



PROGRAMA DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**PROYECTO: PI-CEGOPP-01-2020**

**INFORME FINAL:**

Las dimensiones políticas y estatales de los problemas económicos estructurales en Argentina y de las respuestas posibles. Las condiciones políticas para una estrategia de desarrollo económico y social

**Autor: Pablo A. TAVILLA**

**Junio 2022**

**TIPO DE PROYECTO: Proyecto de Investigación (PI)**  
**CÓDIGO: PI-CEEPYD-01-2020**

**TÍTULO: Las dimensiones políticas y estatales de los problemas económicos estructurales en Argentina y de las respuestas posibles. Las condiciones políticas para una estrategia de desarrollo económico y social**

**DIRECTOR: Pablo A. TAVILLA**  
**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:**  
**AUXILIAR ESTUDIANTE:**

**LÍNEAMIENTO ESTRATÉGICO 2016-2021: Economía Política y Desarrollo**  
**PRIORIDAD DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA 2021-2023: Cambios en la estructura productiva nacional en las últimas dos décadas**

**FECHA DE INICIO: 01/04/2021**  
**FECHA DE FINALIZACIÓN: 31/03/2022**

**UNIDAD DE LOCALIZACIÓN: Programa de Estudios de Políticas de Desarrollo (PEPD)**

**APROBACIÓN: Res. UNM-R N° 220/20**

## **Introducción**

Este informe de investigación se ubica en el marco del PEPD, Programa de Estudios sobre Políticas de Desarrollo del CEGOPP, y del Proyecto de Investigación (PI) “Las dimensiones económicas y políticas del desarrollo capitalista: la noción de Estado Desarrollista. Un estudio de casos históricos”.

Este PI fue aprobado por Resolución 220/20 y, en definitiva, se refiere a estudios generales sobre las dimensiones del desarrollo y de las posibilidades de progreso y profundización de la democracia en Argentina. En su propósito más general se trata de una indagación sobre la problemática de las restricciones o limitaciones estructurales para activar un proceso de crecimiento económico sostenido en Argentina<sup>1</sup> (restricciones “económicas” y “políticas”)<sup>2</sup>, es decir, las cuestiones del cambio estructural y de las condiciones socio-políticas para el mismo.

Se parte del marco disciplinar económico y se propone y expone un encuadre teórico que incluye: la tradición de la Economía Política Clásica, las teorías del crecimiento económico liderado por demanda, un institucionalismo “no neoclásico”, el estructuralismo latinoamericano y nacional y su crítica (dependencia, autores como José L. Fiori), el enfoque histórico de F. Braudel y ciertos autores vinculados al debate sobre teoría del Estado desde la sociología y las ciencias políticas (Bob Jessop, Michel Mann, entre otros) así como autores “clásicos” de la tradición nacional en ciencias sociales (O’Donnell, Oszlak) en atención al propósito general del Programa de indagar en aspectos relacionados al funcionamiento “sistémico” de la sociedad argentina (estudios de estructura económica y social).

La economía “política” clásica es inspiradora, en tanto remite a aspectos políticos y de pujas de poder en torno a la cuestión decisiva de la generación y del reparto del excedente social, con una consistente teoría de determinación de los precios y habilitando la apertura hacia lo que aquí se consideran como necesarios estudios sobre marcos institucionales y, en especial, sobre Estado, sus roles, sus características y sus atributos histórico y geográficamente situados, junto a la propuesta de complemento con la teoría de la demanda efectiva en su versión conocida como enfoque del “supermultiplicador clásico-keynesiano” a partir de la “desigualdad estructural” capitalista y, en consecuencia, la imposibilidad de la conocida como “ley de Say” (ofertismo).

Es decir, la economía política clásica, incluyendo a Marx, complementándose con ciertas versiones de keynesianismo, de institucionalismo y de teoría del Estado que llevan a perspectivas del campo de la sociología, la historia y las ciencias políticas.

En esta fase inicial de tareas de indagación del PI y el Programa general, de lo que da cuenta este informe, las actividades se centraron sobre la problemática del crecimiento económico en Argentina. Crecimiento que es condición del desarrollo, entendido este último como un proceso de expansión material ya no sólo en

---

<sup>1</sup> En realidad se trata de las problemáticas más amplia del “desarrollo” como cambio estructural, económico y social, pero a los fines de síntesis en esta primera fase, alcanza con la idea de “crecimiento económico sostenido”, referido a la interacción entre el proceso de acumulación de capital, el progreso técnico y la evolución institucional y las mediciones en términos de PIB per cápita (y de los semejantes: ingreso promedio medio o productividad media).

<sup>2</sup> Es decir, en relación con la “base material” del orden social nacional.

términos cuantitativos sino también cualitativos. Básicamente, como diversificación productiva que se asocia a la posibilidad de crecientes grados de bienestar social.

En primer lugar, se parte del debate sobre crecimiento económico desde una perspectiva crítica respecto de las teorías de raigambre “neoclásica-ofertista” más difundidas, para proponer el marco de la teoría de la demanda efectiva, de raigambre keynesiana y kaleckiana, extendiendo el alcance de sus postulados para el mediano y largo plazo y redefiniendo la clasificación entre componentes autónomos e inducidos de la demanda. Es decir, se identifican como “motores” del crecimiento a componentes de la demanda agregada, lo cual constituyen factores que son generalmente menospreciados u omitidos en los debates sobre desarrollo capitalista en general, que suelen focalizarse exclusivamente en aspectos “de oferta agregada”.

El capítulo 2 presenta el que se conoce como “modelo del supermultiplicador clásico keynesiano” de crecimiento, avanzando en un componente de lo que se propone como marco teórico económico de tipo “estructuralista-clásico-keynesiano-institucionalista”. Este modelo viene siendo utilizado y testado crecientemente a través de varios estudios que respaldan su pertinencia teórica, como son los casos de las estimaciones de Fiorito (2015), Amico (2013), Médici (2011) para Argentina y los estudios de Girardi, D. y Pariboni, R. (2016) para EEUU y Pérez Montiel, J. y Manera Erbina, C. (2020) para varios países europeos, además del trabajo seminal de Serrano (1995) y su serie de análisis para Brasil.

Aquí se postula que los límites al crecimiento económico son de carácter estructural, conforme una interpretación basada en la tradición “estructuralista” de pensamiento económico latinoamericano y nacional. El problema de “restricción externa” y cierto tipo de restricciones “políticas” (estructurales) constituyen los límites al crecimiento económico, en una versión diferente y crítica de otras perspectivas convencionales más difundidas que se centran en otros aspectos como los límites fiscales, la generación de efectos inflacionarios o la restricción de capacidad instalada o “producto potencial”.

La problemática nacional sobre crecimiento y desarrollo expresa actualmente una situación de tintes dramáticos en razón de los varios años de estancamiento económico que se arrastran y la historia de sucesión de crisis (externa, cambiaria, depresiva, financiera), inestabilidad, “péndulos” y “go and stop” tal como ciertos autores, desde el estructuralismo económico nacional vienen caracterizando, como son los casos de M. Diamand (1983), O. Braun y L. Joy (1969) y A. Canitrot (1980). En particular, la situación de alto porcentaje de pobreza nacional persistente como producto del magro desempeño es ya un motivo central para considerar la relevancia del tema.

La economía política clásica, incluyendo a Marx, a partir de la recuperación y renovación que implicaron los aportes de Piero Sraffa, constituye un marco inspirador por su apertura a factores “extra económicos” para explicar fenómenos relevantes como la distribución de ingresos y riqueza, con sus implicancias sobre temáticas como crecimiento, precios relativos e inflación (costos), conduciendo a la necesidad de incorporar dimensiones teóricas sobre poder y organización social, en concreto para esta etapa, sobre teorías del estado e instituciones.

De ahí que en este primer informe se avanza en lo que, en relación al propósito

general del Programa de investigación sobre desarrollo nacional, se refiere a la necesidad de articular y converger con producciones de otras disciplinas del campo de las ciencias sociales, en especial, de la ciencia política, la sociología y la historia. En ese sentido, el legado de G. O'Donnell y J.C. Portantiero aporta buenos puntos de apoyo para mejores perspectivas en cuanto a problematizar y pensar el errático funcionamiento económico nacional, apuntando hacia temáticas políticas, la interacción entre instituciones, estado y sociedad, el conflicto socio-político y su característica intensidad nacional, las relaciones de dominación y hegemonía, la formación de bloques y alianzas como "sujetos de proyectos de desarrollo".

La política, las relaciones de poder y la ideología dominante importan en tanto, como mínimo, definen el menú de políticas económicas "viables", es decir, posibles o convenientes en función de las restricciones políticas (conflicto de clases, conflicto entre alianzas por proyectos de desarrollo, relaciones de poder internacionales y locales) y el estado del saber considerado "válido y plausible". Más aún, los "espíritus" de época, valores e intereses hegemónicos, lo naturalizado y el entido común prevalente juegan decisivamente en la selección de las teorías y conocimientos científicos predominantes, tal como ilustra el predominio marginalista en economía sin tomar en cuenta las refutaciones en sus propios términos teóricos de la que fue objeto en los años 1960s ("Controversia sobre el capital" o "de las Cambridges").

En el campo de la teoría económica el abrumador predominio de la lógica del pensamiento marginalista y su correlato inspirador de políticas económicas ortodoxas de carácter "neoliberal-conservador" plantea el desafío crítico de estudiar y presentar nuevos marcos teóricos con mayor poder explicativo sobre fenómenos económicos (pertinencia) a la vez que más funcionales a la identificación de intereses de bienestar de las mayorías en favor de construcciones políticas, culturales e institucionales que superen los magros y debilitados contenidos actuales de las democracias capitalistas.

Se incluyen capítulos que, si bien tienen un carácter introductorio, constituyen un avance en el sentido de proponer una selección de autores y perspectivas para tratar la cuestión de la organización social, las instituciones y el Estado, siempre con miras a enriquecer los enfoques realizados desde la economía política.

Las características y orientaciones de los gobiernos y sus políticas públicas constituyen uno de los aspectos a considerar a la hora de analizar el desempeño económico y social. De ahí que se expone brevemente una caracterización del gobierno que asume en marzo de 2003 en torno a sus objetivos enunciados y a ciertas políticas implementadas, particularmente en los ámbitos macroeconómico y laboral. Representante de un giro ideológico, en lo que nos interesa, de tipo "social y keynesiano" en consonancia con la conocida "oleada rosa progresista" de otros gobiernos sudamericanos. Se utilizan nociones como las de "crecimiento sin cambio estructural", "carácter reparador", "expresión de alianza defensiva" (Portantiero, O' Donnell) y "contramovimiento anti avance de mercantilización" (k. Polanyi).

Finalmente, se exhiben datos leídos en clave del marco teórico elegido, jerarquizando el rol del Estado "keynesiano" como factor principal de recuperación económica a la vez que integrando distintos fenómenos y datos que

habían sido priorizados en otras perspectivas sobre los factores de salida de la crisis. El rol del gasto público fue central en el despegue y continuidad de las altas tasas de crecimiento, en consonancia con la explicación centrada en los componentes autónomos e inducidos de la demanda a partir de las políticas sociales implementadas (planes asistenciales, aumentos de salarios públicos y jubilaciones), recuperación de las negociaciones paritarias e impulso a institucionalidad laboral y creciente rol del gasto público (redistribución desde sectores con mas propensión al ahorro a sectores sociales con alta propensión al consumo). Un activo “rol keynesiano” o rol sobre demanda” del Estado en la salida de la crisis.

### Sobre el PEPD y la transdisciplinariedad en ciencias sociales

El contenido de este informe se ubica en el campo de la economía política pero recoge los primeros pasos de la indagación, pretendida en el Programa general (PEPD), en términos de lo que se considera la necesidad de un enfoque transdisciplinar con foco en el abordaje de la problemática nacional caracterizada por diversos autores como de fuerte inestabilidad, “singularidad de alta intensidad del conflicto social y político en Argentina”, “péndulo nacional”, estancamiento económico tendencial o stop and go, “incapacidad para salir de una economía circular”, “eterno retorno estancacionista”, “calesita política argentina” (N. Tereschuk, 2018), “sociedad con Estado fallido”, “tendencial declive nacional”, “industrialización trunca” o directamente “fracaso argentino” e incluso “democracia inconclusa”.

Se puede plantear como cierta necesidad de desandar lo que se considera un exceso de fragmentación en el tratamiento de la sociedad, las relaciones sociales y las dinámicas económicas a partir de ramas disciplinares separadas, con el foco en los distintos aspectos de la problemática histórica del crecimiento y el desarrollo económico nacional.

La siguiente frase de Max Weber es una buena síntesis representativa del enfoque de tipo inter o trans disciplinar que en esta indagación se valora y aplica: “...los procesos de desarrollo económico son luchas de poder y dominación (y por eso) la ciencia de la política económica es una ciencia política y, como tal, no se conserva virgen en relación con la política cotidiana, la política de los gobiernos y de las clases en el poder y, por el contrario, depende de los intereses permanentes de la política de potencia de las naciones”.<sup>3</sup>

Wallerstein, I. (2012, tomo III) destaca que fue la ideología liberal dominante en el siglo XIX la que definiría a la Modernidad como diferenciación entre tres esferas sociales: mercado, Estado y Sociedad Civil, con la consecuente diferenciación disciplinar en ciencias sociales para su estudio. Aquí se parte de un intento de revisión crítica al respecto y se valoran ciertas perspectivas que consideran las antinomias tipo “Estado -Sociedad” o “Estado - Mercado” o “instituciones - mercado” como planteos parciales, insatisfactorios e irreales, incluso más enfáticamente, como trampas, fetiches y mistificación (p.e. Y. Moreno, 2022, Streek, W., 2017 y Sanmartino 2020).

El debate en términos de “economía política y la política”, incluso “economía capitalista y democracia”, o en términos de relaciones entre “estructuras

---

<sup>3</sup> Tomado de José Luis Fiori (2020), cita de “Max Weber, “Escritos Políticos”, folio Ediciones SA, México, 1982, página 18.

económicas y esferas sociales y políticas”, es fuente o base de inspiración en cuanto a la definición de contenidos y planes para este Programa de Estudios sobre Desarrollo del CEGOPP, del cual este PI es una primera fase de actividades. Tanto por la necesidad de abreviar en fuentes de análisis social y político para dar cuenta de los procesos económicos y su dinámica nacional, como también por la de abordarlos trascendiendo la desvinculación frecuente de análisis políticos o sociales respecto de los condicionantes más propiamente económicos o materiales (y a la inversa).

Capitalismo y democracia, lejos de una relación armónica y necesaria, es una temática que debe ser problematizada a la luz de la actualidad de debilitamiento de la eficacia de esta última en cuanto a proporcionar bienestar y equidad a las mayorías. Es decir, al menos si se concibe a la democracia como asociada a contenidos de prácticas, búsquedas y lucha incesante en favor de la igualdad (p.e. Scavino, 1999) y no como algo meramente procedimental o de rituales y de agenda de puros derechos civiles y no económicos y sociales.

Es en este sentido en que se afirma aquí también la necesidad de no desvincular la política, los procesos políticos y las cuestiones de poder respecto de la “estructura económica” o, mejor dicho, del campo de las “determinaciones” provenientes de la economía política (intereses materiales y su influencia sobre el poder, las instituciones y las acciones y sus límites en sociedad)<sup>4</sup>.

Esto incluye tanto al intento de superar enfoques mecanicistas y más reduccionistas tipo determinismo económico desde “estructuras a superestructuras”, pero también la crítica de muchos planteos asociados a excesos de politicismo o culturalismo (p.e. institucionalismos varios o juegos políticos siempre desvinculados de intereses materiales). Es decir, independizados de la realidad de restricciones materiales y de las relaciones de poder definidas decisivamente a partir de ellas, más allá de la necesidad teórica de reconocer campos autónomos de esas esferas de actividad humana (juego político, cultura).

El eje “condiciones para el crecimiento económico sostenido en Argentina” remite a la problemática de inestabilidad, péndulos y crisis recurrentes y desafía a indagar en enfoques más ricos e integrales en términos de análisis histórico y social, tal como las mejores tradiciones desde la economía política misma proponen.

Al respecto, y desde la producción académica económica nacional, el caso de P.Gerchunoff y L.Llach (1998) representa una interesante perspectiva de avance en esfuerzo integrador transdisciplinar, más allá de la perspectiva liberal modernizadora en que se inscribe su trabajo: *“En esas explicaciones aparecen siempre como fuentes primerísimas de causalidades las condiciones locales e internacionales de la economía, las situaciones institucionales y de poder y el estado del pensamiento económico en el momento de formularse las políticas”*.

Y también: *“...lo que para nosotros es el principal atractivo de la política económica: el hecho de ser un punto de convergencia entre esferas (ideológicas, políticas institucionales, económicas) distintas, identificables y autónomas”*

#### Economía política y roles del Estado

---

<sup>4</sup> W. Streek (2017) propone, en relación con la crisis de la democracia liberal occidental y las corrientes dominantes de las ciencias políticas, dejar atrás el institucionalismo “puro y duro” (sic) y avanzar “...hacia una perspectiva de democracia digna de tal nombre fundamentada en la economía política”

En esta oportunidad, atento al marco teórico sobre crecimiento económico y desarrollo con el destacado lugar que tiene el rol estatal, se inician estudios específicos sobre este y sobre cuestiones que hacen a la naturaleza del Estado y las condiciones en términos de autonomía y capacidades relacionadas con la conducción del proceso económico en economías capitalistas. Es decir, sobre políticas públicas y sobre las condiciones históricas, materiales y político-institucionales involucradas en los procesos de desarrollo económico y social, lo cual plantea la necesidad de explicaciones con mayor pertinencia científica (lógica de relaciones causales en ciencias sociales) y perspectivas más ricas.

Se explora en el espacio de posible participación política “virtuosa” estatal e institucional a los fines de pensar respuestas nacionales superadoras en términos de lo que O. Oszlak (1999) define como grandes tareas o cuestiones del Estado: equidad, gobernabilidad y desarrollo.

Y vale aclarar que, por necesidades de acotamiento temático en la definición del objeto de estudio, no se profundiza en otro aspecto temático fundamental a la hora de la reflexión sobre las experiencias históricas de desarrollo capitalista como es el de los decisivos factores relacionados con el contexto político y económico mundial, es decir, entendiendo el capitalismo argentino como parte de un sistema mundial capitalista e interestatal, orden económico y político diferenciador y jerárquico de poder que influyen o “determinan” decisivamente. Se asume igualmente la necesidad de superar enfoques asociados a un empobrecedor “nacionalismo metodológico” en la explicación.

Este informe podría titularse también “Una introducción al rol del Estado y de las instituciones en materia de generación de demanda y activación del crecimiento”, atento a lo que se visualiza como rasgo estructural, histórico y tendencial de insuficiencia de demanda solvente para el impulso al crecimiento y a la acumulación de capital en las economías capitalistas industriales y “semi-industrializadas” (no rurales).

Desde la economía política se puede concebir “funcionalmente” al Estado, y a cierto marco institucional, como jugando un rol central en la historia de las economías capitalistas más desarrolladas y en su crecimiento económico sostenido por largos períodos (acumulación de capital), jerarquizándose la relevancia de la conocida como teoría keynesiana y kaleckiana de la demanda efectiva y su generalización para el largo plazo en la versión estilizada denominada “Supermultiplicador Clásico-Keynesiano” (F. Serrano, 1995)<sup>5</sup>.

Al Estado Moderno se le reconocen en general al menos tres funciones básicas:

- el encargado de dar marco jurídico e institucional básico que instaura y regula el orden social, es decir, las relaciones sociales (derechos de propiedad, etc.) imponiendo la ley. Asimismo, amplía sus funciones a partir de la interacción de la sociedad que se desarrolla y complejiza (intereses, demandas, etc.)
- cumple funciones en la distribución del ingreso y la riqueza, así como en materia de derechos de “reconocimiento social”.
- promueve el crecimiento económico

---

<sup>5</sup> Ciertamente, sería injusto no mencionar también a Marx, con sus intuiciones al respecto, dentro de esta tradición teórica crítica de las teorías del crecimiento de la predominante escuela neoclásica o marginalista basadas en el enfoque de oferta (“supply side” theory), a partir de los supuestos de la conocida como Ley de Say.

Esta última función constituye el punto de partida en esta etapa del PI y del PEPD en el sentido de proponer una visión acerca del fundamental rol estatal en la acumulación de capital y el crecimiento económico en las economías capitalistas.

A los fines generales del Programa de Investigación (PEPD) se propone la noción más abarcativa de “estado desarrollista” como factor explicativo central en el cumplimiento de ciertos roles necesarios para el mejor desempeño de las economías capitalistas industriales, reconociendo dos tipologías de funciones: una que aquí se opta por llamar “keynesiana” y otra “estructuralista”, una separación conceptual al sólo efecto del análisis.

En esta primera etapa de exploración y revisión bibliográfica, se expone un abordaje introductorio sobre la relación entre roles del Estado y funcionamiento económico, siendo que, al sólo efecto analítico y en función del marco teórico elegido, se pueden diferenciar dos tipologías de agrupamiento de políticas económicas (políticas públicas o estatales), es decir, con incidencia del lado de la oferta (cambio estructural) y del lado de la demanda agregadas (motores del crecimiento cuantitativo), y en términos de lo que se definen como sus restricciones para superar en el caso argentino:

- Políticas “estructuralistas” o “del lado de la oferta”, que se refieren al rol del Estado y las instituciones en el cambio estructural o de composición de oferta y avance tecnológico, en lo central, de modo de actuar sobre la conocida como “restricción externa” (R.E.): política industrial, coordinación de inversiones e infraestructuras y de ciencia y técnica, básicamente en su aspecto más “clásico” ligado a los componentes de la balanza comercial como expresión de las insuficiencias en materia de estructura productiva y atraso tecnológico, si bien es trascendido en tanto gravitan preponderantemente los movimientos de capitales registrados en la “cuenta capital y financiera”. Indicadores de éxito son los logros en materia de sustitución de importaciones y de aumento y diversificación de exportaciones. Este tipo de políticas públicas “estructuralistas” o de desarrollo productivo o “cambio estructural” (complejidad tecnológica, densidad nacional), que necesitan integralidad, abarcan distintos aspectos, que incluyen hasta la política de relaciones exteriores, y no se tratarán sino apenas tangencialmente en esta primera fase de estudios debido a la necesidad de ordenamiento teórico. Aquí se denominarán “estado en su rol estructuralista”, de cambio estructural o diversificación productiva (oferta), o “estado desarrollista propiamente dicho”. Asimismo, no puede dejarse de mencionar que las relaciones económicas y políticas externas de subordinación o dependencia son determinantes y se relacionan con las necesidades de financiamiento del desarrollo en moneda internacional.
- “Keynesianas” o “del lado de la demanda”, que se refieren a las decisivas políticas de creación y manejo de la demanda agregada solvente, en particular, con foco en el rol del gasto estatal como componente “autónomo” y ciertas condiciones institucionales, en una concepción que extiende (al largo plazo) y resignifica los aportes de John Maynard Keynes y Michal Kalecki sobre el conocido como “principio de la demanda efectiva” (componentes autónomos e inducidos, multiplicador y acelerador). Aquí se hará especial referencia al rol “keynesiano” del Estado por su significatividad en materia de crecimiento económico, en tanto involucra políticas económicas y de cambio institucional

que se asocian a un requerimiento de intervención permanente y no puntual, a los fines de impulsar el crecimiento (no sólo en el corto plazo). Se inscribe esta idea en una concepción acerca de los límites estructurales de demanda solvente a partir de la desigualdad básica asociada a las economías capitalistas para impulsar la acumulación de capital y el crecimiento, es decir, en oposición al supuesto conocido como “Ley de Say”, se jerarquiza la necesidad de creación de demanda efectiva ya no sólo en el corto plazo.

Vale repetir, esta separación de roles “keynesiano” y “estructuralista” es al sólo efecto analítico. Se refiere a que, en este proyecto de investigación, se pretende avanzar en la necesidad de enfoques integrales e integradores sobre condiciones para el desarrollo capitalista en el cual **necesarias políticas complementarias de “demanda y de oferta agregadas” se articulan y combinan, a veces, virtuosamente, en la conformación de lo que aquí se llama un “Estado desarrollista”**, conforme se dio en la experiencia histórica de los países que más lograron avanzar en cuanto a mayores grados de desarrollado económico y social. No obstante, en este informe se expone el énfasis en un estudio relacionado con el que se llama aquí el rol estatal “keynesiano” y no el rol “estructuralista” (restricción externa, cambio estructural). Esta delimitación del foco de análisis responde no sólo a razones de límites en la extensión sino también, y fundamentalmente, por las características y dinámicas del período de gestión económica y gobierno que se analiza (capítulos 5 a 8), primera década del siglo XXI, considerado como de “alto crecimiento sin cambio estructural”, o mejor aún: “alto crecimiento económico y mejoras sociales en base a políticas de ingresos pero sin cambio estructural que posibilite su sostenimiento en el tiempo”, aspecto que se profundizará en etapas posteriores del Programa de indagación.

Es decir, la caracterización del período 2003-2010 se asocia de por sí a la presencia de “un estado keynesiano” activo y mucho menos un “estado estructuralista”: crecimiento con mejora importante de indicadores socio-económicos (políticas sociales y de ingreso), con baja intensidad de políticas (y logros) de diversificación productiva (cambios en oferta) que remuevan los escollos que hacen a la capacidad de sostener el crecimiento y las mejoras sociales en el mediano y largo plazo (estancamiento a partir de 2012-2013 con restricción externa, “péndulo” de Diamand hacia gobierno con políticas ortodoxas a partir de 2015, etc.).

Asimismo, razones que también hacen a la delimitación del objeto de estudio en esta primera etapa, como aplicación y respaldo empírico del marco teóricos propuesto y a partir del debate con otras visiones acerca de los resultados de las políticas y el contexto institucional, estatal, político e internacional entre 2003 y 2010.

Por otra parte, tal como se expone en los capítulos 3 y 4, se avanza particularmente en la intención de trascender la muy difundida visión pobre y “economicista” de las instituciones y del Estado. En relación con este último aspecto, desde la economía se sesga generalmente en otorgarle cualidades de neutralidad, un carácter de “aparato por encima de la sociedad y fuera del sistema interestatal mundial” o como si estuviera en condiciones de disponibilidad con las condiciones ideales requeridas dadas, en el marco de una visión predominantemente de tipo “funcionalista”. Esto, más allá de las distintas concepciones sobre roles, objetivos y misiones estatales en el debate entre distintas

perspectivas de pensamiento económico.

Lo que es lo mismo, sin problematizar la naturaleza del Estado en sus dimensiones de relación social de dominación, espacio de disputa de poder, creador de un orden social y económico, actor social, definidor de capacidades para logro de intereses y aspiraciones, con sus atributos de monopolio de la fuerza y de legitimidad para su uso, como aparato constituido por organizaciones, agencias e instituciones y con sus funciones distintivas y fundantes (creación de moneda, control territorial, tributación, paz social), como reflejo de la dinámica social y los conflictos y relaciones de fuerza, en su rol de creación de espacios no mercantiles para protección y reproducción de la sociedad, como orientado por distintos tipos de coaliciones o bloques sociales dominantes con objetivos “estructurales” de legitimación social en simultáneo con las prioridades de la acumulación de capital. *“La lectura de los intereses capitalistas hecha por los mercantilistas ingleses y franceses guiaba una acción estatal mucho más favorable al desarrollo del capitalismo industrial en esos países y, simultáneamente, de afirmación de poder de los Estados nacionales. La ‘síntesis histórica’ entre los intereses del poder estatal y del capitalismo fue una construcción intelectual sofisticada – tal como es evidente en Quesnay, Petty, Steuart, Colbert y es triunfante en todo el período de hegemonía inglesa- y no brotó directa y espontáneamente de la estructura o del ruido de los intereses privados.”* (Aguiar de Medeiros, 2001, trad. propia).

En definitiva, en cuanto a las distintas dimensiones del crecimiento y del desarrollo, se incluye aquello que se puede llamar “restricciones políticas” al crecimiento y a la acumulación de capital de las economías capitalistas en general, y argentina en particular, además de la más conocida como restricción “más propiamente económica externa” (financiera y tecnológica) pero que remite también a cuestiones del orden del poder y no sólo de economía sino hasta de geopolítica internacional. De ahí que, como punto de partida del PI y el PEPD, se propone hablar en términos de “restricciones económicas y políticas” a superar. Implica una propuesta de ordenamiento, enriquecimiento y selección de un marco conceptual para avanzar en la comprensión del funcionamiento económico nacional de largo plazo.

### Las restricciones políticas al crecimiento

El abordaje de la dimensión política de la problemática es prioritaria en el enfoque transdisciplinar que se propone, aunque será un aspecto profundizado en las etapas siguientes del programa investigación (PEPD), excediendo el marco de este informe.

Se considera igualmente necesario explicitar brevemente la idea de restricciones “políticas” al desarrollo, es decir, que responden a contradicciones o tensiones socio políticas limitantes en conjugación con al planteo tradicional “más económico” de “restricción externa”, que remite a la histórica expresión en términos de escasez estructural de divisas, tanto de tipo comercial como de las que surgen a partir de la segunda mitad de los 1970s con el auge de las finanzas internacionales y las políticas de “apertura de la cuenta capital y financiera” en países de Sudamérica (movimientos de capitales autónomos, intereses financieros, demanda de moneda de reserva, etc.), incluyendo otros componentes de la cuenta corriente de la BP estructuralmente deficitarios (rentas de inversión, turismo).

En términos de restricciones o límites de carácter “político” al crecimiento económico sostenido, se puede empezar por identificar, partiendo desde los fines de la economía política así:

- Una restricción “política” interna o nacional propiamente dicha, referida principalmente al conflicto de clases o político “estructural” reconocible en la mayoría de las economías capitalistas, denominable “restricción kaleckiana”<sup>6</sup> (conflicto capital-trabajo), aunque también a la necesidad de ciertas condiciones políticas internas para la formación de bloques de actores con distintos proyectos de desarrollo capitalista.
- Un aspecto político en la restricción externa al crecimiento económico, si bien identificada desde el ámbito de la economía (escasez estructural de moneda internacional), que implica una restricción “política” o de poder de carácter externo o de geopolítica internacional.

En el primer caso, el conflicto “kaleckiano”, reseñado en su Ensayo de 1943 por este autor, refiere a los límites políticos de políticas keynesianas expansivas y, sobre todo, a la oposición a altos niveles de empleo sostenido. Aspectos como las instituciones laborales desarrolladas, el nivel de organización de las clases trabajadoras, el carácter de la democracia y hasta la productividad media de la economía son factores que juegan decisivamente.

En cuanto al otro límite político interno relacionado con el conflicto sobre proyectos políticos nacionales, se refiere a la posibilidad de distintas coaliciones modernizadoras liberales o “desarrollistas”, conflicto entre fracciones del capital, bloqueos desde intereses ligados a actividades tradicionales de explotación de recursos naturales, las fuerzas de cambio o conservación del status quo, modernización comercial-financiera, etc.

Se puede resumir como la problemática de las estrategias de acumulación de capital y su posible compatibilidad con objetivos más generales de desarrollo económico y social. Regímenes de acumulación distintos, en perspectivas como las versiones actuales de cierto estructuralismo latinoamericano renovado, la teoría francesa de la Regulación y la estadounidense de la “estructura social de acumulación.

Según enfoques como el de Medeiros (2011), que focalizan sobre la conexión entre estrategias de desarrollo industrial, instituciones y estructura económica. *“En América Latina, la alta participación de las exportaciones basadas en recursos naturales exacerbó el conflicto distributivo entre exportadores primarios, sector industrial, actividades no transables de soporte y clase trabajadora en torno al tipo de cambio. Esto fue particularmente intenso en Argentina debido a su mayor heterogeneidad externa y a la alta capacidad militante de su fuerza de trabajo”*

Más específicamente, se refiere esa coincidencia o no, nunca garantizada, entre regímenes de acumulación de capital y objetivos colectivos o de bien común más amplios y relacionados con estrategias de desarrollo nacional de las fuerzas productivas y de distribución del excedente social (modelo financiero exportador o nacional desarrollista o modernización excluyente liberal-internacionalizante y proyecto nacional de desarrollo industrial)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Debido al lúcido y rico planteo de Michal Kalecki en su ya “clásico” ensayo de 1943, “Aspectos políticos de la plena ocupación”, una valiosa referencia teórica.

<sup>7</sup> O los principios organizadores de Polanyi, del “doble movimiento”: principio del liberalismo

En tercer lugar, la “restricción política y de poderes de carácter externo o internacional” remite a los condicionantes derivados del sistema económico y político mundial (capitalista e interestatal, lógicas de acumulación de poder y capital) y a sus reglas, coyunturas y jerarquías de poder (relaciones de dependencia, hegemonía, imperialismo). Se trata de una problemática fundamental en la definición de condiciones y oportunidades para el crecimiento y desarrollo y, más en el plano teórico y del interés específico de este estudio, en tanto imprime huellas sobre instituciones y estados. Es decir, constituye una dimensión relevante para el estudio de las formaciones estatales en un mundo capitalista de centro y periferias y relaciones hegemónicas o “imperialistas”: la cuestión de los grados de soberanía decisoria.

En principio, pueden identificarse tres aspectos decisivos en cuanto a definición de estas diferencias claves de poder en la geografía mundial: poder militar, control de la moneda y las finanzas internacionales, dominio sobre las innovaciones tecnológicas y su evolución.

El estudio del período que algunos autores llaman “post convertibilidad” o “post crisis” (básicamente, primera década de siglo XXI) reviste especial interés en tanto coincide con gobiernos de propuestas y medidas de política económica y social que implican un cambio o ruptura respecto del período inmediato anterior de reformas según el conocido como “Consenso de Washington”, generalmente llamado “neoliberalismo” o “integracionista” a flujos comerciales y financieros externos (1990-2000). Dadas ciertas mejoras en la “base material” necesaria para la aplicación de políticas macroeconómicas expansivas de cuño keynesiano: la disponibilidad de reservas internacionales (superávit en cuenta corriente por la profunda depresión heredada y la suspensión de parte de las obligaciones externas en divisas, contexto internacional de mejora en los términos del intercambio, “oleada de gobiernos progresistas”, demanda china).

La referencia es un gobierno que, en las intenciones, en los enunciados y en la orientación que se verifica en ciertos contenidos y priorizaciones de políticas económicas y sociales reparadoras implementadas, como a través del sesgo que se dio en la promoción de algunos cambios institucionales y en roles estatales, puede encuadrarse en lo que sería una clara fase de corriente y “políticas expansionistas” en la visión de Marcelo Diamand.

La selección del estudio de caso toma en cuenta, también, que esa experiencia argentina, junto a la venezolana, se puede asociar a un tipo de planteo diferencial y más rupturista respecto de las políticas neoliberales predominantes en la década anterior, al menos en la comparación con otras experiencias nacionales del período sudamericano conocido como “oleada rosa” (pink tide) de gobiernos de signo progresista o nacional popular democráticos coincidente con al menos la primera década del siglo XXI (p.e. Brasil y Chile con sus gestiones macroeconómicas más conservadoras, la dolarización de Ecuador, etc.) de Aguiar de Medeiros y Sarti (2021).

### Contenidos del Informe, primera etapa del PEPD

El capítulo 1 comienza con la exposición del marco teórico sobre crecimiento

económico, condición material del desarrollo “integral”, dando cuenta de sus distintas dimensiones y fundamentando su selección a partir de una breve revisión crítica acerca de la perspectiva neoclásica al respecto. En ese sentido, se opta por la aplicación posterior de estos conceptos en la discusión sobre un estudio de caso concreto, desde la economía política, básicamente: el análisis de los factores explicativos de la salida y superación de la conocida como “gran crisis” argentina de 2001 y 2002, destacando el rol “keynesiano” estatal.

Se expone un debate sobre modelos de crecimiento económico, a partir de la crítica a la más difundida perspectiva neoclásica “ofertista” al respecto, influenciada por la consistente refutación teórica realizada en el marco de la conocida como “Controversia sobre el capital” de los años 1960s (sobre función de producción agregada neoclásica y medición del capital) y la tradición de la crítica de la conocida como Ley de Say (Marx, Keynes y Kalecki). Como así también, si se quiere, en su distancia significativa respecto de la realidad y la experiencia histórica concreta de las economías capitalistas y muy especialmente de las realidades periféricas (desempleo estructural, masa marginal, capital como producido y no como dado, etc.).

Se propone como más pertinente la perspectiva de modelos de crecimiento de tipo “demand-led” basados en la teoría de la demanda efectiva y la adecuación y extensión de sus postulados básicos al mediano y largo plazo.

En el capítulo 2 se presenta el marco teórico del conocido como “supermultiplicador clásico-keynesiano”, que extiende el problema “estructural” de insuficiencia de demanda en las economías capitalistas también para el largo plazo, con una clasificación de distintos componentes de la demanda y distintos supuestos sobre sus características (teorías sobre la inversión, del consumo, de las exportaciones). En su complementariedad con la tradición de la economía política clásica, con su foco en la noción de “excedente social”, los precios de producción y la determinación “extra económica” de la distribución, en donde las cuestiones políticas y de roles de Estado e instituciones juegan un rol relevante para la comprensión de las condiciones del crecimiento, la distribución y el desarrollo<sup>8</sup>.

Los dos capítulos siguientes se ocupan también de cuestiones teóricas ligadas al tratamiento introductorio de las Instituciones y el Estado en su relación con esta visión de la economía política en términos de lo que se propone llamar perspectiva “clásica-demandista-institucional-estructuralista-histórica”.

El capítulo 3 se propone un institucionalismo basado en la lógica “creativa” de la dinámica histórica, social, la política y el conflicto socio-político, como opción teórica y a partir de una revisión crítica acerca de las insuficiencias identificadas en la conocida como “Nueva Economía Institucional”, de raigambre marginalista y con fuerte difusión académica actual. Se propone un enfoque más “político y sociológico” de las instituciones que, en lo que hace a su relación con el proceso económico capitalista, se relacionan directamente con cuestiones de “reglas de juego” en materias cruciales como distribución de ingresos y riqueza y, más

---

<sup>8</sup> P.E. Bortis (2022) desarrolla lo que denomina el marco teórico de la economía política clásico-keynesiana, basada en tres principios: enfoque del excedente, la teoría del valor trabajo y la del sistema de precios de producción sraffiana y el principio de demanda efectiva keynesiano. Si bien la referencia actual obligada es la fecunda producción del brasileño Franklin Serrano a partir del italiano Pierángelo Garegnani y en la continuidad de la tradición sraffiniana.

generalmente, con la construcción de un orden social y con el procesamiento de los conflictos de poder (regímenes de acumulación de capital, sistema de dominación).

En ese sentido, también se incluye una breve introducción a cierto debate interesante a los efectos de delimitar coordenadas conceptuales en relación con los objetivos de crecimiento sostenido y la mayor coherencia con el enfoque de economía política que se propone. En el marco de las ciencias políticas se pone foco sobre la relevancia del conflicto socio-económico y las relaciones de poder y en torno a la noción de “populismo” y su relación con el debate económico sobre el rol keynesiano del Estado.

El Capítulo 4 avanza en la identificación teórica de roles estatales “económicos” en el crecimiento y el desarrollo económicos (roles keynesiano y estructuralista) y en el intento de plantear algunas líneas que sean superadoras del tradicional tratamiento reduccionista y funcional que suele hacerse desde la economía. Este primer informe se limita a las funciones económicas estatales y deja planteadas sugerencias para el estudio de la naturaleza del Estado en Argentina, de modo introductorio y con propósito indicativo para futuras orientaciones en la indagación.

Es decir, se avanza en la presentación y ordenamiento de ciertas perspectivas teóricas más actuales sobre Estado, que se consideran útiles para los propósitos del programa de investigación, en lo fundamental, a partir de la referencia principal en los autores Bob Jessop, Michel Mann y el legado de ciertos aportes de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak.

El capítulo 5 expone algunos datos relevantes acerca de la dimensión de la crisis de 2001 y 2002 y la evidencia de su superación posterior, a modo de presentación y contexto.

El capítulo 6 se adentra en la discusión y revisión crítica de las distintas explicaciones que, desde la disciplina económica, más se difundieron acerca de la salida de la crisis. Es decir, ponderando básicamente la incidencia de los factores de “mejora en términos del intercambio” (“viento de cola externo”, decoupling, contexto internacional favorable), “tipo de cambio real competitivo y estable”, “los superávits gemelos” y el rol de los componentes de la demanda agregada y su activación. El marco teórico del supermultiplicador se utiliza para ordenar y jerarquizar explicaciones, es decir, en términos de las relaciones de causalidad y de las que se consideran como condiciones necesarias y/o suficientes.

Se propone un enfoque integrador en que tanto las características del contexto histórico político y económico, nacional e internacional, como el tipo de políticas económicas y sociales domésticas específicas son factores explicativos de la recuperación y el alto crecimiento, en este caso, el énfasis en la relevancia del rol estatal keynesiano. La referencia es en estudios que dieron cuenta de la pertinencia del enfoque del supermultiplicador para leer datos sobre la dinámica de crecimiento capitalista.

El capítulo 7 es un muy breve racconto acerca de algunas características del gobierno que asume en mayo de 2003 y que juegan en función de los objetivos de indagación en esta primera etapa introductoria. La idea de “el retorno del Estado y la política” suma especialmente al interés en el abordaje de ese período histórico, interesante en aquello que hace a la política económica y al rol estatal

“keynesiano” de las políticas sociales y laborales (si bien con ausencia relativa de políticas “ofertistas” de cambio estructural).

El capítulo 8 final se basa en datos e informes sobre cierto menú de políticas y cambios en la orientación de instituciones (en especial del mundo laboral) que son leídas en clave de su aporte en materia de activación de los componentes (motores) autónomos e inducidos de la demanda agregada (macroeconomía).

## Capítulo 1 Sobre crecimiento económico y sus “motores”.

### Un marco teórico heterodoxo

Se explicitan aquí las coordenadas del marco conceptual inspirador de esta investigación, partiendo desde el ámbito de la economía política y sus objetivos:

- La economía política clásica y su foco en el excedente social (producción social menos consumos necesarios), en la versión recuperada y revivida por Piero Sraffa. La cuestión de su “núcleo” teórico, es decir, la producción y distribución del excedente social, remite a la cuestión del conflicto social e implica una condición de dinámica “insertada en instituciones”. Por eso economía “política” clásica y no economía a secas, en tanto más claramente un campo disciplinar dentro de las ciencias sociales y no una disciplina separada y reducida a problemas contables, de ingeniería o de matemáticas (asignación de recursos escasos). También por esto, “histórico”.
  - Sraffa integra la determinación “objetiva” de precios, en el campo de la economía política, con la determinación histórico-social de la distribución, algo que implica una especie de “fuga hacia el exterior” del campo estrictamente económico en este aspecto. El enfoque del excedente está basado en un análisis “no economicista” o “extra-económico” de la distribución, es decir, remite a la política, las instituciones, la cultura y el Estado, espacial e históricamente situados. En ese sentido, una perspectiva institucionalista de tipo “político-social-conflictual” se revela como adecuado complemento, dada la idea de relación dialéctica histórica entre desarrollo de instituciones y evolución de la base material de subsistencia humana (co-evolución).
- Institucionalismo, en el capitalismo, en su variedad histórica al nivel de formaciones sociales nacionales, se combinan instituciones y producción material y distribución del excedente social. Las relaciones sociales capitalistas, es decir, centralmente, las “estructurales” relaciones salariales y de competencia entre fracciones de capital y entre Estados, toman diferentes expresiones institucionales (para gestión monetaria, consagración de derechos económicos, civiles y sociales, función reguladora y promocional, costumbres, pactos de dominación, consensos sobre nivel de vida básico, etc.). En particular, se destacan especialmente las instituciones creadoras de demanda efectiva (relación salarial y codificación de repartos de aumentos de productividad, políticas sociales y laborales, gasto estatal, grado de desarrollo de instituciones de bienestar social, política monetaria del BC, etc.). Una noción de estructura en que interactúan aspectos materiales y sociales (institucionales).
  - Las instituciones son productos humanos “políticos” que, a su vez, modelan sus comportamientos y pensamientos, juegan decisivamente en las configuraciones de los distintos regímenes de acumulación o modelos de desarrollo. Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) las definen así:
    - *“Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a*

*resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de luchas entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de las previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales”*

- Teoría del Estado, Estado y capitalismo, la visión originaria de F. Braudel, y sus continuadores, sitúan la emergencia nítida del capitalismo durante el siglo XVI, cuando confluyen estados y empresarios, es decir, poder y capital, los campos de la economía y la política en que se despliegan las lógicas de la acumulación de poder y de capitales. El capitalismo se impone cuando se identifican los intereses de estado y de capital. Incluso Braudel propone la idea de que “..el capitalismo es antimercado por naturaleza”, en el sentido de que la base de la confluencia con el Estado está en generar y preservar posiciones monopólicas empresariales, para el logro de ganancias extraordinarias y no los niveles normales bajo las reglas de juego más competitivas.
  - A partir de la experiencia histórica de los países capitalistas que alcanzaron un mayor grado de desarrollo, se propone aquí la noción de “Estado desarrollista” que involucra tanto las funciones del lado de la oferta productiva (cambio estructural) como las del “Estado Keynesiano” (funciones en la creación de demanda efectiva), diferenciadas aquí al sólo fin analítico en tanto están profundamente imbricadas.
  - En efecto, se remarca la idea de “Estado desarrollista” que incluye también la decisiva segunda función de asegurar demanda solvente o efectiva, una función mucho menos considerada en la teoría predominante o Mainstream (p.e. Pérez Caldentey y Vernengo, 2017; Aguiar de Medeiros, 2004, 2011 y 2017; M. Smith, 2018).
  - Al respecto, caracterizar este tipo de Estado, sus políticas e instituciones es una primera etapa del proyecto de indagación: planificación, coordinación de inversiones, proteccionismo, empresas de gestión estatal, políticas comercial y de ciencia y técnica, etc. No obstante, aquí se considera necesario trascender la definición de sus funciones y roles necesarios conforme el debate entre distintas visiones y opciones desde la economía política (proteger derechos de propiedad, estado desarrollista, precios administrados, subsidios, etc.) y caracterizar la naturaleza y los atributos fundamentales del Estado Moderno capitalista y sus versiones en el Centro y la Periferia.
  - La lectura de autores como B. Jessop, M. Mann, P. Evans aportará también referencias teóricas para el análisis y la comprensión de los procesos de crecimiento y desarrollo capitalista, si bien en esta primera etapa solo se expondrán a título introductorio.
- Crecimiento liderado por la demanda, “demand-led theory” para el mediano y largo plazo. A partir de la economía política clásica y de considerar la desigualdad “estructural o básica” en las economías capitalistas, se privilegia la cuestión de la insuficiencia de demanda solvente o efectiva como problema teórico central en la explicación del crecimiento económico y su sostenimiento temporal (acumulación de capital). También debido a la separación teórica de

la determinación de cuestiones distributivas y de cantidades producidas<sup>9</sup>. Se utiliza el marco teórico de la clasificación en componentes autónomos e inducidos del conocido como Modelo del Supermultiplicador (efectos multiplicador y acelerador), a partir de la crítica fundamental a las “supply side theories” de crecimiento neoclásicas, basadas en la Ley de Say y en la idea de función de producción agregada. El rol de las instituciones y el Estado en la creación de demanda, las características de los gobiernos y una perspectiva conflictual en ciencias políticas se revelan como más adecuadas para un marco integral e integrador.

- La tradición estructuralista, si bien a partir del fuerte impulso cepalista, incluye autores nacionales (A. Ferrer, M. Diamand, etc.) y otros que representan intentos críticos superadores (teoría de la dependencia, Autores como José Luis Fiori, María Conceicao Tavares sobre el carácter de la dependencia). Fundamentalmente en lo que hace a los límites al crecimiento provenientes ya no sólo de los “clásicos” problemas de estructura productiva y rezago tecnológico sino dependencia fundamentalmente financiera (monetaria) y jerarquizando factores explicativos (condicionantes) relacionados con el orden jerárquico mundial capitalista y de relaciones interestatales. La prioridad a la cuestión del “cambio estructural” y al desarrollo entendido como estrategia de “diversificación productiva” y superación de los modelos de crecimiento basados en las ventajas comparativas sobre recursos naturales. Estado y desarrollo institucional para el cambio estructural.

Cuando se habla de crecimiento económico “sostenido”, valen como primeras consideraciones:

- “Sostenido” es lo opuesto a la idea de impulsos espasmódicos y discontinuados de crecimientos de tipo “stop and go” o “booms” y “péndulo”, en relación al cual algunos autores llegaron a hablar más bien de una “economía inestable de estancamiento tendencial” (si bien aspecto discutible) para referirse a ese comportamiento característico de inestabilidad de la economía argentina desde una perspectiva de mediano y largo plazo.
- Se revela como algo distintivo asociarlo a la cualidad de “autoimpulsado” o “de impulso endógeno” para hacer referencia a ciertos logros de países en materia de generación de factores dinámicos de crecimiento, generalmente asociados a estructuras productivas más complejas, mas integradas, menos heterogéneas o con mayor “densidad nacional” y, fundamentalmente, de “complejidad tecnológica” (industriales) a partir del desarrollo de capacidades nacionales en términos de ciencia y técnica.  
Alcanza con pensarlo o representarlo como un proceso de aumentos sostenidos en el PIB per cápita durante una cierta cantidad de años, de modo de alcanzar estándares mínimos de países con indicadores sociales y de equidad más satisfactorios (porcentajes de pobreza, asalarización formal, etc.)
- Crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo pero aquí se destaca su consideración como “condición necesaria”. “Desarrollo” involucra la mejora en otros aspectos cualitativos, además de la característica de “crecimiento que se

---

<sup>9</sup> Amerita nombrar aquí el marco del debate dentro de la tradición poskeynesiana de Cambridge, durante los años 60s y 70s del siglo pasado: J. Robinson, Pasinetti y Kaldor; neo-kaleckianos y un eje, aquí utilizado, que puede sintetizarse como Sraffa-Garegnani-Serrano, centralmente.

sostiene". Por ejemplo, la evolución de los indicadores de "desarrollo humano" y un mayor dominio de la innovación tecnológica, incluyendo cuestiones de las agendas de políticas ambiental y de igualdad de género.

- Una definición de desarrollo: un proceso que conlleva una articulación virtuosa entre producción, acumulación de capital, avance tecnológico, distribución de ingresos, equidad social y crecientes grados de bienestar social (Castellani, A. y Souter, I., 2016)
- En Argentina, la problemática puede también plantearse en términos de desarrollo de consensos, coaliciones, bloques de poder y capacidades de actuación para remover los obstáculos estructurales al crecimiento sostenido, tanto de índole económica (la restricción comercial y financiera externa) como política, al sólo fin analítico, en tanto se conjugan y se co-determinan. Esta última en sus aspectos señalados de restricciones políticas o de poder "internas", de ámbito nacional (conflictos distributivos y de poder de clase y entre diferentes proyectos políticos sobre modelos de desarrollo); y del ámbito geopolítico o "externo" (internacional), que definen el decisivo campo de oportunidades, condicionalidades y escollos para el desarrollo como integrantes de un sistema capitalista e interestatal mundial (presiones de potencias hegemónicas, relaciones regionales, financiamiento del desarrollo, apertura de mercados para exportaciones, acuerdos, coyunturas geopolíticas, etc.).

En definitiva, aquí se jerarquizará entonces la problemática del crecimiento económico sostenido, en una mirada que enfatiza la relevancia de los aspectos referidos a la "base material" en cuanto a posibilidades de avanzar en la democratización política y social.

Crecer es clave, más allá de la obvia necesidad de política y de políticas tendientes a distribuir mejor sus frutos, en tanto es condición necesaria para el desarrollo y, además, por sí mismo el crecimiento tiene implicancias tales como:

- afloja tensiones sociales y políticas, en tanto requiere pero también posibilita y reproduce condiciones de estabilidad económica, política y social
- asume la gravedad de años de estancamiento económico con su decisiva relación respecto del deterioro social creciente (altos niveles de pobreza e indigencia, precarización del mercado laboral)
- posibilita más recursos para una agenda política y social de reformas democratizadoras ambiciosas;
- mayor viabilidad política para soluciones desde el estado real de situación en materia de relaciones de poder actual;
- permite superar la acumulación histórica de efectos negativos (círculos viciosos) y activar los positivos en materia de capitalización por aprendizajes tecnológicos y productivos y escalas con sus efectos de dinámica de la productividad media (Ley de Kaldor-Verdoom) y competitividad sistémica "genuina";
- provee un horizonte temporal de previsibilidad para inversiones funcionales a objetivos de mayor "complejidad"<sup>10</sup> o "densidad" productiva nacional, en el

---

<sup>10</sup> De Crespo, Díaz y Muñiz, 2020, se entiende por complejidad económica al despliegue de las fuerzas productivas en sentido amplio, siendo este aproximado mediante el análisis de la diversidad y sofisticación de la canasta exportadora de un país, en base a la metodología propuesta

marco de una estrategia que se diferencie de la tradición latinoamericana de crecimiento centrado exclusivamente en la explotación de recursos naturales con sus conocidas fragilidades y vulnerabilidades.

### **Los modelos neoclásicos de crecimiento**

La explicación más difundida sobre crecimiento económico se basa en la función de producción neoclásica agregada, que permite la descomposición de la tasa de crecimiento de cualquier economía en términos de las tasas de crecimiento de los inputs o factores de la producción (trabajo, capital) y el llamado “factor residual” o factor de la productividad total (o conjunta) que representa las diferentes formas de cambio tecnológico.

Esta función de producción indica de qué forma el producto final surge de combinar proporciones variables de factores. Contando con dotaciones fijas de capital y trabajo se consideran los métodos de producción alternativos en función de distintas técnicas que permiten combinar diferentes cantidades de capital y fuerza de trabajo para producir una cierta cantidad de producto final.

Con supuestos de rendimientos constantes a escala y productividad marginal decreciente de cada factor en combinación con el otro fijo, a partir de los cambios en la utilización o aplicación productiva de un factor, generalmente el trabajo, y dado el otro factor fijo (capital físico), se deducen los precios en base a la determinación de curvas de oferta y demanda, así como la distribución, conforme el sistema general marginalista. Es decir, la remuneración a los factores de la producción y su demanda resulta de su abundancia o escasez relativa que determina la productividad marginal.

La teoría marginalista de la asignación de recursos y la distribución derivada descansa sobre el principio de sustitución entre factores productivos a partir de la disponibilidad de distintas técnicas que posibilitan combinaciones y demandas diferentes de ambos. Según este enfoque, la remuneración de cada factor, en condiciones de libre competencia, debería tender a coincidir con la productividad marginal respectiva. En tanto, sobre la base de este principio, se construyen las funciones (o curvas) de demanda y oferta de las cuales se deducen los precios de equilibrio de los factores, como los de cualquier otro bien.

Con este enfoque “del lado de la oferta” (supply side theory), basado en la Ley de Say, el crecimiento se encuentra dominado por las fuerzas de la oferta y los ajustes se realizan por medio de los mecanismos de precios. No hay problemas de generación de demanda. Los clásicos modelos de Solow y Swan son representativos más allá de las posteriores mejoras o “correcciones” como la teoría del crecimiento endógeno.

El equilibrio macroeconómico, es decir, la igualación entre oferta y demanda agregada implica un nivel de ingreso nacional con pleno empleo bajo el citado supuesto de relación inversa entre cantidad demandada de factores productivos y sus precios relativos. Es decir, dadas una función de demanda de inversión y de trabajo.

El enfoque en términos de competencia asegura en el largo plazo el pleno empleo: no es posible tener problemas de exceso (superproducción) o de insuficiencia de

demanda agregada en el largo plazo, al menos. Los precios flexibles “limpian” mercados.

Esta relación inversa entre remuneración y cantidad utilizada posibilita postular que los precios reflejan la escasez relativa de los factores de la producción (mayor abundancia de un factor en relación con otros, menos precio y a la inversa) y de los bienes y servicios.

Como corolario, la distribución de ingresos (salarios, ganancias, interés, rentas) es determinada técnicamente y en forma endógena en tanto depende de la escasez (o la abundancia) relativa de cada factor productivo y de un menú de técnicas productivas disponibles acorde a las distintas combinaciones y uso intensivo de cada factor. Finalmente, la productividad marginal define su demanda y la remuneración.

Para explicar los precios y la distribución, el marco teórico convencional supone conocidas las preferencias de agentes, la tecnología y la dotación de factores, que son escasos y fijos (no producidos). Por acción de la tecnología y de las preferencias se posibilitan los mecanismos de sustitución factorial entre capital y trabajo en el proceso productivo y, debido a que operan conjuntamente con el sistema de precios en condiciones de competencia, los recursos productivos deberían estar siempre empleados en su totalidad, como cualquier otra tendencia al equilibrio de ofertas y demandas con precios que “limpian” excesos.

Sólo los avances tecnológicos o, eventualmente, poblacionales, posibilitan el crecimiento. Más aún, el principio de productividad marginal llevaría a que los capitales se trasladen desde las zonas en que son relativamente más abundantes, posibilitando así la convergencia entre niveles de desarrollo de distintos países.

#### La economía política clásica, la crítica teórica y la crítica empírica

La formulación de una función de producción agregada presenta, sin embargo, inconsistencias, en tanto el “factor capital”, que integran bienes heterogéneos, no puede medirse independientemente de los precios de estos y, en consecuencia, de la distribución del ingreso que gravita en la determinación de los mismos, tal como quedó claro en la conocida como “Controversia sobre el capital” durante los años 1960s.

El moderno abordaje clásico de la teoría del excedente (surplus aproche) está asociado a los desarrollos del italiano Piero Sraffa en Cambridge, Gran Bretaña, en base a “Production of commodities by means commodities”, 1960, e implica una crítica demoledora y de tipo “interna” a la lógica de los modelos neoclásicos o marginalistas, hecha pública en lo que se conoció como la célebre “Controversia sobre el capital de las dos Cambridge”. En ese debate de alto nivel tomaron parte directa o indirectamente algunas figuras como Luigi Pasinetti, Joan Robinson, Paul Samuelson y Robert Solow, con los aportes de P. Sraffa como base de la crítica. Lazzarini (2011), Bortis (2022)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Al sólo efecto de proveer mejor a la opción teórica elegida y en contra de sus riesgos de anacronismo, existe abundante literatura especializada que encuentra como valiosa la citada controversia a los fines de enfrentar desafíos económicos actuales. En ese sentido, en el ámbito nacional, está el trabajo de A. Lazzarini (2011) y S. Frattini (2018). Se insiste, no es propósito aquí desarrollar este debate, sino apenas respaldar la legitimidad en el uso de un enfoque y no otro desde la teoría económica a los fines de indagar en lo que, se considera, fue fundamental: el comportamiento estatal para la salida de la crisis política, económica y social de 2001/2002, por su

En el enfoque clásico, el sistema de precios y el sistema de cantidades son distintos y cada uno no tiene implicancia en nada respecto del otro. El sistema que concierne a las cantidades físicas no tiene consecuencia alguna para el sistema de precio. (Pasinetti, 1984)<sup>12</sup>

La base de la crítica resulta en la incoherencia de la teoría neoclásica del capital, la cual no se puede sostener porque al cambiar la distribución cambian también los precios de los factores productivos y de los bienes, es decir, se produce un problema de razonamiento circular: se necesitan precios para determinar la distribución en ganancias y salarios pero, a su vez, se necesita conocer esta última para determinar los precios.

De esta forma, se imposibilita la homogeneidad en valores requerida para establecer la tasa de ganancia, la elección de técnicas correspondiente y la consecuente combinación de factores productivos. Como consecuencia, esta incongruencia impacta gravemente sobre las teorías neoclásicas de la distribución y de los precios, tan naturalizadas y asumidas en forma predominante. En consecuencia, queda invalidado todo razonamiento en base a una inexistente función de producción neoclásica así planteada.

Pasinetti (1984) interpreta el desarrollo histórico de la teoría marginalista como un retorno a la concepción anterior a la economía política clásica, en tanto la riqueza nacional sería un fondo, un stock y no un flujo, es decir, que se debe aceptar como algo dado exógenamente.

Los clásicos, en tanto, concebían a la riqueza nacional como vinculada a la producción anual, como flujo de bienes, más propio de un entorno histórico de revolución industrial e industrialización. En la acumulación de medios de producción se diferencia riqueza producida/flujo anual de lo que es un tipo de riqueza dada (como son los recursos naturales).

La diferencia se relaciona con las distintas condiciones de una sociedad simple de intercambio (comercio, agraria) de mercancías y de una sociedad industrial capitalista. El capital, en el sistema clásico sraffiano, forma parte del flujo de producción, conjuntamente con otros productos, es decir, el capital fijo es producido como parte del producto bruto total.

En este marco de la producción crítica de filiación clásica, Crespo y Lazzarini (2011) plantean la crítica a la incoherencia de la noción de “elección de técnicas” como supuesto, un aspecto clave para definir la función de producción neoclásica.

*“Dado que en la construcción de las curvas de producto marginal las cantidades de los demás factores son dadas, a partir de un determinado punto las curvas necesariamente deben ser decrecientes. Así, la demanda por factores debería tender a aumentar (o disminuir) a medida que la remuneración del factor disminuye (o aumenta). De esta*

---

rol macroeconómico y con sus políticas sociales, de ingresos y laborales. Es decir, en lo que hace a la dimensión económica y social de la crisis, aunque también alimentó el capital político del gobierno y la coalición de entonces.

<sup>12</sup> Aquí, en consonancia con las propuestas de la tradición sraffiana, se opta en general por incluir a Marx dentro de la “economía política clásica”, en tanto se destacan sus mayoritarias coincidencias y continuidades respecto a los autores clásicos que lo precedieron y a los que él mismo aludía como sus maestros (“la economía clásica inglesa” diferenciándola de la “economía vulgar” post ricardiana), no obstante, cabe aclarar, que existe abundante y mayoritaria producción marxista que prefiere diferenciar al gran alemán poniendo énfasis en su “crítica de la economía política” a partir de sus valiosos aportes sobre el carácter “histórico” del capitalismo.

*tendencia a la sustitución a favor del factor que se abarata y en perjuicio del que se encarece, la teoría marginalista deduce una tendencia a la escasez y el pleno empleo de todos los recursos. Sobre la base de este principio se construyen las funciones (o curvas) de demanda de factores productivos con las cuales la teoría busca explicar la distribución del ingreso.*

*Ahora bien, la deducción de dichas funciones y la comparación entre los respectivos aportes marginales se realiza con base en el supuesto de que efectivamente existe un conjunto de técnicas productivas (que establecen relaciones bien definidas entre insumos y productos) compuesto no por técnicas efectivamente utilizadas, como ocurría en la economía política clásica, sino por un número indefinido (a veces infinito) de técnicas que no son observadas, ni observables, y que quizás nunca van a ser efectivamente observadas. Es posible preguntarse: ¿es metodológicamente válido el razonamiento consistente en extraer conclusiones contrafácticas por las que se infieren que otras técnicas aún no observadas serían las elegidas si los precios que se pagan por el uso de un determinado factor fueran también otros distintos de los observados? ¿Qué posición adoptó la disciplina sobre este asunto?"*

En síntesis, este cuestionamiento al principio de sustitución factorial marginalista se basa en entender que el mismo es erróneo e incoherente desde el punto de vista que no admite apelaciones: su validez teórica,

Asimismo, abundan los ejemplos en el campo de la economía industrial acerca de la imposibilidad de sustitución entre factores, dadas las relaciones técnicas rígidas que operan más como reglas que como excepción. Joan Robinson, protagonista del célebre debate, señalaba irónicamente el ejemplo de trabajadores con palas de madera en que nada podía hacerse si se sumaba un trabajador más sin pala.

Por otra parte, también puede considerarse su extrema irrealidad, en tanto mucho menos se corresponde en economías reales que usan "medios de producción producidos". No se puede tratar al capital y al trabajo como si fueran tierra irreproducible. Una errónea continuidad y extensión del marco de la teoría de la renta diferencial de Ricardo.

Asimismo, muy raramente y por no decir jamás, el "factor trabajo" fue una limitación para el crecimiento (ejército industrial de reserva como presencia casi perenne) y mucho menos en países periféricos, tal como surge de trabajos clásicos como el de Arthur Lewis o, por ejemplo, con el concepto de "masa marginal" de José Nun. No resulta plausible hablar de escasez del factor trabajo y de los bienes de capital.

Por extensión, también se invalida la idea de que, dada la oferta, una caída del precio del factor en condiciones de flexibilidad haría aumentar su demanda hasta hacerla coincidir, dándose una situación de pleno empleo "de equilibrio" (teoría del desempleo voluntario y sus versiones tipo NAIRU y tasa natural de desempleo).

Un tema relevante, dadas las implicancias de este razonamiento en términos de condiciones de pleno empleo y pleno uso de las capacidades productivas, no siempre explícito. Razonamientos muy difundidos, como el de gasto público supuestamente inocuo o perjudicial a partir de los efectos de crowding out o el conocido como "principio de equivalencia ricardiana"<sup>13</sup>, o la generación de efectos

---

<sup>13</sup> Se refiere a una interpretación de una observación ricardiana, según la cual, no operaría el efecto positivo del gasto estatal expansivo en tanto los agentes privados compensan con ahorro hoy,

exclusivamente inflacionarios, además de los razonamientos en términos de “precio de equilibrio o natural” que hay que respetar.

Así derivan en los relatos tipo “populismo irracional que pretende vivir por encima de sus medios y posibilidades” que sólo resultarían válidos, si y solo si, se trataran de economías irreales funcionando siempre en condiciones de pleno empleo.

Sin embargo, como aspecto notable, esta demoledora crítica de carácter teórico constituye también un ejemplo ilustrativo acerca de que, más allá de que las teorías pueden ser refutadas perdiendo valor científico, sin embargo, igualmente pueden seguir vigentes “como si nada hubiese pasado”. Evidentemente, es por razones que trascienden la científicidad y que remiten al terreno de la ideología, de las relaciones de poder y de los climas de época (hegemonía), que influyen decisivamente en el ámbito de las ideas y su difusión, incluyendo los centros de pensamiento académico.

En la visión clásica (Petty, Smith, Ricardo, Marx y Sraffa), basada en el concepto de excedente económico, los precios relativos reflejan las condiciones técnicas de producción y los mecanismos de distribución del ingreso (los costos) y, en consecuencia, queda invalidada la posibilidad de determinar conjuntamente precios y cantidades, tal como se enseña y razona en forma predominante. Es decir, en la recuperación y continuidad de la versión moderna de la economía clásica (sraffiana) se da una clara separación en la determinación de los precios y de las cantidades producidas.

La teoría de la distribución clásica es diferente, asociada a factores de carácter “extra económico” y no con resultados de determinación económica endógena, técnica o ingenieril, tal como se desarrollará luego en tanto remite a cuestiones institucionales.

En ese sentido, para los modelos de crecimiento económico que aquí se denominan “clásico-keynesiano” o “del supermultiplicador”, la influencia clásica se refiere a eso mismo: que la distribución del excedente entre salarios, rentas y ganancias es un dato que viene dado exógenamente. La razón, citada anteriormente, es que juegan la política, el contexto institucional, los consensos sobre lo que se considera un bienestar material razonable, las relaciones de poder.

Es decir, el marco teórico de la economía política clásica (y su crítica) con su foco en el concepto de excedente social y la integración de las teorías de los precios y de la distribución, se puede complementar con la tradición acerca de la conocida como “teoría de la demanda efectiva” para una mejor comprensión de la dinámica de funcionamiento de las economías capitalistas industriales, con base en la existencia de una contrapartida respecto de la “desigualdad de base” que las caracteriza (desigualdad en la apropiación de riqueza y de los flujos de ingreso) y que no permite que opere la conocida como Ley de Say.

En lo que aquí interesa como estudio de caso histórico, el cambio de gobierno y de entorno político e institucional de 2003, con un sesgo más favorable a los intereses de los asalariados, juega y jugó un papel fundamental en la evolución de los

---

anticipando los que serán más impuestos en el futuro para financiar ese gasto (deuda). El efecto “crowding out”, puede traducirse como desplazamiento del gasto privado (consumo e inversión) como único efecto del gasto público (sustitutivo y no complementario, en esta visión)

salarios y los ingresos de la clase trabajadora nacional, con su impacto sobre el consumo agregado.

### **La teoría de la demanda efectiva**

El punto de vista relevante “keynesiano” o “kaleckiano” conocido como “principio de demanda efectiva” se refiere estrictamente a que **el nivel agregado del producto es determinado por la demanda monetaria de aquellos que pueden pagar los precios normales de oferta.**

Se trata del principio introducido por John Maynard Keynes pero que también había sido trabajado y postulado por el economista polaco Michal Kalecki allá por las décadas del 30 y 40 del siglo pasado. Tanto Keynes<sup>14</sup>, en la crítica de Marshall, como Kalecki, partiendo de Marx, llegaban a la misma conclusión sobre la demanda efectiva y su rol determinante del ingreso nacional.

A partir de considerar los rasgos de funcionamiento de una economía industrial, diferentes de sociedades primitivas de base agraria y artesanal, resulta necesario distinguir entre capacidad productiva y producción efectiva. “Capacidad productiva” significa producción potencial y para que pueda existir producción efectiva, tiene que existir demanda efectiva. En un sistema con cierto grado de industrialización, las fluctuaciones en la demanda ya no impactan generando cambios en los precios, dado un volumen de oferta o producción existente, como es el caso de una típica sociedad primitiva (y en los sistemas neoclásicos).

En contraste, frente a las variaciones de demanda, juega otro mecanismo de respuesta, en tanto los productores responden variando la producción e impacta en el grado de utilización de la capacidad productiva instalada y en el nivel de empleo de la fuerza de trabajo. En conclusión, en las economías capitalistas con al menos algún grado mínimo de industrialización, surgió la posibilidad de situaciones en que hay maquinarias, equipos y trabajadores ociosos por falta de demanda efectiva. Es decir, normalmente, la expansión productiva se encuentra limitada por el lado de la demanda.

Toda una larga tradición de teorías planteadas en términos semejantes de subconsumo o superproducción se remontan a Malthus, Sismondi, Marx y un legado sobre crisis y ciclos económicos (Hobson, Aftalion, Rosa Luxemburgo, etc.) que se diferencia críticamente del planteo conocido como Ley de Say (oferta crea demanda) y su versión más sofisticada y moderna en el planteo del equilibrio general, dados los factores de producción disponibles, en que la libertad de mercados y la competencia determinan los precios que “limpian” los excesos y déficits en todos los mercados, incluyendo a los “mercados de factores de la producción”.

Ya en el mismo Adam Smith se encuentra clara referencia a la relevancia del “tamaño de mercado” (demanda solvente) como limitante para el desarrollo de la división del trabajo, es decir, para el crecimiento, la evolución de la productividad media y para el desarrollo técnico. (L. Pasinetti, 1974)

---

<sup>14</sup> “Durante unos treinta años después de la segunda guerra mundial, el keynesianismo logró convertirse en una nueva filosofía social. Hoy sería muy difícil negar que precisamente esa filosofía inspiró la mejor parte de la civilización europea lograda en el siglo pasado: el mantenimiento de altos niveles de empleo durante tres décadas junto con una distribución más equitativa del ingreso y a elevados estándares de bienestar y seguridad social” (M. Pivetti, 2021)

Del análisis de Keynes, que recibió el reconocimiento “universal”, surge un sistema de ecuaciones de tipo causal, que se diferencia de lo que es un sistema de ecuaciones simultáneas interdependientes, para dar cuenta del funcionamiento de economías industriales. Una teoría que, trascendiendo su formulación original en términos de “preferencia por la liquidez”, conduce a la posibilidad de determinación de la demanda por parte de algún componente exógeno o autónomo respecto del mismo proceso de generación de ingresos o rentas presente.

Producciones como las de F. Serrano (1995 y otros trabajos) destacan la revolución que implicó este “principio de la demanda efectiva”, cuyo corolario es que el nivel total de actividad y producción de la economía no están limitados, excepto en tiempos de guerra o pandemias, por las restricciones de la oferta, es decir, no están dadas por la tan postulada escasez en la dotación de los factores de producción.

La restricción está determinada por el nivel de **demanda efectiva**, que, tal como se señaló, se define como:

**El gasto monetario total de quienes están dispuestos a pagar el precio que cubre los costos más un margen de ganancia que asegura el nivel mínimo de rentabilidad deseada o considerada como normal.**

**En una economía capitalista (monetaria), no existe ninguna razón para que los gastos del nivel agregado sean siempre suficientes como para comprar todo aquello que sea potencialmente producido con los recursos disponibles.** Normalmente, se encuentra limitada por el lado de la demanda. Todo deseo de compra debe tener acceso a un poder adquisitivo de tipo monetario, como condición.

Sólo una fracción del valor total del producto, la masa salarial que es gastada de forma inmediata por los trabajadores, puede retornar a los productores (considerados agregadamente) de forma relativamente rápida a través de la compra-venta de sus productos. De ahí que la demanda efectiva total dependerá finalmente de decisiones “autónomas” de gastos adicionales.

Al menos que se asuma que todo el ingreso del período se gasta (como ocurre con Ley de Say) cualquier propensión a ahorrar mayor a cero implica que la demanda debida al ingreso generado durante el período será menor a ese mismo ingreso.

Más generalmente puede afirmarse que la capacidad para generar demanda ha sido el factor crucial para generar crecimiento en la experiencia histórica de todos los países.

La transformación desde economías subdesarrolladas a desarrolladas, cuando eso fue posible, fue en primer lugar el producto del progresivo desarrollo de un complejo de instituciones y agencias estatales con capacidad para generar crecimiento de la demanda (gasto estatal, transferencias, instituciones laborales, etc.). En los inicios, en situaciones de bajo ingreso medio, la necesidad de recurrir a la demanda externa de países con elevado ingreso medio se revelaba como clave (M. Smith, 2018)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “From the standpoint of the demand-led approach to growth the fundamental problem of economic development for an undeveloped nation is one of generating demand when income is low. The challenge is to develop a complex of institutions that can generate sustained demand growth which raises income per capita and, with it, increases the capacity of the economy to create domestic demand. A short cut to economic development is for an undeveloped country to obtain access to the markets of rich nations with high levels of

Asimismo, y en clara clave “smithiana”, un aspecto relevante adicional a destacar es que también **la habilidad histórica de las naciones para adoptar y asimilar tecnologías más modernas depende en gran medida del crecimiento de la demanda**: el crecimiento del mercado es necesario para hacer rentables la adopción de técnicas más modernas y capital intensivas<sup>16</sup>.

Este **“principio de la demanda efectiva”**, está en ruptura con las concepciones neoclásicas ofertistas basadas en la ley de Say y permite explicar las fluctuaciones en el nivel de actividad económica. Fundamentalmente en lo que hace a romper con el corolario de vínculo causal entre ahorro e inversión, en el sentido marginalista de que aquel sería el que determina esta con la mediación de la tasa de interés.

Tanto en el corto como en el largo plazo, es y ha sido históricamente visible el juego de adaptación del producto a la demanda y, más bien al revés, las decisiones de inversión son las que generan ahorro agregado por su efecto de variación en el ingreso y el producto. Este último se refiere al ahorro agregado, que es el nivel correspondiente al de la economía en su conjunto. Un flujo residual o resultado final y no causa.

Invirtiendo el sentido de la postulación neoclásica más difundida, la acumulación de capital no depende de las decisiones de ahorro, sino a la inversa. El ahorro agregado es una categoría residual que depende del crecimiento del producto y, en consecuencia, también del crecimiento de la inversión y los otros componentes de la demanda. Más claramente, son las inversiones las que determinan el ahorro y no al revés.

Más aún, aumentar el ahorro sería equivalente a reducir el principal componente de la demanda agregada que es el consumo agregado, por lo cual, se generan efectos contractivos del Producto y, por eso, del empleo y la inversión<sup>17</sup>.

En la “General Theory...”, Keynes tomaba la fábula de Mandeville<sup>18</sup>, verdaderamente escandalosa en su época, y reivindicaba también a mercantilistas y Malthus para su crítica teórica a la frugalidad y el ahorro<sup>19</sup>, porque: “...*el capital se forma no por la propensión a ahorrar, sino como respuesta a la demanda resultante al consumo actual y al probable*” (Capítulo 23, pág. 325 de la edición en castellano del FCE).

En definitiva, el ahorro real es agregado y es la diferencia entre el ingreso real y el consumo real. Como el nivel real de producción se ajusta al nivel real de demanda, es el nivel de ahorro el que se ajusta más bien al nivel de inversión dado.

Interesante punto en el debate sobre “populismo” en tanto contradice cierto consenso predominante sobre lo que sería una hipotética relación inversa entre consumo e inversión, es decir, el planteo sobre la necesidad de ajustar reduciendo el consumo para activar la inversión. Como se volverá a analizar más adelante, y

---

*income and through an export-led strategy generate foreign demand*”. (M. Smith, 2018). De aquí la relevancia de la geopolítica y la economía política internacional en el desarrollo de los países, el apoyo de la potencia hegemónica cumpliendo el rol de abrir su mercado para la colocación de productos del país rezagado es decisivo.

<sup>16</sup> También innovaciones en productos finales, en organización del trabajo y en procesos productivos.

<sup>17</sup> Disminuye la propensión al consumo (y el multiplicador) al aumentar la propensión al ahorro.

<sup>18</sup> De principios de siglo XVIII, con su “vicios privados, virtudes públicas”

<sup>19</sup> La conocida como “paradoja de la frugalidad”.

con revisión crítica del mismo Keynes, la inversión no es autónoma y no puede liderar el crecimiento, sino que es inducida por este, es decir, por las expectativas de ventas, dada una concepción sobre “normal uso de la capacidad productiva” y un análisis en términos de rentabilidad asociada a nuevos equipamientos.

Las consecuencias de este desarrollo teórico son más vastas en tanto el explicado rol de la demanda agregada es extensible también a la teoría del crecimiento económico y a la explicación de la acumulación en el largo plazo. **En economías de mercado, es decir, no planificadas, es necesario sostener un impulso de demanda permanente para sostener el crecimiento del producto, del empleo y de la inversión privada**<sup>20</sup>.

Esta visión se respalda también en la **abundante evidencia empírica de fuerte conexión procíclica de la tasa de crecimiento del producto, y del producto por trabajador, con la tasa de inversión en capital**. Es decir, vale remarcarlo, es esta última la que depende en gran medida de aquélla.

Al respecto, estimaciones de Corenberg, Marotte, Rubini y Tisocco (2006), Frenkel, Fanelli y Bonvecchi (1997) y Canitrot (1980), inspiradas en otros marcos teóricos, encuentran evidencias de una relación positiva directa entre nivel de actividad económica e inversión privada. También las estimaciones de Fiorito (2015) y Amico (2013), entre muchas otras, y Wen, Y. (2007) y UNCTAD (2019).

Una consecuencia lógica: **lejos de la convergencia, los países que aceleran la acumulación de capital crecen mucho más rápido y se despegan cada vez más del resto**. Es decir, se cuestiona la teoría neoclásica de crecimiento (exógeno) más difundida, la de Robert Solow (1956, 1970), en que la acumulación de capital “sufrir” de retornos marginales decrecientes bajo supuesto de rendimientos de escala constantes, con su corolario de incentivo al traslado (y la exportación) de capitales en busca de mayores rendimientos (entre empresas, ramas o países).

**Aquí se destaca la riqueza del enfoque que se basa en lo que se llama “efecto supermultiplicador”: los efectos combinados del acelerador y del multiplicador que, en el primer caso, conectan tasa de inversión y tasa de crecimiento.**

Se trata de regímenes de crecimiento que son liderados por la demanda (demand led) y que son fuertemente afectados por las políticas macroeconómicas de cada Estado y por el entorno institucional y de gobierno.

Cuando la tasa de crecimiento de la demanda se acelera, la inversión (inducida) y la capacidad productiva comienzan a crecer juntas. Puede ser que, en contexto de salida de recesión, esto sea verificado luego de una fase inicial en que se da primero un aumento en el grado de utilización de la capacidad productiva instalada. Esta conceptualización se ajusta bien a la situación argentina de 2003 y 2004.

En consecuencia, y en relación con el propósito de este estudio, **tanto el nivel de actividad económica y su crecimiento, como las tendencias de la productividad del trabajo y del ritmo de actualización tecnológica son más bien endógenas a las políticas estatales y los marcos institucionales favorables a la expansión de la demanda agregada**<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Puede agregarse también el progreso técnico.

<sup>21</sup> Como se verá y analizará en el capítulo siguiente, también definen la tasa de crecimiento los otros componentes autónomos de la demanda: las exportaciones y el consumo autónomo (financiado a crédito, por desatesoramiento, etc.).

No sólo en las economías capitalistas más desarrolladas esto funciona así sino también en las periféricas: en tanto son capaces de generar un excedente (producción por encima de su patrón de subsistencia), la producción es normalmente limitada por el nivel de demanda efectiva.

En particular, el enfoque del “supermultiplicador” que aquí se propone, dada la relevancia que otorga a los componentes autónomos de la demanda, brinda conceptualmente una herramienta para interpretar los datos de la dinámica histórica de las economías capitalistas (gasto estatal, salario autónomo, exportaciones, consumo financiado con crédito o riqueza acumulada, con las “filtraciones” captadas por el coeficiente de importaciones), a la vez que plantea un escenario más promisorio desde el punto de vista de los necesarios estudios de la relación entre Estado, instituciones, democracia y capitalismo.

## Capítulo 2

### El marco teórico del “supermultiplicador clásico-keynesiano”

#### Componentes autónomos e inducidos de la demanda

Del planteo original keynesiano surgía la posibilidad de que, ante una corriente inversora demasiado débil, se diera lugar a otros posibles componentes “autónomos” de la demanda efectiva para generar aumentos en el producto y el empleo, identificando en eso al rol positivo del Estado a través del gasto público y la política monetaria.

Una larga tradición de distintas interpretaciones keynesianas reconocen roles expansivos de los componentes de la demanda, si bien con diferentes consideraciones de los mismos y con distintas implicancias en materia de política económica, alcances y de apreciación de los mecanismos y relaciones causales que juegan (viscosidad de precios oligopólicos, salarios fijados contractualmente, la asimilación al marco neoclásico, los planteos de IS-LM, exclusivamente un rol anticíclico, etc.).

Pivetti, M. (2021) señala los casos de la “síntesis neoclásica”, la “nueva macroeconomía clásica” y la “nueva economía keynesiana” como esfuerzos de reabsorción de la contribución de Keynes y su crítica neoclásica en el contexto de fuerte restauración teórica prekeynesiana que ubica temporalmente a partir del último cuarto del siglo pasado hasta la actualidad.

Resulta relevante destacar que, en este marco de teoría del crecimiento, los “motores” de este no andan por sí solos una vez que se encendieron. No se trata sólo de políticas anticíclicas muy aceptadas por diversas vertientes keynesianas, incluso neoclásicas, especialmente en casos de necesidad de salidas de recesiones prolongadas. Para este enfoque del Supermultiplicador el crecimiento económico depende siempre y no sólo ocasional o puntualmente de factores que están del lado de la demanda.

Es decir, a partir de la formulación original de Keynes que, en una economía cerrada, sólo se ocupaba de un componente autónomo del ingreso que es la inversión privada, surgieron algunas versiones que ampliaron su perspectiva, ya no sólo para el tratamiento de una economía en el corto plazo (dadas capacidades instaladas) sino para el mediano y el largo (variaciones de capacidad, modelos de crecimiento de Harrod-Domar y del Supermultiplicador, etc).

Para plantearlo de manera breve y sintética y con pretensión de mayor generalidad. Las familias y las empresas para gastar deben primero recibir un ingreso, pero las segundas, para producir y distribuir salarios y beneficios, tienen que esperar recibir una compra (gasto). Si no hay ingreso no hay gasto, pero si no hay gasto no hay ingreso.

De esto se sale con la aparición de gastos que no son financiados por ingresos, como son los casos de los bancos creando moneda y financiando gastos, el gasto público del estado, la demanda de otros países o el consumo “autónomo” a partir de créditos u originados en riqueza acumulada anteriormente. De ahí que se definen dos tipos de gasto agregado (Cesaratto, 2018):

- Los consumos o componentes inducidos de la demanda: son aquellos gastos que se financian con la percepción de un ingreso previo, como es el caso de los

asalariados que gastan luego de recibir su sueldo (propensión al consumo). La noción de “acelerador” se relaciona con una idea de inversión privada que es también inducida o derivada, al depender del stock de capital deseado por el empresario inversor que, a su vez, se guía por aquello que estima como ventas deseadas o esperadas y en donde influye notablemente el nivel de actividad económica actual en consonancia con el que se considera como nivel de ocupación “normal” de la capacidad instalada, además de la indiscutida condición necesaria de rentabilidad mínima esperada<sup>22</sup>. Se puede hablar de coeficientes de propensiones (media y marginal) al consumo (y al ahorro), a la inversión y a importar.

- Los gastos o componentes autónomos: son gastos que no se vinculan con la percepción de un ingreso previo. No son inducidos por el ingreso corriente, sino que son de carácter histórico-institucional y no deductivo. Estrictamente definidos, se trata de gastos que no generan capacidad productiva y que crecen a una tasa independiente respecto del ingreso<sup>23</sup>. Son los casos de los consumos autónomos financiados por el crédito bancario o riqueza (hipotecarios, consumo durable); las exportaciones, que no dependen del ingreso generado en la propia economía nacional; ciertas posibles inversiones “autónomas”<sup>24</sup> y, en lo que interesa especialmente a los fines de este trabajo, el gasto público, tanto en consumo como en inversión pública. Las transferencias sociales (jubilaciones, programas asistenciales) constituyen un componente autónomo del consumo. El Estado gasta para proporcionar servicios o directamente transfiriendo recursos sin que necesariamente haya recaudado previamente los ingresos tributarios o haya emitido títulos de deuda (enfoque de finanzas funcionales, TMM)<sup>25</sup>.

El enfoque que da en llamarse “del supermultiplicador” se basa en los efectos combinados del acelerador y del multiplicador, es decir, una cierta modalidad distintiva que conecta tasa de inversión y tasa de crecimiento, siendo esta última la que explica la anterior. Este efecto acelerador, se refiere al doble carácter de la inversión, como componente de la demanda y como flujo que crea capacidad productiva (oferta), vinculados a sus efectos “multiplicador” y acelerador”

---

<sup>22</sup> Sobre la rentabilidad o tasa de ganancia normal como condición necesaria y factor decisivo en las economías capitalistas hay bastante acuerdo entre las distintas escuelas de pensamiento económico. Lo interesante aquí como distintivo es la idea del acelerador y la relevancia de las ventas esperadas como variable explicativa clave. Más adelante se desarrolla tema “rentabilidad” y el concepto relevante en base a Serrano y Garrido (2020)

<sup>23</sup> Si bien queda muy reducida su probabilidad a casos especiales y excepcionales, no se descarta aún en este enfoque del supermultiplicador, la posibilidad de “crowding out” en ciertos casos muy puntuales, por ejemplo, rubros en que la inversión estatal pueda reemplazar (no complementar) ámbitos de inversión privada, es decir, que compite por espacios de absorción de las ventas. De ahí la relevancia de esa otra característica que define el concepto de “componente autónomo de la demanda”: el que no crea capacidad productiva adicional, además de no depender del ingreso presente.

<sup>24</sup> Punto controversial, en todo caso las inversiones siempre en última instancia siguen las expectativas de ventas y rentabilidad, lo cual incluye por ejemplo, las IED (motivaciones siempre guardan relación con la generación de plataformas exportadoras o para atención de mercado interno)

<sup>25</sup> Asimismo, en lo que concierne al gasto público, también se agrega otra condición o requisito en su definición de “autónomo”: “gasto que no genera nueva capacidad productiva”

respectivamente, en la tradición “cambridgeana inglesa” de Roy Harrod.

Es decir, un crecimiento de los gastos autónomos genera el efecto multiplicador sobre el consumo y el efecto acelerador sobre la inversión privada.

Como se aclara en Amico, F. (2021): *“Existe en este punto una diferencia importante entre efectos de nivel y efectos sobre la tasa de crecimiento. El nivel de salarios y la situación distributiva tienen efectos de nivel sobre el producto, pero no pueden constituir la base de la tasa de crecimiento del producto, la que es determinada por la tasa de crecimiento de los gastos autónomos. Simplemente, la distribución no puede mejorar ad infinitum sin eliminar los principios que definen la demanda efectiva, que es la demanda que incorpora una tasa de rentabilidad positiva. Esta restricción no existe en el caso de los gastos autónomos. Ver Freitas & Serrano (2015). Sin embargo, esto no supone que parte del crecimiento efectivo no sea explicado por cambios en la distribución funcional del ingreso durante largo períodos, especialmente en países como Argentina donde el conflicto distributivo tiene una importancia singular”*.

Este enfoque cuenta con creciente difusión y ya con varios trabajos de estimación que han revelado su pertinencia teórica para la interpretación de la evolución histórica de varias economías capitalistas y, en consecuencia, su potencialidad de aportes para la orientación de políticas de crecimiento y desarrollo económico. Es el caso de las estimaciones de Fiorito (2015), Amico (2013), Médici (2011) que encuentran resultados similares para Argentina y los estudios de Girardi, D. y Pariboni, R. (2016) para EEUU y Pérez Montiel, J. y Manera Erbina, C. (2020) para varios países europeos; y cita obligada al trabajo pionero de F. Serrano (1995).

### Sobre la inversión privada

Una discusión relevante sobre los “motores” del crecimiento económico y su sostenimiento temporal es la específicamente relacionada con la concepción acerca del comportamiento de la inversión privada agregada, es decir, si esta es **autónoma o inducida** en relación con el ingreso agregado (“función inversión”).

La noción que se tiene acerca de los factores que inciden sobre la inversión privada agregada que crea capacidad productiva (incrementa el stock de capital reproductivo de la economía), tiene consecuencias relevantes sobre la amplitud del campo de actuación estatal (y de otros componentes autónomos) en el mediano y largo plazo también.

En los casos de aquellos marcos teóricos, como el del mismo Keynes, que asumen a la inversión privada en equipos como un componente autónomo, es decir, desligado respecto del nivel del ingreso nacional, esta debe por sí sola, y es deseable que lo haga, liderar o motorizar las mejoras en las tasas de crecimiento económico.

Ciertos enfoques postulan esta visión en la que el rol de gasto público y, en particular, de la inversión pública, está mucho más acotado si bien reconocen su necesidad. En este caso, el gasto público es relevante sólo en el corto plazo (dadas las capacidades productivas, el stock dado de capital reproductivo), para salidas de recesiones. Asimismo, muchos de los análisis y propuestas de tipo “neo-estructuralistas” y “neo-schumpeterianas”, que enfatizan en una agenda de incitación a la inversión para el cambio estructural, no suelen otorgarle la debida relevancia a la demanda agregada y al “efecto acelerador”.

En Serrano, F. y Medeiros, C. (2003): *A tendência do investimento que cria capacidade*

*produtiva (independentemente de incorporar ou não inovações tecnológicas significativas) não deve ser considerada "autônoma" pois esta é inteiramente condicionada pelo nível e taxa de crescimento dos demais componentes da demanda final que não criam capacidade e sua expansão não é sustentável sem a expansão daqueles. Em outras palavras no contexto do processo de acumulação o investimento é um componente basicamente induzido (via acelerador) e não "autônomo", seguindo o mecanismo do supermultiplicador*

Es decir, si el supuesto es, en cambio, que se trata de una variable inducida o derivada, la inversión privada agregada sigue a las aceleraciones en la tasa de crecimiento del PIB con efectos acumulativos que rompen con la visión de convergencia hacia un estado de equilibrio o techo con lo que sería el "producto potencial". Estos modelos de crecimiento por demanda (en el largo plazo) como el del supermultiplicador (Sm.C.K.), asignan al gasto estatal, en su rol de componente autónomo de la demanda, una responsabilidad mucho mayor en la motorización del crecimiento económico y la acumulación de capital y en su continuidad en el mediano y largo plazo. En particular, la inversión es liderada por el crecimiento de la demanda agregada, es decir, no lidera el crecimiento sino que lo sigue.

En esta perspectiva del acelerador, el crecimiento en el gasto público es vital para incrementar el nivel de actividad económica en una economía capitalista en que la inversión privada agregada depende de la expansión del mercado de productos y servicios a atender, pero ya extendiendo sus resultados al mediano y largo plazo. De esta manera, alternativamente a las visiones de crecimiento "del lado de la oferta" o tipo "profit-led", inversión privada y crecimiento son resultados del sistema como un todo, es decir, de la macroeconomía y de las posibilidades de influir sobre ellos, y de manera relevante, a través de políticas públicas (gasto), entre otros factores.

El planteo del "acelerador", es decir de inversión en equipo inducida por el crecimiento del PIB, cuenta en Argentina con estudios que evidencian empíricamente una fuerte conexión procíclica<sup>26</sup>.

Al respecto, además de los citados estudios con resultados "robustos", un interesante trabajo no inspirado en este marco teórico como es el de Corenberg, Marotte, Rubini y Tisocco (2006) brinda un inesperado apoyo en tanto se halló que ni las tasas de interés nominal y real, ni el volumen de crédito, resultan significativos en el largo plazo para explicar la inversión privada. La evidencia histórica sugiere que "*...el comportamiento de la inversión privada en Argentina durante el período 1950-2000 habría sido procíclico, asociado a las variaciones en la demanda agregada, similar al "mecanismo del acelerador"*.

Como antecedentes adicionales, también Frenkel, Fanelli y Bonvecchi (1997) en un análisis econométrico del desempeño de la economía argentina durante los años noventa, encontraban que: "*...la dinámica de la inversión agregada está estrechamente*

---

<sup>26</sup> Crecen, a la vez, el PIB, la inversión y la productividad laboral. La explicación sobre los aumentos sostenidos en la productividad del trabajo es diferente a la neoclásica e incluso a los enfoques del progreso técnico marcados por el "ofertismo". En la tradición de Adam Smith (relación entre desarrollo de división del trabajo, progreso y tamaño de mercado), surge la conocida como ley de Kaldor-Verdoom que, como respaldan contundentes evidencias empíricas en materia de crecimiento en los países capitalistas desarrollados, asocian lo esencial del proceso de logros en materia de productividad del trabajo al sostenimiento de altos niveles de actividad económica. (Mc Combie, J., Pugno, M. y Soro, B., 2002)

*asociada con las variaciones de la demanda doméstica”.*

Asimismo, en Canitrot (1980) se razona vinculando la relación positiva directa entre nivel de actividad económica e inversión privada. El informe de Unctad (2019) también postula esta decisiva relación de causalidad y el trabajo de WEM Y. (2007, citado en Amico UNM).

Se trataría en este caso de regímenes de crecimiento sostenido liderados por la demanda (demand-led) que son fuertemente afectados por las políticas macroeconómicas de cada Estado. Cuando la tasa de crecimiento de la demanda se acelera, la inversión (inducida) y la capacidad productiva comienzan a crecer juntas.

Puede ser que, en contexto de salida de una profunda y duradera recesión, esta relación sea verificada recién después de un inicio en que se da primero un aumento en el grado de utilización de la capacidad productiva instalada. Esta situación o fase se ajusta bien a la de Argentina de 2003 y 2004.

En consecuencia, tanto las fluctuaciones cíclicas como también las tendencias de la productividad del trabajo y hasta de la actualización tecnológica serían más bien endógenas a las políticas estatales que inciden decisivamente sobre la macroeconomía y el crecimiento.

De acuerdo a este enfoque, basado en la extensión del razonamiento keynesiano sobre “demanda efectiva” para el mediano y largo plazo, es decir, en la explicación de la acumulación de capital (inversión privada reproductiva en maquinaria y equipos inducida por el mismo crecimiento) el límite o techo ya no se sitúa en el “producto potencial”, en tanto este depende también del producto corriente o efectivo y su efecto sobre la inversión. Se plantea entonces el problema de cuáles son los límites al crecimiento económico sostenido, lo cual remite al campo de las conocidas como “restricciones estructurales” que se tratarán, si bien brevemente, luego del siguiente acápite.

#### Sobre los otros componentes de demanda

Lo que sigue es una descripción tendiente a precisar algunas implicancias de este enfoque en relación a los componentes autónomos e inducidos de la demanda:

- Exportaciones, es relevante considerar:
  - La necesidad de diferenciar su doble papel funcional para el crecimiento:
    - Como componente autónomo de la demanda. En que igualmente debe tenerse en cuenta el efecto neto multiplicador que surge de restar importaciones y su significativamente menor relevancia en relación con otros componentes de la demanda en una economía del tamaño de la argentina.
    - Como proveedor de divisas, rol fundamental en el relajamiento de la conocida como “restricción externa”. Es decir, que habilita políticas expansivas y, en ese sentido, una función de importancia relativa mayor que la anterior, al menos en las economías nacionales con cierto tamaño medio mínimo en términos de PIB.
  - Su característica de baja elasticidad precio, es decir, baja sensibilidad a aumentos en precios internacionales y, fundamentalmente, a las devaluaciones. Está el legado del estructuralismo “cepalino” y su “pesimismo de las elasticidades”, que conducía a la argumentación pro-

industrializadora. Lo cual abona el escepticismo en la discusión con quienes defienden la idea de “tipo de cambio competitivo y estable”. Exportar más depende de la demanda externa, los compradores externos y mucho menos de las decisiones nacionales.

- Consumo privado autónomo: si bien en su mayor parte el consumo privado es inducido, existe un componente ligado a la disponibilidad de crédito o a decisiones de aplicar riqueza acumulada, o caso de inversiones residenciales, que no dependen del nivel actual de ingresos. Asimismo, lo cual es relevante para el caso histórico que se analizará, las transferencias sociales del Estado (jubilaciones, asignaciones familiares, otras transferencias) y los salarios estatales pueden ser vistos también como otro componente autónomo del consumo privado.
- Gasto Público, muy lejos de enfoques que lo consideran improductivo o distorsionante, aquí es el componente autónomo indispensable en las políticas de promoción del crecimiento, es decir, incluyendo el largo plazo. Las economías capitalistas no se impulsan endógenamente, como ya lo mostraba Keynes aunque sólo para el corto plazo. Esto resignifica discusiones, por ejemplo, en torno al calificativo despectivo de “populismo” (vivir por encima de las posibilidades, crear riqueza ficticia, etc.). El límite a la expansión no es de carácter fiscal sino de estrangulamiento de divisas (financiera, comercial).
- Inversiones, importaciones y consumo son variables inducidas. Se pueden realizar cálculos de propensiones en cada caso. Una estrategia de sustitución de importaciones puede ser muy eficaz para limitar “filtraciones” reduciendo la propensión a importar y aumentando así el multiplicador.
- El consumo privado inducido depende en gran medida de la masa salarial (empleo por salario medio, siendo este una variable exógena, con determinantes de orden político-institucionales) y es inducido por el crecimiento del ingreso (propensiones al consumo). Vale repetirlo, en cuanto a la inyección directa de poder de compra por parte del estado, el gasto en salarios públicos, jubilaciones y gasto social impacta en el consumo privado junto con la masa salarial pagada por el sector privado, pero el primero es gasto autónomo y el segundo inducido.<sup>27</sup>
- Ciertas instituciones son relevantes en tanto impactan en la magnitud de los componentes del multiplicador. Claramente, las relacionadas con la distribución de ingresos (participación de los asalariados en el Ingreso nacional) inciden, por ejemplo, en la amplitud del multiplicador atento a la mayor relevancia que posee el consumo en la demanda. Las relacionadas con las políticas tributarias y sociales de transferencia y las que integran el “estado de bienestar” (seguridad social, salario mínimo, derecho a salud, etc.), así como el signo ideológico de los gobiernos y sus elecciones de políticas públicas incluyendo las restricciones al comercio exterior, las políticas salariales para el sector público y la inversión en infraestructura.
- En la historia, como se dijo, la creación de demanda para el crecimiento y desarrollo fue el factor decisivo en los resultados de las estrategias nacionales.

---

<sup>27</sup> En síntesis, el consumo privado posee componentes inducidos (depende de la renta o ingreso, propensión al consumo) y componentes autónomos (originado en créditos o riqueza acumulada anteriormente, salarios y transferencias del sector público)

Esto impacta también en los estudios históricos sobre países que incluyen a la pionera Gran Bretaña. M. Smith (2020) destaca la necesidad de apoyo desde países con mayor ingreso per cápita en los inicios o despegue de aquellas experiencias nacionales históricas que lograron éxito, lo cual justifica también la inclusión de la geopolítica como factor decisivo a la hora del análisis sobre las condiciones del desarrollo económico (p.e. Corea del Sur, Israel o Taiwán) en un sistema político y económico, o interestatal y capitalista, internacional.

### Una formalización de la expresión del Supermultiplicador<sup>28</sup>

$$M + Y = Z + C_i + I + G + X$$

(OFERTA GLOBAL = DEMANDA GLOBAL)

Z, G y X son demandas autónomas (componente autónomo del consumo, gasto público y exportaciones)

C<sub>i</sub> e I, consumo inducido e inversión privada, ambos son demandas inducidas

$I_t = aV (Y_t - Y_{t-1})$ , donde V es K/Y\*, la relación capital producto deseada

M = mY, donde m es la propensión a importar

("filtraciones" del gasto hacia el exterior, es decir  $m = M/Y$ )

C<sub>i</sub> depende del nivel de empleo,  $C_i = wY$

( $w=W/Y$  representa la participación de la masa salarial en el ingreso nacional).

También se puede expresar así a la demanda:

$$D = G + Z + X + hY + wl(1 - t)Y - mY$$

$h=I/Y$  es la "propensión a invertir" (inversión inducida), es decir, surge de  $I = hY$ ,

$wlY$  es la participación de los salarios en el ingreso antes de impuestos (donde  $w$  es el salario real,  $l$  es el nivel de empleo y  $t$  es la tasa impositiva),

y finalmente  $m$  es la propensión a importar, tal que  $m = M/Y$ . El nivel de producto potencial de la economía seguirá la tendencia de la demanda efectiva y del producto corriente ( $Y^* \rightarrow Y \rightarrow D$ ).

Atento al legado keynesiano<sup>29</sup> de definición de "multiplicador" como relación de componentes autónomos e Ingreso (PIB), nos queda la expresión del multiplicador como:

$Y = (G + X + Z) * \frac{1}{[1 - wl(1 - t) - h + m]}$
---

El nivel de producto que las empresas desean producir es un múltiplo de los componentes autónomos de la demanda (G+X+Z).

Mientras que el multiplicador será mayor cuando la propensión marginal a consumir sea mayor (en este caso, dada por la participación de los asalariados en el ingreso), principalmente. También surge del efecto (relación positiva) de la inversión inducida ( $I=hY$ ) o "propensión a invertir" (h) o "efecto acelerador".

Por último, una mayor propensión a importar (m) implicará que una parte de la inyección autónoma de demanda se "filtrará" hacia proveedores del exterior, es

<sup>28</sup> En cuanto la idea de "clásico-keynesiano" que se le suele adosar a esta versión del supermultiplicador, remite a la complementariedad entre Piero Sraffa y John Maynard Keynes. Este carácter fue identificado por P. Garegnani, en "Valore e domanda effettiva" (1979) y en Guinzburg y Vianello, "Il Fascino discreto della teoria economica" (1973).

<sup>29</sup> En realidad, Keynes cita a R.F. Khan como el primer introductor del concepto de multiplicador hacia 1931, tal como explica en el capítulo 10 de la "Teoría General...".

decir, reduciendo el multiplicador. Es decir, la amplitud del supermultiplicador depende de variables distributivas (exógenas que inciden, por ejemplo, sobre la propensión al consumo) y de cambios en la estructura productiva (por ejemplo, sustitución de importaciones reduce propensión a importar).

En forma sintética, son los componentes autónomos de la demanda agregada los motores “primarios” del crecimiento sostenido, dadas la tecnología y la distribución del ingreso. El crecimiento, y no sólo la recuperación de corto plazo, es explicado por la porción de la demanda autónoma, independiente del producto e ingreso efectivos.

El proceso implica efectos sucesivos (no simultáneos) y el ahorro es una variable pasiva que resulta del mismo proceso, es decir, como resultado o “residuo”: Ahorro = Ingreso agregado - Consumo agregado. En suma, ningún automatismo ingreso-gasto (flujo circular del ingreso) está garantizado.

En lo que hace al largo plazo, las consecuencias de este modelo son que también el producto potencial es inducido por el crecimiento de la demanda autónoma, vía acelerador de la inversión, dado el nivel considerado normal de la capacidad productiva<sup>30</sup>.

En esta extensión al largo plazo a través del modelo del supermultiplicador, el producto potencial depende del producto efectivo y, en consecuencia, de la demanda que conduce a un creciente gasto en inversión que es la que explica la evolución de la capacidad productiva.

La única limitación o techo al crecimiento, en Argentina, es la “externa” de divisas y no de tipo interno como puede ser la idea del producto potencial o lo que serían efectos directos aceleradores de la inflación. Como se vio, en las economías industriales predominan efectos cantidad.

Desde la economía política los enfoques de la conocida como “teoría francesa de la regulación” y de la SSA (Social Structure of Accumulation) confluyen con otras disciplinas sociales en cuanto a las condiciones que juegan en la definición de un régimen de acumulación, es decir, los factores políticos, ideológicos e institucionales que juegan decisivamente y que están detrás de la elección de ciertas políticas públicas, incluyendo las más propiamente económicas, y variables distributivas.

Las formas y regímenes institucionales, los compromisos sociales y los conflictos, así como las características y orientaciones de los gobiernos son claves en la configuración de regímenes de crecimiento (Robert Boyer, 2016, M. Smith, 2020). Como señalamos anteriormente, el tipo de instituciones que definen la relación salarial, los compromisos sociales que dan forma al Estado y su agenda, la gestión monetaria, el tipo de inserción internacional (y los contextos geopolíticos y geo-económicos mundiales) y las modalidades de la competencia se identifican como “formas institucionales” fundantes de regímenes de acumulación distintos.

En lo que interesa a los fines de este trabajo, constituyen marcos interpretativos sobre los distintos roles que pueden jugar los gobiernos, en este caso en el campo del nivel de actividad económica, en el sostenimiento de altas tasas de crecimiento

---

<sup>30</sup> Una exposición de la discusión sobre ciclos y tendencia, raíces unitarias y efectos transitorios y permanentes en materia de crecimiento se puede encontrar en Amico, Hang y Fiorito (2011).

y en el empleo, sin renunciar a una visión más “política” de la producción de políticas públicas y su orientación favorable a ciertos sectores y grupos de la sociedad. Aquí no se trata de un mero problema técnico, de eficiencia o eficacia, sino de opciones políticas en función de intereses y relaciones de poder.

Aquí se presentó un posible marco teórico para dar sustento a la relevancia de las políticas económicas expansivas, tanto las explícitas o “propriadamente dichas” desde el ámbito de la macroeconomía, como a otras políticas sociales y de ingresos que también pueden ser visualizadas desde ese punto de vista. No obstante, el rol estatal en materia de pacificación y ordenamiento social, estabilidad institucional y garantía de condiciones básicas de organización y funcionamiento también resultaron fundamentales atento al profundo contexto crítico y todas sus dimensiones, lo cual remite a la necesidad de profundizar en teorías acerca de la naturaleza de los Estados.

El enfoque del “supermultiplicador” constituye un marco promisorio para interpretar datos de la dinámica de las economías capitalistas, incluyendo las periféricas (Estado, consumo autónomo, exportaciones, con las “filtraciones” captadas por el coeficiente de importaciones), así como también para estudios de la relación entre Estado, democracia y capitalismo<sup>31</sup>.

En ese sentido, con más razón si se extiende el análisis para el período 2003-2013, este enfoque parece resultar pertinente. Como señalan Amico, Fiorito y Hang (2011): *“En los comienzos de la década, luego de la crisis casi terminal de la convertibilidad, resultaba impensable que Argentina pudiera crecer 63% en seis años (2003-2008), a un ritmo superior al 8% anual. Y que apenas un año después de la peor crisis internacional desde la Gran depresión, el país pudiera retomar la senda de crecimiento y cerrar 2010 con un 9% de aumento en el PIB. Pero eso fue lo que ocurrió y es lo que debe ser explicado”*

Para finalizar el Capítulo, se eligió un párrafo de la “Teoría General” de John Maynard Keynes, capítulo 24 (págs. 334 y 335 de la edición en español del FCE):

*“..mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financista norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.*

*Porque si la demanda efectiva es deficiente, no sólo resulta intolerable el escándalo público de los recursos desperdiciados, sino que el empresario individual que procura ponerlos en acción opera en lucha desigual contra todas las fuerzas contrarias”.*

### **Argentina y los límites estructurales económico y político**

Conforme la mejor tradición de la tradición estructuralista y la economía del

---

<sup>31</sup> En definitiva, conforme Serrano (1995): *“En el modelo del supermultiplicador la tasa de acumulación de capital sigue a la expansión de la demanda efectiva y de los gastos autónomos, y la tasa normal de ganancias está determinada independientemente por las fuerzas que son discutidas por los economistas sraffianos. De este modo no existe ningún vínculo necesario entre crecimiento económico y distribución del ingreso como en la teoría de Cambridge, incluso cuando el grado de utilización se ajusta a lo normal.....Por lo tanto, con base en las hipótesis adoptadas en lo expuesto antes y utilizando el supermultiplicador sraffiano, se vuelve posible derivar una tendencia endógena a la utilización normal de la capacidad...El crecimiento, en el modelo del supermultiplicador, es liderado por la demanda y la capacidad productiva que se ajusta a la expansión de los gastos autónomos y de la demanda efectiva,....”.*

desarrollo, el límite al crecimiento impulsado por la demanda proviene de la conocida como restricción externa, un concepto que remite a la tendencia a la insuficiencia de divisas como expresión de problemas de la estructura productiva y del tipo de inserción internacional (debilidad en progreso técnico, relaciones económicas y políticas), especialmente una dependencia de tipo financiera (moneda de reserva de valor internacional).

“Restricción externa”, “insuficiencia estructural o tendencial de divisas”, “crecimiento restringido por balanza de pagos”, “cuello de botella externo”, “estrangulamiento externo”, “ley de Thirlwall”, “insuficiencia en la producción de bienes transables internacionalmente”<sup>32</sup>, “problema de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones y exportaciones”, “tendencia al crecimiento proporcionalmente mayor de la demanda de divisas respecto de la oferta”, “países con problemas de cuentas externas”, son todas nociones semejantes o emparentadas que se refieren a la expresión económica de un límite estructural.

Es decir, un límite que es diferente al fiscal, al de la capacidad productiva instalada, a la escasez de fuerza de trabajo o respecto del supuesto efecto que tendría sobre el nivel general de precios (inflación) bajo las restrictivas, inconsistentes e irreales supuestos del marco teórico neoclásico. La tradición estructuralista latinoamericana (CEPAL) y nacional, así como la teoría de la dependencia, han trabajado este tema profusamente (modelos “stop and go” en Braun y Joy, A. Canitrot, Javier Villanueva y Díaz Alejandro; EPD en M. Diamand, EPH en CEPAL, etc.)<sup>33</sup>.

Este punto crucial cuenta con desarrollos más recientes acerca de sus transformaciones históricas, destacándose la relevancia creciente que como “restricción externa” poseen los flujos financieros de la cuenta capital y financiera de la Balanza de Pagos. Es decir la restricción es mucho mas de carácter financiero (moneda convertible, aceptada internacionalmente) que de carácter tecnológico (P.E. M.Vernengo, 2005 y F. Médici, 2017)

Más aún, reafirmando el valor de la economía “política” clásica y la imbricación con la problemática del poder, se refiere a los límites o restricciones de índole económica y política, en tanto:

- hacen a la cuestión del ordenamiento del debate económico al respecto, es decir, como alternativas a otras explicaciones como la de límite en el “producto potencial” o “límite fiscal” u otros “desequilibrios” definidos a partir de los restrictivos e irreales axiomas marginalistas.
- se relacionan con la problemática nacional característica referida como “péndulo”, “stop and go” e incluso “democracia inconclusa”, en línea con el marco “clásico-demandista-institucionalista-estructuralista” en que se inscribe este trabajo.

Tal como se mencionó anteriormente, se trata de un planteo en términos de “restricciones” u “obstáculos” al crecimiento económico, conforme la mejor tradición de la economía política y del pensamiento estructuralista, en clara

---

<sup>32</sup> Bienes comercializables internacionalmente, importables o exportables, importaciones y exportaciones.

<sup>33</sup> También deberían incluirse los límites al crecimiento que provienen de la arena de disputa política. Los límites políticos “a la Kalecki”, desde la economía, y a la Portantiero (“empate social”) y O’Donnell, más propiamente de la tradición de las ciencias políticas y la sociología nacionales.

diferenciación del planteo neoclásico, que conduce en realidad a dimensiones políticas (de poder) y si se quiere, al sólo efecto analítico, más específicamente económicas.

#### “Restricción externa” como expresión económica

Un límite “económico”, de tipo estructural, que se refiere a la restricción externa o tendencia a la insuficiencia estructural de divisas (cuello de botella externo, problemas de balanza de pagos, ley de Thirwall, etc.) como expresión de problemas económicos para crecer sostenidamente: insuficiencia de financiamiento en moneda internacionalmente aceptada.

Esta ya no sólo es descripta por la tendencia estructural deficitaria en la balanza comercial por la alta elasticidad ingreso de las importaciones, tal como se estudiaba en los conocidos como “ciclos stop and go”, a la que se pueden agregar otros componentes de la cuenta corriente que son crónicamente deficitarios y también demandantes de financiamiento en divisas (intereses de la deuda externa, giro de utilidades al exterior y turismo): resultan más determinantes los ciclos financieros por movimientos de flujos de capitales que se registran en la cuenta capital y financiera (capitales financieros de corto plazo o “cartera”, deuda, IED). Estrictamente, puede decirse que, en realidad, se trata de problemas financieros para sostener mayores niveles de actividad económica y planes de desarrollo.

En este último caso se incluye la demanda de divisas como “reserva de valor” y la “formación de activos externos” (FAE), debiendo reconocerse un decisivo cambio de contexto mundial desde mediados de la década de 1970, de liberalización y desregulación financiera.

Es decir, Restricción Externa que ya no es solo comercial como la tratada por la tradición de autores nacionales estructuralistas (Ferrer, Braun y Joy, Díaz Alejandro, Dimanad) sino principalmente financiera. Como corolario, se pueden diferenciar etapas en cuanto a los fundamentos de nuestra “dependencia” expresada en lo que llamamos “restricción externa” o problema estructural de tendencia a la escasez de divisas (moneda internacional):

*“La dependencia tecnológica (incapacidad para generar autónomamente innovaciones tecnológicas) aunque importante, es subsidiaria, en tanto la dependencia financiera (incapacidades para endeudarse en su propia moneda) es central”. (Vernengo, M. 2004)*

Dvoskin y Feldman (2018) señalan en relación a los trabajos “clásicos” de Marcelo Diamand, Adolfo Canitrot y Oscar Braun y Leonard Joy, inscribibles en la tradición llamada estructuralista nacional, que concebían a la Restricción Externa como un problema de “dependencia tecnológica” cuando analizaban las características de stop and go de la economía nacional hasta la segunda mitad de la década de 1970. Su expresión era básicamente la conocida como Restricción Comercial (tendencia estructural al saldo de la balanza comercial externa negativo o, actualmente, superávit insuficiente), lo cual va a cambiar cobrando peso creciente, como en la actualidad, los movimientos de capitales (deudas, flujos financieros, IED) y la necesidad y posibilidad de financiamiento con moneda internacionalmente aceptada.

Vienen al caso, a título ilustrativo de la relatividad de la restricción relacionada con el gap tecnológico, algunos buenos resultados obtenidos por la estrategia ISI

en Argentina hacia los años 1970s, como mínimo, matizan ciertas visiones críticas y, desde ya, los planteos neoliberales que irrumpen con fuerza a partir de la dictadura en 1976 sobre su supuesto “agotamiento”, que se apoyaban discursivamente en una imagen más propia de principios de los 60s para justificar políticamente sus actuaciones violentas y regresivas de “ajuste estructural” ortodoxo (A. Canitrot, 1980).

Aún cuando no se logró conformar un “sistema industrial integrado”, es decir, status de países “industrializados”, la ISI implicó un proceso de aprendizaje y maduración industrial que resultó en un aumento estructural de la productividad media e incluso de las exportaciones industriales. (F. Amico 2011, A. Canitrot, 1980, Katz y Ablin, 1985).

Igualmente, en México y Brasil se pueden hallar experiencias similares de avances significativos en materia de desarrollos y aprendizajes tecnológicos que relajan las visiones más deterministas en cuanto a los escollos al respecto y que remiten a la necesidad de recuperar la reflexión y el debate en torno a las ideas de cuño estructuralista (p.e. EMBRAER, industria pesada, industria automotriz, complejos petroleros, etc.).

En la tradición “estructuralista” más clásica, ámbito de la economía política, el foco está puesto en la “estructura productiva” nacional, vista como el entramado de ramas, sectores y actividades nacionales. Se diagnostica en base a las insuficiencias de contenido tecnológico dada la “débil propagación mundial de este” (elasticidades de exportaciones e importaciones, etc.) y, se puede decir, a la falta de plena industrialización (“industrialización trunca”, “ausencia de un sistema industrial integrado”).

Esta forma de expresar tradicionalmente la “insuficiencia estructural” es adecuada, pero acá se entiende necesario enriquecerla con la incorporación o un mayor énfasis en los cruciales determinantes políticos externos (contexto político y económico mundial, subordinación, poder y hegemonía) y con un abordaje más decididamente transdisciplinar (economía y política, capitalismo y poder, orden interestatal mundial, enfoque histórico, geopolítica).

#### **Algunos datos sobre el estudio de caso:**

En relación con las condiciones favorables de inicio de la recuperación en 2003, el alivio en la restricción externa se refleja en la evolución del saldo en la cuenta corriente, producto del tremendo “ajuste” relacionado con la crisis económica: de la sucesión de déficits anteriores, cuyo pico fue el de 1998 con 14.465 millones de dólares, “la tarea” de la profunda depresión económica y social lleva al “quiebre de la tendencia” en 2002, con un saldo en cuenta corriente que se vuelve positivo (superávit) en 8.767 millones de dólares y en 2003 8.140 millones.

Situación superavitaria en cuenta corriente que, si bien con clara tendencia decreciente, recién se revierte en 2011, ya con un saldo negativo de 2.173 millones de dólares. Aquí también, acorde al planteamiento teórico al que se adscribe, se encuentra el núcleo del estancamiento económico que opera a partir de 2011/2012, con los sucesivos saldos negativos de caídas de reservas internacionales durante el trienio 2011-2013 que, sumados, superan los 21.000 millones de dólares. (Fuente: INDEC, datos sobre Balanza de Pagos a 2013).

Factores como la evolución de los términos del intercambio, contexto financiero y de liquidez y tasas de interés internacional, ciclo económico de otros países y de economía mundial, difusión del progreso tecnológico, políticas comerciales y regulaciones de la OMC, revolución industrial asiática y desarrollo del comercio sur-sur, orientaciones y corrientes de IED.

Desde la economía política es lo que se expresa como escasez de divisas que impide dar impulso a las políticas “de demanda” necesarias para el crecimiento económico, dada la alta elasticidad del PIB respecto de las importaciones, en especial de bienes con mayor contenido tecnológico (bienes de capital, de consumo durables) y ciertos insumos. Análisis centrados en las características de los flujos de comercio y financieros remiten al campo de lo más específicamente económico. De aquí que cobra sentido la idea de que se necesita producir nacionalmente más bienes “transables”, básicamente sustituir importaciones y aumentar exportaciones, aunque en este último caso ya no depende solamente de decisiones nacionales sino de las posibilidades de demanda desde el exterior (socios comerciales). Es decir, ahorro y mayor abastecimiento de divisas, disminuir coeficiente importador (ratio M/PIB) y elasticidad ingreso de importaciones y aumentar el coeficiente de exportaciones (ratio X/PIB) a través de políticas integrales de desarrollo (ciencia y técnica, comercial, financiera, infraestructura, relaciones exteriores)

#### Restricciones políticas internas y externas al crecimiento económico

Un límite de tipo “político, propiamente dicho”, de carácter interno, “estructural” y propio de las economías capitalistas y sus relaciones sociales de producción, que se puede llamar también “kaleckiano” y, a la vez, otras restricciones sobre proyectos de cambio estructural, desarrollo y/o modernización (coaliciones, élites, modernizadores liberales y desarrollistas).

Asimismo, se debe considerar el aspecto político de las relaciones de poder en el orden jerárquico mundial, es decir, restricción política externa o “geopolítica”, a partir de los condicionantes del sistema capitalista y de poderes mundiales (relaciones hegemónicas condicionantes).

En cuanto al planteo “kaleckiano”: Una prolongada recesión suele ser un aliciente para las distintas fracciones del capital en cuanto a alentar o tolerar políticas de reactivación económica y de recuperación del empleo pero, por el contrario, aparece la oposición política capitalista cuando se dan situaciones perdurables de alto o incluso pleno empleo con el consiguiente fortalecimiento del poder de negociación de la clase trabajadora. Tal como analizaba Michal Kalecki en su ensayo de 1943 y Theda Skocpol (1980, en Acuña, 1995).

En cuanto al conflicto “hegemónico” por proyectos de desarrollo, las estrategias de acumulación de capital privadas pueden coincidir o no con otros objetivos sociales y políticos de proyectos de desarrollo en sentido amplio, más o menos democrático en cuanto a expansión de derechos sociales, civiles y económicos. En Argentina este problema es clave, referido con términos diferentes como hegemonía en disputa, alianzas sociales defensivas y modernizadoras, proyectos del conservadurismo neoliberal integracionista y del nacionalismo desarrollista democrático-popular, integración al orden financiero y comercial mundial o autonomía desarrollista, o el más mediático y actual de “grieta”.

Al respecto, aquí se propone retomar la tradición nacional de Portantiero (1977) y

O'Donnell (1997) y las relaciones entre los ciclos y péndulos de carácter económico y político en torno al decisivo estado definido por la disponibilidad de reservas.

Aquí se diferenciará entre proyectos de tipo “modernizante neoliberal” y lo que sería otro de tipo “nacional desarrollista” o de “diversificación de la estructura productiva en favor de mayor complejidad tecnológica o densidad y de capacidades de autosustentación endógena. Para una definición del primero, el modelo predominante, está la que proponen Medeiros y Sarti (2021):

*La estrategia neoliberal de acumulación se entiende aquí como un conjunto de políticas iniciadas en EE.UU. e Inglaterra en la década de 1980 y generalizadas en la década de 1990 para la mayoría de los países, tales como la renuncia al keynesianismo, la reducción de la protección social y la expansión de los mercados a través de privatización y desregulación de los mercados (Kotz, 2015). Estas políticas, justificadas retóricamente como promotoras de una mejor asignación de recursos y una mayor productividad, ampliaron significativamente el poder de las grandes empresas y del sistema financiero privado nacional e internacional sobre la política económica y del capital sobre el trabajo. Esta estrategia se diferencia de la que prevalece en el capitalismo regulado al engendrar en las economías industrializadas una trayectoria de bajo crecimiento y reducción de los costos salariales (a través de la tercerización y subcontratación del trabajo). En las economías periféricas, estas transformaciones se tradujeron adicionalmente en un aumento de las importaciones (derivado de la apertura externa y el desmantelamiento de las políticas industriales), un aumento de los flujos de capital (debido a la apertura de la cuenta financiera) y del endeudamiento tanto del sector privado como del sector público.*

Por otra parte, en cuanto a los condicionantes “políticos externos”, el rol de las potencias hegemónicas y sus intereses geopolíticos ha sido una variable explicativa clave en las pocas experiencias de industrialización tardía que dejó atrás el subdesarrollo (Corea del Sur y China en Guerra Fría, Israel, Australia, Taiwán, España y Portugal a fines del siglo XX)

En la escasez de “moneda convertible”, en especial, dada su función de moneda de reserva, se expresan problemas “económicos” y tecnológicos de la estructura productiva nacional (EPD, Heterogeneidad) pero también del lugar “geopolítico” periférico y dependiente en el sistema capitalista mundial.

Un orden mundial regido por la ley de la acumulación de capital y las relaciones sociales y de poder que se le asocian, en términos económicos plantea la problemática del crecimiento mundial y de las condiciones de demanda internacional que lo posibilitan, en lo central aunque no exclusivamente, dependientes de los roles selectivos asumidos por la potencia hegemónica en función de la confluencia de intereses estatales y fracciones del capital privado, variables históricamente.

Una versión de este mismo planteo en términos de restricciones políticas al crecimiento y al desarrollo sostenido de las economías nacionales periféricas lo da J. L. Fiori (2000) en una adaptación y ampliación del planteo de K. Polanyi acerca del doble movimiento contradictorio entre principios organizativos del orden social moderno.

J.L.Fiori (2000), para los países periféricos, resume y lo expresa en términos de la articulación entre los dos aspectos del doble movimiento “polanyiano”:

Respecto al orden interno o nacional:

➤ de desregulación de mercados

➤ de autoprotección social.

Respecto al orden político y económico mundial:

➤ liberal internacionalizante

➤ autoprotección nacional

En este primer informe, atento a su propósito en el marco de la mejor tradición de la economía política, se deja planteada esta crucial problemática de la imbricación de aspectos políticos y económicos de las restricciones al desarrollo, constituyendo una temática central del programa de investigación planeado.

El trabajo de Medeiros y Sarti (2021) proporciona un valioso marco teórico en donde la **“base material” para políticas autónomas depende de la disponibilidad de divisas** pero también de las coaliciones socio económicas e intereses que se configuran a partir de las reestructuraciones y cambios institucionales que logran imponerse.

El caso de Brasil que analizan, destacan que a partir de 2015 la subordinación de las políticas económicas a los intereses de inversionistas financieros ya no se debió a la fragilidad del país dada la abundancia de divisas con que contaba sino a la internalización de intereses “desnacionalizados” por parte de grupos económicos locales y tecnocracias en el poder que defendieron política e ideológicamente ese tipo de políticas “no soberanas”. Asimismo, otro aspecto interesante es que en ocasión de las crisis cambiarias, cuando se dieron, fueron también oportunidades para reconstruir relaciones de poder entre capital y trabajo y redefinir el papel del Estado en la economía. (Medeiros y Sarti, 2021).

Estos análisis poseen implicancias para analizar también el caso argentino: las presiones “de los mercados” (intereses financieros transnacionales) por políticas “racionales” no soberanistas, la oportunidad de las crisis cambiarias para redefinir relaciones, políticas e instituciones (y roles estatales), la confluencia de intereses entre fracciones del capital transnacionalizadas, la cristalización de cambios en la relación entre capital y trabajo a partir de las crisis cambiarias; internalización de valores, intereses, visiones e ideologías “profinanzas” por parte importante de la tecnocracia y dirigencia política nacional, avances y retrocesos de las coaliciones pro modernización financiera y de las alianzas defensivas o resistentes al respecto.

Michal Kalecki: conflicto, política y poder desde la economía política

En cuanto a los límites políticos internos para sostener un alto nivel de actividad económica con el consiguiente fortalecimiento de ciertos actores sociales que tratan de expresar un proyecto político popular, aquí se elige dejar planteada la cuestión haciendo referencia al Ensayo de Kalecki de 1943 realizado desde la economía política (ya se hizo referencia en nota al pie nro. 4) y a las pujas entre bloques sociales sobre desarrollo y contenidos de regímenes de acumulación.

En el caso de Michal Kalecki, un autor también asociado al principio de “demanda efectiva”, incluso de manera más rica y anterior que Keynes, en 1943 planteaba las razones políticas por las cuales el gran empresariado no se opone a una intervención estatal, limitada y puntual, para salir de las recesiones (política anticíclica), pero se oponen al sostenimiento en el tiempo de situaciones cercanas al pleno empleo, por la “indisciplina social” que implica el fortalecimiento del poder negociador de las clases trabajadoras.

Además, la creciente participación del Estado en su función “keynesiana” es visualizada también como una amenazante disminución de la importancia y del

poder político y económico de la clase capitalista propietaria en la conducción de la economía.

Es decir, se erosiona el poder y el rol del sector privado para comandar y definir el ciclo económico, por lo cual, su “conciencia de clase” aflora y se expresa en la oposición a políticas expansivas duraderas y a políticas de concesiones de derechos sociales y laborales (cambio institucional progresivo). El desempleo suele jugar un efectivo rol como factor disciplinante.

En la relación “estructuralmente inversa” entre tasa de ganancia y salarios, las acciones defensivas del capital frente a aumentos en los costos salariales cuenta con opciones de respuestas tales como el aumento de precios generalizado y sostenido (inflación), la incorporación de innovaciones (en proceso de trabajo, organizacional, etc.), la generación de condiciones de desempleo como disciplinante social poderoso y, finalmente, la opción represiva con violencia explícita, más allá de los mecanismos de coerción económica regulares o normales. Una aplicación de esta visión kaleckiana a la explicación de las causas de la crisis mundial de estanflación durante los años 70s en los países de la OCDE, expresión del agotamiento del régimen de crecimiento de posguerra, “edad de oro del capitalismo” o de “los 30 años gloriosos”, es la realizada por Garegnani, Cavalieri y Lucii (2004).

En estos autores, la aceleración inflacionaria primero y las deliberadas políticas contractivas y disciplinantes que llevaron a las mayores tasas de desempleo luego, son leídas en clave de lucha “clásica” entre el capital y el trabajo, caracterizado el fenómeno como “fin del compromiso de pleno empleo” y de la “centralidad de la industria en el esquema económico del capitalismo occidental” (Tereschuk, 2018).

Es decir, centrándose en el conflicto socio-político, en línea con la perspectiva kaleckiana o “conflictual” que toma una secuencia causal de tipo: *“pleno empleo - fortalecimiento de clases trabajadoras - aumento de demandas y conquistas, conflicto capital y trabajo - reacciones de capitalistas”*.

Una interesante perspectiva teórica para dar cuenta de la llamada “estanflación” de los años 1970s, diferente a la hábilmente definida y utilizada en términos políticos e ideológicos por la revolución conservadora antikeynesiana y antipopular.

En este trabajo de Garegnani y otros, se exponen datos de inflación, aumento de salarios nominales y reales y desocupación sobre varios países desarrollados, a través de los cuales puede corroborarse la tesis de la inflación y de deliberadas políticas contractivas como reacción a los conflictos sociales y políticos de la segunda mitad de los años 60s y, como consecuencia, alza de los salarios nominales que se mueven en la misma dirección que la aceleración de la inflación primero y, ya en los 70s, de las tasas de desocupación. Aquí, se muestra que los “célebres” aumentos en los precios de petróleo siguen en una secuencia que es posterior a la aceleración de precios por causas del conflicto salarial.

En Serrano y Garrido (2020) se encuentra un análisis que concluye en la identificación de intereses claros por políticas expansivas de parte de las clases trabajadoras, dada la asociación alto empleo-mayor poder de negociación de ingresos y condiciones laborales.

En cuanto a la opción antipopular represiva y violenta en Argentina, A. Canitrot (1980) destaca como principio rector al objetivo político disciplinador de la

dictadura militar de 1976 en que también operan los cambios pendulares de alianzas políticas por parte del empresariado que opera en el espacio nacional: en etapas de recesión, con las organizaciones de trabajadores, y una vez que operaba el despegue y se logran mayores niveles de actividad económica y empleo, mudando hacia el apoyo a alianzas de sectores conservadores tradicionales más afines a políticas liberales y de ajuste.

Existen, asimismo, los citados antecedentes nacionales los trabajos clásicos de Guillermo O'Donnell sobre modernización, democracia y autoritarismo, o el de Portantiero (1977) y desarrollos valiosos más recientes como el de N. Tereschuk (2018), que profundizan en el tema de los ciclos políticos y sus límites. O'Donnell, (1997) y Portantiero (1977) relacionaban el ciclo de auge y recesión económica con cambios de alianzas políticas (coaliciones popular defensivas, golpes militares, etc.), a la vez que reconoce una cierta "especificidad" de la lógica política y de gobierno en la recurrencia de ciclos, vaivenes, inestabilidad y ausencia de capacidades para planes y políticas de mediano y largo plazo que rompan esta perversa dinámica nacional. También R. Alvarez (2021) aborda la interrelación entre pendulaciones y alianzas socio políticas en Argentina.

Tereschuk (2018), desde lecturas que incluyen hasta al mismo Maquiavelo, resalta **el carácter histórico recurrente de "alianzas defensivas" en Argentina, es decir, de capacidad de resistencia y de veto popular** al proyecto modernizador de las élites y los actores económicamente dominantes, pero con dificultades para plantear proyectos de desarrollo con contenido popular democrático hacia el futuro.

En este programa de investigación se define como hipótesis relevante de trabajo la caracterización de lo que sería una especificidad argentina en cuanto a la intensidad del conflicto socio-económico-político, por ejemplo, en comparación con otros países sudamericanos. Fenómenos "económicos" como inflación, inestabilidad cambiaria, bimonetarismo y fuga de capitales tienen relación con los conflictos sociales y políticos, más allá de la discusión técnica sobre políticas estatales (debate sobre causas de inflación, políticas de rentabilidad competitiva de activos nominados en pesos, etc.).

En cuanto a la inflación y sus causas relacionadas, en este enfoque, con la "puja distributiva" (presión de costos para empresarios, inercia inflacionaria por defensa contra pérdidas de ingresos, etc.), el mismo parece pertinente con lo que sucedió en la Argentina a partir de 2007 y 2008<sup>34</sup>.

En ese sentido, converge también con la mirada "polanyiana" acerca del carácter defensivo de las reacciones frente al avance de la mercantilización (Polanyi, 1994) y las leyes del "capitalismo neoliberal".

La etapa que se analiza puede ser considerada también en este marco "polanyiano" de "contra-movimiento" defensivo y reparador frente al fuerte avance del proceso de mercantilización de la década de los 90s. Es decir, se puede aplicar al nuevo período abierto en 2003, en Argentina, la idea de "reacción desmercantilizante" o de "defensa de la sociedad" de Karl Polanyi (1944, ed. 1992

---

<sup>34</sup> Fabián Amico diferencia períodos en la relación inflación-distribución de ingresos: la aceleración aún mayor de 2015-2019, con tipo de cambio y tarifas en desmedro del salario real; y el período 2007-2014 en que los salarios ganaban al crecer más que TC, tarifas de servicios públicos y precios internacionales.

y 2012). Una caracterización que, a la vez que abona a lo expresado, también resulta útil para caracterizar el período 2003-2012, con muy buenos resultados en materia de crecimiento, empleo y distribución, aunque sin impactos relevantes en materia de cambio estructural.

Esta perspectiva “política” se articula también con la noción de “regímenes sociales de acumulación” (y de modelos de regulación) y otorga centralidad a las formas del conflicto social y político como variable explicativa relevante en las problemáticas de crecimiento y desarrollo (ciclos, inestabilidad, péndulos, estancamiento, modelos de desarrollo, régimen institucional, signo de los gobiernos) y en la dinámica “normal” de las economías capitalistas en general. En ese sentido, constituye un marco teórico que se prioriza en atención a los objetos de este Programa de Investigación.

Las luchas hegemónicas y los conflictos sobre la posibilidad de coaliciones diferentes en torno a modelos de desarrollo también constituyen un campo de exploración que se privilegiará en este programa de indagación en una 2da etapa.

Finalmente, y como señaló, el lugar que se tiene en el contexto mundial, capitalista e interestatal, sistema mundial económico y de poder, plantea el interés de la dimensión geopolítica en cuanto a las (escasas) posibilidades y los condicionantes decisivos para el desarrollo capitalista.

### Capítulo 3

## Instituciones, institucionalismos, economía y ciencias políticas

### Política, economía, estructura social

Dado el objeto de estudio de este programa de investigación sobre el funcionamiento económico argentino en el largo plazo, el mismo puede expresarse también como una propuesta de indagación sobre las relaciones (tensiones, contradicciones) entre fenómenos estructurales y el mundo de la política. A modo de presentación, se incluye aquí una exposición breve e introductoria acerca de la orientación del marco teórico que se utiliza.

En la línea de autores como Portantiero y O'Donnell, el foco está en desentrañar problemas de funcionamiento histórico, económico y social, en Argentina. Lo que ha sido descrito como movimiento pendular, inestabilidad, recurrencia a crisis, problemas de funcionamiento de largo plazo, cuestiones de hegemonía no resuelta, o de "empate social", y que sedimenta acumulando efectos regresivos en la realidad social: pobreza, simplificación de estructura productiva, dificultades para el crecimiento sostenido, inestabilidad, vulnerabilidad externa, etc.

Como se señaló en relación al rescate de la tradición de análisis en ciencias sociales que representan estos dos autores, el eje está en la imbricación de las crisis cambiarias y los cambios de coaliciones y, sobre todo, más que eso, de políticas de gobierno con fuerte relación respecto de la disponibilidad de reservas.

Se propone como necesidad la de intentar enfoques que trasciendan la división disciplinar que, I. Wallerstein ubica en el auge y hegemonía del pensamiento liberal del siglo XIX, en el marco de las ciencias sociales<sup>35</sup>. En ese sentido, una noción como la de "modo de desarrollo" puede ser ordenadora, en cuanto a que apunta tanto al modelo o patrón de acumulación de capital como al sistema político, su funcionamiento y sus actores.

En principio, en términos disciplinares, la búsqueda humana de poder y riqueza, la competencia económica y política, las lógicas de acumulación de capital y de poder, son campos de por lo menos la política y la economía política. Dos polos, poder y economía, en permanente tensión y combinación a la hora de estudiar y explicar los procesos históricos civilizatorios y de transformación social y económica, en que ninguno se puede disolver totalmente en el otro (C. Aguiar de Medeiros, 2001).

En particular, no se trata de la mera reducción a "razones económicas" explicativas de todo lo involucrado en la dinámica histórica de la humanidad, como en muchas lecturas mecanicistas desde ciertos marxismos y liberalismos. Es decir, por ejemplo, en relación a la "célebre" relación entre lo que sería una base o estructura (económica) que sería determinante, en sentido fuerte, de una superestructura (cultura, religión, instituciones, normas, política). Si bien

---

<sup>35</sup> Se propone como pertinente el enfoque que subyace en Y. Moreno Gallardo (2022): *"..tratamos de enfatizar en << (...) la organicidad de las relaciones capitalistas y la fragmentación históricamente condicionadas de estas relaciones en formas fetichizadas (preguntándonos) ¿porqué en la sociedad burguesa aparecen las relaciones sociales fragmentadas en económicas y políticas>> (Corredor Martínez 1987, pág. 192). Hemos de evitar caer en la disociación entre lo político y lo económico y superarla aceptando la complejidad de un fenómeno entreverado por razones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales"*

analíticamente la secuencia “estructura-superestructura” tiene valor ordenador, también facilitó planteos mecanicistas empobrecedores del entendimiento en ciencias sociales.

En este sentido, Raymond Williams (2012, escrito en 1970) propone considerar a la base material o estructura de modo de “...no concebirla como una abstracción tecnológica o económica fija, sino como un conjunto de actividades específicas de hombres en relaciones sociales, tanto económicas como sociales, que encierran contradicciones fundamentales y variaciones que las sitúan, siempre, en un estado de proceso dinámico”. Una concepción en que: “...los hombres se producen a sí mismos y también a su propia historia”.

Retomando, en base también a trabajos como el de R. Sautu (2016), se puede postular que, al nivel de una sociedad nacional, existe claramente una fuerte relación (codeterminante, de fuerte influencia mutua), entre:

- la estructura económica
- la estructura de clases sociales, expresión de la desigual distribución del poder de disposición y apropiación del excedente económico
- los procesos de desarrollo económico-tecnológicos que impactan a ambas (estructuras económica y de clases sociales)
- la estructura ocupacional, que opera como “bisagra” entre la estructura económica y la estructura de clases
- estilos de vida de las distintas clases sociales que involucran pautas de comportamientos y modelos culturales, sistemas de creencias y valores e identidades de clase.

En la naturaleza misma de estos estudios, y del enfoque que se propone, está el enorme desafío de lograr un enfoque más integrador, superando la dicotomía “economía y política”, “estructura- superestructura”. Partir de la insatisfacción del “economicismo”, pero también dar cuenta del consenso crítico en cuanto a “excesos politicistas” que se alejaron excesivamente de toda consideración de las restricciones estructurales<sup>36</sup>.

Asimismo, y si bien no se abundará demasiado al respecto en este informe, los aportes de A. Gramsci en torno al concepto de hegemonía y orden hegemónico, así como de varios de sus continuadores, constituyen parte decisiva del marco teórico que se utilizará y aplicará, resultando en una referencia importante por sus efectos a la hora de dar cuenta de cualquier orden social, institucional, estatal, en sentido de “orden hegemónico”.

En cuanto a la concepción de la política y lo político que subyace en el enfoque que se propone, la referencia es en autores como E. Rinesi (2011) en que “el conflicto” aparece como “*materia, corazón y núcleo irreductible de la política (o de lo político...)*”. También, en este aspecto, puede citarse coincidencias con autores como Ch. Mouffe (2013) y Tereschuk (2018), entre otros.

De acuerdo a E. Rinesi (2011), la vida de las sociedades se presenta como un

---

<sup>36</sup> Aún cuando este trabajo se encuadra dentro de la necesidad de superarlo críticamente en una visión más integradora de las ideas de estructura y superestructura, en el avance del conocimiento en ciencias sociales sin duda ha sido un escalón muy importante y ordenador lo que K. Marx postula en su célebre prólogo “materialista” de 1859, “Contribución a la crítica de la Economía Política”, con su foco que prioriza las condiciones materiales de la vida y las relaciones de producción que establecen los seres humanos (relaciones de propiedad y de dominación).

movimiento incesante y una tensión ineliminable entre un polo de instituciones establecidas y poderes constituidos y otro polo de prácticas instituyentes y de poderes constituyentes, la política involucra una tensión inerradicable, un conflicto entre idea de la política como práctica institucional de administración y orden de las sociedades y la idea de política entendida como antagonismo y lucha. Política de prácticas sociales e instituciones, poderes constituidos de los Estados y poder constituyente de los pueblos o la multitud. "...ningún orden agota su sentido en sí mismo ni satisface las expectativas que los distintos actores tienen sobre él" (E. Rinesi, 2011).

### Estructuralismo en ciencias sociales, estructuras y sujeto

El enfoque "estructural" o "estructuralista" en ciencias sociales se refiere al peso de la totalidad en la explicación de los fenómenos sociales, la influencia de las estructuras que "producen", condicionan, enmarcan, constriñen, modelan a los actores sociales y que, en el caso de un enfoque estructural para la economía política, se diferencia claramente de la perspectiva tradicional hiper-subjetiva o individualista. Su programa implica alejarse de los excesos de empirismo, reduccionismo y positivismo para concebir leyes de funcionamiento y macro relaciones estructurantes de lo social.

No es más que estudio de una totalidad social configurada como unidad estructurada, dar cuenta de una complejidad por medio de la elaboración conceptual. La idea de que hay estructuras que son independientes de la conciencia cotidiana, que existen más allá de ella y que este enfoque en ciencias sociales se basa en entender que, en la acción humana habitual, hay una especie de coproducción simultánea de las partes y del todo.

El estructuralismo en la tradición de economía política busca la identificación de un orden, entendido como dominado por leyes abstractas y que cuenta con posibilidades de autoproducción y autotransformación a partir de reconocer tensiones y contradicciones, leyes de transformación del sistema mismo por medio de cierta dialéctica entre partes o componentes enfrentadas. (Coq Huelva, 2001) Como metodología de abordaje de la realidad nos referimos al estructuralismo como concepción o método de investigación y análisis que toma como objetos las relaciones de las partes de un todo pensado como estructurado y no el estudio de ellas en forma aislada.

Se entiende necesario, desde el punto de vista metodológico, recuperar visiones "totalizadoras", aún con sus limitaciones y riesgos (determinismo, críticas "posmodernas", irrealismo, idealismo), en tanto el estructuralismo como método ha sido fecundo en la tradición de la economía política y su crítica, en el sentido de una alternativa superadora de la ciencia económica ("a secas") constitutiva del mainstream neoclásico y su foco en la parte, lo micro para explicar la macro y el todo (p.e. "microfundamentos de la macroeconomía") y sus reduccionistas racionalidades maximizadoras. Ninguna parte o "individuo" se puede explicar en sí mismo como lo plantea el marginalismo con su individualismo metodológico o ciertas versiones "psicologistas" que pretenden agotar la explicación de los comportamientos humanos, como si fuera posible hacerlo fuera y en forma previa o independiente de la sociedad y la historia.

Si bien Louis Althusser en los años 1960s es la referencia obligada para relacionar

marxismo con estructuralismo, especialmente sobre el Marx del Capital; es innegable que este último fue en el siglo XIX un pionero en el uso de la idea de estructura, con su propuesta de superar la simple descripción de los observable y de entender lógicas globales y leyes sistémicas o generales. La economía política clásica en general, con su enfoque que parte del excedente productivo o social, es el gran antecedente de una mirada holista y estructural en esa disciplina.

Es decir, vale aclarar, acá se está hablando de un “enfoque estructuralista” en ciencias sociales que va mas allá del “estructuralismo latinoamericano”, una escuela o tradición de pensamiento dentro del marco de la economía política.

Se propone una concepción “matizada” de estructuralismo en su relación codeterminante con el sujeto humano histórico. La humanidad vista como producto social histórico que, a la vez, puede alterar (y altera) los “datos” de su propia realidad.

Los actores sociales operan dentro de una materialidad social. Esa materialidad de la sociedad que se refiere a su estructura económica y social: estructura productiva, recursos naturales, capital físico, progreso tecnológico, demografía y recursos humanos, características de la estructura social.

Se hace historia y se producen cambios sociales pero en un marco condicionado por esas "estructuras" vistas como entramado de relaciones sociales (jerárquicas) generadas por nosotros mismos como legados, hábitos, instituciones, rituales, leyes, valores, lenguajes, inconsciente, paradigmas, zeitgeist. Somos personas condicionadas, pero en tanto humanos, nos distinguimos por nuestras capacidades de trascender el status quo modificando ese mundo en que estamos inmersos.

La historia muestra que aún con estructuras que condicionan, el protagonismo de sujetos históricos transforma la realidad. Objetos sociales, Estado, Instituciones y acciones son invenciones humanas bajo restricción estructural, bajo restricción interiorizada y objetivada, sin una razón por principio, pero producto de una multitud de “elecciones infinitesimales” (Bourdieu, 2015)<sup>37</sup>. Una idea célebre que va en este sentido es la expresada por K. Marx en 1852:

*“Los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre arbitrio ni bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado” (K, Marx, 1852)*<sup>38</sup>

Sin negar sus limitaciones<sup>39</sup>, nos parece que la mirada estructuralista en economía política es un significativo progreso respecto del individualismo metodológico

---

<sup>37</sup> “Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)”, 1era ed. argentina de 2015, Ed. Anagrama. 1era edición francesa de 2012. Aquí el autor propone un “estructuralismo genético”, en el caso, una historia de la génesis del Estado. Un método que remite a la génesis, al origen de los objetos de estudio, para entender y recuperar lo invisibilizado, lo que la historia depositó en el inconsciente y nos hace naturalizar y cosificar, la génesis de las estructuras tomadas como objeto. En vez de ver el presente como único que pudo darse, verlo en cambio como uno de los varios posibles presentes, producido a partir de elecciones en ciertos momentos y lugares.

<sup>38</sup> “El 18 Brumario de Luis Bonaparte”, en “Karl Marx, Antología”, 2014, Biblioteca Esencial del Pensamiento Contemporáneo, Ed. Siglo XXI.

<sup>39</sup> Al igual que la de cualquier vana pretensión de entender “absolutamente” la inabarcable realidad, como ya bien sabemos. Y aún cuando no nos queda otra que intentar siempre entender y hacer.

neoclásico y su reduccionismo y “absolutización de la parte”, con su ilusoria pretensión de validez universal de postulados.

### Las instituciones interesan

En este marco, las instituciones interesan en el ámbito de las ciencias sociales en tanto su objeto de estudio es, en principio, una sociedad, un colectivo con algún grado de organización, con una codificación de relaciones sociales.

En las últimas tres décadas viene cobrando un fuerte protagonismo en economía y ciencias sociales lo que da en llamarse institucionalismo o enfoques institucionalistas, incluso puede hablarse de “moda institucionalista”. Una descripción de las distintas perspectivas en ciencias políticas al respecto, es la que se desarrolla en Acuña y Chudnovsky (2013), que hasta incluye un anexo resumen.

Si se habla de un orden social, ya se está induciendo la idea de que las actividades humanas no se realizan en un vacío, sino en un ambiente “institucional” de codificación de relaciones sociales, entre las cuales, las vinculadas al mundo de la producción, adquieren en una diversidad de enfoques un estatus teórico decisivo por su mayor capacidad relativa de definir campos de acción e impregnar marcas al resto.

En ruptura con el individualismo metodológico, no hay seres humanos previos a toda relación social y los vínculos sociales y en interacción con la naturaleza son constituyentes.

No obstante, en el capítulo siguiente sobre esa institución especial que es el Estado, se expone una introducción a los enfoques que se propondrán y que pueden inscribirse en los desarrollos teóricos críticos de las perspectivas con base en determinismos económicos en “última instancia” a la hora de dar cuenta de instituciones y Estado. Son los casos de Michel Mann y Bob Jessop.

Es decir, se adecúan a los objetivos de este programa de indagación sobre las relaciones y tensiones entre fenómenos estructurales y de construcción política a los efectos de dar cuenta de los problemas de funcionamiento argentino de largo plazo. La noción de “modo de desarrollo”, que refiere a un patrón de acumulación de capital y a un sistema político, se revela como noción útil a estos fines.

Las instituciones son productos humanos (compromisos sociales, consagración de derechos a partir de luchas, relaciones de propiedad, etc.) y, a la vez, constituyen un ambiente que enmarca, guía y modula las acciones humanas.

La economía está enraizada en un marco de instituciones a la vez que, como señalan Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), las instituciones no funcionan aisladas de la materialidad social (ni esta independientemente de las instituciones).

La base material de la sociedad remite a su estructura económica y social (estructura productiva, recursos naturales, capital físico, progreso tecnológico, estructura social, grupos socioeconómicos, etc.). Son las condiciones estructurales (instituciones, ideas, fuerzas económicas) las que fijan el campo de opciones para las estrategias de los actores y movimientos. Y esas condiciones estructurales son las que pesan en las posibilidades de acción de los actores sociales y, en consecuencia, en la validación de los proyectos políticos, es decir si son o no viables. A su vez, se trata de estructuras en general, condiciones e instituciones en

particular, producto de procesos históricos.

Es oportuna una definición a partir de estos mismos autores, Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013): *“Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de luchas entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de las previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales”*

Para Medeiros, C.A.(2001):*“La modelación del comportamiento, la aceptación de normas, la formación de la personalidad, en fin, del proceso civilizatorio que los economistas perciben apenas funcionalmente, es un largo proceso no reductible a una razón económica, sino a un conjunto de circunstancias históricamente específicas. Se formaron así distintas variedades y estilos nacionales de capitalismo. Las instituciones que emergen de ese proceso no son racionales ni irracionales, ni eficientes ni ineficientes, sino sociales”* (Medeiros, C. A. 2001, traducción propia).

Es decir, se trata de un conjunto de circunstancias históricas específicas que, a su vez, permite distinguir entre una variedad de modelos de capitalismo, en coincidencia con Boyer (2016). Estudiar las circunstancias históricas de los desempeños económicos es lo que alienta este programa de investigación, es decir, contextualizando e intentando integrar las dimensiones de actores y estructuras.

El Estado es también un conjunto de instituciones entre otras, dentro de una formación social, que carga con la responsabilidad distintiva de mantener la cohesión de la sociedad (B. Jessop, en Sanmartino, 2020) y contar con capacidades especiales de intervención (despliegue territorial-poder infraestructural, monopolio de los recursos de fuerza y violencia). De ahí que se presentará una introducción a sus estudios teóricos o “estado de cuestión” en el capítulo 4 siguiente. En lo que aquí interesa, el Estado es también organización y actor rector en materia económica.

Las instituciones que emergen son de carácter social y político y no puede reducirse su evaluación a si son eficaces o eficientes en su supuesta funcionalidad a los fines económicos, tal como destacan los neo institucionalistas neoclásicos o de la Nueva Economía Institucional (el caso de D. North, 1995; Acemoglu y Robinson, 2013). En coincidencia con Boyer, R. (2016), las instituciones del capitalismo no se transforman buscando eficacia, tal como la mayoría de las teorías económicas suponen, sino que el rol determinante es lo político.

Todas estas concepciones que otorgan relevancia a la creación de instituciones, sus cambios y sus roles, tienen sus especificidades, pero aquí interesan en tanto definen un aspecto fundamental para entender los procesos económicos en general y, en particular, cierto cambio de orientación del gobierno en 2003 en su activismo en materia de políticas económicas y sociales y en la reactivación de ciertas instituciones como las paritarias o el salario mínimo vital y móvil que aquí interesan considerarlas especialmente por sus efectos positivos sobre los componentes de la demanda agregada y el arranque de la recuperación.

Es decir, a la par de políticas de gasto público que se analizarán, también debe ponerse de relieve el más activo papel que jugó la orientación del gobierno en materia de mediación sobre la puja distributiva, destacándose en el tipo de intervenciones sobre las relaciones laborales y la evolución positiva de los salarios,

así como sobre la regulación de ciertos precios que inciden sobre los ingresos en términos reales.

### **Economía política, instituciones y crecimiento**

En la tradición de la economía política clásica, la distribución del excedente social (salarios, tasa de interés, tasa de ganancia, rentas) depende de factores “exógenos” o “no económicos” en los que la mediación de instituciones que, vale repetirlo, expresan, modelan y canalizan el conflicto distributivo es decisiva (relaciones de poder, pujas y conflictos, tipos de gobiernos y sus ideologías, tipo de instituciones, tradiciones culturales, consensos sobre lo que se considera bienestar material mínimo, valores, etc.).

A título ilustrativo: las decisivas instituciones laborales (salario mínimo, convenciones colectivas, etc.), instituciones del welfare state, políticas sociales, instituciones y políticas de gestión fiscal y monetaria, seguridad social, regímenes de obra pública, etc.

La distribución de lo producido y su relación con la creación de demanda solvente es aquí un punto relevante en tanto surge la mediación de instituciones que son producto de la creación humana y también, son reglas que modelan subjetividades y acciones de los actores sociales.

Aquí separamos analíticamente “instituciones” y “Estado”, pero vale aclarar, hasta es admisible en cierto punto incluir ambas instancias en la idea de “régimen” u “orden institucional”. No obstante, amerita consideración analítica separada y aquí no deja de otorgársele un sesgo que da primacía al segundo debido a sus roles decisivos, originarios y productivos en la formación misma de las instituciones que permiten identificar un orden social. Lo distintivo de la organización estatal será tratado en el siguiente capítulo 4 (ventajas comparativas de la centralización territorial y de sus atributos).

El excedente social no existe independientemente de las instituciones históricamente situadas, es decir, de un orden social que regula su producción y su distribución. La integración del enfoque clásico (de su núcleo basado en la noción de excedente social) con una perspectiva institucionalista encuentra origen en intuiciones del mismo Piero Sraffa, cuando establecía una conexión necesaria entre el concepto de excedente social y las circunstancias histórico-institucionales. (Cesaratto y Di Bucchianico, 2020).

Aquí se trata de un tipo de análisis institucional que plantea una relación dialéctica entre la evolución de la base material de la subsistencia humana y los determinantes objetivos de esta última. Una teoría de la distribución y los precios como resultados del orden social imperante.

En síntesis, en el enfoque clásico “moderno” o “sraffiano” del excedente en que la distribución no depende de factores económicos determinados endógenamente, se remite a una teoría de la distribución y de los precios que es diferente de la neoclásica y también, a diferencia de esta, consistente. Es decir, se diferencia críticamente de la más difundida pero reduccionista e irreal perspectiva institucional neoclásica. Aquí interesa un tipo de institucionalismo político y sociológico, en tanto:

- Focaliza e intenta integrar dimensiones en la temática fundamental de las interacciones de tipo “base material-superestructura”, economía y política. Si

- bien acá se aleja de todo determinismo mecanicista y causal unilateral
- El foco en la dialéctica “actividad política-conflicto sociopolítico – creación institucional- base material” para reflexionar y explorar cuestiones que hacen a la “encrucijada argentina” bajo la presión de resolución de la misma por la vía de una salida con ampliación de derechos democráticos y por oposición a las resoluciones y salidas regresivas del conflicto “por lo bajo”.
  - El factor clave para el crecimiento económico sostenido es generar el crecimiento de la demanda doméstica y ello depende del desarrollo de instituciones acordes (M. Smith, 2018). El marco teórico de crecimiento impulsado por la demanda en las economías capitalistas (principio de demanda efectiva) y la evidencia de experiencias históricas de desarrollo implican necesariamente el desarrollo institucional y estatal (autonomía y capacidades) que posibilitan el crecimiento de la demanda.
  - Las instituciones, el estado y el gobierno, en el modelo de supermultiplicador juegan en la distribución de ingresos y en la activación de factores autónomos de demanda (p.e. política fiscal). En el primer sentido juegan sobre la propensión al consumo y en la formación de expectativas sobre crecimiento de demanda que induce la inversión privada (“propensión” del ajuste de capacidad). Ambas “propensiones” son claves en la definición del tamaño del multiplicador y del acelerador si bien, como se señaló, no lo son en las tasas de crecimiento, en que juegan los factores autónomos. La distribución depende del poder de negociación de los trabajadores organizados y del nivel de empleo, del desarrollo de instituciones de Estado de Bienestar (salario indirecto), de la política tributaria y del manejo de la política monetaria con su efecto sobre la tasa de interés de la economía, de las instituciones que regulan las finanzas, etc. Las orientaciones de los gobiernos importan y mucho.
  - Las instituciones también juegan decisivamente en las estrategias de desarrollo: construir las instituciones del que llamamos “estado desarrollista” es clave, tanto por su rol en la demanda como por el conjunto de instituciones y capacidades y viabilidad de políticas para el cambio estructural (oferta y su composición). En tanto, su contenido nunca es neutral y puede jugar tanto en favor de intereses conservadores ya constituidos como de intereses de cambio estructural. La idea de capacidades industriales y de instituciones funcionales es todo un campo para la exploración y objeto de interés de este Programa de investigación.
  - En particular, también puede identificarse una relación entre complejo institucional y desarrollo tecnológico (sistema científico y tecnológico, sistema educativo, etc.). Interesante para identificar aquí un campo en que las interrelaciones y no las causalidades unidireccionales operan: el desarrollo tecnológico impacta sobre las condiciones materiales de producción y esta sobre la disponibilidad de medios de subsistencia que, a su vez, genera consecuencias sociales e institucionales (posibilidad de cambio, demanda). No obstante, aquí se destaca el rol histórico decisivo que tiene la demanda, es decir, las posibilidades de ventas rentables como impulso central insustituible del progreso tecnológico (leyes de compra para innovaciones, etc.)

No sólo por cuestiones que hacen a la equidad sino también para la activación del proceso de crecimiento económico sostenido, la clave pasa por la capacidad de

sostenimiento de la ampliación de la demanda doméstica en cualquier espacio y tiempo, es decir, del mercado interno a partir de algún momento de la evolución de la gran mayoría de las economías más dinámicas, en las que se activan condiciones de crecimiento “autoimpulsado”. En esto, al lado del rol estatal, la mediación de instituciones es clave y amerita jerarquizarla desde el punto de vista teórico.

*“La transformación desde economía subdesarrollada a economía desarrollada fue en primer lugar función del progresivo desarrollo de un complejo de instituciones con una gran capacidad para generar crecimiento de la demanda. Con el desarrollo del ingreso per cápita crece la capacidad de generar crecimiento de demanda a través del consumo” (M. Smith, 2020)*

Particularmente en lo que hace a la discusión sobre el carácter y la formación de salarios, esta perspectiva que se propone, de cuño institucionalista “socio-política”, se separa críticamente de la consideración de la remuneración de la fuerza de trabajo como si fuera un precio más, sujeto a los juegos de oferta y demanda bajo los supuestos analizados en capítulo 1, conforme la tradición neoclásica o del equilibrio general.

En este sentido, están ciertos marcos “institucionalistas” de la economía política como la Teoría Francesa de la Regulación y la “americana” de la Estructura Social de Acumulación (Boyer y Saillard eds., 1997-1998, Boyer, R. 2016 y Kotz, Mc Donough y Reich, 1994) que se revelan como productivos en tanto ponen foco en el rol de las instituciones relacionadas con el decisivo proceso (conflictivo) de acumulación de capital.

Una perspectiva sociológica y “conflictual” similar a la que aquí se aplica es la conocida como “Power Resources Theory” (PPT) del sociólogo Walter Korpi (2003 y Korpi y Palme, 1991), que explica las variaciones en los estados de bienestar de los países desarrollados a partir de los conflictos propios de las sociedades capitalistas, básicamente entre propietarios del capital y asalariados y entre asalariados de diferentes niveles y categoría de ingresos. Es decir, se focaliza en la política y en la capacidad de organización colectiva (fortaleza de sindicatos, rol de partidos políticos, etc.).

En particular, se explica así la conformación de estados más o menos generosos en materia de involucramiento en el bienestar y la lucha contra la desigualdad. Se puede asimilar este enfoque de PPT con los contenidos de las agendas estatales y con las orientaciones de gobiernos “nacional populares” latinoamericanos mucho más permeables a incluir en el Estado demandas populares.

La complementariedad del par “instituciones-demanda efectiva” con la tradición clásica de la economía política es lógica en tanto se concibe el conflicto distributivo en el centro de la “codificación institucional” y de los compromisos o acuerdos socio-políticos que las crean. En algunos períodos, permiten detectar cierta estabilidad relativa y coherencia (determinación “institucional” de salarios, compromisos sociales en el ámbito del Estado, políticas públicas propias de ciertos regímenes de acumulación, etc.) que hacen explicable las regularidades de funcionamiento en un sistema y orden como el económico y social capitalista.

En este mismo sentido, en estos enfoques de la “Teoría Francesa de la Regulación” y de la SSA (Social Structure of Accumulation) las formas institucionales “de base” son claves en la configuración de distintos regímenes sociales de acumulación y de

crecimiento y en su origen están los conflictos, las relaciones de poder y los posibles compromisos políticos y sociales que definen “modos de regulación” que dan forma y condicionan a la acumulación en el largo plazo. El interés está en hacer inteligibles las transformaciones de largo plazo de lo que consideran los distintos capitalismo históricos y su evidencia en cuanto a perdurabilidad y reproducción.

Por ejemplo, la productividad se puede redistribuir favoreciendo la expansión de demanda solvente para absorber los excesos de capacidad productiva acumulada, tan frecuentes en el capitalismo (Robert Boyer, 2016), permitiendo identificar regímenes de productividad y de demanda. La relación salarial, los compromisos pactados que dan forma al Estado, la gestión monetaria, el tipo de inserción internacional y las modalidades de la competencia se identifican como “formas institucionales” fundantes de regímenes de acumulación distintos en que, por ejemplo, la orientación de la distribución de ingresos y riquezas son diferentes. Se pueden consultar al respecto, Boyer (2016) Boyer y Saillard (eds. 1997 -1998) y Kotz, Mc Donough y Reich (1994).

Estas últimas perspectivas teóricas provenientes de la reflexión económica crítica del marco neoclásico convergen en un enfoque de tipo “sociopolítico-conflictual” que subyace como marco teórico de este trabajo, en tanto el contexto institucional constituye un soporte clave en los diferentes modelos o patrones de acumulación de capital y crecimiento (fordista, industrialista, neoliberal o de valorización financiera, etc.) y, en particular, remite también a las características de los gobiernos, con sus distintas orientaciones ideológicas, y al tipo de intervención de estos vía políticas estatales e impulso a la creación institucional.

Boyer, R. (2016) señalaba el caso histórico de la irrupción de las innovaciones organizacionales que implicaba el Taylorismo y la mecanización fordista con impacto potencial relevante en materia de aumentos de productividad laboral pero que, en la medida en que ese incremento de las capacidades productivas no contó con acompañamiento de evolución de demanda solvente a partir de un desarrollo institucional acorde, chocó con limitaciones que, al menos en sus inicios, no permitieron efectivizar a pleno la expansión y continuidad productiva.

Por otra parte, se ha hecho mención a los aportes y el planteo de raigambre institucionalista de Karl Polanyi, en *La Gran Transformación* (1944), desde la antropología, pero más que nada **con foco en la relación mercado-sociedad**, es decir, con implicancias aún dentro del más restringido campo de la disciplina económica misma. Otra mirada más acerca de la imposibilidad de las modernas sociedades de mercado de funcionar “autorreguladamente”, tal como se postula en la larga tradición de las teorías apologeticas del libre mercado. Citando a Owen, Polanyi sostiene que “..la economía de mercado, evolucionando bajo sus propias leyes, crearía males grandes y permanentes” (Cap. XI).

Esta idea de autorregulación, de movimientos del mercado o mercantilización con vocación natural por expandirse continuamente en su lógica y el movimiento contrarrestante de protección de la sociedad aparece como noción aplicable a los debates en torno a los gobiernos y las reformas neoliberales, como la fase noventista y **la fase del gobierno post 2003 en la Argentina reciente**.

El mercado autorregulado es un amenaza y la historia muestra que la marcha misma de los negocios requiere intervencionismos y regulaciones, en tanto la

fuerza de trabajo y la tierra no son simples mercancías. La mercantilización es ciega a los límites físicos del trabajador, la destrucción de la vida familiar, la deforestación de los bosques, la contaminación de ríos, la destrucción de costumbres y la degradación general de la existencia, según señalaba Polanyi como ejemplos entre muchos otros.

Vale la pena citar la idea de doble movimiento que puede “personificarse en dos principios de organización de la sociedad”, con sus objetivos institucionales específicos y contando con fuerzas sociales a su favor, tal como se adelantó con el uso que hace J.L. Fiori en relación con los condicionantes del desarrollo:

*“Uno era el principio del liberalismo económico que buscaba el establecimiento mercado autorregulado, contaba con el apoyo de las clases comerciales, y usaba como métodos al laissez faire y en gran medida al libre comercio; el otro era el principio de la protección social que buscaba la conservación del hombre y la naturaleza, así como de la organización productiva, que contaba con el apoyo variable de la mayoría de quienes se veían inmediatamente afectados por la acción nociva del mercado -sobre todo la clase trabajadora y la clase terraniente, pero no exclusivamente- y que recurría a los métodos de la legislación protectora, las asociaciones restrictivas y otros instrumentos de intervención” (Polanyi, 1944, 1992, cap. XI)*

El punto interesante es que, en Polanyi: *“Paradójicamente, no sólo los seres humanos y los recursos naturales, sino también la organización de la propia producción capitalista necesitaba una protección contra los efectos devastadores de los mercados autorregulados”*. Y pone como ejemplos las necesidades de banca central y administración del sistema monetario, leyes de tierras y aranceles agrarios, legislación fabril y leyes sociales.

En el caso histórico nacional que se estudia, es decir, la salida de la gran crisis de principios de siglo XXI, la noción de “cambio de régimen” es muy relevante a los fines de entender los giros en las políticas públicas que se implementaron en el área macroeconómica, especialmente en materia fiscal y en ciertas políticas de ingresos y social.

Pérez Caldentey y Vernengo (2017) en su trabajo de indagación sobre las diferencias de performance entre los países, y a partir de una visión crítica sobre las insuficiencias y errores del muy difundido libro de Acemoglu y Robinson (2013), sostienen que: *“Las instituciones que permiten la expansión de la demanda, incluyendo aquellas que permiten altos salarios para expandir el consumo y para evitar restricciones externas, son y han sido centrales en el crecimiento y el desarrollo. El rol del Estado en la creación y promoción de la expansión del mercado doméstico, en fondos de investigación y desarrollo y en la reducción de barreras para las restricciones de balanza de pago, tanto garantizando el acceso a mercados externos como por la reducción del acceso al espacio doméstico desde el exterior, fue crucial en el proceso de desarrollo capitalista”*

Como sostiene M. Smith (2020) en línea con la caracterización del período de auge y predominio de ideas “ofertistas”, estancacionistas y “anti keynesianas”, aún vigentes en la actualidad, Europa Occidental y los países anglosajones degradaron las instituciones de generación de demanda y, en consecuencia, su capacidad de crecimiento económico. Sin embargo, desde la segunda mitad de los años 90s, se asiste igualmente a la emergencia y difusión de la “nueva economía institucional”.

### **Neoinstitucionalismo neoclásico**

En cuanto a la consideración de las perspectivas institucionalistas más difundidas

y su relación con el crecimiento económico y la acumulación de capital, están las influyentes versiones neo-institucionalistas o de la Nueva Economía Institucional “a la D. North” (1995), que remiten a la idea de “calidad institucional” y de “instituciones necesarias para el desarrollo” como requisito central. Para Argentina, puede consultarse a Fanelli y Tomassi (2014, en C. Acuña, compilador). Estas explicaciones de raigambre neoclásica ocuparon espacios crecientes en la reflexión sobre Estado y sobre funcionamiento económico y social. Es el caso de las propuestas del Banco Mundial inspiradas en ideas como las del premio nobel D. North (1993) o las inspiradas en el celebrado libro de Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013) sobre desarrollo económico. Un marco cuyo discurso pretende diferenciarse de posiciones “mercantilizantes” extremas pero que, sin embargo, abonan al pensamiento pro mercado de época.

La idea de “Reforma Estatal e Institucional de Segunda Generación”, articulada con el “Washington Consensus”, encontró inspiración y argumentación en esta escuela.

El denominador común lo constituye cierto tipo de condiciones institucionales favorables que debieran darse previamente y como condición para el crecimiento económico. El “debe ser” para definir los problemas se basa en una interpretación de las características deseables de estas, que son consideradas las claves y que estarían vigentes en las democracias liberales y las economías de mercado de los países anglosajones, en base a una lectura (muy discutible) acerca de los factores determinantes en sus experiencias nacionales de desarrollo histórico.

Es decir, hay un cierto tipo de instituciones necesarias que habrían precedido históricamente la constitución y el desarrollo de bases materiales sólidas en la dinámica histórica, económica y social de cierta parte de la humanidad y no en la otra que queda rezagada.

En esta tradición, el desarrollo general, en cualquier época histórica, sería un proceso esencialmente privado, que siempre es sinónimo de desarrollo de relaciones mercantiles. Si no hay desarrollo es porque las instituciones predominantes inhiben esas relaciones de mercado, es decir, no son las correctas. En el análisis del desarrollo, la “new institutional economics” suele conducir a una definición del problema como si fuera de gap o brecha respecto de lo que sería un marco institucional republicano deseable para el funcionamiento de las economías capitalistas, generalmente a partir del ejemplo histórico de los países anglosajones y priorizando la defensa de los derechos de propiedad.

En Acemoglu y Robinson (2013) la diferenciación entre instituciones “extractivas” e “inclusivas” marcan a fuego la consideración del rol estatal en el crecimiento económico en el sentido de que este generalmente distorsiona el funcionamiento al generar comportamientos de tipo “rent seeking” en vez de centrarse virtuosamente en proteger los derechos de propiedad como institución fundamental, condición necesaria y prácticamente suficiente..

En coincidencia con Cesaratto (2012): *“Su neoclasicismo se demuestra por el papel que atribuyen a las instituciones “correctas” en el establecimiento de los incentivos correctos para el emprendimiento”.*

El concepto “instituciones” del capitalismo debe discutirse. La fuerte impronta que el marco neoclásico le da al neoinstitucionalismo difundido exitosamente en la academia y centros de pensamiento se revela con muy acotado poder explicativo

y, a los fines propositivos, claramente sesgado en favor del “esprit d’époque” neoliberal, con poca o nula evidencia empírica favorable.

En general, no escapa al recetario de construir reglas de juego basadas en una mirada neoclásica sobre el supuesto rol eficaz y eficiente de los mecanismos de mercado y el rol idealizado de la iniciativa privada desde el individualismo metodológico. Cumple el rol de dotar de complementos o “hipótesis ad hoc” al ideario del mainstream convencional neoclásico dadas sus dificultades conocidas para reflejar la realidad socio-económica.

En particular, los gobiernos y Estados intervencionistas suelen asociarse a comportamientos de tipo “rent-seeking” que influyen y transforman negativamente a quienes debieran ser los principales actores de la producción y el crecimiento. Es decir, suelen asociarse a visiones escépticas o pesimistas acerca del rol de los gobiernos y estados en la economía y derivan en recomendaciones acerca de acotar el mismo. Los estados deberían limitarse a jugar en la construcción de las instituciones republicanas aptas y pro mercado, básicamente, garantizar derechos de propiedad.

Por cierto, son análisis de cierto valor en tanto advierten sobre el juego social y la importancia de sus reglas e incentivos aunque, en general, implican una simplificada versión acerca de las complejas y múltiples razones que intervinieron en las experiencias nacionales históricas de desarrollo capitalista. Así, suelen ser típicos los razonamientos en círculos tautológicos en que las instituciones se explican en sí mismas, es decir, no reconocen ningún otro factor “externo” a ellas determinante (relaciones de poder, estructura socio-económica que determina previa y constitutivamente una desigualdad en la distribución de recursos, contexto mundial jerárquico, etc.).

Vernengo y Caldentey (2017) señalan como insuficiencias: su mirada “del lado de la oferta” (supply side, persistencia de Ley de Say), su pobre trabajo en materia de análisis histórico comparado y, en particular, su erróneo enfoque acerca de las causas y la situación que operaron para la revolución industrial inglesa: no fue por la desmesurada relevancia que le otorgan al respeto de los “derechos de propiedad”.

**Las instituciones cuentan y mucho, pero son construidas socialmente y, en lo fundamental, surgen a partir de conflictos y relaciones de poder que las generan, las moldean y las toman como referencias.** Si las instituciones son “de calidad” o no, dependen del “para qué” (político, ideológico) y, en general, estas visiones mainstream están muy impregnadas por el interés persuasivo (advocacy) acerca de un ideal de capitalismo liberal virtuoso dotadas de una alta dosis de irrealismo y voluntad política e ideológica legitimadora.

Estas visiones son revisadas críticamente en Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), señalando sus debilidades de reduccionismo y su frecuente funcionalidad a posturas políticas conservadoras y de economía ortodoxa. También se encuentran ponderadas en sus fortalezas y debilidades en Pérez Caldentey y Vernengo (2017) y en Medeiros, C. (2010).

### **Distribución, democracia, “supermultiplicador” y populismo**

Desde la economía política existe una cierta tradición que recurre a la noción de “populismo económico”, con connotación fuertemente crítica, y que involucra no

solamente a autores pertenecientes a la perspectiva neoclásica, sino también estructuralistas y marxistas “anti reformistas”.

No es la idea abundar aquí, pero nociones Mainstream como las de efectos de tipo “crowding out”, “equivalencia ricardiana” y “formación de expectativas y contracción fiscal expansiva” excluyen o limitan extremadamente el alcance de las consideraciones positivas sobre roles del gasto público. De ahí deriva la idea o calificativo de “populismo”, asociada principalmente a la crítica sobre expansión del gasto estatal y también, a la asociación con el juicio típico de “imposibilidad de vivir por encima de las posibilidades”.

Interesante el contrapunto con las consecuencias del enfoque “demandista” del supermultiplicador: el gasto público aparece como un factor autónomo de demanda que es, en cambio, decisivo para el crecimiento económico en el largo plazo.

Por otra parte, los conocidos “problemas de balanza de pagos” no guardan casi nunca relación con la trillada frase, p.e. de enfoque tipo lo que serían, acerca de la necesidad de ajustarse a las posibilidades (supuestamente) reales de la economía.

Como se vio, la coexistencia simultánea de desequilibrios en las cuentas externas y desempleo, limitando las posibilidades de expansión económica a partir de los factores autónomos, es un dato frecuente y remite más bien a las necesidades superadoras de cambio estructural como real opción alternativa al estado de “equilibrio externo con estancamiento”.

Por supuesto, los razonamientos neoclásicos “ofertistas” son en términos de la supuesta existencia de pleno empleo y de ahí que el irrealismo lleve también a recomendaciones de políticas de tipo contraccionista, por ejemplo, por concebir a la inflación como un fenómeno que expresa un problema de “demanda excedente”, respecto a lo que sería un producto potencial o capacidad productiva.

La manera de razonar el vínculo entre ahorro agregado e inversión también influye decisivamente en la elección de políticas con orientación contraccionistas o expansionistas. Como se vio, la evidencia muestra una relación de causalidad “inversión-ahorro” que, además de la imposibilidad de mediación de la tasa de interés, el ahorro agregado es un flujo que se determina como resultado, saldo o residuo a partir de la fórmula Ingreso Nacional - Consumo Agregado. Es decir, que más bien la expansión conjunta de la inversión privada y del consumo inciden en la determinación del ahorro, en tanto es la demanda efectiva la que define el nivel y la variación del Ingreso o Producto.

De acuerdo a la visión que se propone, no existe tampoco una limitante de tipo “producto potencial”, en tanto depende del producto presente y, como se expuso, del comportamiento de la inversión privada que tiene una alta relación con el aumento del PIB presente y mucho menos con los argumentos de tipo “confianza”, “seguridad jurídica” o cierto menú de políticas consideradas “capital friendly” (desmonte de instituciones laborales, rebaja de impuestos, privatizaciones, etc.).

Estas ideas, inconsistentes tanto desde el punto de vista teórico como de su pertinencia con el funcionamiento de la realidad, cumplen sin embargo un rol de cobertura ideológica en el marco del conflicto de clases y entre grupos sociales, incluyendo intra clases. Como se vio, el nivel de empleo depende fundamentalmente de la macroeconomía y no de las condiciones institucionales de

contratación y negociación laboral “flexibles”.

La perspectiva kaleckiana del mencionado Essay de 1943 brinda un marco acerca de los límites de carácter político (no económico) que tienen las políticas expansivas, especialmente en períodos de alto nivel de empleo y de fortalecimiento de las capacidades de negociación de la clase trabajadora.

Desde el marxismo, una discusión relevante en torno al concepto de tasa de ganancia y su vínculo con la acumulación de capital suele asociarse frecuentemente a cierto escepticismo sobre reformas favorables a la distribución progresiva del ingreso y, en particular, sobre el rol del gasto público (“reformismo”). Aquí surge la necesidad de definir cuál concepto de tasa de ganancia es el relevante (planeada, efectiva, ex ante, ex post) a los fines de la acumulación privada de capital y el crecimiento económico en las economías capitalistas que son concebidos más bien como de tipo “profit led” y no “demand led”.

Para un ordenamiento teórico de cuestiones que hacen a la relación distribución-acumulación-crecimiento está el esclarecedor artículo de Serrano y Garrido (2020), en que se propone el concepto de “tasa de ganancia esperada” como el verdaderamente relevante para las decisiones sobre nuevas inversiones en coherencia con el marco del supermultiplicador.

En síntesis, la concepción sobre tasa de ganancia es un tema relevante en tanto relaja o disuelve los determinismos sobre restricciones estructurales asociadas al sistema capitalista. Se puede crecer, dada una tasa mínima de ganancia “sistémicamente” requerida, con distintas situaciones distributivas, según las consideraciones político-institucionales y culturales que juegan incidan, atento a que la tasa de crecimiento depende de las variaciones en los componentes autónomos de la demanda. Por supuesto, la mayor participación de los asalariados en el ingreso se corresponde con un mayor multiplicador y también puede posibilitar mayores inversiones privadas.

El crecimiento es de tipo “demand-led” y no de tipo “profit-led” (o “wage-led”), en este marco “clásico keynesiano” en que, como se vio, la distribución de ingresos se determina en un campo ajeno al de la economía política, remitiendo al ámbito político-institucional. Se puede crecer con distintas situaciones en materia de distribución en tanto la clave pasa por los llamados componentes autónomos de la demanda.

Adolfo Canitrot (1975), desde un marco teórico “no ortodoxo”, expone los límites y la inviabilidad de lo que considera políticas económicas populistas de redistribución de ingresos por la vía de aumentos del salario nominal y remite a las posibilidades de crecimiento en base a los componentes autónomos de la demanda, si bien identifica como tales a las exportaciones, la sustitución de importaciones, el gasto estatal e incluye a las inversiones.

El marco teórico del supermultiplicador Clásico-keynesiano abre un campo diferente de análisis a partir de la postulación de otras explicaciones sobre las cadenas de causalidad en los procesos de crecimiento económico.

En el caso de ciertos planteos neomarxistas desde las ciencias políticas, como el de Adam Przeworski sobre la relación entre democracia y crecimiento económico, no dejan de manifestar la fuerza que tiene la influencia neoclásica en torno a cómo pensar el proceso de acumulación de capital y las relaciones planteadas como

inversas entre ahorro y consumo y salario y empleo. Particularmente relevante resulta la crucial temática macroeconómica de relación de causalidad entre ahorro e inversión.

Mayor democracia y capitalismo, equidad y crecimiento económico, no son necesariamente incompatibles, al menos por razones de teoría económica y de experiencia histórica (p.e. edad de oro de postguerra)<sup>40</sup>. El espacio posible de conjugación puede ser mayor con la condición de salir de los restringidos marcos de reflexión de la teoría económica más convencional.

En la perspectiva de A. Przeworski, existe una **situación de “dependencia estructural del Estado respecto del capital”** con consecuencias para la teoría política y la relación entre democracia y capitalismo, entre crecimiento y distribución, en particular para aquellas que conciben resultados políticos a partir de las instituciones políticas o de los grupos de interés. (p.e. Przeworski, 1995 y Przeworski y Wallerstein, 1988)

Sin embargo, en Przeworski los grados de libertad suelen ser mucho más restringidos en tanto no concibe ni admite otros motores de impulso al nivel de actividad económica, la inversión y el empleo: “...En cualquier economía capitalista el Estado, sin importar quién ocupe la cima, quien haya elegido al ocupante y con qué intenciones, está restringido por el hecho de que las decisiones económicas cruciales, las que afectan al empleo y la inversión, son una prerrogativa privada” (1995).

E. Aschieri (2018) sintetiza adecuadamente las consecuencias de las distintas concepciones económicas, criticando la visión de tipo “keynes = populismo = consumo inmediato = inviabilidad”. Sostiene que la democracia “...lejos de ser un obstáculo es el reaseguro de la acumulación. Su estabilidad política impele a no menoscabar el consumo”.

Aschieri critica lo que considera una posición híbrida en Adam Przeworski y Fernando Limongi (p.e. 1993) sobre la relación entre democracia y crecimiento económico en tanto, estos autores concluyen que: “no sabemos si la democracia favorece o retrasa el crecimiento”, para sostener en cambio que “...ignoran que la clave del funcionamiento del capitalismo es vender y no producir”. Para Aschieri, en cambio, la inversión es más bien una función creciente del consumo, es decir, menos consumo es menos inversión y propone salir de la visión predominante en que la economía es el estudio de los precios, los mercados y los incentivos. Por supuesto, bajar consumo para dar mas lugar a inversiones es claramente una idea muy difícil de verificar en las economías capitalistas reales.

Cuando la demanda crece, y crecen las ventas, resulta relevante la frase de Michal Kalecki: “..los capitalistas hacen muchas cosas como clase, pero ciertamente no invierten como clase”.

Aún con una relación estructural inversa entre salarios y tasa de ganancia, ante aumentos de salarios y de ventas, dada una tasa de ganancia normal mínima garantizada, las empresas se ven obligadas a invertir en una cantidad adecuada para que la capacidad productiva se ajuste a la nueva demanda total esperada correspondiente a un grado de utilización planeado considerado normal que es

---

<sup>40</sup> Por lo pronto, sí es incompatible por razones políticas, tal como el referido marco kaleckiano de límites a la expansión económica y altos niveles de empleo sostenido, razona, aún cuando pudiera consentirse que existe un estado de conocimiento económico que es apto para resolver problemas de recesiones económicas y hasta crisis. .

calculado de modo de atender a las fluctuaciones esperadas de la demanda (Serrano y Garrido, 2020)

En la tasa de ganancia esperada sobre las nuevas inversiones juega la presión competitiva de no perder participación de mercado frente a nuevos competidores entrantes o los ya existentes. Ante **situación de aumentos de los salarios reales, la demanda se expande y aún si el empresario no está satisfecho con la rentabilidad menor está obligado igualmente a invertir a riesgo de perder participación en el mercado.**

Una consigna frecuente de las usinas de marketing del pensamiento hegemónico en Argentina suele estigmatizar a lo que entienden que es el populismo, culpándolo del estancamiento y de la “decadencia nacional”. En términos de evidencias no resiste el menor análisis científico, en tanto el quiebre del año 1976 es muy claro como hito de comienzo de la decadencia nacional, precisamente asociado al menú institucional y de políticas que comenzaron a desmontar las instituciones desarrollistas y de derechos laborales y sociales.

Al respecto, M. Rapoport (2007) compara datos de los períodos 1949-1974 (ISI) y 1974-1999 (dictadura, menemismo, reformas neoliberales) en términos de desempeño económico medido por evolución del PIB per cápita: 42% de crecimiento en el primero contra 9% en el segundo; crecimiento acumulado del PBI: 127% contra 55% y en PIB industrial, 232%, durante 1949-1974 contra solamente 10% entre 1974 y 1999.

El concepto de “dependencia estructural del capital” de Adam Przeworski es de innegable adecuación a la realidad, pero amerita rescatarlo del “clima de época neoliberal” y neoclásico, aún cuando proviene del marxismo, en tanto termina siendo funcional a los planteos ideológicos del Mainstream acerca de la supuesta inevitabilidad de las políticas “ofertistas” que se suceden en el mundo desde hace más de cuatro décadas: finanzas sanas, monetarismo, baja de costos laborales pro competitividad; las que claramente se asocian a evidencias de menor crecimiento económico y mayor desigualdad social en todo el mundo (p.e. Piketty, 2014, B. Milanovic, 2017).

La posibilidad de pactos sociales y compromisos o acuerdos democráticos en torno a estabilizar conflictos y “variables nominales” para generar condiciones favorables a una estrategia de desarrollo económico y social, pueden encontrar en esta visión del “supermultiplicador” una referencia teórica valiosa en el planteo de acordar e institucionalizar metas de crecimiento y de reparto de sus frutos.

En tanto rompe críticamente con otras visiones de tipo “profit led”, o incluso “wage led”, en la explicación del crecimiento económico, este marco teórico da sustento, en consecuencia, a la posibilidad de moderación del conflicto socio-político en torno a la distribución de ingresos en una sociedad capitalista que activa el crecimiento y la generación de empleos. Aquí se relaciona con la realidad del conflicto socio político cuya especial intensidad es considerada como rasgo distintivo de la sociedad argentina y de su historia.

Podríamos agrupar en dos, las cuestiones involucradas en la reflexión sobre las condiciones políticas, al sólo efecto analítico, en función de los desafíos de funcionamiento económico en el mediano y largo plazo, en la línea de autores como R. Alvarez (2021).

Se refiere a que deben estudiarse varias dimensiones del juego social, político e

institucional para la caracterización de contextos históricos definidos por proyectos hegemónicos que estructuran las relaciones entre el Estado, los actores sociales y la Sociedad y que, en lo que hace al crecimiento y el desarrollo económicos, conducen al análisis de condiciones políticas, relaciones de poder, juego de actores reflexivos en la configuración de identidades e intereses, instituciones y reglas, contexto histórico nacional e internacional (económico y geopolítico), de diseño e implementación de políticas.

### **Estado, democracia, república y populismo en las ciencias políticas.**

Los significados del vocablo “populismo” y “populista” suelen tener connotaciones que van desde las positivas, si bien escasas (populismo jesuita o ruso), como a la abundancia de referencias negativas, en sentido peyorativo y descalificante, de manipulación de masas, políticas condenables y objetivos irracionales, negación del principio de escasez, liderazgos carismáticos antirrepublicanos<sup>41</sup> (fascismo y populismo de derecha europeos y en EEUU, definiciones en la Real Académica, Enciclopedia Británica, falsas asociaciones con populismos latinoamericanos desde usinas conservadoras y de EEUU, etc.), tal como describe J.L. Chiaramonte (2021).

Este autor cierra su nota así: “..el uso del vocablo populismo para definir un régimen político carece de rigor. No es un término que contribuya a enriquecer el vocabulario y habitualmente es un slogan, un instrumento de combate que impide juzgar con objetividad la naturaleza de las políticas económica en juego, ante la imprescindible necesidad de revertir la perversa desigualdad de ingresos que sigue incrementándose en el mundo y la pobreza de gran parte de su población”(Chiaramonte, 2020).

Luego de la publicación en 2004 del influyente trabajo de Ernesto Laclau “La razón Populista” surge, en el marco de lo que a partir de 2003 puede concebirse como “un retorno de la política y el Estado”, un interesante debate sobre ciertos temas y nociones como hegemonía, demandas sociales, discursos, imposible “cierre” de lo social visto como “objetividad fallida”, desencializar, lo político y la agenda estatal, “los populismos” y la democracia, la noción de “pueblo” (y no ya tanto de sujetos como clases socioeconómicas) y, en lo que acá más interesa, las formas de activar y sostener los motores del crecimiento económico.

En ruptura con toda una tradición que se vale del término “populismo” con connotación negativa, peyorativa y descalificadora, Ernesto Laclau le da estatus de concepto o categoría explicativa para dar cuenta de la especificidad de los papeles que en la historia americana han cumplido ciertos liderazgos fuertes, en consonancia con la visión que reconoce la naturaleza política y relacional del Estado.

Tal como el autor se autodefine, se trata de un teórico político que se ocupa, en lo central, de las lógicas hegemónicas en la estructuración de los espacios políticos (Laclau, E. 2014).

La propuesta teórica gira en torno a la idea de que “lo político” ocupa un lugar

---

<sup>41</sup> Chiaramonte (2020) cita valorando un trabajo de la historiadora mexicana Guadalupe Salmoran Villar para destacar tres características en que entiende que coinciden la mayoría de los usos del término: “...apelación al pueblo como sujeto político unitario (o monolítico), el maniqueísmo político (el pueblo contra sus enemigos) y la promoción de una versión de democracia intermediada”.

ontológico privilegiado en la articulación del todo social. El vínculo hegemónico es el que tiene un papel fundante de lo social. Como explica Laclau (2014), su tesis central refiere: “...al carácter hegemónico del vínculo social y la centralidad ontológica de lo político” (prefacio a la edición inglesa, diciembre 2013, de “Los fundamentos retóricos de la sociedad”). Una concepción en la que se definen política y discursivamente campos de lucha hegemónica en que el Estado es también un terreno de luchas por la orientación de las decisiones que se toman.

Los aportes de Laclau partían de la crítica al determinismo social de clase basado en un esencialismo al que considera insostenible como soporte para una política emancipatoria que llamaba de “radicalización de la democracia”, en crítica a los planteos, tanto de democracia liberal o de democracia socialista.

Afirma una centralidad ontológica de la lucha y el conflicto y ya no hay predeterminación de los actores, movimientos o voluntades colectivas (no hay necesariamente clases sociales ni perspectiva teleológica objetivista).

El desarrollo de los conceptos de hegemonía y antagonismo llevarían a repensar la cuestión del sujeto del cambio y de la política en torno a la noción de “pueblo”, en el marco de una propuesta de reconocimiento de la riqueza del concepto “populismo” que rompía con las visiones que lo estigmatizan y hasta denigran por lo que sería su supuesta naturaleza anómala, antidemocrática y antirrepublicana.

Resulta apropiada aquí la recuperación del concepto gramsciano de “Hegemonía” y la idea de lucha hegemónica asociada a este período 2003-2015 de retorno de la política como espacio de disputa frente a los proyectos modernizadores de las élites. La heterogeneidad social requiere momentos de construcción hegemónica en que alguna parte de la sociedad, como voluntad colectiva, realiza una tarea histórica de “aglutinación discursiva de elementos parciales” (la parte y el todo). (Laclau, 2012). La política como acto de institución, siempre contingente, que tiene lugar en un campo surcado por fuerzas antagónicas.

El eje está en la posibilidad de formación de una “demanda global” que es el producto de demandas particulares articuladas “equivalencialmente”. Una demanda desde demandas heterogéneas y parciales a partir de una concepción teórica no esencialista sino relacional y discursiva.

Tanto Ernesto Laclau, como García Linera y Chantal Mouffe, pueden también mencionarse como autores sobre una teoría latinoamericanista o “nacional-popular” del Estado.

Esto es aplicable al tipo de gobierno y a las circunstancias que emergieron en 2003, si bien no puede hablarse de éxito en materia de verdadera construcción hegemónica en relación con el ideario nacional y popular al que se asociaron los gobiernos kirchneristas. Lo que puede afirmarse es que el gobierno de Néstor Kirchner se asoció a una resolución de la crisis hegemónica que estalló con el anterior gobierno, lo cual no implica de ninguna manera el éxito en la instalación de un nuevo bloque hegemónico, pero sí una activación de actores, políticas y de valores simbólicos diferentes al neoliberalismo.

La idea de disciplinamiento de las distintas fracciones del capital dominante, de modo de restaurar la primacía de lo político sobre lo económico y, en consecuencia, la autonomía relativa del Estado respecto de las fracciones de capital predominantes en la estructura económica.

Ernesto Laclau proporciona elementos para dar cuenta de la irrupción del

kirchnerismo, en tanto hay una idea de antagonismo en que este tiene una función “revelatoria”, de definiciones de campos que plantean posibles articulaciones hegemónicas. **Una noción de representación política en la cual se constituyen y modelan mutuamente representante y representados.**

Se trata de una visión de las “luchas hegemónicas” que no deja de emparentarse con la noción de “cuestiones socialmente problematizadas” de O’Donnell y Osztak (1984) , “...una herramienta para analizar pujas político sociales para poner temas en la agenda estatal; ante estas presiones, el Estado –organización compleja y diferenciada– responde de forma puntual en cada caso mediante agencias que asumen responsabilidad en el tema” (Cao, Rey y Laguado Duca, 2015).

En lo que aquí interesa, el proyecto político que asume el gobierno en 2003, y más allá de todo lo que se fue definiendo de forma más bien “incrementalista” (“sobre la marcha”) a partir del mismo objetivo rector de construir poder, puede explicarse razonablemente como que concibe la necesidad de confrontar a los fines de desplegar el proceso de desarrollo social y económico considerado necesario, entendido como:

*“...crecimiento económico acompañado de nuevos y más complejos roles sociales, redistribución de riqueza, empoderamiento de las clases subordinadas, incorporación de tecnologías, modernización de la sociedad, etc.”*

y que: *“...no surge sin más del automatismo de mercado o de la implicación libre y voluntaria de la sociedad civil, sino que precisan una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores, involucran al Estado y a la Administración Pública como la ejecutora de los mandatos de gobierno”,* Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015).

Construir poder para contrapesar las inercias reproductoras de los poderes socioeconómicos “estructurales” en el intento de dar respuesta a lo que se interpreta como causas de las imposibilidades nacionales: democracia inconclusa, crecimiento sostenido, limar la desigualdad, eliminar la pobreza, “péndulo histórico”, stop and go, “grieta” sobre proyectos de sociedad (“dos modelos”).

**Al asumir que el Estado no es un tipo de poder monolítico y cerrado sobre sí mismo, como incluso ciertas miradas desde el pensamiento de izquierda pretenden, se lo pasa a considerar como una producción social “porosa” y como lugar donde los distintos actores políticos pujan por darle forma para determinar su orientación institucional y los tipos de acumulación y distribución.**

En base a las autoras Coronel y Cadaia (2018), el llamado “populismo” se asocia a una visión de Estado como posibilidad de utilización en un modo de mediación popular. Fueron históricamente las oligarquías latinoamericanas las que convertían al Estado en propiedad de unos pocos.

En ese sentido, se admite la idea de “profanación” popular como opción política en el aprovechamiento de la “ventana de oportunidades” surgidas de una crisis, que implica un contexto en que las instituciones existentes pueden convertirse en espacio de litigio y disputa en favor de sectores de las mayorías populares (“los cualquiera”, según las autoras).

En los populismos hay mezcla de fuerzas emancipadoras y reactivas y los sesgos definen distintas opciones políticas que, tal como se dio en la experiencia histórica latinoamericana, pueden ser de claro signo progresista y, como en cambio los

procesos políticos europeos más recientes, de claro componentes socialmente regresivos.

La forma emancipadora del populismo de cierta tradición latinoamericana lo conecta claramente con la democracia frente a los proyectos de las élites dominantes “pro mercado” que obturan las posibilidades. El populismo, en sus versiones latinoamericanas, propicia la ampliación de derechos y se diferencia claramente respecto de las versiones “reaccionarias” más típicas de países centrales o de liderazgos populistas neoliberales.

Estas autoras constituyen una buena síntesis de quienes se refieren a la posibilidad de una matriz plebeya, democrática y de corte republicano popular que puede utilizarse en las caracterizaciones de varios gobiernos latinoamericanos de la primera década del siglo XXI, como la experiencia Kirchnerista que se prolongó hasta 2015 (oleada progresista-soberanista o “pink tie”).

La idea de un pueblo activo y movilizado, tal como señalan estas autoras, no solo viene desapareciendo de buena parte del registro democrático contemporáneo, de tipo procedimental, sino que además se lo postula muchas veces como una amenaza para la democracia.

En este sentido, la afirmación de que el populismo sería siempre contrario a la democracia solamente puede tener lugar cuando se acepta una noción restringida de la misma, es decir, una noción que hace de la democracia un procedimiento formal, consensual y alejado de cualquier tipo de conflictividad. Se comparte con estas autoras la idea de que la contemporaneidad se asocia con el predominio de esta concepción restringida y con el olvido del sentido original de la palabra democracia: poder del pueblo.

O, en palabras de Dardo Scavino (1999): “..la democracia, tal como existió siempre y bajo diferentes regímenes, es menos un orden establecido o una particular forma de gobierno que una práctica incesante e ilimitada que lucha contra los privilegios instituidos en cualquier orden institucional, es decir, un combate por la igualdad”.

Desde el punto de vista que se trabaja aquí, el “neoliberalismo” se asocia a una distorsión del sentido de democracia y a visiones y acciones que alejan a los sectores populares del acceso a derechos y a las instituciones. La noción de “progresismo neoliberal” de Nancy Fraser (2019) también resulta adecuada para nombrar estas concepciones.

*“A diferencia de lo que suelen afirmar los defensores de este tipo de democracia, podríamos decir que el populismo es una de las pocas experiencias políticas que mantiene viva la figura de un pueblo empoderado. Por eso, en lugar de decir que el populismo es antidemocrático, habría que ver si reactiva la dimensión constitutiva de la democracia. Más aún, el intento de neutralizar el vínculo entre populismo y democracia obtura todo un campo reflexivo sobre el rol del Estado en nuestro presente”* (Coronel y Cadaia, 2018).

Los llamados gobiernos nacionales y populares de Latinoamérica, plantearon muchas veces una alternativa democrática y popular. En el caso argentino, a partir de 2003 puede hablarse de la vigencia de una agenda de ampliación de derechos para vastos sectores de la población (eje en vínculo Estado y demandas).

Sobre la posibilidad de una institucionalidad “nacional-popular” que no sea ni el estado oligárquico ni el liberal-conservador (regresivo) europeo, sino favorable al republicanismo democrático, las autoras citan textos de Carlos Vilas y Eduardo Rinesi (p.e. en Rinesi, Vommaro y Muraca, 2010), También citan a M. J. Bertoneu

(2005) que distingue dos tradiciones republicanas en América Latina, la elitista u oligárquica y la plebeya.

**Esto que sería una especie de republicanismo plebeyo, lejos de invisibilizar la dimensión conflictual de las instituciones, apela a ella como mecanismo de ampliación de derechos (Coronel y Cadahia, 2018).** Aquí las instituciones son concebidas como un espacio propicio para disputar por la expansión de derechos y la desarticulación de la frontera material entre “los de arriba y los de abajo”. Es decir, para darles contenido progresista.

Existe también el prejuicio y la mirada crítica que otorga excesivo peso a la figura de los líderes y en la situación de lo que sería un desmantelamiento de la división de poderes propia de la república y las constituciones liberales que rigen en los países, p.e. los citados “neo-institucionalistas” en boga. Lo que cabría preguntarse aquí es si esta imposibilidad de pensar una articulación entre populismo e instituciones no se debe a una concepción de las instituciones todavía heredera de la matriz liberal y procedimental. Posiblemente sea una lectura «cosificada» de las instituciones lo que nos impide abordarlas desde otras perspectivas.

En lugar de concebir la apelación a los afectos y los liderazgos políticos fuertes – dos elementos claves de la lógica populista– como obstáculos para la institucionalidad, resulta más fructífero verlos como que también intervienen en su construcción y en el otorgamiento de contenidos democratizantes. Por otra parte, la apelación a componentes emocionales no son únicamente patrimonio de las experiencias populistas tal como demuestran muchos de los éxitos electorales de propuestas neoliberales y de ajuste desde la segunda mitad de la década pasada.

También los conflictos colectivos van gestando, a través de una concepción si se quiere “plebeya” del derecho, formas de institucionalidad que no pueden ser concebidas desde la matriz liberal del individuo posesivo. Y si de una concepción popular del derecho se trata, se comprende mejor cómo la tradición republicana puede ser clave para hacer inteligible la dimensión institucional del populismo.

**Es decir, a diferencia de la matriz republicana de tipo consensualista y liberal, la matriz popular-republicana interpreta al conflicto como constitutivo de las instituciones.**

A partir de la posibilidad de identificación entre republicanismo y poder popular, autores como Eduardo Rinesi y Matías Muraca (Rinesi, Vommaro y Muraca, 2010), sugieren que tanto en el populismo como en el republicanismo se halla una concepción del conflicto diferente a la de la matriz consensualista y liberal.

Si la lectura liberal concibe las instituciones como un espacio de regulación del conflicto –con la esperanza de una futura neutralización–, la matriz populista-republicana, en cambio, interpreta el conflicto como constitutivo de las instituciones. Es decir, el rol de las instituciones no consistiría tanto en neutralizar el conflicto como en expresarlo y regularlo de un modo específico.

En definitiva, Coronel y Caldaia (2018) estas autoras realizan un análisis de tipo “conflictual” para pensar las instituciones, lo cual también aporta a los necesarios estudios sobre relaciones entre populismo, republicanismo, democracia, crecimiento económico e instituciones.

En cuanto al conflicto visto no como “patología” o “excepción” a erradicar sino como algo intrínseco (y hasta necesario) a la misma vida en una sociedad desigual,

R. Aronskind (2015) realiza una interesante observación: *“Lo que los grandes medios de comunicación argentinos denominaron como “crispación”, en relación con el estilo de conducción política de Néstor y Cristina Kirchner, no fue sino el malestar de las clases dominantes –transmitido con relativa facilidad a los sectores medios- con el grado de autonomización de la conducción del Estado en relación con su propia agenda y sus demandas sectoriales”*.

Se aleja así claramente de la reduccionista perspectiva de “calidad institucional” tan difundida y cuya revisión crítica pertinente está en Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013).

## Capítulo 4 Sobre teoría del Estado y economía política

### Sobre roles estatales desde la teoría económica

El propósito es rebalsar los límites de la especialización disciplinar recurriendo a otros campos de las ciencias sociales, en especial a las ciencias políticas y la sociología, en la búsqueda de enfoques más productivos, en conformidad también con señales de aperturas desde las mejores tradiciones de los autores de la economía política clásica, poskeynesiana e institucionalista<sup>42</sup>. Desde la economía política ya se mencionó la lúcida perspectiva kaleckiana acerca de los límites políticos para las políticas económicas expansivas y de alto nivel de empleo.

Aquí se asume que la formación de estados y de economías nacionales fue a partir del poder político y no solo de la propia expansión de los intercambios comerciales (del mercado, “a la Adam Smith”). Ya desde el siglo XVI, cuando se generan los primeros estados, economías, intereses e identidades nacionales post “westfalia”, el rasgo notable propio era el encuentro entre poder político y mercado.

Hubo una voluntad política centralizadora en el origen de los mercados nacionales: un espacio político transformado por el Estado en espacio económico, dotándose de una orientación. Es decir, confluyen necesidades de acumulación de poder y de riqueza (capital). **“El capitalismo sólo triunfa cuando se identifica con el Estado, cuando es el Estado”, tal como asevera F. Braudel (1985)**

De acuerdo con F. Braudel; *“en Europa, la madurez política precedió a la madurez económica, y la formación de los Estados territoriales precedió la formación de las economías nacionales”* (en Fiori, 2015)

Existe consenso en identificar ya en el siglo XVI, el de la violenta conquista ibérica de América, a un orden que puede llamarse capitalista o sistema mundial, si bien es predominantemente de base comercial y, aunque ligado a la revolución cultural del Renacimiento y la Modernidad, faltarían unos trescientos años más para convertirse en lo que conocemos como “capitalismo industrial”, fenómeno esencialmente europeo occidental. Estados europeos ya imbricados con capitalistas, intereses territoriales (con sus recursos y población) e intereses económicos.

La búsqueda de ganancia es el motor del capitalismo a partir de la lógica de

---

<sup>42</sup> Por compartirla plenamente y por su pertinencia a los fines de la ubicación epistemológica de esta investigación, se puede citar a uno de los “padres” de la Teoría de la Regulación Francesa, Robert Boyer que, en una de las primeras visitas a la UNM allá por fines de 2012, sostenía enfáticamente que: *“..es importante que los economistas cuenten con una formación en Ciencias Políticas, porque la Economía es muy política, es la cuestión del poder en la sociedad y en la empresa”*. Esto, a la vez que destacaba también otras tres recomendaciones para pensar la formación y reflexión en economía política: *“Primero, hay que regresar a las teorías de los grandes pensadores de la economía que buscaron comprender el capitalismo y sus debilidades porque hay ideas muy buenas que desaparecieron. La segunda sería recuperar la historia económica: hay crisis, hay subdesarrollo, hay problemas de integración, y la historia nos dice muchas cosas sobre estos problemas. Tercero, se necesita contar con una pluralidad de enfoques económicos porque los conceptos no son el efecto de teorías acabadas, sino herramienta para entender la realidad...”*

expansión de los capitales, activos destinados a su auto-expansión permanente. Una lógica económica que agrega fuerza y más razones a la tendencia histórica de la humanidad por rebalsar límites territoriales y emprender empresas de expansión económica como base para la asociación con los intereses estatales de conquistas territoriales, imponiendo condiciones de dominación (fundamentalmente tributos sobre excedentes sociales).

El otro proceso fundamental es el que se despliega a pleno durante el siglo XIX, lo que conocemos como revolución industrial a partir del primer modelo británico de capitalismo industrial. Una “gran divergencia” en la geografía mundial, con su correlato en términos de configuración de sociedades urbanas más complejas, estados asociados decisivamente a capitales privados y aumento de las posibilidades materiales de vida y de bienestar en una minoría de países que llamamos centrales, desarrollados, industrializados y también dominantes, imperialistas o hegemónicos.

La existencia de diferencias entre niveles de desarrollo de países se asocia con denominaciones y conceptos como “centro y Periferia” (CEPAL, Wallerstein), países desarrollados y subdesarrollados, países industrializados y en vías de desarrollo, países dependientes (teoría de la dependencia) y sistema imperialista (Lenin, Hilferding); países hegemónicos (Wallerstein, Arrighi) y periféricos.

En palabras de Fiori (2004): “...la expansión y universalización del sistema capitalista no fue solo una obra del capital en general, fueron y serán siempre el resultado de la competición y expansión de los “estados-economías nacionales” que quieren imponer su moneda, su deuda pública, su sistema de crédito y su tributación como lastre monetario de su capital financiero dentro de estos territorios económicos supranacionales y en expansión continua” (traducción propia)

En principio, y dentro de la perspectiva de tipo “clásica, demandista, institucional, estructural e histórica” aquí utilizada, lo que queda como “externo” a lo propio económico se refiere a cuestiones tan relevantes como los determinantes de la distribución de ingresos y riqueza, los precios como “ámbitos de expresión de luchas de poder y clases” (Cesaratto, 2018), los mecanismos de articulación social entre demanda y oferta agregada, la cohesión y gestión y gobierno del “todo” social dividido en clases y actores socioeconómicos, la constitución de sujetos con sus intereses, identidades y proyectos, en lo que aquí interesa específicamente, para distintos proyectos de desarrollo económico en contextos socio-espaciales específicos, la formación de instituciones y Estado, la formación de “clientelas” en relación con políticas estatales específicas, la reproducción de burocracias y dirigencias, las condiciones para decisiones autónomas y disponibilidad de capacidades de acción estatal.

Se sigue acá la perspectiva de Medeiros, C. A. (2001) que, referenciándose en padres de la ciencia política moderna como Machiavelo y Hobbes, destaca dos aspectos: la irreductibilidad de la política en la economía y viceversa y, en particular, la posibilidad y necesidad de acciones del gobierno en el curso del desarrollo económico<sup>43</sup>.

Es decir, una incursión en los dominios más amplios del desarrollo social, la

---

<sup>43</sup> Para Hobbes, el Estado Moderno ejerce por delegación el poder soberano y, a su vez, está impelido a velar por la paz y por el bienestar de sus ciudadanos (en Medeiros, 2001)

governabilidad y la gobernanza y la consideración del sistema u orden social, para dar cuenta de problemáticas propias de la “formación social” llamada argentina.

La referencia también en Wallerstein, I. (2012, tomo III, citada en Introducción), quien destaca que fue la ideología liberal dominante en el siglo XIX la que definiría a la Modernidad como diferenciación entre tres esferas sociales: mercado, Estado y Sociedad Civil y que acá se revisa críticamente y se rescatan las perspectivas que consideran supuestas antinomias como Estado-Sociedad o Estado-Mercado como reduccionistas, e incluso, fetiche y mistificación, en especial desde ciertos aportes de la mejor tradición marxista.

Por supuesto, acá la delimitación temática lleva a prescindir de otras miradas relevantes del Estado desde la Economía política como son los aspectos tributarios-fiscales, roles regulatorios o temáticas de gestión y capacidades.

Entender el desarrollo social plantea la necesidad de priorizar estudios sobre Poder y sobre Estado y poder estatal, en tanto este último es un aspecto clave en la organización de las sociedades modernas y sus relaciones sociales de dominación (sistema de dominación) y, en lo sustancial aquí, en tanto constituye un factor decisivo en las características históricas y en las posibilidades de proyectos de reforma social.

Estudiar el Estado en tanto espacio principal para definir, modelar y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes, dados los recursos y atributos con que cuenta y que, aunque fundamental, no solo se reduce a la capacidad de coerción (movilización de dinero y crédito, capacidades tecnológicas, información y conocimientos específicos, autoridad territorial, legitimidad para demandar acatamientos, poder infraestructural, etc.).

Estado como conjunto de organizaciones e instituciones que están socialmente insertadas y que son estructural y estratégicamente selectivas: en línea con las aportaciones de Bob Jessop, existen dinámicas jerarquizantes y prioridades estructuralmente definidas en el Estado que generan y modifican gran parte de las oportunidades y restricciones, es decir, las condiciones de realización de proyectos, intereses y objetivos de las distintas fuerzas sociales actuantes (clases, coaliciones, bloques de poder).

Como señala Bob Jessop, el Estado carga con una responsabilidad distintiva, respecto de otras instituciones, que es la de mantener la cohesión de la formación social de la cual es una parte, un conjunto institucional entre otros.

#### “Estados desarrollistas”

Al efecto del ordenamiento en el análisis de las instituciones y, en especial, del Estado, esa institución especial en que se condensa y ejerce el poder social, el programa de investigación contempla nociones y enfoques que se pueden diferenciar como:

- por un lado, una análisis de tipo funcional sobre el Estado (roles “keynesiano” y “estructuralista”)
- por el otro, un análisis teórico sobre la naturaleza de los estados modernos y sus especificidades históricas nacionales

En cuanto al primer tipo de análisis “funcional”, y tal como se adelantó, se realiza un agrupamiento de la tipología de intervenciones, políticas y contenidos, diferenciando en torno a dos dimensiones, del concepto “Estado Desarrollista”, para el abordaje de la relación entre Estado y Economía (capitalista). El propósito

aquí es el de enfatizar en la relevancia del segundo, el rol “keynesiano”, que es un aspecto, aun cuando igual de controversial, bastante descuidado y maltratado en las teorías predominantes sobre política macroeconómica:

- el rol “estructuralista” del Estado: en que se le asigna un rol fundamental en el desarrollo de las fuerzas productivas tal como evidencian las experiencias históricas de los países capitalistas desarrollados en relación con la asimilación de los procesos de revolución industrial. En los países periféricos, está planteado como la necesidad de superación de la conocida como “restricción externa” al crecimiento (políticas de mediano y largo plazo, política industrial). Podríamos decir, acciones “del lado de la oferta” y de su composición: diversificación productiva y aumento de la productividad media como desarrollo. Una tradición que se remonta a F. List y A. Hamilton (p.e. Vernengo, 2005) y a los planteos estructuralistas sobre los problemas de las estructuras productivas periféricas heterogéneas, con rezago tecnológico, “deuda social” y alta vulnerabilidad externa. La experiencia histórica muestra que la coordinación estatal y la construcción de capacidades industriales es un requerimiento estratégico para el desarrollo capitalista, en especial en los países de “industrialización tardía” (inversiones en infraestructura, fondos para ciencia y técnica, política industrial integral, etc.).
- El rol “keynesiano-kaleckiano”: la visión del Estado en su rol fundamental de activación de los motores del crecimiento en la tradición keynesiana y kaleckiana (también en Marx): ante la tendencial insuficiencia de demanda en las economías de mercado, se refiere a los roles macroeconómicos de las políticas estatales, en especial, de gasto (autónomo). Repetimos, la creación estatal e institucional de demanda efectiva es decisiva en todo proceso de desarrollo capitalista (acumulación de capital), como lo muestra la misma experiencia industrial pionera de Gran Bretaña (Estado Fiscal Militar) y por supuesto, todos los siguientes “comers” empezando por EEUU, Alemania y Japón. Al respecto, pueden consultarse: Pérez Caldentey y Vernengo, 2017; Aguiar de Medeiros, 2004, 2011 y 2017 y M. Smith, 2018.

Para simplificar, desde la economía política se puede hablar aquí de funciones “desarrollistas” como a la vez “estado keynesiano” y “estado estructuralista”, o las intervenciones estatales “del lado de la demanda” y “del lado de la oferta” (demand and supply sides). En este primer informe se pondrá la mira en el primer rol, con un estudio de caso<sup>44</sup>.

En este sentido de construcción de “Estados Desarrollistas” en el impulso a los decisivos procesos históricos de revolución industrial, vale por su universalidad la cita de Aguiar de Medeiros, C. (2001) al incluir a la pionera industrial Inglaterra: *“La gloria de de Inglaterra de los siglos XVIII y XIX no puede ser desvinculada de inmensas transformaciones sociales y económicas provocadas por la Revolución del siglo XVII y de la singular capacidad del Estado Inglés de promover la expansión de su poder*

---

<sup>44</sup> A riesgo de repetitivo, vale aclarar, aquí se asume que las economías capitalistas no son economías de mercado que se “autoregulan y autoimpulsan” en el sentido neoclásico ni tampoco, como en no pocas versiones keynesianas (neokeynesianas varias o de la síntesis neoclásicas), con campos de intervención reducido, exclusivamente de tipo “anticíclico” y de “corto plazo”. Demanda también en el mediano y largo plazo (modelo del supermultiplicador) y con otras consideraciones sobre factores autónomos e inducidos, como se vio.

*sobre otras naciones en articulación con los intereses industriales y mercantiles de su capitalismo”.*

La explicación de la fuerza expansionista británica, a diferencia de las cuestiones destacadas por enfoques como la tan difundida Nueva Economía Institucional neoclásica (derechos de propiedad, reglas), se basa en la formación de un poderoso “Fiscal Military State” (Medeiros, 2001). En los contrastes y la “gran divergencia” surgidos de la comparación de los países de Europa Occidental y el resto del mundo en el siglo XIX, este autor propone al Estado Nacional Occidental como el factor más importante de esa transformación distintiva. Por supuesto, no es solo un problema de carácter técnico u organizacional, sino fundamentalmente histórico y político, que enraiza en las historias sociales y estatales de atomización y concentración del poder en Europa Occidental hacia el siglo XI y XII.

Esta idea de Estado Fiscal Militar en las bases de la emergencia de la pionera industrial Inglaterra encuentra referencia en el trabajo historiográfico de John Brewer sobre los “nervios” del auge inglés en el siglo XVIII (*The sinews of power. War, Money and the English State, 1688-1783*).

M. Smith (2018), destaca el estímulo a la industria doméstica que, además de las exportaciones, generó como demanda autónoma el financiamiento del déficit del Gobierno Británico por los gastos de guerra, especialmente durante el largo conflicto con Francia (1793-1815).

J. L. Fiori (2009) destaca la relevancia de la competencia entre príncipes de países europeos, es decir, la prioridad a la “humana” lucha (guerras) por acumulación de poder y conquista que llevó a organizar y fortalecer Estados que, ya hacia el siglo XVI, se registran en una situación de clara asociación con capitalistas privados animados por el móvil de acumulación de capital.

La experiencia de desarrollo que coincide con cierta difusión (desigual) de la industrialización, como por ejemplo se dio en el período de posguerra de segunda mitad del siglo XIX, fue consecuencia de lo que puede llamarse una estrategia nacional liderada por verdaderos “estados desarrollistas” (development-oriented states) que intentaron reproducir en las economías rezagadas o diezmadas por la guerra (sucesión de oleadas de “late comers”) la moderna industria y las infraestructuras como principales usinas de crecimiento económico (A. Medeiros, 2011). Se trata de los procesos industriales decisivos en la diferenciación de grados de desarrollo y bienestar entre países.

Los extendidos roles estatales (planificación, coordinación de inversiones, empresas estatales, fondos para I+D) son visibles en los casos de las economías europeas que se reconstruyen en posguerra y de América Latina, especialmente en Brasil y México, pero también Argentina; los tigres asiáticos como Corea del Sur y Taiwán y luego China e India. Por supuesto, la experiencia industrializadora soviética y de India también.

Las experiencias desarrollistas latinoamericanas sufrieron el duro golpe del auge neoliberal y financiero que, desde mediados de los 70s, se expandió por el mundo y que tuvo como uno de sus correlatos el desmonte de las instituciones y el desprestigio de las políticas y roles de tipo “estado desarrollista”.

De ahí que, a los fines del estudio de la problemática del desarrollo económico, aquí se propone como necesidad la de enfoques que trasciendan de la economía hacia las ciencias políticas y, en especial, al estudio sobre el poder y los

determinantes de las formaciones estatales nacionales específicas. En definitiva, la mejor tradición de la economía política.

En cuanto a las relaciones jerárquicas y de dependencia en el sistema mundial, es obligado diferenciar situaciones en cuanto a oportunidades y concreciones en materia de desarrollo capitalista.

Vernengo, M. (2005) señala que tanto las visiones marxistas como estructuralistas acerca de las relaciones de dependencia han resaltado el carácter tecnológico de esta, es decir, la falta de habilidad de la periferia para desarrollar un proceso autónomo y dinámico de innovación, caracterizándolas críticamente por lo que, además, es una visión “ofertista” del problema de dependencia. Es decir, en el sentido de que miran el progreso tecnológico como una fuerza que opera desde la oferta y que sería la principal limitación del crecimiento económico y el desarrollo de los países periféricos dependientes.

Como opción, M.Vernengo propone lo que considera una “nueva dependencia” más relevante, que es la de tipo financiero, la dependencia de “moneda internacional” como expresión de la forma de dominación financiera del capital y del Estado hegemónico sobre las periferias desde principios de los años 1970s (fin de la convertibilidad del dólar y del régimen de Breton Woods, aceleración del proceso mundial de liberalización y desregulación financieras). Una óptica financiera con foco en los problemas de demanda en el sistema mundial para identificar el lazo de dependencia más restrictivo para el desarrollo en el orden mundial capitalista e interestatal.

El rol de los mercados financieros internacionales es, a juicio de M.Vernengo en base a M. Da Conceicao Tavares (1985), el que prevalece por sobre la dependencia tecnológica como principal problema. Según este autor, la historia de crisis de endeudamiento y la relativamente más reciente relevancia de la Cuenta Capital y Financiera de la Balanza de Pagos de los países periféricos remiten directamente al mundo de las relaciones financieras internacionales y de las formas de construcción hegemónica mundial.

La dependencia tecnológica existe, pero los relativos éxitos, nada despreciables, en materia de ISI gracias a instituciones de estados desarrollistas, en un marco de “desarrollo dependiente asociado” (F.H. Cardoso, Tavares) son ejemplos, especialmente en los casos de Brasil, México y Argentina en el ámbito latinoamericano de posguerra que permiten concebir ciertas posibilidades en materia de desarrollo industrial y aprendizaje tecnológico si bien bajo condiciones geopolíticas y financieras internacionales específicas, las que jugaron y juegan decisivamente (los casos de la industria pesada, EMBRAER, Automotrices, exportación de tecnología, desarrollos en energía atómica, etc.).

Autores como Katz y Ablin (1985), Canitrot, A. (1980), Amico (2011) y Medeiros (2011) coinciden en destacar logros interesantes en la etapa desarrollista sustitutiva de Argentina y Brasil<sup>45</sup>, con manifestaciones de cierta maduración hacia

---

<sup>45</sup> A título ilustrativo, los interesantes resultados obtenidos por la estrategia ISI en Argentina hacia los años 1970s, como mínimo, matizan las visiones pesimistas anteriores y, desde ya, los planteos neoliberales radicalmente críticos que irrumpen con fuerza a partir de la dictadura en 1976 y se apoyaban discursivamente en una imagen problemática, pero más propia de principios de los 60s, para justificar políticamente sus actuaciones violentas y regresivas de “ajuste estructural” ortodoxo y fin de la ISIS (A. Canitrot, 1980). La ISI implicó un proceso de aprendizaje y maduración

los primeros años de la década de 1970 (exportaciones industriales, aprendizajes tecnológicos, etc.).

Refiriéndose a la relación entre políticas de crecimiento, estrategias de desarrollo, juego político y capacidades estatales, viene al caso una cita de V.R. Fernández y E. Ormachea (2019) que comparan la relativa debilidad de los Estados de América Latina con los Estados “desarrollistas” de los países del Este de Asia: *“La configuración de los Estados latinoamericanos de manera fragmentaria y capturada, crecientemente condicionada interna y geopolíticamente, resultó no sólo en una diferencia para entender las interrelacionadas restricciones que jugaron en la experiencia de industrialización, sino también para captar las divergentes capacidades de respuesta que estos Estados encontraron cuando tuvo lugar la crisis capitalista y su reestructuración tomó lugar hacia finales de los 60s y comienzo de los 70s”*.

En cuanto al “rol estructuralista” estatal en el desarrollo de las fuerzas productivas (oferta), el mismo constituye un objeto de estudio relevante del Programa de investigaciones, pero no será desarrollado en esta primer etapa que, en cambio, pone más el foco en el otro aspecto: el que refiere a la necesidad de políticas del lado de la demanda como condición necesaria para garantizar el crecimiento económico. El estado en su rol keynesiano-kaleckiano a partir del modelo del supermultiplicador y su aplicación a un estudio de caso.

#### Rol estatal en contexto histórico antikeynesiano

En M. Smith (2020) se analiza en detalle la relevancia que ha tenido la necesidad de crear demanda efectiva en todas las experiencias históricas de países desarrollados y en desarrollo. Ciertas instituciones y el Estado han sido decisivos en la transformación de recursos e ingresos en demanda efectiva, dado principalmente el rasgo decisivo de “componente autónomo” de la demanda que tiene el gasto público.

El planteo desmitifica también la opción teórica de distinguir entre experiencias de desarrollos basadas en promoción de exportaciones y basadas en sustitución de importaciones, que suele asociarse a lo que serían el caso exitoso (países asiáticos) y el caso fallido (América Latina).

Las relaciones internacionales acá juegan también en un aspecto relevante, en tanto los países que iniciaron procesos de industrialización y cambio estructural con menor ingreso per cápita necesitan ya de por sí la apertura de mercados de países con mayor ingreso medio a los fines de colocar su producción (demanda).

La crítica a los razonamientos predominantes en términos neoclásicos, como se señaló, conduce a explicitar que los mismos se hacen bajo supuestos irreales e inconsistentes de situación de pleno empleo de los recursos existentes. En este marco, se entiende que no hay problemas de insuficiencia de demanda y toda intervención es distorsionante de los mecanismos de mercado. Opera la ley de Say, es decir, no hay límites de demanda para la producción, dados los recursos disponibles y el estado de conocimientos técnicos relacionados con su uso.

Cómo concebir el rol económico de las políticas estatales es fundamental, es decir, las relaciones causa efecto en materia de teoría macroeconómica y del crecimiento.

No obstante, gozan de gran difusión y ghasta prestigio las versiones como la friedmaniana de “ilusión monetaria” y efectos inflacionarios junto a logros

---

industrial que resultó en un aumento estructural de la productividad media e incluso de las exportaciones industriales. (F. Amico 2011, A. Canitrot, 1980).

expansivos transitorios a partir de expansiones de gasto estatal, o argumentaciones antiestatales más extremas como la de expectativas racionales, en que los agentes conocen el modelo y se anticipan descartando todo efecto expansivo y que, además, es más bien dañino del “normal” funcionamiento económico. La supuesta universalidad del conocido como efecto de crowding out y las teorías del desempleo voluntario son conceptualizaciones que remiten a implicancias exclusivamente negativas en las intervenciones estatales en los mercados, al menos en el plano teórico y de sentido común político cultural hegemónico.

El consenso económico neoliberal contraccionista inspirador está detrás del estancamiento económico de las economías desarrolladas europeas. El giro mundial setentista desde el consenso keynesiano de “la edad de oro” al consenso ortodoxo posterior es un factor explicativo relevante del menor crecimiento económico mundial en tanto se fue desplazando como objetivo rector de la política económica y el desarrollo institucional a la meta de pleno empleo en favor del recetario ligado a los intereses predominantes de las fracciones del capital financiero.

En este contexto histórico antikeynesiano vigente, Argentina no sólo no estuvo al margen sino que, más bien, estuvo en la delantera de los cambios de orientación política e institucional, ya con la dictadura militar de 1976. Por ejemplo, la reforma financiera de 1977 y su temprana integración al mercado financiero internacional. La profundización reformista neoliberal de los años 90s ya no deja dudas y por eso cobra interés analizar lo distintivo que surgió después de la gran crisis de 2001-2002 en materia de orientación de las políticas macroeconómicas.

La perspectiva de tipo “político-conflictual”<sup>46</sup> que acá se adopta, se refiere a las múltiples dimensiones “productivas” del conflicto social y político que involucra no sólo a los cambios institucionales sino también y fundamentalmente a la construcción de sentido común hegemónico, es decir, en los campos de las ideas, la cultura, la filosofía, la producción académica, los medios, las orientaciones de actores socioeconómicos, los legados históricos, etc.

En particular, se entiende que las ideas y cosmovisiones importan en tanto, a la vez que son su producto, también influyen y moldean subjetividades colectivas e individuales y “espíritus de época” y resultan especialmente relevantes a la hora de explicar la elaboración e implementación de políticas públicas y la configuración de instituciones, así como las visiones sobre el Estado, las prioridades públicas y las acciones movilizadoras por demandas desde la sociedad civil.

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, en el sentido que da E. Rinesi (2011), pensando al conflicto como elemento constitutivo de la política. “..sostendré acá que el conflicto y la tensión entre la idea de política entendida como práctica institucional de administración de las sociedades y la idea de la política entendida como antagonismo y lucha es constitutiva de la política misma”.

### El consenso antikeynesiano

Se trata de un contexto político de consenso “neoliberal-neoclásico-monetarista” y de cambios en la orientación de las políticas económicas que pasaron a llamarse “de austeridad”, funcionales a objetivos de disciplinamiento social y político.

Fueron respuestas a la exacerbación del conflicto sociopolítico relacionado con la situación de “compromiso” de pleno empleo de posguerra y su efecto de fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de las mayorías trabajadoras. Un ideario que puede concebirse como reacción frente a la efervescencia contestataria de finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 en muchos países.

El gran auge de los movimientos político-sociales que tienen como símbolo “el mayo del 68 francés” y que se extendía por el mundo (pacifismo y derechos civiles en EEUU, otoño caliente en Italia, movimientos en México, Cordobazo en 1969, revueltas en Alemania y ex Checoslovaquia, gobierno socialista en Chile, movimientos tercermundistas y “no alineados”, Perú de Velazco Alvarado, etc.), puede leerse en clave de antecedente directo de la respuesta reactiva “neoliberal” que las minorías dominantes darían.

En lo fundamental, se apuntó a la ruptura y desmontaje de los “compromisos socialdemócratas” para recomponer poder y crear reglas de juego favorables al capital y la acumulación. Se inicia un largo período de cuestionamiento al estatismo, el colectivismo, los “excesos de politización y conciencia ciudadana”, el pleno empleo, el estado social, las instituciones y agencias “desarrollistas” y la política misma, además de la sociedad de clases sociales, en favor del rol del mercado como asignador exclusivo de recursos, el individualismo, la meritocracia, las finanzas públicas sanas, la administración técnica, la ampliación de esferas sociales regidas por la ley mercantil del lucro y la reclusión personal en la esfera privada.

La conocida como “estanflación” de los años 1970 y los términos de salida de la crisis junto al agotamiento político y económico de la URSS y sus satélites, que van a derrumbarse hacia fines de los 80s y principios de los 90s, fueron acontecimientos centrales a la hora de entender el cambio de rumbo “restaurador” desde la perspectiva “política” que sustenta este trabajo de investigación.

Se iniciaba así la ofensiva contra los generosos estados de bienestar de los países centrales y de los relativamente exitosos estados desarrollistas de varios de los países periféricos (excepción en algunos países asiáticos en que estos últimos perduraron e incluso se iniciaron como es el caso de China). El telón de fondo de la eliminación de restricciones al movimiento de capitales financieros implicaba un reforzamiento del poder decisorio de las clases capitalistas.

Las visiones económicas contractivas “antikeynesianas” que cortaron los impulsos a la demanda agregada fueron funcionales a la política de ajustes estructurales con desempleo y así, el quiebre de la capacidad de acción colectiva de las clases trabajadoras mayoritarias, al menos en varios de los países que habían alcanzado un nivel de industrialización y desarrollo medio, medio alto y alto. Argentina es un caso claramente encuadrable a partir de 1976 y la profundización de la reestructuración regresiva durante los años 1990s, con su correlato de reformas institucional y estatal.

En lo que aquí interesa, el cambio de gobierno y de entorno político e institucional de 2003, con un sesgo más favorable a los intereses de los asalariados y al reconocimiento de trabajadores desocupados, juega y jugó un papel fundamental en la evolución de los salarios y los ingresos generales de las clases trabajadoras nacionales, a la vez que ello impactaba sobre el consumo y la demanda agregados. Además del consumo e inversión públicas que tuvieron un fuerte crecimiento.

### Un marco teórico sobre la naturaleza del Estado Moderno

Para comenzar, aquí el foco está en un tipo histórico de Estado, el estado

capitalista, y se parte de la amplia producción bibliográfica acerca de las características del desarrollo histórico del capitalismo y la formación estatal, íntimamente asociada, como son los casos de autores como F. Braudel, I. Wallerstein, M. Mann, Ch. Tilly, B. Jessop, P. Bourdieu e incluso K. Polanyi, además del brasileño J.L. Fiori. Se destaca la referencia crítica de muchos de ellos en el debate entre R. Miliband y N. Poulantzas de los años 1970s en el marco de las tradiciones del marxismo, el empirismo inglés y el estructuralismo francés.

Al fin de claridad y orden expositivo de la orientación del presente informe, un buen marco de partida lo da la definición “clásica” de N. Poulantzas (*Estado, poder y socialismo*, España, 1978, Siglo XXI), en el sentido de que el Estado capitalista remite a la “condensación material de una relación de fuerzas entre las clases” (se podría agregar: algo más extensivo y no sólo reducido al concepto de clases sociales definidas económicamente).

Es decir, cuyo contenido está impregnado tanto de la hegemonía estratégica de una clase dominante como también de las luchas, oposiciones y resistencias de las otras clases y grupos sociales. La idea matriz de “**concepto relacional del Estado**”. En lo que aquí interesa y tal como se destacó con Medeiros (2011) desde la economía política, el Estado es una institución central en que la clase dominante o alguno de sus sectores prevalece en una coalición de poder y construye un proyecto hegemónico compatible con una particular estrategia de acumulación de capital.

Es decir, nada debe darse por descontado en cuanto a la posible compatibilidad de objetivos entre la estrategia de crecimiento de las fracciones dominantes del capital y los fines más amplios e inclusivos relacionados con proyectos societarios de desarrollo nacional y extensión del progreso material, lo cual está en el núcleo de las explicaciones acerca de la evolución y las crisis de las estrategias de desarrollo y de los proyectos hegemónicos<sup>47</sup>. La política y la lucha de poder importan decisivamente y no pueden tomarse como un mero factor residual o como condiciones garantizadas (tecnocratismo, reduccionismo) y a mano para disponer de las capacidades y los recursos estatales necesarios.

Surge así la necesidad de profundizar en las características y en la naturaleza de los estados capitalistas nacionales específicos, que entronca directamente con la reflexión sobre la historia social, política y económica nacional para pensar renovadas respuestas frente a los desafíos actuales y futuros. En Argentina, el dramatismo de la problemática de superación del estancamiento y de la sucesión de inestabilidad, movimientos pendulares de políticas y sucesión de crisis (de balanza de pagos, financiera, políticas) motiva este tipo de indagación a la búsqueda de pistas explicativas con mayor pertinencia.

En particular, interesa el abordaje gramsciano en términos de “problemas de hegemonía”, de clases dominantes que no pueden convertirse en dirigentes, en que no se logra plasmar un período de relativa estabilidad con legitimidad para un proyecto nacional de desarrollo (liderazgo moral y cultural).

---

<sup>47</sup> Vinculado a lo que se señaló como una de las restricciones políticas internas al crecimiento económico, es decir, conflicto entre bloques o coaliciones políticas.

Medeiros, C.A. (2011), en la mejor tradición de pensamiento estructuralista y clásico, para conceptualizar la idea del necesario “moderno estado desarrollista” propone tener en cuenta:

- los diferentes desafíos y circunstancias creados por las condiciones iniciales de formación y cómo las diferentes estructuras económicas y sociales influyen en las instituciones. El principal desafío para explicar las estrategias de desarrollo es **articular las dos dimensiones de tipo “institucional-estatal” y “estructural-económica”**.

- que el entorno internacional no es idéntico para las naciones en desarrollo y está influenciado por la acción económica y política del Estado hegemónico y el juego de otras subpotencias, creando diferentes obstáculos y oportunidades para el desarrollo.

- considera que el Estado (y su variante histórica “desarrollista”) no puede ser visto como un agente por encima de intereses y actores sociales, al margen de las clases sociales, y de las relaciones con otros estados, sino más bien, como una institución central donde la clase dominante o algunos de sus sectores lideran una coalición de poder y construyen un proyecto hegemónico compatible con una estrategia de acumulación particular, atento a las “presiones sistémicas” de cada época.

En cuanto al último punto, remite a la necesidad de “puentes” y de enriquecimiento con las perspectivas más políticas del Estado de modo de superar el tratamiento que se le suele dar desde la economía en general, con concepciones “funcionalistas” (p.e. el estructuralismo de CEPAL, el mismo keynesianismo) o reduccionistas y cosificantes (marginalista, cierto marxismo) que apenas si lo visualizan de manera instrumental (p.e. de dominio de clases dominantes), ya sea como mero aparato de organizaciones e instituciones o como aspecto “superestructural” determinado por otros factores.

Por otra parte, en las ciencias políticas y la sociología se discute sobre las teorías del Estado y sus insuficiencias. Aquí se pretende avanzar en estudios sobre el Estado argentino y otros en concreto, es decir, situados en espacio y tiempo de experiencias históricas, capitalistas periféricas y desarrolladas. Precisamente, una importante divisoria en el debate sobre Estado se basó en la consideración de la relación entre lo político y lo económico, en la mayor o menor autonomía y en la relación causal otorgada en uno u otro campo disciplinar.

M. Mann (2006) utiliza el término “reduccionismo” para señalar las insuficiencias de tradiciones marxistas, liberales y funcionalistas en materia de teoría del Estado, en tanto lo reducen a las estructuras preexistentes de la sociedad, negándole poder autónomo. Este autor se sitúa en la crítica de lo que considera como insuficiencias de una muy difundida visión, que llama bidimensional, en que el foco de los determinantes del Estado se reduce exclusivamente a la estructura de clases sociales y a su posición relativa en el mundo respecto a otros estados.

Aquí se propone visualizar al Estado no como cosa ni instrumento, sino **como relación social**. Por supuesto, se trata de ir hacia marcos teóricos que se abren e incluyen a los aspectos de Estado como “institución y organizaciones”, instancia política de articulación de relaciones sociales, como “actor” organizador del poder y del ejercicio de la dominación política, como instancia fundamental en la

estructuración del orden social y, algo a destacar, como espacio o “arena” de disputa socio política. En este último caso, más allá de la discusión acerca de la estrechez del espacio que queda a partir de las “determinaciones” estructurales en sociedades capitalistas. Asimismo, y específicamente, Estado como agente rector del orden económico.

Las estructuras del Estado y sus capacidades impactan específica y diferencialmente sobre la viabilidad de distintas fuerzas políticas, con sus estrategias e intereses. La efectividad del Estado y de los actores sociales depende de esas relaciones mutuas, que se traducen en fuerzas de bloqueo y desvío o de multiplicación y reforzamiento.

Es decir, **Estado que es a la vez relación social y materialización en un aparato institucional** (Oszlak, 1997). Una relación social institucionalizada y “campo de batalla”, sujeto a la lucha de clases y al conflicto de distintos grupos y actores sociales y a las relaciones de fuerza existentes, con funciones mas “políticas” de reproducción de las condiciones más generales de existencia del orden o sistema social (p.e. Y. Moreno Gallardo, 2022).

**Todo orden social es un orden hegemónico** constituido mediante actos de poder y necesitó históricamente una forma de organización y autoridad que encarnan las instituciones y el Estado. Actos de poder que implican directamente la dimensión de lo político en la organización social y las relaciones de dominación, basada en la construcción de instituciones y Estado.

La articulación entre las dimensiones de poder, estado, orden y democracia como objeto de estudio, tal como propone G. Badía (2020), resulta necesaria atento al carácter de las democracias capitalistas y a la tensión estructural entre economía y política (base económica estructural del poder, necesidad de reproducción de un orden en que se materializa el poder, materialización del orden en un aparato político-institucional-organizacional que es principalmente el Estado).

En la historia de la humanidad, la formación de los primeros estados surgió como respuestas a la necesidad de gobernar la creciente complejidad de las sociedades y los territorios (sedentarización del poder). Es decir, la necesidad de organización para defender los territorios y sus recursos (Muñiz, M. y Fernández, G., 2020). El crecimiento poblacional y la complejidad social implican la organización del espacio y de los contingentes poblacionales.

No alcanza sólo con las victorias militares, desde siempre es un problema político dominar la territorialidad en el sentido de asegurar el dominio sobre espacio y población lo cual, en las sociedades de masa modernas, remite a la construcción de legitimidad y no sólo al monopolio de los recursos de coerción (hegemonía).

No hay sociedad compleja sin algún centro de autoridad dominante coactiva: las reglas son necesarias para organizar y estabilizar relaciones y vínculos entre personas. Pero el Estado no es un mero instrumento de las clases dominantes y élites, es también un campo de acción dotado de grados de autonomía y que, también, está en disputa.

M. Mann (2005, 2006) destaca la relevancia que tiene el Estado como instancia de centralización territorial y es en ese sentido, por ciertas capacidades diferenciales estatales, que aquí tiene primacía analítica respecto de otras instituciones y actores. Vale destacar que **el Estado posee poder autónomo y también un carácter de actor relevante en la sociedad y la economía**. Cómo ejerce estos atributos

depende de las distintas condiciones históricas específicas.

En cuanto a las formas de definir Estado, en general, se refieren a dos tipos de análisis según M. Mann: el análisis funcional, en que el Estado se define en términos de lo que hace, de sus funciones; y el análisis institucional, es decir, definido en base a lo que parece. Se expone la definición weberiana, según M. Mann (2006):

- **Un conjunto diferenciado de instituciones y personal**
- **Centralización, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro**
- **Un área territorialmente demarcada, sobre la que actúa.**
- **Un monopolio de dominación coactiva autoritaria apoyada en el monopolio de los medios de violencia física.**

El Estado tiene un poder diferente en relación con otros actores relevantes y redes de poder que Mann divide en tres grupos, de tipo ideológico, económico y militar. Y lo interesante es la tipología o dimensiones de poder que este autor propone:

- **Poder despótico** del Estado, lo que podemos denominar el poder despótico de la élite estatal, el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil
- **Poder infraestructural**, que define como la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Es el tipo de poder que tuvo un inmenso crecimiento a partir de la revolución industrial y de la ampliación de funciones y objetivos.

*“...los Estados en las democracias capitalistas son en un sentido débiles y en otro fuertes. Son «despóticamente débiles» pero «infraestructuralmente fuertes».*

Según esta perspectiva de M. Mann (2005): *“..el Estado no es simplemente un lugar de la lucha de clases, un instrumento del dominio de clase, el factor de cohesión social, la expresión de los valores fundamentales, el centro de los procesos de asignación social, la institucionalización de la fuerza militar (como en las diversas teorías reduccionistas): es una organización socio-espacial distinta. Como consecuencia, podemos tratar a los Estados como actores, en la persona de las élites estatales, con una voluntad de poder...”*

El poder infraestructural del Estado deriva de su utilidad social, en cualquier tiempo y lugar, es decir, de las formas de centralización territorial que no pueden suministrar las fuerzas mismas de la sociedad civil.

Autores como Michel Mann (enfoque IEMP)<sup>48</sup> y Bob Jessop (enfoque estratégico-relacional), brindan marcos teóricos productivos acerca de la naturaleza de los Estados, e implican una fase de ordenamiento y intentos de superación dentro de la rica tradición de debates sobre la Teoría del Estado. El segundo autor, Jessop, es interesante en tanto también trata de dejar atrás y resolver las polarizaciones de estructuralistas “socio-céntricos” y “estado-céntricos”, orientándose hacia una integración teórica entre estructura y sujeto y entre Estado y Sociedad<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Se refiere a su modelo de redes de poder ideológico, económico, militar y político. Una interesante aplicación a la reflexión sobre las condiciones del desarrollo económico, está en Crespo y Muñiz (2017, FLACSO)

<sup>49</sup> Acerca del enfoque estratégico relacional de B. Jessop, y su valorización, Y. Moreno Gallardo (2022), destaca: *“Es evidente el influjo de autores como Charles Tilly, Michael Mann, Karl Marx o Max Weber en la obra de Jessop. Pero aún es más evidente que su trabajo se nutre principalmente de Michel Foucault, Claus Offe, Ralf Miliband y, sobre todo, del binomio Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas. Del francés extrae el carácter relacional y capilar del poder (por suerte corregido), del alemán la idea embrionaria*

Representan logros en cuanto a valiosos intentos críticos y superadores, tanto del reduccionismo economicista de la “determinación en última instancia” como de los excesos de autonomía “politicista”. Es decir, se inscriben en el movimiento que va desde los aportes de Nikos Poulantzas sobre “autonomía relativa”, hacia la ruptura con las concepciones del Estado y la política como determinadas unilateralmente por la base material de las relaciones sociales de producción.

Un marco que da cabida a las necesidades contingentes que también juegan a la hora de visualizar el desarrollo social. *“El verdadero problema es evaluar el peso relativo de diferentes instituciones y fuerzas sociales en la determinación de resultados”* (J. Sanmartino, 2020)

Esto conduce a la necesidad de estudios y análisis históricos concretos para entender las formas dominantes estatales y sus actuaciones, en tanto hay una relación cambiante y de tipo “intersección” entre diferentes principios dominantes de organización social. **Esto lo revela como un marco teórico adecuado a los propósitos de este programa de indagación sobre la historia y las estrategias de crecimiento y desarrollo de distintas economías capitalistas.**

Las estructuras y las acciones que configuran al sistema estatal son resultado, producto y condensación material de relaciones de producción, de constreñimientos de orden internacional (relaciones de subordinación, geopolítica, competencia económica, coyunturas económicas, etc.), de la sedimentación de la historia pasada (guerras, luchas, conflictos), de su geografía, cultura, recursos y tecnologías. En particular, interesa la idea de que **hay restricciones estructurales pero también agentes reflexivos**, capaces de replantearse identidades, objetivos e intereses dentro de ciertos límites y actuar en consecuencia. (J. Sanmartino, 2020).

Las estructuras son concretas, es decir, no existen fuera de los espacios y tiempos específicos de acción de actores en conflicto y por eso **amerita estudiar al Estado en “su situación” histórica y geográfica**, como combinatoria de aspectos relevantes en su interacción con la sociedad, trascendiendo las visiones de tipo “Estado Moderno en General”<sup>50</sup>.

El Estado ya no es un mero resultado de la economía y la sociedad ni sólo una institución, sino también una fuerza, un actor, un agente de cambio social y político, que debe ser estudiado en cada contexto histórico sin perder de vista su enraizamiento en un marco de relaciones sociales y de poder desigual. Nuevamente, ya no se trata de una teoría general del Estado sino la incitación a un análisis histórico específico para comprender las condiciones de su actuación en el ámbito del funcionamiento económico.

En este trabajo se considera productivo recuperar también perspectivas como la de G. O’Donnell (1997) cuando señala *“...es un error asimilar al Estado al aparato estatal, al sector público o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden”*.

---

*de la selectividad estructural, de aquel inglés, la autonomía relativa, del italiano el concepto de Estado ampliado como la suma del Estado (società política) y sociedad civil (società civile, y al griego le debe la concepción del Estado como relación social y la de selectividades estratégicas”*.

<sup>50</sup> *“Realizamos entonces en el pasaje de la definición general a la investigación histórica, o mejor dicho, nos ubicamos en cierta intersección donde la historia se vuelve estructura y la estructura es impactada y modeada por la historia”* (J.Sanmartino, 2020).

*“...la garantía que presta el Estado a ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales.....(..). Es parte intrínseca y constitutiva de las misma, tanto como otros elementos –económicos, de información y control ideológico- que son aspectos que sólo podemos distinguir analíticamente de dicha relación.....(..) las dimensiones del Estado, o del o propiamente político no son – como tampoco lo es “lo económico”- ni una cosa, ni una institución, ni una estructura: son aspectos de una relación social”. (O’Donnell, 1978)*

En esta misma línea de rescate de las ideas de Guillermo O’Donnell, el Estado es *“coerción pero normalmente es también consenso, que engloba y vela la coerción”,* citando las conocidas tres mediaciones: *“nación”, “ciudadanía” y “pueblo”* o lo popular.

Es decir, en la definición de O’Donnell (1978, en 1997) de Estado, con componentes a la vez de coerción y de consenso, con su planteo acerca de la tensión que le es propia entre la *“realidad profunda”* de respaldar y organizar la dominación social y, a la vez, presentarse y concretar acciones como *“agente del interés general”*. Esta última dimensión es la que cobra mayor fuerza relativa en el período de gobierno inaugurado en mayo de 2003.

En el caso de estudio, a partir de conceptos de O’Donnell, las citadas mediaciones legitimadoras estaban profundamente impactadas por el contexto de crisis de principios de siglo XXI, en especial, debido a las fuerzas de desintegración social, en situación de clara erosión e *“ineficacia”*. Se habían debilitado y desbordado las instancias estatales (áreas, políticas, .agencias) dedicadas a la contención social y el Estado había quedado muy a la merced de las lógicas del capital financiero (ley de responsabilidad fiscal, de déficit cero, endeudamiento, convertibilidad, *“corralito”* bancario). Un Estado que ya no era capaz de convertirse en su propio fundamento legitimador, tal como lo hace todo Estado.

El gobierno que asume en 2002 para la transición da los primeros pasos de ordenamiento y estabilización social, especialmente, en lo que nos interesa, con la implementación del conocido como el PJJDH (Plan jefes y jefas de hogar).

Para Oszlak (1997) el Estado mismo resulta de mutuas determinaciones en su relación con la sociedad civil. Su surgimiento y posterior desarrollo es resultado de un proceso de lucha por la redefinición del marco institucional considerado más apropiado para el desenvolvimiento de la vida social organizada.

En este otro autor clave, el Estado es la instancia política que articula la vida y la dominación en la sociedad y; al mismo tiempo, la materialización de esa instancia en un conjunto de instituciones interdependientes que permiten su ejercicio preservando la apariencia de proveedor al *“interés común”* de toda la sociedad. Una instancia de organización del poder y del ejercicio de la dominación política.

El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional a la vez.

Como primera síntesis, el Estado puede definirse entonces, en base a autores nacionales, como:

*“...un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en la distribución de poder y nunca socialmente imparcial) en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada (con clara influencia weberiana, O’Donnell, 1993). Es en este contexto que se considera al Estado como algo más que una organización autónoma y un conjunto de dispositivos administrativos. Constituye una relación social y legal que abarca todo un territorio, usualmente de manera heterogénea”. (Acuña, C. y Chudnovsky, M.; 2013).*

No obstante, el marco que se elige adoptar remite al enfoque del inglés Bob Jessop, conocido como EER (enfoque estratégico relacional), por ejemplo, una buena y completa síntesis está en B. Jessop (2020, en P. Andrade editor). Una definición más integral y abarcativa, que se nutre de distintos autores y análisis:

**Concepción de aparato estatal como:**

- Conjunto de instituciones y organizaciones socialmente incrustadas y estratégicamente selectivas
- Cuya función social es definir y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes para los miembros que forman parte de la sociedad
- En un área territorial determinada
- En nombre del interés común o de lo que sería la voluntad colectiva de una comunidad imaginada, en ese territorio.

Ampliando hacia lo que considera necesario aclarar en torno a la definición de Estado como aparato estatal, agrupando en seis ítems o partes (Jessop, 2020):

- (1) Ejercicio del poder estatal como
- (2) Condensación mediada institucional y discursivamente
- (3) Una relación de fuerzas cambiante
- (4) Que busca influir sobre formas, objetivos y contenidos del orden político (la disputa política, las políticas públicas)
- (5) En coyunturas históricas específicas, según las oportunidades y restricciones (estructuras)
- (6) Conectados con el entorno natural y social más amplio

En cuanto a las relaciones de dominación, este autor que reconoce la influencia de N. Poulantzas, trata de extender más allá de las relaciones de clase y de fracciones de clase el carácter relacional del Estado<sup>51</sup>, sin negarlas. Es decir, incluye en un sentido más amplio a lo que considera una cambiante relación de fuerzas a partir de luchas políticas: el Estado se relaciona con el sistema social en su conjunto sin perder de vista que su carácter está fuertemente marcado por las victorias pasadas de la clase dominante, sus fracciones y alianzas, refleja políticas de clase y también sus acciones en materia de organización de las clases trabajadoras<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Balibar, E. (2006, 1996) "...en el análisis del Estado capitalista, no solo es necesario hacer entrar los efectos estratégicos de las relaciones de clase internos al «bloque de poder» de las clases dominantes, no solo las «conquistas» de las luchas entre las clases dominantes y las clases dominadas, el capital y los trabajadores, sino también los modos de regulación institucional de esas luchas y su efecto de retorno sobre la «definición» misma de las clases, comenzando por la clase obrera (mientras que, me parece, Poulantzas, en función precisamente de una «posición de clase», se aferraba a la idea de una función constitutiva del Estado en la formación del bloque de poder, pero no hablaba de la función determinante de las instituciones estatales en la historia ni, retomando por un instante los términos de E. P. Thompson, en la formación de la clase obrera)" (original de Actuel Marx, 2006/2, Nro. 40, Presses Universitaires de France, reproducido en Revista Jacobin en español, agosto 2022, "Comunismo y ciudadanía en Poulantzas")

<sup>52</sup> Sin ánimo de agotar la temática, dado que se profundizará en fases posteriores de este programa de estudios sobre políticas de desarrollo, resulta interesante lo destacado en Y. Moreno (2022) a partir de G. Therborn, acerca de los elementos del carácter relacional del Estado, que posee: un carácter "representativo" de la sociedad de clases y, en primer lugar de la clase dominante (clase dominante mas Estado, sujeta a la batalla por la hegemonía), variando los grados de autonomía estatal en función de la mayor o menor homogeneidad, organización o unificación de intereses de sus fracciones (relación inversa) y un carácter "mediador" (clase dominante mas Estado mas clases dominadas, sujeta a la lucha de clases), en función de la correlación de fuerzas con las clases dominadas (juega nivel e intensidad de sus capacidades organizativas en partidos políticos o

### La recuperación de roles estatales “keynesianos” a partir de 2003

A los efectos del período que se estudia, Vilas (2005) señala que “...enfocar al Estado desde la política permite poner el acento en su esencia de estructura de poder al servicio de objetivos que derivan de la dinámica de su sociedad y de sus articulaciones internacionales, al mismo tiempo que revela la gravitación de esa esencia tanto en la dimensión operativa del Estado como en la construcción identitaria de sus sujetos.”

En un sentido cercano, Daniel García Delgado (2017:94) propone que “La disputa por el Estado no es solo sobre quien lo ocupa, sino también por las políticas y el relato que lo informa” (citados en H. Cormick, 2017).

Las ideas de “país normal”, de “reparación” y de “lo nacional y popular” pueden entenderse como el intento de recuperación de la Nación con sus componentes de ciudadanía y pueblo (atender a lo popular), a partir de 2003 en clave de G. O'Donnell (1997). Aparece así el Estado en su vocación por recuperar su rol “normal” de garante del “interés general” y que supone situarse por encima de los fraccionamientos y antagonismos de la sociedad, con un componente de mayor representación de las “mayorías populares”, de la política y el Estado balanceando el poder y la influencia de las fuerzas del mercado y las fracciones del capital más concentrado.

Aquí se entiende que la retomada centralidad de la acción estatal durante el período largo 2003-2015 se relacionó, primero, con la urgencia de emerger de la crisis pero, también, con el intento de acumulación política y, en lo posible, de construcción hegemónica de una base de apoyo popular que, a su vez, ampliaría los márgenes de acción política<sup>53</sup>.

Ernesto Laclau realiza una propuesta teórica que gira en torno a la idea de que “lo político” ocupa un lugar ontológico privilegiado en la articulación del todo social. El vínculo hegemónico es el que tiene un papel fundante de lo social.

Como explica Laclau (2014), su tesis central refiere: “..al carácter hegemónico del vínculo social y la centralidad ontológica de lo político” (prefacio a la edición inglesa, diciembre 2013, de “Los fundamentos retóricos de la sociedad”). Una concepción en la que se definen política y discursivamente campos de lucha hegemónica, incluyendo el debate sobre los contenidos de las políticas y las instituciones económicas.

Afirma una centralidad ontológica de la lucha y el conflicto en la que ya no hay predeterminación de los actores, movimientos o voluntades colectivas “esenciales”. Sí considera la noción más amplia y ambigua de “pueblo”, cuyo programa es a definir precisamente por la política.

En particular, se consideran interesantes y desafiantes, a los fines de caracterizar los gobiernos kirchneristas, ciertos enfoques que plantean las **insuficiencias de estos gobiernos en esta materia de cambio estructural y de políticas de largo plazo (“estado estructuralista” o “del lado de la composición de la oferta”), especialmente en lo que hace a remover restricciones económicas, tecnológicas y**

---

sindicatos, etc.).

<sup>53</sup> Esto no implica de ninguna manera negar la relevancia de otros factores contextuales que jugaron, como los de orden externo (rol relativamente prescindente de EEUU, emergencia de China y mejora de términos del intercambio, oleada de gobiernos progresistas en América del Sur, contexto de liquidez internacional, etc.), en línea con la crítica a los excesos, tanto de lo que puede llamarse “nacionalismo metodológico” como también del opuesto “enfoque de la globalización” que se basa en la idea de negar todo espacio de acción al nivel nacional.

**financieras (importaciones, etc.).** Por ejemplo: Porta y Fernández Burgna (2007) que hablan del período como “...nuevo régimen de crecimiento sin cambio estructural”.

Amico (2014), priorizando la necesidad de desarrollo industrial o cambio estructural, señala: *“Sin embargo, aún en un contexto de altos precios de commodities de exportación, el modelo puede crecer un tiempo considerable sin cambios estructurales. Este crecimiento basado en el mercado interno tiene indudables efectos beneficiosos sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza, en el mejoramiento y diversificación de los patrones de consumo, a la vez que proporciona fuertes estímulos a la inversión productiva a través de un mercado doméstico más amplio (y por ende impulsa un ritmo importante de actualización tecnológica). Pero esto no cambia sustancialmente la estructura productiva ni tecnológica, ni las elasticidades del comercio exterior (que son su reflejo)”* (Amico, F., 2014)

La reaparición de la restricción externa, es decir, del problema expresado en la insuficiencia estructural de divisas (flujos financieros, FAE), hacia el segundo mandato de la Presidenta Cristina Kirchner fue un escenario que dio inicio a un período de estancamiento económico y, seguramente, este no fue ajeno a los resultados de los comicios de 2015 en que triunfó la oposición liberal-conservadora<sup>54</sup>.

Al respecto, y en lo que aquí interesa, el proyecto político que va asumiendo el gobierno en 2003, y más allá de todo lo que se fue definiendo de forma más bien “incrementalista” (“sobre la marcha”) a partir del mismo objetivo rector de construir poder, puede explicarse razonablemente como que concibe la necesidad de confrontar a los fines de desplegar lo que se entendía como:

*“...crecimiento económico acompañado de nuevos y más complejos roles sociales, redistribución de riqueza, empoderamiento de las clases subordinadas, incorporación de tecnologías, modernización de la sociedad, etc.”* ..... Y que eso: *“..no surge sin más del automatismo de mercado o de la implicación libre y voluntaria de la sociedad civil, sino que precisan una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores, involucran al Estado y a la Administración Pública como la ejecutora de los mandatos de gobierno”*, Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015).

En cuanto al conflicto ya no visto como “patología” o “excepción” a erradicar sino como intrínseco (y hasta necesario) a la misma vida en una sociedad desigual, R. Aronskind (2015) realiza una interesante observación: *“Lo que los grandes medios de comunicación argentinos denominaron como “crispación”, en relación con el estilo de conducción política de Néstor y Cristina Kirchner, no fue sino el malestar de las clases dominantes –transmitido con relativa facilidad a los sectores medios- con el grado de autonomización de la conducción del Estado en relación con su propia agenda y sus demandas sectoriales”*.

El objeto de estudio no es profundizar en el debate sobre las características de este gobierno, sino en tomar las políticas de superación de la crisis de principios de siglo, en su dimensión económica de depresión y en referencia al debate económico sobre los factores que jugaron. Esto en tanto remite a la necesidad de renovados enfoques teóricos sobre crecimiento y desarrollo que abreen en una necesaria integración transdisciplinar (política, económica, histórica).

---

<sup>54</sup> Caso de cambio de gobierno que se adecuaba muy bien a los planteos de M. Diamand (1981) sobre “péndulo” entre gobiernos populares y conservadores, políticas expansivas y de ajuste.

## Capítulo 5

### La “gran crisis” y los datos de su superación

Lo que sigue es una breve exposición de los indicadores que dimensionan la profundidad de la crisis de principios de siglo XXI en lo que hace a sus aspectos de colapso económico y social (indicadores de la crisis nacional) y de estadísticas y estudios que evidencian la posterior superación de la misma (Los datos de la recuperación económica y social).

Si bien constituye un área temática a abordar en dentro del programa de investigación sobre “desarrollo económico, política y estado”, no se profundiza en las implicancias de la crisis sobre cuestiones relevantes como las de “cronicidad de la crisis hegemónica”, “crisis de representación política”, “antipolítica como política conservadora”, “crisis de identidades colectivas y de partidos políticos”, “trayectoria de recuperación del Partido Justicialista”, “avances y retrocesos del proyecto modernizador conservador”, aún cuando definen decisivamente el marco de la experiencia de gobierno que se estudia, en especial la etapa de la presidencia de Néstor Kirchner.

Esto, por merecer un tratamiento más dedicado en otra etapa de la indagación y debido a que excede el marco del propósito de este informe, en resumidas cuentas, presentar teorías y, en materia económica, un caso en que se aplica la teoría que se propone acerca de la explicación de los factores del crecimiento.

#### **Indicadores de la crisis nacional**

La gestión del gobierno que asume en mayo de 2003 se inicia en un contexto de gravísimas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales generadas a partir de la aplicación de las políticas conocidas como de “ajuste estructural” durante los años 90s, si bien se reconocen antecedentes previos de medidas tomadas por el gobierno de transición que asumió en 2002 y que contribuyeron con los primeros pasos de superación de la emergencia.

Desde la segunda mitad de 1998 se inicia un proceso de recesión prolongada (depresión) que estalla hacia fines de 2001 como crisis económico-financiera y conflicto político.

A los fines de este trabajo, alcanza con una idea “objetivista” de la crisis (Grimson, 2018) por medio de una breve descripción basada en algunos datos relevantes como expresión de sus dimensiones económica y social, principalmente.

El trabajo no se extenderá en aquello que se refiere a otros aspectos de la crisis como son los casos de su dimensión institucional, pasando por la política y hasta cultural. Basta con hacer mención a la caída del Gobierno de Fernando De La Rúa o, dada la contundencia del síntoma que implica involucrar una institución básica como es la moneda, la aparición de monedas o “cuasi monedas” provinciales y el conocido como “corralito bancario”, con restricciones a la propiedad sobre depósitos o el bloqueo de rutas y vías principales de acceso, con serias dificultades para el ejercicio efectivo de la voluntad estatal.

Asimismo, en línea con lo que puede llamarse “momento insurreccional”, puede recordarse la riqueza y amplitud de los movimientos sociales, clubes de trueque, empresas recuperadas y asambleas barriales en CABA, en medio de una importante crisis de legitimidad y representación de parte de los partidos y la

dirigencia política que incluyó prácticamente la “pulverización del polo partidario no peronista” (J. C. Torre, 2017). Es decir, a riesgo de obviedad, crisis que trascendió largamente el ámbito del Estado y que no pocos autores ven como una manifestación más profunda de la histórica tradición nacional en materia de crisis de hegemonía (gramsciana) e incluso “parteaguas histórico”.

En aquello que hace más propiamente a la dimensión económica de la crisis, y en base al sistema oficial de cuentas nacionales, el PIB acumuló una contracción de casi el 20% entre 1999 y 2002 (la tasa de caída en este último año fue de -11,6%) y del 25% en la producción de bienes, lo cual implicó a su vez una caída en el PIB per cápita del 27,8%.

Sobre la dimensión social de la crisis, basta citar que durante el año 2002 el porcentaje de la **población con ingresos por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 53%, entre quienes, a su vez, el 24,8% se encontraba debajo de la línea de indigencia** (Repetto, F., 2014, en base a INDEC y PNUD). Si se toma la metodología actual de estimación, el porcentaje de pobreza estaría por encima del 60% (CIFRA CTA, 2019).

La tasa de desocupación abierta había llegado al 22%, según el INDEC, lo cual es apenas muestra del deterioro brutal de las condiciones laborales en general. En base a EPH e INDEC, F. Repetto (2014) estima en 66,3% a la proporción de trabajadores que percibían un salario inferior a la canasta básica, en un contexto de gran heterogeneidad al nivel de las regiones y de provincias argentinas.

En cuanto al mercado de trabajo, F. Repetto (2014) y Danani y Lindemboim (2003) destacan que la década del 90 había sido la más crítica en relación con las sucesivas modificaciones tendientes a desmontar la protección de los trabajadores asalariados en un contexto de profundización de las políticas de “cambio y ajuste estructural” (flexibilización laboral, reducción del Estado, concepciones ofertistas acerca del ciclo económico, liberalización financiera y apertura comercial).

### **Los datos de la recuperación económica y social**

Es de destacar que el período bajo análisis, 2003-2008, es el que coincide con un alto crecimiento económico y, como consecuencia, un proceso dinámico de creación de empleo, constituyéndose **ambos en los factores fundamentales para comprender la clara y rápida mejora en los indicadores socioeconómicos**.

En cuanto a la intensidad y el sostenimiento temporal, el período extendido 2003-2013 coincide con una de las etapas de mayor crecimiento económico en la historia nacional contemporánea. En base a datos de CEPAL e INDEC, Kulfas (2016) analiza los cinco períodos históricos de mayor crecimiento nacional y muestra que el estudiado sólo es superado, y por poco, por la evolución económica durante el decenio 1903-1913: las tasas de crecimiento promedio anual del PIB fueron del 6,7% entre 2003-2013 y del 7,1% entre 1903-1913. Es decir, superando incluso a los otros tres decenios de buena performance: 1918-1929 (6,6% anual promedio), 1933-1944 (4% anual) y 1964-1974 (4,8% anual).

En coincidencia acerca de la performance 2003-2013, y desde otro punto de vista teórico, “mas Mainstream” en el análisis, está Streb, J. (2015), quien sostiene que hay que retrotraerse a la Belle Epoque de 1900 y 1913 para hallar tasas de crecimiento comparables, aunque destaca que la evaluación es diferente si se toma el período 1998-2010.

### Las condiciones de partida

Se trata de ciertas condiciones que se dieron en 2003 y que, en lo central, se puede calificar como de cierta holgura en relación a la conocida como “restricción externa”, expresión de un problema estructural reconocido desde distintas perspectivas teóricas. En síntesis, como reverso del contexto que no pocos calificaron de “drama social” o “catástrofe socio-económica”, conviene identificar ciertos aspectos contextuales particulares:

- Una economía en depresión desde 1999 y, por eso mismo, que demandaba muy pocas importaciones esenciales (superávit balanza comercial) y también contaba con una gran capacidad ociosa en las empresas que había logrado sobrevivir
- La suspensión de pagos de una parte muy importante de la deuda externa a partir del default con los acreedores privados, en tanto se les pagaba solamente a los organismos financieros internacionales
- Los precios internacionales de los commodities de exportación iniciaban una fase alcista, si bien aún tenue en los inicios.
- Un contexto internacional de bajas tasas de interés, si bien menos gravitante durante los primeros años dada la relativa “desconexión financiera argentina” hasta, al menos, el acuerdo con los acreedores de 2005.

Una situación de superávit en cuenta corriente. Es decir, aún en el escenario altamente traumático desde el punto de vista social y económico, existían condiciones para impulsar “los motores del crecimiento”, especialmente porque no jugaba la restricción externa y, más aún, había gran disponibilidad de “factores de la producción” ociosos sin necesidad de incurrir en grandes costos, dado el alto desempleo de la fuerza de trabajo y la elevada capacidad instalada del capital físico sin uso.

Asimismo, existían las condiciones “kaleckianas” (Essay, 1977, FCE) de consenso o de relativo apoyo político para políticas económicas “keynesianas” reactivadoras, tal como suele darse en las fases de depresión. Coincidencia con grados de libertad y autonomía estatal para definir desde el gobierno ciertos objetivos políticos asociados al carácter de especial urgencia, atento al contexto de disgregación social e incluso de riesgos para el orden institucional. Es decir, la “restricción política” nacional se relajó significativamente y su dimensión internacional también (pink tide u oleada rosa de gobiernos en América Latina, multilateralismo de los conocidos como BRICs, prioridad estadounidense hacia zonas conflictivas de Medio Oriente luego del episodio de las Torres Gemelas).

### Las estadísticas de la recuperación

Aquí interesa ahora exponer sintéticamente un conjunto de indicadores cuantitativos: se supera una crisis profunda, al menos en términos de nivel de actividad económica, nivel de empleo y salarios, reducción de indicadores de pobreza (ingresos) e indigencia e inclusive, de desigualdad (Kessler, G., 2014). Se destaca la recuperación de la producción de bienes y, en especial, la producción industrial, que crecen a tasas mayores que la producción de servicios.

Tasas de crecimiento que llevaron en 2010 a un PIB superior en más del 60% respecto del nivel de 2003<sup>55</sup>, se asociaron virtuosamente con una mejora en los

---

<sup>55</sup> Según cuentas nacionales estimadas por el INDEC en base a precios de 1993, el 64,9%. Con las

indicadores laborales: la tasa de desocupación abierta cayeron desde el pico nacional del 22% en 2002 (16,5% en 2003) al 7,9% en 2010, a través de la creación de unos 4 millones de puestos de trabajo.

Este proceso sucede junto con una fuerte recuperación de los indicadores sociales. Se apela a la cita siguiente de Fabián Repetto (2014), en tanto es una adecuada síntesis ilustrativa: “... la etapa de crecimiento económico sostenido que se registra durante los últimos años (con excepción de 2009, de crisis económica internacional), junto con mejoras en las condiciones laborales y la puesta en marcha de diversas políticas de empleo e ingresos, mostraron como resultado un avance en la reducción de pobreza y la indigencia.

*De acuerdo con los datos oficiales, tanto la pobreza como la indigencia, habrían caído en forma excepcional durante los últimos 10 años: mientras que en 2002 un 53% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un 24,8% era considerado indigente, en 2013 esos valores se ubicarían en 4,7% y 1,4% respectivamente.... Fuentes no oficiales, a la luz de los problemas de credibilidad en las mediciones del INDEC desde 2007, comparten el diagnóstico de la tendencia a la baja en ambos indicadores, aunque señalan que la reducción no ha sido tan drástica”. (Repetto, 2014, en base a INDEC y CNCPS-PNUD).*

Respecto a la controversia y las dudas sobre las mediciones oficiales de pobreza e indigencia, en especial, a partir de 2007, se pueden consultar también otras fuentes y, en todas ellas, hay coincidencias sobre la tendencia de fuerte reducción, sea esta más o menos pronunciada. Así el caso del CESO (2016) que, en base a la nueva metodología actualmente vigente e índices de precios provinciales, las estimaciones arrojan para 2003 un 60,8% de personas pobres y para 2013 un 26,4%. CIFRA CTA, en un minucioso análisis e informe de 2019, establece distintas estimaciones:

- con base en la metodología original, realiza dos tipos de cálculos, con distintos supuestos y datos, que dan: en un caso, un 49,1% de población pobre en el tercer trimestre de 2003 y un 18,3% en el cuarto trimestre de 2013 y, en el otro cálculo, un 45,5 y un 15,5% respectivamente para los mismos trimestres.
- con base en la metodología actual, también realizan dos tipos de cálculos en base a la introducción de supuestos diferentes y obtienen como resultados, para una metodología, el 62,4% de pobreza para el tercer trimestre de 2003 y 33% en el cuarto trimestre de 2013; en tanto el otro cálculo resulta en el 59,2 y 28,9 % para los mismos períodos, respectivamente.

También pueden citarse los datos de Graña y Kennedy (2008) en su interesante, y muy utilizado, trabajo metodológico de empalme de series sobre distribución del ingreso y datos productivos:

El PIB: en 2006 ya es un 38,2% mayor que en 2002 y supera en un 16,4% al “pico” de 1998.

Ocupados totales: 2006, con 15.556.447 personas, es un 13,3% más de ocupados que en 1998 y 25,5% más que 2002.

Cantidad de asalariados: en 2006: 11.554.139 personas, que supera en un 15% los datos de 1998 y en un 30,8% a los de 2002.

---

cuentas estimadas en base a precios de 2004 recién existen cifras desde ese año pero no hay modificaciones sustanciales de tendencia, superando también en más del 60% el acumulado para ese período (2003-2010).

Salario real mensual promedio: 2006, si bien es aún un 13,1% menor al de 1998, es 17,6% mayor que el nivel de 2002 (franca recuperación).

En un trabajo más reciente de estos autores junto a otros (Arakaki, Graña, Kennedy y Sánchez, 2018), se reafirma la tendencia positiva en los indicadores del mercado laboral para un período más prolongado que el que aquí se estudia. La tasa de desocupación ya estaba en torno al 8% en 2008 y el porcentaje de ocupados totales pasó desde el piso del 33% en 2002 al 42% de la población total en 2008.

El salario real promedio, en valores constantes de 2016, pasó de \$ 12.500 en 2001 a \$ 16.000 en 2008, es decir, un 28,5% superior, llegando a \$ 19.500 en 2012. Se destaca la evolución del salario real de los asalariados formales, debiendo tenerse en cuenta las dinámicas diferenciales de los distintos segmentos del mercado laboral, si bien todos tuvieron una clara evolución positiva.

F. Amico (2013), destaca que el salario real en el lapso 2003-2013 crece a un ritmo del 4,6% anual, mientras el PIB por ocupado crece al 2,9% anual promedio, en coincidencia con el indudable cambio de régimen de gobierno, políticas e instituciones.

Este mismo autor destaca que es el período más largo de la historia económica argentina en cuanto a "*aumentos persistentes del salario real*". Se trata de un período de cambio en el patrón "normal" de salarios reales, tanto por su persistencia como por su velocidad, es decir, que implica la incorporación de nuevos bienes y servicios al patrón de consumo asalariado considerado "normal".

En el Cuadro Nro.1 se pueden observar las tasas de variación de los componentes de la demanda agregada. El crecimiento del Consumo privado con tasas que, en promedio, superaron al 7,5% anual durante el período 2003-2011 es la clave del crecimiento acelerado que exhibe el período.

**Cuadro Nro. 1**  
**Oferta y demanda globales**  
**Variación porcentual respecto a igual período del año anterior.**  
**A precios de 2004**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	8,9	8,0	9,0	4,1	-5,9	10,1	6,0	-1,0
Importaciones FOB ( bienes y servicios reales)	15,8	11,0	19,6	13,6	-18,4	35,2	22,0	-4,7
<b>OFERTA GLOBAL</b>	<b>9,9</b>	<b>8,5</b>	<b>10,7</b>	<b>5,7</b>	<b>-8,2</b>	<b>14,2</b>	<b>9,1</b>	<b>-1,8</b>
<b>DEMANDA GLOBAL</b>	<b>9,9</b>	<b>8,5</b>	<b>10,7</b>	<b>5,7</b>	<b>-8,2</b>	<b>14,2</b>	<b>9,1</b>	<b>-1,8</b>
Consumo privado	7,4	11,0	9,3	7,2	-5,4	11,2	9,4	1,1
Consumo público	9,9	3,7	7,8	5,0	5,6	5,5	4,6	3,0
Exportaciones FOB (bienes y servicios reales)	12,9	5,6	8,2	0,7	-9,3	13,9	4,1	-4,1
Formación bruta de capital fijo	15,8	14,5	20,5	8,7	-22,6	26,3	17,4	-7,1

**Fuente:** INDEC.

Aquí se optó por las cifras de las cuentas nacionales en su versión oficial vigente (base precios 2004). Se exponen tasas de variación para el período 2005-2011 que muestran altos niveles y, aún con la reducción de 2009 por impacto de la crisis

internacional (Lehman Brothers), en 2010 y 2011 las altas tasas de crecimiento del consumo, a partir de las políticas anticíclicas que se implementan, se recuperan fuertemente aportando evidencias para el análisis y el debate en términos de crecimiento: si fue sostenido o no, mero “rebote”, etc, lo cual se relaciona directamente con el poder explicativo de las distintas versiones aquí analizadas.

También puede visualizarse, en particular, el fuerte crecimiento de la IBIF, si bien sólo se cuenta con datos a partir de 2004. Esto pone en dudas las críticas más enfáticas sobre las políticas expansivas seguidas y sobre los vaticinios acerca de lo que sería un rápido agotamiento, en el sentido de que apenas se trataría de una mera recuperación o “rebote”.

En particular, un dato adicional muy interesante es que la inversión privada creció a una tasa anual acumulativa del 24% (inversión de capacidad productiva) durante el período 2003-2011 (Fuente; CEPAL-INDEC). En ese mismo sentido, más allá de la carencia relativa de datos, va la apreciación del desempeño de la inversión en un trabajo de tesina de M. F. Mai de 2016 (“30 años de inversiones en Argentina”, FCE, dirección Silvana Cavallari, cátedra de Saúl Keifman) con aumentos en torno al 20% anual promedio.

En este mismo sentido, es especialmente destacable la siguiente información (Cuadro Nro. 2) sobre la evolución de la inversión y del stock de capital en maquinaria y equipo durante el período, a los efectos del planteo que aquí se realiza sobre las causas del crecimiento económico y la posibilidad de constatación empírica del efecto acelerador” (componente inducido de la inversión privada).

## Capítulo 6

### Las explicaciones económicas sobre la superación de la crisis

Aquí se presenta una breve clasificación de las explicaciones, descripciones y posturas que pueden considerarse más representativas, en tanto contaron con más difusión, acerca de los principales factores y variables que se jerarquizan para dar cuenta de la superación de la crisis de principios de siglo<sup>56</sup>.

Para consulta de estos “balances” sobre el período, resulta una muy buena reseña el libro de Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (2015), que incluye varios artículos representativos, y el libro de Kiguel, M. (2015), entre otros.

Dada la definición del problema de investigación centrada en la relevancia del papel que jugó el estado y cierta orientación de cambios de política macroeconómica e institucionales que impactaron en la demanda efectiva, interesa ahora la identificación de los aspectos centrales destacados en distintas explicaciones sobre las causas del éxito en la superación de las crisis, eligiendo y resumiendo algunas que pueden considerarse más representativas por su mayor difusión e influencia académica.

Lo que sigue es una presentación de los factores seleccionados como más relevantes a partir de la literatura especializada, así como una revisión crítica de los mismos a partir del marco teórico propuesto, relacionado con las teorías del crecimiento liderado por la demanda.

#### La evolución favorable de los términos del intercambio externo

Esta explicación, de hecho, suele otorgar un papel menor a los factores de orden interno, como es la relevancia del rol de las políticas macroeconómicas y de los cambios institucionales, y enfatiza la importancia de las mejores condiciones internacionales que se dieron, básicamente, a través de la mejora en los precios de los commodities (y en los términos del intercambio) por el auge económico y la demanda mundial de China, que operó como nuevo “centro cíclico” internacional a partir de su alto crecimiento y su demanda de materias primas.

Asimismo, también se identifican presiones adicionales de demanda (y suba de precios) ligadas al mundo de las finanzas (opciones sobre futuros, liquidez y bajas tasas de interés, etc.) y la continuidad en el tendencial abaratamiento de productos industriales (costos chinos bajos por costos mano de obra, escalas, etc.).

Es una etapa en que se ha destacado la idea de “decoupling” en cuanto a las mayores tasas de crecimiento de países periféricos exportadores de materias primas, respecto a las tasas de países centrales. A partir de esta situación se posibilitó una mayor holgura para políticas expansivas, tal como en este trabajo se propondrá.

Trabajos como el de Levy Yeyati y Valenzuela (2013) enfatizan la bonanza que se posibilita a partir de esta situación internacional favorable y se asocian a un cierto escepticismo respecto del sostenimiento de políticas expansivas que, en general, asocian más bien a aceleraciones inflacionarias y, en el mejor caso, a acotados y

---

<sup>56</sup> Esto también impacta en el análisis acerca de si se trató apenas de una mera recuperación o rebote o se puede hablar, en cambio, de algo que va más allá de eso en materia de desempeño económico y social.

breves efectos positivos en términos del manejo del ciclo en el corto plazo. Esto no es ajeno al marco teórico marginalista en que se basan más o menos implícitamente este tipo de análisis y que se revisaron críticamente en el capítulo 1.

Una versión más política y mediática, en el marco del intenso debate sobre lo ocurrido en la época, se refería al “viento de cola externo” que habría jugado en lo esencial de la explicación de los logros que injustamente se auto-adjudicaba el gobierno.

Por supuesto, el decisivo “canal” aporte de divisas, el canal fiscal (aumento recaudación con impuestos sobre comercio exterior) e incluso el “canal de efecto demanda” por mayores exportaciones acá juegan positivamente. La cuestión es si constituyen razón suficiente para explicar lo sucedido en materia de recuperación del crecimiento económico.

**Cuadro Nro. 2**  
**Indice de Términos del intercambio**  
**Base 1993=100 (fuente INDEC)**

Período	Indice de Precios de Exportación	Var (%)	Indice de Precios de Importación	Var (%)	Indice de Términos del Intercambio	Var (%)
1998	85,1	11,3	100,1	-5,8	85,0	-5,8
		-				
1999	76,6	10,0	96,8	-3,3	79,1	-6,9
2000	85,0	11,0	98,3	1,5	86,5	9,3
2001	80,7	-5,1	95,6	-2,7	84,4	-2,4
2002	77,9	-3,5	90,2	-5,6	86,4	2,3
2003	86,5	11,0	92,6	2,7	93,4	8,2
2004	99,9	15,5	99,9	7,9	100,0	7,1
2005	104,6	4,7	107,8	7,9	97,0	-3,0
2006	115,3	10,2	113,8	5,6	101,3	4,4
2007	130,9	13,5	121,7	6,9	107,6	6,2
2008	165,4	26,4	137,2	12,7	120,6	12,1
		-		-		
2009	147,3	10,9	121,1	11,7	121,6	0,9
2010	158,6	7,7	126,8	4,7	125,1	2,8
2011 (*)	189,0	19,2	135,9	7,2	139,1	11,2

Aquí se postulará que existe en realidad una conjunción de factores externos y también internos que juegan en la explicación de la fase positiva del ciclo económico nacional durante la primera década del siglo XXI. Adelantando, las condiciones externas favorables a partir del mejor precio de las commodities no se traducen necesariamente en mayor nivel de actividad económica sin políticas macroeconómicas “de demanda”.

### **Una revisión crítica**

En principio, tal como puede observarse en el Cuadro Nro. 2, el primer salto en la relación de TI implica una mejora que ya en 2004 recupera los niveles de 1994, asumiendo un comportamiento ascendente, pero es recién en 2008 cuando se registra el “pico” de nivel: valor 99,9 en 2004 y 137,2 en 2008, un 37,7% mayor

(fuente INDEC).

Con voluntad de brevedad, la comparación con otros países latinoamericanos exportadores de commodities que también se vieron beneficiados por la mejora de los términos del intercambio, incluso en una mayor proporción como es el caso de los países exportadores de minerales, aporta evidencia acerca de la relevancia que tuvieron también los factores internos en el caso de Argentina, fundamentalmente las políticas macroeconómicas, en especial el rol del gasto etatatl, aunque también ciertos cambios institucionales.

Las tasas de crecimiento argentino son mayores, tal como puede visualizarse en el siguiente Cuadro Nro. 3, a partir de datos de CEPAL, Comisión Económica para América Latina, para el período 2003-2010.

Es decir, las diferencias en tasas de crecimiento reflejadas dejan mucho espacio para ponderar la incidencia de **factores internos en la fase de crecimiento argentino**, en particular, para **las políticas macroeconómicas**.

### Cuadro Nro. 3

#### CEPALSTAT

#### ESTADÍSTICAS E INDICADORES ECONÓMICOS

##### Cuentas nacionales anuales en dólares

##### Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes

(Porcentajes)

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	-10,9	8,8	9,0	8,9	8,0	9,0	4,1	-5,9	10,1
Brasil	3,1	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1	5,1	-0,1	7,5
Chile	2,2	3,9	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,0	5,8
Colombia	2,5	3,9	5,3	4,7	6,8	6,8	3,3	1,2	4,3
Ecuador	4,1	2,7	8,2	5,3	4,4	2,2	6,4	0,6	3,5
México	0,0	1,4	3,9	2,3	4,5	2,3	1,1	-5,3	5,1
Paraguay	0,0	4,3	4,1	2,1	4,8	5,4	6,4	-0,3	11,1
Perú	5,5	4,2	5,0	6,3	7,5	8,5	9,1	1,1	8,3
Uruguay	-11,0	2,2	11,8	6,6	4,1	6,5	7,2	4,2	7,8
América Latina y el Caribe	0,5	1,9	6,0	4,2	5,2	5,6	4,0	-1,8	6,2
América Latina	0,5	1,8	6,0	4,2	5,2	5,6	4,0	-1,8	6,3
El Caribe	3,4	5,9	3,6	4,0	7,5	6,4	1,2	-3,6	1,5

Amico, F. (2014) es una referencia de análisis muy clara acerca de la conjunción de condiciones externas y de factores internos que jugaron en lo que llama “el desacople” de las tasas de crecimiento entre países periféricos como Argentina y los países desarrollados.

El canal de transmisión directo de los efectos positivos de la mejor situación internacional (términos del intercambio, demanda mundial de commodities, baja tasa de interés) son las exportaciones en su doble carácter de componente autónomo de la demanda y de proveedor “genuino” de divisas.

Como componente autónomo de la demanda, jugaron un papel en tanto

representaba en torno al 13% de esta en 2003 (y ya en 2012 es el 11%), si bien, por supuesto, bastante menos que el consumo agregado (público y privado). No obstante, a rigor de verdad, lo que debería computarse como demanda autónoma son las exportaciones netas (de importaciones), lo cual disminuye sustancialmente la relevancia de su contribución como componente autónomo de la demanda, a los efectos de evaluar la significatividad del aporte.

En cuanto al rol estratégico de las mayores exportaciones como proveedor “genuino” de divisas, el aumento del precio de commodities operó ciertamente en forma positiva facilitando el desplazamiento de la “restricción externa” (una disponibilidad mayor de divisas). Se relaciona directamente con la sucesión de superávits comerciales generados hasta 2015, si bien este es decreciente y hacia 2011 ya no llega a compensar los déficits de otros rubros y aparece una situación de déficit en cuenta corriente<sup>57</sup>.

Resulta aquí relevante la citada diferenciación de roles o dimensiones que se asocian con las exportaciones a los efectos del crecimiento económico: en el caso de una economía del tamaño de Argentina el segundo rol es el de mayor impacto en tanto la mayor disponibilidad de divisas es condición y habilita la expansión doméstica, conforme el marco teórico estructuralista que se propone (restricción externa).

Aguiar de Medeiros y Sarti (2021) hablan de la década en que los países sudamericanos recuperan mayores grados de autonomía en el manejo de la política económica debido a lo que se expresó como contexto internacional de reducción de la dependencia financiera externa.

Asimismo, conjuntamente con el efecto del período de alta paridad cambiaria, los mejores precios de commodities también jugaron favorablemente por el “canal fiscal”, vía impuestos al comercio exterior y aumento en la recaudación (en torno al 3% del PIB, según P. Cetrángolo, 2014), explicando en buena medida la situación de relativa holgura fiscal inicial descripta.

Finalmente, corresponde destacar también como problema, en términos del deseable requerimiento de cambio estructural con diversificación productiva, que las nuevas condiciones de demanda externa a partir de la emergencia de China implica también presiones para reforzar el tradicional patrón de especialización en materias primas y commodities.

Como conclusión, la mejora en la relación de TI constituye un marco de condiciones favorables pero no suficientes para explicar por sí solas la performance de crecimiento económico en la primera década de este siglo. **Ello ocurre, principalmente, gracias a la mayor posibilidad de expansión del mercado doméstico a través del efecto “relajamiento de restricción externa” por la mayor disponibilidad de divisas.**

#### **El tipo de cambio “competitivo y estable”**

Se refiere a la adjudicación de la reactivación al efecto central que habría tenido una política de tipo de cambio “estable y competitivo”, es decir, de sostenimiento de un nivel alto del tipo de cambio en términos reales, tal como surgió a partir de la megadevaluación de 2002. Es la posición de autores como R. Frenkel, M.

---

<sup>57</sup> En este desplazamiento de la conocida como “restricción externa” impactó también la declaración de moratoria de pagos de deuda externa privada y, posteriormente, la negociación con quita de 2005.

Rapetti, M. Damill y P. Gerchunoff (Gerchunoff, P. y Rapetti, M. 2016), emparentados con las visiones del llamado Neodesarrollismo<sup>58</sup> (Bresser Pereira, L. 2017 y 2011, Frenkel y Ross, 2006). Una buena síntesis la tenemos en Frenkel y Damill (2015, en Gervasoni y Peruzzotti editores).

Como referencias internacionales “neo-desarrollistas” sobre los supuestos beneficios del modelo de alto TC para países periféricos pueden consultarse: Bresser Pereira, C. (2017 y 2011) y Rodrik, D. (2008). Para Argentina, R. Frenkel y para México, Jaime Ros, vienen produciendo trabajos en esta misma línea.

Un trabajo claro, influyente y representativo de esta visión es el de Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016) en torno a la disyuntiva nacional entre el nivel de tipo de cambio que sería necesario o “de equilibrio”, en función de la restricción externa, y el conflicto distributivo en torno al nivel de salario real aceptado por la sociedad.

El sostenimiento de un alto nivel del tipo de cambio en términos reales, surgido luego de la megadevaluación de 2002, fue evaluado positivamente debido a que se asocia con efectos de mayor rentabilidad relativa para la producción de bienes transables, es decir, lo que sería corrigiendo el sesgo contrario del período de “convertibilidad”.

De ese modo se posibilitaría el aumento en las exportaciones y, aunque mucho menos enfatizadas, la sustitución de importaciones, dado el efecto de “protección” y de baja de costos en dólares. Esto por sí solo relajaría la conocida como restricción de divisas o restricción externa, tal como el resultado positivo del balance comercial y de la cuenta corriente parecieran reflejar.

Asimismo, y en particular, también por el “canal” fiscal de mayor recaudación por retenciones a exportaciones en las distintas visiones acerca del rol positivo que jugaría el superávit fiscal (como condición necesaria y suficiente para crecer, etc.). Además, el efecto de “abaratamiento de costos salariales” se asociaría en definitiva a múltiples beneficios que incluyen distintas vías de posibles impactos en materia de crecimiento económico y aumento del empleo debido al menor costo salarial y el correspondiente efecto “sustitución” de capital por trabajo, además del efecto “mejora competitiva” de costos.

El citado texto de Frenkel y Damill (2015, en Gervasoni y Peruzzotti) es representativo de toda una serie de trabajos enmarcados dentro de esta perspectiva que propicia incluso como estrategia de desarrollo un modelo de tipo “export-led” y, quizá menos explícitamente, también favorable a un relanzamiento de tipo “profit-led” por su supuesta relación con las inversiones (autónomas) y el crecimiento. Es decir, liderado por exportaciones y rentabilidad (inversiones) en versiones ligadas a marcos interpretativos desde la tradición keynesiana y kaleckiana y no solo de la conocida versión de la “síntesis neoclásica”.

Al respecto, los supuestos y testeos relacionados con el comportamiento de la inversión privada son aquí decisivos. En este análisis, la consideración acerca de lo que sería el carácter “autónomo” de esta última es clave en la explicación, en el sentido de que la inversión privada podría iniciar o liderar por sí misma el crecimiento a partir de los incentivos de “oferta” o costos (mayor rentabilidad vía baja de costos, confianza y expectativas de devaluación, aumento del ahorro, etc.).

---

<sup>58</sup> Sobre el manifiesto neodesarrollista y sus 10 tesis, puede consultarse Amsdem, Bresser Pereira, Frenkel, Ros y otros (2012)

La combinación de tipo de cambio alto con impuestos sobre exportaciones es valorada por distintos autores, como Diamand (1983), en tanto correspondería con un esquema de “tipo de cambio diferencial” adecuado a los problemas de estructura productiva desequilibrada (EPD, a la Diamand) o “heterogénea”, en términos de CEPAL.

En síntesis, surgido a partir de la megadevaluación de 2002, la vigencia de un tipo de cambio alto se asociaría con efectos de:

- mayor rentabilidad relativa para la producción de bienes transables y, de este modo, un crecimiento en las exportaciones y aliento a la sustitución de importaciones;
- el efecto resultante de relajamiento de la restricción externa.
- una mejora en la rentabilidad general del capital y, por eso, aliento a un proceso inversor, en especial en la producción de bienes transables;
- el aumento del empleo a partir de la baja del costo salarial y con eso el aliento a actividades productivas más intensivas en el uso del trabajo (sustitución factorial de raigambre marginalista)
- indirectamente y en combinación con impuestos al comercio exterior, un esquema de tipos de cambio múltiples o diferenciales, “a la Diamand”, más adecuado a los problemas de las paridades disímiles de la estructura productiva nacional heterogénea o desequilibrada;
- una mejora en la recaudación tributaria y en la situación financiera del Estado (superávit)
- evitar los efectos de la llamada “enfermedad holandesa”

Esta visión “de tipo de cambio competitivo y estable” es muy influyente, trascendiendo incluso a trabajos de sociología y ciencias políticas. A título ilustrativo: con foco en la problemática de las inestabilidades coalicionales, supone beneficios en el caso de Brill Mascarenhas, (Unsam- Berkeley, 2022?) y, con foco en pobreza y empleo, Zarázaga y Ronconi (2017).

En lo que sigue, se analiza críticamente esta explicación desde el punto de vista de si es suficiente o no a los efectos de entender la reactivación de la economía y la mejora que operó en los niveles de empleo.

### **Una revisión crítica**

#### **Nivel de actividad y restricción externa.**

En principio, el tipo de cambio, en tanto precio fundamental de la economía por su naturaleza distributiva, posee una clara relación inversa con el salario real. Es decir, tiene efectos distributivos regresivos y, en lo que acá interesa, también recesivos en lo fundamental y como predominante.

Santiago Ghan (2015, en Médici Ed.) enumera la larga lista de trabajos que permiten hablar de un nítido consenso respecto de estos efectos negativos que incluyen referencias, no solo nacionales como los del “clásico” modelo “stop and go” (Braun y Joy, Diamand, Canitrot, Ferrer), sino también internacionales (P. Krugman y L. Taylor, 1978).

Es decir, el supuesto “canal reactivador” que operaría a través de señales de precios favorables a una mayor producción de bienes transables no está claro en tanto colisiona con la existencia de una abundante evidencia teórica e histórica en contrario.

Sí prevalecen los efectos regresivos y recesivos que tiene una devaluación y la vigencia de un régimen de tipo real de cambio alto: aceleración de precios e inflación, regresión en la distribución de ingresos, recesión. Sí se suele generar una mejora en el saldo de la balanza comercial de bienes y algunos servicios pero por el efecto recesión (alta elasticidad ingreso de las importaciones) o por algunos casos de servicios puntuales (p.e. mejora del comercio de frontera, ventas en zonas turísticas)<sup>59</sup>.

En particular, debe destacarse la muy discutible la mirada sobre la postulada existencia de relación inversa entre niveles de salarios y empleo, tanto en términos de falata de evidencia empírica como por las explicitadas críticas teóricas al marco marginalista ya explicitadas de tipo “teoría del desempleo voluntario”, en el marco del contundente veredicto surgido de la conocida como “Controversia sobre el capital” o de “las dos Cambridge”. (p.e., Petri, 2020).

Las devaluaciones pueden mejorar las cuentas externas pero por el “canal recesión” y su efecto de caída en las importaciones, dada la alta elasticidad de estas respecto del ingreso doméstico. Además, deben señalarse los problemas de viabilidad política en la medida en que se pretenda un tipo de cambio real alto y sostenido en el tiempo<sup>60</sup>, al menos, en atención a la historia nacional de intensa puja distributiva y capacidad resistente del sector asalariado. En el contexto político post mayo 2003 esta problemática fue abordada con una clara orientación tendiente a la reversión del signo de la distribución de ingresos heredada.

Por otro lado, en cuestionamiento a quienes postulan un efecto positivo inicial de sustitución de importaciones, por el posible “efecto protección”, valen los datos en contrario del fuerte crecimiento de estas y la historia de abundantes ejemplos en que el efecto “protección” no implica como contrapartida la disponibilidad o existencia de un mercado interno solvente para las ventas. Vale la pena citar las tasas de crecimiento de las importaciones durante el período 2004-2008, respectivamente: 62% en 2004, 27,8% en 2005, 19,1% en 2006, 30,9% en 2007 y 28,5% en 2008.

Zack, G. y Fares, F. (2017, en Médici ed.) exponen distintas estimaciones de las elasticidades del comercio exterior argentino ratificando la casi nula sensibilidad de las exportaciones e importaciones a las variaciones de precios internos, en especial las primeras, a la vez que una alta sensibilidad de las importaciones respecto de la evolución del PIB. Esto, en línea con el “escepticismo de las elasticidades” de los primeros estructuralistas “a la Prebisch”.

En estudios más recientes, Amico y Fiorito (2017, en F. Médici ed.) destacan que en el desempeño de las importaciones prevalece claramente el citado “efecto

---

<sup>59</sup> Asimismo, deberían ponderarse otros efectos negativos importantes como el encarecimiento de los pagos de deuda.

<sup>60</sup> Parafraseando al profesor Eduardo Crespo (UNM, UFRJ), en realidad hay imposibilidad de cumplir con la hipotética doble condición que debería cumplir el nivel del tipo de cambio, de ser a la vez, “competitivo y estable”. Si es alto no puede ser estable, al menos en condiciones de funcionamiento democrático relativamente normal (presión sindical y social, patrones culturales, alianzas defensivas, costos sociales, etc.). Tampoco, claro, sostenerse en niveles bajos “más viables” pero en contextos de políticas de liberalización financiera y apertura comercial. Lo que subyace en este planteo es la crítica a la idea de que un solo instrumento puede todo, en favor de postular miradas integrales sobre motores y políticas de desarrollo económico e industrial, además del cuestionamiento a las posibilidades de salidas exportadoras vía “señales de precios”.

ingreso”, en tanto son dominadas por el nivel de actividad económica con particular gravitación de la dinámica de la inversión. Es decir, los efectos del alto TCR juegan indirectamente, vía recesión, sobre las cantidades importadas.

Amico y Fiorito (2017) exponen su punto de vista acerca de aquello que, consideran, puede confundir a ciertos autores ante la evidencia del registro de un primer efecto de baja en las importaciones respecto del PIB, es decir, en plena crisis. En ese caso, la adjudican a la sobre-reacción de la inversión y de las importaciones frente a caídas del PIB, por el “efecto acelerador” que también opera a la baja.

Estos mismos autores citan los hallazgos de un trabajo de Damill, Frenkel y Mauricio (2002) en que utilizan la variable tipo de cambio real como explicativa de la dinámica del producto y las importaciones, en una estimación econométrica para 1992-2001, y en la que, sin embargo, hallan que el efecto del TCR no resultó significativo.

Por otra parte, estas posturas “pro TCR alto” se enfrentan a la evidencia en contrario de tasas de crecimiento económicas altas y duraderas que fueron más allá de 2007 (varios años)<sup>61</sup>.

En la inmensa mayoría de los países el consumo es el principal componente de la demanda y Argentina no es la excepción, tal como podrá observarse en el Cuadro Nro. 4 del Capítulo 8.

De ahí que no puede pretenderse una alta performance y dinamismo en materia de crecimiento económico en base a estrategias exclusivas de tipo “export-led” (liderada por exportaciones) o incluso “lideradas por inversiones”, tomadas estas últimas como si fueran “autónomas” del nivel de actividad económica. Por el contrario, en las visiones que consideran a la inversión privada como inducida o derivada, impulsar el consumo suele generar reacciones positivas en esta<sup>62</sup> en tanto opera el “efecto acelerador”.

Panigo, D. y Chela, I. (2011) realizan un interesante contrapunto crítico con las visiones que se basan en explicar la reactivación económica a partir de un modelo de tipo de cambio alto que llaman “neo-mercantilista”. Esta sería impulsada supuestamente por la dinámica de beneficios y de inversión en el sector transable de la economía a partir de un TC real elevado, cuyos efectos se deberían agotar hacia 2008 con la posterior revaluación cambiaria que fue operando y no por otros factores como fue la desaceleración por causa de la crisis mundial, el conflicto político por las retenciones y la sequía (citan a Damill y Frenkel, 2009; Levy Yeyati y Sturzenegger, 2007), además del repunte hacia 2010 y 2011.

Panigo y Chena (2011) explican que el supuesto canal “mercantilista” de TC alto no tuvo la dinámica esperada ya que, según analizan, entre el primer trimestre de 2002 y el cuarto de 2004 las importaciones de bienes crecieron del 7 al 11% del PIB

---

<sup>61</sup> Como se vio, el período 2003-2013 es el segundo de la historia nacional si se toman tasas de crecimiento anual promedio, sólo superado y por poco por el período 1903-1913, respectivamente tasas del 6,7 y del 7,1% (Kulfas, M, 2016). Streb J. (2015) también señala esa condición, si bien lo relaja al considerar un corte más amplio, es decir, para el período 1998-2013.

<sup>62</sup> Aquí también debe considerarse el planteo keynesiano crítico de la secuencia “ahorro determina la inversión”, siendo que el ahorro es un flujo, agregado y, por eso, un resultado o saldo residual ( $A = Y - C$ ), al nivel agregado, la recíproca del consumo. También es inducido o derivado y puede hablarse de propensión al ahorro. Un buen ordenamiento conceptual puede encontrarse en M.L.Possas (1999).

y las exportaciones cayeron del 14,2% al 13,6%. Asimismo, sostienen que el 58% del aumento en la IBIF (Inversión Bruta Interna Fija) sino por construcciones, lo cual no respalda la idea de que la inversión privada respondió a las señales de precios relativos favorables a los bienes transables. En particular, destacan que la inversión en maquinaria y equipo, especialmente a partir de la reestructuración productiva de los 90s, tiene una muy alta elasticidad ingreso-importaciones, en coincidencia con Amico y Firoito (en Médici editoria, 2017)

El EMAE muestra un punto de inflexión con despegue en septiembre/octubre de 2002 y una aceleración y “empinamiento” desde mediados de 2003<sup>63</sup>. Al respecto, es de interés destacar que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), de amplia cobertura a casi dos millones de receptores por el equivalente a unos 1250 millones de dólares, fue creado en enero de 2002 (Decreto 165) y establecido ya en su formato definitivo en abril (Decreto 565/02).

Fiorito, Mario y Médici (2022) aportan estimaciones de evidencia econométrica para Argentina acerca de la muy escasa relevancia de la política cambiaria para impulsar el crecimiento económica, en línea con la visión del estructuralismo original sobre “pesimismo de las elasticidades” (precio y tc respecto de las exportaciones).

Como conclusión, el efecto de “alto tipo de cambio real” o “competitividad” (más mejora en precios de commodities exportados), en todo caso si opera positivamente es a través de los canales “mejora en cuentas externas de comercio” (por impacto recesivo sobre importaciones) y “cuentas fiscales” (vía retenciones a exportaciones), generando así ciertas condiciones que pueden ser favorables para el necesario acompañamiento de políticas expansivas del nivel de actividad económica, pero no pueden considerarse factores impulsores de esta por sí mismos.

En un reciente artículo, E. Crespo y Muñiz (2020) realizan una revisión histórica sobre los modelos de industrialización exitosos en el mundo y plantean la imposibilidad teórica y empírica de depositar expectativas en estrategias de tipo “export-led”, partiendo de entender la relevancia que autores latinoamericanos distintiva y tradicionalmente otorgaron al comercio internacional para pensar el desarrollo, en razón del mismo origen “exo-dirigido” de nuestras economías capitalistas (inexistencia o debilidad de factores endógenos de impulso al crecimiento). Es decir, lo que sería una marca perdurable de nacimiento como economías capitalistas durante la etapa de “crecimiento hacia afuera” (en Argentina, modelo agroexportador”).

#### Efecto rentabilidad y modelos “profit-led”

Los enfoques que se centran en la recomposición de la tasa de ganancia como condición necesaria y también suficiente, a los efectos del despegue de un proceso de acumulación de capital y crecimiento económico. Permiten evaluar como positivos a los efectos de un tipo de cambio elevado, en términos reales, por el papel que tiene este precio fundamental en la distribución de ingresos.

No sólo se trata de los enfoques tipo “teoría del derrame” u ofertistas de tipo

---

<sup>63</sup> Puede observarse en gráfico 1 de Frenkel y Damill, 2015 (en Gervasoni y Peruzzotti editores, en base a INDEC y Ferreres y Asoc), en tanto actualmente no se publica en INDEC datos para ese período.

“ahorro determina inversión”<sup>64</sup>, sino también de muchos análisis de cuño marxista y kaleckiano. En la mejora de la rentabilidad del capital también debe computarse, al lado de la megadevaluación, el contexto inicial de alta desocupación abierta por su efecto depresivo en los salarios.

La recuperación de la rentabilidad general del capital es una característica del período post 2003 y debe reconocerse que la tasa de ganancia es una referencia clave para pensar todo proceso de acumulación de capital (o inversión). Es decir, existe un requerimiento “de mínima” que es el nivel de la tasa de ganancia considerada “normal” y que históricamente es cada vez más acorde al nivel de la tasa de ganancia “normal” internacional. Es una condición “estructural” clave en el capitalismo, cualquiera sea la forma en que se considere teóricamente esa tasa normal mínima (clásica, neoclásica, etc.).

Como se señaló en base a Serrano y Garrido (2020), para nuevas inversiones la tasa de ganancia a tener en cuenta es “la tasa de ganancia esperada” por los empresarios y no la tasa efectiva o de corto plazo. Es la que se obtiene de un cálculo sobre la capacidad productiva planeada para utilizarse a nivel normal.

En la tasa de ganancia esperada juega la presión competitiva de no perder participación de mercado frente a nuevos entrantes o los competidores ya existentes. Ante situación de aumentos de los salarios reales, la demanda se expande y aún si el empresario no está satisfecho con la rentabilidad menor se verá igualmente presionado para invertir a riesgo de perder participación en el mercado.

El empresariado suele luchar por la rentabilidad oponiéndose a aumentos de salarios que superen la productividad media y que, de ese modo, hagan disminuir la participación de las ganancias en el ingreso. Pero una vez aumentados los salarios, en ese escenario en que el mercado se expande, debido a la competencia y a la falta de mejor alternativa, la mayoría de los empresarios suelen decidir inversiones, aún cuando caen las tasas de ganancia esperada y efectiva, y siempre que no caigan por debajo de los límites mínimos de tasa de interés (costo financiero o de oportunidad).

En síntesis, si la demanda se expande habrá muy probablemente inversión, con el requisito de tasa de ganancia mayor que la tasa de interés que refleja costos financieros y de oportunidad, aún en contexto de alza de salarios. Es decir, no llevaría necesariamente a un escenario de “huelga de inversión”. Aquí se puede recordar nuevamente la frase de Michal Kalecki: “..los capitalistas hacen muchas cosas como clase, pero ciertamente no invierten como clase”.

Asimismo, en situaciones en que el nivel de actividad económica y de empleo son elevados, los empresarios suelen reaccionar ejerciendo presión política para que cambien el régimen de política económica expansiva del Estado debido a que son sensibles cuando, como correlato, los trabajadores se fortalecen y así mejoran su capacidad negociadora para obtener mejoras salariales, de cobertura social y de condiciones de trabajo. Esto es lo que en el capítulo 1 se llamó “restricción o límite político” interno (kaleckiano) al crecimiento económico sostenido: se genera una reacción que desemboca en la implementación de políticas de austeridad. El

---

<sup>64</sup> Visión muy difundida que no solo se asocia a la tradición neoclásica, sino que es un supuesto de muy amplio espectro teórico que incluye hasta a estructuralistas (p.e. “Modelo de Brechas” de Bacha)

razonamiento es que: aumenta desempleo y revierte tendencia al crecimiento de salarios reales.

No obstante, esa contracción hará que no inviertan, aún cuando la tasa de ganancia que se obtiene respecto de la capacidad productiva instalada es alta o muy alta. Lo que cae es el incentivo a inversión adicional, es decir, no se crea capacidad productiva innecesariamente, en clara consonancia con el modelo del “supermultiplicador y el crecimiento liderado por demanda”.

Las consideraciones precedentes sobre los móviles de la inversión privada conducen a un interesante debate que se describió en el Capítulo 1 y que viene al caso. Están los modelos y enfoques que la consideran como un componente autónomo de la demanda respecto del nivel de actividad económica presente, e inciden factores como la tasa de ganancia, la seguridad jurídica, las expectativas de futuro, los incentivos de bajas de costos y la tasa de interés, además de “la confianza” y un entorno “friendly” para el capital en general. Pueden ser consistentes tanto con enfoques del “lado de la oferta” (ley de Say) como del “lado de la demanda”, como es el caso del mismo Keynes y cierta tradición keynesiana (políticas de reactivación serían eficaces sólo con efectos de corto plazo)<sup>65</sup>.

Un análisis del período de gobierno 2015-2019 puede ser ilustrativo de los resultados negativos a la vista, en materia de crecimiento económico y empleo, relacionados con el inviable anuncio publicitario de que se debía reducir el consumo para dar cabida a un “crecimiento sano” liderado por las inversiones y las exportaciones. Un interesante análisis al respecto está en Amico, F. (2020).

En el caso de la inversión tratada como derivada o inducida por el nivel de actividad económica, **el crecimiento no puede ser liderado por las inversiones** sino por los conocidos como componentes autónomos de la demanda, entre ellos, un lugar especial para el gasto público por su mayor importancia relativa.

Varios trabajos encuentran evidencias sobre la alta correlación entre dinámica del PIB que “mas arrastra y menos que sigue” a la inversión productiva. En el capítulo Nro. 1 se mencionan los citados hallazgos de Corenberg, Marotte, Rubini y Tisocco (2006) y de Frenkel, Fanelli y Bovecchi, (1998), Canitrot (1981), Wen (2007) y Unctad (2019), entre muchos otros, además de las estimaciones y testeos señalados anteriormente, realizados en el marco del enfoque del supermultiplicador para el largo plazo y varios países (Amico 2013).

Para Amico (2013) la inversión privada creció un 99% entre 2011 y 2003, es decir, a una tasa anual acumulativa del 24% en el mismo período, en base a datos de CEPAL. Con datos parecidos, en una tesina de la FCEUBA, F. Mai (2017 tesina de FCEUBA) encuentra que la inversión crece al 20% anual entre 2003 y 2011.

En el mismo sentido de observación de un dinamismo satisfactorio de la inversión en capacidad, en los cuadros número 5 y 6 del Capítulo Nro. 8 final se muestran las tasas de variación del componente que más interesa que es el stock de capital reproductivo, dentro del “stock en equipo durable de producción”, más que nada vinculado a la evolución del rubro “maquinaria y equipo”.

Como puede observarse en ese Cuadro 5 del Capítulo 8 (estimaciones de Mario,

---

<sup>65</sup> Están también los citados análisis y propuestas de tipo “neo-estructuralistas” y “neo-schumpeterianas” que enfatizan la necesidad de una agenda de incitación a la inversión en una óptica más bien de tipo ofertista (costos, rentabilidad).

Pereyra, Tavilla, 2017), luego de las reducciones acumulativas entre 2001 y 2003 (inversión neta negativa), a partir de 2004 se inicia una recuperación en “Equipo Durable de producción” y “Maquinaria y equipo”, ocurriendo las mayores tasas de crecimiento anual a partir de 2006, es decir, luego de una etapa de recuperación en el PIB. Se trata de resultados que sugieren el efecto acelerador de la inversión, es decir, como componente “inducida” o derivada del mayor nivel de actividad que se fue consolidando (existencia de una “propensión a invertir” dependiente del Ingreso Y).

Por otra parte, para el período 2002-2013, están las estadísticas de uso de la capacidad instalada (encuestas del INDEC), en las cuales esta última prácticamente permanece en torno al 75% promedio. Estas, en consonancia con las altas tasas de crecimiento del PIB, constituyen otro indicador que también sugiere el efecto “acelerador” con comportamiento inducido de la inversión privada. Al respecto, se puede consultar el gráfico en S. Ghan, Mayo 2020 (blog “aprendiendoeconomia.com”).

En síntesis, dadas las tasas de crecimiento del PIB positivas que anteceden a la recuperación inversora, puede inferirse que, durante los primeros años, la reacción productiva positiva fue en base a los equipamientos existentes (gran capacidad productiva ociosa) y que esas señales motivaron las inversiones privadas posteriores, en consonancia con el marco teórico del Supermultiplicador C-K. .

El nivel de actividad económica creciente y su asociación a mayores ventas esperadas parecen haber motivado estas inversiones, revelándose como lógica la suposición de comportamiento inversor de tipo “inducido” en que el empresariado realiza cálculos de crecimiento tomando en cuenta las tasas de ganancia esperadas con el nuevo equipamiento en base al grado de ocupación actual de la capacidad productiva instalada. Además del efecto positivo de la recuperación de la inversión pública estatal (autónoma, est así).

En estas evidencias también se apoya la idea postulada de que el impulso inicial principal en la recuperación del nivel de actividad económica fue dado por otro factor “exógeno” o “autónomo” como es el caso de buena parte de los rubros del Gasto Público en expansión, tal como se muestra estadísticamente y en la selección y descripción de ciertas políticas económicas y sociales de este informe en capítulos posteriores (gasto social, inversión pública).

#### El efecto sustitución por abaratamiento de costos salariales

Sobre la postulación de una relación inversa entre costo laboral y demanda de fuerza de trabajo, si se levanta el supuesto teórico neoclásico de “sustitución factorial”<sup>66</sup>, el razonamiento conduce a otras conclusiones en cuanto a la forma en que operan las relaciones de causalidad y los “canales” por medio de los que operan las explicaciones.

En cuanto a la crítica basada en Piero Sraffa y su correlato en la conocida como

---

<sup>66</sup> Funciones de producción en que se da una mayor utilización relativa del factor más barato (e inversamente), a partir del sistema de precios y de estos como indicadores de escasez. Las diferencias respecto de la economía política clásica en su versión moderna, con distribución “exógena” y otros supuestos para la determinación de precios (teorías de la distribución y de los precios relativos), constituye un aspecto a destacar si bien remite a un debate que se desvía largamente del objetivo del presente trabajo de tesis.

“Controversia sobre el Capital”, constituyen una referencia de la crítica teórica “interna” a la incoherencia de la teoría neoclásica del “factor capital” (imposibilidad de determinación simultánea de precios de factores y distribución, imposibilidad elección y sustitución de técnicas, etc.). Ver Capítulo 1, o p.e. Lazzarini (2011)<sup>67</sup>.

Aquí juega también el importante debate teórico entre keynesianos y neoclásicos sobre las causas del desempleo y, en consecuencia, las propuestas para su superación (teorías del desempleo involuntario y voluntario).

La observada recuperación de los salarios en términos reales y la continuidad del simultánea del aumento del empleo y el producto, alimentan la discusión erosionando el poder explicativo de las visiones en términos de “sustitución en favor de actividades trabajo-intensivas” que, sin embargo, parece ser asumida por no pocos autores (p.e. Frenkel y Damill, 2013 y los neodesarrollistas en general, también Zarazaga, R. y Ronconi, 2017).

En cuanto a los límites de su inscripción en un marco neoclásico, el mismo trabajo de Zarazaga y Ronconi (2017, página 132) plantea, incoherentemente, que el marco normativo flexibilizador y de políticas favorables a la reducción de costos salariales de la anterior década de 1990 (baja de aportes patronales, reducción de costos de despido, avances en descentralización de negociaciones) no se correspondió sin embargo con mejoras en el nivel de empleo sino todo lo contrario, con tasas récords de desempleo abierto y deterioro en todos los indicadores de ocupación. Es decir, contradice su propio argumento anterior de supuesta relación inversa entre demanda laboral y costos de la fuerza de trabajo (incluso de flexibilidad en las condiciones de contratación) que luego habría actuado positivamente en el período aquí en estudio.

Al respecto, es importante tener en cuenta, además, que la recuperación inicial se logró en base al stock de capital y las tecnologías existentes, por lo cual, difícilmente pueda pensarse en “sustitución factorial” motivada por cambio de precios relativos, es decir, en lo que sería un rápido pasaje a producciones con relación capital/trabajo muy diferente en el sentido de más intensiva en empleo.

En la larga tradición de debates basadas en las teorías del desempleo “voluntario” e “involuntario”, también se puede encontrar orientación para la discusión de la relevancia, o no, de la eficacia de las políticas macroeconómicas al respecto.

Estas últimas son fundamentales en la explicación del nivel de empleo de la economía según cierta tradición interpretativa keynesiana muy influyente en los años “de oro” del capitalismo de posguerra; es decir, en base a la teoría del “desempleo involuntario”. Esta explicación conduce a trascender largamente la consideración de las condiciones de funcionamiento más bien de tipo “micro” del mercado de trabajo, para basarse en la idea de que el nivel de empleo es un fenómeno esencialmente macroeconómico. Se habilita así, y como necesaria, la intervención de políticas estatales al respecto.

La realidad de bajos salarios como efecto de la crisis depresiva y la gran

---

<sup>67</sup> Nótese que si se diera la relación inversa entre salario y empleo que se postula en la teoría marginalista y que tanto influyó e influye, al moverse por la curva de demanda de trabajo también estarían cambiando los precios y cantidades de demanda de capital, lo cual es incoherente e inconsistente.

devaluación de la moneda nacional fue evidente y demostrable. No obstante, la recuperación de los beneficios y el abaratamiento de costos no operan como condiciones suficientes para el despegue en las tasas de crecimiento, captadas por el EMAE y el PIB, como tampoco parece verificarse el buen comportamiento posterior de la inversión.

En ese sentido, el rol de las políticas estatales, especialmente las iniciales de transferencias sociales, parecen seguir ganando un lugar preponderante en la explicación del despegue.

### Discutiendo la noción de “enfermedad holandesa”

Dentro del llamado consenso “neodesarrollista” favorable al sostén de políticas de alto tipo de cambio “pro-desarrollo”, subyace también la idea de evitar los efectos de la conocida como “enfermedad holandesa”, relacionada con las variaciones en los precios de las exportaciones de materias primas y con los momentos de entrada de capitales (intoxicación financiera) que “atrasan el tipo de cambio” (valorizan la moneda nacional).

La versión neoclásica es la de Corden (1984). La versión de raíz estructuralista (C.Furtado, Bresser Pereira) toma en cuenta el efecto desindustrializador que actuaría vía la abundancia de divisas y, por eso, la determinación de un tipo de cambio bajo en términos reales, que favorece la competencia de productos importados (Medeiros, 2013).

En esta línea, Amico (2014) destaca el consenso importante en torno a que la apreciación cambiaria sería algo malo en los países latinoamericanos, en especial, apelando a alguna variante de esta idea de “enfermedad holandesa” (Dutch Disease), también asociada a la llamada “maldición de los recursos naturales” en países periféricos.

No obstante, **se destaca aquí la relación entre tipo de cambio real bajo y mayor salario real con el efecto predominante expansivo de esa situación.** Dados la baja sensibilidad de las exportaciones e importaciones latinoamericanas a las variaciones del tipo de cambio real (“pesimismo de las elasticidades” en Prebisch) y la situación de bajos costos laborales de la “fábrica mundial y referente de precios internacionales” que es China, devaluar y abaratar salarios en dólares es cada vez menos relevante para definir la competitividad de la producción nacional, al menos para empezar a razonar.

Además, existen algunas evidencias de que una mayor tasa de interés doméstica que atraiga o evite salida de flujos de capitales se asocia más bien a efectos de mayor nivel de actividad económica y empleo por la vía de la apreciación cambiaria y por el efecto de mayor salario real (Amico, 2013 y Medeiros, 2017), en revisión crítica de las teorías más difundidas, no sólo neoclásica sino en el mismo Kenes y la mayoría de sus seguidores.

La relación inversa entre tasa de interés e inversión también debe ser revisada a la luz de la crítica a los supuestos marginalistas. Asimismo, aparecen estudios y estimaciones que relajan significativamente la relación de causalidad (Amico, 2013 y Medeiros, 2017). Pensar a partir de bases teóricas diferentes al Mainstream para entender la realidad económica, como es la economía política clásica y su crítica, con eje en la producción y distribución del excedente social y la acumulación de capital como “ley suprema” deriva en razonamientos diferentes con consecuencias

relevantes a la hora de pensar políticas públicas de crecimiento y desarrollo. Al respecto, la discusión sobre la necesidad de generar una situación de rentabilidad financiera atractiva en instrumentos en pesos para preservar el valor de la moneda nacional (desalentar la FAE, formación de activos externos) es un aspecto relevante para la discusión (crítica) sobre debilidades de la política macro nacional del período que se estudia, pero trasciende los objetivos de este informe.

### **La incidencia del superávit fiscal**

Un posible punto controversial es que la reactivación económica argentina desde 2003-2005 coincidió con períodos de superávit fiscal, por lo cual, supuestamente, se erosionaría el argumento keynesiano-kaleckiano de “principio de la demanda efectiva” acerca de cómo se salió de la depresión y, también, porqué se habría agotado o debería haberse agotado el crecimiento cuando el resultado positivo en las cuentas públicas desapareció.

Se trata de visiones que valoraron el rol positivo de la situación inicial de “superávits gemelos” (externo y fiscal) y que se caracterizaron por predecir la imposibilidad de crecer acumulando lo que serían “desequilibrios macroeconómicos”, dados los que serían los límites de tipo “PIB potencial”, “tasas naturales de desempleo”, desequilibrios en los “precios fundamentales”. Los supuestos de la perspectiva teórica neoclásica acá son claves y, por supuesto, deriva en la valorización de la “libertad de mercados” y la supuesta superioridad auto-reguladora de la conducción privada del crecimiento.

Están los casos más contundentes de quienes visualizan al gasto público con efectos más bien desestructurantes y negativos, fundamentalmente por las consecuencias “inevitables” en materia de aceleración del nivel general de precios (exceso de demanda, interferencias distorsivas, ilusión monetaria). Los supuestos teóricos de partida (p.e. principio de “sustitución factorial” con mecanismos de mercado que llevan a óptimos con pleno empleo) y razonamientos como el basado en las llamadas “fallas del Estado” que se asocian a puntos de vista escépticos acerca de todo tipo de rol estatal positivo<sup>68</sup>.

Aquí resulta interesante destacar la relevancia de los supuestos provenientes de la tradición neoclásica que lleva a los tan difundidos problemas de “crowding out” y de “equivalencia ricardiana”. Trabajos como el de Alesina y Ardagna (2010) fundamentan teóricamente las propuestas de tipo “austeridad fiscal expansiva” que han tenido implementación, especialmente en Europa.

Desde ya, existe sin embargo un cierto consenso silencioso, aún entre autores Mainstream, sobre la necesidad de expandir gasto público en ciertas situaciones excepcionales de contextos recesivos, con más razón si estos son profundos y prolongados (p.e. efectos de pandemia, posición pública del Financial Times).

Está asimismo toda una serie de enfoques que valoran los aportes keynesianos y su mirada “del lado de la demanda”, por ejemplo, los autores provenientes de la “síntesis neoclásica” y reconocidos “neokeynesianos” a la Oliver Blanchard, autor de manuales (Blanchard y Summers, 1987) que reconocen los efectos fiscales

---

<sup>68</sup> El caso de la escuela del “Public Choice”, con autores como James Buchanan y Gordon Tullock, entre los más conocidos, que plantea su preferencia por los mecanismos del mercado, aún con sus imperfecciones, a las derivaciones de la acción política que enmascara intereses individuales con bajo el discurso del interés general. (Y. Crozet, 1991)

positivos en el corto plazo (“rol anticíclico”). Inclusive están los casos, si bien excepcionales, considerados en la tradición monetarista y la conocida como “escuela de Chicago” (p.e. “ilusión monetaria”). Se trata de casos en que reducen el campo de actuación al rol “anticíclico”, de empuje en situaciones muy especiales y, en lo fundamental, se prefiere a la política monetaria.

### **Consideraciones críticas**

Se trata de lo que genéricamente pueden considerarse como apreciaciones positivas sobre la relevancia de los conocidos como superávits “gemelos”, externo y fiscal.

Planteos críticos como los de Robert Lucas (1983) sobre los efectos del gasto público, con la incorporación de supuestos en términos de agentes económicos maximizadores (expectativas racionales), entre los más representativos, fueron consolidando un consenso dominante de una “nueva macroeconomía” en oposición al keynesianismo que había predominado, en sus diferentes versiones, el período “de oro” de crecimiento de posguerra. El auge de la economía “del lado de la oferta” y su cambio de objetivo rector para las prioridades de las políticas macroeconómicas, desde “el pleno empleo” a “la estabilidad de precios”.

El trabajo de Alesina y Ardagna (2010) es una referencia que niega relevancia al multiplicador fiscal y que, por el contrario, fundamenta en favor de una idea de “austeridad expansiva” que se aplica en la Unión Europea. Ideas como el anteriormente citado “principio de equivalencia ricardiana” y el efecto “crowding out” (desplazamiento) se asocian a planteos emparentados que se oponen a las políticas fiscales expansivas, incluso para el corto plazo.

En estos marcos interpretativos, la existencia de superávit fiscal se asocia a climas de confianza y de señales positivas para la inversión privada y el crecimiento que, en lo sustancial, depende de factores “de largo plazo” como el cambio tecnológico o los aumentos de población, en consonancia con la mirada neoclásico o marginalista (recursos escasos dados).

En Barba y Pivetti (2016, página 20) se exponen datos sobre tasas promedios de crecimiento del PIB para seis economías desarrolladas (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, EEUU y Japón), comparando los períodos de 30 años que ellos llaman “los 30 gloriosos, 1949-1978” con los “30 años penosos, 1979-2008” (gloriosi e pietosi). Aquí resultan interesantes en tanto las tasas de crecimiento económico son muy superiores en el primer período “keynesiano” o “glorioso”, contrastando, en principio, con las expectativas puestas en el citado cambio de paradigma de políticas económicas.

En el marco de la tradición teórica del equilibrio general algunos enfoques contemplan la posibilidad de que con una férrea doctrina de finanzas públicas “sanas”, de por sí misma, se genera una situación de aliento a procesos expansivos con eje en la iniciativa privada. Trabajos como el de Kiguel, M. (2015) y FIEL suelen enfatizar el rol positivo del superávit fiscal o, cuando menos, el respeto de los equilibrios “naturales” (precios, ingresos y gastos, bajo endeudamiento) a los que se tiende a volver si no hay interferencias “artificiales” y prima generar entornos “friendly” para el crecimiento y la inversión privada.

En efecto, los primeros años 2000 de post-crisis se correspondieron en Argentina con superávits fiscales, no sólo primarios, sino también como resultado financiero.

Los ingresos por la incidencia de los impuestos al comercio exterior fue un factor que favoreció especialmente esa situación superavitaria, inaugurando un período de holgura fiscal (Cetrángolo, O. 2014) después consolidado progresivamente por los efectos del mayor nivel de actividad económica sobre la recaudación tributaria en general<sup>69</sup>. También debe computarse el efecto fiscal de la suspensión de pagos de deuda a acreedores privados externos.

Al respecto, y a partir de las contribuciones teóricas del premio nobel Trygve Haavelmo (1945), se puede entender que aún cuando los impuestos crecen más que el gasto público, este igualmente puede tener efectos expansivos sobre la demanda agregada, si bien con efecto multiplicador que es menor que uno (“efectos anticíclicos”). Ello se da si la propensión a gastar de aquellos que pagan el impuesto es menor que la de quienes reciben transferencias sociales del gobierno, tal como se puede observar en el citado estudio de F. Amico (2013), p.e. con retenciones a exportaciones financiando gasto social (también puede verse en el caso de Brasil 2004-2010, en base a Serrano y Summa, 2015).

Es decir, aún con un multiplicador fiscal positivo muy pequeño, el fuerte incremento en los gastos de gobierno, incluyendo las transferencias sociales, durante este período hace una importante contribución al crecimiento de la demanda agregada (Serrano-Suma, 2015; y, especialmente, F. Amico, 2013), principalmente vía “consumo autónomo” (políticas sociales, aumentos de salarios públicos). Es el tipo de gasto el que puede generar impacto contracíclico y no necesariamente lo es la existencia de déficit fiscal.

En ese sentido, Amico (2013) aplica a Argentina el citado razonamiento basado en Haavelmo para explicar la salida de la recesión. La estimación del impacto total de la política fiscal en el crecimiento económico, medido como porcentaje del PIB, en base a datos del Ministerio de Economía: en 2008, alcanza el 7,49% y es un 75% mayor que en 2003, con valor de 4,28% (y 93% superior a 2004, con 3,88%), siempre en términos del PIB.

Bortz y Zeolla (2017) realizan estimaciones sobre política fiscal expansiva en contextos de crisis cambiarias. Barba y Pivetti (2016), en crítica a lo que consideran un “consenso hegemónico contraccionista”, postulan que tampoco las tasas de crecimiento económico de largo plazo pueden comprenderse como un dato independiente de la política económica (págs.26 y 27) y sus orientaciones.

En el marco de la tradición keynesiana sobre rol de la política fiscal, se puede reconocer un amplio abanico de perspectivas e interpretaciones que prevén el rol efectivo de esta, al menos en el corto plazo y en situaciones como la analizada, de amplias capacidades ociosas y desocupación abierta récord. Es decir, no sólo en la perspectiva del supermultiplicador C-K que contempla un rol positivo como “gasto autónomo” también para el mediano y largo plazo, tal como muestran varios estudios recientes citados<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Este efecto, verificable empíricamente, para algunos autores como los del marco teórico del supermultiplicador, sustenta la idea de “endogeneidad” de los resultados fiscales respecto del crecimiento económico. Es decir, con un razonamiento contrario a los de “austeridad fiscal expansiva” y en torno a la idea de que mas bien “el estado recauda lo que gasta” (a través del rol expansivo del gasto autónomo).

<sup>70</sup> Aquí puede identificarse un punto de diferenciación del marco del “SC-K” y otros keynesianismos e incluso marxismos, por ejemplo los que dicen “Keynes en el corto plazo, pero

Los datos cuantitativos, las teorías y las descripciones de políticas presentadas anteriormente avalan y muestran una correspondencia temporal (sucesiva) entre acciones estatales y la recuperación en el nivel de actividad económica y los indicadores del mercado laboral. Se trata de la función “keynesiana” del necesario Estado Desarrollista aludida en capítulos anteriores<sup>71</sup>.

#### Breves consideraciones sobre ahorro y financiamiento de la inversión

M.L. Possas (1999), ubicable dentro de la tradición keynesiana y kaleckiana, señala que la igualdad contable entre ahorro total (privado, público y externo) e inversión se presta a interpretaciones que considera engañosas, en tanto los ahorros público y externo son “autónomos” y el ahorro privado agregado es un flujo y un resultado macroeconómico involuntario. Se inscribe dentro de la tradición keynesiana que postula como imposible que la inversión sea financiada por el ahorro, en tanto este es un flujo de ingreso simultáneo (residual) y a la vez determinado por aquella. También Serrano (2011).

Este autor es interesante por su claridad conceptual al respecto, aclarando que lo que suele denominarse corrientemente “ahorro” es en realidad un stock de riqueza, una aplicación de capital o decisión de cartera de activos. Es decir, acá se trata del financiamiento de la inversión que es algo diferente al ahorro: en todo caso, es el ahorro como stock acumulado de riqueza o como fondo de financiación. Sobre financiamiento de la inversión productiva, está la posibilidad del crédito entendido como un stock creado por el sistema bancario que la precede lógicamente y temporalmente (por ejemplo, en articulación con la noción de “dinero endógeno”, a la R. Wray, 2018).

No obstante, en un estudio de Bebczuk, T. y Garegnani, L. (2007) para 15 países de la OCDE durante el período 1970-2003, los autores hallaron resultados que evidenciarían un alto comportamiento empresario que recurre en lo sustancial al autofinanciamiento.

En cuanto a la situación nacional, es dable suponer la existencia de importantes volúmenes de recursos ociosos, y no sólo bajo la modalidad FAE (formación de activos externos). Asimismo, y en consonancia, en el estudio de largo plazo citado de Corenberg, Marotte, Rubini y Tisocco (2006) se muestran datos en que las variables proxy del costo de invertir y el volumen del crédito no son significativas en la explicación de la inversión en el largo plazo.

Las políticas favorables al financiamiento de la inversión (crédito) no afectan su volumen, que en realidad depende más que nada de la expansión del mercado a nivel agregado (demanda, ventas), en todo caso sí influye en la composición, es decir, quienes pueden hacerlo aprovechando prioritariamente la situación. Amico

---

clásicos en el largo”, p.e. Duménil, G. y Lévy, D. 1999, (R. *Análisis Económico*, Vol. XIV(30), pp. 55-93)

<sup>71</sup> Al sólo título de dejarlo señalado sin profundizar, la idea es una combinación de política fiscal expansiva (nivel de actividad y empleo) y de política monetaria centrada en el manejo de tasas de interés de bonos en pesos de modo de preservar la demanda de moneda nacional en su función de reserva de valor (rentabilidades relativas, desalentar FAE, devaluación esperada, monedas periféricas y moneda hegemónica, etc.). Como ya se dijo, el límite de “oferta” al impulso de los factores autónomos de demanda (gasto público, crédito y consumo, exportaciones) y vía mejora progresiva en distribución (propensión al consumo, multiplicador) es la restricción externa y no otro.

(2013) es referencia aquí y Fiorito (2009) y Médici (2011) realizaron trabajos econométricos que fortalecen este mismo punto. Muy interesante el sintético trabajo ordenador de Amico, F. y Aguiar de Medeiros, C. (2019) sobre acumulación de capital y financierización.

### **La tradición de la teoría de la demanda efectiva**

En particular, están ciertos enfoques “poskeynesianos” que dan un lugar mucho mayor para la función de las políticas estatales expansivas. Por ejemplo, los autores de la conocida como TMM (Teoría Monetaria Moderna), como R. Wray (2012) y toda la tradición de las “finanzas funcionales” a partir de Abba Lerner (R. Wray, 2018).

Y, en particular, el enfoque que inspira esta indagación sobre crecimiento económico basados en el conocido como modelo de supermultiplicador clásico keynesiano<sup>72</sup> que, como se señaló, extiende el principio de demanda efectiva al mediano y largo plazo, con base en el efecto acelerador de la inversión (inversión con componente inducido o derivado del aumento del PIB) y una propuesta a cerca de los que se consideran como componentes autónomos e inducidos de la demanda agregada.

Las intervenciones estatales no se restringen a un mero rol anticíclico, como en otras versiones neokeynesianas, sino que implica una concepción acerca de la incapacidad “estructural” de autoimpulso o autorregulación o “impulso endógeno” de las economías capitalistas en materia de crecimiento económico y, más aún, de su sostenimiento temporal en el mediano y largo plazo.

Los datos que se dan acerca de la evolución de la IBIF, el stock de capital, en especial el reproductivo, y el PIB durante el período estudiado, tal como se detallarán en los Cuadros Nros. 5 y 6 (capítulo 8), admiten lectura en el marco del enfoque del supermultiplicador clásico-keynesiano, más proclive a reconocer el rol relevante y decisivo del gasto estatal como “gasto autónomo” en el marco de la misma tradición keynesiana y kaleckiana, además de otorgar rol a las orientaciones de políticas e institucionales favorables (o no) al impulso por demanda: salarios públicos, plan jefes y jefas, jubilaciones, otras transferencias sociales, como “componentes autónomos”; e impulso a instituciones paritarias, con sus impactos “de única vez” y de amplificación de la propensión al consumo y del multiplicador; la distribución de ingresos “institucional, política y culturalmente” definida, etc.

La base de políticas económicas implica un entorno institucional que se problematizó en el Capítulo Nro. 4, con especial consideración crítica acerca de concepciones que desde la economía política y las ciencias políticas se asocian al individualismo metodológico y a los supuestos de la escuela marginalista y más en sintonía con enfoques como la Teoría de la Regulación Francesa y la de “Estructuras sociales de acumulación” americana, desde la economía, abriendo hacia la necesidad de enfoques más políticos y sociológicos del Estado y las instituciones.

---

<sup>72</sup> También llamado “supermultiplicador clásico keynesiano” o “sraffiano”. (Serrano, 1995; Cesaratto, 2018; Amico, Fiorito y Hang, 2011 y Médici, 2011, entre otros). Que cuenta con un número creciente de estudios econométricos de respaldo a su pertinencia explicativa, a la par de su consistencia teórica.

## Capítulo 7 Los cambios en la post convertibilidad. Sobre Gobierno.

### “Alianza defensiva” y “contra-movimiento reparador”

Aquí se pone de relieve el aspecto más “político-gubernamental” al sólo efecto de dar contexto y de adelantar tópicos del programa de investigación general. En este sentido, se inscribe en la propuesta conceptual de que hay un carácter co-determinante de tipo “realidad material-relaciones sociales-dinámica política”, o también estructuras, instituciones, ideología, políticas, e intencionalidades de actores.

El contexto internacional de mejora de términos del intercambio y de bajas de tasas de interés junto a los saldos superavitarios en cuenta corriente, tal como se analizó en el capítulo precedente, son condiciones relevantes y decisivas para habilitar cierto tipo de políticas macroeconómicas expansivas a partir de las “condiciones materiales favorables” definidas por la acumulación de reservas.

Para la caracterización del gobierno y de sus alianzas y “clientelas” en la etapa que se abre en mayo de 2003 aquí se propone las nociones de “alianza defensiva” y de “contratendencia de recuperación social”, con una marca programática esencialmente de tipo reparadora en materia social y económica. Un momento de los tantos en los vaivenes de la historia nacional en que hay cierto crecimiento o recuperación de las capacidades políticas de cierto tipo de alianza de sectores populares para frenar y vetar proyectos “modernizadores” de las fracciones mejor posicionadas en la estructura social y económica<sup>73</sup>.

La identificación y caracterización de este tipo de gobiernos, iniciativas y alianzas registra amplios antecedentes históricos tal como toma en cuenta Tereschuk, N. (2018) a partir de hacer converger ciertas perspectivas de N. Maquiavelo y de G. O'Donnell (1976, en 1994). Se utilizan estas dos nociones con plena conciencia de las profundas diferencias históricas y sociales, con cambios de contexto mundial (capitalismo financiero, globalización), de régimen de acumulación, de estructuras social y económica y de actores, etc.

Tereschuk (2018) recupera la caracterización de Maquiavelo acerca del carácter defensivo y minimalista que suelen tener los planteos de las mayorías populares en la historia que, en su caso, se plantea como la resistencia del pueblo a ser dominado por los “grandes” (nobleza, elite). Asimismo, la denominación “Alianza Defensiva” es un clásico aporte de Guillermo O'Donnell en los años 60s del siglo pasado, referido a la conformación de una alianza popular que, en ciertas coyunturas históricas y bajo ciertas condiciones, cuentan con la capacidad de hacer fracasar, desactivar, o al menos revertir los efectos sociales más negativos de los proyectos de modernización conservadora de las élites dominantes, locales y externas, con sus “programas de ajustes”.

Alianzas o coaliciones de tipo “nacional-popular-democrática” que lograban imponer su programa defensivo, reparador y de veto incorporando a otros

---

<sup>73</sup> Dicho de otra forma, este énfasis en lo “defensivo” implica que no se trataría de un gobierno liderando una alianza o voluntad colectiva que pasa a la ofensiva en la agenda nacional, con objetivos claros de desarrollo económico y social.

sectores sociales (fracciones de la burguesía urbana industrial, clases medias). Impedían así la existencia de una coalición duradera entre las fracciones dominantes internacionalizadas avanzara en un programa de modernización conservadora.

En sintonía, también puede encontrarse esta idea de capacidad defensiva o “de veto” (y no de hegemonía), en la idea de resurgimiento de dinámicas de tipo “empate social”, noción emparentada con la propuesta por J.C. Portantiero (1977). Por supuesto, el campo de confluencia con visiones más “económicas” como la de Diamand, Canitrot o Braun y Joy sobre “péndulos” y ciclos pronunciados “stop and go” es inmenso, si bien más definidos en términos de gobiernos de políticas expansivas (estado y salarios) y de políticas ortodoxas o, más profundas y prolongadas, de ajuste estructural, ya como se verifican desde los cambios estructurales ocurridos durante la segunda mitad de la década de 1970.

Asimismo, la etapa de gobiernos kirchneristas 2003-2015 también puede encuadrarse en el marco de las intuiciones teóricas sugeridas por Karl Polanyi (1944), tratadas anteriormente en los capítulos 2 y 3. Se refiere a lo que este autor describe como “doble movimiento” o tendencia histórica en el mundo capitalista: fases de avance del laissez faire o proceso de mercantilización en distintas esferas sociales y fases de reacción política defensiva de las sociedades al respecto.

Según Polanyi, la dinámica extensiva del laissez-faire suele producir un “contra-movimiento” político protector contra los efectos desestructurantes y dañinos del avance de la lógica pura de mercado, la cual es inherentemente desestabilizadora y dislocante. Si bien pueden ser útiles para generar prosperidad bajo ciertas condiciones, los mercados también son una fuente de coerción, inestabilidad y precariedad que hacen que el sometimiento de la vida en general a su lógica no daría como resultado necesario una sociedad más libre, sino que se asocia con altos riesgos de colapso en el orden social.

En palabras de Polanyi (1944, en FCE 1992): *“Nuestra tesis es que la idea de un mercado autorregulado implicaba una utopía total. Tal institución no podría existir durante largo tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su ambiente en un desierto. Inevitablemente la sociedad tomó medidas para protegerse, pero todas esas medidas afectaban la autorregulación del mercado, desorganizaban la vida industrial, y hacía aponían en peligro a la sociedad en otro sentido. Fue este dilema el que impuso el desarrollo del sistema de mercado en forma definitiva y finalmente perturbó la organización social basada en ella”*

La etapa analizada puede ser considerada también en este marco “polanyiano” de “contra-movimiento” o “contra-tendencia” defensiva y reparadora frente al fuerte avance del proceso de mercantilización e integración comercial y financiera externas de la década de los 90s, el cual desembocó en la gran crisis de 2001/2002. Es decir, se puede aplicar al nuevo período abierto en 2003, en Argentina, la idea de “reacción desmercantilizante” o de “defensa de la sociedad” de Karl Polanyi (1944, ed. 1992 y 2012).

Una caracterización del corte histórico que, si bien pondera los relevantes resultados positivos en materia socioeconómica, se ubica asimismo en una visión más crítica a la luz de ponderar logros en materia de asentamiento de las bases

para una senda de crecimiento sostenido y desarrollo económico<sup>74</sup>.

Como corolario de esta caracterización, se puede entender que el Estado estaba llamado a cumplir un rol diferente respecto del consenso dislocante “noventista” anterior. En lo fundamental, para hacer retroceder los mecanismos de ordenamiento social guiados por el mercado en favor de distintos tipos de regulaciones públicas y acciones estatales con recursos canalizados a destinatarios diferentes de los que fueron “ganadores” del período anterior (capital financiero, básicamente). La clara reorientación política e ideológica favorable a los asalariados se tradujo en políticas y cambios que revitalizaron instituciones y derechos afines a la idea de recuperar un Estado de Bienestar.

Si estas políticas van a ser vistas como salida de la “normalidad” o reñida con la “disciplina de los mercados” (financieros), es porque este gobierno y sus alianzas en construcción permanente producen giros así juzgados por los actores de mayor peso en la estructura económica y social. Estos actores dominantes no dejaron de considerar esta etapa como un desvío o anomalía respecto de la deseada adaptación e integración a los flujos financieros y comerciales del sistema capitalista global cuya profundización operó en la década de 1990.

#### Acerca del gobierno que asume en 2003

En la clasificación de formas de liderazgos realizada por R. Martínez Nogueira (2013, en Acuña compilador), el del presidente Néstor Kirchner responde a su “tipología e)” de *“centralización y recomposición institucional, asentado en su capacidad de iniciativa política y de definición y de control de agenda, con una importante autonomía con respecto a actores sociales”*.

En palabras del mismo autor: *“...La nueva presidencia inaugurada en 2003 introdujo consigo modificaciones, otra vez sustanciales, en el modo de ejercerla. Un liderazgo que se fue consolidando con el tiempo acumuló y centralizó, con un fuerte personalismo, la capacidad de decisión política, desplegando un activo involucramiento en la conducción de la gestión cotidiana.....(...)...El presidente ejerció plenamente su capacidad de iniciativa política, determinó la agenda pública, definió sin intermediaciones los contenidos de las decisiones a adoptar, disciplinó al aparato estatal a través de una mayor supervisión e involucramiento personal e implantó un estilo de confrontación que no excluyó negociaciones y la cooptación de actores sociales”*.

Juan Carlos Torre (1998) valoriza la idea de “opciones políticas” o de existencia de “márgenes de maniobra” disponibles para los líderes de gobierno, la cual cuestiona los excesos de determinismo estructuralista aunque sin negar los condicionamientos provenientes de este orden: *“...es preciso razonar desde una perspectiva analítica que contemple la referencia tanto a los límites que ponen las circunstancias económicas como a las opciones que hacen los líderes de gobierno. Este es un enfoque más productivo, ya que nos permite apreciar que el peso de las restricciones es inseparable de las percepciones que de ellas tienen los actores políticos. Por lo tanto, en las*

---

<sup>74</sup> Aquí se entiende desarrollo como “cambio estructural”, básicamente enfocado a la superación de la conocida como “restricción externa” como manifestación de los problemas de mediano y largo plazo (políticas industriales, de ciencia y técnica, comercial, cambiaria y crediticia, infraestructura, etc.). Los conceptos de “complejidad productiva y tecnológica” y de “densidad Nacional” hacen referencia a lo mismo. Más allá de su relativamente larga duración, no puede hablarse de superación de los comportamientos ciclos nacionales en que se imbrican aspectos políticos y económicos.

*experiencias a estudiar hay que considerar cómo las restricciones que pone el contexto son evaluadas a partir de las ideas, los intereses y los recursos de las elites gubernamentales”.*

Una perspectiva que resulta útil aquí para entender la lógica de las acciones de los actores políticos y sociales, en este caso un gobierno, es la que propone Carlos Acuña, en el capítulo 1 de su Tesis doctoral (1995), que integra el carácter co-determinante de estructuras, instituciones, ideología e intencionalidades (plano micro) recurriendo a la noción que llama de “análisis estratégico de la acción colectiva”.

Esta noción de “análisis estratégico” reconoce la posibilidad de variaciones en las preferencias de actores y otorga relevancia a las acciones concretas de estos. Es decir, las condiciones estructurales fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores, pero no las estrategias propiamente dichas ni los movimientos específicos que ocurren. Dada cierta distribución desigual de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, los actores tienen igualmente opciones y lo que efectivamente hacen importa para entender los procesos históricos.

En consecuencia, un proceso político es el resultado de la articulación de las acciones racionales de actores que enfrentan diversas opciones dentro de tres conjuntos de restricciones o constreñimientos: los de tipo estructural-económicos, los político-institucionales y los ideológicos.

N. Tereschuk (2018), a partir de una idea de la politóloga M.M. Ollier acerca de lo que sería una “baja institucionalidad” contextual en que deben moverse los presidentes argentinos y destaca que: *“No todo es economía ni tampoco voluntarismo político. Pero sin recursos de poder, en un contexto de instituciones que no contienen a la dinámica política, donde las disputas por el poder se viven cuerpo a cuerpo y a pulso, la situación de un presidente sudamericano puede volverse rápidamente insostenible”.*

Es decir, según este autor, a los presidentes no les queda otra que buscar centralidad y fortalecer su posición político-institucional para lograr márgenes de maniobra, entendida como acumulación de recursos de poder<sup>75</sup>.

Se tratan de referencias teóricas útiles para dar cuenta del gobierno de Néstor Kirchner en los primeros años de este siglo, con su correlato de ensanchamiento del espacio de autonomía relativa para la iniciativa política y para la actuación del Estado con objetivos políticos diferentes al anterior consenso “modernizador neoliberal” o de “inspiración ortodoxa” conforme designa M. Diamand (1983).

Las características de la estructura económica y social definen un marco decisivo a la hora de evaluar las políticas y acciones de distintos actores, incluyendo los gubernamentales, dadas las asimetrías en la posesión de recursos económicos, políticos y culturales para influir sobre las decisiones políticas, en este caso de gobierno.

En particular, la existencia de actores sociales que suelen llamárselos transnacionalizados, cosmopolitas o globalizados, es decir, asociados a un comportamiento que toma al espacio mundial de opciones de rentabilidad para valorizar sus capitales, plantea un escenario enormemente desafiante y condicionante si se tienen pretensiones de configurar una agenda alternativa a la liberalización y apertura financiera, con base en el desarrollo del mercado interno.

---

<sup>75</sup> Tereschuk (2018) lista esos recursos posibles: sociales, político-institucionales, financieros, de estrategia política, de apoyo popular/ciudadano.

Sin embargo, la historia humana muestra que aún con estructuras que condicionan, el protagonismo de sujetos históricos puede igualmente transformar la realidad<sup>76</sup>. Objetos sociales, Estado, instituciones y acciones son invenciones sociales bajo restricción estructural, interiorizada y objetivada y sin una razón por principio, pero producto de una multitud de “elecciones infimesimales” (Bourdieu, 2015)<sup>77</sup>.

El primer gobierno kirchnerista aplicó políticas económicas expansivas con resultados de creciente reconocimiento ciudadano de sus logros que, a su vez, aumentaron sus márgenes políticos de maniobra (autonomía). Asimismo, al ensanchamiento de los márgenes de autonomía estatal y gubernamental contribuirán también y decisivamente los acuerdos con los acreedores externos privados (75% de adhesión de los conocidos como holdouts) y, sobre todo, el pago total de la deuda al Fondo Monetario Internacional en 2006, en un contexto internacional comercial favorable en términos de precios de commodities.

### Gobierno, Estado y Autonomía relativa

Aquí se retoma la idea de “restricciones políticas” al crecimiento y se analizan las condiciones que posibilitaron mayores grados de autonomía decisoria para un gobierno con políticas reparadoras, de intento de reversión de políticas y concepciones en relación con el modelo que se puede llamar sintéticamente, aunque de modo imperfecto, como neoliberal.

Tanto la restricción política interna “kaleckiana”, como la interna “pro-desarrollo” y la restricción política internacional se vieron relajadas o redefinidas en favor de mayores grados de autonomía gubernamental.

En relación con los condicionantes políticos, hacia 2003 se daba una coyuntura de disminución de la capacidad de presión y condicionamiento político por parte de los grupos sociales dominantes más poderosos. Es decir, se abría un espacio de “autonomía relativa” que un actor político como Néstor Kirchner sabrá aprovechar muy bien, tal como muestran tanto las políticas de activación de actores de apoyo (“constituencias”) que no eran prioritarios en la agenda neoliberal, como es el caso de los sindicatos, los movimientos de desocupados o el movimiento de derechos humanos, como desde ya, las características diferenciales de su agenda de gobierno (p.e. asistencia social, macroeconomía expansiva, política laboral).

La subordinación del sistema político y el uso del Estado para sus objetivos económicos y sociales habían sido rasgos básicos de los grupos económicos dominantes durante el período anterior (1976-2002) conocido como de

---

<sup>76</sup> Irresistible la tentación de recordar la célebre cita de Marx de 1852, en “El 18 Brumario de Luis Bonaparte”: “Los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre arbitrio ni bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado”

<sup>77</sup> “Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)”, 1era ed. argentina de 2015, Ed. Anagrama. 1era edición francesa de 2012. Aquí el autor propone un “estructuralismo genético”, en el caso, una historia de la génesis del Estado. Un método que remite a la génesis, al origen de los objetos de estudio, para entender y recuperar lo invisibilizado, lo que la historia depositó en el inconsciente y nos hace naturalizar y cosificar, la génesis de las estructuras tomadas como objeto. En vez de ver el presente como único que pudo darse, verlo en cambio como uno de los varios posibles presentes, producido a partir de elecciones en ciertos momentos y lugares.

“valorización Financiera” o “reconversión neoliberal” (E. Basualdo, 2011). Plantear un cambio implicaba modificar ese estado de situación a través de un intento de autonomización y de construcción hegemónica que incluyera intereses y necesidades de las mayorías populares en base a una visión más tradicional del peronismo. No obstante, será recién después de 2007 y 2008 cuando el gobierno de su sucesora entrará en una etapa de ruptura y mayor confrontación con las élites dominantes.

La autonomía estatal y gubernamental se refiere a la distancia, a las dosis de impermeabilidad o a los grados de libertad de los policy-makers respecto de los actores sociales dominantes y sus intereses más inmediatos, para la toma de decisiones estratégicas, selección y definición de problemas y herramientas para tratarlas, fijación de objetivos “propios” y configuración de agendas de gobierno (P. Evans, 1996).

La noción de autonomía “relativa”, en el sentido relacional, está situada en un espacio temporal y social, “...inmersa en procesos sociales que establecen límites, transmiten valores y normas, forjan identidades y formas de pensar el mundo, distribuyen diferencialmente recursos para la acción, etc.” (Acuña, C. y Chudnovsky, M. 2013, B. Jessop, 2013)<sup>78</sup>. Es decir, remite a las condiciones singulares de un momento específico de interacciones entre Estado y Sociedad, actores y estructuras (Jessop, B., 2020 y 2010)

La prolongada recesión de fines de siglo pasado puede encuadrarse como una especie de aliciente para las distintas fracciones del capital en cuanto a alentar o tolerar políticas expansivas de reactivación económica, tal como analizaban Michal Kalecki en su ensayo de 1943 (en 1977, FCE) y Theda Skocpol (1980, en Acuña, 1995). Aquí se entiende que el tipo de políticas expansivas de los inicios del gobierno de Néstor Kirchner contaban con un escenario favorable en términos de disponibilidad de grados de autonomía decisoria y de espacio para la iniciativa política.

En el sentido descrito por M. Kalecki, se dio una situación coyuntural de falta de oposición activa y relevante a las políticas económicas expansivas debido a la larga depresión sufrida, si bien se trataba de una circunstancia que se va a ir revirtiendo a medida que avanza la recuperación y el crecimiento económico.

Por otra parte, debe destacarse la intencionalidad gubernamental, de no sólo ordenar y ganar gobernabilidad, sino de crear “constituencias” (movimientos sociales, sindicatos) y apoyos de parte de los gobiernos de los estados provinciales para lo cual resultaban funcionales los mayores recursos obtenidos, producto de los efectos de las políticas expansivas, facilitando así un mejor clima para acuerdos y acompañamiento parlamentario. Debe recordarse que el gobierno que asumió en mayo de 2003 había logrado apenas algo menos del 23% de los votos y se avocó exitosamente a lograr grados crecientes de aprobación mayoritaria y legitimación política y social.

*“El Kircherismo surgió de esa crisis y tanto por razones de necesidad política como por preferencias doctrinarias, tuvo en el estado su principal herramienta de acción. Lo primero derivó de las circunstancias que rodearon el arribo de Néstor Kirchner al gobierno*

---

<sup>78</sup> En el caso que interesa, autonomía respecto del espíritu de época neoliberal, es decir, antikeynesiano y antidesarrollista y, en especial, de las fracciones más concentradas del capital con sus rasgos de agentes transnacionalizados y de no demandantes de desarrollo nacional.

*nacional; lo segundo obedeció a su trayectoria política y personal”* (Vilas, Carlos, 2016). No obstante, en cuanto a la generación de una clara coalición o bloque desarrollista, la situación se complicó significativamente al calor de las disputas en términos de los conocidos como “dos modelos en pugna” o más mediáticamente “la grieta”, pudiéndose identificar como hito divisorio de aguas el conocido como “conflicto por las retenciones” de 2008. Este tema relevante se retomará y profundizará en otra fase de la investigación, no obstante, aquí se señala la ausencia de una política integral de cambio estructural (“desarrollo”) que permitiera sostener en el tiempo los avances significativos en materia social y económica.

Los condicionantes políticos, tanto por errores e inconsistencias propias de la coalición de gobierno como por el creciente y duro activismo opositor ligado a otras propuestas sobre modernización productiva y financiera del país, más acorde a los intereses y visiones de actores locales y externos dominantes, son un factor a atender.

En cuanto a la restricción política y económica de origen exterior, como se señaló, el contexto de mejora de términos del intercambio junto otros factores como las bajas tasas de interés y los ligados a prioridades geopolíticas hegemónicas, definieron un contexto también favorable a la recuperación de grados de autonomía para las decisiones soberanas sobre políticas económicas.

En el sentido de A. de Medeiros y Sarti (2021) con foco en la relación entre autonomía o soberanía en la definición de políticas económicas y la “base material” que la posibilita, se da una situación sudamericana de “reducción en la dependencia financiera externa” que posibilitó un “nacionalismo de recursos naturales y un keynesianismo social”. En el trabajo de Amico (2014) se describen y analizan las condiciones que posibilitaron lo que se llama “decoupling” o “desacople” de las tasas de crecimiento de los países periféricos sudamericanos en general, es decir, la dinámica de tasas mayores a las de los países centrales.

No obstante, también debe remarcarse la voluntad política expresada en decisiones como, la clave, de pagar deuda con el FMI a los fines de ganar soberanía sobre el manejo de la política económica doméstica. Un hito en materia de grados de libertad para la política económica.

#### En ruptura: “el retorno del estado y la política” en la definición de problemas<sup>79</sup>

Con el gobierno que asume en 2003 regresa un tipo de concepción estatal “estado céntrica”<sup>80</sup>, que puede entenderse en el marco de la visualización del Estado en una modalidad más activa como agente rector del orden político y económico. Contraste con el paradigma dominante anterior de tipo “mercado céntrico” y de clara oposición a la idea tipo “ni estado ni política, sólo mercado”<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> La frase “el retorno...” es del trabajo (libro) de Cao, Rey y Laguado Duca (2015)

<sup>80</sup> Esto no está incluyendo de modo alguno la superación de problemas de largo arrastre en el sector estatal argentino y que se traducen en problemas de déficits de capacidades de implementación de políticas o, más “estructurales”, de debilidades en materia de poder infraestructural o de capacidad de penetración en la sociedad.

<sup>81</sup> Al respecto, y si bien excede largamente el marco de las primeras inquietudes del presente informe profundizar en el análisis, pero resulta interesante señalar la discusión en torno a la efectiva construcción de capacidades estatales en general y para desarrollo industrial en particular, siendo la hipótesis a investigar que no se avanzó mucho al respecto. Autonomía estatal inicial sin

En cuanto a su origen justicialista, J. C. Torre (2017) señala que, a diferencia de otros colapsos de los sistemas políticos, *“el desenlace político de la crisis de Argentina no fue el ascenso político de líderes outsiders al cuadro partidario existente”...“...fue la reposición del PJ en su condición de partido dominante y de ancla del sistema de partidos argentinos”*.

En ese sentido, y a los fines de dar cuenta de las nuevas orientaciones sobre el manejo del Estado, se propone una mirada diferente a aquellos enfoques que descuidan la cuestión del poder y del conflicto sociopolítico y que se ajustaron a la problemática más *“técnica y de gestión”* de las organizaciones en que el Estado se materializa.

Aparece asociada la idea de política en que se resalta su rol decisivo en la construcción y reproducción de un orden, como ámbito de gestión de conflictos y como regulador de mercados y contrapeso democrático respecto de *“poderes fácticos”*. Política, poder y núcleo conceptual que da centralidad mayor al conflicto, en perspectivas como las citadas de Rinesi (2013 y 2011) y Ch. Mouffe (2013).

Si se comparte con J.C. Torre (2017) que el papel de la política es también suturar lo que la dinámica social y (se agrega aquí) la económica, agrietan y separan, entonces *“...la política puede tomar la forma de la intervención estatal, como ocurrió desde los años del gobierno kirchnerista, que mediante distintas iniciativas compensó a unos y subsidió a otros sectores y logró de este modo mantener encolumnadas las bases populares del peronismo”*.

El gobierno de Néstor Kirchner se asocia a una fuerte conciencia en torno a las urgencias y dificultades para gestionar el conflicto social y político en una sociedad como la argentina en que este tiene su específica intensidad. Sobre un trasfondo de crisis económica profunda y claros indicios de extinción de *“estatalidad”*: existencia de cuasi monedas provinciales, obstrucción de la libre circulación de personas y bienes por cortes y tomas de rutas y calles, propuestas de dolarización, repudio a la dirigencia política y su mediación, desconfianza sobre poder judicial, etc.

La depresión se asociaba a una situación compleja y de gravedad desde el punto de vista social y político: creciente presencia de activos grupos y movimientos sociales (piqueteros, asambleas barriales, movilizaciones con cortes de calles, etc.); lesión al patrimonio de personas e incluso de ciertas fracciones capitalistas; profunda crisis política y de descrédito de la política y los políticos (*“que se vayan todos”*), episodios de violencia y represión, interrupción de libertad de accesos, etc..

De ahí que la necesidad de recuperar cierto ordenamiento social conducía a valorizar las políticas de reactivación económica, más allá de que seguramente jugó también su origen justicialista.

En cuanto a sus intereses *“propios”*, se evidenciaba que el Presidente y la coalición gobernante definían como prioritaria la necesidad de ampliar los recursos de poder y de legitimidad política. Como se dijo, un mayor nivel de actividad económica genera también recursos económicos para el Estado y la política. Por ejemplo, implicaba muchos más recursos para las administraciones de los estados provinciales y para políticas sociales.

En términos de la idea de “capacidades específicas” de Oszlak (1982), el gobierno fue eficaz en la consolidación e institucionalización de su autoridad. Su capacidad de control, en lo que hace a extracción de recursos para sostener el accionar estatal, se vio facilitado por el éxito en impulsar un alto nivel de actividad económica.

En cuanto a las capacidades de internalizar identidades colectivas diferenciales, el ideario “nacional popular” tuvo su difusión en la sociedad y, en lo que hace a las relaciones con otros estados, se registraban avances cuanto a recuperar grados de autonomía decisoria nacional en la tradición integracionista latinoamericana, que se vio favorecida por la irrupción de varios gobiernos de orientación progresista (“marea rosa”): tratados, confluencia en políticas de rechazo a formas de integración propuestas por EEUU (p.e. ALCA), creación de organismos, mayor diálogo y coordinación de posicionamientos en foros internacionales, etc..

Se puede recurrir también a la selección de ciertos hechos que se pueden tomar como indicadores de grados de “voluntad política consciente” en materia de decisiones económicas, p.e. las decisiones concretas de implementación de políticas de reactivación de la demanda doméstica que describiremos luego, o la cita de algunos pasajes del discurso de asunción presidencial (“..lo que dice que son intereses propios”, en C. Acuña y M. Chudnovsky, 2013), a saber:

*“El crecimiento requerirá de una demanda creciente que aliente las inversiones, tanto para atender al mercado interno como a las exportaciones”*

*“Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión, la capacidad de compra de nuestra población deberá crecer progresivamente por efecto de salarios, por el número de puestos de trabajo y por el número de horas trabajadas. Estas tres variables juntas definen la masa de recursos que irán al consumo y al ahorro nacional y su evolución no puede ser fruto de una fantasía o puro voluntarismo”.*

(Del discurso de asunción como Presidente, diario La Nación, 25 de mayo de 2003).

Cómo se define el problema es muy relevante para las ciencias políticas, por lo cual, se destaca aquí la referencia explicitada de “desigualdad extrema y pobreza” como **“problemas económicos”**.

Desde la visión del “análisis de las políticas públicas” (Tamayo Saez, Manuel, en R, Bañón y E. Carrillo, 1997) resulta interesante, a los fines del presente trabajo, también la siguiente frase del discurso de asunción presidencial en aquello que hace a la identificación y definición del problema a atender<sup>82</sup> para la formulación e implementación de las políticas macroeconómicas, sociales, de precios e ingresos que se describirán en el capítulo siguiente (discurso del 25 de mayo de 2003):

*“Reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina requiere comprender que los problemas de pobreza no se solucionan desde la política social sino desde las políticas económicas”.*

*“...es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá, el Estado cobra en esto un papel principal, es que la presencia o ausencia del Estado constituye toda una actitud política”* (Discurso de asunción presidencial, 25 de mayo de 2003, Diario La Nación)

---

<sup>82</sup> Desde selección de demandas y preocupaciones sociales prioritarias de la agenda sistémica, hasta la asunción como problema público prioritario en la agenda institucional del Estado.

En suma, se puede hablar de cierto modelo cognitivo presidencial que, además, concebía al crecimiento económico como medio de reproducción de su liderazgo, fundamentalmente en lo que implica como fuente de recursos políticos (consensos y apoyos como los gobernadores de provincias, sindicatos y CGT, movimientos sociales), económicos (recaudación tributaria y previsional) y culturales (simbología de la tradición conocida como “nacional y popular”, impulso al acceso al consumo). Su funcionalidad para “recuperar el prestigio perdido de la política”. En palabras de Juan C. Torre (2017, Revistas Panamá y SAAP), “...en un viraje sorpresivo, le imprimió a su gestión una versión radicalizada de la tradición nacional-popular, en sintonía con el péndulo político de América Latina hacia la izquierda impulsado por Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia”.

Este autor destaca en particular los hechos de la identificación de Néstor Kirchner con su mención a la “generación diezmada” y con “gestos contundentes” en el frente de derechos humanos, a través de los cuales logró reactivar a la izquierda peronista. No obstante, y a partir de lo que sería un aprendizaje “sobre la marcha” muy característico de su gobierno, J. C. Torre destaca asimismo lo que fue su “arte de la combinación política” en que, hasta su muerte en 2010 y “dentro del magma peronista”, pudo también incorporar la compañía de “ramas viejas del peronismo de siempre”. Del discurso:

*“Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada.*

*No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión” (N. Kirchner, 2003)*

La confianza en la recuperación de la economía y en la reactivación del mercado de trabajo son rasgos fuertes que marcarían a los gobiernos kirchneristas. Conforme Arcidiácono, P. (2012), los mismos programas sociales que se implementaron no dejaban de tener esa marca “trabajo céntrica”, de transitoriedad que, sin embargo, la realidad socioeconómica se encargaría de problematizar y, si no a contradecir, al menos cumplir solo en parte los objetivos más ambiciosos de empleo masivo, formal y estable.

Aquí puede identificarse un caso emparentado con la idea de construcción de “legitimidad por resultados o rendimientos” (R. Bañón y E. Carrillo, 1995), en tanto el gobierno también estaba compelido por la situación de haber sido elegido por apenas algo más del 23% de los votos<sup>83</sup> y de asumir en un marco de profunda crisis de descrédito de la actividad política en general y de los políticos en particular (“que se vayan todos”).

*“...el rasgo principal del kirchnerismo consistió en el impulso a una estrategia de desarrollo que veía en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento y una dimensión social de la democracia. Esa estrategia implicaba condiciones de viabilidad político-institucional y no sólo económicas,*

---

<sup>83</sup> Además de acción deslegitimante de la renuncia del otro candidato al ballotage, suspendiéndose este.

*que la emparentaron con la trayectoria tradicional de la economía política del peronismo y, más difusamente, con las estrategias populistas de acumulación". (Vilas, Carlos, 2016).* Finalmente, el marco teórico político de tipo "teoría del populismo", con fuente principal en E. Laclau y otros autores citados, se revela como pertinente en su riqueza para dar cuenta de los impulsos a la vez republicanos, democráticos y modernizadores de este ciclo de gobiernos "nacional popular y democrático" o "populista".<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> No se pretende aquí desconocer el debate e incluso compartir ciertas críticas, por ejemplo en torno a su valorización radical de las teorías del discurso o a su desmedida crítica respecto de la influencia de las condiciones materiales en el juego político y social.

## Capítulo 8 Estado, instituciones y políticas públicas en la crisis

### Otro gobierno, otra macroeconomía

Un conjunto de políticas públicas, cuyas características salientes se detallarán, jugaron un papel crucial en la fuerte recuperación y en el sostenimiento temporal de altas tasas de crecimiento y, de importancia no menor, en la generación de condiciones de estabilidad social y política. Es decir, aquí se quiere jerarquizar el rol del Estado y las políticas macroeconómicas por sobre los otros factores explicitados, en consonancia con el marco teórico explicativo del supermultiplicador clásico-keynesiano.

El análisis de la evolución del gasto estatal muestra una significativa inyección de recursos en el mercado interno a partir de las medidas de mejoras en las jubilaciones, asignaciones y pensiones y cierta recuperación de salarios del sector público aunque, especialmente, con programas de transferencias sociales de amplia cobertura en sectores vulnerables. Son los casos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Manos a la Obra, como programas principales.

En la perspectiva teórica elegida acerca del necesario rol estatal y su impacto como “gasto autónomo” (en consumo e inversión), como es la del “supermultiplicador C-K”, es claro el canal que se jerarquiza en varios trabajos de estimación que lo evidencian, destacándose específicamente los trabajos de F. Amico (2013). También están las estimaciones de A. Fiorito (2015) y F. Médici (2011) para Argentina, entre los estudios más recientes para otros países, Girardi y Pariboni (2016) que testean el supermultiplicador para EEUU, con fuerte ponderación del gasto estatal, y Pérez Montiel, J. y Manera Erbina, C. (2020) que lo realizan para un panel de 16 países europeos, entre otros, además de los estudios de F. Serrano para Brasil.

Asimismo, la recuperación de los niveles de consumo, componente principal de la demanda, que incluye la parte de de “consumo estatal autónomo” (salarios, jubilaciones, asistencia social), de “consumo privado autónomo” (financiado con crédito o desatesoramiento de riqueza) y, de especial interés en esta investigación, la incidencia de las recuperaciones de ingresos en términos de una mayor propensión a consumir que se explicó:

- por las decididas políticas de aliento a las negociaciones paritarias entre trabajadores y empresarios, que favorecieron aumentos de salarios en el sector formal de la economía,
- a la vez que debe computarse el impacto del impulso a incrementos sucesivos del Salario Mínimo, Vital y Móvil por decreto.

Por otra parte, y si bien aquí se tratan brevemente, se debe considerar la política de regulación de ciertos precios que son relevantes en la evolución de los salarios en términos reales (de su poder adquisitivo), como fue el caso de las tarifas de transporte y de servicios públicos domiciliarios de gas y electricidad, al menos en algunas zonas importantes del país. También puede aquí mencionarse la intervención sobre el mercado de consumo de carnes y leches. Y, en este mismo sentido, debe computarse adicionalmente el rol que también juegan las retenciones

a las exportaciones en desacoplar el precio interno en pesos de los productos exportables.

Hacia 2008 los subsidios a empresas prestadoras de servicios públicos representaban más del 2% del PIB (S. Urbiztondo (2016, FIEL).

En una economía como la argentina, en que el consumo representa alrededor del 65% de la demanda agregada (Cuadro Nro. 4), los aumentos en la masa salarial, y más aún en el poder adquisitivo de los salarios, impactan directamente sobre el mismo y luego, en su persistencia, por su efecto sobre el canal “propensión a consumir”. Asimismo, la política social de subsidios y mejora de jubilaciones implica correlatos de aumentos de “consumo autónomo”, el cual jugó un rol muy relevante, especialmente en el quiebre de la tendencia depresiva hacia la segunda mitad de 2002.

De ahí que se resalten especialmente las consecuencias macroeconómicas de la decisión política de apoyar la mejora de los ingresos de los trabajadores formales y de los no formales y excluidos del mercado de trabajo.

Los otros componentes de la demanda agregada explican porcentajes sensiblemente menores. Las exportaciones netas, es decir, menos importaciones, son sensiblemente menores en cuanto a incidencia, si bien aquí se computa también el comercio de servicios en que, tradicionalmente, en Argentina presenta una posición deficitaria.<sup>85</sup>

Se da superávit comercial durante el período analizado 2003-2008 (y sigue hasta 2012), pero su contribución a la generación de valor agregado es mucho menor, aportando evidencia contraria adicional a la explicación del crecimiento que se basa en el supuesto del incentivo que implica un acorde régimen cambiario (“tipo de cambio competitivo y estable”, también como propuesta para crecer).

Como se observará más adelante, el desempeño de las exportaciones es satisfactorio y aporta crecimiento como componente de la demanda, que es lo que se analiza aquí.

En el Cuadro Nro. 4 siguiente, se puede visualizar la importancia relativa de los distintos componentes de la demanda y la oferta globales, destacándose la relevancia del consumo privado en la explicación de alrededor de 2/3 del total de la demanda.

El aporte del sector público sigue en importancia y, al consumo público que incluye las políticas sociales, jubilaciones y salarios estatales, debe sumarse la fuerte recuperación de la inversión pública que hacia 2008 ya representaba el 7,4% del PIB, en base a datos del Ministerio de Economía (Sec. Hacienda) sobre Gastos en Capital, IRD y transferencias de capital. Resulta interesante contrastar con el período anterior, en tanto en el paradigma “noventista” la inversión pública había disminuido fuertemente en línea con la versión privatista y pro-mercado, oscilando en torno a apenas el 3% del PIB (1998: 3,2%).

---

<sup>85</sup> A riesgo de reiterativos, vale remarcar el otro rol decisivo de las exportaciones como proveedor de divisas que sí jugó posibilitando el despliegue de la recuperación en el tiempo (mejora términos del intercambio, aumento demanda mundial china, aumento de demanda de derivados financieros relacionados con precios futuros)

**Cuadro Nro. 4**  
**Oferta y demanda globales.**  
**Composición Porcentual del PIB a precios constantes de 2004.**

	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>100,0</b>								
Importaciones FOB ( bienes y servicios reales)	16,8	17,9	18,4	20,2	22,1	19,1	23,5	27,0	26,0
<b>OFERTA GLOBAL</b>	<b>116,8</b>	<b>117,9</b>	<b>118,4</b>	<b>120,2</b>	<b>122,1</b>	<b>119,1</b>	<b>123,5</b>	<b>127,0</b>	<b>126,0</b>
<b>DEMANDA GLOBAL</b>	<b>116,8</b>	<b>117,9</b>	<b>118,4</b>	<b>120,2</b>	<b>122,1</b>	<b>119,1</b>	<b>123,5</b>	<b>127,0</b>	<b>126,0</b>
Consumo privado	64,3	63,5	65,2	65,4	67,4	67,8	68,4	70,6	72,1
Consumo público	11,1	11,2	10,8	10,7	10,7	12,1	11,6	11,4	11,9
Exportaciones FOB (bienes y servicios reales)	23,8	24,7	24,2	24,0	23,2	22,4	23,1	22,7	22,0
Formación bruta de capital fijo	15,9	16,9	17,9	19,8	20,7	17,0	19,5	21,6	20,3
Variación de existencias <sup>(3)</sup>	1,7	1,6	0,4	0,4	0,0	-0,1	0,9	0,7	-0,2

Fuente: INDEC

Los resultados que se exponen en relación con la evolución de la participación de la inversión privada y del stock de capital (Cuadro 4) constituyen ya una primera aproximación al desempeño en consonancia con el enfoque del Supermultiplicador C-K atento a que se explica en la reacción de la inversión privada inducida y en el salto en la inversión pública (autónoma).

En línea, los siguientes Cuadros Nros. 5 y 6 presentan información más desagregada sobre la evolución de los distintos rubros del stock de capital en el período (Fuente: Mario, Pereyra y Tavilla (2016, UNM).

Como puede observarse en el Cuadro Nro. 5, si se toma sólo la variación del “stock de maquinaria y equipo” entre 2001 y 2010, que es el dato que importa más por su vinculación con la ampliación de la capacidad productiva privada de generar bienes y servicios, el total de crecimiento es contundente: un 70,7% de incremento y un 93,5% entre 2010 y 2003<sup>86</sup>. El Cuadro Nro. 6 muestra el desempeño satisfactorio con detalles en otros rubros y para otros cortes temporales (estimaciones de Mario, Pereyra y Tavilla, 2017, en base a cuentas nacionales a precios 2004, vigente, INDEC).

Se trata de un dato que **corrobor**a una **reacción importante de la inversión privada en un contexto de políticas públicas expansivas**, es decir, en que aumentan los salarios, el consumo, el empleo y la inversión privada en forma conjunta, lo cual estaría respaldando la noción de inversión como variable inducida (efecto acelerador).

<sup>86</sup> Con un 76,5% de aumento en incorporación de equipos nacionales (recuperación respecto de la década de los 90s) y un 100,2% de aumento en incorporación de maquinaria y equipo importados.

**Cuadro Nro.5**  
**Stock de Capital en Argentina**  
**tasas de variación**

período	Stock de Capital	Construcción	Equipo Durable de Producción	Maquinaria y Equipo
2015/1998	48,7%	34,2%	117,5%	152,6%
2010/2001	19,0%	15,1%	48,8%	70,7%
2010/2003	18,5%	12,7%	66,3%	93,5%
2008/2003	12,1%	9,6%	45,4%	63,4%
2001/2000	1,3%	1,9%	-2,4%	-2,2%
2002/2001	-0,5%	0,6%	-7,3%	-8,0%
2003/2002	0,9%	1,5%	-3,5%	-4,1%
2004/2003	-2,1%	2,3%	2,3%	1,2%
2005/2004	2,3%	1,2%	4,5%	8,0%
2006/2005	3,0%	1,6%	7,2%	10,5%
2007/2006	4,1%	2,0%	12,4%	16,5%
2008/2007	4,4%	2,1%	12,8%	16,0%
2009/2008	2,1%	1,1%	4,1%	6,5%
2010/2009	3,6%	1,6%	9,9%	11,2%

Estimaciones de Mario, Pereyra, Tavilla (2017) en base a datos del Sistema de Cuentas Nacionales - INDEC

**Cuadro Nro. 6. Componentes del Stock de Capital en Argentina**  
**Tasas de variación - períodos**

Rubros	Tasas crec. promedio anual stock			variación entre puntas			estructura var entre puntas	
	2015-2004	1994-2001	2001-2003	2015-2004	2001-1993	2001-2003	1993	2015
Stock de Capital	2,80	3,17	0,56	42,0%	28,3%	0,4%	100,0	100,0
Construcción	1,15	2,93	1,35	19,6%	26,0%	2,1%	87,7	72,1
Otras construcciones								
Equipo Durable de Producción							12,3	0,0
Maquinaria y Equipo	9,99	3,71	-4,75	179,1%	33,3%	-11,8%	9,3	19,0
Maquinaria y Equipo Nacional	10,79	0,03	-3,12	244,5%	0,1%	-6,0%	6,3	11,0
Maquinaria y Equipo Importado	9,67	9,49	-6,51	121,2%	104,2%	-17,8%	3,0	8,0
Equipo de Transporte	4,27	7,78	-3,63	37,2%	79,6%	-7,9%	3,1	4,6
Equipo de Transporte Nacional	6,94	3,52	-4,02	48,2%	30,7%	-7,7%	2,2	3,1
Equipo de Transporte Importado	2,96	15,46	-3,19	19,1%	205,4%	-8,1%	0,9	1,5
Otros activos fijos	21,04	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,1

Asimismo, son datos que también están en línea con los citados resultados de los estudios de Corenberg, Marotte, Rubini y Tisocco (2006), Frenkel, Fanelli y Bonvecchi (1998), UNCTAD (2019), Canitrot (1980), Amico (2013), Amico, Hang y Fiorito (2011) y Fiorito (2015), F. Médici (2011); para Brasil, Serrano y Suma (2015); para EEUU, Girardi y Pariboni (2016) y, para Europa, Pérez Montiel, J. y Manera

Erbina, C. (2020), así como Wen, Y. (2007), se provee a la concepción que encuentra evidencias acerca de que mas crecimiento implica más inversión. Es decir, el producto potencial, ligado a la expansión de la capacidad productiva (inversión), es dependiente, del nivel de producto efectivo, dado su efecto de inducción a inversiones privadas, y este de la demanda agregada.

Por otro lado, estos datos evidencian una performance histórica muy satisfactoria si se mira en términos de altas tasas de crecimiento económico, tal como también muestran los datos comparativos con el año 1998, que fue el mejor año del ciclo económico anterior y, sobre todo, respecto de otros ciclos históricos de alto crecimiento (sólo superado y apenas por el mismo decenio de un siglo atrás, como puede verse en Kulfas, 2017 y Streb 2015).

En cuanto a los citados datos oficiales de comercio exterior, en base a INDEC, pueden observarse los Cuadros Nros. 7 y 8.

Los datos de comercio exterior del Cuadro Nro. 7 muestran una evolución favorable, con superávit de balanza comercial de bienes y sus efectos sobre el resultado de la cuenta corriente, en línea con el mejor contexto internacional para demanda y precios de commodities. Más aún, durante el período y a partir del año 2002, se suceden superávits de cuenta corriente hasta 2010, en que ya se da una reducción relevante del resultado, haciéndose negativo recién en 2011. En 2002 y 2003 los superávits de cuenta corriente fueron de 8800 y 8200 millones de dólares respectivamente (desde un saldo negativo en 2001 de unos 3800 millones de dólares) los cuales se corresponden con la depresión y medidas como la suspensión de pagos de intereses.

**Cuadro Nro. 7**  
**Balanza Comercial de bienes**  
**millones de dólares**

<b>años</b>	<b>Saldo</b>	<b>Expo</b>	<b>Impo</b>	<b>expo var t-1</b>	<b>impo var t-1</b>
<b>1999</b>	-2.200	23.309	25.508		
<b>2000</b>	1.061	26.341	25.280	13,0%	-0,9%
<b>2001</b>	6.223	26.543	20.320	0,8%	-19,6%
<b>2002</b>	16.661	25.651	8.990	-3,4%	-55,8%
<b>2003</b>	16.088	29.939	13.851	16,7%	54,1%
<b>2004</b>	12.130	34.576	22.445	15,5%	62,1%
<b>2005</b>	11.700	40.387	28.687	16,8%	27,8%
<b>2006</b>	12.393	46.546	34.154	15,3%	19,1%
<b>2007</b>	11.273	55.980	44.707	20,3%	30,9%
<b>2008</b>	12.556	70.019	57.462	25,1%	28,5%
<b>2009</b>	16.886	55.672	38.786	-20,5%	-32,5%
<b>2010</b>	11.395	68.187	56.793	22,5%	46,4%
<b>2011</b>	10.013	83.950	73.937	23,1%	30,2%
<b>2012</b>	12.419	80.927	68.508	-3,6%	-7,3%
<b>2013</b>	9.024	83.026	74.002	2,6%	8,0%

**Cuadro Nro. 8**  
**Crecimiento de las exportaciones "entre puntas", 2008-2002**  
**Clasificado en grandes rubros**

Exportaciones	2008/2002	particip % en 2008
<b>TOTAL MOA</b>	<b>397%</b>	<b>37,96%</b>
Grasas y aceites	496%	8,44%
Residuos de industria alimenticia	337%	15,57%
Semillas y frutos oleaginosos	218%	5,40%
<b>TOTAL PRODUCTOS PRIMARIOS</b>	<b>173%</b>	<b>27,0%</b>
Cereales	225%	13,55%
Carnes	194%	2,75%
<b>TOTAL MOI</b>	<b>192%</b>	<b>38,28%</b>
Material de transporte terrestre	159%	13,59%
Metales comunes y sus manufacturas	584%	3,99%
Productos químicos y conexos	190%	8,03%
Materias plásticas artificiales	220%	1,97%
<b>TOTAL COMBUSTIBLES Y ENERGÍA</b>	<b>57%</b>	<b>9,09%</b>

Si bien puede hablarse de una buena performance en materia de exportaciones a partir de 2003, es evidente que el aumento en las importaciones fue sensiblemente mayor, aún en contexto de superávit comercial, de acuerdo al conocido marco de alta elasticidad ingreso de importaciones.

Esto también importa a la luz de la abundante presencia que tiene en la producción académica el argumento que centra la explicación del crecimiento en la mejora del tipo de cambio en términos reales (además de la mejora en los "términos del intercambio" que empiezan a operar, si bien aún suavemente, desde 2002).

Se observa una buena performance de las exportaciones (Cuadro Nro.8), que dependen de factores no controlables internamente, como es la demanda de países "clientes", fundamentalmente de China y Brasil. La demanda de productos del complejo oleaginoso tuvo fuerte relación con la revolución industrial asiática, no sólo de China, atento a los distintos destinos de los productos del complejo. Brasil es clave en las exportaciones de automotores, cereales y siderurgia.

Como se explicó en capítulo 1, este buen desempeño de las exportaciones contribuyen a los logros del crecimiento por la vía de tres canales: su rol como componente de la demanda, a través del aporte de divisas que relaja la restricción externa e, indirectamente, por medio del "canal" fiscal del aumento de la recaudación por las retenciones sobre comercio exterior (efecto cuentas públicas) que financió el gasto de sectores de la población con mayor propensión a consumir que los empresarios agropecuarios.

No obstante, en cuanto a su rol directo como demanda autónoma, como vimos, su participación es sustancialmente menor al componente Consumo y Gasto Público por lo cual, difícilmente las altas tasas de crecimiento económico registradas se puedan explicar preponderantemente por la evolución de las exportaciones (Cuadro Nro.4). Asimismo, debe aclararse que en la estimación de cuentas nacionales se incluyen las exportaciones de servicios, es decir, que la buena

performance que se exhibe en el Cuadro Nro.8 se basa solamente en las ventas externas de bienes y su relevancia está en torno al 20% del PIB en promedio para el período. Las importaciones son mayores en promedio.

Las conocidas bajas elasticidades precios de las exportaciones e importaciones, la baja elasticidad ingreso (externo) de las exportaciones argentinas y, en cambio, la elevada elasticidad ingreso de las importaciones (respecto del PIB nacional) parecen corresponderse con los datos que se expuso en sobre cuentas externas. Distintas estimaciones de elasticidades del comercio exterior argentino pueden observarse en Zack, G. y Fares, F. (2017), respaldando la escasa relevancia del tipo de cambio alto en el desempeño exportador y, si actúa en el caso de las importaciones, es a través de sus efectos recesivos (efecto ingreso, alta elasticidad). Asimismo, con la recuperación en el nivel de actividad económica que comienza a operar en 2003, se verifica el crecimiento fuerte en las importaciones. En coincidencia, sin embargo, con los años de vigencia de elevado tipo de cambio en términos reales, las tasas de aumento en estas, tal como puede observarse, son igualmente altísimas: 54,1% en 2003, 62,1% en 2004 y 27,8% en 2005. Esto evidencia datos que también operan en contra del argumento basado en el supuesto impulso reactivante traccionado por lo que sería un efecto sustitutivo de importaciones motivado por la protección vía “dólar caro”.

Este capítulo, en lo que sigue, se organiza en dos subtítulos que contienen la presentación de los “resultados” más relevantes en el sentido de que atienden a la explicación central del problema planteado: “El fuerte impulso del Gasto Público”, que capta el decisivo rol del Estado a través de estadísticas sobre gasto estatal; y una descripción de “Las políticas públicas fundamentales”, con detalles de los contenidos principales. Al final se incluyen datos de la estimación del “supermultiplicador” de A. Fiorito (2015).

### **El fuerte impulso del gasto público**

En el siguiente Cuadro Nro. 9 se sintetiza el comportamiento de las variables centrales de gasto público y PIB. Como puede observarse, el incremento del gasto, en especial el de la jurisdicción nacional y, dentro de este, el gasto social, tuvieron un fuerte incremento en el período analizado 2004-2008 (también si se toma 2004-2010). En cuanto a la comparación respecto del año 1998, último de crecimiento económico y “pico” de la década pasada, la magnitud del crecimiento alcanzada es igualmente muy significativa.

En base a datos del sistema de cuentas nacionales revisado, en base a precios del 2004, se muestra una estimación de crecimiento del PIB que alcanza 38,3% entre 2004 y 2010<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Asimismo, tomando el año 2003 y las estadísticas del sistema anterior publicadas por el INDEC, el PIB creció un 63% en seis años (2003-2008), es decir, a un ritmo superior al 8% anual.

## Cuadro Nro. 9

### Gasto Público (consolidado y nacional) y PIB - Evolución período

Estimación de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica CCNN 2004)

Conceptos: PIB, Gasto Público	En % PIB y en Pesos corrientes				Crecimiento acumulado períodos		
	1998	2004	2008	2010	2010-2004	2008-2004	2008-1998
<b>Producto Interno Bruto (valores corrientes)</b>	298.948	485.115	1.149.646	1.661.721	242,5%	137,0%	284,6%
<b>Gasto público consolidado/PIB</b>	<b>30,96</b>	<b>26,60</b>	<b>34,42</b>	<b>38,37</b>	44,3%	29,4%	15,5%
gasto consolidado en pesos corrientes	92.554	129.036	395.684	637.643	394,2%	206,6%	327,5%
<b>Gasto público nacional/PIB</b>	<b>15,83</b>	<b>13,20</b>	<b>18,23</b>	<b>21,05</b>	59,5%	38,2%	15,2%
gasto nacional en precios corrientes	47.321	64.015	209.602	349.761	446,4%	227,4%	342,9%
<b>GASTO PÚBLICO SOCIAL consolidado / PIB</b>	<b>20,13</b>	<b>17,69</b>	<b>21,75</b>	<b>24,83</b>	40,4%	23,0%	8,1%
gasto social consolidado en pesos corrientes	60.177	85.821	250.073	412.649	380,8%	191,4%	315,6%
<b>GASTO PÚBLICO SOCIAL nacional / PIB</b>	<b>10,55</b>	<b>8,84</b>	<b>10,59</b>	<b>12,80</b>	44,8%	19,8%	0,4%
gasto social nacional en pesos corrientes	9.761	11.403	41.901	81.605	615,6%	267,4%	329,2%
<b>precios implícitos cuentas nacionales</b>					<b>247,80</b>	<b>177,60</b>	s/d
<b>PIB a precios constantes (datos disponibles desde 2004)</b>					<b>38,3%</b>	<b>33,5%</b>	s/d
<b>gasto total consolidado deflactado</b>					<b>159,1%</b>	<b>116,4%</b>	
<b>Gasto nacional deflactado</b>					<b>180,1%</b>	<b>128,1%</b>	
<b>Gasto social consolidado deflactado</b>					<b>153,7%</b>	<b>107,8%</b>	
<b>Gasto Social Nacional deflactado</b>					<b>248,4%</b>	<b>150,6%</b>	

Nota: Serie 2004-2016. Datos definitivos.

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Las evidencias observables a partir del Cuadro Nro. 9 son claras: el gasto público consolidado pasó del 26,6 al 34,4% del PIB, un aumento del 29,4% entre 2004 y 2008, valor que crece aún más si se compara con 2010: 38,4% del PIB y una aumento del 44,3% en esa relación que es todavía mayor si se compara con 2003. Asimismo, el gasto de la jurisdicción nacional, relativamente más relacionado con el manejo macroeconómico: pasó del 13,2 al 18,2 % entre 2004 y 2008, es decir, un 38,2% mayor y un 59,5% más si se compara con 2010.

Asimismo, y dada la identificación central con el propósito de este trabajo en mostrar su relevancia social y económica, interesa especialmente la evolución del gasto social. Deflactado por los precios implícitos de cuentas nacionales, el gasto social consolidado (total país) creció 107,8% entre 2004 y 2008 (153,7% si se toma 2010 en que ya juegan los efectos de la AUH). Observando solamente el crecimiento del gasto social en la jurisdicción nacional, el mismo creció un 150,6% entre 2008 y 2004 (248,4% a 2010), siempre con valores constantes, obtenidos a partir de deflactar con los índices provistos por el INDEC.

Estos datos globales se expresaron en las políticas estatales redistributivas que se

detallaron anteriormente: salario mínimo vital y móvil, institucionalidad laboral, empleo público, sistema previsional, programas sociales, regulación de ciertos precios básicos, lo cual resultaron en importantes mejoras en materia de empleo y salario real y reducción de la pobreza e indigencia.

Lo que sigue es información oficial sobre evolución (tasas de variación) de componentes del gasto público, la cual nos permite dimensionar su rol de “componente autónomo” de la demanda (Cuadro Nro.10).

#### **Cuadro Nro. 10**

#### **Gasto Primario de la Administración Nacional, Base devengado,**

**fuelle: Boletines Secretaría de Hacienda -MeyFP**

#### **tasas anuales de variación**

	var 2004/03	var 2005/04	var 2006/05	var 2007/06	2008/07
<b>Gastos primarios</b>	18,1	28,0	24,3	44,2	36,7
<b>Remuneraciones</b>	4,7	20,5	23,7	28,3	32,0
<b>Seguridad Social</b>	14,2	13,0	29,4	61,8	27,2
<b>Inv. Real Directa</b>	107,6	70,7	80,1	30,0	35,4
<b>Transf. De capital</b>	42,5	108,9	43,4	20,9	41,5

Entre 2003 y 2008 el gasto primario de la administración nacional (descontado el pago de intereses) acumuló un crecimiento del 270,4% (entre puntas). En especial, se destaca el fuerte aumento en la Inversión Real Directa del 1.023,4% y de las Transferencias de Capital (en especial a provincias y municipios), con un 630,3%.

En cuanto a la evolución del gasto total consolidado (país) que se muestra en el Cuadro Nro. 11, es decir, incluyendo Nación, Provincias y Municipios, puede observarse que el mismo pasó del 26,6 en 2004 (“piso”) al 34,4% del PIB en 2008, 7,8 puntos más, en un PIB creciendo fuertemente. Ello implica un fuerte impacto macroeconómico, especialmente si se toma en cuenta la evolución del gasto social en el gasto consolidado, que pasó del 17,7% del PIB en 2004 al 21,75% en 2008 (y 24,8% en 2010), siendo muy relevante el componente salarial en esa clasificación del gasto por finalidad y función (educación, salud, seguridad, jubilaciones, y asistencia social).

El gasto público en capital, pasó de representar el 0,7% del PIB en 2002 al 3,7% en 2009 (3,2% en 2008), es decir, más que se cuadruplicó en ese lapso (la misma fuente: SPP del ME y F).

O. Cetrángolo (2014) sostiene que “...en los años posteriores a la crisis, la recaudación impositiva alcanzó niveles nunca antes conocidos en la historia argentina. Coincidentemente, durante estos años también ha sido récord en nivel de erogaciones públicas”.

Este “canal” fiscal a través de los impuestos al comercio exterior, es el otro por los cuales la mejora en los precios de commodities y el alto TCR jugaron en generar condiciones más propicias para el crecimiento económico constatado. Es decir, aquí visto como condición necesaria pero no suficiente<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> El factor “precio” de mejora en las ventas externas también jugó en el directo efecto positivo de estas como componente de la demanda agregada. Se analizan con más detalle estas cuestiones en el ítem E.2.2..

Por otra parte, el desempeño positivo duradero que destaca este autor, se corresponde también con la idea de que “el estado recauda lo que gasta”, tal como ciertas teorías y evidencias que sostienen el carácter esencialmente endógeno de los resultados fiscales (aumento de gastos, aumento PIB, aumento de recaudación), como son los casos del enfoque de las “finanzas funcionales” (Abba Lerner) y otros planteos poskeynesianos. En Argentina, en particular, la recaudación impositiva descansa en tributos altamente correlacionados con el ciclo económico, es decir, son “pro-cíclicos”, carácter que también opera en períodos recesivos.

Un dato destacable es la gran mejora que también alcanzaron los ingresos y los gastos provinciales, especialmente a partir de los recursos coparticipados con el Estado Nacional, aspecto que debe tenerse en cuenta también a los fines del análisis de los apoyos políticos (y propios) a la gestión económicamente expansiva del gobierno nacional (salarios públicos, gastos provinciales, etc).

Asimismo, y si bien en proporción relativa menor respecto de los datos de Nación, el gasto de las provincias pasó de representar el 10,6% en 2003 a 13,6% en 2008, 3 puntos más de un PIB considerablemente mayor, acompañados de más recursos.

**Cuadro Nro. 11**  
**Evolución del Gasto Público Consolidado y**  
**Nacional**  
**Fuente: Subsecretaría de Programación**  
**Económica Ministerio de Economía y**  
**Finanzas**  
**Como % del PIB**

	2004	2008	Crec. Acum.	puntos PIB
<b>Gasto público social</b>				
<b>Consolidado</b>	17,69	21,75	23,0%	4,06
<b>Nación</b>	8,84	10,59	19,8%	1,75
<b>Servicios económicos</b>				
<b>Consolidado</b>	2,34	5,09	117,5%	2,75
<b>Nación</b>	1,14	3,71	225,4%	2,57
<b>Gasto Público Total</b>				
<b>Consolidado</b>	26,6	34,4	29,3%	7,8
<b>Nación</b>	13,2	18,2	37,9%	5,0

En base a datos de un estudio de Basile, Berger, Casanovas, Muñoz y Tavilla (2011) el gasto total provincial creció entre 2003 y 2008 a una tasa del 5,7% anual promedio y el gasto social al 6,9% anual (había caído un 22,7% en 2002). El gasto medio por agente estatal provincial creció en ese período a una tasa anual promedio del 22,5%, lo cual habla del recupero salarial en términos reales y de su aporte incremental a la masa salarial agregada relacionada con el Consumo (Cuadro Nro. 10).

**Cuadro Nro. 12**  
**GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD**  
**-en porcentaje del PIB-**  
**Tasas de crecimiento promedio anual**

FINALIDAD	2003-2008
Administración Gubernamental	5,04%
Servicios de seguridad	4,78%
Servicios sociales	6,92%
Servicios económicos	7,08%
Deuda pública	-11,68%
<b>Gasto Total</b>	<b>5,70%</b>

**Una estimación del multiplicador fiscal**

F. Amico (2013), dentro del marco teórico del supermultiplicador, estima el impacto total de la política fiscal en el crecimiento, en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas, computando el efecto “impuestos netos”<sup>89</sup> conceptualmente desarrollado a partir de la contribución del premio nobel Trygbe Haavelmo.

Un corolario conceptual relevante es que no debe asociarse resultado fiscal con impacto de la política fiscal del gobierno sobre el crecimiento, según sean las características de esta, incluyendo a la política tributaria.

La fórmula es:  $\Delta Y = \Delta G \frac{1 - j}{1 - (c(1 - t) + h)(1 - j)}$

Donde:  $j$  es contenido importado,  $c$  propensión marginal a consumir,  $h$  propensión a invertir (inducida, pero no toda atribuible al gasto público) y  $t$  propensión a tributar.

En términos del PIB, el impacto fue negativo durante el trienio 2000-2002, es decir, impulsos contractivos.

A partir del 2003 el impacto total de la política fiscal en el crecimiento económico, medido como porcentaje del PIB, se hace positivo y aumenta significativamente, a saber (Amico, 2013):

2003: 4,28% 2004: 3,88%

2005: 5,50% 2006: 5,90%

2007: 7,92% 2008: 7,49%

2009: 6,68%

En 2007 opera el impacto de la mayor cobertura previsional y el crecimiento de la importancia de programas para hijos de desocupados.

El impacto fiscal en 2008 es un 75% mayor que el de 2003 (y 93% superior a 2004) en términos del PIB.

Amico (2013) destaca la relevancia que tomaron las “retenciones a exportaciones” y los impuestos sobre transacciones financieras en la recaudación y el fuerte aumento de transferencias sociales (jubilaciones, desocupados), la masa salarial del sector público, el consumo del Estado y la inversión pública, junto a la

<sup>89</sup> La carga tributaria neta resulta de la diferencia entre carga tributaria neta y el gasto que retorna al sector privado como transferencias.

suspensión de pago de buena parte de los intereses de la deuda externa.

Entre 2001 y 2005 la Argentina suspendió los pagos de intereses y capital de la deuda externa con acreedores privados, por lo cual el gasto público mejoró su composición desde el punto de vista del impacto sobre el crecimiento y la distribución progresiva del ingreso.

En particular, aquí se plantea una crítica al argumento de que habrían sido los conocidos como “superávits gemelos”, y fiscal dentro de estos, los que explican la recuperación y que, luego del agotamiento del ahorro fiscal, se debía producir necesariamente una desaceleración en el ritmo de mejoras.

Se basa teóricamente en las contribuciones del premio nobel Trygve Haavelmo (1945) sobre el posible efecto expansivo del gasto público, aún cuando no se dé déficit fiscal: cuando los impuestos crecen más que el gasto público, este igualmente puede tener efectos expansivos sobre la demanda agregada, si bien con efecto multiplicador que es menor que uno (“efectos anticíclicos”). Esto ocurre cuando la propensión a gastar de aquellos que pagan más impuestos es más chica que la de quienes reciben transferencias sociales del gobierno.

Es decir, aún con un multiplicador positivo muy pequeño, el incremento en los gastos de gobierno (consumo e inversión) y en transferencias sociales durante este período estudiado hacen una importante contribución al crecimiento de la demanda agregada (Serrano-Suma, 2015; F. Amico, 2013), especialmente a partir del rol que jugaron en el financiamiento público las conocidas como “retenciones” a las exportaciones. Es evidente que la propensión al consumo de los exportadores (respecto de sus ingresos) es mucho menor que la de los sectores de menores ingresos (PJJHD, asalariados públicos, jubilaciones y pensiones).

### **Políticas públicas fundamentales y cambios institucionales**

Se trata de un período en que el Estado recupera su capacidad de control de ciertas variables claves de la economía y cobran un especial impulso las políticas de ingresos que impactan fuertemente sobre el mercado de trabajo y la participación de los asalariados en el ingreso nacional (salario mínimo, vital móvil; activa promoción de negociaciones colectivas; aumentos en cobertura y en ingresos relacionados con el sistema previsional) así como políticas de gasto fiscal (consumo e inversión pública) anteriormente cuantificadas, que se expanden a tasas muy significativas.

Deben mencionarse asimismo ciertas políticas que también impactan en los ingresos en términos reales como es el caso de la regulación de tarifas de servicios públicos (transporte, servicios domiciliarios de gas, electricidad, agua y telefonía) y del mercado de combustibles y de carne, entre otras medidas y políticas de orientación similar.

Aquí se focaliza entonces en el rol macroeconómico del gasto público, a través de políticas sociales y de ingresos y precios, y en el rol estatal inductor de cambios “político-institucionales” (reglas de juego) a través de políticas laborales. Más específicamente, las distintas esferas de “policies” que jugaron en el crecimiento económico y en la mejora de los indicadores sociales de desigualdad, ingresos y pobreza o riqueza se refieren a:

- Las políticas de directas e indirectas favorables a la recomposición salarial
- La creación de puestos de trabajo por la fuerte reactivación económica

- Medidas de transferencia de ingresos y de mayor cobertura previsional (moratoria previsional y aumentos en haberes de jubilaciones y pensiones, PJJHD y otros programas sociales de transferencias de ingresos)
- La revitalización sindical

Siguiendo a P. Arcidiácono (2012), se pueden identificar dos agrupamientos de políticas:

- Aquellas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores formales
- Aquellas destinadas a atender la situación de un número importante de excluidos del mercado formal de trabajadores.

En términos del marco teórico del supermultiplicador, la política fiscal dio un impulso fuerte al consumo autónomo mediante las significativas transferencias sociales que se implementaron. Amico (2013) sostiene que el núcleo de la respuesta anticíclica de la política económica lo constituyeron las transferencias sociales.

Un cálculo de su evolución en valores constantes estima las siguientes tasas de crecimiento anual de gasto en planes sociales: 2003, 23%; 2004, 18%; 2005, 24%; 2006, 18%, para desacelerarse en 2007 y 2008 y volver a crecer fuertemente luego con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

La masa salarial creciente fue un factor relevante dado que la propensión a consumir, relacionada con la participación de los asalariados en el ingreso, es la que define el efecto multiplicador: dado un nivel de salario real, las variaciones en el empleo a partir de las decisiones de mayor producción de las empresas, terminan generando endógenamente un nivel de consumo y de nivel de actividad adicional inducido. No obstante, también se registran aumentos salariales que se adelantan a la aceleración inflacionaria, es decir, aumentos vía cantidades y precios. Se exponen datos al respecto.

Más allá de las controversias sobre el nivel al que llegó la distribución funcional del ingreso, con distintas estimaciones (p.e. CIFRA, CEPED, MTESS) y en todos los casos la participación de los asalariados en el ingreso se sitúa por encima del 40% hacia 2009, luego de haberse situado en torno al 30% hacia principios de siglo XXI.<sup>90</sup>

Un corolario interesante es que, al menos desde un punto de vista teórico, se plantean mejores posibilidades para pensar como compatibles la mayor equidad y el crecimiento.

### Salario Mínimo vital y móvil

Un primer hito relevante es que en 2004 se convoca, luego de 11 años, al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, integrado por representantes de trabajadores y de empresarios, que fijan un salario mínimo que suele destacarse, particularmente, porque opera como referencia en los convenios colectivos y para los empleos informales que, hacia 2003, involucraba a aproximadamente 1.300.000 personas ocupadas (Arakaki, Graña, Kennedy y Sánchez, 2018, en base a los 28 aglomerados urbanos). Ya se había incrementado el SMVM un 25% por Decreto en julio de 2003.

---

<sup>90</sup> En un cálculo conscientemente muy grosero, con un PIB en torno a los 400.000 millones de dólares promedio, según estimaciones más bien pesimistas, se trata de una masa de ingresos de alrededor de 40.000 millones de dólares (con mayor propensión al consumo).

Se trata de una medida con efectos en materia de distribución progresiva de ingresos. En base a cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), **hacia 2010 el salario mínimo había crecido alrededor de un 820%** superando cualquier índice de inflación (IPC).

Se trata de otra institución del mercado del trabajo relanzada a partir de 2004, habilitando reuniones tripartitas (Estado, Sindicatos y Cámaras Empresarias) que impulsaron la actualización del SMVM, el cual impacta en la mejora del piso de las remuneraciones básicas en los convenios colectivos negociados anualmente (Palomino, 2010; 215), además de ser referencia para la evolución de los salarios en el amplio sector informal de la economía nacional.

#### Empleo, negociaciones salariales, instituciones laborales y fortalecimiento sindical

En cuanto al nivel de empleo y su evolución, entre 2003 y 2009 se crearon unos 4,9 millones de puestos de trabajo en las áreas urbanas. Si se descuenta los empleos a partir de planes públicos asistenciales con contraprestación laboral (unos 900.000): unas 4 millones de personas fueron incorporadas al mundo laboral. Se trata de la creación de unos 571 mil empleos adicionales en promedio por año durante ese período. Fuente Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los datos de puestos de trabajo asalariado en el sector privado, registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (Promedios anuales), muestran evidencias contundentes de fuerte recuperación, aún contabilizando el “pico” de 1998:

1998: 4.083.116,5

2002: 3.522.716,5

2004: 4.182.407,5

2008: 5.921.958,2

La industria manufacturera (sin sectores de suministro de electricidad, gas y agua) en 1998 contaba con 962.692 puestos de trabajo y, luego de caer a 742.459 en 2002, hacia 2010 ya empleaba a 1.210.146 trabajadores registrados (un 25,7% más que en 1998 y 62,9% más puestos que en 2002).

Esto redundó en una fuerte caída en la tasa de desempleo, ubicándose en 2010, a pesar de la desaceleración en el crecimiento de 2009, por debajo del 8%. Dato notable si se lo compara con el nivel récord de desocupación abierta de ocho años atrás, en 2002, en torno al 22%.

No se desconoce aquí el debate en torno a la heterogeneidad del mercado de trabajo (Agustín Salvia y J. Vera, 2012), que diferencia entre los trabajadores que aumentaron más sus ingresos y consumo, básicamente los registrados más protegidos respecto de la “masa marginal” (segmentación del mercado de trabajo). Pero profundizar en esta temática excede el marco del objeto de estudio de la presente investigación.

Asimismo, en clave “keleckiana” señalada, el aumento del empleo impacta positivamente en las mejores condiciones para negociar aumentos salariales, retroalimentando el proceso expansivo y fortaleciendo a las organizaciones representativas de los intereses de las clases trabajadoras.

En cuanto a la reactivación de la actividad sindical, hacia 2009 se habían homologado 1331 convenios colectivos de trabajo, lo cual contrastaba fuertemente con lo sucedido en la década de 1990 en que apenas se habían realizado unas 200

negociaciones. Todo esto habla de por sí en materia de cambio en la orientación institucional o de reglas de juego en el ámbito de las relaciones laborales.

Otras cifras también hablan de un crecimiento de las negociaciones colectivas que alcanzan en el periodo 2005-11 un promedio anual de 81 Convenios Colectivos de Trabajo (CCT), superando con amplitud el promedio de 40 CCT entre 1992 y 1998, incluyendo una parte de convenios a nivel de empresas (Medina, Delfini y Drolas, 2012; 11).

Estos datos se relacionan directamente con las mejoras de los ingresos de los trabajadores registrados, no obstante, también se estimaron evoluciones positivas en los no registrados y cuentapropistas, tanto por el efecto de Salario Mínimo como por el mayor y creciente nivel de actividad económica para distintas actividades y sectores que atienden al mercado interno (no sólo industria, sino comercio, construcción, servicios en general, etc.).

El indicador de “tasa de ingresos inferiores al salario mínimo y desocupación” (INEGI, 2010) en base a la EPH del INDEC, que mide ocupaciones con bajos ingresos (desocupados y ocupados con ingresos menores al salario mínimo): del 43% de la población económicamente activa bajo esa condición en 2005 se pasó al 35% en 2009. Es decir, casi 1,5 millones de personas salieron de esta situación.

Varios especialistas destacan como dato relevante un proceso de “revitalización o recuperación sindical”, en especial a partir del rol que recupera la CGT en la disputa en el plano económico-corporativo. Más que retorno de los sindicatos, se observa una recobrada centralidad de la lucha sindical, es decir, de la puja y negociación por las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo (Marticorena C., 2015)

En un nuevo escenario político marcado por la necesidad de la sociedad de reversión “defensiva” respecto de los efectos devastadores de las políticas neoliberales de ajuste, además de los problemas destacados por Tereschuk (2018) y Ollier (2015) en relación con las características del sistema presidencial argentino, el gobierno de Néstor Kirchner desplegó una política laboral orientada a lograr aliados y a contener y encauzar institucionalmente la conflictividad social que había estallado en la crisis de 2001, con lo que favoreció la citada relegitimación de la CGT.

Como indican Atzeni y Ghigliani (2008), la reunificación de la CGT en 2004 expresó la apuesta gubernamental por el re-empoderamiento de la tradicional central sindical frente a las organizaciones de trabajadores desocupados, en el marco general de recuperación y fortalecimiento de las negociaciones colectivas.

A través del Decreto 392/2003, el gobierno dispuso la incorporación a los salarios básicos de las sumas no remunerativas que habían formado parte de la política salarial iniciada en el anterior gobierno de transición de Eduardo Duhalde, con el fin de impulsar la canalización de las demandas salariales a través de mecanismos institucionalizados de las relaciones laborales.

Los acuerdos expresaron una alianza con la CGT en relación con la administración y la contención de la puja distributiva. Además de las condiciones económicas, laborales y políticas favorables a la “revitalización” sindical, los estudios destacan un conjunto de condiciones institucionales (o político-institucionales) que habrían sobrevivido penosamente pese a las transformaciones operadas en los años noventa en las relaciones laborales y en la composición de la clase trabajadora. Es

decir, permaneciendo los elementos centrales del modelo sindical argentino configurado en el marco del ascenso del peronismo.

Se destacan, al respecto, la Ley de Asociaciones Sindicales (Ley 23.551) y la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (Ley 14.250). La primera establece la existencia de un monopolio de la representación a través del otorgamiento por parte del Estado de la personería gremial al sindicato con la mayor cantidad de afiliados en la actividad. Solo los sindicatos con personería gremial pueden representar colectiva e individualmente a los trabajadores del sector, es decir, que solo estos sindicatos se encuentran facultados para participar en la negociación colectiva. También posee facultades para recaudar y gestionar las obras sociales. El sindicato con personería gremial, además, puede contar con delegados sindicales en el lugar de trabajo, quienes están cubiertos por la tutela sindical.

La Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo establece, por su parte, la atribución estatal –en tanto autoridad de aplicación– de homologar convenios y acuerdos para su entrada en vigencia. Rige a pleno el principio de ultraactividad, es decir, que una vez vencida la convención colectiva sus cláusulas siguen vigentes hasta que las partes acuerden la celebración de otro convenio. También la cobertura “extensa” de la negociación colectiva, es decir, que los convenios y acuerdos rigen para todos los trabajadores de la(s) actividad(es) para la(s) cual(es) tiene alcance la convención, independientemente de su afiliación al sindicato firmante del convenio o acuerdo.

Si bien los sindicatos lograron evitar con éxito la modificación del monopolio de la representación y mantener el control de las obras sociales sindicales en los años noventa, en el año 2000, a través de la Ley 25.250, se había legalizado un grave retroceso en el derecho colectivo del trabajo. Desde comienzos del gobierno de Menem se promovió la descentralización de la negociación colectiva con la habilitación de la elección del nivel de negociación (Decreto 2284/91), pero aquí tuvo un incentivo mayor, pues se permitió que convenios de empresa modificaran condiciones pactadas en convenios de actividad. A su vez, se limitó el principio de ultraactividad al establecer un procedimiento de renegociación de convenios ultraactivos correspondientes a las rondas de negociación de 1975 y 1988.

Estas condiciones fueron modificadas durante el gobierno kirchnerista. En 2004 se promulgó la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877, que restituyó plenamente el principio de ultraactividad, otorgó de nuevo preeminencia a las negociaciones colectivas de ámbito mayor sobre las negociaciones de ámbito menor, y revirtió las disposiciones que, en esta materia, habían sido legisladas en el marco de la crisis de la convertibilidad. Estos dos aspectos fueron importantes en relación con la mayor centralidad y gravitación de la CGT en la regulación de las condiciones salariales y laborales ya que restituyeron dos factores de poder para la tradicional organización sindical.

Al nivel normativo, esta Ley de 2004 deroga la anterior Ley 25.250 (2000), que fue una ley más flexibilizadora de las condiciones de contratación y despido laboral. Se restablece específicamente el citado principio de ultraactividad, recuperando el sistema de “norma más favorable” en la aplicación del convenio más beneficioso para el trabajador (Simón, 2006; 41) y que privilegia nuevamente la representatividad del sindicato de más alto nivel y sus delegados de base, por sobre representaciones sindicales de menor grado.

Otras dos leyes del ámbito laboral que pueden citarse en tanto representan un mejor escenario para los trabajadores organizados: Ley 26.0086 de 2006, que restituye competencia a los jueces laborales para juicios contra empresas en quiebra y concurso y la Ley 26.088, que refuerza derechos laborales frente a cambios unilaterales de condiciones de trabajo.

El análisis de las características asumidas por la negociación salarial, preponderantemente económico, permitió apreciar el peso de la absorción de sumas percibidas por los trabajadores en los primeros años, que no solo incorporó las sumas no remunerativas dispuestas por el Poder Ejecutivo nacional sino también otros adicionales otorgados previamente por las empresas.

### Sistema previsional, jubilaciones y pensiones

Otra vía de transferencia de ingresos para un número relevante de personas, refiere a los haberes del Régimen Previsional, el principal componente del gasto público nacional. En esos tiempos, incluían al Régimen Previsional Público y al Régimen de Capitalización, así como a las conocidas como pensiones no contributivas y a ex combatientes de Malvinas.

Para 2007 existen datos sobre aumento del haber jubilatorio mínimo que involucraba a 4.924.549 pertenecientes a cualquiera de esos regímenes, si bien 4.627.813 pertenecían al Régimen Público. Según el ANSES, implicaba un costo fiscal de 1.820,70 millones de pesos, con un dólar que cotizaba en promedio a 3,14 pesos. Es decir, unos 580 millones de dólares adicionales que se volcaron al mercado interno, atento a que se trata de sectores con nula capacidad y propensión al ahorro.

El haber mínimo pasó de \$150 a mediados de 2003 a \$ 770 en julio de 2009 (un 413% de incremento nominal, superando largamente cualquier índice de medición de inflación que se utilice).

Entre diciembre de 2002 y de 2007, Amico (2013) estima que el haber mínimo jubilatorio creció en un 75,3% en términos reales. En 2011, la jubilación mínima era 88,5%, más elevada que la registrada hacia mediados de los 90, siempre en términos reales. CIFRA CTA (2010) estima un aumento del 11,9% real para el promedio de haberes jubilatorios entre 2002 y 2007.

Otra medida relevante, establecida por Ley (25.995/04), fue la apertura de inscripción al sistema previsional para aquellas personas que no cumplían con los años mínimos requeridos de edad y estaban desocupadas y pasaban a recibir una prestación previsional anticipada: en 2007 1.180.491 jubilados y 3.824 pensionados resultaron beneficiarios. Asimismo, también se flexibilizó el acceso para personas que no habían hecho aportes y tenían la edad legal para jubilarse, ingresando con la suscripción de un sistema de cuotas para regularizar situación fiscal ("moratoria previsional"): hacia fines de 2006 874.917 personas, 90% mujeres ("jubilación de amas de casa") ingresaron en el sistema.

La primera "moratoria" se establece en el marco de la Ley de Prestación Previsional Anticipada Nro. 25994 de 2004, pero en 2006 se amplía y complementa otra moratoria que permite regularizar a quienes no tenían aportes registrados, previo a 1993 (en 60 cuotas).

En base a CIFRA CTA (2010) un millón seiscientos mil personas, entre diciembre de 2007 y de 2005, pasaron a percibir beneficios como resultado de ambas medidas

(prestación previsional anticipada y moratoria previsional).

Sobre la fuerte expansión de la cobertura, en base a datos de ANSES, se pasó de 2.976.605 beneficiarios por el régimen provisional público en diciembre de 2002, a 4.280.073 en diciembre de 2008 (casi un 44% de aumento).

En 2007, se promulgó la Ley de Traspaso a Reparto, Nro. 26.222, facilitando el retorno al sistema estatal de quienes aportaban al sistema de capitalización privado.

Por otra parte, en base a datos de CIFRA CTA (2010), el número de aportantes pasó de 5,3 millones en 2003 a 8 millones en 2008, lo cual puede ser tomado como indicador de la recuperación del empleo, en particular, del formal<sup>91</sup>. Como resultado interesante adicional, se mejoraron las condiciones de sustentabilidad al mejorar la relación entre aportantes y beneficiarios: de 1,46 en 2002 se pasó a 1,61 en 2008.

Otro canal de mejora de ingresos para el sector asalariado formal fue el sistema de asignaciones familiares, que hacia 2007 alcanzaban a 2.977.077 hijos de trabajadores y unos 110.000 hijos de jubilados y pensionados.

Si se toman las prestaciones del sistema de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares (previo a AUH) y los escasos subsidios al desempleo, en 2002 las mismas representaban el 5,8% del PIB, cayendo hasta el 4,6% en 2006 y alcanzando en 2008 el 6,2%, según Dirección Nacional de Programación Económica. Todos ingresos que impactan positivamente en el componente autónomo del consumo agregado.

### Los programas sociales

Por su alcance, el más importante es el conocido como Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), puesto en marcha en momentos de plena eclosión de la crisis, con dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta ubicación en la estructura ministerial se destaca en tanto revela la concepción de “carácter transitorio”, es decir, de tipo “trabajo céntrico” que se le otorgaba, en tanto se depositaba en el crecimiento económico y la recuperación del mercado de trabajo las expectativas de soluciones definitivas (Arcidiácono, 2012).

El Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) fue creado por Decreto 165 de enero de 2002, aunque su forma definitiva se definió en el Decreto 565/02 de abril. Hacia mayo de 2003 ya tenía 1.991.000 receptores (punto máximo alcanzado). Su filosofía “workfare” pretendidamente transitoria, se expresa también en que se cerró la inscripción en mayo de 2002, generando polémica por sus restricciones a nuevos ingresos.

El programa estaba destinado a personas desocupadas con hijos menores de 18 años, jóvenes desocupados y mayores de 60 años sin beneficios sociales. Había sido precedido por la declaración de “emergencia pública” ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaría a través de la Ley 25561 del 6 de enero de 2002.

Su lógica de ejecución fue descentralizada en los municipios e involucraba condicionalidades (vacunación, concurrencia escolar) y otro tipo de

---

<sup>91</sup> Poco tiempo después, en este mismo año 2008, unos 5,6 millones de aportantes del anterior régimen de capitalización (AFJPs) pasaron a sumar ingresos al Estado.

contraprestaciones (actividades de capacitación, terminalidad escolar y vacunación, ciertas tareas de interés comunitario).

Como idea de su alcance y significatividad, si se consideraban desocupados a todos los perceptores del PJJHD, la tasa de desocupación a mayo de 2003 en vez del 15,6% hubiese sido del 21,4% (Arcidiácono, 2012).

**Se estima en unos 3900 millones de pesos anuales los transferidos (unos 1250 millones de dólares) en el marco de, solamente, este Plan.**

Otro instrumento relevante, fue el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”, Ley 25.724 de 2003, basado en el derecho a la alimentación de la ciudadanía, que involucraba las modalidades de distribución de cajas o módulos alimentarios y de sostenimiento de comedores comunitarios. Entre 2003 y 2007 implicó la ejecución de un gasto promedio anual en torno a los 210 millones de dólares (desde unos 110 millones en 2003 a casi 300 en 2007), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, el Plan Manos a la Obra, de Desarrollo local y Economía Social (PMO), también en el marco del Ministerio de Desarrollo Social que asignaba fondos para emprendimientos y capacitación. En 2007 se ejecutaron unos 143 millones de pesos, aproximadamente unos 45 millones de dólares. En cuanto al alcance, en base a la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, durante el sexenio 2003-2008, aproximadamente 1.600.000 beneficiarios (“titulares de derecho”) entre módulos, tickets y tarjetas, siendo que, estas últimas pasar a representar el 70% en 2008, en tanto que los Módulos pasaron del 90% en 2003 al 14% en este último año.

### Políticas de precios

Finalmente, también debe mencionarse como “políticas de ingresos” a ciertas políticas con impacto directo en los precios de bienes y servicios componentes de la canasta básica y, por eso, en el poder adquisitivo de los salarios y de las remuneraciones del sistema de seguridad social (ingresos en términos reales).

Distintas series sobre los tres precios “fundamentales”, en tanto participan de la formación de todos los precios, es decir, salarios, tipo de cambio y tarifas de servicios públicos, indican una evolución favorable a los primeros. Se puede consultar BCRA, FIEL y Ferreres, al respecto, entre otras fuentes. Aquí por razones de espacio no se exponen datos de las tres variables distributivas en tanto no hacen al núcleo de la indagación.

Las renegociaciones de los contratos con varias de las empresas involucradas en la provisión de servicios públicos, merecen mención aquí, en tanto implicaron revisiones de las cláusulas de indexación contempladas en los contratos (inflación estadounidense, inflación doméstica) y compromiso de fondos públicos como subsidios, lo cual resultó en un importante abaratamiento de tarifas en términos reales.

Como un indicador, si bien imperfecto, de la relevancia del tema a partir del año 2005, en base a FIEL: hacia 2008 los subsidios a empresas prestadoras de servicios públicos representaban más del 2% del PIB, siendo gas y electricidad los que explicaban aproximadamente el 75% de su destino y transporte el 25%.

Desde una posición crítica, y a modo de síntesis, S. Urbiztondo (2016), de FIEL, señala: “...La decisión del gobierno nacional bajo la gestión K fue mantener el congelamiento tarifario, postergando las renegociaciones contractuales lo máximo posible,

*y aplicando subsidios para cubrir los mayores costos del mantenimiento o ampliación de la cobertura si ello fuera necesario, en medio de medidas que aumentaban de manera directa la intervención regulatoria al interior de las empresas”.....(.) “A mediados de 2006 resultaba claro que la gestión K no quería rescatar las reformas de los 1990s (corregidas y adaptadas al nuevo contexto económico y social), sino directamente revertirlas, por medio de una contrarreforma no explicitada” (Urbiztondo, S., 2016)*

En autores como Panigo y Chena (2011) se destaca asimismo el rol que tuvo la política tarifaria en términos de “tipo de cambio efectivo o múltiples a la Diamand”. Marcelo Diamand (1985) en sus influyentes trabajos proponía un menú de instrumentos destinados a dar cuenta de las heterogeneidades definidas en el concepto de EPD (Estructura Productiva Desequilibrada), incluyendo consideraciones sobre el nivel de salario real por cuestiones políticas y también por su relevancia, no sólo como costo laboral, sino también como fuente de demanda doméstica.

### **Estimaciones del supermultiplicador**

En la perspectiva teórica del supermultiplicador, (efectos multiplicador y acelerador), las políticas descritas tienen un fuerte impacto, dado que juegan decisivamente factores socio-económicos y político-institucionales. Para el período analizado, 2003-2008, **Fiorito (2015)** realiza una estimación del supermultiplicador en base a datos de Ferreres:

#### **Cuadro Nro. 13**

#### **Estimación del supermultiplicador**

#### **Fiorito (2015, CEFID AR) en base a datos de Ferreres**

<b>Años</b>	<b>Supermultiplicador</b>	<b>demanda autónoma doméstica</b>	<b>H</b>	<b>m/D</b>	<b>w/y</b>
2003	1,36	588,8	134,2	102,5	76,8
2004	1,39	623,7	187,8	128,8	79,7
2005	1,41	667,1	217	140,6	82,2
2006	1,46	698,2	235,4	148,6	88,8
2007	1,49	738,1	265,7	162,9	92,8
2008	1,51	749,2	298,9	177,7	94,6
2009	1,5	721,8	254,5	153,8	95,6
<b>crec.prom anual</b>		3,45%	11,26%	7%	3,72%

- Al mejorar la distribución (funcional) en el sentido de que incrementa la participación de los salarios en el ingreso nacional, aumenta el componente “inducido” de la propensión consumo. Es decir, incide sobre la amplitud del multiplicador aunque no sobre las tasas de crecimiento en el tiempo.
- La expansión del gasto público, incluyendo transferencias desde los programas sociales, juegan fundamentalmente a través de G (componente autónomo principal)
- Indirectamente, juega el efecto acelerador de la inversión (h)
- El componente autónomo del consumo que operó por la vía de “efecto riqueza” para algunos actores relacionado con medidas como la pesificación asimétrica, las rentas obtenidas por la devaluación y la inicial subvaluación

inmobiliaria, etc.

Los valores de la demanda autónoma, que aquí interesan por la relevancia del gasto estatal al respecto., habían alcanzado su pico en 1998 (548,3) para descender en 2001 a 515,4. El valor estimado por Fiorito (2015) para 2008 es superior en un 45,4% respecto de 2001 y un 36,6% respecto de 1998, que fue el mayor valor que adquirió la “demanda autónoma doméstica” en la década de los 90.

En cuanto al valor del supermultiplicador, en 2008 es 11% mayor al nivel más bajo correspondiente al año 2003, pasando de 1,36 a 1,51 (Cuadro Nro. 13). Esto se condice con un crecimiento de H (efecto acelerador de la inversión) a una alta tasa de crecimiento promedio anual del 11,26% entre 2003 y 2009; en tanto la participación de los asalariados en el ingreso nacional creció a una tasa promedio anual del 3,72%, siempre en base a las estimaciones de A. Fiorito (2015).

Asimismo, en base a esta misma estimación, la propensión al consumo **creció un 23,1% entre 2008 y 2003**, lo que implica una amplificación de los efectos impulsados por los componentes autónomos.

## **Bibliografía**

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013, ed. argentina): "Porqué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza", ed. Ariel, Bs As.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013): "Cómo entender las instituciones y sus relaciones con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y el institucionalismo", en
- Acuña, C. (2013), compilador: "Cuánto importan las instituciones", Ed. Siglo XXI, Fundación OSDE.
- Acuña, C. (1995): "La burguesía industrial como actor político", Tesis doctoral University of Chicago, Mayo 1995, Capítulo I, material de Análisis Político de las Estrategias Públicas, MAPP, UDESA.
- Alesina, A. y Ardagna, S. (2010) "Large Changes in fiscal policy: Taxes versus spending", en J. Brown (ED) "Tax Policy and Economy", Vol. 24, Chicago University Press.
- Alvarez, R. (2021) "El desafío de industrializar en una democracia de vacancia hegemónica", El País Digital, 31 de octubre de 2021
- Amico, F. (2021) "El nivel de actividad para su segunda recuperación: desafíos para su sostenibilidad", PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DE LA COYUNTURA Y TABLERO MACROECONOMICO. (CEEPYD), DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1. Septiembre 2021, Universidad Nacional de Moreno.
- Amico, F. (2020) "La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default", Circus Revista Argentina de Economía, N°7, Verano de 2020.
- Amico, F. (2014) "Sostenibilidad e implicancias del "desacople" entre el Centro y la Periferia en el contexto latinoamericano", Documento de Trabajo Nro. 578, CEFID AR.
- Amico, F. (2013): "La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente", Documento de Trabajo Nro. 51, Noviembre de 2013, CEFID AR.
- Amico, F. (2013): "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina", Circus, Revista Argentina de Economía, Nro. 5, Otoño de 2013. (circusrevita.com.ar)
- Amico, F. (2011) "Notas sobre la industrialización por Sustitución de importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa", Revista H-Industria, Año 5-Nro 9, 2do semestre de 2011.
- Amico, F., Fiorito, A. y Hang, G. (2011): "Producto potencial y demanda en el largo plazo: hechos estilizados y reflexiones sobre el caso argentino reciente", Documento de Trabajo Nro. 35, Enero de 2011, CEFID AR.
- Amsden, Bresser Pereira, Frenkel, Ros y otros (2012): "Ten theses on new developmentalism", Brazilian Journal of Political Economy, Vol. Nro.32, Nro. 2, abril junio de 2012.
- Arakaki, A., Graña, J., Kennedy, D. y Sánchez, M. (2018) "El mercado laboral argentino en la post convertibilidad (2003-2015): entre la crisis neoliberal y los límites estructurales de la economía", Universidad de Medellín, Proyectos UBACyT.
- Arcidiácono, P. (2012) "La política del Mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002", Ed. Biblos.

- Aronskind, R. (2015) "Instituciones y confrontaciones. Para pensar la política económica kirchnerista" en Revista Márgenes, de Economía Política, Nro. 1, UNGS, Agosto 2015.
- Atzeni, Mauricio y Pablo Ghigliani (2008) "Nature and Limits of Trade Unions' Mobilizations in Contemporary Argentina", en Labour Again Publications, Amsterdam, International Institute of Social History.
- Badía, G. (2019) "Poder, Orden, Estado y Democracia: fotografías desordenadas", en "El Estado, la política y los diseños institucionales", comp. Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Bañon, R. y Carrillo, E. (1997): "La nueva administración pública", Alianza Universidad, Textos,. Madrid.
- Barba, A. y Pivetti, M. (2016) "La scomparsa della sinistra in Europa", Reggio Emilia, Ed. Imprimatur.
- Barrios, S.; Castellani, A. y Gantus, D. (coordinadores, 2016): "Estado, Gobierno y Administración Pública", Colección Estados de la Cuestión, Ed. CLACSO, PISAC, Consejo de Decanos de Cs. Sociales.
- Basile, M., Berger, S., Casanovas, F. Muñoz, G. y Tavilla, P (2011) "La situación fiscal provincial en contexto de crisis", "44 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas", 21 al 23 de septiembre, FCE de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Basualdo, E. (2011): "Modelos de acumulación y sistema político en Argentina. Ntas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera", en Basualdo, E. (2011): "Sistema Político y Modelo de Acumulación", Ed. Cara o Ceca.
- Bebczuk, R. y Garegnani, L. (2007) "Autofinanciamiento empresario y crecimiento económico, BCRA, Ensayos Económicos Nro. 47, junio.
- Berasuete, A. Biafore, E., Neffa, J.C. y Whalberg, V. (2010): "Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009, PICT 2383/06 Modos de Desarrollo y Políticas Activas de Empleo en Argentina (2002-2007), en publicación del CEIL-CONICET, "Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo", Nro 3, tercer trimestre de 2010.
- Bertomeu, M.J. (2005) "Republicanism and property", en Sin Permiso (julio 2005)
- Blanchard, Olivier J. & Summers, Lawrence H., 1987. "Fiscal increasing returns, hysteresis, real wages and unemployment," European Economic Review, Elsevier, vol. 31(3), pages 543-560, April.
- Bortis, H. (2022) "Classical-Keynesian Political Economy, not Neoclassical Economics, is the Economic Theory of the Future", Review of Political Economy, DOI: 10.1080/09538259.2022.2063512.
- Bortz, P. y Zeolla, N. (2017) "El rol de la política fiscal en episodios de crisis cambiarias. Un estudio para los países emergentes", en Médici, F. editora (2017), UNM Editora, Moreno, Bs.As.
- Bourdieu, P. (2014, 1era ed. en español) "Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)", Ed. Anagrama.
- Boyer, T. (2016): "La economía política de los capitalismos", UNM editora, Moreno, Pcia Bs As.
- Boyer, R. y Sayllard, Y. (eds, 1997-1998) "Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos", tomos I, II y III, "Asociación Trabajo y Sociedad", Eudeba.
- Bresser Pereira, L.C. (2017) "La nueva teoría desarrollista: una síntesis". En Revista

Economíaunam, Vol.14, Numero 40, en-abril.

Bresser Pereira, C. (2011): "A taxa de cambio no centro da teoría do desenvolvemento", (texto para discussao Nro. 297), Escola de Economia de Sao Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil).

Brill Mascarenhas, T. (2022?) "La "naturaleza" cíclica de la Argentina y la economía política de las coaliciones", Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

Canitrot, A. (1975) "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 15, No. 59. (Oct. - Dec., 1975), pp. 331-351.

Canitrot, A. (1980): "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", Revista Desarrollo Económico, Vol.19, Nro. 76 (en-mar 1980), IDES, Bs As.

Cao, H. Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015): "El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015". Ed. Prometeo.

Castellani, A. y Souter, I. (2016): "Estudios contemporáneos en la Argentina contemporánea", capítulo 1 de "Estado, Gobierno y Administración Pública", Colección Estados de la Cuestión, Ed. CLACSO, PISAC, Consejo de Decanos de Cs. Sociales.

Casullo, M.E. (2015) "En el nombre del pueblo? Porqué estudiar al populismo hoy", en Revista Posdata 99,Nro. 2, oct 2014 - marz 2015.

Cesaratto, S. (2018): "Seis lecciones sobre Economía", UNM Editoria, UNM. Traducción de "Sei Lezioni di Economia. Consenze necessarie per capire la crisi piú lunga (e come uscire), 2016, Ed. Imprimatur, Reggio Emilia.

Cesaratto, S. (2012) "The Surplus Approach and Institutions: Diamond vs. Acemoglu y Robinson", en blog Naked Keynesianism, 12 de agosto de 2012.

Cesaratto, S. y Di Buchianico, S. (2020) "Del núcleo a los núcleos: enfoque del excedente, instituciones y sistemas económicos". Documentos de trabajo del Centro Sraffa N. 45 Octubre de 2020 ISSN: 2284-2845

CESO, Centro de Estudios Económicos y Sociales "Scalabrini Ortiz", (2016) "Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2016)", Informe Económico Especial, Septiembre.

Cetrángolo, O. (2014) "Política y economía de la política fiscal", en "Dilemas del Estado argentino", C. Acuña Compilador, Fund. OSDE, Ed. Siglo XXI

CIFRA-CTA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2019) "Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas", por Ana Laura Fernández y Mariana González, abril de 2019.

CIFRA CTA (2010) "La economía argentina en la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial", editorial Cara o Ceca.

Coq Huelva (2001) "La economía vista desde un ángulo epistemológico. De la economía a la economía política: del estructuralismo a la complejidad". Universidad de Sevilla, España.

Corden W.M. (1984) "Booming Sector and Dutch Disease economics: survey and consolidation". Oxford Economic Papers, Vol. 36 (November).

Coremberg, A., Marotte, B., Rubini, H. & Tisocco, D. (2006). "Inversión privada en Argentina (1950-2000)", Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, Centro de Estudios Avanzados, UADE, Buenos Aires, Julio de 2006.

Cormick, H. (2017) "La experiencia de la Nueva Gerencia Pública y su aplicación a

nivel nacional”, octubre, DEyA, Universidad Nacional de Moreno.

Crespo, E. y Muñiz, M. (2020): “Comercio internacional y el Desarrollo Económico”, El País Digital, junio de 2020.

Crespo, E. y Muñiz, M. (2017): “Una aproximación a las condiciones globales del desarrollo económico”, Revista “Estado y Políticas Públicas” N° 8, FLACSO. Mayo-Septiembre 2017. ISSN 2310-550X pp. 21-39

Crespo y Lazzarini (2011) “Premisas contrafácticas de la teoría marginalista: ¿Qué suponemos cuando dibujamos curvas de demanda factoriales?”.

Crozet, Y. (1991) “Analyse économique de l’État”, ed. Armand Colin, Paris.

Chiaromonte, J.L. (2020) “Acerca del vocablo populismo y su recorrido histórico”, en Revista Ñ Ideas, Clarin. Com, 5 de noviembre.

Danani, C. y Lindemboin (2003): “Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”, Bs. As. Biblos.

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2002) “Argentina, una década de convertibilidad. Una análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso”, OIT.

Damill, M. y Frenkel, R. (2009); “las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina”, mimeo CEDES.

Diamand, Marcelo (1983) “El péndulo argentino. Hasta cuándo?”, Conferencia de Tenesse, EEUU.

Diamond, J. (2016, ed. en español): “Armas, gérmenes y acero”. Breve historia de la humanidad en los últimos 13 mil años”. Ed. DE Bolsillo, Penguin Random House, Barcelona.

Dvoskin, A. y Feldman, G. (2017) “Income Distribution and The Balance of Payments. A Formal Reconstruction of Some Argentinian Structuralist Contributions”, Financial Dependency. Review of Keynesian Economics, Vol. 6 No. 3, Autumn 2018.

Evans, P (1995): “Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation”, ed. Princeton University Press, USA.

Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.): “Bringing the State back in strategies of analysis in current research”, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.

Fernández, V.R. y Ormaechea, E. (2019) “The State in the Capitalist Periphery: From the Structuralist Vacuum to the Neo-Structuralism Deviations and Beyonds”, en V.R. Fernández y G. Brondino (eds.) “Development in Latin America”,

Fanelli, J.M. y Tomassi, M. (en Acuña compilador, 2014), “Instituciones y economía política”, ed. Fund. OSDE y S.XXI.

Fiori, J.L. (2020) “A esquerda, os militares e o imperialismo”, Outras Palavras, (outraspalavras.net, 8/01/2020).

Fiori, José Luis (2009) “O poder global e a nova geopolítica das nações”, Revista CyE Año I, Nro. 2, Primer Semestre 2009, CLACSO.

Fiori, J.L. (2000) “A propósito de uma “contrução interrompida” en “Celso Furtado e O Brasil”, autores varios, Editora Fundacao Perseu Abramo, Sao Paulo.

Fiorito, A. (2015): “Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en Argentina”, Documento de Trabajo Nro. 70, Junio 2015, CEFID AR.

Fiorito, A. (2015): “Un enfoque clásico-keynesiano de los precios, la distribución

del ingreso y el crecimiento de la Argentina", Revista del Depto. de Ciencias Sociales de la Iniversidad Nacional de Luján, Vol.2, Nro. 4.

Fiorito, A. (2014): "Finanzas funcionales en economías abiertas", Revista Circus.

Fraser, N. (2019) "¡Contrahegemonía ya!", ed. Siglo XXI.

Fratini, S. (2018) "On the Second Stage of the Cambridge Capital Controversy", Centro Sraffa Working paper, Nro 30, abril 2018.

Frenkel, R. y Damill, M. (2013) "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros" en Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. editores (2015).

Frenkel, R. y Ros, J. (2006): "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America", World Development, Vo. 34 (4).

Frenkel, R. (2005) "Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento", en Revista de Trabajo 1, Buenos Aries: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Frenkel, R., Fanelli, J.M. y Bonvechi, C. (1998) "Movimiento de capitales y comportamiento de las inversiones en Argentina", en R. French Davis y H. Reisen (1998) "Flujos de capitales e inversión productiva. Lecciones para América Latina", CEPAL, ed. Mc Graw Hill.

Gasto Público Consolidado (2016), Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica (Fuente: Dirección de Análisis Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

Garegnani, P. y Trezzani, A. (2005): "Cicles and Growth. A note on Development in a Market Economy", Quaderno di Ricerca, Centro di Ricerche e Documentazione "Piero Sraffa", Università degli Studi Rome Tre., Ed. Aracne.

Garegnani, P., Cavalieri, T. y Luci, M. (2004) "El problema del empleo y la izquierda", en diario Il Manifesto.

Garriz, A., Médici, F. Panigo, D. Di Giovaambattista (2012) "Trabajadores pobres en la Argentina", en "Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo", N° 12 4° trimestre 2012, publicación trimestral del CEIL- CONICET

Geddes, Barbara (1994): "Politician's dilemma; building state capacity in Latin America".

Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016) "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)". El Trimestre Económico, Vol. LXXXIII, Nro. 330, abril-junio.

Gerchunoff, P. y LLach, L. (1998) "El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argetrinas", ed. Ariel Sociedad Económica.

Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (2015) editores: "Década ganada?. Evaluando el legado del Kirchnerismo., Ed. Debate.

Girardi, D. y Pariboni, R. (2016) "Long-Run Effective Demand in the US Economy: An Empirical Test of The Sraffian Supermultiplier Model", Review of Political Economy.

Graña, J. M. y D. Kennedy (2008), "Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación", Documento de Trabajo N° 12, CEPED, Buenos Aires, noviembre.

Grimson, A. (2018) "Argentina y su crisis", en Revista Nueva Sociedad, Enero-Febrero 2018, Caracas, Venezuela.

Jessop, B. (2020) "El enfoque estratégico relacional del Estado y su relevancia para el sur global", en Andrade, P.(editor) "Nuevos enfoques para el estudio de los

Estados latinoamericanos”, Biblioteca de Cs. Soc., Vol 82, Corporación Editora Nacional, Ecuador.

Jessop, B. (2010, en Sanmartino 2020, comp.) “El Estado y el poder”.

Jessop, Bob (2001, versión en Sanmartino, 2020, comp.) “Trayendo al Estado de vuelta (otra vez): comentarios, revisiones, rechazos y redirecciones).

Jessop, Bob (1990) “State Theory: Putting The Capitalist State in Its Place”, New York, Polity Press.

Kalecki, Michal (1943) “Aspectos políticos de la ocupación plena”, en “Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista 1933-1970” (1era ed. en español: 1977), Fondo de Cultura Económica, México (1era. edición en inglés: 1971).

Katz, J. y Ablin, E. (1985) “De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería”, en “Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino”, ed. CEPAL- Eudeba.

Kessler, G. (2014): “Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.

Keynes, J. M. (1992, 1era. reimpresión en español) “La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Bs As. (1era edición en inglés: 1936)

Kiguel, M. (2015): “Las crisis económicas argentinas. Una historia de ajustes y desajustes”, Ed. Sudamericana.

Kingdon, J. (1995). Agendas, alternatives and public policies. New York: Harper Collins.

Korpi, W. y Palme, J. (2003): “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95”, American Political Science Review Vol. 97, No. 3 August 2003.

Korpi, W. (1991): “Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis”. British Journal of Political Science.

Kotz, D., Mc Donough, T. y Reich, M. (1994) “Social structures of accumulation. The political economy of growth and crisis”, Cambridge University Press.

Kulfas, M (2016) “Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015).

Krugman, P. y Taylor, L. (1978) “Contractionary Effects of Devaluation”. Journal of International Economics, 8 (3).

Laclau, E. (2014): “Los fundamentos retóricos de la sociedad”, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), Bs As.

Laclau, E. (2005): “La razón populista”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.

Lazzarini, A. (2011) “Revisiting the Cambridge Capital Theory. Controversies: A Historical and Analytical Study”, Pavia Press University, Editoria Scientifica.

Levy Yeyati, E. y Valenzuela, D. (2013) “La resurrección: historia de la poscrisis argentina, Buenos Aires: Eudeba.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1992) “La modernización excluyente. Transformación Económica y Estado de Bienestar en Argentina”. UNICEF, CIEPP, Ed. Losada.

Lucas, R. (1983) “Studies in Business-Cycle Theory”, The MIT Press.

Mc Combie, J. Pugno, M. y Soro, B. (editors, 2002) “Productivity Growth and Economic Performance. Essays on Verdoorn’s Law”, Palgrave, Mc Millan.

- Majone, G. (1997, 1era. ed. español): "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", Ed. FCE, México.
- Mann, M. (2005, reimpresión de la 1era. de 1986): "The source of social power from de begining tu a.d.1760", Ed. Cambridge University Press.
- Mario, A., Pereyra, R. y Tavilla, P. (2017) "La acumulación de capital en Argentina: estimación y análisis de la evolución del stock de capital (1993-2015). La discusión sobre los determinantes", Informe de Investigación, Universidad Nacional de Moreno.
- Marticorena, C. (2015) "Revitalización" sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011)", en Revista Perfiles Latinoamericanos, Vol. 23, Nro. 46.
- Martínez Nogueira, R. (2013): "La presidencia y las organizaciones estatales como constructores de institucionalidad en Argentina", en Acuña, C. (2013), compilador: "Cuánto importan las instituciones", Ed. Siglo XXI, Fundación OSDE.
- Medeiros, C. Aguiar y Sarti, F. (2021) "Soberania, desenvolvimento e sociedade", Revista "Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp.
- Medeiros, C. Aguiar do (2019) "Geopolitics, Geoeconomics, And Development Strategies in the New Milennium", Chapter 5, en V.R. Fernández y G. Brondino (eds.) "Development in Latin Anerica".
- Medeiros, C. A. (2017): "Industrialisation, Trade and Economic Growth" in Caldentey, E. P. y Vernengo, M. editors (2017): "Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century", University of California Press.
- Medeiros, C. A. (2011): "The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States", Revista Panoeconomicus Nro. 1, febrero.
- Medeiros, C. (2010): "Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao "nacionalismo metodológico", Revista Economia e Sociedade.- Instituto de Economia. - Vol. 41.2010, 12, p. 9-9
- Medeiros, C. A. (2001) "Institucoes, Estado e Mercado no proceso do desenvolvimento economico", Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 5(1): 49-76, jan./jun. 2001.
- Medeiros, C.A. y Amico, F. (2019) "Financialization and Capital Accumulation", en JEI, Journal of Economic Issues, Vol. LIII, Nro. 2, June 2019.
- Medeiros, C. y Serrano, C. (2004) "O desenvolvimento econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente", Revista de Economía Política, Vo. 24, Nro. 2.
- Medeiros, C. y Serrano, F. (2003) "Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil", IE-UFRJ.
- Médici, F. editora (2017): "Discusiones sobre tipo de cambio, El eterno retorno de lo mismo", UNM editora, UNM, Moreno.
- Médici, F., Garriz, A. y Di Giovambattista (2016): "El tipo de cambio como instrumento de desarrollo económico", en "Reflexiones sobre la realidad argentina. Contribuciones para una formación heterodoxa en economía, Vol.1", UNM editora, Moreno.
- Médici, F. (2011) "Un análisis de Cointegración del Principio de la Demanda Efectiva en Argentina (1980-2007)", BCRA Ensayos Económicos, 61-62, págs. 103 a 137.
- Medina, J., Delfini, M. y Drolas, A. (2012), "Las relaciones laborales en la post-convertibilidad. Continuidades y rupturas en la negociación colectiva", 7º

Jornadas de Sociología, organizada por la UNGS, Polvorines, Buenos Aires.

Milanovic, B. (2017) "Desigualdad Mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización", Ed. Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Argentina, "Información Económica al día de varios años.

Moreno Grallardo, Y. (2022) "El Estado en disputa. Un itinerario marxista", Ed. Imago Mundi.

Mouffe, Ch. (2013): "Agonística. Pensar el mundo políticamente". Ed. FCE.

North, D. (1995) "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Ed. FCE, México.

O'Donnell, G. (1997): "Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización", ed. PAIDOS.

O'Donnell, G. (1978): "Apuntes para una teoría del Estado", Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol XL/Nro.4, octubre-diciembre 1978, UNAM, México.

Ollier, M. (2015) "El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner (2003-2013)", en C. Gervasoni y e. Peruzotti editores (2015), ed. DEBATE.

Oszlak, O. (1997): "La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional", Ed. Planeta.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", apunte exclusivo uso estudiantes del ILPES, CEPAL.

Panigo, D. y Chena, I. (2011): "Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad", en: "Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional", autores varios, Ed. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/ Universidad Nacional de Moreno, CAP.14.

Pasinetti, L. (1984), "Lecciones de teoría de la producción", edición en castellano (1era italiana en 1974), Fondo de Cultura Económica, México.

Pasinetti, L. (1974) "Crecimiento económico y distribución de la renta", ed. Alianza.

Pérez Caldentey, E. P. y Vernengo, M. editors (2017): "Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century", University of California Press, Oakland, California.

Pérez Montiel, J. y Manera Erbina, C. (2020) "Autonomous expenditures and induced investment: a panel test of the Sraffian supermultiplier model in European countries", Review of Keynesian Economics, Vol 8 Nro. 2, Summer 2020, pp 220 a 239.

Pivetti, M. (2021, por aparecer) "Economía Política", UNM Editora.

Polanyi, K. (1994, ed. en español del FCE), "La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica, México (1era ed. en inglés de 1944).

Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2007) "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en Bernardo Kosacoff (Ed.), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, CEPAL

Portantiero, J.C. (1977) "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973", Revista Mexicana de Sociología, Vo. 39, Nro.2 (ab-ju), pp 531-555, UNAM, México.

Possas, M. L (1999) "Demanda efetiva, investimento e dinâmica. A atualidades de

Kalecki para a Teoria Macroeconómica”, Instituto de Economía, UFRJ, Revista Economía Contemporánea, Vol. 3, julio diciembre, Río de Janeiro.

Przeworski, A. (1995): “Las restricciones políticas en las restricciones económicas”

Przeworski, A. y Benhabib, J. (2006): “The Political Economy of Redistribution Under Democracy”, en *Economic Theory*, Nro. 26, febrero de 2006.

Przeworski, A. y Wallerstein, M. (1986). “Popular Sovereignty, State Autonomy and Private Property”, *European Journal of Sociology*, 27, 2: 215-259.

Przeworski, A., y Wallerstein, M. (1988). “Structural Dependence of the State on Capital”, *American Political Science Review*, 82, 1: 11-29.

Rapopot, M. (2007) “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”, Revista Nación-Región-Provincia en Argentina, Nro.1.

Repetto, F. (2014): “Políticas sociales: una mirada político institucional a sus reformas, desafíos e impactos”, en Acuña, C. (2014) compilador: “El Estado en acción”, Ed. Siglo XXI, Fundación OSDE.

Rinesi, E. (2013): “Muñecas rusas. Tres lecciones sobre la república, el pueblo y la necesaria falla de todas las cosas”, Ed. Las Cuarenta, Bs. As.

Rinesi, E. (2011): “Política y tragedia. Hamlet, entre Maquiavelo y Hobbes”, ed. Colihue, colección Puñaladas, Ensayos de Punta.

Rodrik, D. (2008): “The real exchange rate and economic growth”, *Brookings Papers on Economic Activity* 2, págs. 365-412.

Salvia, A. (2012): “La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003”, Bs As, EUDEBA.

Salvia, A. y Vera, J. (2012): “Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010)”, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Bs As, agosto de 2011.

Sandoval Ballesteros, I. (2004): “Hacia un enfoque estratégico-relacional del Estado: más allá del Nuevo Institucionalismo”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol.12, Nro. 25, México, ene-jun.

Sanmartino, J (2020), compilador y ensayo preliminar en: “La teoría del Estado después de Poulantzas”, ed. Prometeo Libros, Ba As.

Sautu, R. (2016), “Economía, clases sociales y estilos de vida”, Lumiere.

Serrano, F. (1995) “The Sraffian Supermultiplier”. Cambridge University

Serrano, F. (1995) “Long Period Effective Demand and the Sraffian Supermultiplier”, *Contributions to Political Economy*, Nro 14, págs.. 67 a 90.

Serrano, F. (1996) “The Sraffian supermultiplier”, unpublished ph. D. dissertation , Cambridge University, Cambridge, 1996

Serrano, F. & Willcox, L.D. (2000). “O modelo de dois hiatos e o supermultiplicador”, *R. Econ. contemp.*, Rio de Janeiro, 4(2): 37-64, jul./dez. 2000.

Serrano, F. (2004) “Notas Sobre o Ciclo, A Tendência e o Supermultiplicador”. UFRJ

Serrano & Freitas, F. (2007) “El supermultiplicador Sraffiano”. *Revista Circus* N°1

Serrano, F. (2011) “La suma de ahorros genera la inversión?”, Insecap. UCES

Serrano, F. y Garrido, V. (2020) “Quien quiere que la economía realmente crezca?”, versión traducida de *Circus*, Revista Argentina de Economía, N°7, Verano de 2020.

Skocpol, T. (1991) “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la

- investigación actual”, Zona Abierta, Nros. 57 y 58.
- Smith, M. (2018) “Demand-Led Growth Theory in a Classical Framework: Its Superiority, Its Limitations, and Its Explanatory Power”, Centro Sraffa, Working Papers n. 29, March 2018 ISSN: 2284 -2845.
- Solow, R. (1956) “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, Quaterly Journal of Economics, 70.
- Solow, R. (1970) “Growth Theory”, Osford, Oxford University Press.
- Streb, J. (2015) “Evaluaciones encontradas sobre el desempeño económico argentino 2003-2013”, en Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. editores.
- Streek, W. (2017) “¿Cómo terminará el capitalismo?. Ensayos sobre un sistema en decadencia”, ed. Traficantes de sueños, Madrid.
- Tereschuk, N. (2018) :“La calesita argentina. La repetición de los ciclos políticos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri”, Ed. Capital Intelectual.
- Torre, J.C. (2017) “Los huérfanos de la política de partidos revisited”, Conferencia presentada en XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Panamá Revista y Revista de SAAP, Vol1.
- Torre, J. C. (1998): “El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, Ed. Paidós.
- Trajtemberg, David, Bárbara Medwid y Cecilia Senén González, 2008, “La expansión de la afiliación sindical: Análisis del módulo de relaciones laborales de la ley”, Trabajo, ocupación y empleo, Serie Estudios 8, Buenos Aires, MTESS, pp. 13-34.
- Trímboli, J. (2017) “Sublunar. Entre el kirchnerismo y la revolución”, Ed. Cuarenta Ríos.
- Unctad (2019). World Economic Situation and Prospects 2019, United Nations, New York.
- Urbiztondo, S. (2016): “La regulación de los servicios públicos en Argentina, 2003-2015: Lógica y balance de tres períodos presidenciales bajo un mismo signo político”, documento de trabajo Nro. 124, FIEL, febrero.
- Vernengo, M. (2005) “Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect” , University of Utah, Received April 5, 2004; accepted January 24, 2005
- Vilas, C. (2016) “Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación”, en Revista Realidad Económica Nro. 305, publicada en 2017.
- Viguera, A. (2000): “Estado, empresario y reformas económicas: perspectiva analítica integradora”, en Revista Zona Abierta, Nro. 90/91, Madrid.
- Wallerstein, I. (2014) “El capitalismo histórico”, 2da edición en castellano de Siglo XXI, 1era edición original en inglés de 1988.
- Wen, Y. (2017) “Granger causality and equilibrium bussines cycle theory, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, May-June, pp. 195-205
- Wray, L. R. (2012). “Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems”. New York: Palgrave Macmillan.
- Wray, L. R. (2018). “Funtional Finance: A Comparison of the Evolution of the Positions of Hyman Minsky and Abba Lerner”. Working Paper No. 900, Levy Economics Institute of Bard College..
- Zack, G. y Fares, F. (2017) “La limitación al crecimiento de los países latinoamericanos a partir de sus elasticidades de comercio exterior: ¿mito o

realidad?", en Médici, F. editora (2017), UNM Editora, Moreno, Bs. As.

Zarázaga, R. y Ronconi, L. (2017, compiladores) "Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, éntrela presencia estatal y la ilegalidad", Ed. Fund. OSDE y Siglo XXI.

Zurbriggen, C. (2007) "La falacia tecnocrática y la reforma del Estado", en Revista Nueva Sociedad, Nro. 20, Julio Agosto.



PROGRAMA DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Av. Bartolomé Mitre N° 1891, (B1744OHC) Moreno,  
Provincia de Buenos Aires, República Argentina.  
Teléfonos:  
0237 460-9300 (líneas rotativas)  
011 2078-9170 (líneas rotativas)  
[www.unm.edu.ar](http://www.unm.edu.ar)

 Universidad Nacional de Moreno  
 @unimoreno  
 @unm\_oficial



**UNM 2010  
UNIVERSIDAD  
DEL BICENTENARIO  
ARGENTINO**