en que la Argentina vio disiparse ese gran futuro que en 1900 tenía por asegurado”,<sup>51</sup> dado que incluso entonces lo que se intentaba era encontrar las causas de la “desviación” respecto del destino percibido aun como inevitable.

La debacle producida por el gobierno peronista a partir de 1973 y la desgarradura sangrienta introducida por la dictadura permitieron que diversos intelectuales comenzaran a interrogar a la Argentina bajo la clave del fracaso. Ya no de “lo que faltaba” para el cumplimiento de “ese gran futuro” sino, más amargamente, de aquello que explicaría el “colapso” del experimento argentino. Entre los primeros, Juan Carlos Portantiero se acerca con especial agudeza al problema cuando, en una reflexión que continúa su clásico ensayo sobre el “empate hegemónico”, apunta un poco más lejos y señala, quizá por primera vez, “la convicción generalizada acerca de *la carencia, desde hace tiempo, de un verdadero Orden Político* en la Argentina (el subrayado es mío, las mayúsculas son suyas); la obvia cer-

<sup>51</sup> Tulio Halperin Donghi, *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014, p. 14.

teza sobre la incapacidad que ostensiblemente muestran sus clases dominantes para construir alguna forma de dominación legítima sobre una sociedad progresiva y dramáticamente desintegrada en círculos de fuego”.<sup>52</sup> Portantiero va aún más lejos: “Durante 10 años —escribe—, el peronismo había conseguido dar expresión política coherente a una etapa de desarrollo de la sociedad argentina. A partir de su caída, ninguna experiencia gubernamental logró satisfacer los requisitos mínimos necesarios para sostener un Orden estable. Faltó desde entonces —pese a la versatilidad de las fórmulas utilizadas— una ecuación política capaz de articular a la Sociedad con el Estado, de establecer mecanismos claros de exclusión y de recompensa, de fundar, en fin, una legitimidad reproductora del sistema, basada en la fuerza y también en el consenso.” Así, Portantiero da nombre a lo que no había sido dicho: el problema de legitimidad del orden político —moral, en palabras de Taylor—, que deja abierto el problema de cómo inducir o forzar a los individuos para ingresar en un tipo de orden social cuyas reglas obedezca. Casi al mismo tiempo Guillermo O’Donnell comienza a intuir una misma dificultad, cuando se propone indagar en “las razones por las que en las últimas décadas han fracasado una y otra vez los intentos de establecer cualquier tipo de dominación política (o, lo que es lo mismo, cualquier tipo de Estado) en la Argentina”.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Juan Carlos Portantiero, “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973.” *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, no. 2, 1977, pp. 531–565. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3539776](http://www.jstor.org/stable/3539776).

<sup>53</sup> Guillermo O’Donnell, “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, vol. 16, no. 64, 1977, pp. 523–554. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3466679](http://www.jstor.org/stable/3466679).

La pregunta por el desvío de la trayectoria comienza a convertirse en la indagación acerca del fracaso del sistema mismo. No se espera ya que “ajustes” de la magnitud que sea puedan hacer regresar a la sociedad al “camino” trazado desde que, a fines del siglo XIX, se puso en marcha la “Argentina moderna”. El diseño que fracasó no es el de la Generación del 80, es decir, el “proyecto de nación”, sino uno más fundamental, el de la Generación del 37: el de la constitución de la sociedad política, el de la constitución de un orden político en el cual el gobierno obtenga el consentimiento de los gobernados, no solo originalmente, sino como una condición permanente de legitimidad. Lo que no se pudo instaurar no es un régimen político sino algo anterior: un imaginario político, algo más amplio y profundo que un puro esquema intelectual: “los modos en que el pueblo piensa su existencia social, cómo cada uno se acomoda a los demás, cómo funcionan las cosas entre las personas, las expectativas que normalmente se cumplen y las nociones e imágenes normativas más profundas que subyacen a estas expectativas”.<sup>54</sup> El problema de las expectativas se convirtió también en uno de los ejes de las interpretaciones más recientes del fracaso argentino. Pablo Gerchunoff y Martín Rappetti lo han discutido ampliamente en dos trabajos que muestran la incapacidad del orden político para resolver, desde 1930, la tensión entre las aspiraciones de la sociedad y las posibilidades productivas de la economía<sup>55</sup>. Pero es quizá en la dimen-

<sup>54</sup> Charles Taylor, Ídem, p.24.

<sup>55</sup> Pablo Gerchunoff y Martín Rappetti, La clave interpretativa por ellos elegida –la “puja distributiva”– analiza justamente el problema de las expectativas. V. Pablo Gerchunoff y Martín Rapetti, “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015), *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIII(2), núm. 330, Ciudad

sión normativa donde la inexistencia de un “orden moral moderno” se expresa con la mayor gravedad, puesto que implica la ausencia de un sentido de prácticas comunes, ausencia a la vez fáctica y normativa que impide establecer acuerdos no solo acerca de cómo hacer las cosas sino también de qué cosas deberían hacerse, y de qué pasos en falso invalidarían esas prácticas.<sup>56</sup> Y es justamente a la ausencia de esta dimensión normativa a donde apunta Carlos Nino cuando intenta comprender a ese país, Argentina, que está “en pronunciadas vías de subdesarrollo”, lo que lo vuelve “un caso notable de reversión fulminante y rápida de un desarrollo social y económico considerable que ya se había alcanzado”.<sup>57</sup>

En el contexto de la explicación que intenta dar de ese proceso de subdesarrollo, Nino establece que el sentido más importante de “norma” es el que identifica las normas con prácticas sociales, o sea con regularidades de conductas y actitudes. En efecto —escribe— sólo las normas como regularidades de conductas y actitudes o prácticas sociales constituyen hechos sociales relevantes que entran en relaciones causales con otros fenómenos de la misma índole”.<sup>58</sup> Nino observa en nuestro país “un tipo de ilegalidad generalizada”, a la que denomina “anomia boba”, “puesto que no es, dice, el resultado de intereses o valoraciones que la ley no pudo satisfacer y que se busca satis-

---

de México, abril-junio de 2016, pp. 252-272; y con Gonzalo de León, “La paradoja populista”, en *Desarrollo Económico*, vol. 59, núm. 229, Buenos Aires, mayo de 2020, pp. 299-328.

<sup>56</sup> V. Ch. Taylor, *Ibid.*

<sup>57</sup> Carlos Nino, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1992, p. 12.

<sup>58</sup> *Ídem*, p. 29.

facer al margen de ella. Este concepto de anomia boba no se refiere a una mera inobservancia de normas, aun cuando esa inobservancia no implique de por sí la inexistencia de la norma, sino que alude a la inobservancia de normas que produce una cierta disfuncionalidad en la sociedad”<sup>59</sup> que resulta a la vez de una dinámica de interacción “provocada *por estructuras defectuosas*”.<sup>60</sup> El énfasis que pone Nino en las “normas morales”, que “deben contemplar adecuadamente la generalización del comportamiento prescripto a todos los miembros del grupo para que ellas sirvan como instrumentos apropiados de cooperación” no difiere en nada del orden moral moderno descrito por Taylor, en tanto “este orden de beneficio mutuo viene en una teoría de derechos y de gobierno legítimo. Empieza por los individuos y concibe a la sociedad como establecida por ellos”.<sup>61</sup>

No debe extrañar que las interpretaciones que por comodidad llamaremos estructurales o sistémicas de la crisis argentina, las que dejan de interrogar el desvío para preguntarse acerca de los fundamentos mismos del fracaso, sean todas ellas interpretaciones posteriores a la dictadura o, más precisamente, posteriores al colapso de la experiencia peronista cuya hipérbole se cifra en el Rodrigazo, en 1975. Como puede notarse,

<sup>59</sup> Ídem, p. 31.

<sup>60</sup> Ídem, p. 188 (el énfasis es mío). “Lo nuevo en las teorías del siglo XVII –escribe Charles Taylor– es que sitúan el requisito del consentimiento en un nivel más fundamental. No se trataba simplemente de que un pueblo, concebido como ya existente, tuviera que dar su consentimiento a quienes pretendían gobernarlo. Ahora, el contrato original nos saca del estado de naturaleza e incluso funda la existencia de una colectividad que tiene algún derecho sobre los individuos que son sus miembros.” Ch. Taylor, *op. cit.*, p. 87.

<sup>61</sup> Ch. Taylor, Ídem, p. 19.



no se trata aquí de determinar el punto de inflexión de una trayectoria, sino el momento en que, por así decirlo, se hace visible la dimensión profunda de los problemas argentinos, y comienza a borrarse la ilusión de la modernidad en torno de la cual, hasta entonces, los discursos públicos oscilaban, sea afirmativamente, sea para señalar lo incumplido del proyecto moderno. Es cierto que a lo largo de las décadas transcurridas desde la instauración de la democracia en 1983 la pretensión de cumplir con algún aspecto del proyecto moderno asomó aquí o allá, sea ampliando el registro de la autonomía individual —patria potestad compartida, divorcio, matrimonio igualitario o discusión abierta e institucionalizada sobre la interrupción voluntaria del embarazo— sea proponiéndose acabar la tarea interrumpida de la modernización capitalista que animó tanto al gobierno de Carlos Menem como al más reciente de la alianza Cambiemos. Pero no menos cierto es que el sentido común viró de la interpretación corriente según la cual Argentina debía corregir los desvíos que la apartaban de “la modernidad” a una creciente convicción respecto de que el proyecto de nación es en sí mismo un proyecto frustrado.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> En el citado ensayo de Guillermo O’Donnell, “Y a mí, ¿qué me importa?”, este anota (pp. 21-22): “Los actores de la política argentina han sido corporaciones: Fuerzas Armadas, asociaciones empresarias urbanas, asociaciones empresarias rurales, sindicatos e incluso segmentos ‘privatizados’ del aparato estatal, todos ellos defendiendo *directamente* en las grandes arenas públicas lo que entienden sus intereses. Este corporativismo anárquico ha dejado pocas oportunidades para la formación de una sociedad política y, con ella, para la emergencia de los partidos políticos como mediadores y generalizadores de intereses. Atrás de esas confrontaciones escasamente mediadas, el aparato estatal ha bailado al compás de las fuerzas de la sociedad, más como campo de batalla que como instancia de formulación de intereses más generales que el de las corporaciones y clases en conflicto.”

Si decimos que no debe extrañar el cambio de perspectiva o, incluso, la modificación del “estado de ánimo” que habilita la realización de otro tipo de preguntas como consecuencia de las rupturas de los años ’70, no es solo porque los acontecimientos de la época fueron de una magnitud inusitada, hiperbólica, respecto de hechos semejantes de momentos anteriores, sino porque supusieron ellos mismos una doble fractura, a la vez sincrónica y diacrónica. Por una parte, “nuestros años setenta” pusieron en escena una dimensión de lo que podríamos llamar una “guerra civil”, no necesariamente porque el conjunto de la sociedad se identificara con alguno de los bandos en disputa, pero porque en el espectáculo de la confrontación entre las organizaciones armadas por una parte y la Triple A primero y las fuerzas armadas y de seguridad poco más tarde se reconocía una especie de enfrentamiento atávico, la eclosión de algo que estaba larvado desde los tiempos arcaicos de una sociedad que, en ese reconocimiento, en la posición no sorprendida —lo cual no significa naturalmente ni justificatoria ni mucho menos entusiasta— en la falta de extrañamiento acerca de lo que ocurría en lo que quizá era temor o hartazgo, eventualmente rechazo moral, pero escasamente asombro, parecía reconocer a la violencia como conclusión inevitable de los desencuentros acumulados hasta entonces, que lejos estaban de resumirse en un conflicto entre peronistas y antiperonistas dada la diversidad de actores que poblaban la escena. Como si el conjunto de la sociedad hubiera podido repetir la frase trágica que Joaquín V. González había escrito en 1918, reflexionando sobre su propio ensayo de 1910: “Desde que yo he comenzado a estudiar y a darme cuenta de los problemas íntimos de nuestra nacionalidad, arrancados del corazón de su Historia, he adquirido la convic-

ción de que el odio en ella se revela con los caracteres de una ley histórica. Y he mantenido esta convicción en silencio, hasta que la ocasión de escribir algo [...] me decidió a enunciar el referido postulado del odio como agente generador de los más tristes sucesos de la centuria cumplida en 1910.”<sup>63</sup>

Pero la ruptura sincrónica, ese corte abrupto que la violencia instaló al mismo tiempo en los cuerpos y en la sociedad, fue acompañada con otra que no necesariamente estaba causalmente relacionada con aquella salvo por compartir un tiempo convulsionado que a la vez contribuía a producir: la ruptura del pacto que toda sociedad moderna intenta establecer con su propio futuro, es decir el pacto con los compatriotas de un mañana que, a partir del Rodrigazo y del quiebre que este supuso en la confianza acerca de las decisiones que un Estado fuera de control podía tomar, cambió para siempre la cultura económica de la sociedad. A partir de entonces, lo que los economistas denominan formación de activos externos, y que en términos de Hirschman no es más que el *exit* respecto del futuro en común, comenzó a ser la pauta organizadora de todos aquellos que pudieran generar excedentes, fuera cual fuera la magnitud que estos tuvieran.

Dos cortes, entonces, dos rupturas, una la de la violencia intestina, otra la de los vínculos posibles con un futuro que cada vez más dejó de ser imaginado junto con los propios para comenzar a ser construido con extraños, hicieron entonces visible la profundidad de la falla que atravesaba a la historia toda de la Argentina, y que no era ya tan solo el resultado de desvíos

<sup>63</sup> Citado en Segundo V. Linares Quintana, “Joaquín V. González, el místico de la Constitución”, en *Mundo Hispánico*, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, s/f, s/n, p. 193, reproducido en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 137, Madrid, 1964, p. 181.

producidos por unos u otros actores de la escena pública sino directamente un fracaso en la conformación inicial de la comunidad política, fracaso que nunca pudo revertirse por razones variadas, entre las cuales ocupa un lugar no menor la creencia, compartida durante más de un siglo, de que los problemas a los que se enfrentaba nuestra sociedad eran siempre contingentes, anomalías transitorias que apenas podían torcer provisoriamente el curso de un destino que nunca se pensó en términos que no fueran los de la grandeza.

La falla del proyecto moderno fue entonces, si se quiere, la de no haber podido pensar a la modernidad más que en esa “superficie”, convencidos, como estuvimos, de que ciertas formas de sociabilidad, ciertos rasgos de nuestro desarrollo económico, algunas características de nuestro comportamiento colectivo, que nos diferenciaban, o así lo creíamos, de las otras sociedades latinoamericanas eran un indicio suficiente de que la Argentina ya había cumplido con lo esencial de ese proyecto al que sin embargo siempre se le reclamó algo más, sin percibir que lo que faltaba fueron sus fundamentos, es decir, la constitución de una sociedad política construida sobre un “orden moral moderno” que permitiera, a su vez, desplegar el moderno “imaginario social” necesario para construir un país que por ese mismo defecto, hoy lo sabemos, nunca estuvo en condiciones de encontrar, como quería Halperin, la “fórmula política eficaz y duradera” que permitiera instaurar “la república verdadera” de la que se esperaba que fuera “capaz de ofrecer a la vez libertad e igualdad”.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Tulio Halperin Donghi, *Proyecto y construcción...*, op. cit., p. 165

## CINCO

Volvemos al presente al cabo del largo circunloquio que precisamos para darle, ya que no un nombre, al menos un concepto a nuestra pesadumbre. La Argentina que enfrenta, con las pocas herramientas de su propio atraso, las consecuencias de la pandemia, es una Argentina que ha acelerado el proceso de *desmodernización* en el que entró desde que en la múltiple década de los años setenta del pasado siglo se hizo evidente que no era aquel país que animaba la memoria viva de sus ciudadanos —pero nunca animaba de igual manera sus actos, siempre alejados del comportamiento que una comunidad política moderna exige de sus miembros.<sup>65</sup> Una vez que resultó evidente que no se trataba de aquella sociedad imaginada por la Generación del 80, porque no había conseguido tan siquiera poner en marcha la idea de la Generación del 37 —y no otra cosa son los señalamientos de O’Donnell acerca del fracaso de los intentos para establecer “cualquier tipo de dominación política, o, lo que es lo mismo, cualquier tipo de Estado” en nuestro país; o los de Portantiero cuando observa amargamente (y, aunque sea redundante, no quiero privarme de utilizar aquí ese adjetivo) que “ninguna experiencia gubernamental logró satisfacer

<sup>65</sup> “La idea subyacente de orden moral enfatiza los derechos y obligaciones que tenemos como individuos con respecto a los demás, incluso antes o fuera del vínculo político. Las obligaciones políticas se ven como una extensión o aplicación de estos lazos morales más fundamentales. La autoridad política en sí es legítima solo porque fue consentida por individuos (el contrato original), y este contrato crea obligaciones vinculantes en virtud del principio preexistente de que las promesas deben cumplirse”, Charles Taylor, *A secular Age*, *op. cit.*, pp. 159-160.

los requisitos mínimos necesarios para sostener un Orden estable”— una vez que la sociedad, pero particularmente sus clases dirigentes, entendieron que Argentina no cumpliría con sus aspiraciones, se abandonaron todos los esfuerzos que, hasta los años sesenta, se habían realizado para que aquella “modernidad de superficie” mantuviera su encanto o, cuando menos, fuera fuente de ilusión.<sup>66</sup>

A los procesos sociales, políticos y económicos de nuestro país se les han comenzado a aplicar —o se les deben comenzar a aplicar— el prefijo —*des*: desmodernización, desc ciudadanización,<sup>67</sup> descivilización. Descivilización, sí: una expresión terrible en nuestro país, a menos que se aclare prontamente que no se trata del proceso que nos regresa a la barbarie tan temida,

<sup>66</sup> Sería injusto no reconocer en el gobierno de Raúl Alfonsín la pretensión de instaurar un orden moral moderno en nuestro país, aun si no resulta del todo claro si esa pretensión era precisamente la de instaurar un orden o la de reponer las fantasías ya insostenibles del orden anterior a la debacle de los años 70. Es posible que el Juicio a las Juntas señalara el inicio de una comunidad política tal como Charles Taylor la describe. La presencia en torno de Alfonsín de figuras intelectuales de la talla de Carlos Nino y Jaime Malamud Gotti para el pensamiento jurídico, del mismo Portantiero junto a Emilio de Ípola a cargo del diseño intelectual del discurso político del gobierno, así como los intelectuales del CISEA y del CEDES y los economistas —Sourrouille, Machinea, Frenkel...— fue sin dudas resultado de un intento, más o menos explícito, para darle a ese gobierno que encontraba un país arrasado la posibilidad de construcción de una comunidad política. Quizá no sea exagerado afirmar que de todo aquello, fue el Juicio a las Juntas lo único que produjo un salto civilizatorio en una sociedad que desde entonces, al menos hasta ahora, ha sabido manejar sus diferencias en el marco de una democracia de baja intensidad pero reconocida como tal. Debe también señalarse que los gobiernos de Carlos Menem y de Mauricio Macri se propusieron avanzar en la senda modernizadora entendida bajo las antiguas claves del siglo XX: modernización del capitalismo, desmodernización de los lazos sociales y políticos. Que no hayan conseguido cumplir con el primer objetivo no significa que no sea perdurable el daño que produjeron con los últimos.

<sup>67</sup> O'Donnell utiliza esta expresión en el citado “Y a mí, ¿qué me importa?”

sino que con él se quiere designar la reversión de los esfuerzos que todos —los bárbaros y los civilizados— intentaron llevar a cabo en los términos de Norbert Elias. La pandemia encuentra una sociedad en reversión: lazos sociales quebrados, pérdida o debilitamiento de las cadenas de interdependencia, multiplicación de los peligros y de las amenazas, resurgimiento de la violencia en la esfera pública, menor identificación mutua, una crueldad acompañada de una expresión más libre de la agresividad, menor congruencia con la realidad...<sup>68</sup>

Desafíos: no hay forma de asir la magnitud de los combates que nuestra sociedad tiene por delante. Sobre todo, no es claro que las clases dirigentes tengan un esbozo apenas de conciencia de esos problemas. Si reservamos para un apéndice las propuestas es porque estas —he allí nuestra incapacidad— no están a la altura de las dificultades que surgen de las líneas con las que hemos llegado hasta aquí: en nuestra perspectiva, el desafío de la Argentina es la creación de una comunidad política sobre la base de un orden social moderno. Recién entonces será posible volver a emprender un proceso civilizatorio, aspirar a construir una sociedad moderna, una sociedad de iguales “dispuestos a colaborar en paz para su beneficio mutuo”.

<sup>68</sup> Debo a Nicolás Kwiatkowski la puntualización de los contenidos del proceso descivilizatorio.

## ANEXO

### CINCO PROPUESTAS PARA MITIGAR LA DESIGUALDAD

Hemos envejecido en estos días; nuestros rostros tienen nuevas marcas: la del miedo, la del azoro, la de la confusión. Pero, sobre todo, la de la incertidumbre, la incapacidad individual y colectiva de imaginar los rasgos posibles del futuro. La crisis sanitaria, que derivó rápidamente en una crisis económica y social, se irá convirtiendo en una crisis política y en una crisis de cultura. Posiblemente, si se hace todavía más grave, será una crisis de civilización. Pero no podemos saberlo con certeza: quizá una combinación de soluciones rápidas, que detengan la propagación de la enfermedad y el deterioro de los medios de vida, una reacción inteligente de los Estados y de las sociedades, ayude a que se mitigue la catástrofe. “Los recuerdos de un desastre —escribió Daniel Kahneman— se atenúan con el tiempo, y con ellos la preocupación y la diligencia. La dinámica de la memoria ayuda a explicar los ciclos recurrentes de desastre, preocupación y creciente confianza.” En Argentina tenemos larga experiencia en atenuar los recuerdos de los sucesivos desastres que hemos producido y ganar cada vez una confianza que se ha probado, hasta ahora, improductiva. No hay por qué suponer, entonces, que esta vez será diferente. Quizá, antes de que algo así ocurra, deberíamos conservar el recuerdo de este desastre para actuar a favor del futuro común.



Todo es desconocido, con la excepción de un dato: el resultado de lo que ocurre, sea cuando sea que concluya y sea cual sea el trayecto que lleve a ese final, será el incremento de la desigualdad entre nosotros: desigual distribución de los bienes materiales y simbólicos, de la riqueza y de la educación, de las oportunidades y del cuidado.

“Aportar iniciativas para pensar la vida post Covid-19” exige, en mi opinión, pensar estrategias para reducir esos niveles de desigualdad y la producción de pobreza que ella implica. Entre las muchas estrategias posibles, subrayo cinco:

**1. Crear una democracia de propietarios.** Esbozada en los trabajos tardíos de John Rawls, y elaborada desde entonces por varios economistas y filósofos, apunta a que la mayor cantidad posible de personas accedan a diversas formas de propiedad, como un medio para asegurar la seguridad y la independencia individual, y la cohesión social. “La idea —escribió Rawls— es poner a todos los ciudadanos en posición de manejar sus propios asuntos y de participar en la cooperación social en pie de respeto mutuo e igualdad de condiciones”. Créditos de bajo costo y largo plazo para el acceso a la vivienda propia (rompiendo el largo ciclo de “inquilinización” de la sociedad argentina y, sobre todo, de los más jóvenes); creación de instrumentos para que los inmensos subsidios, exenciones y promociones fiscales que realiza el Estado a algunos sectores empresariales se transformen en cuota partes del capital a los que los ciudadanos —no el Estado— puedan acceder. Así, los recursos públicos no beneficiarían solo a los dueños del capital, sino a quienes sean accionistas de esas compañías. Externalidad positiva: cada vez más ciudadanos tendrían incentivos para el

éxito de largo plazo de las empresas, contribuyendo a romper las tensiones de la “puja distributiva” (Gerchunoff y Rapetti).

**2. Asalar a los estudiantes.** Uno de los grandes problemas de la sociedad radica en la alta tasa de deserción escolar: los incentivos para abandonar la escuela son cada vez mayores a medida que el nivel social de las familias de los estudiantes desciende y la edad de los estudiantes aumenta. Un salario estudiantil universal que se comience a devengar desde el ingreso en el preescolar pero solo se haga efectivo al concluir la educación secundaria tendría al menos tres efectos positivos. 1) cuanto más tiempo permanece cada joven en el sistema, mayor es el capital acumulado y en consecuencia mayor el incentivo para llegar al final. 2) al término del ciclo secundario el importe acumulado no se hace efectivo en metálico: constituye el capital inicial para un emprendimiento laboral (herramientas, un vehículo, un fondo de comercio...), para una inversión fija (un terreno para construir, el anticipo de una vivienda propia...), o se convierte en una beca para la educación terciaria o universitaria. Tercero: durante los 12 o 13 años en los que el estudiante capitaliza su salario, este, depositado en un banco público, solo puede ser utilizado para micropréstamos de inversión productiva destinados a los sectores vulnerables de la población: se crea un “mercado de capitales” para los sectores vulnerables.

**3. Reformar la fiscalidad.** Si se trata de mejorar la distribución de la riqueza, es imprescindible cambiar un sistema fiscal regresivo y muy poco inteligente. Regresivo: recauda más entre quienes menos tienen. Poco inteligente: establece los peores incentivos para la política económica: dado que la principal fuente de recaudación es el IVA, los gobiernos encuentran

una doble razón para las políticas que estimulan el consumo en lugar del ahorro y la inversión. Si Argentina necesita desarrollar una economía exportadora, esa estructura fiscal es la peor posible: ni ahorro, ni inversión, ni exportaciones; convierte al corto plazo en el lugar de convergencia de los gobiernos y de la sociedad. La fiscalidad debería concentrarse en la riqueza, en las ganancias no reinvertidas, en la generación de divisas: el sistema fiscal no debe ser un modo de recaudación, sino de introducir equidad y, quizá especialmente, de generar los incentivos adecuados, tanto para los actores económicos como para los agentes públicos y los ciudadanos, en función de un desarrollo económico igualitario y sustentable.

**4. Distribuir la población.** Es imprescindible federalizar el país. El Estado nacional debería, para ello, federalizarse a sí mismo: llevar cada ministerio y cada secretaría a los sitios estratégicos del territorio. Secretaría de agricultura, a la zona núcleo; de pesca, al litoral atlántico; ministerio de salud, al norte del país: Tucumán. Infraestructura, a la Patagonia o a Córdoba. ¿Recursos para hacerlo? No hay. Pero la salida de la pandemia podría estar acompañada de créditos importantes de los organismos internacionales, necesitados de estimular la recuperación de la economía global y evitar conflictos sociales. Un plan semejante implicaría la realización de obras de infraestructura en diversos puntos del país, propiciaría la instalación de actores privados que darían servicios diversos a la burocracia allí asentada, crearía *clusters* sectoriales, reforzaría a las sociedades civiles en provincias en las que esta es casi inexistente, mejorando la calidad democrática, y estimularía una migración inversa, desde el conurbano bonaerense hacia el interior del

país. Daría a los gobiernos una perspectiva diferente del país, obligaría a desarrollar y mantener infraestructuras de comunicación, abriría el acceso a la burocracia a las sociedades del interior, mejoraría los sistemas educativos y sanitarios regionales.

**5. Construir una ciudadanía más allá del empleo.** Gran cantidad de derechos han estado históricamente asociados con el trabajo: a las vacaciones, a la jubilación, a cierta calidad de atención sanitaria, al disfrute del tiempo libre. La sociedad post-pandemia será, seguramente, una sociedad más mezquina en empleos formales de lo que ya lo ha sido la anterior. Es necesario desacoplar los derechos del empleo formal. Posiblemente el ingreso ciudadano universal sea la mejor manera de hacerlo, pero en todo caso es hora de explorar modos posibles, y ponerlos en marcha.

# **SALIR DE LA TRAMPA DE ARENA**

Desafíos para la política económica  
y la cultura política argentina

por MÁXIMO MERCHENSKY



## Introducción

La pandemia del nuevo coronavirus sometió a las elites dirigentes de todo el mundo a una prueba novedosa, para la cual ningún evento anterior las había preparado. Los gobiernos debieron tomar medidas sin información, contra un problema desconocido de alcances difíciles de determinar. Rápidamente se advirtió que la restricción de la circulación y actividad tendría un impacto económico de proporciones extraordinarias, y a tono con esto se desplegaron medidas anticrisis también inéditas. Poco a poco se fue aprendiendo sobre el nuevo virus y los esfuerzos se concentraron en procurar la vuelta, lo más pronta posible, a una *nueva normalidad*.

El Gobierno argentino, por su parte, se abrazó a la pandemia, que se convirtió en el objeto excluyente de la política pública. El distanciamiento social, la política de “cuidar la salud de la gente”, le granjeó rápidamente una altísima valoración. Pero resultó una huida hacia delante: la cuarentena temprana, que al principio pareció un acierto, se extendió mucho más de lo previsto (terminó siendo la más larga del mundo), para mostrar al fin resultados entre mediocres y malos en su objetivo de contener la enfermedad, con un altísimo costo. La parálisis de la actividad profundizó los serios problemas de la economía argentina, que venía de una crisis cambiaria (2018) y de casi una década de estancamiento.

En el presente ensayo proponemos enfocar algunos aspectos que consideramos determinantes de esa década de estancamiento. En primer lugar, la oscilación pendular entre políticas económicas estatistas y modelos pro-mercado. Este

péndulo tiene raíces profundas en nuestra historia y se reproduce al menos desde la década del setenta del siglo XX. En segundo lugar, la tensión profunda de reivindicaciones de diferentes sectores de la vida nacional, que se expresan y encuentran cauce, alternativamente, en esas políticas, pero que además sobredeterminan el debate público, lo parcializan y lo radicalizan. Y en tercer lugar, tal vez el más significativo, la ineptitud de la dirigencia argentina para encontrar una salida superadora a esta trampa y, por el contrario, su permanente reincidencia en las mismas políticas y el mismo sectarismo.

Tanto las políticas pro-mercado cuanto el estatismo han aparecido en coyunturas históricas concretas para responder a problemáticas puntuales. Cada una de estas políticas pudo mostrar —en diferentes etapas y contextos mundiales— resultados satisfactorios por un tiempo. Cada ciclo generó expectativa e ilusión, y se alimentó, al menos en parte, de la buena fe y la buena voluntad de los argentinos, que siempre apostaron a encontrar el camino del desarrollo. En cada uno de estos períodos, la tensión de reivindicaciones sectoriales se encauzó momentáneamente, y el proyecto político de turno pudo consolidarse. En la historia reciente, eso ocurrió con la convertibilidad a mediados de los años 1990, y con el kirchnerismo al promediar la década del 2000. Más tímidamente y por menos tiempo, también el gobierno de Cambiemos alimentó una expectativa importante y se benefició provisoriamente de ella.

Nuestras crisis periódicas son muy agudas, profundas y destructivas. Lejos de las alteraciones del ciclo ordinario que pueden mostrar otras economías del mundo, nuestro país se empobrece sin cesar en términos relativos. Hasta mediados de la



década del sesenta, Argentina peleaba por entrar al *top ten* de las diez economías con mayor producto bruto *per cápita* del mundo, y algunos años ingresaba en ese podio. Desde entonces, no hizo sino retroceder, y hoy se posiciona alrededor del puesto 67. Tenemos el mismo producto *per cápita* que hace cincuenta años. De la ilusión al desencanto, se profundiza la destrucción del tejido social y se frustra y revierte la movilidad social ascendente que caracterizó una vez a la sociedad argentina. La pobreza aumentó del 5% de la población a casi el 50%, y por eso las tensiones reivindicativas y las posiciones políticas sectarias se agravan y profundizan.

Como resultado de la crisis de este modelo pendular tenemos, además, un creciente lastre superestructural. Cada una de las políticas ensayadas no solo afectó a la economía de determinado modo (con sus más y sus menos), sino que se incorporó al andamiaje institucional argentino, cristalizado en forma de leyes, regulaciones, impuestos, deducciones, organismos, fondos, etc., que nunca se derogaron y que se han ido apilando una sobre otra, superponiendo y contradiciendo.

De las diferentes políticas quedaron sucesivas capas legales, normativas y regulatorias que conforman la maraña que son hoy el sistema tributario argentino, el sistema de coparticipación federal de impuestos, el sistema de regulación de entidades financieras y el mercado de capitales y de crédito, el sistema cruzado de subsidios y transferencias al sector privado, el sistema previsional y de protección social, por mencionar algunos. Cada capa tiene implicancias de largo alcance. Por un lado, traban la actividad económica, la dificultan o le agregan costos. Por otro lado, al afectar recursos e ingresos, afectan de-

rechos que juegan en el campo de las reivindicaciones políticas, retroalimentando las tensiones que mencionamos más arriba.

La situación de la economía argentina es hoy de estancamiento, y constituye un desafío especial para la política económica, porque las medidas pro-mercado que tradicionalmente se propusieron para contener o derrotar la inflación, tienen un efecto contractivo, mientras que las herramientas fiscales que podrían dinamizar la actividad tienen consecuencias inflacionarias casi inmediatas.

Adelantamos al lector que el presente ensayo procura elucidar los elementos críticos del estancamiento de la economía argentina alrededor de una idea muy simple, que opera como su tesis de fondo: la crisis argentina es una crisis estructural, debida a la insuficiente capitalización de su estructura productiva. Argentina nunca acertó a alentar procesos genuinos de inversión, continuados en el tiempo, con impacto real en la productividad del trabajo y la competitividad de la producción, factores centrales del desarrollo en el mediano plazo. La crisis argentina es consecuencia de la ineptitud de la política económica en las últimas cinco décadas para impulsar y sostener en el tiempo un proceso de **inversión y capitalización**. O puesto en términos políticos, la ineptitud de la dirigencia argentina para administrar los conflictos redistributivos y alinearlos con la necesidad de privilegiar el proceso de inversión y capitalización requerido para que la economía crezca (lo que naturalmente sustrae recursos a la puja de distribución del ingreso).

En este punto vale señalar que, por supuesto, las pujas distributivas no constituyen un problema extraordinario. El juego de reivindicaciones sectoriales es un fenómeno universal,

y tiene en política la misma importancia que el juego de oferta y demanda en el mercado de bienes y servicios. Así como de la interacción en el mercado surge el *precio* de los bienes, que sirve en las economías modernas como el más eficaz índice para la asignación racional de los recursos, también de la discusión de las reivindicaciones sectoriales debieran surgir los *acuerdos* que funcionen como índices de comportamiento, los términos de la convivencia política en cualquier país del mundo. Pero para esto, los participantes del juego deben preocuparse, en todo momento, de velar por la salud de la economía y promover su crecimiento. Aquí es donde los argentinos realmente fallamos.

El moderado éxito que presentaron por un tiempo las diferentes políticas estatistas y pro-mercado alimentó muchas veces, a ambos lados de este contrapunto ideológico, la idea de que el posterior amesetamiento y la crisis pudieron haber tenido como causa insuficiencias de implementación, concesiones a la práctica, contextos desfavorables, o incluso palos en la rueda de la oposición que trabaron las reformas. Utilizaremos la clave *inversión* para explicar mejor la raíz del fracaso de las recetas estatistas y pro-mercado, más allá de sus factores desencadenantes o anecdóticos. Cada modelo tiene sus postulados básicos, un diagnóstico de la problemática económica argentina y un set de políticas típico que trataremos de explicitar; y también, según el contexto, algunos elementos novedosos que se adosaron a sendos modelos en sus diferentes versiones. Trataremos de sintetizarlos y mostrar por qué no han sido suficientes para promover la inversión hasta llevarla a niveles adecuados, en los diferentes sectores de la economía, y a lo largo del

tiempo suficiente para obtener la capitalización y las ganancias de productividad tales que resultaran en un proceso de desarrollo genuino.

Los grandes debates que tenemos pendientes (la estructura tributaria argentina, el régimen de coparticipación federal, el régimen previsional, la legislación laboral, el dispositivo de protección social) deberían también ser enfocados bajo un nuevo prisma, apuntando a resolver no solo el financiamiento de las urgencias, sino también la sustentabilidad integral de cada uno de estos subsistemas en un modelo de desarrollo consistente, congruente, sustentable, que permita bancarlos.

A esta altura de la crisis resulta evidente que no hay atajos, que no hay herramientas mágicas para enderezar el rumbo, y que la economía argentina no tiene con qué crecer si no se privilegia la inversión de riesgo en el sector productor de bienes y servicios.

La dirigencia política les debe a los argentinos una tarea que le es exclusiva, que solo ella puede encarar y resolver: poner fin a la confrontación sectaria, empalmar los intereses particulares, las reivindicaciones sectoriales puntuales de cada uno de los actores de la vida nacional y alinearlos todos detrás de una política económica de desarrollo; un sistema consistente, ordenado, claro, no contradictorio de incentivos y penalidades que alienten la inversión masiva, pública y privada en todos los rubros de la economía.

Ese es el acuerdo que hay que lograr, tal es el objetivo que tiene que aunar la vocación y los esfuerzos de los argentinos, que puede ayudarnos a reformular los viejos pro-

blemas —es decir, formularlos de nuevo, sin preconceptos sectarios y abarcando al conjunto de intereses en juego—, encontrar tareas comunes, cerrar la grieta y permitirnos trabajar juntos. En las próximas páginas trataremos de exponer los diferentes aspectos de esta tarea.

## La pandemia

La pandemia del COVID-19 provocó a principios del año 2020 una contracción económica bastante diferente a las crisis clásicas que periódicamente afectan la economía mundial. La característica distintiva de esta crisis fue su carácter nítidamente exógeno: tuvo como causa central la **política sanitaria** de los diferentes países. Las medidas tomadas por los gobiernos para frenar al virus abarcaron alternativas que fueron desde un moderado distanciamiento social hasta el confinamiento total de las personas y la prohibición de actividades, de alcance universal y cumplimiento obligatorio. Estas medidas tuvieron un dramático impacto económico que realimentó el juego de expectativas negativas asociado al desarrollo de la pandemia.

La crisis global reconoce entonces varios aspectos críticos concurrentes, que ordenamos de lo más puntual y concreto a lo más general:

Una brusca contracción de la utilización del **factor trabajo**—confinado en sus hogares— y la correspondiente caída de la producción de bienes y servicios, y de los ingresos salariales asociados.

Una brusca caída del **consumo** por las restricciones al comercio y al tránsito, y luego también por la caída de los ingresos salariales.

Un brusco cambio de los **comportamientos** de los agentes económicos, como consecuencia del miedo al virus y, por extensión, a las enfermedades. Cambio de amplios alcances que promete, además, extenderse por un tiempo indeterminado y dejar una huella muy profunda.

Un fuerte golpe al **espíritu de época**, que pone en crisis la relación de las personas con sus planes, objetivos vitales, sus patrones de consumo, sus expectativas y modos de relacionamiento, y alterará de forma severa los comportamientos futuros.

Conviene diferenciar estos aspectos y tenerlos presentes al evaluar los alcances e implicancias del nuevo factor COVID-19 en el panorama económico y político global. Los tres primeros puntos son estrictamente económicos y explican la profundidad inmediata de la crisis; el tercero y el cuarto nos permiten imaginar y prever la extensión en el tiempo, los alcances y la profundidad de la crisis, determinada precisamente porque en todo el proceso hay factores socioculturales radicalmente nuevos, que impactan hoy e impactarán en el futuro de la economía del mundo.

La salida de la crisis, según han explicado muchos economistas, requerirá decisiones que contrarresten los procesos enumerados más arriba. Hay una serie de medidas de coyuntura, monetarias y fiscales, que los diferentes países pusieron rápidamente en marcha para:

1. Proteger a los **ciudadanos** más frágiles, los que viven al día, los que se ven privados de su ingreso y necesitan un auxilio directo.
2. Proteger a las **empresas**, las unidades de organización de la economía (el trabajo, la producción, el comercio, el transporte, el consumo, los servicios, etc.).
3. Proteger los **contratos**, el modo de interrelación de los agentes económicos.

Que la gente no pueda ir a su trabajo, que las empresas no puedan desarrollar parte o toda su actividad habitual, que los agentes económicos no puedan cumplir sus contratos, constituye una novedad, una situación muy diferente de lo que ocurre, por ejemplo, en una crisis convencional, durante una guerra o frente a un desastre natural. En el caso de las crisis típicas del capitalismo, los desajustes son en general limitados, acotados, restringidos a determinadas actividades o rubros; pero incluso en las crisis generales profundas, el aparato económico sigue moviéndose y el ajuste depura algunas partes devolviéndole dinamismo al conjunto (lo que Schumpeter llamaba destrucción creativa). En el caso de las guerras o los desastres, estos eventos destruyen elementos materiales, factores de producción (infraestructura, equipos, edificios, etc., y personas). Aquí lo que está dañado y en riesgo es el valor de los activos sometidos a los cambios radicales de *comportamiento* de los agentes económicos, tanto en lo inmediato cuanto en los esperables más a mediano plazo.

Las respuestas de política económica tuvieron diferentes características según el bien público que priorizaron preservar

los diferentes gobiernos, acorde a sus diferentes modelos socioeconómicos.

Las economías más o menos apegadas al modelo clásico de estados de bienestar privilegiaron la **protección del trabajo y de las personas** más directamente afectadas por la contracción económica. Países más liberales se propusieron, en cambio, privilegiar la **protección de los contratos** ayudando a las partes a contar con herramientas y garantías a tal fin. Aunque la forma concreta de las políticas anticrisis puede haber sido diferente, a lo ancho de todo el mundo la ayuda fue orientada de manera bastante precisa. El volumen inédito y sorprendente de esta ayuda no es caprichoso ni desmesurado, está respaldado por la solidez las economías centrales y la confianza universal en su capacidad de reacción, como también en la solvencia de las herramientas financieras elegidas, pese a su evidente heterodoxia.

Hay un latiguillo que se repite una y otra vez: que la pandemia vino a demostrar la importancia de los Estados y la regulación política frente al comportamiento insensible del mercado, que la crisis “no se puede dejar librada al mercado”, etc. La verdad es que es exactamente al revés. Si bien los Estados pueden y deben generar marcos de referencia, colchones financieros de amortiguación y grandes líneas de acción, la salida de la crisis tendrá como protagonistas excluyentes a los agentes privados con sus decisiones muy concretas y al mercado como punto de encuentro entre los productores de bienes y servicios, y los consumidores. El mercado es la obvia instancia de legitimación de la oferta por parte de las nuevas preferencias y los requisitos de consumo.



Lo que sea que termine constituyendo una *nueva normalidad*, será la adecuación de la oferta de bienes y servicios de la economía a las nuevas, diferentes características de la demanda, esto es, a las nuevas formas de comportamiento de las personas. Una reconversión en muchos casos muy profunda. Los cambios en el comportamiento abarcarán las nuevas expectativas vitales, las preferencias respecto de los bienes y servicios, su origen y trazabilidad, los procesos de su producción, etc.; la relación de las personas con los espacios habitables, los tipos y tiempos de trabajo, las formas y los tiempos de transporte, y en general el amplísimo mundo que incluimos en la idea general de los *patrones de consumo* de la sociedad.

¿Qué rol deben desempeñar los gobiernos en este proceso de reacomodamiento? ¿Pueden los Estados adivinar, anticiparse, dar forma o incidir en los comportamientos futuros de las personas, en toda esta amplia transformación que se viene? Aunque pueden y deben ocuparse de lo que hacen o dejan de hacer las personas en todo lo relativo al bien público, no deberían ni parece que puedan eficazmente ampliar esta intervención hacia el mercado de bienes privados. Miremos esto un poco más de cerca.

El mercado de *bienes y servicios privados* ha resultado muy afectado por la pandemia, y el Estado con sus políticas restrictivas ha tenido mucho que ver en esto. Las empresas, productoras de estos bienes y servicios deben interpretar el nuevo panorama y encontrar la manera de seguir produciendo y ofreciendo sus productos. Serán las empresas —y nadie más que ellas— los agentes primarios encargados, tras absorber mejor o peor el impacto de la crisis, de leer el nuevo mapa económico,

ajustar su funcionamiento a los nuevos patrones de consumo y proponer los cambios organizativos, los nuevos procesos, los nuevos productos, las nuevas formas de explotación del factor trabajo requeridas para conectar con las preferencias del consumidor y volver a crear riqueza lo más rápidamente posible. Las empresas se enfrentarán a la obligación de reconvertirse en todo o en parte, de manera acelerada y acuciante. Y necesitarán invertir para ello. Serán, en definitiva, el actor clave en la dinamización de la economía.

La función de los Estados es muy diferente. Los Estados se ocupan de la producción de *bienes públicos*. La definición de qué bienes públicos produce es netamente *política*. La relación entre los recursos afectados y el bien público producido no encuentra validación en un precio de mercado, y por eso la racionalidad de la producción estatal de bienes públicos es política antes que económica. Pero no es trivial mirar qué recursos dedica a su producción y cómo los asigna, cuán eficiente y eficaz es, porque en definitiva los recursos que afecta, antes los sustrae al proceso de producción y distribución de bienes privados, en forma de impuestos.

Los Estados no debieran abocarse, a tontas y a locas, a la producción de bienes privados, ni en general tomar definiciones *políticas* sobre los diferentes mercados con cualquier excusa, salvo en casos muy excepcionales. Porque al hacerlo inhiben, distorsionan o directamente anulan los mecanismos de formación de *precios* que sirven de índice de la eficiencia de la producción de bienes.

## La tentación populista

Al trabar la circulación de personas y bienes, las políticas de lucha contra la pandemia rompieron la ecuación económica de muchísimas actividades que requirieron algún tipo de auxilio del Estado. Del mismo modo que eso no debiera significar que el Estado tenga piedra libre para avanzar sobre aspectos de la vida social que tradicionalmente estuvieron fuera de su competencia —al menos en el sistema de garantías a las libertades que está a la base de las democracias representativas liberales occidentales— así tampoco la posición predominante del Estado, resultado de sus intervenciones, debiera habilitar abusos de intervención en las relaciones de propiedad o los mercados.

Desde que los gobiernos empezaron a tomar las primeras medidas contra el COVID-19, llamó la atención que los gobernantes comúnmente asociados al populismo hayan sido los más refractarios a la implementación de políticas restrictivas, y quienes más con más tenacidad hayan resistido la gigantesca presión social en tal sentido. Del otro lado, la construcción acelerada de la consigna *stay at home*, su publicidad apabullante, su legitimación (malamente) científicista y su implementación masiva a nivel mundial, sumadas a la amplificación administrada del miedo, parecieron, en cambio, mucho más acordes a lo que en general entendemos como populismo, y a sus manifestaciones clásicas. Es decir: la pandemia se administró en principio con prácticas habitualmente asociadas al populismo, mientras los gobernantes caracterizados como populistas (Donald Trump, Bolsonaro, Boris Johnson) se resistieron a tomar medidas restrictivas.

El *lockout* fue en verdad una respuesta poco imaginativa a la psicosis social, que se apoyó en la exacerbación del miedo y se desplegó de forma paternalista. Permitió a los gobiernos concentrar aprobación social y poder, y avanzar en el control de territorios que nunca hubieran estado al alcance del poder político, tal como es concebido en las sociedades liberales modernas. El confinamiento forzoso implicó el recorte inmediato de elementales derechos y garantías (la libertad de tránsito, de reunión, de ejercicio de las actividades legales, etc.) que, dado su difuso carácter provisorio (15 días o 40, dos meses o dos años), no se sabe cuándo se recuperarán. Nadie tuvo ni tiene todavía muy claro a futuro qué se podrá hacer y qué no, y durante cuánto tiempo.

Los gobiernos establecieron el *lockout* sin pruebas convincentes y sin respaldo científico (lo que entendemos epistemológicamente por *evidencia científica*) respecto de qué tan seguro o peligroso es nuestro estilo de vida, qué tan segura o peligrosa es la actividad a la que nos dedicamos, ejecutada de qué forma, qué días de la semana y bajo qué protocolos. Los sanitaristas y epidemiólogos convalidaron este modo de proceder. Muchas cosas naturales empezaron a ser vistas como peligrosas o riesgosas, y el temor a los virus y bacterias pasó a integrar la vida cotidiana. Este es el rasgo que redefinirá los modos de relacionamiento social y laboral, afectando incluso las relaciones personales más íntimas.

Como resultado, un gigantesco abanico de actividades está entrando en crisis a escala planetaria, y no sabemos cuáles podrán resistir, reconvertirse o desaparecer.

Los errores y aciertos de los gobiernos en sus políticas contra la pandemia nos dejan una lección que ya temprano podemos formular: la expectativa ciudadana de que los gobiernos reaccionen rápido frente a un problema desconocido no debiera implicar que puedan hacer cualquier cosa. La reacción sobre actuada puede parecer correcta al principio, pero tener consecuencias negativas no previstas, que generen un daño colateral mayor al bien público que procuran, o incluso llegar a ser contraproducentes en orden al problema que pretenden abordar.

## **La larga crisis argentina**

La crisis argentina, que es por supuesto muy anterior a estos nuevos problemas, se puede enfocar de diferentes modos, y los distintos enfoques resultan heterogéneos entre sí, extraños el uno al otro, y tiene (cada uno) sus propios criterios de razonabilidad. La grieta que divide a la sociedad argentina se reproduce en las diferentes miradas sobre las causas de nuestra crisis económica.

En general hay acuerdo en que la economía argentina está trabada y que la principal tarea de la política económica es inducirle dinamismo. Sobre lo que no hay acuerdo es acerca de cuáles son las políticas adecuadas para esto y, antes que eso, cuáles son los *problemas estructurales* de la economía, es decir, sobre qué factores conviene hacer eje, dónde introducir cambios para que el conjunto de la economía se acomode y arranque.

La mirada **liberal clásica** sostiene que el problema de Argentina es el gran tamaño de un Estado hipertrofiado asociado

a las políticas intervencionistas del peronismo y, más en general, al proyecto industrializador en el siglo XX, que alejó al país de las posibilidades que le brindaban sus ventajas comparativas: un destino deseable de potencia agroexportadora. Un Estado sobredimensionado implica, históricamente:

- a) Creciente presión tributaria, que desalienta y ahoga la actividad,
- b) trabas y regulaciones estatales, controles de precios y de cambios, que también desalientan la actividad económica.
- c) Baja productividad en la provisión de los bienes públicos, y baja calidad de esos bienes,
- d) déficit crónico o creciente de las cuentas públicas, que retroalimenta el punto a),
- e) permanente necesidad de financiamiento extra (por la vía del endeudamiento o la emisión),
- f) permanente tensión inflacionaria (que retroalimenta el punto b), y por ende
- g) inestabilidad macroeconómica crónica.

El liberalismo argentino suele enfocarse en el último punto, y cae una y otra vez en la atribución de todos los males del país al déficit del sector público, la emisión monetaria y la inflación, saturando el debate público con trivialidades al respecto.

En la vereda de enfrente de la posición liberal clásica u ortodoxa, no es fácil definir un cuerpo de ideas homogéneo, aunque la podamos denominar una posición **estatista**. Con *es-*

*tatismo* nos referimos a una propensión de los gobiernos a implementar políticas más o menos heterodoxas dirigidas a intervenir en el mercado, bajo el argumento de defender valores de equidad distributiva. Por eso muchas veces las englobamos bajo el término *populismo*, en un abanico ideológico que va del peronismo clásico de los planes quinquenales (1946) al progresismo socialdemócrata de la Declaración de Avellaneda (1945), llegando a la teoría setentista de la dependencia, con expresiones prácticas en políticas económicas de estatismo moderado como la de Grinspun (1984), hasta el intervencionismo extremo de Gelbard (1973) o Kicillof (2013). Sus partidarios pueden referirse a sí mismos como “el campo nacional y popular”.

Para la mirada **estatista**, el libre juego del mercado es una mascarada, un simulacro que en realidad estimula el funcionamiento de oligopolios que detentan posiciones dominantes, persiguen rentas extraordinarias que se concentran en manos de unos pocos, producen cada vez más injusticia y desigualdad social, creciente concentración económica, extranjerización de activos y subordinación al capital financiero internacional. Para remediar estos males, el estatismo propone un Estado fuerte que regule y grave los mercados y dirija una redistribución de recursos en favor de los más humildes. Repite una y otra vez que la demanda agregada, incentivada por el propio Estado por la vía del gasto público, es motor suficiente del crecimiento.

Sendas miradas generalizadoras traen aparejadas algunas trampas típicas de las formulaciones sobrecargadas de ideología.

Cuando el Estado altera las reglas del mercado, en general no lo hace a favor de la equidad distributiva, sino a favor de

actores e intereses muy concretos, fácilmente individualizables. A través de la regulación de los precios y el comercio exterior, la imposición de gravámenes y regulaciones o los subsidios directos, pero también con los contratos directos del Estado, arbitra en cada mercado, define jugadores, ganadores y perdedores, determinando que solo sean viables o exitosas determinadas empresas. De aquí a la institución del *capitalismo de amigos* hay un trecho exiguo, y el resultado es una distorsión general de los incentivos a la eficiencia y al buen funcionamiento de la economía.

Por su parte, cuando las políticas económicas pro-mercado desplegaron sus herramientas de liberalización de mercados (1966, 1976, 1991, 2015), se enfocaron más en los aspectos monetarios de la inflación que en los desajustes estructurales de la economía; encararon antes que nada la restricción monetaria, el retraso del tipo de cambio y la apertura a la importación como recetas *llave en mano* para la estabilización, quedándose allí, alimentando circuitos de valorización financiera apoyados no tanto en la mentada *confianza* —que siempre predicaron—, sino en el alto precio que se paga (en tasas de interés) por alquilar esa confianza. Se quedaron allí, en el sentido de que confiaron en que el mercado por sí solo acomodaría la economía.

### **Una economía muy particular**

Si para la mirada liberal la economía argentina no tiene nada de especial y debe alinearse a las recetas de política económica de manual, para el estatismo, por su parte, la economía argentina es tan especial que propone quemar todos los manua-



les y amañar una heterodoxia extrema. Para salir de la trampa de arena de la economía argentina es necesario reemplazar los elementos conceptuales típicos con los que habitualmente se plantean los problemas, y construir una serie de premisas que enfoquen las particularidades de la economía argentina y hagan posible proponer una política diferente. Podemos enumerar una serie de tesis provisorias para eso.

**1. La economía argentina es una economía pequeña,** con mercados muy opacos, concentrados y distorsionados, fuertemente regulados y sometidos a la intervención discrecional del Estado. El modo de funcionamiento típico del sector privado es la operación en algún tipo de condiciones de excepción: protección aduanera, grandes contratos con el Estado, sectores oligopólicos cerrados o muy regulados, o mercados concentrados o cartelizados. La concurrencia libre es, en general, un postulado utópico respecto de la realidad de cada sector de la economía que se analice.

**2. El Estado argentino es un actor central de la economía,** tanto por su gran tamaño, presión regulatoria y mal funcionamiento, cuanto por la carga tributaria requerida para mantenerlo, y la arbitrariedad y volatilidad de sus decisiones y normas. En particular:

- a) Es tradicionalmente ineficiente en la asignación de recursos para la producción de bienes públicos, en general de mala calidad y distribuidos de manera arbitraria e injusta.
- b) Generó a lo largo de los años una maraña de gra-

vámenes y regulaciones generales y especiales, con alcuotas nominales muy por encima de su nivel razonable, que distorsionan los precios relativos, traban la actividad e incentivan la informalidad.

- c) Está fuertemente cooptado por estructuras y prácticas patrimonialistas —la administración como botín— que alientan, protegen y reproducen la corrupción.
- d) Es tradicionalmente intervencionista y sus decisiones son oscilantes, heterodoxas y muchas veces contradictorias.
- e) Dada su propensión a la creación de empleo público innecesario cuya carga salarial es además inflexible a la baja, y su baja productividad y eficiencia, es abierta y francamente inflacionario.
- f) Atraviesa frecuentes crisis políticas que quitan previsibilidad al horizonte económico.

**3. Los precios son en Argentina un fenómeno más político que económico.** La relación de los agentes económicos con el Estado y el rol del Estado en cada mercado son claves para entender los niveles de precios en cada rubro y sector. El estatismo pretende responsabilizar a “los formadores de precios” de las distorsiones de los mercados argentinos, cuando es el Estado, por la presión tributaria, por la maraña regulatoria, por los malos servicios que brinda (en particular seguridad, logística, justicia laboral, etc.), como también por los precios que impone como gran contratista y gran tomador de deuda, y por

la presión de la corrupción institucionalizada, el principal factor de distorsión de los precios. El liberalismo, entretanto, enuncia su pretensión (teórica) de liberar los precios, pero en la práctica las políticas económicas pro-mercado suelen liberar solo algunos precios, mientras frenan otros como anclas de la inflación o reservas políticas, agregando siempre fuertes distorsiones a los precios relativos.

**4. La evasión tributaria y la realidad paralela que ella crea —la economía informal— son fenómenos centrales de la economía argentina.** La presión tributaria es siempre creciente en la historia económica argentina, y por eso incentiva siempre, cada vez más, la evasión y la informalidad. ¿Qué es la economía informal? Son los bienes y servicios producidos pero no declarados, intercambiados pero no facturados, y las remuneraciones del empleo informal (trabajo en negro) y del capital informal, en forma de utilidades o rentas de capital negro. También las importaciones hormiga o “turísticas”, las compras en el exterior no declaradas y el contrabando en sus diversas formas. Por supuesto, también la inversión no declarada ni contabilizada, el empleo de capitales informales en la capitalización de activos, la inversión inmobiliaria subregistrada o informal. Y finalmente el consumo informal, todos los bienes que se compran y los servicios que se pagan sin registro contable o tributario, y que constituyen, por eso, un gigantesco mercado informal que incluye los mercados ilegales (drogas, bienes robados, trata de personas, crimen organizado, etc.), pero que está muy lejos de agotarse o circunscribirse a ellos.

**5. En Argentina, la doble contabilidad es una práctica muy extendida y normal.** A excepción de las grandes empre-

sas (que operan en mercados internacionales o fuertemente concentrados, o sujetas a las exigentes regulaciones del mercado de capitales), para el universo de las pymes, para amplios sectores del comercio, para las operaciones inmobiliarias y más todavía para la actividad profesional y la microempresa —por no mencionar los patrimonios y las declaraciones juradas de los funcionarios políticos—, la *doble contabilidad* es una realidad de hierro. Para una pyme, la *doble contabilidad* y la evasión correspondiente pueden hacer la diferencia entre un negocio exitoso y la quiebra. La evasión está así institucionalizada. Este dato histórico común a muchos países de América Latina no hizo sino profundizarse en el último medio siglo en Argentina, *pari passu* aumentaban las alícuotas de los impuestos tradicionales o se creaban nuevos impuestos.

**6. No se conoce el tamaño de la economía informal, pero debe considerarse que puede ser mucho más grande de lo que en general se supone.** ¿Cuántos puntos del PIB no contabilizamos porque no podemos medir la economía informal? En general, los economistas consideran la economía informal un fenómeno despreciable, lo cual sería correcto si se ubicara alrededor de 5-10 puntos del producto. Pero si la economía informal fuese de un tercio o más del PIB, casi todo lo que afirmamos cotidianamente sobre los problemas económicos argentinos sería muy distinto y debería, por esto, ser replanteado. Es muy posible que a estas alturas estemos realmente cerca de este escenario. El blanqueo de 2016, cuya acogida superó las expectativas pero que también, según los especialistas, abarcó apenas una parte del stock de activos informales existentes, señala la importancia de la actividad económica informal que generan esos stocks.

**7. El lavado de activos es la contracara necesaria de la economía informal.** En la medida en que la economía argentina es una gran generadora de dinero negro, no solo se sistematiza la práctica de la dolarización, fuga y atesoramiento, sino también la práctica habitual del lavado de activos, a través de determinadas actividades económicas que eluden el control fiscal. Entre las múltiples externalidades negativas de esta realidad se cuenta que se establece un medio ambiente económico propicio para la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado. La economía informal es además un factor de volatilidad de la economía formal argentina, porque el circuito de dinero negro, en la fase inmediata anterior y durante las crisis, presiona sobre varios mercados.

**8. La economía informal traba el desarrollo de la economía real.** Una de las características de la informalidad es que se mantiene al margen de los mecanismos formales de ahorro y crédito. No es casual que Argentina tenga una bajísima tasa de bancarización (la relación entre el crédito y el PIB de la economía argentina ronda el 16%, contra 60% de Brasil y 110% de Chile), o también una bajísima tasa de capitalización bursátil de las empresas locales (12% del PIB, contra 42% de Brasil u 86% de Chile). Por eso la inversión en Argentina se financia mayormente con reinversión de utilidades. Y por eso también una gran parte de esa inversión real es informal, no registrada.

**9. La economía informal constituye un fuerte desincentivo para la inversión y el desarrollo de nuevos negocios.** En la medida en que existe una porción  $x$  de la economía que se mantiene en la informalidad y, por ende, no paga impuestos, todo el peso del costo de manutención del Estado lo sostienen

las actividades y los agentes que sí pagan todos sus impuestos. Si bien la presión tributaria real argentina (recaudación/PIB) puede ser comparable con la de muchos países de similar estructura económica e institucional, el promedio esconde una gran inequidad: en la medida en que la evasión es gigantesca, la presión tributaria nominal o formal (el peso de los impuestos sobre una actividad que cumple con todas sus obligaciones) es altísimo. Como la estructura tributaria argentina premia la informalidad y desincentiva los negocios formales, la carga tributaria está muy injustamente distribuida y la figura del *free rider*, que en la teoría política se define como excepción, en la práctica aquí es la norma. Este estado de cosas que incentiva la informalidad da forma a un caso extremo de la clásica *tragedia de los comunes*, en virtud de la cual el comportamiento individual racional destruye el campo de acción común y el futuro compartido.

**10. Del mismo modo que no puede cobrarle impuestos, el Estado no puede asistir a la economía informal.** Del total de pymes de la economía argentina prepandemia (unas 800 mil), apenas el 25% accedía regularmente al crédito y otras herramientas financieras. El resto (en parte por su informalidad), o no reúne los requisitos o elude la bancarización para no pagar, y por ello está compelida a utilizar mecanismos de financiación también informales, escasos, caros e inseguros. Por cierto, los crecientes riesgos y costos de permanecer en negro y utilizar el financiamiento informal se justifican ampliamente en que la formalización sería mucho más cara.

## Enfocar la inversión y ordenar los problemas

Cada una de estas particularidades nos obliga a complementar, matizar, condicionar o directamente cambiar nuestros preconceptos sobre cuáles sean “los problemas de la economía argentina”, tal como se plantean habitualmente: déficit, inflación, volatilidad cambiaria, fragilidad del sector externo, deuda pública insostenible, etc. Y en suma, cada uno de estos aspectos está relacionado con los demás, y unos problemas se potencian con otros. ¿Cómo identificar un elemento ordenador que nos permita entender los problemas básicos entre las múltiples determinaciones cruzadas de cada uno de los diferentes aspectos?

El drama profundo de la economía argentina a partir del último cuarto del siglo XX es un *status quo* en materia de acumulación que, por debajo de su comportamiento cíclico (con fases positivas más o menos exitosas y crisis muy profundas y frecuentes) ha lesionado los canales ordinarios por los que se encauzan la inversión empresaria y la capitalización de la economía. Lo que está roto es el flujo que va desde la generación exitosa y muy profusa de utilidades (en la fase positiva del ciclo) hacia la institución del ahorro y la inversión, la apuesta productiva de riesgo en la economía real.

Este es el problema que podríamos situar en un **nivel 0**, por debajo de las discusiones entre izquierdas y derechas, entre liberales y estatistas. La raíz, el sustrato de los problemas del subdesarrollo, es la **baja tasa de capitalización** de la economía argentina y la ineptitud de la política económica, cualquiera sea su signo, de revertir esta tendencia de manera consistente. El *subdesarrollo* es, por definición, la incapacidad estructural de la eco-

nomía para generar, aplicar y reproducir la capitalización, esto es, la continua y creciente aplicación de una parte sustancial del excedente que surge del proceso productivo al propio proceso productivo, o dicho de otra manera: la acumulación con destino a la formación de capital. La baja tasa de capitalización tiene como correlato una baja productividad del trabajo, baja competitividad y, por lo tanto, una ineptitud relativa para crear riqueza.

Dados estos elementos, la posibilidad de que la economía argentina inicie un sendero de crecimiento sostenido está impedida en su base más profunda. La cuestión central de la política económica en la Argentina actual es, pues, cómo se recompone de manera sustantiva y duradera el circuito de ahorro e inversión.

Si la inversión es el problema central o más profundo, hay otra serie de problemas en niveles diferentes que precisamente determinan, provocan, concurren a que no haya formación de capital, acumulación con destino a la inversión y la capitalización.

Un problema central que determinaba este proceso desde los tiempos de la organización nacional era la especialización extractiva, primaria, agroexportadora de nuestra economía. La estructura económica agroexportadora orientaba la inversión (la incipiente capitalización) a reforzar la extracción de recursos naturales y su comercio exterior. De hecho, los grandes esfuerzos de capitalización de la época dorada de la economía argentina, la de “los ganados y las mieses” (1880-1940) se dirigieron a la infraestructura de transporte para la exportación de estos productos: ferrocarriles, puertos, caminos y servicios asociados.



Situamos en un **nivel 1** los problemas *particulares* de capitalización, específicos, que tienen que ver con el carácter aluvional, desorganizado, no planificado, del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se desarrolló de manera más o menos inorgánica a partir de la primera guerra mundial y hasta el final del primer peronismo, digamos.

Los desequilibrios, estrangulamientos y cuellos de botella en la matriz de insumo-producto, la falta de infraestructura, insumos básicos y tecnología, generaban tensiones en la balanza de pagos, y a caballo de ellas, crisis fiscales que derivaban en explosiones de inflación, y luego ajustes y recesión. Este modelo motivó y dio razón de ser al programa *desarrollista* a fines de la década de 1950, que planteaba corregir el sesgo original de la estructura agroimportadora y completar la industrialización integral.

<p>Nivel 1</p> <p>Problemas estructurales, duros</p> <p>Modelo ISI incompleto (1960)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas de integración vertical, cadenas de valor, industria pesada, etc.</li> <li>- Problemas de integración horizontal, geopolíticos, economías regionales, polos de desarrollo regional</li> <li>- Problemas de infraestructura del desarrollo: energía, transporte, comunicaciones, servicios</li> <li>- Problemas de financiación de los grandes proyectos de desarrollo</li> </ul>
<p>Nivel 0</p> <p>Problema general</p>	<p>Problema genérico: falta de <b>capitalización</b>.</p>

Esquema 1: Problemas estructurales, de nivel 0 y nivel 1.

Los avatares de la economía argentina en los últimos 50 años, y en particular la superestructura institucional que ha sedimentado por intervención de las sucesivas administraciones,

con políticas económicas de muy diverso signo (Krieger, Gelbard, Martínez de Hoz, Grinspun, Sourrouille, Cavallo, Remes, Lavagna, Kicillof), merecen enfocar la atención en otra serie de problemas que se podrían ubicar en un **nivel 2**. No se pueden caracterizar como problemas estructurales, y por el contrario son claramente “superestructurales”, pero conforman como resultado un *sistema* que inhibe la formación de capital, desalienta la inversión y, en definitiva, impide la capitalización de la economía argentina.

Por supuesto, en relación con los problemas definidos como “estructurales”, duros, estos problemas son más bien “blandos”. Sin embargo, este **sistema de desincentivos a la inversión** no debe ser subestimado y, muy por el contrario, debería ser estudiado con mucha atención. De manera sistemática —permítasenos la redundancia—, cada vez más, sobredetermina la trabajosa marcha de la economía argentina, o más precisamente la frena. Si en términos generales sabemos que el crecimiento sostenible y el desarrollo dependen de las ganancias de productividad que, en última instancia, surgen de la capitalización de una economía dada, este sistema superestructural traba el crecimiento.

<p>Nivel 2</p> <p>Problemas de la superestructura, blandos</p> <p>Sistema sedimentado de desincentivos a la capitalización. (1970-2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presión tributaria</li> <li>- Rigidez del mercado laboral, alto costo de contingencia</li> <li>- Regulación excesiva de las actividades</li> <li>- Tarifas reguladas de servicios públicos</li> <li>- Controles de precios</li> <li>- Precios relativos distorsionados: intervención del Estado, subsidios</li> <li>- Precio del dinero distorsionado: regulaciones BCRA, fuerte presencia del Estado deudor, peso de la política monetaria antiinflacionaria sobre la actividad</li> <li>- Mercado de capitales distorsionado, fuerte presencia del Estado deudor, sector privado desincentivado</li> <li>- Trabas y regulación excesiva al comercio exterior</li> <li>- Fuertes incentivos a la informalidad en todas sus formas: empleo informal, evasión tributaria, subfacturación, quebrantos, compra de facturas apócrifas, dolarización y fuga.</li> </ul>
---	---

Esquema 2: Problemas de superestructura, de nivel 2.

El aumento de la **presión tributaria** es la respuesta tradicional de las elites dirigentes argentinas a los problemas de caja del Estado para solventar sus gastos en los diferentes niveles de gobierno. El gasto del sector público argentino está justificado en la provisión de los servicios públicos esenciales (educación, salud, justicia, seguridad), pero también y fundamentalmente en la atención de los problemas sociales derivados de la larga crisis argentina: los costos del sistema previsional y de la asistencia social, y el peso de la deuda pública. Para terminar, la inversión pública también es un gasto (que lamentablemente siempre es el primero en sufrir los ajustes). La fase positiva del ciclo económico argentino en general implicó también aumentos del gasto público corriente y, por ende, aumento del endeudamiento pernicioso y mayor presión tributaria. Solo las crisis posibilitaron reducciones del gasto en términos reales y caída de la presión tributaria real, sin que por su parte se haya encarado nunca una reforma tributaria en serio que permita un replanteo de quién y cómo paga sus impuestos y quiénes eva-

den, es decir: cómo se distribuye realmente la carga tributaria en la economía nacional.

La **rigidez del mercado laboral** es el resultado no solo de la supervivencia de regulaciones laborales antiguas, sino también de la incapacidad de las dirigencias argentinas para discutir las en serio, ya en el plano de las leyes (una discusión parlamentaria que requiere acuerdos políticos previos), ya en las negociaciones colectivas sectoriales, ya en el plano de la jurisprudencia, que requiere un nuevo consenso judicial y, por ende, también acuerdos políticos estables en idéntico sentido: la economía argentina necesita un mercado laboral más flexible.

La **regulación excesiva de las actividades económicas** es el resabio acumulado de las diferentes políticas económicas estatistas, que en muchos casos las políticas pro-mercado no desmontaron totalmente, o muchas veces ni siquiera abordaron. En este plano, suelen ser más asertivas que efectivas, esquivar el costo político de dismantelar regulaciones o incluso reconducir los privilegios hacia diferentes beneficiarios.

Los **servicios públicos y sus tarifas** son un capítulo especial del péndulo. En las fases pro-mercado hubo privatización de las operaciones de las empresas, que redundaron en ingresos al fisco y mejores servicios, pero casi nunca esquemas realmente abiertos que promovieran la competencia y bajos precios. Al contrario, hubo esquemas tarifarios que garantizaron posiciones predominantes o monopólicas, mercados cautivos y condiciones muy ventajosas que otros sectores de la economía no tuvieron. En las fases estatistas, se profundizó la baja calidad, el alto costo y la bajísima eficiencia de muchas empresas estatales, la intervención en los cuadros tarifarios, y la amenaza o incluso con-

creción de estatizaciones que minó la posición de las empresas privadas, abriendo además la ventana a juicios y eventuales indemnizaciones. Como resultado, siempre pierden los usuarios y pierde la economía, que absorbe todos los costos, paga caro y no dispone de servicios a la altura de las necesidades.

La inflación persistente, determinada por la baja productividad general de la economía argentina y el carácter siempre expansivo del gasto público, va destruyendo la moneda nacional. Los **controles de precios** son una mala respuesta de las políticas estatistas a la inflación, cuyas causas profundas no solo no aborda sino que complica. Las políticas pro-mercado, por su parte, sinceran algunos precios de la economía pero anclan otros. Las oscilaciones de los precios relativos en las diferentes fases de política, al acortar los plazos de previsibilidad de los horizontes de realización, o requieren algún tipo de garantía (cada vez más cara) o directamente anulan muchos proyectos de inversión. La intervención directa del Estado a través de **subsidios** y otras formas de transferencias de recursos al sector privado incorpora nuevas distorsiones y genera condiciones de competitividad completamente artificiales a (de nuevo) algunas pocas actividades privilegiadas.

El ciclo agrega distorsiones en otro precio clave, el **precio del dinero**. Durante las fases estatistas, la expansión del gasto y del crédito con baja tasa de interés alimenta el consumo incluso como refugio contra la devaluación de la moneda. En cambio, las tasas de interés en general altas de las fases pro-mercado son el costo que se paga por generar una (esquiva) confianza en los procesos de estabilización, mientras crece la fuerte presencia del propio Estado como deudor en los merca-

dos de crédito doméstico e internacional. En cualquier caso, no se generan condiciones de crédito para la inversión. El mercado de capitales, como consecuencia de todo lo anterior, nunca llega a desarrollarse ni adquirir volumen, y acaba siendo uno de los más chicos entre economías de tamaño similar a la argentina.

El **comercio exterior** también es un campo de batalla en el que alternan ambos sesgos de política. Los procesos aperturistas tienen el efecto de introducir violentamente competencia en el mercado y regular los precios. Es cierto que ponen un techo a la inflación, pero también lastiman a las empresas menos competitivas, las cuales, en un contexto en general poco propicio a la inversión, quedan sin margen para reconvertirse. Cada sector de la economía tiene una razón de ser. *A priori* no se puede descartar por “poco competitivo”. La displicencia de las políticas pro-mercado tiene costos sociales en materia de empleo, pero además dañan el tejido productivo, la red de proveedores, las cadenas de valor. Aun cuando una actividad determinada pueda ser costosa o improductiva en relación con su similar en otras economías más competitivas, cumple un rol en *nuestra* economía, y hay que cuidarla. También hay que desafiarla y ayudarla a mejorar para generar condiciones de competitividad sistémicas.

Por el otro lado, la necesaria protección de las actividades que podrían competir exitosamente a condición de las inversiones que les permitiesen dar saltos de productividad, es muchas veces bastardeada por políticas anodinas de bloqueo masivo a las importaciones en determinados mercados, al amparo de los cuales proliferan meras armaduras, indignas impostoras de una industria nacional.

La **informalidad**, como desarrollamos más arriba, es el recurso pragmático a través del cual los agentes económicos se protegen, tanto de la presión recaudatoria del Estado cuanto de su arbitrariedad regulatoria. Para cada nueva norma, que casi nunca es del todo consistente con el resto y casi siempre entra en contradicción con alguna norma anterior, aparece una nueva modalidad de trampa, evasión y mercado paralelo.

Los problemas de superestructura conforman el marco institucional para el comportamiento de los agentes. Las empresas argentinas, aunque pueden generar mucha utilidad durante la fase ascendente del ciclo —de manera más o menos formal—, son reacias a dirigir esa utilidad hacia la inversión y la capitalización. Por el contrario, se inclinan más a alimentar el circuito de dolarización y fuga de capitales. Un perfecto círculo vicioso: como resultado de la fuga y la desinversión, tenemos empresas descapitalizadas, malas empresas, y como resultado de la operación de las malas empresas (en virtud del perverso sistema de incentivos que describimos más arriba), tenemos fuga y desinversión.

¿Qué entendemos por **fuga**? Cualquier forma de acumulación o ahorro que se sustrae al circuito económico y que no se traduce en inversión. Esta definición incluye las utilidades que se convierten en dólares y se van del país (exportación de capitales o giros de dividendos), y las que meramente se retiran del sistema (atesoramiento de divisas, cajas de seguridad, “colchón”). Si quisiéramos ampliar la definición al punto que nos ocupa a lo largo del presente ensayo, podríamos incluir las diversas formas de consumo suntuario (autos importados de alta gama, mercado del arte o bienes de lujo) y hasta las menos ob-

vias de inversión especulativa (especulación inmobiliaria, desarrollos de lujo). Es decir, otras formas menos evidentes de des-  
acumulación, o acumulación que se sustrae a la actividad  
propriadamente económica, a la creación de valor.

Esto en el plano de la actividad económica formal, pero hay que señalar también la **fuga informal**, tanto de las actividades directamente ilícitas (corrupción, contrabando, narcotráfico, etc.) o a la pequeña actividad informal, cuanto la manipulación contable de la actividad formal, orientada a la evasión tributaria (“negreo”), que siempre cobra también la forma de dolarización y fuga.

Nos interesa subrayar que estos problemas de superestructura, de **nivel 2**, que constituyen los elementos de la fragilidad macroeconómica típica de la economía argentina, son en gran medida *resultado* del ciclo de políticas antagónicas. Las crisis de confianza como la que condujo a la crisis de 2018 y el colapso final de la experiencia macrista, o a la que arriba la economía argentina a raíz de la cuarentena por el COVID-19, son fenómenos superficiales a este drama profundo.

## **Pandemia y comorbilidades**

La crisis mundial se combina en Argentina con elementos anteriores que ya configuraban una crisis local a partir de una serie de problemas propios que databan de mucho antes. Sobre esta idea de las “comorbilidades”, de la enfermedad anterior que el COVID-19 viene a potenciar, aparecen diferentes interpretaciones. En el extremo hay dos formas antitéticas de enfo-



car esa concurrencia de sendos procesos, interno y externo, propio y ajeno, en la crisis argentina, y dos previsiones también antitéticas.

- 1.) La crisis mundial desdibujará los rasgos particulares de la crisis argentina, porque los subsume y reformula en el marco de un proceso más global, con problemas globales para los cuales el mundo ofrecerá respuestas también globales, que podría brindar a nuestro país ventajas y oportunidades, o bien
- 2.) La crisis mundial agravará los problemas particulares de la economía argentina, los profundizará y potenciará, tornando aún más difícil encontrar una política que permita superar la larga crisis argentina.

Cabe preguntarse también qué mundo emergerá de la crisis. Aquí también hay dos extremos, porque según dónde pongamos el foco, podemos imaginar que:

- 1.) Todo volverá a ser como antes (en el mundo de la producción y el consumo de bienes y servicios, comercio, transporte, turismo, etc.), a poco que se difunda un tratamiento o vacuna para el COVID-19 y se vaya derrotando al miedo a los virus y bacterias, o bien
- 2.) Nada volverá a ser como antes, y el miedo a los virus y bacterias subsistirá en una porción más o menos grande de la población mundial, afectando seriamente los comportamientos y hábitos de consumo, y por ende las ecuaciones económicas de una altísima cantidad de actividades.

Los rasgos específicos de la crisis argentina, que desarrollamos más arriba, deberían servirnos para encuadrar la gravedad del impacto de la crisis mundial actual, sus efectos sobre nuestro país y las dificultades concretas que podemos esperar a la salida de la crisis, que tendremos que enfrentar, y para las cuales convendría ir preparando las herramientas adecuadas de política económica. No se trata meramente de señalar las “comorbilidades”, sino de caracterizar mejor el proceso y plantear mejor los problemas.

Es muy probable que haya cambios en el contexto mundial, como consecuencia de la fuerte liquidez que los gobiernos de los países centrales han inyectado en sus economías. Pero no está claro qué impacto tendrá esto en los precios de materias primas, la disponibilidad internacional de capitales y su destino, el comportamiento de las economías emergentes en el mediano plazo.

Mientras tanto, sí podemos asumir que en Argentina seguiremos arrastrando los problemas típicos, algunos de ellos agravados: alta presión fiscal, regulación y control de precios e incluso amenazas de *takeover* estatal de empresas, diferentes relatos de demonización del capital y una exigencia genérica de “ser solidarios” que justifica (mal) nuevos impuestos y presión sobre los patrimonios y el capital.

En este contexto, los empresarios argentinos tienen que tomar decisiones. ¿Van a pensar cómo invertir? ¿Cómo comprometer capital desde sus patrimonios hacia sus empresas, a riesgo de que la AFIP les pregunte de dónde lo sacaron? ¿Van a tener la voluntad de apostar a recuperar lentamente algo parecido a la ya mala empresa, llena de problemas estructurales, que tenían

antes de la pandemia? ¿Para ganar cuánto, en cuánto tiempo? ¿O por el contrario va a aprovechar para generar quebrantos, buscar liquidez y sacarse de encima viejas contingencias?

La economía argentina, como la mundial, enfrenta la crisis más grave de su historia. Pero a diferencia de otras economías del mundo, arriba a esta situación exhausta, sin stocks ni reservas ni capital ni recursos que le permitan reaccionar rápida ni muy efectivamente.

Después de esta devastación masiva, la vida sigue: nuevas empresas van a venir a hacer algo sobre las ruinas que deja esta crisis. ¿Qué significan esas nuevas empresas en términos económicos? Es decir: por supuesto que algo acontecerá con esas máquinas, con esos operarios, con esos mercados, con esos edificios, con esas marcas. Pero será algo diferente, luego de la destrucción del valor y el quebranto de las actuales empresas.

¿O queremos evitar este proceso? ¿Estamos dispuestos a discutir cómo encarar los viejos problemas y su actual potenciación que implicó el COVID-19? Esta es la posibilidad más concreta que esta crisis nos ofrece a los argentinos. No se trata de ofrecer una respuesta aislada a alguno de estos problemas. No se trata de hablar de alguna panacea como “la estabilidad”, “la confianza” o “la redistribución”, “la solidaridad”, “la responsabilidad empresaria”, “la innovación” o “los emprendedores”. Se trata de abordar simultáneamente todos estos problemas para hacer *posible* el funcionamiento pleno de las empresas argentinas, sobre la base de la inversión, la capitalización, los aumentos de la productividad para poder crecer.

## **Ideología, fracasos y superestructura**

La crisis económica en la que terminó el gobierno de Mauricio Macri habilitó una reiteración del péndulo que signa el debate ideológico argentino. Un diálogo de sordos entre dos universos ideológicos completamente heterogéneos, incapaces de referirse de buena fe el uno al otro, de conversar entre sí, que no reconocen puntos de corroboración empírica común. Si uno logra por un momento ponerse por encima de la grieta estatistas-liberales, parece bastante claro que ambos extremos son dos caras de una misma moneda. A lo largo de un único proceso histórico, político, económico y social, ambas corrientes políticas e ideológicas fueron conformando, o más exactamente informando, con sus intervenciones alternativas, un determinado estado de cosas.

La actual estructura económica arrastra pesadas ineficiencias, altos costos, baja capitalización, baja productividad, baja competitividad, ineficaz utilización de los recursos —en particular el recurso humano—, y por ello baja calidad de inserción en los mercados más amplios. Estos problemas son el resultado de una historia: de las características naturales del país desde los tiempos del Virreinato, de un modo de inserción en la economía mundial del siglo XIX, y más entrado el siglo XX, luego de las guerras mundiales, de una sucesión de políticas económicas sesgadas e inconsistentes, cada una de las cuales estableció por algún tiempo un sistema particular de incentivos y penalidades que abonó o indujo determinados comportamientos de los agentes económicos.

Las decisiones individuales de consumo, producción, ahorro, inversión o atesoramiento, siempre determinadas por

contextos políticos y situaciones externas diversas, tienen como referencia una composición de lugar que excede la estructura económica y contempla los aspectos institucionales y el contexto político. El set de incentivos y penalidades que cada política económica establece es crucial. Los comportamientos de los agentes tienen esa referencia, y al producirse van sedimentando nuevos elementos en la propia situación estructural.

No se puede analizar la estructura económica sin las determinaciones de su complemento: la superestructura. El andamiaje institucional, es decir legal, jurídico, normativo, en materia de organización política y económica, la estructura regulatoria tributaria, previsional, laboral, etc., la importante jurisprudencia, las normas y prácticas no escritas y más en general, la cultura en sentido amplio.

Aunque desde el punto de vista estrictamente político esta superestructura forma un único cuerpo jurídico-institucional con vértice en la Constitución Nacional, nos interesa subrayar que, en la medida que resulta de sucesivas y alternativas intervenciones, de acciones y reacciones entre medidas, regulaciones, leyes, resoluciones, etc., correspondientes a las políticas liberales y estatistas, este andamiaje institucional acabó siendo un *pastiche* de incentivos y penalidades que se contradicen y superponen. En su complejidad, en sus contradicciones y lagunas, este estado de cosas institucional refleja una maraña de pesos y contrapesos, factores y poderes políticos que se desafían y neutralizan, intereses en pugna en juegos de suma cero.

Las sucesivas crisis van informando la superestructura y la van haciendo más compleja. Y cada aspecto de la complejidad de la superestructura es el reflejo de reivindicaciones cru-

zadas en la sociedad civil, de reclamos a partir de derechos consagrados, todos formalmente atendibles pero también cada vez más difíciles de atender a causa de la crisis y la reducción material de recursos.

El resultado de cada crisis es un mapa político en el que nadie quiere ceder, en el que todos reivindican su derecho a sacar y nadie cree tener ya que poner, y también esto es comprensible, porque año a año la torta se achica. Un mapa en el que parece imposible, por la vía del debate y la buena voluntad, encontrar un camino compartido. Un mapa que institucionalizó, sin embargo (y por fortuna) como laudo arbitral, el punto de inflexión de las elecciones generales, que reacomoda en parte los factores de poder (claro que sobre la misma estructura económica e institucional) y habilita una nueva oportunidad. Por desgracia, por el peso mismo de la estructura, o tal vez por falta de imaginación o de verdadera vocación de cambio, cada oportunidad se frustró.

No hay nada nuevo bajo el sol en materia de ideas para salir del laberinto. En línea con los sesgos liberal y estatista en el diagnóstico de los problemas argentinos, hay dos grandes líneas de propuesta para resolverlos y “enfrentar la crisis” que se repiten una y otra vez. El *camino estatista* consiste en “que la crisis la paguen los que más tienen”, es decir, encontrar nuevos sectores que gravar para cargar con el peso de la crisis, hasta que pase, y que el Estado se apropie de la mayor parte posible de los beneficios de la reactivación cuando ella ocurra, bajo el paraguas argumental de la redistribución. Esto se procura por la vía de la regulación de los mercados, la vigilancia estatal sobre la formación de precios,

el subsidio al consumo: políticas monetarias expansivas, tasas de interés reales cerca de cero o negativas, controles de cambios y capitales, un proteccionismo más o menos incisivo, tipo de cambio “competitivo” e impuestos a las exportaciones, como forma de contener los precios internos pero, sobre todo, de solventar el fisco. A lo que se agrega la amenaza permanente de nuevos gravámenes. “Si quieren ganar plata, que paguen”, sería la síntesis brutal.

El *camino pro-mercado*, por su parte, consiste en achicar el Estado para, al mismo tiempo, liberalizar todo lo posible la actividad económica, fijar “reglas de juego iguales y claras” para allanar el camino a la iniciativa privada, eliminar algunos de los privilegios y caprichos arbitrarios del estatismo, achicar el déficit público, transmitir “responsabilidad” y generar “confianza” en la moneda, en el modelo y en las instituciones. Eso implica reducir el déficit fiscal y contener la emisión, apelar al mercado internacional de capitales para cubrir el gap inicial (provisorio, “mientras tanto”), abrir el comercio exterior y deprimir el tipo de cambio para forzar a la economía real a una modernización compulsiva por simple supervivencia del más apto frente a la libre competencia con el resto del mundo. Implica “eliminar impuestos distorsivos” para devolver racionalidad a la actividad económica, pero también ofrecer grandes oportunidades de negocios porque el capital “no tiene garantías” y hay que ayudarlo a apostar, mientras no se restablezca la confianza. El endeudamiento público y las altas tasas de interés tienen como objetivo, siempre, “domar la inflación” a través de la receta clásica: la política monetaria restrictiva, aunque

eso implique una fiesta de ganancias financieras (el precio de generar confianza) e ingentes dificultades para la economía real, y en última instancia, recesión, desocupación, caída del salario real y fuertes ajustes en las economías de los sectores más expuestos. “Después de ajustarnos, nos va a ir bien”, sería la síntesis brutal en este caso.

Las políticas pro-mercado y estatistas se han alternado, con mayor o menor respaldo político, con más o menos herramientas políticas a su disposición y mayor o menor aptitud técnica en su desempeño, con modelos en general pragmáticos y no demasiado consecuentes con los nobles principios que animan sus posiciones más ideológicas y teóricamente consistentes. Siempre tienen que hacer “concesiones” a la práctica que convierten los modelos en “pastiche” más o menos sofisticados, desde la heterodoxia hasta la caricatura, según el caso. A las restricciones que impone la realidad, se suma (y esto cada vez más) la maraña en que se ha ido convirtiendo la estructura institucional argentina. Esto invita a pensar que los planteos más ideológicos, al no contemplar como insumo en el punto de partida las restricciones concretas de la realidad argentina, pecan de arbitrarios o abstractos, y mal pueden luego reprocharle a la praxis política el “alejarse de los verdaderos principios”, ya sea del liberalismo clásico, ya de la socialdemocracia estatista o la heterodoxia progresista. Un modelo que no contempla las restricciones de la realidad es un mal modelo.

Si hacemos un esfuerzo para enfocar los problemas concretos que van dejando las sucesivas políticas, más allá de los reproches que cruzan de uno a otro lado de la grieta liberales-estatistas, podemos identificar una serie de grandes líneas de



política pública que, a la vuelta del ciclo, acarrearán una serie asociada de consecuencias que la política contraria viene a “remediar”. Lejos de los modelos de alternancia virtuosa que permiten a las sociedades encomendar a un partido corregir los sesgos y reparar los errores del otro, en Argentina, con cada intervención de los partidos y con cada reedición de los modelos en pugna los problemas se van profundizando.

El **resultado del péndulo** entre políticas dirigistas y pro-mercado, la imprevisión política y la volatilidad de las reglas de juego, los excesos dogmáticos o voluntaristas de uno y otro modelos es que:

- a) El ciclo de negocios es muy corto, mucho más corto que en otros países más previsibles.
- b) Los márgenes de utilidad razonable de los negocios deben ser, por lo tanto, muy altos, mucho más altos que en otros países.
- c) La inversión posible es la de corto plazo, la inversión de largo plazo no es razonable.
- d) En todas las actividades en las que es posible, cunde la informalidad, y la evasión tributaria y previsional, y el empleo informal.
- e) Como hay baja inversión y alta presión tributaria, hay baja creación de empleo.
- f) El desempleo impide la salida de la pobreza estructural. Los problemas sociales demandan más y más gasto social, lo cual retroalimenta el déficit del sector público, que se agiganta hasta hacerlo inconsistente con una economía estancada.

El ciclo mercado-Estado (M-E-M) se puede resumir así:

Aspecto implícito	Política pro-mercado M	Consecuencias fase M	Consecuencias Ciclo M-E-M	Consecuencias fase E	Política estatista E
	➔			➔	
<b>Regulación de la actividad</b>	Desregulación Precios libres Pro-mercado	Libre competencia Concentración Quebrantos	Ciclo de negocios corto  Imprevisión, márgenes altos  Desaliento a la inversión de largo plazo  Informalidad, evasión  Empleo negro  Baja creación de empleo formal  Desempleo  Pobreza estructural	Gasto público Consumo Hipertrofia estatal Empleo público Déficit fiscal Déficit previsional Inseguridad jurídica	Nacionalizaciones Regulación Empleo público Precios políticos Asistencia social Expansión previsional
<b>Sector Externo</b>	Apertura aduanera Libre disponibilidad de divisas	Importaciones Desindustrialización Fuga de capitales Déficit de Cuenta Corriente		Baja competitividad Inseguridad jurídica Fuga de capitales	Proteccionismo Control cambiario
<b>Política Monetaria</b>	Restricción monetaria Tasas de interés altas Retraso cambiario	Quebrantos Recesión Desindustrialización Desempleo		Inflación Consumo Baja competitividad	Expansión monetaria Tasas de interés bajas Tipo de cambio competitivo (inicial)
<b>Política Fiscal</b>	Ajuste del gasto Recorte subsidios Más impuestos	Quebrantos Recesión Desindustrialización Desempleo Informalidad		Ineficiencias Informalidad Baja competitividad	Expansión del gasto Más subsidios Más impuestos
<b>Deuda Pública</b>	Endeudamiento	Déficit de Cuenta Corriente		Inseguridad jurídica	Desendeudamiento

Esquema 3: El ciclo M-E-M de políticas pro-mercado/estadistas, y sus consecuencias.

En definitiva, ¿qué ocurre cuando las políticas oscilan de manera drástica, como ocurre sistemáticamente en Argentina desde hace medio siglo? Que se dinamitan las condiciones para la inversión, el factor central de un conjunto de factores generalmente aceptados como multiplicadores de la productividad.

Vale la pena subrayarlo una vez más: la mejora progresiva de la productividad y, por ende, de la competitividad, está a la base de todos los procesos de desarrollo sostenible. En la medida en que las políticas públicas no se propongan concurrir a promover decididamente un aumento sustancial de la tasa de inversión de la economía argentina (v.g. duplicarla en los pró-

ximos veinte años), no se podrá retomar el sendero del desarrollo sostenido.

## **Políticas públicas y cambio cultural**

Las políticas públicas, por definición, no se proponen cambiar radicalmente toda la sociedad. No son revoluciones políticas ni poderes constituyentes. En la medida en que son nada más, ni nada menos, que políticas públicas, tienen como punto de partida, pero también de acuerdo, un edificio institucional y normativo aceptado (la Constitución, las leyes y regulaciones vigentes). Su fin no es transformar la realidad institucional o política en sus rasgos centrales. Buscan corregir algunos aspectos de la realidad material a través de cambios *en los márgenes* del edificio normativo e institucional.

Se habló mucho en los últimos años de la necesidad de “un cambio cultural” en Argentina. Esta idea refiere vaga pero no inocentemente a los *comportamientos* de los agentes económicos, como si ellos fuesen motivados por una perversión intrínseca de la condición moral de las personas, un carácter nacional originario y defectuoso. La ciencia social se ha valido históricamente de la idea de *intereses* precisamente para evitar las consideraciones de tipo moral o existencial en la evaluación de los comportamientos, dando por sentado que cada uno tiene derecho a defender sus intereses y que tal defensa está justificada de modo casi autoevidente.

La dirigencia puede despoticar contra los comportamientos *interesados* de los argentinos. Ocurre cuando se censuran las “rentas extraordinarias” de los empresarios, cuando se

critica la especulación o genéricamente la “cultura del vivo argentino”, pero también cuando se impugna la compra de dólares y se postula livianamente la necesidad de un cambio cultural para ahorrar en pesos u otras cosas por el estilo. Este modo de razonar es equivocado, pero además es preocupante cuando proviene de la cúspide del poder ejecutivo, esto es, del órgano político que debiera encargarse de los problemas concretos.

La verdad es que no se puede *predicar* el cambio cultural como se predica una religión; al contrario, el cambio cultural solo puede resultar de un cambio inducido en los hábitos de los agentes, sostenido a lo largo del tiempo. El rol de los líderes políticos no es la prédica aleccionadora o admonitoria sobre el sentido del bien, el mérito o el buen comportamiento cívico, sino propiamente el *gobierno*, esto es, el establecimiento de reglas de juego claras y firmes, que resulten en un set de incentivos y penalidades también claros y firmes, orientados a determinar, inducir comportamientos de toda la población en la dirección del bien público propuesto, a lo largo de un buen tiempo.



Esquema 4: El ciclo del “cambio cultural”.

En general, podemos decir que las políticas públicas (A) se construyen sobre la base de una situación económica, institucional y cultural, un determinado estado de cosas (E) que se proponen cambiar, y asociado a ella, un marco normativo generalmente aceptado. Las políticas públicas (A) implican un *cambio* en el marco normativo (en sus márgenes), que resulta en un marco normativo *diferente*, con incentivos y penalidades (B) ordenados a alentar o desalentar las decisiones de los agentes sociales, y en general determinar su comportamiento (C). De las políticas públicas y del comportamiento de los agentes surgen determinadas consecuencias (D), cambios coyunturales del estado de cosas, que refuerzan o neutralizan estos comportamien-

tos y solo en el largo plazo, al sedimentar, repercuten en nuevos hábitos, un estado de cosas distinto, una cultura diferente (E).

La relación del Estado con la sociedad civil, o del gobierno con la economía, pivotea sobre un *sistema regulado de incentivos y penalidades* establecido por el Estado, contra el cual la sociedad civil reacciona de cierta forma. Este sistema es el punto de empalme, de engranaje, entre el Estado y la sociedad civil. El Estado establece, modifica y corrige este sistema de incentivos y penalidades a través de políticas públicas. La sociedad civil reacciona a ese sistema tomando determinadas decisiones, adaptando su comportamiento.

El mentado “cambio cultural” no es sino el *resultado*, a lo largo del tiempo, de que los nuevos comportamientos (así determinados por las políticas públicas) sedimenten y se transformen en nuevos hábitos, diferentes, de los agentes económicos.

La evaluación de las políticas públicas debe enfocarse en el cambio de los comportamientos inmediatos. El “cambio cultural”, la modificación más o menos permanente de los hábitos de comportamiento de los ciudadanos, no se puede predicar, no puede saltarse, ahorrarse, el momento inmediato y concreto del establecimiento de un sistema de incentivos y penalidades claros y definidos, fuertes y operativos.

Superestructura política, jurídica, etc.	Estado. Constitución Nacional Leyes del Congreso Decretos y Resoluciones del PE.	Políticas Públicas
	Agentes económicos Individuos, ciudadanos.	Sistema (regulado) de Incentivos y Penalidades
		Comportamiento (coyuntural) de los agentes
Estructura Económica Fuerzas Productivas	Sociedad Civil. Economía.	Cultura

Esquema 5: Estructura, superestructura, políticas públicas y cambio cultural.

Tanto las políticas pro-mercado cuanto las experiencias más heterodoxas y dirigistas innovaron poco en materia de incentivos y penalidades, y en todo caso se ajustaron a los recetas clásicos, con algunas variantes determinadas por las particularidades de la coyuntura y énfasis especial en algún aspecto.

En la medida en que cada una de las políticas tuvo una duración más o menos extendida en el tiempo, dejaron su huella en forma de leyes no derogadas, resoluciones, impuestos temporarios nunca eliminados, tasas y sellados, controles y regulaciones, cupos y cuotas, agencias, empresas o entes públicos con mayor o menor utilidad, más o menos activos o directamente en liquidación, agentes públicos, cargos concursados, deudas, etc. Y en la medida en que no se desactivaron completamente tras cada crisis, estas políticas terminaron generando, en cada nuevo estado de cosas, un lastre institucional: una ma-

raña de incentivos y penalidades superabundantes, muchas veces superpuestos y contradictorios.

El cambio de este sistema por otro más ordenado, consistente y duradero es la tarea que la política argentina tiene que abordar, y es su exclusiva responsabilidad. La dirigencia es indigna de su rol cuando, atribulada, intenta licuar esta responsabilidad en la *cultura* de los argentinos, la cual, por el contrario, por sus rasgos de adaptabilidad, ingenio, resiliencia, inteligencia y audacia, constituye el principal activo con el que contamos para superar nuestros problemas concretos.

### **Una política económica diferente**

El corazón del proceso económico es la aplicación concurrente de capital y trabajo para la creación de valor. En la larga historia de crisis argentinas, la carencia de capital ha sido la norma que las diferentes políticas económicas no pudieron revertir.

En la década del 60 se forjó algún consenso alrededor de la idea *desarrollista* de “cambios estructurales”, es decir, en el nivel de la estructura económica. Se procuró entonces la coronación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, como forma de hacer posible que se cierre el círculo de la acumulación y la capitalización, corrigiendo los desequilibrios físicos de la matriz insumo producto que ponían periódicamente en jaque el sector externo, como describió tempranamente Prebisch. La política desarrollista se enfocaba en el **nivel 1** que hemos caracterizado más arriba, y abarcó la po-



lítica de autoabastecimiento petrolero, la expansión de la siderurgia y la infraestructura de energía, comunicaciones y servicios, el impulso a la industria de bienes de capital y la atracción de capitales extranjeros, apuntando a la integración productiva (a lo largo y a lo ancho del país, y todo a lo largo de la cadena de valor de las diferentes industrias).

Es probable, aunque no es este el lugar para discutirlo, que muchos de los “problemas estructurales” de la economía argentina caracterizados a mediados del siglo pasado sigan vigentes (bien que reformulados) y deban ser abordados. En todo caso, son formas específicas del problema de fondo, que situamos en el **nivel 0**: la incapacidad para sostener un proceso continuado de acumulación de capital con destino a la inversión y capitalización general de la economía.

Sí es evidente que solo una política integral que aborde los “problemas de superestructura” (**nivel 2**) puede hacer posible la acumulación y la capitalización de la economía argentina y el abordaje de los problemas más estructurales, como sea que los definamos.

Nivel	Política necesaria	Principios
<p>Nivel 2</p> <p>Problemas de la superestructura, blandos</p> <p>Sistema sedimentado de desincentivos a la capitalización. (1970-2020)</p>	<p>Sistema coordinado, sostenido, agresivo, de incentivos a la capitalización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma tributaria</li> <li>- Reforma laboral</li> <li>- Desregulación</li> <li>- Precios libres</li> <li>- Desarrollo del crédito barato</li> <li>- Desarrollo del mercado de capitales</li> <li>- Promoción de los mercados externos</li> <li>- Ventana de formalización</li> </ul>	<p>Estabilidad normativa</p> <p>Seguridad jurídica</p> <p>Respeto de los contratos</p> <p>Incentivos y protección a la empresa</p>
<p>Nivel 1</p> <p>Problemas estructurales, duros</p> <p>Modelo ISI incompleto (1960)</p>	<p>Desarrollo acelerado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Batalla del petróleo</li> <li>- Infraestructura</li> <li>- Promoción de la industria pesada.</li> <li>- Ley de inversiones extranjeras</li> </ul>	<p>Integración vertical y horizontal</p> <p>Prioridades y ritmo</p> <p>Capital extranjero</p>
<p>Nivel 0</p> <p>Problema general</p>	<p>Política genérica: capitalización</p>	<p>Productividad → Desarrollo</p>

Esquema 6: Propuestas de política y principios rectores en distintos niveles.

¿Cuáles el aspecto crítico de una política económica diferente? La relación precisa, radial, estructurada, congruente, de cada uno de los aspectos de la política gubernamental, con esta premisa genérica, central, de **nivel 0**, de la capitalización.

La verdadera novedad de una política económica sería alinear todos los incentivos en favor de la inversión y potenciarlos, apalancando unos con otros, así como identificar y corregir cada uno de los desincentivos que dificultan la inversión y neutralizarlos o suprimirlos. Y al revés, tienen que identificarse todos los incentivos al atesoramiento o la fuga de capital,

y neutralizarlos o contrarrestarlos, como también los incentivos a la informalidad y la evasión, que son todas formas típicas por los que la acumulación se distrae de la inversión.

En la medida en que todos los incentivos y las penalidades de la economía se alinean firme y claramente en esta dirección, las decisiones y luego el comportamiento de los agentes pueden cambiar.

Ciclo M-E-M Contra la inversión	¿Cómo salir del ciclo? Promover la inversión	Aspecto implícito	Política de Sinceramiento	Política de Prioridades
Ciclo de negocios corto  Imprevisión, márgenes altos  Desaliento a la inversión de largo plazo  Informalidad, evasión  Empleo negro  Baja creación de empleo formal  Desempleo  Pobreza estructural	Alargar ciclo de negocios  Mejorar la previsibilidad  Alentar las inversiones de largo plazo	<b>Regulación de la actividad</b>	Sinceramiento general de precios Política paulatina de ajuste de los precios regulados	Incentivos puntuales a actividades críticas Beneficios tributarios a la formalización
		<b>Sector Externo</b>	Unificación y flotación cambiaría sucia clásica Umbral de protección aduanera general	Libre importación de bienes de capital Protección emplazada a cambio de inversión Retenciones como pagos a cuenta de Ganancias
	<b>Política Monetaria</b>	Tasas compatibles con la actividad económica y el consumo Tipo de cambio flotante	Tasas diferenciadas para la inversión	
	<b>Política Fiscal</b>	Ajuste del gasto público Reforma previsional Reforma del sistema de protección social Política agresiva de Formalización de la Economía	Beneficios fiscales para la inversión Amortización acelerada Ganancias Licitación de adelanto de rebajas impositivas. Beneficios especiales para la repatriación de capital	
	<b>Deuda Pública</b>	Sinceramiento de la deuda del Estado consigo mismo	Recompra de bonos por la ANSES, Banco Nación, etc.	

Esquema 7: Realinear incentivos y penalidades a la inversión.

¿Cómo construimos esta política, cómo la formulamos? A partir del claro establecimiento del eje central de la política de desarrollo, los diversos problemas se reformulan y las diversas herramientas, las distintas áreas de política pública, se articulan un criterio selectivo, “pasa, no pasa”: ¿contribuye o no a la capitalización de la economía? ¿Es consistente con la política de capitalización?

Si, como describimos más arriba, el ciclo de políticas pro-mercado/estadistas generó un panorama de fuertes penalidades a la inversión, se impone la premisa de construir un **panorama exactamente inverso**, es decir: alargar el ciclo de negocios de las empresas argentinas, mejorar la previsibilidad, alentar las inversiones de largo plazo, alentar la formalización de la economía, alentar la creación masiva de empleo formal y recuperar la movilidad social ascendente para derrotar a la pobreza de manera genuina.

Ciclo M-E-M Contra la inversión	¿Cómo salir del ciclo? Promover la inversión	Aspecto implícito	Política de Sinceramiento	Política de Prioridades
Ciclo de negocios corto  Imprevisión, márgenes altos  Desaliento a la inversión de largo plazo  Informalidad, evasión  Empleo negro  Baja creación de empleo formal  Desempleo  Pobreza estructural	Alargar ciclo de negocios	<b>Regulación de la actividad</b>	Sinceramiento general de precios Política paulatina de ajuste de los precios regulados	Incentivos puntuales a actividades críticas Beneficios tributarios a la formalización
	Mejorar la previsibilidad	<b>Sector Externo</b>	Unificación y flotación cambiaria sucia clásica Umbral de protección aduanera general	Libre importación de bienes de capital Protección emplazada a cambio de inversión Retenciones como pagos a cuenta de Ganancias
	Alentar las inversiones de largo plazo	<b>Política Monetaria</b>	Tasas compatibles con la actividad económica y el consumo Tipo de cambio flotante	Tasas diferenciadas para la inversión
	Alentar la formalización de la economía	<b>Política Fiscal</b>	Ajuste del gasto público Reforma previsional Reforma del sistema de protección social Política agresiva de Formalización de la Economía	Beneficios fiscales para la inversión Amortización acelerada Ganancias Licitación de adelanto de rebajas impositivas. Beneficios especiales para la repatriación de capital
	Alentar el empleo formal	<b>Deuda Pública</b>	Sinceramiento de la deuda del Estado consigo mismo	Recompra de bonos por la ANSES, Banco Nación, etc.
	Alentar el empleo masivo			
	Movilidad social para salir de la pobreza			

Esquema 8: Salir del ciclo M-E-M y promover la inversión.

En el horizonte, es necesario un sinceramiento general de la economía, del mercado cambiario, de la deuda pública, que debe complementarse con un alivio tributario para la actividad económica en general, pero sobre todo para la inversión en particular, así como con un incentivo eficaz a la formalización de

la actividad económica en general y al empleo en particular. El incentivo a la utilización del factor mano de obra también tiene que acoplarse al esquema. Esto debe coexistir con un ajuste del gasto público compatible con la inversión privada, y una reforma de los sistemas tributario, previsional y de coparticipación que le den consistencia y previsibilidad a la propuesta. En el Apéndice describimos algunas propuestas de medidas que podrían acercarnos a este horizonte, aunque la formulación de un plan concreto y general requiere de un trabajo que excede con mucho este ensayo.

- A partir de enfocar las cuestiones fundamentales se pueden establecer líneas verticales de política pública que también revisten gran importancia.
- El fortalecimiento de la educación pública y privada, no solo como herramienta igualadora de oportunidades, sino también como engranaje de formación de capital humano que haga posible el desarrollo de nuevos activos en la era de la economía del conocimiento.
- El desarrollo de políticas especiales de promoción de un conjunto de actividades (*locomotoras*) que por sus características puedan absorber inversiones con facilidad, capitalizarse con rapidez, elevar enseguida su productividad, generar mucho valor, competir en el mercado internacional, facilitar una estabilización genuina de la balanza de pagos externa aportando dólares, y traccionar al conjunto de la economía.

- El desarrollo de otra línea, muy diferente, de políticas de promoción de actividades y mano de obra intensivas (*economía social*), necesariamente de productividad baja y baja competitividad por lo menos al principio, pero en aptitud para generar una fuerte oferta de empleo privado de calidad que ayude a cicatrizar el tejido social argentino y recrear el capital social que caracterizó a la Argentina hasta mediados del siglo XX.
- El desarrollo de la infraestructura de transporte y logística, la conectividad, fibra óptica y comunicaciones, con inversiones públicas y privadas, que contribuya a la competitividad sistémica y refuerce las cadenas de valor.

### **Desafíos para la cultura política argentina**

Como señalamos insistentemente más arriba, la dirigencia argentina tiene la responsabilidad exclusiva por la reiteración pendular de políticas antagónicas y sesgadas, que surge de diagnósticos sesgados y una formulación también sesgada y trivial de los problemas. Por lo mismo, esa dirigencia tiene una responsabilidad central en la *reformulación* de los problemas de la economía, la definición de una política económica alternativa, consistente, que imprima un fuerte impulso a la capitalización, y luego lo más fundamental: la articulación de un acuerdo político sólido que permita sostener esa política. No son aspectos que se puedan abordar de manera fructífera por separado.

Cada uno de los factores superestructurales que, tal como describimos más arriba, traban la capitalización, está asociado a *intereses* muy concretos. Cada sector de la sociedad tiene sus legítimos intereses, de los que hay que partir. La formulación general de los problemas, así como el diseño de las políticas, tiene que engranar con los intereses de todos los sectores involucrados. Y para que sea posible, estos intereses tienen que poder expresarse, trabarse en la discusión de los problemas, en una discusión inclusiva, donde prime la buena fe. Esa es la tarea de la dirigencia. Esa es su responsabilidad, y de nadie más.

Los gobiernos suelen despegarse de esa tarea y encerrarse en lo que podríamos llamar **efecto palacio**: la separación que opera entre el poder político (institucional, temporal) y el resto del mundo.

La relación del *poder central* con el *resto del mundo*, como del mundo con el poder central, nunca es de comunicación plena, de comprensión plena. Pero cuando se desarrolla el *efecto palacio*, la relación se contamina y entrecorta. En el *efecto palacio*, el *gobernante* se relaciona y se comunica con los *cortesanos*: una parte minúscula del resto del mundo, que se ofrece (interesadamente) como intermediaria para llevar al poder central percepciones sobre el resto del mundo, para traducir los problemas del mundo y ofrecer soluciones a los problemas del resto del mundo, adaptadas y formateadas para que el poder pueda tomar decisiones.

No importa si los cortesanos son asesores, ministros, analistas, secretarios, soplones, embajadores, amanuenses, obsecuentes, etc.; los cortesanos son *interesados* porque, por supuesto, su trabajo implica alguna forma de participación del

poder central. Poderoso no es solo el gobernante, sino también los cortesanos.

Entre el poder y los cortesanos se crea una dinámica palaciega, separada del resto del mundo. Ni el resto del mundo puede comprender las intrigas del palacio (entre el poder y los cortesanos, aislados), ni las intrigas del palacio tienen relación directa con los problemas del resto del mundo (se reproducen entre los actores del palacio). El mundo y el palacio no se comprenden ni implican. Son mundos heterogéneos.

De qué modo el poder central concibe al *resto del mundo*, se hace una idea de él, es una cuestión clave. Una mirada inocente piensa que las cosas son como son, y el gobernante no tiene más que abrir los ojos y los oídos para entender lo que pasa en el mundo. Las miradas más sofisticadas se enfocan sobre las preconcepciones ideológicas y las categorías a través de las cuales se enfocan los problemas del mundo, tanto desde el poder central cuanto de cualquier otro lugar en el mundo. La teoría institucionalista puede hacer foco en las burocracias, una forma institucionalizada de los cortesanos. Pero cuáles son realmente los *problemas* del resto del mundo (del conjunto o de cada actor particular) es otra cuestión. Porque depende de quién los formule.

El gobernante toma decisiones sobre la base de su propia preconcepción de los problemas, desde el punto de vista del poder, son los *problemas-para-el-poder*. Los cortesanos influyen mucho en esta preconcepción. El poder *dicta*, de arriba para abajo, cuáles son los *problemas del mundo* (del conjunto y de cada parte del mundo), y como el punto de partida es la propia preconcepción, influida por la concepción de los cortesanos, en este *dictado* hay más modalidades del propio poder y de su re-



lación con los cortesanos que elementos reales, concretos del resto del mundo (tanto la *tecnopolítica* cuanto el *populismo* pueden funcionar de este modo).

Pero en el resto del mundo hay, por supuesto, agentes. Estos agentes, en la medida en que tienen cuotas de poder ellos también (cuotas de poder cuyas fuentes y temporalidad son más o menos diversas respecto de las del poder central), son *actores políticos* que se traban en relaciones, alianzas o conflictos más o menos abiertos con el poder central, entre ellos, y también entre ellos respecto del poder central, el gobernante. Cada actor formula sus *propios* problemas, como también su *propia* comprensión de los problemas de los *demás* actores, para mejor comprender y proyectar su posición en el tablero. Estos son los *problemas-para-cada-actor*.

Cada actor se enfrenta a la bajada, el dictado de los *problemas-para-el-poder*, que son más o menos diferentes de los *problemas-para-cada-actor*. Que coincidiesen requeriría una comunicación perfecta entre el poder y los actores, un acuerdo ideológico y metodológico, una empatía absoluta entre el poder y los actores, etc.

El efecto palacio aumenta el hiato entre una y otra formulación de los problemas, aleja al gobernante de una mejor comprensión de los *problemas-para-cada-actor*.

El poder es heterogéneo respecto de la comunicación. Aparece justamente allí donde se termina y no hay más comunicación, o donde no alcanza con la comunicación y hace falta algo diferente. Tanto el ejercicio del poder cuanto la vocación y aptitud de comunicación entre los actores y respecto del poder central, definen sus límites mutuamente.

La formulación de los problemas no es ajena a esta relación de poder, y por el contrario, hay una forma de poder en la definición de cómo se formulan los problemas, qué valores se privilegian, qué se considera importante o prioritario, etc.

El *efecto palacio* parte de la separación objetiva entre el poder central y el resto del mundo (el Estado y la sociedad civil, entre el gobierno y los agentes de la economía), pero se desarrolla por muchas causas. Una de estas causas es un ruido especial en la comunicación entre el poder central y el resto del mundo. En ese ruido participan las preconcepciones del gobernante y el accionar distorsivo de los cortesanos, pero no se agota en estas cosas. Entre el poder central y el resto del mundo siempre ocurre, en un punto, una obliteración de la comunicación y un ejercicio unilateral del poder. Entre las potestades del gobernante está decidir cuándo se termina la comunicación y es momento de ejercer el poder. El poder central empieza a enajenarse, a expresar el *efecto palacio*, cuando el ejercicio del poder opera de espaldas, sin conexión genuina con el resto del mundo. Y, por supuesto, los cortesanos pueden retroalimentar, agravar esta dinámica.

Existe una fantasía vulgar respecto del poder, que lo conecta con el capricho. Por supuesto, el gobernante puede operar en forma caprichosa, pero no puede sustentarse como gobernante siempre en el capricho. Como el cauce de un canal, puede torcer el curso del agua siempre y cuanto contemple el propio poder y características del caudal de agua que intenta orientar. Una curva demasiado pronunciada del canal, no solo no logra el cometido de dirigir el agua, sino que por el contrario la frena y desborda. El poder del gobernante funciona en la medida en

que se relaciona con los otros actores, respetando sus dinámicas propias, comprendiendo sus intereses, su propia concepción de los problemas, etc., por ende, muy lejos del capricho.

El *sectarismo*, el gesto de negar al otro el derecho de expresarse e intervenir en el debate sobre sus propios intereses y los del conjunto de la sociedad, ha sido muy propio de las últimas experiencias políticas argentinas, particularmente en los momentos de crisis. Desde la cerrazón, la desconfianza y la mezquindad, los partidos en el gobierno extorsionan a los actores moderados de la sociedad argentina: “somos nosotros o ellos”. Esta operación retroalimenta el círculo de desconfianza y profundiza la grieta.

Cuando el otro político está afuera y no participa de la formulación de los problemas de política pública, el poder dicta desde sí, desde su propia mirada (parcial), las soluciones técnicas unilaterales que excluyen la mirada del otro. Estas soluciones son equivocadas ante todo, precisamente, porque son muy parciales. Pero se consideran válidas porque las dicta el poder; las otras se descartan, por falsas o improcedentes (o “interesadas”). Esta falta de empatía, de consideración con las ideas del otro, también genera mucho enojo y resentimiento en quienes fueron dejados de lado.

Los errores no forzados a que nos tiene habituada nuestra dirigencia son parte de esta mecánica, tanto los excesos del populismo como la ingenua soberbia del tecnócrata, que no aprecia la complejidad de relaciones de la realidad y sufre cuando el discurrir de los acontecimientos dobla como alambres los esquemas con los que se suele operar desde el escritorio aislado del palacio.

La *tecnopolítica*, el gobierno de las encuestas, se desarrolla en este canal: en general, las encuestas sobre “las preocupaciones de la población” refieren directamente a las preconcepciones superficiales y tienden a retroalimentar la ilusión tecnocrática de aferrar “los problemas que realmente importan”, cuando en verdad abordan una entelequia parcial y muy frágil.

De un malentendido similar surgen los excesos de sobrevaloración y subversión de la comunicación política: la mala relación del poder con los líderes de opinión, el uso sectario de los medios de comunicación, el desprecio velado o explícito a los mecanismos clásicos de formación y circulación de la opinión (periodistas, medios tradicionales) y la preferencia por la “comunicación directa” y digital, configuran los diferentes aspectos de un circuito endogámico de comunicación en el que el poder sectario se habla a sí mismo, como si se mirara el ombligo, generando desconfianza, descreimiento y creciente fastidio en el resto de la sociedad.

Cada una de las expresiones políticas de la sociedad constituye, al mismo tiempo que una articulación particular (casi siempre desordenada) de intereses concretos, una *identidad* con todo lo que esa identidad tiene aparejado (intereses, reivindicaciones, propósitos, esperanzas, sueños, enojos, resentimientos). Tanto el “campo nacional y popular” asociado históricamente al peronismo, como la tradición liberal republicana en la que abrevaron la Alianza, Cambiemos o en general el radicalismo, son identidades históricas con tradición y vitalidad, y reconocen múltiples fuentes de articulación y representación, que no se agotan, de ninguna manera, en los

errores o excesos que cometieron durante cada gobierno, o el carácter más o menos polémico de sus representantes. Frente a cada problema, ambos extremos ideológicos expresan de manera más o menos orgánica, y más o menos correcta, más o menos formal, cosas de la sociedad (intereses, reivindicaciones, propósitos, esperanzas, sueños, enojos, resentimientos) que no se ven desde fuera, que no se aprecian si no es a través de ese prisma específico de representación.

Frente a cada problema particular, tal vez la lección que tenemos que aprender es que no se puede prescindir del aporte concreto de los diferentes actores. El gesto político de “borrar”, excluir actores, es un error que no solo genera un problema político (el resentimiento del excluido), sino que además nos priva de su aporte a la formulación de los problemas comunes. Todos tienen que sentarse a la mesa y discutir problemas y propuestas, y esforzarse para ello en encontrar criterios en común.

## **La pospandemia como oportunidad**

Los cambios que se vienen parece que tendrán la característica de ser cambios duraderos en los comportamientos de la gente en todo el mundo. Esto no implica necesariamente una crisis dramática, pero sí una crisis que obliga a una **dramática reconversión**. Los problemas concretos que enfrentan las economías del mundo serán, probablemente, problemas asociados al gigantesco esfuerzo necesario para una reconversión exitosa, o lo menos traumática posible.

¿Cómo está Argentina preparada para una reconversión de sus actividades económicas? Cuenta como siempre con el ingenio y resiliencia de los argentinos. Cuenta con esa aptitud tan propia de nuestro ADN histórico para soportar los golpes, el cambio de contexto, la escasez de recursos, los vaivenes de la política. Pero también tenemos el resto de los problemas que señalamos, de los que muchas veces no nos olvidamos, sino más bien nos hacemos los distraídos. Particularmente la dirigencia.

**El acuerdo político.** Superar la grieta y el sectarismo es clave para que esto pueda ocurrir. Si algún rasgo ha caracterizado a los últimos gobiernos en Argentina, ha sido la recurrencia en el sectarismo, la desconfianza y la cerrazón. Hay que extraer las lecciones del caso, construir las mesas de acuerdo y cuidar los canales de diálogo que permitan superar este hiato, como lo han hecho tantos otros países luego de dramas mucho más profundos que el que nos divide en las últimas décadas.

**La pesada herencia.** Echar las culpas al gobierno anterior es ya un clásico y un motivo de bromas. En primer lugar, es un gesto incorrecto, pues se supone que los líderes piden el voto de confianza de la población y asumen la conducción por propia voluntad, que conocen cabalmente los problemas y tienen ideas y capacidad para resolverlos, de modo que mal pueden reclamar beneficio de inventario. Pero, además, como hemos descripto, ninguno de los problemas de la economía argentina se reduce a errores o malas políticas que puedan adjudicarse solo al gobierno inmediatamente anterior.

**Imaginación.** La imaginación, la decisión de no caer en las mismas soluciones simplistas y superficiales de siempre, es otro requisito. El nudo enmarañado de problemas que acarrea-

mos no se desarma y resuelve con unas pocas medidas de manual que cambien algunas variables, es necesaria una respuesta integral que atraviese todos los rubros de la economía, todas las estructuras del Estado, los tres niveles de gobierno, todas las políticas públicas, para que funcionen alineadas. Hace falta también no postergar más los problemas y encararlos de manera decidida y simultánea (y esto solo es posible en el marco del acuerdo político).

**Coraje.** El coraje es otro factor crucial. Durante demasiado tiempo nos hemos consolado explicando la debilidad de los gobiernos, la inoportunidad de la relación de fuerzas, la imposibilidad de consensos, la inflexibilidad de la oposición o la inconveniencia de afrontar los costos políticos de impulsar determinadas reformas (la tributaria, la previsional, la laboral o el régimen de coparticipación, por ejemplo). Pero de lo que se trata es justamente de encararlas y alinearlas en el sentido que hemos señalado. E involucrando a todos los diferentes actores.

¿Cómo es que se arriba al acuerdo político? ¿Qué forma tiene? ¿Quién lo puede impulsar y quién puede ser el garante?

Como Argentina es una democracia presidencialista, cada presidente tiene la responsabilidad exclusiva de encontrar el camino para dar respuesta a los problemas del país. A él se lo juzga antes que a nadie. El Poder Ejecutivo tiene toda la autoridad para convocar al diálogo y múltiples canales para realizarlo. Cuenta además con todos los resortes para establecer políticas que honren estos acuerdos y hacer que se cumplan. Pero, además, la sociedad anhela encontrar el camino del desarrollo. A tal punto lo anhela, que de manera generosa apoyó una y otra vez, esperanzada, políticas anodinas, inconsistentes,

que desaprovecharon ese caudal de entusiasmo y apoyo, para finalmente acabar en una nueva crisis.

Cada día es una nueva oportunidad para esta tarea, que una y otra vez debemos reclamar a nuestros dirigentes. Cada día están dadas las condiciones. Ojalá la salida de la pandemia habilite y motive la demorada decisión de encarar juntos la tarea gigantesca que los argentinos nos debemos y nos merecemos.

## **Apéndice: algunas propuestas para la crisis actual**

### **Idea 1. Mercado cambiario: del desdoblamiento a la convergencia**

La fragilidad cambiaria de la Argentina en pandemia, derivada inmediata de la crisis de 2018, fue **alimentada** por la escasez de reservas, la expansión monetaria de 2020, la incertidumbre y la creciente desconfianza en la solvencia del (nunca explicitado) esquema económico del actual gobierno.

Hay un acuerdo general en que los controles de cambios son instrumentos provisorios. El actual *status quo* del mercado de cambios, con *supercepo* oficial y múltiples tipos de cambio paralelos, tiene que ordenarse. Pero la combinación de desconfianza, alta demanda de divisas y bajísima oferta, obliga a buscar un camino necesariamente **heterodoxo** que permita, primero, contrarrestar la presión alcista del dólar paralelo, y luego converger hacia un mercado único



libre de cambios. Hoy la salida del cepo es imposible porque la inexistencia de una oferta de divisas consistente implicaría una disparada de la cotización con consecuencias desastrosas para el conjunto de la economía. Este es el riesgo que hay que evitar y que, al mismo tiempo, obliga a actuar.

**Un desdoblamiento formal, provisorio, del mercado de cambios** puede permitir contener el impacto de una devaluación en el conjunto de la economía real por un lado, mientras permite un libre juego de oferta y demanda para las operaciones financieras, el ahorro, el turismo, etc., por el otro.

El objetivo del desdoblamiento es, por supuesto, generar una ventana de oportunidad para procurar la convergencia en el plazo más corto posible. La condición de posibilidad de que ella ocurra es que, a contramano de lo que viene pasando en los últimos años, se pueda generar un flujo de **oferta de dólares** sólido y continuo, que permita bajar la cotización del mercado financiero. No olvidemos que Argentina, considerado individualmente, es el país en el que se concentra la mayor cantidad de dólares billete en el mundo.

Sabemos que Argentina genera dólares, y una de las fuentes genuinas es el sector agropecuario. Si se instrumentara, por ejemplo, la posibilidad de **liquidar la exportación de soja con la cotización del mercado financiero**, ello tendría una serie de efectos positivos:

- a) Generaría una **nueva oferta** hasta ahora reluciente, en gran volumen, que buscaría capitalizar el diferencial e impulsaría el precio de la divisa financiera a la baja.

- b) Ofrecería ventajas al fisco, al partir de un tipo de cambio más alto para el cálculo de las retenciones.
- c) Por tratarse de un bien mayormente transable, no tendría efectos inmediatos en el costo de vida.

## **Idea 2. Déficit fiscal: ahorro en pesos atado al dólar**

Una política de promoción de inversiones como la que apenas delineamos a lo largo del presente ensayo tiene un necesario impacto fiscal. La reducción de la presión tributaria, condición de posibilidad de la política de inversiones propuesta, implica una merma provisoria de la recaudación.

En ese marco, la situación actual de fuerte déficit es una obvia restricción. El sector público ha superado largamente el límite de presión tributaria que la economía argentina puede soportar, y el endeudamiento con organismos de crédito no es una opción inmediata. Por eso se impone buscar alternativas.

A la vez, el sistema financiero argentino no ofrece herramientas de ahorro que compitan eficazmente con el dólar billete, una de las causas de la presión sobre el precio de la divisa. Esto abre la oportunidad para generar **un instrumento de ahorro nominado en pesos, pero indexado por la variación de la cotización del dólar financiero**, más un diferencial de tasa que rinda un poco más que la tasa internacional: digamos 4% o 5 % anual. Este instrumento, con las garantías adecuadas, ofrecería la seguridad del dólar y a la vez rendiría al ahorrista más que el dólar billete (que se guarda al 0%). Los recursos así absorbidos podrían tener al menos dos aplicaciones inmediatas:

financiar el déficit fiscal y también, a través de un fideicomiso, constituir un fondo de fomento de la inversión o la creación de empleo.

### **Idea 3. Creación de empleo: subsidio masivo al empleo formal**

El altísimo costo de contingencia de la creación de nuevo empleo en la economía argentina podría también estar contemplado en un régimen especial provisorio de **beneficios especiales** para las empresas que tomen empleados nuevos, durante unos años de gracia.

¿En qué consistirían esos beneficios?

- a) El Estado podría *asociarse* a las empresas con la finalidad social de cuidar el empleo formal, en un régimen por el cual la ANSES pague todo o parte del salario de los nuevos trabajadores, por un período de tiempo determinado, condicionado al cumplimiento de determinados requisitos para la empresa beneficiaria. El Estado definiría de antemano qué ramas de actividad podrían ser objeto de este beneficio en función de la evaluación de la posición de cada sector, y podría también seleccionar las empresas beneficiarias con criterios de desarrollo territorial.
- b) El Estado podría crear regímenes especiales, puntuales, para que determinadas ramas de actividad operen en condiciones de flexibilidad acordadas

con los sindicatos, también por períodos determinados, para los nuevos empleados.

En todo caso, deben privilegiarse las actividades que puedan absorber mano de obra de baja calificación y promover de manera rápida y eficaz su capacitación y entrenamiento, y su reconversión al mercado de trabajo formal.

Las diferentes formas de economía social deben privilegiar las instancias de formalización y capacitación laboral. El Estado podría crear **campanas de protección** fiscales y previsionales para actividades intensivas en el uso de mano de obra, pero a condición de que concurren plenamente con sus productos al mercado de bienes y servicios.

El costo de cualquiera de estas medidas tal vez no sería muy diferente al costo de las políticas habituales de asistencialismo social, pero en lugar de resolver apenas la *urgencia* los beneficiarios sin modificar su situación estructural, promovería en cambio su inserción formal y entrenamiento, y aportaría también a la producción y oferta de bienes y servicios en el mercado.

En el marco de este plan, el Estado podría además promover la **asociatividad** y el **cooperativismo** en las economías regionales, para la producción y abastecimiento *local* de alimentos, por ejemplo, con impacto directo en el interior del país.

#### **Idea 4. Capitalización: aportes estatales de capital semilla**

La escasez y el costo del crédito para la inversión es una de las más graves limitantes a la capitalización de las actividades productivas, incluso en rubros plenamente rentables, con grandes ventajas comparativas o posiciones sólidas en el mercado. También es una traba al emprendedorismo. El sistema financiero tiene criterios patrimonialistas para la definición del crédito, que privilegian las garantías por sobre la evaluación del valor agregado y el *cash flow* de los proyectos de inversión.

El Estado podría, a través de la secretaría PYME, por ejemplo, hacer aportes de capital ingresando como socio accionista (temporario) en determinados proyectos de riesgo, habilitando al socio privado a que, en la medida en que el proyecto avance y ofrezca resultados, recompre la totalidad de las acciones en condiciones ventajosas.

El Estado se sumaría así en la apuesta de riesgo, acompañando al emprendedor y recuperando el capital en caso de éxito.

#### **Idea 5: Capitalización: amortización acelerada de inversiones**

La AFIP debería permitir, en las liquidaciones de impuesto a las ganancias, descontar la amortización de las inversiones en bienes de capital en un único ejercicio fiscal (excluyendo automotores o inmuebles). Este diferimiento contable funcionaría como un real incentivo a la inversión y capitalización de las empresas, que podría comprar máquinas

herramientas, tecnología, descontándolo de su aporte ordinario al fisco. El impacto en la productividad sería inmediato y muy significativo.

Simultáneamente, se podría promover un mecanismo que permita a las empresas *deducir* de la base imponible del impuesto a las ganancias la totalidad de las inversiones de bienes de capital que expandan el nivel de actividad de cada una de las empresas.

### **Idea 6: Una política de formalización**

La “reducción de los impuestos” se ha convertido en un ideal utópico en Argentina, porque cada peso del gasto público es, simultáneamente, una prerrogativa de algún sector, que puede argumentar en forma genuina y legítima su derecho a tal prerrogativa. No hay ajuste sin costo político asociado y, en general, los gobiernos no tienen margen político para absorber ese costo sin debilitar la gobernabilidad.

Un plan de formalización debe, ante todo, definir un universo acotado de agentes económicos informales a los cuales se les ofrezca la oportunidad para formalizarse, inicialmente con muy bajas alícuotas, es decir, una carga tributaria y previsional muy atenuada que incentive la adhesión a un régimen impositivo, laboral y previsional especial, *provisorio, de formalización*. Este nuevo régimen, con un nivel de presión tributaria nominal muy bajo, deberá necesariamente coexistir, durante un tiempo, con el régimen actual, apuntando una convergencia en el mediano plazo.

A fin de no desfinanciar dramáticamente al Estado, se plantea un *período de carencia* en el cual el alto nivel de presión tributaria nominal actual se mantenga para los contribuyentes más importantes, mientras se desarrolla el plan de formalización.

El diferencial inicial de incentivos podría alentar una estrategia de elusión en la que algunos grandes contribuyentes procuraran “trasvasarse”, atomizarse en nuevas pequeñas empresas “formalizadas”. Por ello se debería generar algún tipo de incentivo estatal a que los grandes contribuyentes puedan desgravar impuestos mediante el desarrollo de proveedores, una red de pequeñas nuevas empresas socias, proveedoras de insumos y servicios, y además tomadoras de mano de obra.

El camino, la transición hacia una convergencia con una alta tasa de formalidad y más bajos impuestos, no puede pensarse sino como una sucesión de regímenes especiales. Se trata de ofrecer condiciones ventajosas no tanto a las *grandes locomotoras*, sino más bien a los que hasta ahora viajan como *polizones* (pequeños y medianos agentes informales) para que progresivamente adhieran a la economía formal hasta integrarlos, plenos de obligaciones y derechos.

Este libro se terminó de imprimir en julio de 2021, en los talleres de  
Editorial Selectus SRL; [editorial.selectus@gmail.com](mailto:editorial.selectus@gmail.com)