

EL DESARROLLO EN LA POSPANDEMIA

DOS MODELOS EN DISPUTA

Por Daniel García Delgado*

Director del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina



<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/2021/09/09/seccion-papeles-de-coyuntura-el-desarrollo-en-la-pospandemia-dos-modelos-en-disputa/>

Introducción

La pandemia ha tenido tal impacto en todo el mundo, provocando cambios tan profundos, que puede llamarse, en términos de Durkheim^[1], como un hecho social total. Donde desde la política, la economía, la vida cotidiana y el poder mundial han sido afectados, y en donde ‘ya nada será igual’.^[2] Por eso podríamos decir que el siglo XXI empieza con ella, y preguntar qué características tendrá el desarrollo en la pospandemia en Argentina y en la región, porque efectivamente gracias a la eficaz gestión de vacunación de estos últimos meses estamos atravesando una transición hacia una situación de ‘nueva normalidad’, donde prácticamente la mayor parte de las actividades podrán estar habilitadas, y donde al mismo tiempo se prevé crecer a razón de 7 u 8 % este año.

En ese sentido, la orientación del desarrollo a futuro no será similar a una redición de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) realizada por el desarrollismo y gobiernos nacional-populares, ni tampoco asumirá las características del modelo de financiarización, especulación y primarización del neoliberalismo de gobiernos autoritarios o conservadores. El nuevo modelo no solo debe considerar su carácter dimensional productivo, industrial, la sociedad de servicios, el sector agroexportador, la economía del conocimiento, la popular, sino también las

características y demandas de la sociedad, y el cambio del escenario geopolítico, regional y global. Se deben integrar las transformaciones de la sociedad civil y del mundo del trabajo bajo la cuarta revolución industrial, y en un momento en que esta problemática está siendo fruto de un áspero debate entre oficialismo y oposición, particularmente en las elecciones de medio término, donde en realidad están en disputa dos modelos de país.

De allí que este trabajo proponga identificar 10 dimensiones a considerar para un nuevo modelo de desarrollo que sea sostenible y productivo para la pospandemia, así como las diferencias existentes con las propuestas que provienen del neoliberalismo.

i. El desarrollo no solo implica crecimiento del PBI

En esta perspectiva, el desarrollo es un concepto multidimensional. Se puede definir como la capacidad de países o regiones para crear riqueza a fin de mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes. Mejor distribución del ingreso, sociedades más igualitarias, empleos de calidad, reducción de la pobreza y mayor valor agregado a la producción. Porque puede haber crecimiento con aumento de la desigualdad, como en el caso de Chile. El desarrollo implica inclusión, es decir, que no haya excluidos, precarizados y pobreza estructural. Una sociedad menos desigual y con más oportunidades. Y para ello el desarrollo debe ser básicamente industrial, con innovación, cadenas de valor y sustitución de importaciones, porque ello posibilita tener empleos de calidad y mejores salarios [\[3\]](#). La propuesta industrialista no excluye, sin embargo, dar un rol de importancia para el sector agroindustrial y exportador, pero con condiciones para aumentar la producción de las exportaciones, generar valor agregado y mayor empleo rural.

Para ello el rol del Estado como presente y activo es clave y, asimismo, salir del modelo Estado-céntrico y mercado-céntrico y tener su rol concertador con diversos actores de la sociedad civil, tanto empresarial como movimientos sociales y las organizaciones comunitarias. Tanto para la implementación de programas sociales, acuerdos productivos, regionales, y con los actores específicos de la industrialización. Particularmente en una sociedad donde el protagonismo de los grandes industriales apoyando el modelo neoliberal de endeudamiento y financierización, terminó convalidando al mismo tiempo 'el industricidio' con la desaparición de miles de empresas. En ese sentido, el *establishment* y la coalición opositora hasta el día de hoy no tiene una orientación distinta a la ortodoxa que tuvo en ese período, es decir, volver a plantear como problema el déficit fiscal, la necesidad de la reforma laboral (flexibilización laboral) y previsional, y de bajar impuestos a los ricos, o de no pagarlos -como sugiere Macri-.

A partir de esto podemos diferenciar tres momentos centrales en el capitalismo contemporáneo. El primero, el modelo fordista, del Estado de Bienestar, de crecimiento y distribución del ingreso y movilidad social ascendente que llega desde mediados de los '40, hasta mediados de los '70. El segundo, el modelo posfordista, de financierización, neoliberal, que logra hegemonía con el Consenso de Washington en los '90, que se caracteriza por privatizaciones, desempleo desindustrialización y se prolonga hasta la pandemia, con el interregno de la etapa progresista sudamericana 2003-2015. Y el tercero, es el que comienza a configurarse con la Pandemia, con la vuelta del Estado presente y activo, con mayor gasto público y con la segunda ola progresista en la región que se inició en México, luego siguieron Argentina, Bolivia, Perú, Chile. Y asimismo con los cambios que se evidencian en el norte desarrollado con el neo-roosveltiano de Biden en E.E.U.U, con mayor gasto fiscal, impulsando al consumo, generando impuestos a las corporaciones, y una mayor preocupación por la política ambiental.

Estas políticas económicas se observan también en varios países de la UE. Y el reinicio -luego de la fase unilateralista nacionalista de Trump- de un multilateralismo progresivo. Todo ello no sin resistencias de las grandes corporaciones, del poder del dinero mundial de los medios de comunicación concentrados, donde se juega tanto el poder del gran capital financiero y las elites sobre la política, como asimismo el conflicto global por la supremacía entre E.E.U.U. y China, en una suerte de símil de la guerra fría, pero donde también está en juego un nuevo equilibrio del poder global entre el Occidente desarrollado y Asia y el sur global.

ii. El desarrollo no es un problema solo técnico y económico sino multidimensional, interdisciplinario y es fuertemente una cuestión política.

La voluntad de desarrollarnos en dirección de promover mayor trabajo, valor agregado e industrialización requiere de la construcción de coaliciones mayoritarias que apoyen e impulsen ese proyecto. Es sociológico, por las distintas orientaciones estratégicas de planes y políticas que se necesitan para modificar una sociedad desigual. Y es cultural, comunicacional, porque hay una lucha de sentidos, una 'batalla cultural', entre las distintas propuestas, donde hay dos modelos en disputa: uno, que busca asociarse al cuidado de los vulnerables y a la reactivación económica, salir de la especulación y apoyar la producción, y otro, que promueve el interés particular, la captura de rentas, financieras, inmobiliarias, y de los agro-negocios, de una sociedad para pocos. Donde uno, promueve la economía real, la industria, los acuerdos sectoriales, la empatía social, y el otro la especulación, el discurso del odio, la primarización y la imposición del mercado y de las elites concentradas.

Estos dos modelos que están en tensión agonística en lucha por la hegemonía [\[4\]](#). Para uno, el desarrollo debe ser sostenible en el tiempo, previsible, salir del péndulo [\[5\]](#), de la triple restricción externa y de la economía bimonetaria; mientras que el otro, es profundizar una primarización más tecnificada, la dolarización de los precios internos y el subconsumo de las clases populares y medias bajas y la reducción de derechos laborales y previsionales.

El desarrollo, asimismo, es un tema que requiere de soberanía, tanto política, de no seguir irrestrictamente la agenda del país dominante de la región, como soberanía económica, para no estar condicionado en sus políticas públicas por bancos multilaterales, y también es soberanía

geográfica sobre el territorio, las Malvinas, el Atlántico Sur. Es todo lo contrario a la cesión de soberanía que realizó el Macrismo al capital financiero internacional, a la agenda de 'patio trasero' de nuestra región de Trump, como las delegaciones crecientes de soberanía a Gran Bretaña realizadas por Macri sobre la producción de petróleo, pesca en las Malvinas y su proyección al control de la Antártida, y que siguen proponiendo para el futuro.

Es también soberanía alimentaria: poder alimentar a su gente implica que los salarios deben ganarle a la inflación y regular los precios de los alimentos. Es energética para no depender de importaciones o dolarizar sus precios. Es soberanía sanitaria para lograr vacunar a la mayoría de la población, tener sistemas sanitarios públicos, y producción de vacunas, frente a una posición negacionista y malthusiana primero 'de que se mueran los que se tanguen que morir', y el criticismo constante sobre el proceso de vacunación, y la propuesta de 'responsabilidad individual', y 'vamos viendo'. El primero trata de aumentar la fuerza parlamentaria de su proyecto para poder profundizarlo, y evitar un retorno de una clase tecnocrática y despolitizada, del gobierno de los CEOs como la promovida durante la gestión de Cambiemos. Porque lo cierto es que el capitalismo neoliberal por su propia lógica tiende a la desigualdad y a la concentración creciente de la riqueza en pocas manos^[6]. Por tanto, requiere de una legitimación que tiende a ser una derecha cada vez más extrema, a exaltar las emociones, conflictos, divisiones y hacer uso de la pos-verdad (mentir), como si esto fuera una prerrogativa de las elites, porque no tiene con qué responder a las legítimas demandas de la sociedad. El neoliberalismo tiende así cada vez más a escindir de la democracia, y en ese sentido el caso Bolsonaro es emblemático.

iii. El desarrollo tiene un objetivo político que implica contribuir a una sociedad mejor.

Se trata de contribuir a una sociedad deseable para la mayoría de sus ciudadanos, buenos empleos para no depender de planes. Esto no es una cuestión solo técnica, gerencial o macroeconómica, sino básicamente una lucha política y democrática contra aquellos sectores que no quieren el desarrollo ni la industrialización ni la progresividad fiscal.

También el desarrollo puede ser un producto del diálogo, de acuerdos sociales y políticos, y de tener acuerdos substantivos con la sociedad mediante la formulación de un nuevo contrato social. Pero lo cierto es que la oposición no está dispuesta a acordar, tiende a judicializar las cuestiones sustantivas y a promover el gobierno de los jueces, la antipolítica, y a no debatir ni acordar aún en situaciones de emergencia.

De allí que el nuevo contrato social deber realizarse buscando consensos con la mayor cantidad de actores de la sociedad civil -como el que intenta el Consejo Económico y Social- y asentarse sobre cuatro pilares fundamentales: a) un desarrollo económico con fuerte prioridad en la producción, la creación de empleo y el agregado de valor y que aumente la productividad general del trabajo argentino; b) un desarrollo social armónico, equilibrado y ambientalmente sustentable que sea sostenible; c) un desarrollo institucional que garantice el equilibrio y la justicia en la distribución de los resultados y los haga perdurables a largo plazo; d) una reforma de la justicia, que haga posible la independencia del Poder Judicial del *establishment* y del bloque político conservador.

iv. El desarrollo también es multiescalar en un mundo globalizado.

Se requiere una comprensión de los procesos globales y regionales y sus tendencias, donde predominan las grandes empresas multinacionales y los países de nivel continental o federaciones de naciones. En ese contexto se observa el intento de recuperar E.E.U.U. la hegemonía unipolar previa contraponiendo un occidente democrático y respetuoso de los derechos humanos frente a lo que serían 'autoritarismos electivos', particularmente de China y Rusia. En ese sentido, el lugar que ocupamos como país de desarrollo intermedio y la región está en el sur global, en la multipolaridad, y multilateralidad progresiva, en buscar tener posiciones comunes, salir de esos condicionamientos, y unir la CELAC con el Mercosur, pero recordando sobre el Mercosur que los acuerdos se hacen en bloque y no de manera bilateral -como pretende actualmente el gobierno conservador de Lacalle Pou de Uruguay-.

Se trata de una inserción en un escenario global que se ha vuelto claramente multipolar, donde declina la hegemonía norteamericana y China aparece como una potencia en ascenso. Donde el intento desglobalizador de Trump y el Brexit fracasó, y donde nos dirigimos hacia una nueva etapa globalizadora con una multipolaridad con temas más progresivos y reformistas en términos de acordar imposición fiscal progresiva a las multinacionales, una agenda ambiental generalizada, intentos de replantear el rol de los organismos multilaterales de crédito para prestar a la producción e infraestructuras y no para cuenta corriente y fuga y endeudamiento permanente.

v. El desarrollo debe ser sostenible.

Tanto en el sentido de evitar ciclos tipo stop and go, 'el péndulo de Diamand', de ingobernabilidad; salir del endeudamiento y el bimonetarismo; e ir además ir un desarrollo sostenible ambientalmente ya que estamos en una transición climática. El desarrollo debe incluir el cambio climático dentro de sus premisas, el de cuidar "la casa común" como señala el Papa Francisco, y asociarnos a las premisas del Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas.

Hay una necesidad de pensar mecanismos innovadores para reconstruir el país mejor frente al desafío del cambio climático. El tema es prioridad para el Frente de Todos, mientras que para la oposición no tiene que haber límites para la acción de los mercados, ni regulaciones sociales ni ambientales para la máxima rentabilidad y seguridad jurídica de las inversiones. Una posibilidad a indagar, entonces, para que el pago de la deuda externa tenga equidad, como cobrar la evasión fiscal a los que endeudaron y fugaron la deuda, es también vincular compromisos ambientales a una reducción de la deuda externa, de cara a las negociaciones con el FMI. Considerar a las economías de desarrollo medio y bajo, como es el caso

de Argentina, serían acreedores ambientales por ser los países desarrollados los mayores responsables del calentamiento global como sostiene el Ministerio de Medio Ambiente. En ese sentido Argentina debe en lo financiero, pero le deben en lo ecológico.

vi. El desarrollo debe ser ético.

No solo en términos de justicia conmutativa, transparencia, regulación, justicia fiscal, control de la evasión impositiva, sino también en justicia distributiva. El Estado debe ser ético, tener una ética del cuidado sobre todos los argentinos y argentinas, como fuera demostrado durante la pandemia y con las políticas contra la vulnerabilidad social y del trabajo. Ético en términos de reconocimiento de derechos; de los trabajadores, de los derechos humanos, de género, de pueblos originarios, de consumidores, etc. No es solo derechos a garantizar por el Estado, es integrar también las perspectivas de los diversos movimientos de la sociedad civil en la democracia representativa uniéndola con la democracia participativa, tanto para recuperar los aportes de estos movimientos en un plano de intereses universalizables, como para compensar el poder corporativo y concentrado que busca reducir la democracia a mero simulacro y marketing. Hay que construir poder popular porque no alcanza con ganar elecciones. La sociedad se constituye como pueblo cuando es consciente de sus intereses y lucha por ellos. Y la política tiene la tarea de articular los distintos segmentos y actores de la sociedad para poder construir un poder popular suficiente como para poder hacer valer la soberanía política y el bien común.

vii. El desarrollo tiene una dimensión cultural.

De valores, de sentido y de proyecto, de solidaridad. El desafío de una mejor “normalidad” es sin duda un tema clave en la disputa por una sociedad más inclusiva y justa, en una lucha cultural por salir de la sociedad individualista, meritocrática y del ‘sálvese quien pueda’.

Para ello, es importante generar esta nueva paideia educativa para el siglo XXI, ir perfilando un sistema educativo distinto, con nuevas universidades más vinculadas al sistema tecnológico, a lo productivo territorial y ocupacional; con propuestas de innovación y desarrollo tecnológico vinculadas a cadenas de valor. Con generar becas para programadores orientadas a cubrir la demanda de jóvenes de las empresas de la economía del conocimiento, hasta ir perfilando un sistema educativo distinto, con creación de universidades más vinculadas al sistema tecnológico productivo y con orientación federal.

Al respecto, debemos advertir que el 31% de los jóvenes argentinos no terminó la secundaria y el 42% de la población es pobre. La crisis terminal derivada de la crisis de la educación pública, del deterioro presupuestario promovido por el neoliberalismo y su desatención por la escuela pública, debería motorizar un profundo cambio en las políticas educativas a diferencia de las propuestas de reformas del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

viii. El desarrollo y las políticas públicas deben garantizar el “derecho a la ciudad” y, a la vez, generar arraigo territorial.

Tenemos que generar cambios en las grandes ciudades, las metrópolis están desbordadas y se vuelven ingobernables. La pandemia develó lo que antes se naturalizaba, como la congestión del tránsito, el hacinamiento de barrios populares, la falta del derecho a la vivienda, al trabajo, a la tierra y a la tecnología. Donde hay que debatir el pasaje de las políticas sociales, de planes a empleo. De aquello que el capitalismo no consideraba necesario para su reproducción, la creación de valor que se produce en el trabajo doméstico, en los trabajadores/as de comedores comunitarios, de la economía popular, de la sociedad del cuidado. Generar salarios al valor agregado, en el marco de agremiación y sindicalización de la economía popular/social en sus diversas configuraciones (agricultura familiar, recicladores, construcción de viviendas, sociedad del cuidado, cooperativas, etc).

Se debe reconocer la generación de valor en la economía del cuidado, tanto familiar como social y colectiva, dónde las tareas y la infraestructura de cuidado tienen un lugar central en el desarrollo económico y social de nuestro país. El rol de las mujeres, las personas que cuidan, y de las organizaciones de la sociedad civil y de la economía popular es central para garantizar los cuidados de niñas, niños, adolescentes y personas mayores o con discapacidades, y el Estado debe apoyar con inversión social a este sector que genera valor agregado con su trabajo. También utilizar los centros de capacitación de los sindicatos de cada rubro para ofrecer cursos rápidos en oficios a los beneficiarios de planes sociales en condiciones de incorporarse a los puestos de trabajo demandados por la recuperación económica que se produce a partir de la progresiva salida de las restricciones de la pandemia.

Al mismo tiempo, las políticas de desarrollo integral deben generar arraigo y equilibrios productivos. Para ello es importante la desconcentración, descentralización, el fortalecimiento municipal, federal, un gasto en inversión e infraestructura, obra pública y servicios en ciudades del interior, configurar regiones interprovinciales que permitan el arraigo, el equilibrio demográfico productivo,^[7] frente al centralismo y concentración demográfica y productiva que genera el neoliberalismo.

ix. Las políticas públicas posibilitan el desarrollo, pero requieren mejorar las capacidades de la administración pública.

De promover un modelo de gestión adecuado, creativo e innovador, superando tanto el modelo weberiano, el del *new public management* y el tecnocrático y de ‘gobierno abierto’ de la administración anterior. Generar equipos, agencias, liderazgo y motivación; capacitación en planificación, en instrumentos y técnicas de lo que el Estado necesita en el día a día de sus trabajadores. Para agilizar y digitalizar trámites y hacer del Estado presente y activo uno eficiente, con control y gestión; evaluación, manejo presupuestario; con una ética pública que vaya más allá del control del

funcionariado político, de casos individuales, que se extienda a los tres poderes y al sector empresario. Una capacitación de lo público y un empoderamiento de los trabajadores del Estado.

x. El desarrollo se posibilita por medio de la acción del Estado y las políticas públicas, pero en concertación y dialogo con los actores económicos, trabajadores y movimientos sociales.

Para ello se debe reconocer que hay tres sectores económicos: la economía privada, la pública y la social, y que los tres se deben complementar y elevar los niveles tecnológicos y de productividad laboral. El mercado debe ser regulado, donde no dominen e impongan condiciones las corporaciones en función de sus intereses y una visión absoluta de la propiedad privada, donde no puede haber regulación en función del bien público, y que además tienen una actitud discriminatoria de los sectores que no deben acceder a determinados bienes, consumos o universidades.

El desarrollo y las políticas públicas se sustentan en un 'enfoque distributivo' (de abajo hacia arriba, mayor consumo, salarios que equilibren o le ganen a la inflación) a diferencia de 'la teoría del derrame', cuya hipótesis es que hay que enriquecer a los ya ricos para favorecer, 'el derrame hacia los pobres'. Pero lo cierto es ello no se produce y que nuestra realidad económica es compleja y contradictoria porque, por un lado, tenemos un marco favorable para el desarrollo -en términos de dotación de recursos naturales (agro, minería, agua), alta productividad agropecuaria, importante capacidad de ahorro (vs. fuga), mano de obra con potencial de capacitación, base industrial mínima operable y recuperable- pero, por otro, tenemos un marco problemático -el déficit en infraestructura productiva (energía, FFCC, caminos, conectividad); una alta pobreza e indigencia, alto desempleo e informalidad, falta de planificación integral, un sistema educativo que no siempre acompaña los cambios, bajo stock de capital por persona ocupada, excesiva presencia de empresas multinacionales (70% de 500 grandes)-.

Finalmente, el desafío del desarrollo sostenible, en vez del ajuste fiscal para crecer del neoliberalismo, es pensar en el mediano plazo y no solo en la coyuntura. Contar con planificación económica de largo plazo: estrategia, metas, instrumentos y recursos. Todos los países que han logrado el desarrollo en las últimas décadas han planificado. Lograr un pacto social y consenso nacional entre Estado, sindicatos y empresas. Tener solvencia macroeconómica: sustentabilidad de las políticas, equilibrios o superávit fiscal y externo. Promover política fiscal y monetaria para controlar la inflación y la volatilidad macro y generar empleo.

Reflexiones finales

Participar en este debate y en esta disputa por el modelo de desarrollo pospandémico y el tipo de sociedad que se promueve, es también estar interpelados por dos modelos de sociedad, lo cual requiere tomar opciones, sea por la esperanzadora de un desarrollo sostenible, de salir de la desconfianza que generan los medios de comunicación concentrados y la despolitización que promueven, u optar por la apática, individualista, de las acciones marketineras de la sociedad de elites donde invariablemente aparece en primer término la flexibilización laboral. El modelo de desarrollo sostenible, por el contrario, es entrar en una utopía posmoderna de una sociedad que quiere realizarse, que reclama dignidad, trabajo y justicia, y que tiene la esperanza de ser partícipe para lograr una sociedad deseada.

El salir de la pandemia y empezar a crecer es una invitación a una buena noticia, de que es posible el desarrollo sostenible, de que en gran parte depende de nosotros, de la sociedad del conocimiento, precisamente en este momento. En este hoy tan incierto y disputado, en este hoy tan plagado de dificultades, pero también tan cargado de posibilidades y necesidad de cambios.

[1] Durkheim, É. (1972). Las reglas del método sociológico. Buenos Aires: Pleyade.

[2] García Delgado Daniel (2020). Estado, Sociedad y Pandemia. Buenos Aires: Flacso.

[3] Autores coincidentes en distintos momentos sobre el desarrollo en términos cualitativos y no solo como crecimiento podemos mencionar a Lebert (1960) -"El desarrollo es para todo el hombre y para todos los hombres"-, para Ha-Joon Chang (2008) -"El desarrollo económico consiste en adquirir y dominar las tecnologías y usarlas"-, y Según Aldo Ferrer (2015) -"El desarrollo es básicamente industrialización, ciencia, tecnología y transformación"-. Asimismo, y más recientemente, se asocian teóricos como M. Mazzucatto, J. Sachs y economistas locales y latinoamericanos como Gabriel Palma, Eduardo Crespo, Martín Burgos, entre otros.

[4] Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político. Barcelona: Paidós.

[5] Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica, 1, 1-39.

[6] Piketty, T. (2015). El capitalismo del siglo XXI. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

[7] Francisco "Paco" Durañona (2021) Propuestas del movimiento y la comisión de Arraigo para la campaña 2021. En Revista Movimiento, nº35, pp.22-23.