

# **EN BUSCA DE LOS ACUERDOS PERDIDOS**

Juan J. Llach

Febrero de 2010

Homenaje a nuestra patria en su primer bicentenario

## INDICE

Prólogo.....

### CAPÍTULO I

**RAZONES Y SINRAZONES DE LOS DESACUERDOS.....**

**1. Indagando en los acuerdos perdidos.....**

*El escenario.....*

*1.1. La abundancia de tierras fértiles.....*

*1.2. La desigual distribución de la tierra y sus efectos.....*

*1.3. El retraso del Interior.....*

*1.4. La urbanización prematura y excedente.....*

*1.5. La idea de la modernización 'excesiva'.....*

*1.6. El populismo y las limitaciones de la industrialización orientada al mercado interno.....*

*1.7. El sistema de subsidios y proteccionismo agroalimentarios de los países desarrollados.....*

*1.8. Insolvencia fiscal, inflación y puja distributiva.....*

*1.9. Errores y limitaciones de algunas políticas de los noventa.....*

*1.10. La Constitución rota.....*

**2. Las marcas de la historia y de la geografía.....**

**3. Ciertos progresos, a pesar de todo.....**

### CAPÍTULO II

**APORTES RECIENTES A LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO.....**

**Primera parte: organizaciones de la sociedad civil**

**Propuestas analizadas: ACDE, AEA, CEPES, Consenso Republicano, CTA, Diálogo Argentino, Foro del Bicentenario, Gobierno Argentino-CEPAL, Libro Blanco, Plan Fénix.....**

**1. Construcción de acuerdos, agenda y estrategia.....**

**2. La inserción internacional.....**

*2.1. Lineamientos generales y geopolíticos.....*

*2.2. Integración regional y asociaciones comerciales.....*

*2.3. Comercio.....*

*2.4. Inmigración.....*

<b>3. Organización del estado, marco institucional e impuestos y gastos públicos.....</b>	
3.1. <i>Lineamientos generales y marco institucional.....</i>	
3.2. <i>Organización del estado, administradores públicos.....</i>	
3.3. <i>Impuestos.....</i>	
3.4. <i>Gasto público.....</i>	
<b>4. El perfil productivo.....</b>	
4.1. <i>Lineamientos generales.....</i>	
4.2. <i>Rol del Estado.....</i>	
4.3. <i>Sistemas de incentivos.....</i>	
4.4. <i>El agro.....</i>	
4.5. <i>La industria manufacturera.....</i>	
4.6. <i>La infraestructura y los servicios.....</i>	
4.7. <i>La energía, la minería y el medio ambiente.....</i>	
4.8. <i>El rol de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo.....</i>	
4.9. <i>Las pymes y los microemprendimientos.....</i>	
<b>5. Marco macroeconómico, resultados y responsabilidades fiscales, roles del Banco Central, la política monetaria, el sistema financiero y el mercado de capitales.....</b>	
5.1. <i>Marco macroeconómico.....</i>	
5.2. <i>Resultados y responsabilidades fiscales.....</i>	
5.3. <i>Banco Central y política monetaria y cambiaria.....</i>	
5.4. <i>Ahorro, sistema financiero y mercado de capitales.....</i>	
<b>6. La cuestión federal.....</b>	
6.1. <i>Lineamientos generales sobre federalismo y desarrollo regional.....</i>	
6.2. <i>Misiones y funciones (gastos públicos).....</i>	
6.3. <i>Potestades tributarias y coparticipación federal.....</i>	
<b>7. Integración social, combate a la pobreza y distribución del ingreso.....</b>	
7.1. <i>Enfoque general.....</i>	
7.2. <i>Integración social e ingresos mínimos.....</i>	
7.3. <i>Reducción de la pobreza.....</i>	
7.4. <i>Distribución del ingreso.....</i>	
7.5. <i>Salud y nutrición.....</i>	
7.6. <i>Educación.....</i>	
7.7. <i>Cultura.....</i>	
7.8. <i>Empleo, salarios y seguridad social.....</i>	
7.9. <i>Vivienda.....</i>	
<b>Segunda parte: fuerzas políticas.....</b>	
<b>Propuestas analizadas: Acuerdo Cívico y Social, Frente para la Victoria, Proyecto Sur y Unión Pro.....</b>	

<b>1. Construcción de acuerdos, agenda y estrategia.....</b>	
<b>2. La inserción internacional.....</b>	
2.1. <i>Lineamientos generales y geopolíticos.....</i>	
2.2. <i>Integración regional y asociaciones comerciales.....</i>	
2.3. <i>Comercio.....</i>	
2.4. <i>Inmigración.....</i>	
<b>3. Organización del estado, marco institucional e impuestos y gastos públicos.....</b>	
3.1. <i>Lineamientos generales y marco institucional.....</i>	
3.2. <i>Organización del estado, administradores públicos.....</i>	
3.3. <i>Impuestos.....</i>	
3.4. <i>Gasto público.....</i>	
<b>4. El perfil productivo.....</b>	
4.1. <i>Lineamientos generales.....</i>	
4.2. <i>Rol del Estado.....</i>	
4.3. <i>Sistemas de incentivos.....</i>	
4.4. <i>El agro.....</i>	
4.5. <i>La industria manufacturera.....</i>	
4.6. <i>La infraestructura y los servicios.....</i>	
4.7. <i>La energía, la minería y el medio ambiente.....</i>	
4.8. <i>El rol de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo.....</i>	
4.9. <i>Las pymes, los micro-emprendimientos y la economía social.....</i>	
<b>5. Marco macroeconómico, resultados y responsabilidades fiscales, roles del Banco Central, la política monetaria, el sistema financiero y el mercado de capitales.....</b>	
5.1. <i>Marco macroeconómico.....</i>	
5.2. <i>Resultados y responsabilidades fiscales.....</i>	
5.3. <i>Banco Central y política monetaria y cambiaria.....</i>	
5.4. <i>Ahorro, sistema financiero y mercado de capitales.....</i>	
<b>6. La cuestión federal.....</b>	
6.1. <i>Lineamientos generales sobre federalismo, desarrollo regional y misiones y funciones de provincias y municipios.....</i>	
6.2. <i>Potestades tributarias y coparticipación federal.....</i>	
<b>7. Integración social, combate a la pobreza y distribución del ingreso.....</b>	
7.1. <i>Enfoque general.....</i>	
7.2. <i>Integración social, reducción de la pobreza e ingresos mínimos.....</i>	
7.3. <i>Distribución del ingreso.....</i>	
7.4. <i>Salud y nutrición.....</i>	
7.5. <i>Educación.....</i>	

7.6. Cultura.....	
7.7. Empleo, salarios y seguridad social.....	
7.8. Vivienda.....	
7.9. Otras políticas asistenciales.....	

**CAPÍTULO III  
PRINCIPALES ACUERDOS Y DESACUERDOS.....**

1. Organizaciones de la sociedad civil.....	
2. Fuerzas políticas.....	
3. Síntesis sobre los principales acuerdos y desacuerdos.....	

**CAPÍTULO IV  
HACIA UNA AGENDA DE DESARROLLO: IDEAS PARA FACILITAR  
ACUERDOS Y POLÍTICAS DE ESTADO.....**

1. Acuerdos, desacuerdos, bajos continuos y nudos gordianos.....	
1.1. Bajos continuos.....	
1.2. Los cuatro nudos gordianos.....	
2. Desatando los nudos gordianos: ¿acuerdos mínimos o agenda de desarrollo?.....	
2.1. Acuerdos mínimos: mirar a los vecinos y volver a la sensatez.....	
2.2. Desatando los nudos gordianos.....	
3. La agenda federal, el desarrollo humano y la producción.....	
4. La agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa....	

**EPÍLOGO: LA SOCIEDAD Y SUS LÍDERES TIENEN LA PALABRA.....**

1. Entre la fragilidad del capital social y una nueva coalición modernizante..	
1.1. La fragilidad del capital social	
1.2. Una nueva coalición modernizante	
3. Entre caudillos, líderes e instituciones .....	

## Prólogo

Dice la sabiduría popular que soñar no cuesta nada, pero aun ese oficio no es sencillo en la Argentina. Hace trece años escribí otro prólogo, el de *Otro siglo, otra Argentina*, al que llamé “un sueño posible”. Allí conjeturaba cómo podría llegar a ser la Argentina del Bicentenario del 2010, sin pensar que llegaría tan rápido, claro. Mi inveterado optimismo me llevó a errar en varios pronósticos, aunque no en todos. Advertía que se trataba de un sueño posible pero de ninguna manera inevitable, ya que así como podía lograrse una mayor realización del país y de sus personas, también podían ocurrir pesadillas diversas y sueños grises, que ciertamente tuvieron lugar. Decía también que para que el “buen sueño” se realizara se requería atravesar muchas fronteras. No bastarían las instituciones políticas y económicas, aun mejoradas. Eran necesarios también cambios en la sociedad y en la cultura. Y era menester gestar una inteligente integración al mundo, una nueva y más integrada geografía, un nuevo modo de ser industrial, el ahorro productivo como modo de vida, una nueva constitución social centrada en las personas, capaz de revitalizar las empresas y el trabajo y de democratizar el capital y la educación en pos de una síntesis superadora tanto del ‘capitalismo salvaje’ como del ‘Estado Providencia’, un Estado reinventado para el siglo XXI y basado en la total transparencia de nuestros gobiernos y procedimientos públicos y en una renovación de la representación política. En fin, para hacer real el sueño también sería necesario darle primero la forma de un proyecto, no de una utopía.

Las mismas palabras podrían repetirse ahora, ya que pese a algunos avances ninguna de esas asignaturas fue cabalmente aprobada. También sigo creyendo que mucho ayudaría en tal empeño lograr, al menos en algunas de aquellas tareas, acuerdos que dieran pábulo a políticas de Estado. No hacen falta para ello sesudos documentos ni su firma en ceremonias solemnes sino ‘tan solo’ acuerdos creíbles entre las principales fuerzas políticas y sociales. Esta es la cuestión que dio vida a este libro. Indagar en algunas de las manifestaciones del pensamiento argentino para ver hasta qué punto ellas albergan la posibilidad de tales acuerdos. Antes de bucear en dicho pensamiento, analizamos en el primer capítulo si la Argentina tuvo alguna vez acuerdos relevantes como los aquí buscados y luego, con mayor detalle, estudiamos las razones por las que nuestro país se fue internando en los desacuerdos, bastante generalizados y conflictivos, que prevalecen hasta hoy.

Los capítulos II y III sí están dedicados íntegramente a estudiar la visión del país y las propuestas de diez organizaciones de la sociedad civil y de cuatro fuerzas políticas. Sólo por la especialización del autor, no por considerarlas menos importantes, el énfasis en las instituciones políticas es mucho menor que el dedicado a las políticas económicas y sociales. Irá quedando claro a lo largo del libro, sin embargo, que cuanto mayor sea la mejora cualitativa de dichas instituciones, más probable será acordar políticas de Estado y mejores serán también los logros sociales y económicos. El análisis de las catorce expresiones del pensamiento que estudiamos se desarrolla en tres niveles. En el capítulo II la

mirada es detallada, con lentes de aumento que se internan en los pliegues del pensamiento de cada uno. La de las primeras partes del capítulo III, en cambio, es una mirada cercana pero menos detallada y el énfasis está puesto en compararlas para escrutar los principales acuerdos y desacuerdos. En fin, en la tercera parte del mismo capítulo se realiza una suerte de síntesis final, una mirada de conjunto, un balance de acuerdos y desacuerdos. Es probable que el lector sienta la tentación de omitir el capítulo II y las dos primeras partes del capítulo III, para avanzar rápidamente hacia el balance final. Lo invito a no hacerlo. En el capítulo IV me he permitido hacer una aporte personal a la construcción de una agenda de la Argentina, tanto mejor si fuera una agenda de desarrollo. Se parte para ello de los nudos gordianos y de los bajos continuos problemáticos identificados en los capítulos II y III. Y a partir de ellos se formulan algunos lineamientos que podrían contribuir a superarlos. 'El demonio está en los detalles', y aun cuando se alcanzaran acuerdos viene luego el arte tanto o más difícil de implementarlos, ponerlos en práctica y hacerlos realidad. Por eso el capítulo IV es de algún modo un combate contra ese demonio escondido en los detalles. El libro se cierra con un epílogo que trata de mirar a la sociedad, de mirarnos a nosotros, porque allí esta y estará sin dudas la clave principal de nuestro futuro. La fragilidad de nuestro capital social se contrapesa allí con una nueva coalición modernizante y mayoritaria, pero por ahora sólo socioeconómica, no política. Y la necesidad de fortalecer las instituciones aparece desafiada por el surgimiento cíclico de líderes políticos con más propensión a comportarse como caudillos que como constructores de sistemas políticos y de instituciones.

Contribuir a resolver los problemas de la Argentina requiere redoblar los esfuerzos por apostar a la razón, no dejarnos llevar por las emociones ciclótímicas tan caras a nosotros y expresadas cada vez más en el "este país no tiene arreglo". La apuesta por la razón incluye como componente práctico esencial la vocación por el diálogo. Y dialogar implica conocer al otro y esforzarse para lograrlo. Por ello espero que el lector acepte la invitación a tratar de entender lo que piensan los otros. Aspiro también a que este libro sea una herramienta que pueda aportar, sobre todo a nuestros líderes políticos, algunas semillas para que el diálogo y los acuerdos florezcan en nuestro país. La ocasión del bicentenario de mayo de 1810 es una invitación, y ojalá también un marco propicio, para elevar nuestras miradas y esforzarnos por avanzar en acuerdos que devuelvan las esperanzas a los ciudadanos de a pie, y sobre todo a los más pobres, que serían sin dudas los principales beneficiarios de esos acuerdos, porque también han sido los principales perjudicados de los quiebres institucionales y económicos cíclicos en nuestro país.

El libro es el producto de una preocupación de larga data por la búsqueda de acuerdos, reflejada en varios de los trabajos que figuran en la bibliografía. También es el resultado de diálogos y debates en múltiples ámbitos políticos, sociales y académicos. Su lista sería interminable y por ello mi limitaré al siglo naciente. Fue muy fuerte y enriquecedora la experiencia en el Diálogo Argentino en el durísimo verano de 2002, y por ello estoy muy agradecido a Mons. Jorge Casaretto, que me invitó a colaborar en el mismo. Mi participación en las

reuniones del grupo del Libro Blanco, una de las organizaciones de la sociedad civil estudiadas aquí, me resultó también estimulante y provechosa. Otros ámbitos en los que el intercambio de ideas durante esta década me fue fructífero fueron la Academia Nacional de Ciencias Económicas; la revista Criterio, a cuyo comité editorial pertenezco desde 1984; los seminarios organizados por la Red de Acción Política (RAP), una institución que trabaja agregando mucho valor en el fomento de la amistad cívica entre dirigentes políticos; los seminarios sobre federalismo fiscal organizados conjuntamente por el CIPPEC, el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata y el GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía) del IAE-Universidad Austral y los seminarios que el GESE organizó en dos oportunidades junto a la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. A la Fundación Producir Conservando debo agradecerle por haber confiado en mí, y en María Marcela Harriague y Ernesto O'Connor, al encargarnos tres trabajos, el último de los cuales está en parte reflejado en el Capítulo IV.

Ámbitos más informales, pero no por ello menos valiosos fueron los almuerzos periódicos con Alfredo Canavese –cuya muerte ha sido una gran pérdida para todos nosotros y también para el país- Pablo Gerchunoff, Eduardo Levy-Yeyati, Lucas Llach, Guido Sandleris y Ernesto Schargrotsky, todos ellos economistas de la Universidad Torcuato Di Tella. También, la mesa del temprano desayuno de los jueves que compartimos tantos años después de jugar al paddle, con Alfredo Canavese, Carlos Bozalla, Ricardo Rozemberg, Guillermo Rozenwurcel, Fernando Sedano, Lucio Simpson y Federico Weinschelbaum. Lo propio debo decir de los periódicos encuentros con Darío Braun, Ernesto Kritz y Amalia Martínez, y también con Enrique Amadasi, Jorge Forteza y Enrique Mantilla.

Por cierto, mi mayor deuda académica es con el IAE de la Universidad Austral, que me ha ofrecido desde noviembre del 2000 un ámbito de trabajo caracterizado por la libertad académica y un notable profesionalismo. Allí profundicé mi amistad con Eduardo Fracchia, con quien hemos compartido innumerables debates sobre los problemas del país y quien además ha colaborado directamente con este libro, muy especialmente en la tarea de analizar el pensamiento de organizaciones de la sociedad civil y de fuerzas políticas. Por todo ello le estoy muy especialmente agradecido. También debo al IAE, y especialmente a su anterior director, Fernando Fragueiro, y al actual, Marcelo Paladino, el haberme dado la oportunidad de dirigir desde 2002 el Programa de Gobierno para el Desarrollo de Líderes de Comunidades Locales. Por allí han pasado cerca de 400 dirigentes públicos de provincias y municipios, en su mayoría funcionarios de los poderes ejecutivos, incluyendo muchos intendentes, o del legislativo, y también dirigentes de la sociedad civil. El diálogo, y por cierto, también las discusiones con ellos fueron para mi muy enriquecedores. A Santiago Llach le agradezco su importante contribución al capítulo III, porque su buceo en los pliegues del pensamiento social y político me permitió encontrar muchas sutilezas que yo no había visto.

Los últimos agradecimientos suelen ser los más importantes, y aquí también lo son. Ellos van dirigidos a mi mujer, Magdalena, y a mis hijos Santiago, Lucas, Felipe y Federico. Tanto por haber sido quienes más han debido soportar los considerables costos de mi pasión por la vida pública, como por tantos debates y tormentas de ideas, muchas veces acalorados, sobre todo en las innumerables mesas de los domingos al mediodía. Mis nietos León y Benita y mi nieta adoptiva Zoe todavía no han participado en esos debates, pero son hoy las fuerzas más poderosas detrás de mi obsesión por el futuro de la Argentina.

## CAPÍTULO I RAZONES Y SINRAZONES DE LOS DESACUERDOS

¿Tuvo alguna vez la Argentina acuerdos relevantes y duraderos? Tal era la duda que merodeaba en torno al título del libro. No es su objetivo ni su tema desentrañar nuestra historia para determinar hasta qué punto ello ocurrió y cuáles fueron las características, la duración y los resultados de esos acuerdos.<sup>1</sup> Pero algo debe decirse al respecto, al menos para estar un poco más seguros de no arar en el mar en pos de otra utopía como las que fugazmente aparecen y desaparecen entre nosotros. Sería efectivamente utópico tratar de encontrar en el pasado ‘acuerdos’ entendidos como consensos, es decir como unanimidades según la acepción canónica.<sup>2</sup> El conflicto es inherente a toda organización social y por ello sólo excepcionalmente puede verificarse la existencia de acuerdos que abarquen a todos los actores sociales y políticos. En cambio, si pensamos más funcionalmente en acuerdos entre los principales grupos políticos y sociales que resultan en políticas de estado perdurables, parece claro que ellos efectivamente existieron en algunos momentos de nuestra historia.<sup>3</sup> Es frecuente que tales acuerdos se limiten a las fuerzas políticas más relevantes y por ello puede entenderse que tienen efectiva vigencia cuando hay poder suficiente para ponerlos en marcha durante un período largo de tiempo, sin que haya coaliciones alternativas capaces de quebrarlos. También hay que subrayar que no es necesario para la existencia de un acuerdo que el mismo haya sido explícito, y menos aun que haya sido firmado con pompa y circunstancias.

Recorriendo nuestra historia pueden encontrarse ejemplos relevantes que caben en esta definición. Tales son el Acuerdo de San Nicolás y su resultado, la Constitución de 1853, entendidos como un proceso que culmina con la federalización de Buenos Aires en 1880; las políticas de integración al mundo emprendidas desde allí y vigentes en parte hasta 1930 y en parte hasta la Segunda Guerra y las políticas de inmigración y de educación concurrentes. Más adelante, y a pesar de los intensos conflictos políticos que le fueron propios, puede encontrarse un acuerdo tácito en torno al llamado “consenso de posguerra”, que tuvo vigencia en buena parte del mundo, y también en la Argentina, desde la Segunda Guerra hasta 1976. El mismo se centraba en distintas formas de economía mixta y legislación social y en la industrialización y el desarrollo de las economías regionales, orientadas sobre todo al mercado interno. Ya muy cerca de nosotros, también hubo un acuerdo mayoritario en recuperar la democracia en 1983 y, aunque esto resulta polémico, también fue amplio el acuerdo inicial sobre la convertibilidad en tanto instrumento para derrotar la inflación, aunque no como programa económico integral.

Por cierto, hubo también notorios desacuerdos. En el plano político sobresalen los conflictos entre Buenos Aires y el Interior o entre unitarios y federales, casi desde 1811, pero sobre todo desde 1820 hasta 1880, y aun no resuelto cabalmente; la ruptura del orden constitucional en 1930 y el fraude subsiguiente; la alternancia de golpes y gobiernos militares y gobiernos civiles – algunos de estos con legitimidad limitada por la proscripción del peronismo- que

se desarrolló desde entonces hasta 1983; la profunda y compleja división del país en peronismo y antiperonismo -a veces concurrente con conflictos internos del peronismo- con puntos culminantes en 1955-56, en los movimientos guerrilleros desde la década del sesenta y en el terrorismo de estado, iniciado en 1974-75 y cualitativamente agravado desde 1976. En el orden económico, aunque frecuentemente se lo soslaye, encontramos la inflación que asoló la economía y la sociedad argentinas desde poco después de la Segunda Guerra, y especialmente desde 1975 hasta 1991, clara expresión de la profunda crisis de los acuerdos sociales básicos. En fin, desde 1976, cuando hace crisis el consenso de posguerra, puede decirse que el país sólo muy esporádicamente ha vuelto a encontrar acuerdos que lo reemplazaran en cuanto a su perfil productivo, su inserción externa y la división del trabajo entre el Estado y el mercado.

### 1. Indagando en los acuerdos perdidos

“Supongamos que alguien hubiera preguntado en 1945 ¿qué parte del mundo espera usted que experimente el más dramático despegue económico en las próximas tres décadas?”, probablemente yo habría dado una respuesta parecida a la siguiente. ‘Argentina es la ola del futuro. Tiene un clima templado, su densidad de población ofrece una dotación favorable de recursos naturales por persona ocupada. Por un accidente histórico, su población actual constituye la más homogénea prole de las naciones de Europa Occidental. Y Argentina, en 1945, se encuentra en ese estado intermedio de desarrollo del cual se puede fácilmente esperar un rápido crecimiento’ ¡Qué equivocado habría estado!, y mi profecía tampoco habría sido mejor si hubiera sustituido a la Argentina por Chile. De hecho, la mayoría de los países sudamericanos han caído muy por debajo de las potencialidades de desarrollo que tenían en la posguerra.

“La razón no parece limitarse a lo económico. No podemos explicar lo que sucedió recurriendo a la ley de Malthus de los rendimientos decrecientes ni han existido cambios exógenos en la demanda mundial particularmente desfavorables para esa región del mundo. Su enfermedad, plantearía Schumpeter, es más política y sociológica que económica. *Tiene que ver con la crisis del consenso social* (subrayado propio). Tiene que ver con los resultados de la lógica de la democracia populista...No siendo un experto en Latinoamérica, no puedo pretender dar una interpretación definitiva de su enfermedad política. Es superficial culpar al dictador Juan Perón por la falta de progreso. Años después de que Perón abandonara la Argentina, y antes de su regreso, la inflación crónica y el crecimiento estancado caracterizaban ya a esa parte del mundo (Paul A. Samuelson, 1980).

Samuelson concluía afirmando que la estanflación –de la que la Argentina fue precursora<sup>4</sup>- bien podía ser un rasgo inherente a la economía mixta, y terminaba preguntándose si era utópico conservar y promover su cualidad humana manteniendo al mismo tiempo las eficiencias del mecanismo del mercado. Respondía que sí, que era utópico, pero que su consecución racional ofrecía a nuestra generación de economistas un desafío digno de ser respondido. Pocas veces fui tan deslumbrado por un discurso como en ocasión de ese sexto congreso mundial de economía, en México. Con la sabiduría de los

años aunada a una inteligencia excepcional, y con fina ironía hacia sí mismo y hacia su profesión, Samuelson no solo ponía a la Argentina como paradigma de los errores de predicción de los economistas, sino que procuraba explicar su decadencia superando los límites a veces tan estrechos de la ciencia económica e internándose en mi terreno favorito, el de las relaciones entre la sociedad, la política y la economía. Sin embargo, Samuelson detenía su explicación en la hipótesis de la crisis del consenso social, sin atreverse a dar un paso más para desentrañar las causas de esa ‘enfermedad política’. Aquí aportaremos algunas hipótesis para ayudar a contestar la pregunta de porqué la Argentina se fue internando sin remedio en un camino de crecientes desacuerdos, ocasionalmente ocultos, pero no resueltos, bajo el manto de fuertes liderazgos de turno.<sup>5</sup>

### *El escenario*

Partimos del gran proyecto modernizador de la Argentina, simbolizado en la generación del ochenta del siglo XIX, pero con obvias raíces anteriores y posteriores, entre las que sobresale la Constitución de 1853. Sus pilares bien conocidos fueron la integración productiva y comercial al mundo, centrada en la región Pampeana, y una apertura casi sin igual a la inmigración, en ambos casos con sello predominantemente europeo<sup>6</sup>; un claro e intenso proyecto educador; la vigencia de las instituciones constitucionales, inicialmente las republicanas y luego también las democráticas a partir de la ley Sáenz Peña de 1912. Estos pilares se asentaron en acuerdos que, aunque lejos de la unanimidad o de la ausencia de cuestionamientos, gozaron de un sustento social y político significativo, al menos en el sentido antes mencionado de no haber enfrentado coaliciones políticas exitosas para quebrarlos, salvo la que llevó a la sanción de aquella gran ley general electoral.<sup>7</sup>

Todo cambió a partir de 1929 cuando, en virtud de la Gran Crisis, finaliza la integración productiva y comercial al mundo tal como se la conociera hasta entonces, y en 1930, cuando se rompe íntegramente el orden constitucional por primera vez desde la sanción de la Constitución de 1853.<sup>8</sup> El proyecto modernizador en su versión original llegó así a su fin. Para explicar y entender lo ocurrido desde entonces no bastan los hechos puntuales de 1929 y 1930, sino que es necesario enmarcarlos en estructuras y procesos subyacentes, anteriores y posteriores a esas fechas críticas.<sup>9</sup> Estos procesos y estructuras son los que fundan las hipótesis que se presentan luego como aportes a la explicación de los ‘acuerdos perdidos’ o la ‘crisis del consenso social’ mencionada por Samuelson. Como veremos, estos fenómenos están muy vinculados entre sí y viven hasta nuestros días. Ellos son: 1) la dotación de tierras fértiles en la Pampa Húmeda, capaces de producir lo que el mundo demandaba y muy abundante en relación con la población; 2) la muy desigual distribución de este recurso; 3) el retraso relativo del Interior desde la etapa de integración a la economía mundial hasta aproximadamente las décadas del sesenta y del setenta del siglo XX; 4) una urbanización prematura y excedente, resultante de las dificultades de acceder a la propiedad de la tierra, de la

transición demográfica y del subdesarrollo del Interior; 5) una temprana e intensa modernización de las aspiraciones, que a la larga resultó excesiva respecto de la posibilidad efectiva de satisfacerlas; 6) el surgimiento del populismo, como práctica recurrente que comprometió el futuro y que fue practicado por gobiernos de diverso cuño, civiles y militares; 7) los subsidios y el proteccionismo agroalimentarios aplicados por los países desarrollados desde la Segunda Guerra; 8) la tendencia a la alta inflación, a intensas pujas distributivas y a la insolvencia fiscal casi crónica ; 9) errores, limitaciones y algunos resultados de las políticas de la década del noventa; 10) en fin, los complejos desacuerdos políticos cuya clave última es la ruptura del orden constitucional en 1930.

### *1.1. La abundancia de tierra fértil*

Es obvio, pero conviene recordarlo. Pese al desordenado, desigual y rápido crecimiento de sus metrópolis, buena parte de Sudamérica, y la Argentina como pocos países del mundo, han tenido y tienen una abundante dotación de recursos naturales en relación con su población. La feracidad agropecuaria, pesquera, minera o petrolera de la tierra está allí desde siempre.<sup>10</sup> Nuestro país y nuestra región son así la contracara de Asia. De allí surge la notable, casi increíble complementariedad entre ambas regiones, que vuelve ahora a manifestarse por el creciente protagonismo global de ese continente y por su voracidad de materias primas, y que está todavía lejos de su plenitud, tema al que volveremos en el capítulo IV. Al menos desde la época hispánica<sup>11</sup>, Sudamérica y la Argentina se constituyeron con esta generosa dotación - lo dado, la dote - de recursos naturales. La evolución económica de la región estuvo determinada mucho tiempo por la demanda europea de sus materias primas, casi en exclusiva hasta 1930 y de modo decreciente de allí en más. Primero fue el turno de los metales preciosos, luego el de los cultivos tropicales plantacionistas -azúcar, café, bananas, caucho- y en la Argentina el de actividades casi extractivas como las vaquerías para extraer cueros, luego transformadas en actividad ganadera más sistemática. Pero fue en el último cuarto del siglo XIX cuando apareció una oportunidad muy significativa para nuestro país, que floreció abundante hasta 1929. La demanda norteamericana fue adquiriendo también creciente importancia, pero en tanto se limitaba sobre todo a la minería, el petróleo y los alimentos tropicales, fue menos relevante para la Argentina, a quien los EEUU veían hasta la Segunda Guerra como un peligroso competidor.<sup>12</sup> El estilo de desarrollo centrado en la abundancia de tierras, como veremos en el punto 1.7, sufrió tres golpes sucesivos: la Gran Crisis, el colapso del comercio internacional por la Segunda Guerra y las crecientes políticas de proteccionismo y subsidios agroalimentarios aplicadas por los países desarrollados desde 1930 y acentuadas en la posguerra.

### *1.2. La desigual distribución de la tierra y sus efectos*

Junto a la abundancia de tierras, la Argentina y también Sudamérica se caracterizaron desde su re-ocupación durante la conquista hispánica y

portuguesa por una muy desigual distribución de este recurso, siguiendo a la larga el camino prusiano y no el norteamericano, como graficó Guillermo Flichman al preguntarse porqué Pergamino no era Iowa. En el caso crucial de la Pampa Húmeda ello ocurrió por razones políticas, como los más que generosos repartos de tierras después de las campañas militares del siglo XIX, pero también por razones más naturales, como el hecho de que el producto entonces más demandado internacionalmente era el ganado vacuno –ya desde los tiempos de las exportaciones de cueros y tasajo- y la ocupación ganadera del territorio era siempre y necesariamente mucho más extensiva.<sup>13</sup> Tampoco hubo aquí profundas reformas agrarias como las realizadas en los primeros tigres asiáticos -Japón, Corea, Taiwán- al impulso de los EEUU<sup>14</sup>. Las colonias agrícolas no llegaron a predominar, como puede verse aun hoy comparando el sur de Santa Fe, el sudeste de Córdoba, Mendoza o el Alto Valle del Río Negro y, por otro lado, buena parte de la provincia de Buenos Aires, el resto pampeano de Córdoba o el norte de Santa Fe. Allí donde florecieron las colonias, no solo fue mayor la capacidad de acoger población, sino también la de desarrollar clases propietarias rurales afincadas, en vez de absentistas, y clases medias en los pueblos y ciudades cercanos, todo ello asociado a un desarrollo económico más diversificado, con más cadenas de valor locales, diríamos hoy. Si el desarrollo por colonización hubiera predominado, la Argentina habría sido un país diferente, con una red de centros urbanos más diversa, con más fuentes de desarrollo económico endógeno basado en el capital humano y en la tecnología, con menor población en el área metropolitana de Buenos Aires, al menos relativamente, y tal vez también con menos pobreza y menor desigualdad en la distribución del ingreso.

### *1.3. El retraso del Interior*

El subdesarrollo relativo del Interior –en tanto denominación genérica de todo lo que no era Buenos Aires, a veces sólo la Capital, a veces toda la provincia- se manifestó sobre todo fuera de la Pampa Húmeda, región que concentró por lejos la mayor parte del impacto modernizante de la integración de la Argentina a la economía mundial. También lograron un cierto desarrollo algunos enclaves del Interior favorecidos con distintas promociones y protecciones desde la presidencia de Roca, tales como la vitivinicultura en Mendoza y la industria azucarera en el Noroeste.<sup>15</sup> Pero la mayor parte del Interior histórico –los ‘trece ranchos’, como despectivamente se los llamara- no pudo ser de la partida, o no pudo serlo del mismo modo. Primero dejó atrás sus hacía tiempo desleídos vínculos productivos con el mundo a través de la integración con el Alto Perú o con Chile y vía distintas artesanías o el comercio mular; bastante más tarde inició un camino, el de las llamadas ‘economías regionales’, orientado al mercado interno, como el de la industria manufacturera, pero castigado también por violentos ciclos al compás de las alzas y bajas del precio de sus productos. A este derrotero se fueron agregando gradualmente los ex-territorios nacionales, algunos de los cuales sí lograron una internacionalización temprana, vía la ganadería lanar patagónica y la fruticultura del Alto Valle del Río Negro.

Además, en la mayoría de las agriculturas plantacionistas o extractivas del Interior tampoco prevaleció la colonización, sino la combinación latifundio-minifundio<sup>16</sup>.

#### *1.4. La urbanización prematura y excedente*

El retraso relativo del Interior y la desigual distribución de la tierra actuaron en el marco de la llamada 'transición demográfica' que se daba gradualmente en todo el mundo, con descensos de la natalidad anteriores a los de la mortalidad que resultaban en una aceleración del crecimiento de la población. Allí donde actuaban conjuntamente, estos tres factores no podían sino manifestarse, tarde o temprano, en un aumento poblacional que excedía a los de la ocupación y los ingresos, volcándose entonces crecientes contingentes a la migración interna, sobre todo hacia el Gran Buenos Aires. Incluso un cierto exceso de la propia inmigración extranjera puede haber contribuido al mismo resultado.<sup>17</sup> Puede discutirse si esta urbanización fue o no prematura o excedente, porque esos conceptos surgen al comparar con un tipo ideal de crecimiento de ciudades propio de los países desarrollados.<sup>18</sup> Sin embargo, hay varias razones que pueden justificar la idea. Por un lado, porque unida a la estructura de la propiedad de la tierra y al subdesarrollo relativo del Interior, esa migración llevó a una gran concentración de población en el Gran Buenos Aires, la cabeza de Goliat que agudamente analizara Martínez Estrada.<sup>19</sup> Por otro lado, la urbanización argentina estuvo muy influida por una industrialización que, dada la distribución desigual de la tierra y al basarse en buena medida en la redistribución hacia las grandes ciudades de la renta agraria apropiada por impuestos o tipos de cambio diferenciales, limitaba el desarrollo de buena parte del Interior y reproducía su despoblamiento relativo. Todo esto se potenció luego por el sistema de subsidios y proteccionismo agroalimentarios en los países desarrollados. Este proceso circular acumulativo, a la Myrdal, situaba en las ciudades cantidades de habitantes difíciles de absorber aun en el caso de un desarrollo industrial exitoso, y era un problema insoluble para una industria como la Argentina, sin dudas pujante, pero bastante menos que omnipotente. Además, esta creciente población urbana no sólo excluida del acceso directo a la tierra, sino también desvinculada en sus intereses vitales de la producción primaria, se convertiría gradualmente en suelo fértil para el arraigo del populismo.

#### *1.5. La idea de la modernización 'excesiva'*

Gino Germani (1964) propuso hace tiempo que la Argentina se caracterizaba por una modernización temprana, surgida de la inmigración y la revolución educativa de fines del siglo XIX, pero también por la prematura urbanización ya mencionada. "La Argentina ha seguido -en términos generales- el modelo occidental, aunque con las modificaciones propias de sus características de país ex-colonial, periférico, productor de materias primas. Hubo en la Argentina también un notable esfuerzo consciente de modernización y desarrollo económico a la vez, y fue la obra de las elites tradicionales...Durante varias

décadas los dos procesos de modernización y de desarrollo económico avanzaron sin demasiados desequilibrios...Sin embargo, a partir de cierto momento, mientras el primero siguió a ritmo acelerado, el segundo pareció estancarse". Destaca luego Germani las extraordinarias oportunidades de movilidad social de las primeras décadas del siglo XX, que "debieron inspirar y mantener una visión optimista del país y de su futuro...un país riquísimo y dotado de la capacidad de superar espontáneamente todas las adversidades". Y continuaba así: "No hay dudas de que los efectos y las ilusiones creadas por el proceso de modernización, acompañadas por el éxito espectacular de una fórmula económica que giraba enteramente sobre 'la riqueza natural' de la Argentina, impidieron ver el cambio profundo en las condiciones externas e internas, y por lo tanto la necesidad imperiosa de una acción deliberada con sentido innovador". Subrayando que tanto las elites como los sectores populares se influían recíprocamente, finaliza Germani de este modo: "Ambos fueron profundamente afectados por el patrón exitoso establecido durante el período de prosperidad y expansión que parecían haberse establecido como una ley natural". Vinculada estrechamente a esta idea central estaba la del progreso argentino, percibido por la mayoría de la población como una 'ley natural' inexorable y ligado a la riqueza de la tierra. Pueden encontrarse infinitas referencias a esta constante de nuestro imaginario, pero valgan algunas muestras. La primera es cuán fuerte está instalada la idea de que la comedia *M'hijo el doctor* de Florencio Sánchez expresa la aspiración social de los inmigrantes de graduar a sus hijos en las universidades. El argumento nada tiene que ver con ello, pero su amplia vigencia refleja la fuerza del mito social del progreso casi ilimitado ofrecido a los inmigrantes. Más directamente, la idea del 'progreso natural' de la Argentina se refleja con claridad en estos párrafos de Enrique Larreta, escritos todavía en 1960, el año del sesquicentenario: "Fácil es predecir que en un futuro muy próximo la Argentina será uno de los países más ricos y prósperos del mundo moderno ¿La Argentina abastecedora y auxiliadora de otras naciones como lo es ahora la República del Norte? ¿Quimera? ¿Delirio? Realidad histórica que tenía que ser y que no tardará mucho en cumplirse".<sup>20</sup> Seguía aun vigente la visión de Rubén Darío en su Canto a la Argentina de 1914: ¡Argentina, región de la aurora!...He aquí la región del Dorado, he aquí el paraíso terrestre...la ventura esperada...el Vellochino de Oro... ¡Oh, Pampa! ¡Oh entraña robusta, mina del oro supremo"! Era difícil 'no creérsela' cuando nos miraban así de afuera.

La idea central de la modernización 'excesiva' es entonces la de un progresivo desajuste entre la sociedad y la economía, es decir, entre las aspiraciones modernizantes de ingresos y consumos y las reales posibilidades económicas de satisfacerlas.<sup>21</sup> También es la idea de que no se llegó a tiempo y en la medida necesaria a organizar un sistema de producción capaz de satisfacer las demandas de una sociedad tan modernizada, es decir, un desarrollo más endógeno, y más basado en el empresariado local, el capital humano y la tecnología, como el que cada uno en su medida se fue dando en países más desarrollados. La modernización excesiva se manifestaba sobre todo en las clases medias, mientras que su pariente cercano, el populismo,

florece sobre todo en las clases populares. Pero en un país como la Argentina, el sentimiento de pertenencia a las clases medias se extendía a amplísimas franjas de la estructura social. Tampoco estaba escrito, sin embargo, que la historia posterior debía ser necesariamente desafortunada. Si ello ocurrió la causa principal fue a nuestro juicio la ruptura del orden constitucional. Aunque el tema se trata más adelante cabe agregar aquí que ello se manifestó, por un lado, en la política. Más allá de consideraciones legitimistas o institucionales, el golpe de 1930 y sus secuelas impidieron que la política pudiera jugar su papel de articular e incorporar al sistema intereses muy marcados y frecuentemente en conflicto. Por otro lado, el desajuste entre modernización y desarrollo, quizás latente desde un principio, se empezó a manifestar cíclicamente y con creciente intensidad cuando desde 1929 se hicieron más evidentes las limitaciones del modelo de integración plena al mundo para desarrollar al conjunto del país.<sup>22</sup> La naturaleza rígida y excluyente del gobierno de entonces, y el privar a la política de su tarea de buscar caminos de salida, se manifestó quizás con la mayor claridad hacia 1940, cuando un miembro ciertamente lúcido de la elite gobernante, Federico Pinedo, propuso un plan que implicaba una apertura a la industrialización, a políticas más activas del estado y al mercado interno, y de hecho también una apertura política. La clave central de su fracaso fue el rechazo a dicha apertura por parte de los miembros más conservadores de la alianza gobernante.<sup>23</sup>

#### *1.6. El populismo y las limitaciones de la industrialización orientada al mercado interno*

Conviene empezar definiendo este polémico concepto, recientemente puesto nuevamente en boga.<sup>24</sup> Limitando el análisis a las sociedades capitalistas de economía mixta, entendemos aquí por populismo a los movimientos políticos que proponen, o desarrollan desde el gobierno, como cuestión central, políticas de distribución de riqueza o ingresos que sólo pueden sostenerse en el tiempo mientras perduren circunstancias excepcionales, frecuentemente vinculadas a un elevado precio internacional de los bienes vinculados a los recursos naturales. Es, como se ve, una definición restringida, que no debe confundirse con muchas de las conquistas sociales, algunas preexistentes pero ampliamente extendidas por el peronismo y que, anticipándose notablemente respecto de otros países de desarrollo similar, fueron la expresión institucional de una correlación de fuerzas en las que el trabajo mejoraba su posición relativa respecto del capital<sup>25</sup>. Estas conquistas, lo mismo que el impuesto a las ganancias o el Estado de Bienestar, son ejemplos de las distintas alternativas que fueron encontrando los gobiernos en las sociedades de economía mixta – generalmente, pero no siempre democráticas, y la mayoría de las veces con inspiración socialdemócrata o socialcristiana- para dar respuestas a las crecientes tensiones propias del capitalismo en su etapa media. En un país en desarrollo de las características de la Argentina, más claramente en la faz temprana del capitalismo, era más difícil sostener estas conquistas, y también lo era construir una economía sostenible, condición *sine qua non* para dar

estabilidad al progreso social. El camino populista varias veces elegido dio nacimiento, en cambio, a políticas públicas que tarde o temprano resultaron insostenibles e hipotecaron el futuro. Y el caldo de cultivo que ha dado lugar a la reaparición cíclica del populismo es exactamente el mismo que dio lugar a la erosión de las instituciones, en tanto el populismo siempre ha tendido a expresarse en liderazgos muy fuertes, caudillistas, que concitaron o se arrogaron para sí toda o casi toda la legitimidad, despojando de ella a las instituciones.

Este modo del populismo no fue exclusivo, por cierto, del peronismo. Intentos de disciplinar a la economía y la sociedad con esquemas de tipo de cambio fijo que en algún momento dejaron de reflejar la realidad económica, no obstante lo cual se los mantuvo, fueron también un modo de populismo en el sentido indicado. Lo que había hecho el peronismo a partir de 1973 –agregando controles de precios- fue reiterado con la ‘tablita cambiaria’ instaurada en 1978 y, aun con importantes diferencias que mencionamos más adelante, también con la convertibilidad, bajo un gobierno peronista singular. En el extremo opuesto, políticas de indexación generalizada, incluyendo al tipo de cambio, como las intentadas en diversos momentos desde 1975 en adelante, también eran variantes del populismo. El hilo conductor que une a políticas económicas tan disímiles desde otros puntos de vista es su resistencia a reconocer la realidad y la consecuente postergación de decisiones que a corto plazo pueden tener costos políticos, cediendo estos graciosamente a quien siga en el turno del poder.<sup>26</sup>

Una situación como la que se dio desde la crisis de 1930 y la segunda posguerra en buena parte del mundo en desarrollo, y con especial intensidad en Sudamérica, de desigualdades en la propiedad de la tierra, transición demográfica, intensas migraciones hacia las ciudades y exceso crónico de oferta laboral en ellas configuró un suelo muy fértil para el surgimiento y el desarrollo del populismo. Si a esto se le agrega el componente de modernización ‘excedente’, tal como se dio en la Argentina y en menor medida en Chile y en Uruguay, el cuadro de situación se hace aun más propicio para que el populismo adquiera arraigo y persistencia, porque a él se vuelcan en ocasiones partes significativas de las clases medias. Las masas están allí, en las grandes ciudades, el retorno al campo sólo puede ocurrir marginal o autoritariamente y es poco probable que los gobiernos se abstengan de atender tanta demanda social, las más de las veces justificada. Si se prefiere un enfoque más económico, puede decirse que los incentivos están dados para el surgimiento de líderes populistas.

El surgimiento y la consolidación del populismo coincidieron con las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones, con las que un número creciente de países en desarrollo dieron respuesta a partir de la década del treinta<sup>27</sup> a las nuevas condiciones de proteccionismo global y del deterioro de los términos del intercambio brillantemente analizado por Raúl Prebisch.<sup>28</sup> En algunos casos, fueron los propios gobiernos populistas quienes dieron origen a esas políticas o tendieron a profundizarlas. Esta industrialización fue el camino por el que se buscaba un desarrollo sostenible, es decir, el componente no

populista de varios gobiernos del período, ya fueran populistas o no en sus otras políticas. Junto a una casi constante expansión de las funciones del Estado y de los gastos públicos, esta industrialización fue la fuente principal de la creación de empleos para las masas urbanas incesantemente en aumento. Las políticas seguidas por la Argentina fueron pues, en tal sentido, casi un 'lugar común global'. Sin embargo, aunque no hay estudios definitivos al respecto, es muy probable que en el caso de nuestro país la redistribución de las rentas de la tierra hacia las ciudades haya sido una de las más intensas y duraderas del mundo<sup>29</sup>. El financiamiento de la modernidad productiva dependía así, y quizás más que en otros países, de un componente tradicional, la riqueza natural de la tierra<sup>30</sup>. Tal vínculo daba al desarrollo económico una intrínseca volatilidad, al compás de las fuertes variaciones de los precios internacionales de las exportaciones argentinas. Dado que la industria exportaba poco y era fuerte importadora neta se daba lugar así a ciclos económicos crecientemente violentos, una de cuyas causas centrales era la llamada 'restricción externa', es decir, la insuficiencia de divisas para hacer frente a los pagos externos y al propio desarrollo industrial y urbano.

Se añadió además, en el caso de la Argentina, una circunstancia completamente fortuita. En tres de las cuatro oportunidades en las que el peronismo llegó al poder, los precios externos de nuestros productos y los términos del intercambio externo tocaron picos históricos que permitieron financiar con mayor holgura el gasto público y el desarrollo industrial y urbano sin comprometer demasiado la producción agropecuaria. Así ocurrió entre 1943 y 1949, entre 1973 y 1975 y desde 2002-2003 hasta hoy. No tuvieron la misma suerte Menem, que sólo pudo disfrutar de un breve veranito de precios moderadamente altos entre 1995 y 1997, ni los gobiernos radicales de Frondizi, Alfonsín y De la Rúa, aunque sí el de Illia.<sup>31</sup> De tal modo, desde la experiencia de las masas urbanas, transmitida de generación en generación, la vivencia era -y en alguna medida todavía es- que cada vez que el peronismo llegaba al poder mejoraban los salarios, los empleos y las condiciones de vida en las grandes ciudades, y muy especialmente en el Gran Buenos Aires, la región más beneficiada por este estilo de desarrollo y, como se sabe, bastión electoral del peronismo. Las crisis posteriores, aun cuando ocurrieran bajo gobiernos peronistas, fueron explicadas por sus partidarios como crisis de origen y 'responsabilidad' principalmente externa, lo que tuvo parte de verdad, pero sólo una parte, entre 1949 y 1952, en 1974 y en 2009, pero también en 2001, aunque no sea reconocido desde esta visión. El apoyo político al peronismo tenía y aun tiene, pues, esta peculiar base en hechos, y también en una cuidadosa edición de los mismos.

Sin embargo, una genuina y sostenible modernidad productiva requería otras condiciones. Que la industrialización adquiriera mayor independencia respecto de la renta agraria, y por lo tanto de la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas; o que se encontrara un modo de convivencia entre el desarrollo agropecuario y el industrial y políticas de ingresos más vinculadas al aumento de la productividad real de la economía; o que la industria aumentara sustancialmente sus exportaciones. Aunque erráticamente, algo de esto se

logró, y por ello la Argentina no estuvo tan lejos de lograr la modernidad productiva por estos caminos.<sup>32</sup> Como se argumenta más adelante, los principales obstáculos no fueron tanto intrínsecos a la industrialización, sino que estuvieron vinculados a la insolvencia fiscal, a la alta inflación y, por sobre todas las cosas, a los conflictos políticos. Es cierto, sin embargo, que no siempre es fácil aislar uno de otro factor. Como se verá más adelante, esta discusión es análoga a la de las causas del mal final de la convertibilidad, es decir, si se debió centralmente a los problemas del sector productivo originados en la apreciación del peso y otros precios relativos o si la causa principal fue la inconsistencia entre la política monetaria y la política fiscal.

### *1.7. El sistema de subsidios y proteccionismo agroalimentario de los países desarrollados*

En el trajín propio de los frecuentes momentos masoquistas de la cultura argentina suele perderse de vista que nuestros problemas no tuvieron sólo obvias raíces internas, sino también externas. Desde la crisis de 1929, y con mayor y creciente intensidad desde la Segunda Guerra, se fue construyendo en los países desarrollados un sistema de subsidios y proteccionismo agroalimentarios que a fines del siglo pasado llegó a equivaler a 500.000 millones de dólares anuales.<sup>33</sup> Por su gran capacidad para producir agroalimentos de zonas templadas, que son los más subsidiados y protegidos, la Argentina fue y sigue siendo quizás el país más perjudicado por estas políticas. Se le ha impedido competir en condiciones equitativas en la producción y en el comercio globales, y este marco contribuyó a que se eligiera un modelo de industrialización centrado en el mercado interno, aunque no fuera la causa principal de esta decisión. Lo ocurrido en lo que va del siglo XXI, con los fuertes conflictos sobre la política económica y productiva en un contexto externo muy favorable, muestra con claridad la mayor importancia de las causas internas. Tampoco en la abundancia hemos sido capaces de llegar a acuerdos en esta cuestión tan central para el país. Los efectos negativos del proteccionismo y los subsidios agroalimentarios están atenuados hoy por la gran demanda de alimentos y de otros productos básicos de los países emergentes liderados por Asia, pero el problema subsiste y afecta de modo especial a los bienes con mayor grado de elaboración, empujando a los países afectados hacia una estructura más concentrada en los bienes primarios. El hecho es que la confluencia de estos factores externos y de las decisiones internas colocaron entre paréntesis hasta la década del noventa, es decir durante casi cinco décadas, buena parte del potencial productivo de nuestra Pampa Húmeda. También quedó postergado hasta entonces el desarrollo del segundo cordón que hoy la rodea y que incluye partes del Chaco, Formosa, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y San Luis. En fin, también se vio largamente obstaculizada la internacionalización de las economías regionales del Interior, limitada hasta los noventa a las frutas del Alto Valle del río Negro. El caso reciente de la inserción exportadora de la vitivinicultura sugiere que esta opción hubiera sido posible también mucho antes.

### *1.8. Insolvencia fiscal, inflación y puja distributiva*

En el marco del sistema de proteccionismo y subsidios, los momentos de bonanza para las exportaciones agroalimentarias de la Argentina fueron escasos y efímeros, generándose así la mencionada “restricción externa”, es decir, la cíclica insuficiencia de divisas para atender las necesidades de pagos. Dado que las bonanzas externas se espaciaron, fueron cada vez más limitadas las posibilidades de financiar el desarrollo industrial, y también de combatir la pobreza y redistribuir el ingreso mediante la extracción de rentas agrarias. Para cumplir tales fines se recurrió entonces, cada vez más, a un gasto público que sólo podía financiarse genuinamente en dichas bonanzas, tanto en la Nación como, muy notoriamente, en las provincias y municipios, tal como se ve con nitidez, todavía, en 2010. Pero dado que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía era insuficiente para generar los recursos fiscales necesarios, se recurrió de modo creciente al déficit fiscal financiado con endeudamiento excesivo o con inflación. El primer expediente se usó cuando condiciones externas e internas posibilitaban el acceso a los mercados financieros, como durante los ministerios de Krieger Vasena (1966-69), y mucho más intensamente con Martínez de Hoz (1976-80) y durante la convertibilidad, especialmente a partir de mediados de los noventa. Cuando este recurso estuvo vedado se recurrió lisa y llanamente a la inflación, y ello ocurrió casi permanentemente desde la Segunda Guerra hasta hoy mismo. Nuestro país compitió cabeza a cabeza con Brasil en el logro del record mundial de inflación del siglo XX.<sup>34</sup> En nuestro caso, se transitó primero una etapa de “inflación latina”, normalmente inferior al 30% anual, hasta 1974; luego una etapa de “megainflación”, hasta 1988, con aumentos de precios siempre superiores al 100% anual y con un promedio cercano al 300%; finalmente, la hiperinflación que finalizó en 1991 y fue una de las más dramáticas demostraciones de la falta de acuerdos sociales básicos. Junto a la breve hiperinflación boliviana de 1985, la de la Argentina de 1989-90 fue la única registrada fuera de un contexto de guerra o posguerra.

Una de las consecuencias, y luego también causa, de la inflación fue la intensificación de la denominada puja distributiva entre asalariados y empresarios, impulsada también por otro tres factores determinantes<sup>35</sup>. El primero fue el hecho de que en las exportaciones argentinas tenían una alta participación los “bienes salario”, principalmente la carne y el trigo, y en medida menor otros granos, los cueros, la lana y los aceites. Este era un aliciente adicional para establecer restricciones a las exportaciones agroalimentarias, ya fueran cuantitativas, impositivas o cambiarias que, sobre todo en el caso de la carne –como se ve también hoy- llevaban a caídas de la producción y de los *stocks* y posteriormente a aumentos explosivos de los precios. El segundo era la relativa escasez del factor trabajo, como se manifestó en el casi un millón de inmigrantes europeos en la segunda posguerra y en la incesante inmigración de trabajadores de países limítrofes, desde la década del cincuenta hasta hoy. El tercero fue el fortalecimiento del sindicalismo desde 1943, apoyado en parte en aquella realidad del mercado de trabajo, y también en su vuelco mayoritario al

peronismo. Por cierto, la puja distributiva fue posible porque la economía muy cerrada facilitaba el rápido traslado a los precios de los aumentos de salarios. Con el tiempo tendieron a crecer las concesiones de promociones y subsidios a las empresas por parte del Estado, bajo distintas formas de cuasi-rentas<sup>36</sup>, procurando así moderar o aceitar algunos de los efectos de la puja distributiva, pero al costo de comprometer en demasía las finanzas públicas. Tales promociones y subsidios, cabe aclararlo, han sido y en parte son utilizados en todos los países, sobre todo para iniciar o consolidar la industrialización. Pero el punto que se enfatiza aquí es que en la Argentina ellos se manejaron de tal modo que llevaron a déficit fiscales excesivos y difíciles de financiar de otro modo que no fuera la inflación, factores que actuaron junto a la puja distributiva en causalidad circular acumulativa. Si el proteccionismo agroalimentario no hubiera existido, o si no hubiera sido tan dañino, la industrialización orientada al mercado interno podría haber tenido más chances de estirar su mejor etapa. Las rentas extraídas de la tierra para derramar en el sector urbano habrían sido mayores, y ello habría contribuido tal vez a encauzar mejor la puja distributiva. Pero también es probable que todo el sistema se habría ajustado a la nueva y mayor riqueza y los problemas sólo se habrían pospuesto, como está empezando a verse en la Argentina de hoy. Claro está, estos son típicos ejercicios hipotéticos contrarios a los hechos y no tienen respuesta cabal. Lo cierto es que, en el marco de las limitaciones externas e internas al desarrollo agropecuario y de frecuentes dificultades para acceder al financiamiento, el recurso a las finanzas públicas para moderar la puja distributiva se estiró mucho más allá de los límites que permitían evitar una inflación excesiva. Junto a la restricción externa, esto contribuyó a que los ciclos económicos argentinos fueran cada vez más violentos, como se había anticipado en las crisis de 1952, 1959 y 1962-63, y se manifestó a pleno casi exactamente una vez cada cinco años desde 1975. La mención a este último año es crucial si se quiere encontrar la verdad histórica, en vez de usarla con fines políticos. Es cierto que por muchas y densas razones políticas y económicas 1976 fue un trágico punto de inflexión, y también lo es que es allí cuando se inicia lo que luego daría en llamarse “neoliberalismo”. Pero no puede ni debe ignorarse que la megainflación se inició en 1975 y fue producto de tensiones acumuladas desde mucho tiempo atrás y de la obstinación de mantener precios relativos sólo sostenibles mientras durara la bonanza externa de 1972-74. Así se lo había hecho en varias oportunidades en el pasado, se repitió después y se ve una vez más hoy.

### *1.9. Errores y limitaciones de algunas políticas de los noventa*

La convertibilidad no habría existido, en el preciso sentido de que a nadie se le habría ocurrido, si la Argentina se hubiera mantenido en los niveles de inflación vigentes desde la Segunda Guerra hasta 1975<sup>37</sup>. Otros rasgos del programa económico que acompañó a la convertibilidad –tales como la intensidad de la apertura económica, las privatizaciones y las desregulaciones– tal vez habrían visto igualmente la luz, pero el modo en que lo hicieron sólo puede entenderse recordando los déficit incontenibles de las empresas públicas,

su ineficacia y su ineficiencia y la virtual balcanización del Estado por intereses particulares a través de infinitas concesiones de subsidios y rentas que, si bien terminaban muchas veces anulándose unas a otras, siempre resultaban en aumentos descontrolados del déficit fiscal.

Visto a la distancia parece un exceso haber establecido la convertibilidad por ley, ya que un decreto u otra norma de menor rango hubiera hecho más factible la salida, cuya necesidad era muy probable que se presentara. Pero en 1991 hacía ya muchos años que el principal problema de la política económica era encontrar algún instrumento que fuera creíble, y la credibilidad era crucial para evitar la hiperinflación. Si ella no se recuperaba rápidamente, era muy alto el riesgo de una dolarización de facto, de costo social mucho mayor al que tuvo la convertibilidad. Hay quienes piensan -incluidos algunos de sus autores, aunque no quien esto escribe- que la convertibilidad no debería haberse abandonado. Sin embargo, la situación de varios países europeos hoy, tales como España, Grecia o Letonia, muestra con crudeza que combatir una crisis intensa con la deflación es una tarea extremadamente difícil, y muchas veces más costosa que el salir del tipo de cambio fijo. Esta tensión se agrava si previamente, como en la Argentina y también en los casos citados, hay una marcada inconsistencia entre la política monetaria y la política fiscal. Ello ocurrió claramente durante buena parte de la década del noventa, por lo que el fin de la convertibilidad tuvo mucho de crónica de una muerte anunciada.<sup>38</sup> Tanto la bonanza de 1997 como la devaluación de Brasil en 1999 fueron circunstancias propicias para dejar de modo menos traumático la convertibilidad e ir a un esquema de flotación. Pero en el primer caso el gobierno de Menem pensaba que la mejor alternativa era la dolarización, es decir una profundización de la convertibilidad, y en 1999 ya se había lanzado la campaña electoral y los principales candidatos se proclamaban defensores de ella.

Pero ya sea que se piense o no que la convertibilidad debía reemplazarse por otro régimen es oportuno sugerir porqué ella tuvo un tan mal final. Como siempre, jugaron tanto factores externos como internos, monetarios y del sector real. En el orden externo y monetario, después de las experiencias de alta inflación de las décadas del setenta (*shock* petrolero) y del ochenta (*defaults* bastante generalizados en Latinoamérica), se formó un amplio consenso mundial acerca de las ventajas de los tipos de cambio fijos. La creación del euro fue la máxima expresión de renuncia a la soberanía monetaria, y hecha nada menos que por países de la talla de Alemania, España, Francia o Italia. También muchos economistas heterodoxos pensaban en los ochenta que la fijación del tipo de cambio era esencial para salir de la alta inflación. El plan Austral fue una expresión de ese pensamiento en la Argentina.<sup>39</sup> En cuanto a los factores de la economía real, los precios externos de las exportaciones argentinas fueron muy bajos durante todo el período de la convertibilidad, salvo esporádicamente entre 1995 y 1997, y el dólar se apreció en el mundo, desde el nivel de 1.17 dólares por euro vigente al lanzamiento de esta moneda -a partir de enero de 1999- hasta casi 0.80 en el año 2001, lo que acentuaba el problema de competitividad de la Argentina. Los subsidios y el proteccionismo agroalimentarios, por su parte, también llegaron a su máximo nivel histórico precisamente en 2001, como

ya se dijo. En el plano financiero, hubo gruesos errores del gobierno del presidente George W. Bush en su respuesta a la crisis de la Argentina. En 1998, en plena crisis rusa y cuando la caída en cadena de muchos países emergentes había amenazado con transformarse en una crisis sistémica semejante a la de 2008, el presidente Menem fue invitado a la asamblea anual del Fondo Monetario Internacional –un hecho totalmente inusual- y allí se presentó a la Argentina como el modelo a imitar. Eran los tiempos de hegemonía de la ‘línea blanda’ de las finanzas internacionales, encabezada por el presidente Clinton e integrada por el secretario del Tesoro Robert Rubin, el subsecretario (luego secretario) Larry Summers –hoy director del consejo económico del presidente Obama- y el director gerente del FMI, Michel Camdessus. Esta línea inspiró las políticas aplicadas a lo largo de la década del noventa ante crisis de los países emergentes que ocurrían casi todos los años, extendiendo líneas de financiamiento (salvamentos). Aunque muchas veces ese apoyo se otorgaba a cambio de exigencias recesivas de política económica –como la de aumentar el IVA del 18% al 21% en 1995, con la Argentina en recesión por el ‘efecto tequila’- el otorgamiento del apoyo tenía en cuenta consideraciones políticas y sociales, no sólo económicas. Cuando en enero de 2001 llegó a la presidencia George W. Bush, el enfoque del problema cambió diametralmente. Empezó a predicarse con gran convicción la teoría del ‘riesgo moral’ (*moral hazard*), según la cual los salvamentos de un país emergente terminaban generando comportamientos irresponsables en los demás.<sup>40</sup> Esta teoría fue puesta en práctica por el insólito secretario del Tesoro Paul O’Neill y por la nueva gerencia del FMI, bajo la inspiración ideológica de Anne Krueger. Hacía falta un conejillo de Indias y el elegido –no sin méritos propios- fue la Argentina. Desde mayo del 2001 en adelante, cuando ya había empezado una fuerte corrida bancaria en nuestro país, distintos funcionarios de la administración Bush ponían en duda casi semanalmente la viabilidad de la economía argentina, incurriendo así en una seria y equivocada intromisión en los asuntos internos del país.<sup>41</sup> Mucho más lógico hubiera sido –aun desde el punto de vista de los intereses norteamericanos- que los EEUU agotaran la posibilidad de una negociación con la Argentina, sobre la base de ir hacia un régimen de flotación cambiaria. De haberse elegido este camino con apoyo internacional, la salida de la convertibilidad habría resultado mucho menos traumática y costosa de lo que fue en 2002. Paradójicamente, la situación fue la opuesta cuando en 2002 se decidió devaluar sin amortiguación alguna, renunciando expresamente a un apoyo externo que habría reducido significativamente los elevados y en parte innecesarios costos que tuvo el abandono de la convertibilidad.

Sin que esto implique desconocer la decisiva gravitación de los factores internos, es bastante claro que durante la convertibilidad la configuración de los astros externos fue muy desfavorable a la Argentina. Internamente, fue decisiva la incompatibilidad entre la política fiscal y la política monetaria. La deuda pública instrumentada de la Argentina aumentó de algo menos de 65.000 millones de dólares en 1991 a 135.000 diez años después, aunque también es cierto que había un monto muy significativo de deuda reclamada y no reconocida ni instrumentada.<sup>42</sup> De todos modos, es muy probable que la crisis del 2001

habría resultado bastante menos traumática con un endeudamiento menor. Ya a principios de 1994 era evidente que, si se deseaba llevar a cabo la reforma provisional, era necesario acompañarla con una política fiscal más austera.<sup>43</sup> Cuan determinante fue dicha incompatibilidad y cuanto lo fue el problema de competitividad de la economía real es una pregunta todavía abierta, tanto para la convertibilidad como para el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones ¿Era posible en esos casos una política fiscal más austera, dadas las limitaciones impuestas por el marco externo y por las políticas cambiarias y productivas internas? En nuestra opinión, la respuesta a esta pregunta no es por sí o por no. Políticas fiscales más austeras, aun cuando no lo fueran tanto como era teóricamente necesario, hubieran sido posibles, morigerando tanto la alta inflación de buena parte del período de la sustitución de importaciones como el altísimo desempleo y la deflación de la convertibilidad.<sup>44</sup> Tal vez ellas no habrían alcanzado para evitar salidas traumáticas, pero luce bien probable que con mayor solvencia fiscal podrían haberse evitado la megainflación y la hiperinflación en las que culminó la sustitución de importaciones y, por otro lado, un desempleo tan alto y un final tan traumático como el de la convertibilidad.

#### *1.10. La Constitución rota.*

Rara vez es posible fechar con día y hora un largo proceso de decadencia. Si lo es, a nuestro juicio, en el caso de la Argentina. Más allá de partidismos es realmente muy difícil concebir la intensidad de los dramas posteriores en ausencia del fatídico 6 de septiembre de 1930. Aun con aciertos en sus políticas económicas, muchas de ellas de creciente intervención estatal, a tono con los tiempos, el régimen excluyente y fraudulento entonces instalado no era por cierto el adecuado para procesar conflictos tan complejos como los emergentes de la crisis del modelo de economía abierta, la creciente urbanización y la incipiente industrialización. Es cierto que ya desde la primera posguerra comenzaron a proliferar en buena parte del mundo regímenes autoritarios o totalitarios, en su mayor parte largamente peores que el nuestro. Pero cada país tiene su propia historia, sus propias secuelas, y entre nosotros los hechos se dieron de tal forma que todo culminó en un nuevo golpe militar, el de 1943, y en el surgimiento del peronismo.

Se suceden a partir de allí complejas interacciones entre los hechos y las épocas políticas, cuyo rasgo en común fue el creciente desprecio por las instituciones de la Constitución. Cada paso dado en tal sentido se pretendió justificar en las 'excepcionales condiciones' creadas por el régimen anterior, y fue presentado con una lógica que lucía impecable para la mayoría de la sociedad o buena parte de ella pese a desenvolverse cada vez más en clave de tragedia griega. Así como sin 1930 muy probablemente no habría habido 1943, sin la profunda cisura peronismo vs. antiperonismo que nace entonces, es difícil concebir el prolongado ciclo de alternancias entre gobiernos civiles frecuentemente ilegítimos y gobiernos militares crecientemente violentos en el contexto de una sociedad en la que muchos de sus miembros encontraban también en la violencia su modo de expresión, participación o resolución de

conflictos.<sup>45</sup> En ausencia de los gobiernos militares, los movimientos guerrilleros difícilmente habrían alcanzado la convocatoria y la virulencia que los caracterizó.<sup>46</sup> Sin semejante *crescendo* difícilmente habríamos sufrido el atroz terrorismo de estado que, cabe recordarlo, empezó en 1974-75, aunque empeoró cualitativamente desde el golpe de 1976. La secuencia podría extenderse y recorrer cada recoveco de nuestra historia desde 1930 a 1983. Pero quizás lo dicho baste para entender la clave del asunto. Una sociedad como la Argentina, que mostraba estructuralmente una propensión a la conflictividad, fue destruyendo paso a paso y sistemáticamente las instituciones imprescindibles para encontrar vías más pacíficas, y probablemente también más fructíferas, de procesar esa conflictividad, acordar y albergar un desarrollo económico y social sostenido.

## **2. Las marcas de la historia y de la geografía**

Todos los procesos y estructuras que generaron nuestros desacuerdos básicos siguen vivos y presentes hasta hoy. Pueden encontrarse casi a diario tanto en las mentes como en los corazones de muchos actores protagónicos, sociales y políticos, y viven también en las culturas de casi todos, las que se nos imponen concientemente o no en nuestras vidas cotidianas. Se actúa, se valora, se reacciona en función de imágenes del pasado, muchas veces borrosas. Y así el pasado se nos reaparece una y otra vez como la piedra con la que hemos de tropezar reiteradamente.

La generosidad de nuestra dotación de tierras respecto de la población sigue presente, está allí. Y no se limita sólo a la agricultura y la ganadería de la Pampa Húmeda, sino que se extiende a materias primas producidas en todos los rincones del país, desde el petróleo y el gas de Tierra del Fuego hasta las frutas exóticas de Formosa; desde la minería cordillerana hasta las infusiones del Nordeste y desde la vitivinicultura de Cuyo hasta el azúcar y los frutos del Noroeste. Sin embargo, como se manifestó nítidamente en el conflicto gobierno-campo del 2008, el país no sabe aun cómo manejar esta bendición, y frecuentemente lo hace cual si fuera una maldición<sup>47</sup>, gravando más de la cuenta a su producción agropecuaria, petrolera y gasífera y aun a diversas economías regionales del Interior, limitándolas en su desarrollo sin generar las condiciones para reemplazarlas por otras capaces de producir y exportar los mismos valores<sup>48</sup>. La distribución de la tierra es hoy, contra lo que a veces se afirma, mucho menos desigual que en los orígenes, pero su protagonismo en las discusiones mediáticas que acompañaron al conflicto del 2008 muestra que está lejos de ser una cuestión superada en las mentes de muchos.

A pesar de diversas políticas de castigo u obstaculización a la actividad productiva, buena parte del Interior de nuestro país está creciendo en esta década más que el Gran Buenos Aires, hecho que curiosamente casi ni se menciona. Aun en lo demográfico, la máxima participación de esta Área Metropolitana en la población total del país se alcanzó en 1970 (34.9%) y cayó en 2001 al 31.2%. Si se consideran sólo los partidos del GBA, su participación

poblacional máxima fue en 1980 (24.4%) y en 2001 era del 23.6%.<sup>49</sup> Más allá de estos cambios de tendencias, las provincias no han hecho valer aun su derecho constitucional de contar con una nueva ley de coparticipación, cuyo derecho se mandaba ser cumplido para ¡1996! En cambio, asistimos hoy a la mayor concentración en muchas décadas de las rentas fiscales en el Tesoro nacional. Esta carencia de un buen “sistema económico y rentístico”, como titulaba Alberdi en 1854, es una traba para el desarrollo regional y local y, lo que es peor, para la adecuada prestación de servicios críticos para el desarrollo humano como la educación, la salud, la justicia y la seguridad, que están en buena medida en manos de las provincias. El mismo sistema coloca en la condición de rehenes a muchos gobernadores e intendentes, cuyas opciones políticas quedan condicionadas por la dependencia financiera del poder central. Por otro lado, a pesar de las tendencias poblacionales mencionadas, los dramas socioeconómicos de la mayoría de los partidos del Gran Buenos Aires tienen plena vigencia y no se acierta con un plan estratégico capaz de corregir la raíz de las carencias de muchísimos de sus vecinos.

Nuestras clases medias se extienden hoy hasta dos tercios o aun tres cuartas partes de la población total, si consideramos no sólo indicadores objetivos de ingresos, educación o salud, sino también las aspiraciones y la percepción de sí mismas de las personas. Aun golpeadas y reiteradamente frustradas esas aspiraciones a lo largo de los ‘ciclos de la ilusión y el desencanto’<sup>50</sup> ellas permanecen vivas y siguen excediendo las posibilidades económicas de darles satisfacción rápida. En otras palabras, la modernización de las aspiraciones continua siendo ‘excesiva’. A pesar de algunos progresos que se mencionan en la sección siguiente, el debate sobre la industrialización y el grado de apertura de la economía no está aun saldado. La vigencia del populismo sigue en pie, como se ve en la orientación clientelista de muchas políticas sociales y, más general y profundamente, en el modo en que finaliza un ciclo histórico de seis años seguidos de superávit fiscal, posibilitado en gran medida por muy favorables condiciones externas<sup>51</sup>. Este final se explica por el impacto local de la crisis global, pero mucho más por un crecimiento desorbitado del gasto público en los últimos años que lo ha llevado a niveles muy difíciles de financiar sin recaer, como se lo está haciendo, en el impuesto inflacionario.<sup>52</sup> Hemos vuelto así al clásico argentino de problemas fiscales y, también por otras razones, a la inflación. Aunque no ha llegado a los niveles exorbitantes del pasado, la Argentina registró en 2009 la cuarta inflación más alta del mundo entre 182 países.<sup>53</sup>

La cuestión de los noventa sigue también muy viva. Hay un discurso bastante arraigado, en buena medida liderado por el gobierno desde el 2002 en adelante, según el cual todos o casi todos los males del país son atribuibles al neoliberalismo de los noventa. Como se ha visto, compartimos varias de las críticas a las políticas de ese período. Pero también creemos que la naturaleza maniquea, casi de *western*, del discurso anti-noventista impide que el país se vea asimismo en la integridad de su historia, con muchos fracasos pero también con algunos éxitos. Impide también encontrar la verdad, y dificulta seriamente la búsqueda de diálogos y acuerdos. Una lectura realista de los noventa no debería

pasar por alto ni su origen en la hiperinflación, ni el éxito en combatirla, ni la importante modernización de la producción y el consumo –muy especialmente en los servicios públicos- allí iniciada, que en muchos aspectos perdura y sin la cual el crecimiento de la economía en la primera década de este siglo habría sido mucho menor.

En fin, el orden constitucional en lo que hace al régimen político no ha sido íntegramente roto desde el reestablecimiento de la democracia en 1983. Pero los episodios de 2001 y 2002 no estuvieron lejos de hacerlo y hay muchas cláusulas constitucionales que se incumplen de modo sistemático, en la letra o en el espíritu, desde el no haber sancionado la ley de coparticipación hasta la independencia del poder judicial y el respeto a las funciones del poder legislativo, incluyendo el uso indiscriminado por parte del poder ejecutivo de la emergencia económica, las facultades delegadas y los decretos de necesidad y urgencia.

### **3. Ciertos progresos, a pesar de todo**

Con la recuperación de la democracia en 1983 y diversas reformas económicas de años posteriores, la sociedad argentina dio señales de querer auto-limitarse en cuanto al recurso a los golpes militares y a las otras formas de violencia política y, en otro plano, también en cuanto a la insolvencia fiscal y la inflación como recursos para suplir las falencias del acuerdo social. Banalizar la política, un espectáculo casi cotidiano entre nosotros, es lamentable, pero mucho más lo fueron los trágicos “años de plomo”, rechazados hoy por la enorme mayoría de la sociedad, aunque muy sesgadamente leídos desde ambos extremos. Como tantas veces en la vida aquí puede verse la mitad llena o la mitad vacía del vaso. Así, puede decirse que el régimen político no se ha roto íntegramente desde 1983 o, en el opuesto, que la Constitución se ha incumplido de manera sistemática salvo en la formalidad del mantenimiento de su régimen político. Lo importante es que hay peros, hay dudas, cuanto hasta hace poco más de un cuarto de siglo sólo estaba la certeza de la alternancia de gobiernos militares y gobiernos civiles muchas veces ilegítimos, con el acompañamiento de otras formas de violencia asociadas a dicha alternancia.

Respecto de la cuestión fiscal ocurre algo parecido. Puede decirse que a partir de 2009 hemos vuelto a recaer en el déficit fiscal después de algunos años de haberlo evitado por un viento de cola global muy favorable que hizo subir los precios de nuestras materias primas. Pero también puede afirmarse que, como se verá con más detalle en los capítulos II y III, ni la mayoría de las fuerzas políticas ni la sociedad propugnan una política de déficit fiscal. De la inflación puede verse que tenemos la cuarta más alta del mundo o, por la positiva, que se ha evitado volver a un régimen de alta inflación a pesar de la devaluación no amortiguada del 2002 y que, cuando ella empezó a trepar nuevamente por arriba del 10% anual en 2007, el gobierno tomó la muy lamentable decisión de empezar a falsificar el índice de precios al consumidor dado que la inflación era mucho menos aceptada por la sociedad que en el pasado.

Semejante dualidad de visiones puede extenderse respecto del grado de apertura de la economía. El pesimista subrayará los altos impuestos a las exportaciones y las crecientes restricciones cuantitativas que pesan sobre ellas y también sobre las importaciones. El optimista –sobre todo si ya inició la tercera edad- recordará con alivio tantas épocas en las que importar era mucho más difícil, o estaba lisa y llanamente prohibido. Pueden registrarse ciertos progresos respecto de la industrialización, en tanto hasta la crisis del 2008, la economía se mantuvo razonablemente abierta por el lado de las importaciones y las exportaciones de manufacturas de origen industrial crecieron a buen ritmo, dicho sea de paso, análogo al de las dos décadas precedentes. Pero el pesimista verá que hubo mucha inversión en las pymes y en el ‘estiramiento’ de las plantas grandes y medianas, pero muy pocos grandes proyectos manufactureros que hayan logrado modificar para bien el perfil productivo exportador de la industria. Además, y a pesar del persistente aunque alicaído discurso en contrario, la Argentina sigue siendo un país demasiado más dependiente de las materias primas que del talento.

Otro tanto ocurre con la educación. El optimista verá los consensos alcanzados al votar las leyes de educación técnico profesional, la de 180 días de clase, la de financiamiento educativo y la de educación nacional. El pesimista verá, con razón que esos acuerdos no se tradujeron luego en resultados relevantes al momento de la aplicación de las leyes, es decir, de la llegada de las leyes a las aulas. Es posible que exista mayor consenso respecto del progreso de haberle otorgado mayor jerarquía y presupuesto a la ciencia y a la tecnología. Pero aun en ese caso, el pesimista podría ver que se invierte apenas la mitad que en Brasil, que el sector privado desarrolla muy poca I+D, que el esfuerzo no se traduce en aumentos relevantes del patentamiento local y que a pesar de logros parciales no se revertido el saldo migratorio negativo de talentos que acarreamos hace muchos años.

En el pelo de agua que separa la mitad llena del vaso de su mitad vacía transcurre el resto de este libro. Es un intento de aferrarse hasta el final a la ‘constancia de la razón’<sup>54</sup>, buscando afanosamente la verdad en esa lábil frontera, empezando por escuchar a los demás y auscultar su pensamiento. Allá vamos.

---

<sup>1</sup> Quienes escribimos siempre somos deudores, a sabiendas o no, de muchos otros autores que han contribuido a la formación de nuestro pensamiento. Algunos de los autores y obras que más han influido en mi visión de nuestra historia contemporánea son Guido Di Tella y Manuel Zymelman (1967); Marcelo Diamand (1972); Carlos F. Díaz Alejandro (1970); Aldo Ferrer (2004, primera edición 1963); Carlos Floria y César García Belsunce (2009, primera edición 1971); Gino Germani (1965). En cuanto a Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (2007, primera edición 1998), no solo me beneficié de la lectura de ese libro, sino también de muchas conversaciones, discusiones y trabajos conjuntos. Lo propio debo decir de Domingo Cavallo, Carlos Sánchez y Adolfo Sturzenegger. También me beneficié de la lectura de los escritos de Roberto Cortés Conde, Julio Nogués y Luis Alberto Romero.

<sup>2</sup> “Acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”, dice el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

<sup>3</sup> Una definición posible de las ‘políticas de estado’ es la que presenta Mizrahi (s/f): “Son acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conducción política de un país, provincia o municipalidad. De este modo se establece un compromiso público de sostener en el tiempo esfuerzos considerados estratégicos y que, como tales, no se los somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección”.

<sup>4</sup> Hasta bien avanzada la segunda posguerra, y en todo el mundo, los períodos de inflación estaban asociados a la reactivación o el crecimiento económico, mientras que la recesión se daba junto a presiones deflacionarias, o al menos sin inflación. El primer caso relevante e históricamente registrado de recesión con inflación fue el de la Argentina en los años 1962 y 1963.

<sup>5</sup> El lector advertirá los sesgos sociológicos y económicos de mi lectura de la historia.

<sup>6</sup> Aunque también con significativa presencia de inmigrantes de Líbano y Siria.

<sup>7</sup> Por cierto, estos acuerdos no alcanzaron a los pueblos originarios, a quienes tantas veces se persiguió y se despojó de su tierra y de sus bienes. Otra es la historia, pues, desde el punto de vista de los vencidos. Una historia cuya versión ecuánime todavía espera ser escrita

<sup>8</sup> Decimos ‘íntegramente’ por tres razones. La primera es la acordada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 10 de septiembre, cuatro días después del golpe de estado, en la que se reconoce a las nuevas autoridades. Los constitucionalistas estarán en mejores condiciones para determinar hasta qué punto la Corte estaba obligada a hacerlo. Probablemente sí, pero en todo caso hay que lamentarlo. En segundo lugar, al poco tiempo de su funcionamiento (triumfo radical en las elecciones de la provincia de Buenos Aires, el 5 de abril de 1931, que fueron anuladas) se hizo evidente que el propósito de las nuevas autoridades no era restablecer una democracia genuina. El régimen instaurado pudo mantenerse en el poder en base al fraude –ignominiosamente llamado “patriótico”– hasta caer por la revolución del 4 de junio de 1943. A Marcelo T. de Alvear, presidente de la república entre 1922 y 1928, se le impidió dos veces volver a serlo, con detención, proscripción y exilio en 1932 y con el fraude en 1938. La tercera razón por la que fue el primer caso desde la secesión de Buenos Aires es que la revolución del 1890 tuvo como salida la asunción del vicepresidente constitucional, Carlos Pellegrini.

<sup>9</sup> Advertirá el lector que esta interpretación es alternativa a otras de gran arraigo entre nosotros. Las más extendidas tienen en común colocar al peronismo como bisagra de los bienes o los males que nos aquejaron y nos aquejan. En un caso se fecha el inicio de los desacuerdos y de sus consecuencias históricas negativas en el surgimiento del peronismo y sus políticas. Su principal, obvia limitación es que el peronismo aparece así como un rayo en un día de sol, sin arraigo ni vinculación con los hechos, estructuras y procesos que fueron su cuna. La interpretación opuesta entiende que hasta el peronismo, y luego en los regímenes que alternaron con él –sobre todo los gobiernos militares, pero no sólo ellos– la orientación general del país fue equivocada y dominada en medida importante por intereses externos, no nacionales y generalmente contrarios a las mayorías, y que fueron ellos los que impidieron todo acuerdo relevante y duradero. Entiende, además, que la pérdida de posiciones de la Argentina en el mundo a partir de la segunda posguerra se debió a las políticas seguidas principalmente por los gobiernos no peronistas. En los últimos años se han ido logrando algunos acuerdos en torno al

---

período anterior a 1930, sobre todo en medios académicos. Fuera de él siguen prevaleciendo visiones muy opuestas sobre nuestro pasado, tal como se ha puesto claramente de manifiesto en lo que va de este siglo.

<sup>10</sup> Lógicamente, la dotación de capital natural por habitante de los países sudamericanos es menor que la de los países petroleros (Venezuela entre ellos), y también es menor que la de Nueva Zelanda, Canadá, Australia y EEUU (en ese orden), países que con la excepción de Nueva Zelanda combinan recursos mineros y petroleros con agropecuarios. En cambio, es similar a la de Dinamarca, Irlanda y Finlandia (Banco Mundial (2006) y P. Gerchunoff e I. Torre (s/f)).

<sup>11</sup> Cabría preguntarse si esta feracidad territorial no condicionó también, de algún modo, el retraso técnico relativo y la mayor simplicidad cultural de nuestros pueblos originarios cuando se los compara, por ejemplo, con los del Alto Perú o Centroamérica.

<sup>12</sup> Los EEUU sí tuvieron mayor y creciente importancia en la inversión extranjera directa (IED), primero en los frigoríficos y las finanzas, a partir de la década del veinte en la industria manufacturera y luego en la actividad petrolera (E. Jorge, 1971; J. Villanueva, 1972 y Juan J. Llach (1984)).

<sup>13</sup> Un llamativo resultado de esta configuración histórica fue que, hasta bien entrado el siglo XX, ser ganadero era la cumbre del prestigio social, lo que no ocurría siendo agricultor por tratarse de una "ocupación de gringos".

<sup>14</sup> Es cierto que el sistema de herencias del código civil de Vélez Sarsfield fue distribuyendo la tierra a lo largo del tiempo, pero lo hizo lentamente y no alteró las tendencias de urbanización prematura y excesiva que se mencionan enseguida.

<sup>15</sup> Tal como lo explica, por ejemplo, L. Llach (2007).

<sup>16</sup> Así ocurrió en términos generales con el azúcar en Jujuy, Salta y Tucumán; con los quebrachales depredados del Gran Chaco; con la yerba y el té en Misiones y Corrientes; con el tabaco en Corrientes y Jujuy o con el algodón en Chaco y Formosa, entre los principales ejemplos.

<sup>17</sup> Una idea de antigua data, actualizada recientemente por Pablo Gerchunoff.

<sup>18</sup> Tipo ideal que soslaya, por cierto, las miserias del Londres de Dickens que mostraban la cara cruel de la primera industrialización *urbi et orbi*.

<sup>19</sup> Más certeramente en *Radiografía de la Pampa* que en *La cabeza de Goliat*.

<sup>20</sup> La Nación, 22/5/1960.

<sup>21</sup> La Argentina no fue, por cierto, el único país en padecer estas tensiones entre modernización y desarrollo económico, pero todo indica que aquí cobraron especial intensidad. Se trataba, en verdad, de una vieja preocupación ya advertida por Diego de la Fuente, comentarista del primer censo nacional, al referirse al exceso de las profesiones superiores respecto de las ocupaciones productoras de bienes: "Por el contrario, tal vez sea un mal ensanchar las esferas de las aspiraciones en razón excesivamente alta con relación a las que la sociedad puede satisfacer" (1872, xiiv).

<sup>22</sup> En Juan J. Llach (1997), se argumenta que una evidencia favorable al papel del desequilibrio entre modernización y desarrollo económico en nuestra decadencia relativa es el hecho de haber compartido ese destino con los dos vecinos que más se nos parecieron en esto, Chile y Uruguay, los que también sufrieron intensos procesos de alta inflación y estancamiento económico. Es claro, sin embargo, que ellos han logrado adelantarse a la Argentina en cuanto a la superación de esta conflictiva configuración.

<sup>23</sup> Cf. Juan J. Llach (1984).

<sup>24</sup> No solo por la aparición de trabajos académicos como el de Laclau (2005), sino también porque el término ha renacido en su uso para referirse a las políticas de los gobiernos de Kirchner y Cristina Fernández en la Argentina, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela. Como se verá en lo que sigue, no es casual que el populismo parezca volver a florecer al compás de la valorización de la tierra sudamericana por la explosiva demanda de sus productos originada en Asia y en el conjunto de los países emergentes.

<sup>25</sup> Estos tempranos avances sociales ocurrieron también en Chile y Uruguay, lo mismo que el desequilibrio modernización-desarrollo mencionado en la nota 21. Pero su combinación con un movimiento populista tan poderoso como el peronismo fue una singularidad argentina.

---

<sup>26</sup> Dada la violencia de los ciclos argentinos, muchas veces inducidos por políticas populistas, aunque también por cambiantes coyunturas externas, son pocos los gobiernos que escaparon a dichas políticas en el sentido indicado. La década del sesenta fue quizás la menos expuesta al populismo, en especial el gobierno de Frondizi, aunque no puede dejar de mencionarse el cumplimiento de cláusulas de su acuerdo con Perón que se reflejaron en importantes aumentos salariales en un contexto de alta inflación (1959).

<sup>27</sup> Es sabido que en los países en desarrollo más avanzados, entre ellos la Argentina, el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones había empezado ya antes de 1930 (Jorge, 1971; Villanueva, 1972), en parte porque la estrategia norteamericana para pelear los mercados con Gran Bretaña fue realizar inversiones directas en la manufactura, frecuentemente sólo ensambladoras.

<sup>28</sup> En Juan J. Llach (1984), "El plan Pinedo de 1940, su significado histórico y la economía política del peronismo", puede verse la compleja dinámica que llevó al peronismo a dejar de lado la economía abierta y una inserción externa con sesgo exportador, eligiendo una variante extrema del desarrollo centrado en el mercado interno.

<sup>29</sup> En Juan J. Llach (1987) desarrollé in extenso el concepto de "mercadointernismo rentístico", fundado precisamente en este hecho.

<sup>30</sup> La "exterioridad" de la tierra respecto de la sociedad urbana se manifestó en el gran arraigo que encontraron las teorías que acompañaron este proceso, creyendo posible basar el desarrollo económico en la permanente extracción de los recursos del campo para financiar a las ciudades y a la industria. Aunque opuestas a la ideología tradicional, estas ideas eran tributarias de la misma ilusión social, la de una feracidad ilimitada de la tierra. Tal fue el caso, por ejemplo, de algunas de los enfoques originarios de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), cuyas posiciones cambiaron sin embargo poco después y bastante antes que en la realidad. Ya el célebre Informe Prebisch, preparado para el gobierno de la revolución de 1955, fue muy crítico de las políticas de fuerte sesgo anti-agropecuario. Luego, desde la década del sesenta, la entidad comenzó a recomendar un menor sesgo anti-exportador también para la industria manufacturera. En fin, ya en los noventa, funcionarios de la CEPAL comenzaron a recomendar explícitamente que la abundancia de los recursos naturales debía asumirse como un dato de la realidad para construir a partir de allí un desarrollo en racimos (*clusters*) centrados en los eslabonamientos anteriores y posteriores de la producción de bienes primarios, siguiendo caminos análogos, por ejemplo, al de Finlandia (Ramos, 1999).

<sup>31</sup> Ver por ejemplo J. Nogués (2009).

<sup>32</sup> En diversos trabajos tratamos de mostrar que la Argentina no estuvo tan lejos como hoy parece de lograr la modernidad productiva por la vía de la industrialización. Ver Gerchunoff y Juan J. Llach (1975 y 1976); Juan J. Llach y Gerchunoff (1978) y Juan J. Llach (2002).

<sup>33</sup> Según la estimación de la OECD de 2009, dicho monto se redujo significativamente hasta alcanzar 265.000 millones de dólares anuales en 2008.

<sup>34</sup> Los datos comparativos pueden verse en Juan J. Llach (1997).

<sup>35</sup> Sus raíces son viejas: pocos recuerdan hoy que durante la crisis de 1952 Perón ordenó firmar convenios colectivos de trabajo que tuvieran vigencia durante dos años y llamó a un congreso de productividad. Respecto del conflicto distributivo ver L. Llach y P. Gerchunoff (2003) y J. J. Llach (1988).

<sup>36</sup> También estas rentas, y no solo las de la tierra, fueron las que me llevaron en su momento a establecer la hipótesis del "mercado-internismo rentístico".

<sup>37</sup> Valga la siguiente anécdota. Cavallo había sido siempre partidario de una política de tipo de cambio alto (peso depreciado), y tal era uno de los ingredientes de su discurso que más cautivaba a los muchos empresarios –primero sólo del Interior, luego también de Buenos Aires, que lo siguieron desde la Fundación Mediterránea. Recuerdo una reunión con empresarios en 1983 en la que luego de escucharlo atentamente exponer ese punto, uno de ellos me comentó a la salida: "Todo muy lindo, pero con ese esquema se dispara la inflación".

<sup>38</sup> En J. J. Llach (1990a) presenté el conjunto de instrumentos y objetivos que debía reunir un programa de convertibilidad para ser exitoso, incluyendo aspectos tales como déficit fiscal cero y un programa de apertura gradual de la economía bajo la forma concertada de "contratos de producción", lamentablemente no realizados.

---

<sup>39</sup> En Juan J. Llach (1985, 1987b y 1990b), desarrollé in extenso este argumento.

<sup>40</sup> Esta misma concepción fue la que aplicó el secretario del Tesoro Henry Paulson para no salvar a la banca Lehman en septiembre de 2008, un serio error que sin dudas agravó la crisis financiera y económica global. Ironías del destino, la presidencia de George W. Bush empezó y terminó así haciendo uso de una misma teoría, y con resultados muy negativos en ambos casos. La cuestión está lejos, sin embargo, de ser sencilla, porque es indudable que la certeza de que habrá salvamentos asegurados, de países o de bancos, fomenta comportamientos irresponsables, tanto mayores cuanto más relevante sea el país o el banco en cuestión (*too big to fail*).

<sup>41</sup> Así lo manifesté en artículos publicados en *El Cronista* y *La Nación* a lo largo de 2001. En una reunión de economistas con el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales John B. Taylor, en julio de 2001, que trascendió en el diario *Clarín*, le hice presente que las consecuencias de no apoyar a la Argentina serían muy negativas para buena parte de América Latina.

<sup>42</sup> En 1991 había cerca de 25.000 millones de dólares de deuda reclamada y hasta entonces no reconocida, la casi totalidad de la cual posteriormente se recomendó e instrumentó, paso este último que a la luz de lo ocurrido posteriormente resultó apresurado.

<sup>43</sup> Este fue un tema de intenso debate interno en el equipo económico de entonces, en el que los partidarios de una política de mayor solvencia fiscal quedamos en ínfima minoría.

<sup>44</sup> Entre diciembre de 1994 y diciembre de 2001, el costo de vida en la Argentina cayó un 1.5%, mientras que en los EEUU aumentó un 19.5%. Esto implicó una genuina ganancia de competitividad para la Argentina del orden del 21%, pero aun así no fue suficiente.

<sup>45</sup> Pasos crucialmente trágicos en tal sentido fueron los inicuos fusilamientos de 1956, tanto los de los basurales de José León Suárez relatados por Rodolfo Walsh en *Operación Masacre* (1957), como el del General Juan José Valle en la penitenciaría de la avenida Las Heras, el 12 de junio.

<sup>46</sup> Para cualquiera que haya sido estudiante universitario a fines de los sesenta y principios de los noventa es evidente que el motor último del creciente vuelco de muchos jóvenes a la guerrilla era la falta de todo tipo de canal de participación política democrática. Recuerdo con especial nostalgia y tristeza mis conversaciones al respecto con Horacio Simona –luego muerto como militante montonero en los hechos de Ezeiza, en 1973- en la Facultad de Ciencias Económicas a fines de los sesenta.

<sup>47</sup> Es amplia la literatura económica que coincide en señalar que la abundancia de recursos naturales exportables puede conducir a niveles de tipo de cambio real muy apreciados, afectando negativamente las posibilidades de producción de una parte relevante de los demás sectores productores de bienes comercializables, especialmente la industria manufacturera. También hay consenso en la literatura en que mediante una combinación de solvencia fiscal, inversión en infraestructura y en capital humano y promoción de los racimos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales, la “maldición” puede transformarse en bendición (Lederman y Maloney, 2007). Más elocuentemente, tres de los cuatro países con mayor desarrollo humano (PNUD) se caracterizan también por una elevada dotación de recursos naturales. Ellos son Noruega (1), Australia (2) y Canadá (4) ([lacienciamaldita@blogspot.com](mailto:lacienciamaldita@blogspot.com)).

<sup>48</sup> En tal sentido, y más allá de logros relevantes en muchos aspectos, el desarrollo manufacturero durante la presente década dista de estar a la altura de las expectativas depositadas en él. Si bien se han ampliado muchas plantas y han florecido pymes en muchos sectores, especialmente en los que más habían sufrido la apertura + la convertibilidad –casos de las confecciones, los textiles, el calzado, los juguetes, los muebles, algunas maquinarias- son contables con los dedos de ambas manos los emprendimientos de gran envergadura –algunas aceiteras, automotrices, aluminio. Más en general, y aunque es difícil cuantificarlo, la modernización del resto del aparato productivo en su conjunto no ha sido tan intensa como en la década anterior. Lo que esto demuestra es la importancia que tienen para el desarrollo industrial cuestiones tales un precio accesible del capital, la formación de recursos humanos, la promoción de la innovación, la incorporación de tecnologías y el desarrollo en cadenas y, más en general, el clima de inversión.

---

<sup>49</sup> Por cierto, dado que las ciudades son organismos vivos, no inmutables, si se incluyen partidos más alejados de la ciudad de Buenos Aires que todavía no integran “oficialmente” el AMBA, los números son diferentes. Pero la tendencia descripta no se altera.

<sup>50</sup> Como lo evoca el título del libro de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (2007).

<sup>51</sup> Entre 2003 y 2008, el superávit financiero promedio del sector público nacional (después del pago de intereses de la deuda) fue de 1.43% del PIB, un hecho sin precedentes.

<sup>52</sup> El aumento anual del gasto público consolidado de la Nación, las provincias y los municipios fue del 32.3% en 2005; 25.8% en 2006; 37.3% en 2007; 32.4% en 2008 y, probablemente, 25% en 2009, lo que da un promedio de 30.5% anual. Como resultado, dicho gasto, que ya había alcanzado un record histórico del 37.7% del PIB en 2008, ha llegado a alrededor del 43% en 2009. Se trata de un nivel sólo superado por los países europeos avanzados.

<sup>53</sup> Consideramos la inflación del grupo de investigación BACity, que fue del 14.8% en 2009. La Argentina se ubica así detrás de Venezuela (32%), Angola (16%) y Eritrea (15%) (datos del Fondo Monetario Internacional). Debe tenerse en cuenta que no sólo se vive un siglo de baja inflación mundial, sino que en 2009 esa tendencia se acentuó por la Gran Recesión.

<sup>54</sup> Esa constancia de la razón de la que Dante, en su *Vita Nova*, se arrepentía haber abandonado, cierto que un contexto bien diferente de este, el de su amor por Beatrice.