



**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Tesis de Maestría**

Primera Promoción

**La salida de la gran crisis de principios de siglo y el rol del Estado  
a través de políticas expansivas de impulso a la demanda agregada**

**Pablo Alberto Tavilla**

**Buenos Aires, julio de 2019**

---

**Director: Mg. Hugo Tomás Cormick**

**LA SALIDA DE LA GRAN CRISIS DE PRINCIPIOS DE SIGLO Y EL ROL DEL ESTADO A TRAVES DE POLÍTICAS EXPANSIVAS DE IMPULSO A LA DEMANDA AGREGADA.**

**RESUMEN DE LA TESIS**

El presente trabajo de investigación trata sobre el rol del Estado en la movilización de la actividad económica, la producción y el empleo, analizando el caso nacional de la recuperación posterior a la gran crisis de 2001/2002 en relación con la cual, la Ley 25.561 de enero de 2002, había declarado la “emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”.

Se coloca el foco principal en el análisis del sexenio 2003-2008, período en que pueden identificarse al crecimiento económico y a la creación de empleo como los factores fundamentales en la mejora de los indicadores socioeconómicos. Su ubicación está en el cruce entre economía política y roles del Estado.

Se toman aportes de marcos teóricos económicos que podrían llamarse de raigambre estructuralista, clásica y keynesiana que, a partir de postular ciertas definiciones sobre relaciones causales en el funcionamiento de una economía capitalista, remite a un tipo de posibles roles estatales a los fines de proveer a lo que O. Oszlak (1999) propone como tarea central del Estado nacional en cuanto a preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad.

Específicamente, para la explicación de la dinámica del crecimiento económico y la acumulación de capital se utiliza el modelo del “supermultiplicador clásico-keynesiano” (Serrano, F. 2004; Serrano, F. & Freitas, F., 2007), que remite a los conocidos como componentes “autónomos” de la demanda agregada dentro de la

familia de modelos de tipo “demand led”. Una versión más actualizada y rica que la original de John Maynard Keynes sobre “el principio de demanda efectiva” y el multiplicador, en que sólo reconocía un componente autónomo, que era la inversión, y restringía su validez para el corto plazo.

El informe se centra en el rol de ciertas políticas estatales (policies) desde el punto de vista de su impacto macroeconómico, es decir, que incluye no solo a las que usualmente son conocidas como “específicamente macroeconómicas” (manejo de la demanda agregada vía políticas fiscal y monetaria). El foco está en el conjunto de políticas que impactan principalmente sobre el consumo (propensión) y el “multiplicador fiscal” y, así, sobre el nivel de actividad económica y el empleo y que son las políticas que explican lo esencial de la salida de la gran crisis de 2001/2002.

Se identifican, en ese sentido, ciertas políticas sociales, laborales y previsionales, que fueron muy relevantes desde el punto de vista de su efecto “reparador” en materia de recomposición de ingresos y de su impacto sobre la demanda agregada y, con ello, de impulso al crecimiento económico.

En las razones de salida, las políticas estatales de aumento del gasto, incluyendo transferencias sociales y de impulso a mejoras salariales como el “Plan jefes y jefas”, Salario Mínimo Vital y Móvil, jubilaciones y pensiones, convocatoria a paritarias y políticas de regulación de precios favorables a la recuperación del salario real, como las de tarifas de servicios públicos, regulación mercado de la carne y de venta de combustibles derivados del petróleo, fueron decisivas por su impacto en la recuperación del consumo, el principal componente de la demanda agregada.

En particular, se destaca la clara orientación política gubernamental en cuanto a configurar un entorno favorable a la recuperación y evolución positiva de los ingresos asalariados en general (leyes laborales, relación con sindicatos y CGT).

La conclusión que aquí se propone para la explicación de salida de la gran crisis, puede sintetizarse en la frase “fue el Estado”.

El período histórico y los hechos analizados, a partir de 2003 en Argentina, se asocian a lo que puede llamarse un momento de cierta ruptura con la visión neoliberal predominante anteriormente. Un “retorno de la política y del Estado” con un programa de gobierno que, en coincidencia con varios autores, puede caracterizarse como “de reparación”. Lo que podría llamarse una reacción de tipo “polanyiana” (de Karl Polanyi, 1992), de autoprotección de la sociedad frente al avance “mercantilizador”<sup>1</sup> que se había viabilizado a través de políticas y reformas institucionales favorables a un modelo de “apertura comercial y de liberalización financiera”, desplegadas entre 1976 y 2001, que se entendió como causa de la crisis.

Se trata de un ciclo político de mejoras que es el más extenso desde la restauración democrática iniciada en 1983, al menos en lo que hace a estabilidad política, económica y social. Asimismo, el período 2003-2013 es el segundo de la historia nacional moderna en cuanto a altas tasas de crecimiento económico promedio. Asimismo, datos de CEPAL y FMI permiten visualizar el mayor crecimiento económico de Argentina en comparación con otros países latinoamericanos durante la primera década del siglo.

---

<sup>1</sup> Se refiere a Karl Polanyi, que desde la antropología cuestionó la idea del “salvaje trocador” de Adam Smith, la supuesta propensión humana natural al intercambio, identificando a su vez lo que entendía como ocurrencia de movimientos y fases de signo contrario en las modernas sociedades capitalistas, tanto de expansión de la esfera del “laissez faire” mercantil (“molino satánico”) como de reacciones defensivas “desmercantilizadoras”, de autoprotección de la sociedad y hasta “solidarias” (movimientos sociales, opciones electorales, estado de bienestar, avances de la esfera estatal, etc.).

La presente explicación se encuadra en una visión crítica respecto de lo que puede llamarse el “consenso neoliberal” predominante en el mundo desde mediados de los años 70s y no sólo al nivel local. Particularmente en lo que hace a la agenda de reformas estatales y a las teorías que se sucedieron para inspirarlas, así como también a los enfoques en materia de teoría económica y su correlato de recomendaciones de políticas macroeconómicas.

Particularmente, en el centro del planteo teórico escogido acerca de la eficacia del rol estatal subyace una visión crítica respecto de los supuestos de la perspectiva económica neoclásica, también llamada marginalista.

Tal como se desarrolla en el Capítulo 1 inicial, se seleccionaron ciertas perspectivas de ciencias políticas sobre la naturaleza del Estado y la forma de concebir ciertos tipos de gobiernos que plantearon críticas a la que se considera como visión neoliberal predominante en el mundo desde mediados de la década de 1970s.

En lo que hace al análisis teórico del Estado, se propone básicamente una revalorización de los enfoques de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, en tanto constituyen una perspectiva política y crítica más rica en comparación con varias de las explicaciones y de la selección de problemas, propuestas reformistas y énfasis difundidos en las últimas décadas al respecto.

Se postula un alejamiento de las concepciones que ven al Estado solamente de manera instrumental o como mero aparato de organizaciones e instituciones. Aquí se lo visualiza como relación social, como instancia política de articulación de relaciones sociales, como organizador del poder y del ejercicio de la dominación política y como espacio de disputa. También, el Estado como agente rector del orden económico. Es

decir, Estado que es a la vez relación social y materialización en un aparato institucional (Oszlak, 1997).

Se intenta aportar a la discusión sobre las “policies” más adecuadas a partir de una concepción determinada sobre el funcionamiento de las sociedades y economías capitalistas y sobre la naturaleza y el rol del estado en el capitalismo (en relación con la acumulación de capital), a la vez que se incluyen algunas necesarias observaciones teóricas vinculadas a las ciencias políticas para dar cuenta de las características de los gobiernos como los latinoamericanos del conocido “giro a la izquierda” o “marea rosa” (pink tide) de la primer década del presente siglo.

En relación con este último punto, en el Capítulo 1 se incluye una breve reseña de ciertos aportes teóricos que vinieron problematizando la noción de “populismo” o “gobierno nacional y popular”, enriqueciendo y trascendiendo las miradas que la reducen a una supuesta incompatibilidad con los valores y las instituciones de la democracia y el republicanismo, tal como es el caso de las más clásicas tradiciones liberal y socialista en la materia. Se trata de una serie de trabajos de autores como Ernesto Laclau (2005 y 2014), María Esperanza Casullo (2015) y Coronel y Cadaia (2018, Revista Nueva Sociedad), así como también concepciones como las de C. Vilas (2004 y 2010), E. Rinesi (2013), N. Tereschuk (2018) y el trabajo sobre el Estado de Cao, Rey y Laguado Duca (2015).

Se pretendió abordar la relación entre teorías del Estado y Economía Política, en tanto se coincide con ciertos autores, como Aguiar de Mediros (2019), acerca del débil tratamiento teórico que tiene la temática “estado” desde la segunda. Esto incluye a perspectivas teóricas fecundas como el keynesianismo y el estructuralismo latinoamericano, que se limitan a enfoques de tipo funcionalista.

La visión económica que se propone y explicita en el Capítulo 2 parte de una crítica a los razonamientos “ofertistas” en condiciones de pleno empleo que toman como supuesto el cumplimiento de la conocida como “ley de Say”, en línea con los planteos críticos y superadores de John Maynard Keynes y Michal Kalecki en torno al principio de la “demanda efectiva”, si bien enriquecidos con otros desarrollos poskeynesianos posteriores y desde la recuperación de la economía política clásica por parte de Piero Sraffa.

Este último autor, asociado a lo que sería un enfoque clásico moderno en base a la noción de excedente, proporciona una crítica “interna” a la escuela marginalista, es decir a sus propios supuestos y en sus términos, con implicancias relevantes que invalidan razonamientos muy difundidos, como es el caso de la teoría de la distribución basada en el principio de sustitución factorial y la “escasez de factores productivos” y los planteos en términos de mercados competitivos y de pleno empleo.

Entre las aplicaciones de su marco teórico, está la promisoriosa inspiración de modelos de crecimiento como el que se utiliza en esta investigación. Particularmente, la idea de que la distribución del ingreso y la riqueza son exógenas al modelo, en tanto se fundan en relaciones de fuerza sociales y los consensos políticos y culturales sobre bienestar en cada época y lugar, complementándose con la teorías keynesiana y kaleckiana de la demanda efectiva.

Se valora especialmente, por sus implicancias teóricas y prácticas, la visión esbozada por Michal Kalecki en un ensayo de 1943 a los efectos de explicar las oposiciones empresarias a políticas de crecimiento y al pleno empleo, desde la economía política y en apertura a otros marcos disciplinares de las ciencias sociales.

Está el caso de la serie de valiosos trabajos de Adam Przeworski sobre la relación entre democracia y crecimiento económico que, sin embargo, no dejan de manifestar la fuerza que tiene la influencia neoclásica en torno a cómo pensar el proceso de acumulación de capital. Particularmente sobre la crucial temática macroeconómica de la relación de causalidad entre ahorro e inversión.

Así también en los muy difundidos consensos en torno a lo que serían el signo de ciertos gobiernos populistas caracterizados en forma reduccionista por sus supuestas preferencias “inmediatistas” de consumo y de “vivir por encima de las posibilidades reales”.

Mayor democracia y capitalismo, equidad y crecimiento económico, no son necesariamente incompatibles, al menos por razones de teoría económica. El espacio posible de conjugación puede ser mayor al salir de los restringidos marcos de la teoría económica más convencional.

La explicación de la superación de la gran crisis de 2001/2002 que aquí se propone difiere de otras e incluso integra a varias de ellas en lo que se considera un marco teórico más rico y más pertinente. Entre esas otras miradas más difundidas, se destacan excluyentemente las que se basan en los supuestos efectos benéficos de un régimen de tipo de cambio real elevado (por mejora de ganancias, mayor demanda de mano de obra barata, efecto protección, etc.), en los beneficios de la favorable coyuntura internacional (“viento de cola” de alza en los términos del intercambio) y en la existencia de “superávits gemelos” (fiscal y externo, ortodoxia).

En el Capítulo 3 se explicita cierta mirada acerca de las características del gobierno que asume en 2003 con eje en lo que sería su vocación programática “reparadora” y en

relación con una visión crítica acerca de los impactos del programa reformista neoliberal que estuvo detrás de las causas del estallido de la crisis.

En palabras de Juan C. Torre (2017) acerca del gobierno de Néstor Kirchner, “..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”.

En el capítulo 4, previa caracterización de la “gran crisis” que estalló en 2001/2002 a partir de datos sobre desigualdad, pobreza, desempleo y deterioro de la base material en general, el foco está en los aspectos económicos y sociales y se exponen una serie de datos a los fines de respaldar la explicación que se propone acerca de la superación de la crisis por la vía de políticas macroeconómicas, laborales, sociales y de ingresos que motorizaron el crecimiento económico.

Este énfasis es compatible con la integración de ciertas condiciones contextuales que indudablemente jugaron, tanto de origen internacional como nacional: China y la mejora de los términos del intercambio, bajas tasa de interés y liquidez, superávit en cuenta corriente, autonomía relativa del Estado, características del gobierno, entre otras.

Tanto el Capítulo 3 como parte del Capítulo 4 tratan las condiciones políticas, ideológicas, sociales y económicas que posibilitaron y definieron la formulación e implementación de cierto tipo específico de políticas y no otras.

En cuanto a la evidencia de resultados positivos post crisis que se pretende explicar, se puede citar brevemente: tasas de crecimiento económico que llevaron a que en 2010 el PIB sea superior en más del 60% al PIB de 2003<sup>2</sup>, una mejora en los indicadores

---

<sup>2</sup> Según cuentas nacionales estimadas por el INDEC en base a precios de 1993, el 64,9%; con las estimadas en base a precios de 2004, recién existen cifras desde ese año pero no hay modificaciones

laborales con tasas de desempleo que cayeron desde el pico del 22% en 2002 (16,5% en 2003) al 7,9% en 2010 y la creación de unos 4 millones de puestos de trabajo. Una fuerte mejora y recuperación de los indicadores sociales: la pobreza pasó del pico de 53% en 2002 al 4,7% en 2013 e indigencia del 24,8 al 1,4% para los mismos años, según F. Repetto (2014) en base a INDEC y CNCPS-PNUD.

Atento a lo controversial de los métodos de medición, tal como el autor mismo aclara, igualmente en otras estimaciones la tendencia a la fuerte reducción es notable, como en el caso de CIFRA, que estima en base a metodología anterior a la actual pero corregida: 49,1% de la población en tercer trimestre de 2003 al 18,3% en el cuarto trimestre de 2013, o del 51,7% al 23,1% en base a la estimación actual de la canasta. El CESO, bajo actual metodología de INDEC e índices de precios provinciales, estima en el 60,8% la población bajo la línea de pobreza en 2003, pasando al 26,4% en 2013.

Particularmente notable es la performance de la Inversión privada que, en base a datos de CEPAL, creció a una tasa anual promedio del 24% durante el período 2003-2010, corroborando los postulados teóricos de raíz keynesiana aquí utilizados en que consumo e inversión pueden crecer conjuntamente.

Finalmente, en la identificación de los principales impulsos de la recuperación, es evidente que el gasto público fue clave. 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 Transferencias de capital (en especial a provincias y municipios) un 630,3%. En cuanto al gasto total consolidado, es decir, incluyendo Nación,

---

sustanciales de tendencia, superando en más del 60% el acumulado para ese período y también el máximo del ciclo anterior, 1998, lo cual es indicador de tendencia más que de una mera reactivación económica.

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 24,8% en 2010 (educación, salud, seguridad, jubilaciones, asistencia social.).

El gasto de las provincias pasó de representar el 10,6% en 2003 al 13,6% en 2008, tres puntos adicionales de un PIB considerablemente mayor.

Por otra parte, aquí se destaca especialmente el rol expansivo de las políticas de ingresos (laboral, previsional y social): aumento sostenido en el Salario Mínimo, Vital y Móvil, aliento a las negociaciones paritarias, mejoras en las jubilaciones, pensiones y asignaciones (aumentos importantes y extensión de cobertura), programas sociales de amplia llegada (PJJHD, PSA y PMO) y las políticas de regulación de ciertos precios y tarifas con incidencia en la determinación del salario real.

Algunos datos indicativos: en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Salario Mínimo Vital y Móvil creció un 820% hasta 2010; a 2009 se homologaron 1331 convenios colectivos, mientras en toda la década de 1990 solamente unos 200; 4,9 millones de nuevos puestos de trabajo en las áreas urbanas entre 2003 y 2009; nueva Ley de Ordenamiento Laboral; un incremento promedio en términos reales del 75,3% en las jubilaciones y pensiones (Amico, 2013); fuerte aumento en la cobertura del sistema previsional (moratoria y jubilación anticipada). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzaba en mayo de 2003 a 1.991.000 receptores de subsidios; hacia 2008 los subsidios a empresas prestadoras de servicios públicos representaba más del 2% del PIB (FIEL), siendo gas y electricidad el 75% y 25%

transporte, indicador del esfuerzo en el congelamiento relativo de ciertos precios y tarifas.



Universidad de  
**San Andrés**

## **Agradecimientos**

**A Hugo Cormick, el director de la presente, por su paciencia. Al entorno estimulante de investigadores y docentes del CEEPyD de la Universidad Nacional de Moreno, así como a las autoridades de esta última por sus comentarios y apoyos y al personal del Departamento de Economía y Administración, por su colaboración.**

**Dedicado a mi hijo Bruno y a la memoria de Emma Ierocades y Nico Tavilla.**



## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

El problema o pregunta central de investigación

Perspectiva metodológica y recorte espacio-temporal

Estructura del Informe

### **Capítulo 1. Marco teórico:**

#### **Sobre Estado, política, gobiernos y contexto histórico**

El contexto histórico neoliberal del debate sobre Estado y políticas públicas

Al lugar del Estado en el proyecto neoliberal

Sobre institucionalismo e institucionalismos

Al rescate de perspectivas “políticas” basadas en el poder y el conflicto

Sobre ciertas miradas de lo político y la construcción hegemónica

“Pueblo”, populismo, Estado, democracia y republicanism

La iniciativa política: actores, estructuras y autonomía relativa del Estado

Sobre autonomía relativa del estado

Sobre democracia y capitalismo, crecimiento y equidad

### **Capítulo 2. Un marco teórico**

#### **“clásico-poskeynesiano” y el debate económico**

Sobre los motores del crecimiento económico y el rol del estado

Los fundamentos teóricos de la explicación clásico-keynesiana

Componentes autónomos e inducidos de la demanda

El contexto histórico adverso a políticas expansivas

Argentina y los límites estructurales económico y político

Una alternativa frente a otras versiones explicativas de la salida de la crisis

### **Capítulo 3. Caracterización del gobierno de Néstor Kirchner:**

#### **la vuelta del Estado activo y de la política**

En ruptura: la recuperación del rol del estado y “la vuelta de la política”

La economía subordinada a la política

Ciertas condiciones favorables a las políticas expansivas

#### **Capítulo 4. Los datos de la gran crisis y la recuperación a partir de 2003**

Los datos de la crisis nacional

Los datos de la recuperación económica y social

El crecimiento económico

Las políticas expansivas de ingresos y de gasto público

El fuerte impulso fiscal

Estimaciones del Supermultiplicador

El multiplicador fiscal

#### **Capítulo 5. A modo de síntesis: los aportes de la tesis**

#### **Referencias bibliográficas**

Universidad de  
San Andrés

## **INTRODUCCIÓN**

### **El problema o pregunta central de la investigación**

El punto de partida del trabajo es la insatisfacción con las explicaciones que se dieron, en forma predominante y desde el mundo de la ciencia económica, sobre las causas de la superación de la gran crisis 2001/2002.

Muchos trabajos colocan el eje explicativo en los supuestos beneficios que surgieron de la predominancia de un tipo de cambio alto, siendo que, sin embargo, se conoce que las crisis cambiarias en Argentina se asocian siempre a fases recesivas.

También la idea del rol “viento de cola” de los términos del intercambio favorables que, aun reconociendo sus efectos benéficos sobre la conocida como “restricción externa”, no es condición suficiente, tal como puede verse en la comparación del mayor crecimiento de Argentina respecto de otros países exportadores de materias primas, aún cuando estos incluso se vieron más beneficiados por los precios internacionales (p.e. minerales). Es decir, las políticas públicas internas importan y mucho en la explicación.

La idea central o hipótesis que aquí se sostiene podría resumirse en la frase “fue el Estado”. Esto supone explicitar el marco teórico que, desde la economía política, desde la teoría del Estado y desde la ciencia política permiten echar alguna luz al respecto y, en particular, tomar distancia crítica respecto del consenso hegemónico de claro sesgo antiestatal (neoliberal) que ha formado y consolidado tanto sentido común.

El abordaje de estos tres campos disciplinares, dentro de las ciencias sociales, se relaciona también con las insuficiencias que, desde tradiciones teóricas valiosas como el estructuralismo latinoamericano y el keynesianismo, tuvo el tratamiento teórico del Estado, predominando una visión “funcionalista”, como si fuera un actor creado para resolver problemas económicos (Aguiar de Medeiros, 2019)

A partir de la explicitación de un orden causal acerca de los motores del crecimiento económico y el empleo, aquí se propone una visión que es diferente respecto de otras como es el caso de las muy difundidas teorías “ortodoxas”, con eje en la evolución de las cuentas fiscales (“los superávits gemelos”), pero ponderando el rol negativo de la intervención estatal.

Ideas como las de crowding out, de “ajuste expansivo por shock de confianza” o de vigencia del conocido como “principio de equivalencia ricardiana” aquí son descartadas en tanto solo pueden encontrar una lógica de razonamiento dentro del restrictivo marco de los supuestos de la economía teórica neoclásica, básicamente acerca de funcionamiento en situación pleno empleo y de la conocida como “ley de Say de los mercados”.

Se explicita en este informe la crítica a estos supuestos desde el marco de la que puede llamarse versión moderna de la economía política clásica en base a la obra del italiano Piero Sraffa (1959), quien formuló las ideas centrales en lo que se conoció como “Controversia de las dos Cambridge” en los años 60s del siglo pasado.

En ese sentido, se propone una visión acerca de las condiciones, ciertas características del gobierno y, en especial, las políticas centrales que posibilitaron la superación de esa crisis social, económica, política y cultural, cuya expresión se manifestó a pleno durante los años 2001 y 2002. Las instituciones importan, pero también la orientación del manejo de la macroeconomía y el tipo de políticas públicas que se formulan e implementan.

En forma de síntesis, la matriz de la investigación fue la pregunta de partida sobre cómo se salió de la crisis superando la depresión económica y sus consecuencias sociales y cuáles marcos teóricos en los campos disciplinares de la teoría del Estado, la economía

política y las ciencias políticas se revelan como más pertinentes para dar cuenta de la producción del tipo de políticas públicas que impactaron positivamente.

### **Perspectiva metodológica y recorte espacio-temporal**

Se trata de un trabajo de tipo “tesis de compilación” a partir de fuentes secundarias. Se recurre al respaldo de una selección de textos sobre hechos históricos, así como de información cuantitativa en combinación con desarrollos de tipo lógico-deductivo. La investigación se focaliza fundamentalmente en el período 2003-2008.

Un informe producto de investigación de tipo documental y analítica, a fin de comprobar y reafirmar un marco teórico y así contribuir al conocimiento en el área de políticas públicas y Estado.

Una muy valiosa compilación y puesta al día en materia de estudios sobre el Estado es la publicación “Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea”, PISAC, CLACSO, Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades, del equipo de investigación coordinado por Sebastián Barros, Ana Castellani y Diego Gantus, de 2016. En su capítulo 1, a partir de un marco inspirado en Guillermo O’Donnell, se identifican tres grandes ejes de preocupaciones o debates en los estudios sobre Estado, ubicándose la presente tesis dentro de los dos primeros, a saber:

- el debate sobre la problemática relación entre Estado y Sociedad para entender la acción estatal
- el papel que cumple el estado en los procesos de desarrollo capitalista.

El primer eje refiere a temáticas como formulación e implementación de políticas, el veto del capital, alianzas sociales y acciones estatales, grupos de interés, marcos institucionales, niveles de autonomía estatal, intereses de fracciones de la burocracia

pública, capacidades estatales en la implementación. Esto remite en la historia reciente a la división entre explicaciones de cuño “socio-céntrico” y “estado-céntrica” que repasaremos brevemente para contextualizar nuestro trabajo.

El segundo eje, en particular, se subdivide en tres subtemas entre los cuales nos interesa el tercero (c), definido así: *“el papel que el propio Estado cumple en el proceso de acumulación de capital, en tanto productor de bienes y servicios estratégicos, regulador de mercados clave y promotor de inversiones fijas de envergadura”* (Castellani, A. y Sowter, L., 2016).

Este último abarca un amplio abanico que va desde los que consideran al Estado como clave para el despegue económico y el cambio estructural (desarrollistas) a quienes cuestionan su intervención a partir de visiones pro mercado, pasando por aquellas otras que resaltan el valor de los marcos institucionales para la calidad de la intervención. También los estudios sobre la relación entre Estado y actores sociales (empresarios, etc.).

Este trabajo se centra en el rol macroeconómico y de gestión del ciclo que puede tener el Estado a través de políticas intervencionistas que actúan sobre los denominados componentes autónomos de la demanda agregada, según lo que se puede denominar “enfoque clásico-kenesiano del supermultiplicador”.

Se entiende aquí que se trata de un rol estatal subestimado y/o directamente criticado y dejado de lado a partir de la imposición y predominio de enfoques basados en la tradición neoclásica o marginalista intensamente predominante desde fines de la década de 1970 en lo que hace a definir los términos de la reflexión económica.

### **Estructura del Informe**

El informe de tesis consta de cinco capítulos, tal como se describe en el índice que antecede, incluyendo uno breve al final a modo de síntesis. Las referencias bibliográficas (citadas y consultadas) están al final.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 1.

### Marco teórico: sobre Estado, Gobierno, Política y Contexto histórico

#### El contexto histórico neoliberal del debate sobre Estado y políticas públicas

En principio, previo a un racconto de las perspectivas que en materia de teorías del Estado se postularon en los últimos años, se considera necesaria una breve descripción del contexto histórico que suele llamarse posfordista, de reestructuración capitalista, revolución conservadora o auge “neoliberal” y de globalización financiera (reconfiguración capitalista y estatal), el cual se desplegó luego de la crisis capitalista explicitada en los años 1970s. Este período había sido antecedido por la fase histórica de Estado Keynesiano o Fordista o “edad de oro del capitalismo”, de “desarrollismo” en ciertos países de la periferia y “estados de bienestar” en el centro, durante los años de posguerra<sup>3</sup>.

Se trata del nuevo contexto de consenso “neoliberal-neoclásico-monetarista” y de políticas económicas “de austeridad”, funcionales a objetivos de disciplinamiento social y político. Es decir, que fueron concebidas e implementadas como respuestas a la exacerbación del conflicto sociopolítico íntimamente 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 extendían por el mundo (pacifismo y derechos civiles en EEUU,

---

<sup>3</sup> Asimismo, puede reconocerse una fase aún anterior de “Estado Moderno” durante el siglo XIX, período del conocido como “liberalismo clásico” (Estado liberal, capitalismo del “laissez Faire”).

otoño caliente en Italia, movimientos en México, Cordobazo en 1969, revueltas en Alemania y ex Checoslovaquia, gobierno socialista en Chile, movimientos tercermundistas, etc.), puede leerse en clave de antecedente directo de la respuesta reactiva neoliberal que las minorías dominantes darían luego para, en lo fundamental, recomponer poder, reglas de juego favorables y riquezas, e iniciar un largo período de cuestionamiento al estatismo, el colectivismo, el pleno empleo, el estado social, las instituciones y agencias “desarrollistas” y la política, en favor del mercado como asignador exclusivo de recursos, el individualismo, las finanzas públicas sanas y la reclusión personal en la esfera privada.

La conocida como “estanflación” de los años 1970 y el agotamiento político y económico de la URSS y sus satélites con la posterior caída 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 tesis (Crespo, E. y Muñiz, M., 2017).

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). El telón de fondo de la eliminación de restricciones al movimiento de capitales financieros implicaba un reforzamiento del poder decisorio de las clases capitalistas.

Esta lectura histórica en clave de conflicto socio-político se apoya en varios aportes teóricos desde distintas disciplinas. Desde la economía política, en los autores clásicos y su “surplus aproche” y los conflictos por la distribución (W. Petty, A. Smith, D. Ricardo, K. Marx y P. Sraffa) y en autores relacionados, como Pierángelo Garegnani y los aportes de Michal Kalecki. En particular, el ensayo de este último de 1943, “Aspectos políticos del pleno empleo”, constituye una referencia inspiradora de

relevancia en esta investigación, por su planteo relacionado con los límites políticos de las teorías y de políticas económicas expansivas.

En teoría del Estado, apoyo en la producción de O. Oszlak y G. O'Donnell y en los aportes de Acuña y Chudnovsky (2013), que van más allá de las dimensiones técnico-organizacionales del Estado. En ciencias políticas las referencias en J.C. Torre y en E. Laclau, mas una selección de textos y perspectivas emparentadas, enriquecedoras y complementarias de N. Tereschuk (2018), E. Rinesi (p.e. 2013), C. Vilas (2016), H. Cormick (2017), V. Coronel y L. Cadaia (2018), C. Acuña (1995 y otros), M.E. Casullo (2015) y el libro de Cao, H., Rey y Laguado Duca (2015).

También desde marcos disciplinares con el foco de interés en otras temáticas de ciencias sociales, como es el caso de Walter Korpi y su Power Resources Theory (1991, Korpi y Palme, 2003), que pone énfasis en el conflicto sociopolítico y la capacidad de acción colectiva de actores para la explicación de políticas de bienestar material y de ingresos tendientes al logro de sociedades más o menos equitativas.

El marco de la perspectiva de tipo “político-conflictual” que acá se adopta, se refiere a las múltiples dimensiones del conflicto social y político que involucra también la construcción de sentido común hegemónico, es decir, en los campos de la ideas, la cultura, la filosofía, la producción académica, los medios, las orientaciones de actores socioeconómicos, los legados históricos, etc..

En particular, aquí 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.

En el marco de la tensión y contradicción propia y estructural del capitalismo entre acumulación y democratización (avances igualitarios), claramente se fue consolidando desde los años 1980s una orientación de políticas que tendieron a frenar o recortar el proceso democratizador y de distribución progresiva. Las visiones económicas contractivas “antikeynesianas” que cortaron los impulsos a la demanda agregada fueron funcionales al generar ajustes y desempleo y así, el quiebre de la capacidad de acción colectiva de las clases trabajadoras mayoritarias.

Como postulaba M. Kalecki en su ensayo de 1943, las políticas expansivas que llevan al pleno empleo encuentran oposición por razones políticas (de poder), en tanto esa situación fortalece la capacidad de presión de las mayorías trabajadoras en favor de mejoras salariales y cambios institucionales (democratización civil, social, laboral y política) que las clases dominantes viven, a veces con razón, como un cuestionamiento a su poder y un desafío a su posición dominante en la sociedad.

A partir de la evidencia de indicadores de deterioro social y menores tasas de crecimiento económico en los países de la OCDE, la concepción adoptada aquí para caracterizar lo que se llama “proyecto neoliberal” es que no se trata de un modelo de crecimiento ni de desarrollo económico, más allá de los discursos al respecto, sino de un proyecto político y cultural favorable a la restauración del poder, la riqueza y los ingresos de ciertas minorías que ocupan posiciones privilegiadas en la conducción de los resortes principales de la estructura del capitalismo mundializado.

Los trabajos de Thomas Piketty (2014) y Branco Milanovic (2017), muestran el crecimiento de la desigualdad en los países desarrollados europeos, EEUU y Japón,

desmintiendo los planteos de tipo “derramista” que tuvieron su auge como sentido común a partir de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, en 1979 y 1980 respectivamente.

Se trata de un corpus de ideas hegemónicas de reestructuración capitalista y reformas de índole “político-económico-institucional” que permearon también, y muy especialmente a la actividad académica, consolidando una visión y un recetario de políticas estatales que se afirmaron como lo único correcto (“pensamiento único”), con sus implicancias en materia de crítica radical al rol del Estado y la consecuente necesidad de su reducción, en favor de instituciones y políticas económicas tendientes a liberar el funcionamiento de los mercados y la plena integración a las corrientes financieras y comerciales internacionales.

La valorada “despolitización” de la gestión económica en favor del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado fue un dogma en clara reversión y alejamiento de las orientaciones de políticas que habían actuado anteriormente como límites a las lógicas y fuerzas socialmente desestructurantes del capitalismo. Nos referimos al modo en que se había materializado en la construcción de estados desarrollistas (países periféricos buscando el catch up) y de bienestar (países centrales, en especial Europa) de la posguerra.

Es decir, se dejó atrás el escenario de capitalismo “regulado por la política” de los compromisos sociales de posguerra, especialmente en los países centrales, en torno al objetivo rector de pleno empleo con su correlato inspirador de cierto tipo de políticas macroeconómicas y de bienestar social (“Estado beveridgiano, keynesiano y marshalliano”).

Emergieron tiempos de frases como la de M. Thatcher “*no hay sociedad, sólo individuos*” y “*la economía es el método, se trata de cambiar el alma*” (Harvey, D, 2007). Del auge en el prestigio de las ideas de la sociedad Mont Pellerin, de Friedrich Von Hayek y del manifiesto de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia, que fueron constituyendo un ideario de tipo liberal-conservador en que confluyeron estas ideas con las teorías económicas de la conocida como “escuela monetarista de Chicago”.

Varios autores (p.e. D. Harvey, 2007) coinciden en situar en el gobierno chileno de A. Pinochet la primera experiencia o ensayo de aplicación del menú de políticas ortodoxas inspiradas en esta confluencia de ideas.

En Argentina, los factores de poder que promovieron y se beneficiaron con la experiencia neoliberal instaurada desde 1976, habían logrado forjar también una dirigencia política consustanciada con la subordinación a los dictados del poder económico y social y a su proyecto de país integrado plenamente a las corrientes comerciales y financieras externas con posterioridad a 1983. La expresión neoliberal nacional tuvo indudable éxito político en cuanto a desmontar las instituciones y los consensos en torno a las políticas y los objetivos de industrialización y pleno empleo, especialmente a partir de la profundización que las “reformas estructurales” tuvieron durante la década del 1990.

E. Basualdo (2011) aplicó la noción gramsciana de “transformismo político” para caracterizar a buena parte de la dirigencia política de los dos partidos mayoritarios durante la etapa de apertura democrática abierta en 1983, al menos hasta 2003. En tanto caracteriza como “hegemonía política en su forma clásica” al período post 2003 en que se reconocen derechos a diversos sectores sociales populares subalternos (“liderazgo moral e intelectual”).

Para Argentina, una visión “política” similar acerca de la prioridad a objetivos “disciplinantes”, a partir de la segunda mitad de los años 1970s, puede encontrarse en el texto de Adolfo Canitrot (1981) sobre el gobierno militar que asume en 1976. También en producciones de Guillermo O’Donnell, Juan Carlos Portantiero y Eduardo Basualdo (“ruptura del empate social”, “revancha clasista”).

La clave pasaba por dejar atrás ese Estado demasiado permeable a aspiraciones de coaliciones políticas más representativas de las mayorías populares.

En la línea de Manuel Villoria (en R. Bañón y E. Castillo, 1997): *“Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica”*

Es en este sentido que **se propone reconocer la fuerte impronta que otorgaba la mirada neoliberal y sus propuestas al análisis del Estado, la economía y la sociedad.** En particular, nos referimos a aquellas perspectivas tendientes a la reducción del aparato estatal y a las posteriores, conocidas como “reformas de segunda generación”, más de tipo “gerencial” y de importación de modelos de gestión desde el sector privado.

Estas miradas y propuestas de reforma se concentraban básicamente en lo que sería un problema de “tamaño excesivo e inadecuado del Estado” y en las dimensiones de tipo organizacional, procedimental y técnico del mismo, excluyendo las otras dimensiones “políticas y sociológicas estructurales” que el mismo encarna, si se quiere, mas en el orden de tipo analítico-conceptual-abstracto.

Las ideas predominantes en materia económica son las de la tradición neoclásica o marginalista a cuya influencia metodológica y de selección de problemas no pudo escapar tampoco buena parte de la producción teórica sobre el Estado.

Este contexto de reacción frente al cuestionamiento que implicaba la efervescencia popular de la segunda mitad de los años 60s y principios de los 70s, es clave para entender las teorías y propuestas sobre Estado, políticas públicas y funcionamiento de la economía capitalista que proliferaron a partir de la definición como problema público central a las ideas de tipo “sobrecarga de demandas al estado”, “crisis del welfare state”, “crisis fiscal”, “excesos de la política”, “populismo” y “crisis de gobernabilidad”.

Estas, entendidas como conducentes a la reestructuración y creación de entornos de políticas e instituciones favorables a lo que pasó a entenderse como buen funcionamiento del capitalismo, con un mayor orden y, sobre todo, disciplinamiento social que, en el caso de varios países de la periferia, llevó incluso a instaurar regímenes dictatoriales como en los casos de Argentina, Chile y Uruguay.

En coincidencia con Martínez Nogueira, R. (en Acuña, 2013), el Estado y sus políticas desempeñan un papel determinante y estratégico en tanto construyen institucionalidad y orden social. De ahí que las capacidades políticas y organizacionales del Estado tienen un enorme impacto sobre la sociedad, los actores sociales y las instituciones o “reglas de juego”, cualquiera sea la orientación ideológica que las permea.

Finalmente, y como surge de los enfoques aplicados, valga la aclaración a riesgo de ser redundante: aquí se propone trascender los límites de la excesiva especialización disciplinar a la hora de comprender la realidad socioeconómica.

### **El lugar del Estado en el proyecto neoliberal**

En el marco de progresivo dominio del “ideario neoliberal” jugaron un rol destacado el desarrollo de redes de influencia sobre el mundo académico, el de consultoría, el mediático y el político-dirigencial que difundieron con eficacia la perspectiva de abordaje y de instrumentos favorables a la reforma y el ajuste “estructural”. Organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron actores que jugaron un rol relevante en la difusión del ideario, especialmente a partir del fuerte condicionamiento que tenían los países de la Periferia por su alto nivel de endeudamiento y de vulnerabilidad externa, en buena medida profundizados como resultados de la aplicación del mismo menú recomendado por las políticas ortodoxas.

Se pueden identificar a las ideas tales como la “Teoría de la elección racional” (public choice) y las recetas del conocido como “Consenso de Washington” como las más favorables al recorte y redefinición de las funciones estatales en las primeras fases de los procesos de “ajuste estructural” desde mediados de la década de 1980 para los países endeudados de la Periferia. También el núcleo de ideas conocidas como de “segunda generación de reformas”, del Banco Mundial, en que surgieron la conocida como NPM o Nueva Gerencia Pública y toda una serie de desarrollos en el marco de las conocidas como “perspectivas sociocéntricas del Estado”, el neo-institucionalismo y ciertas miradas en torno al concepto de Gobernanza.

Estas propuestas de reformas conocidas como “de segunda generación”, mas de tipo “gerencial”, colocan su énfasis en la organización interna del Estado, en las capacidades y en las instituciones estatales, es decir, descuidando y desconsiderando dimensiones sociales, políticas y estructurales que se asocian a la naturaleza misma del Estado, más allá de su materialidad visible de organizaciones y producción de políticas.

En relación con las iniciativas conocidas como Nueva Gerencia Pública, H. Cormick (2017) sostiene que cuentan con el atractivo de pensarse desde una lógica tecnológica.

En ese mismo sentido, para C. Zurbriggen (2007) el Banco Mundial cayó en una “falacia tecnocrática” al proponer una reforma del Estado centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país. Y, señala esta autora, que la premisa básica olvidada es la existencia de un marco político-institucional democrático (como el de O. Oszlak y G. O’Donnell), que supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilización que influyen decisivamente en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Se aprecia críticamente esa tradición reduccionista en que la cuestión del poder y de la naturaleza del Estado estaban en un segundo plano, directamente ignoradas o apenas apareciendo como “problema de gobernabilidad”, especialmente en relación con las condiciones para el mismo proceso de reformas neoliberales que se impulsó. En ese sentido, se dio con frecuencia que las preocupaciones de la ciencia política se desplazaran más bien hacia otro tipo de estudios, tal como dan testimonio la abundancia de ellos sobre el sistema político (partidos, elecciones, división de poderes, etc.).

### **Sobre institucionalismo e institucionalismos**

En cuanto a las explicaciones de raigambre “institucionalista” neoclásica, las mismas vienen ocupando espacios crecientes en la reflexión sobre Estado y 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 (e interesante) libro de Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013) sobre desarrollo económico.

El denominador común lo constituye cierto tipo de condiciones institucionales favorables que debieran darse previamente y como condición al crecimiento económico.

El “debe ser” para definir los problemas se basa en una interpretación de las características deseables, consideradas claves, las cuales estarían vigentes en las democracias liberales y de economías de mercado de los países anglosajones. Es decir, 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 la humanidad.

El concepto “instituciones” del capitalismo debe discutirse. La fuerte impronta que el marco neoclásico le da al neoinstitucionalismo más difundido se revela con poco poder explicativo y, al nivel propositivo, con poca evidencia empírica favorable. En general, no escapa al recetario de construir reglas de juego basadas en una mirada neoliberal sobre el supuesto rol eficaz y eficiente de los mecanismos institucionales de mercado.

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, parecen adolecer de cierta simplificación de las complejas y múltiples razones que intervinieron en las experiencias nacionales históricas de desarrollo capitalista. Son frecuentes los 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, etc.).

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 están muy

impregnadas por el interés persuasivo (advocacy) acerca de un ideal de capitalismo liberal no exento de una alta dosis de irrealismo.

A partir de 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”*

En lo que interesa aquí, cuestiones como la formación de demanda en el capitalismo también tiene una dimensión relevante de construcción institucional que la posibilita (o no) y es frecuentemente soslayada (convenios colectivos de trabajo, salarios indirectos vía Estado del Bienestar, leyes laborales, Salario Mínimo Vital y Móvil, etc).

En este mismo sentido, en los enfoques económicos “institucionalistas no neoclásicos” como los de la “Teoría Francesa de la Regulación” y de la SSA (Social Structure of Accumulation) las formas institucionales son claves en la configuración de distintos regímenes de acumulación y crecimiento y en su origen están los conflictos, las relaciones de poder y los posibles compromisos políticos y sociales. 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). 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 distribución de ingresos

y riquezas son diferentes. Se pueden consultar al respecto, Boyer y Saillard (eds. 1997 - 1998) y Kotz, Mc Donough y Reich (1994).

Estas últimas perspectivas teóricas provenientes de la reflexión económica no neoclásica convergen con el enfoque de tipo “político-conflictual” que subyace como marco de esta tesis, en tanto el contexto institucional y de predominio ideológico constituyen un soporte clave en los diferentes modelos o patrones de acumulación de capital y crecimiento (fordista, industrialista, neoliberal o de valorización financiera, etc.).

En el caso histórico nacional que constituye el objeto de estudio de la presente investigación, la noción de “cambio de régimen” es muy relevante a los fines de entender los cambios en las políticas públicas que se implementaron en materia macroeconómica, fiscal, de ingresos y social.

Como señalan Acuña, C. y Chudnovsky, M.(2013), las instituciones no funcionan aisladas de la materialidad social ( ni estas 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 las que fijan el campo de opciones para las estrategias de los actores y movimientos. Y esas condiciones estructurales son las que pesan en la validación de los proyectos políticos, es decir si son o no viables. A su vez, se trata de condiciones e instituciones producto de procesos históricos.

Si bien excediendo el marco del presente trabajo en tanto se refiere a la relación entre estrategias de desarrollo y capacidades estatales, viene al caso una cita de V.R. Fernández y E. Ormachea (2019) que compara 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”*.

Estados menos cohesionados, mas fragmentados y multclasistas que los asiáticos, 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”*

### **Al rescate de perspectivas teóricas “políticas” basadas en el poder y el conflicto**

Las perspectivas teóricas más recientes con eje en las temáticas del tipo “capacidades estatales” y “governance” se alejan de los aspectos ligados a la cuestión del poder, la estructura socioeconómica, el contexto internacional y de geopolítica y el conflicto social que son en realidad fundantes de lo estatal.

En el mejor de los casos, la mayoría de las visiones neoinstitucionalistas se asocian implícitamente a una subyacente concepción “consensual” del Estado, visto más bien como árbitro de relaciones libres o contractuales y no conflictivas. Incluso, por el contrario, con una idea de “conflicto” como anomalía o algo disfuncional.

En coincidencia con aportes como los de E. Rinesi (2013), aquí se suscribe la idea “trágica” de imposibilidad en cuanto a pensar la república como ausencia de conflicto, como si existiera la opción de armonía social. Por el contrario, en la tradición de Maquiavelo, la historia está siempre abierta en infinitas direcciones y sólo la contingencia de las luchas, en el marco histórico-estructural correspondiente, marcará la orientación del camino que se sigue.

Como señalan Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) en relación con el auge de las ideas institucionalistas: “...*al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesario e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos*”.

Aquí se propone lo que se considera como un entendimiento más realista e histórico de la política destacando su rol constituyente en la construcción y reproducción del orden público, lo cual implica una tarea clave y decisiva del rol del Estado, no sólo por problemas de coordinación sino mas bien en la “administración y gobierno” de los conflictos y en la construcción de legitimidad para la dominación de un bloque social.

En este trabajo se considera más fructífero recuperar 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*”.

...*“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.

*“Reconociéndose en la rememoración simbólica de la nación, ejercitando los derechos que corresponden a la ciudadanía y eventualmente planteando demandas de justicia sustantiva que puede sentir que le competen como pueblo, el sujeto social emerge de su vida cotidiana para reconocerse como parte de un nosotros que es, desde el otro lado, el referente mentado por las instituciones estatales. Estas no suelen aparecer así como garantía de una dominación sino como agentes de los intereses generales que esas mediaciones elaboran”. (1978, en O’Donnell, 1997)*

Para Oszlak (1997) el Estado mismo resulta de mutuas determinaciones en su relación con la sociedad civil. Su surgimiento 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 el ya clásico trabajo de O. Oszlak (1997), a partir de una visión de Estado como instancia de articulación de relaciones sociales, se señala: *“La existencia del Estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estabilidad” – la condición de ser del Estado- es decir el surgimiento de una instancia*

*de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional”.*

En este 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. Una instancia de organización del poder y del ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

Esa instancia de articulación de relaciones sociales, requiere condiciones materiales: la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional es un proceso único, aunque cronológica y espacialmente desigual. El Estado nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y un sistema de dominación.

En tanto parte fundamental en la constitución de un sistema de dominación, implica la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro de un ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

En tanto constitución de la nación, en el plano material, supone el surgimiento y desarrollo en un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas. En el plano ideal, también la creación de símbolos y valores generadores de sentimiento de pertenencia que tienden un arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada en una nación

En síntesis, el Estado puede definirse entonces 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 abraza todo un territorio, usualmente de manera heterogénea”.* (Acuña, C. y Chudnovsky, M.; 2013).

Desde ya que perspectivas como las de Michel Mann (2005) y su identificación de recursos de poder sustantivo (en redes): militar, económico e ideológico y política, constituye también una referencia muy productiva. Recursos entendidos como redes de poder y considerando que no existe la sociedad como una totalidad previa (desconstrucción) sino más bien como un “espacio” de entrecruce de esas redes para explicar la historia de la humanidad y la construcción más reciente de estados modernos.

Las combinatorias en cuanto a la mayor importancia que cobran algunas de estas redes varían históricamente. Las redes políticas son las que se materializan en el Estado y se relacionan con la necesidad de regular las relaciones sociales de forma más centralizada y territorial. Reconoce dos formas: la despótica y la infraestructural (territorial). En este último caso, de manera mucho más eficaz y hasta sutil al penetrar y articularse con la sociedad, emparentándose al concepto gramsciano de hegemonía. Mann intenta así dar explicación al poder autónomo del Estado (M. Mann, 1991).

Su modelo IEMP (redes de poder ideológico, económico, militar y político) puede servir como base metodológica para pensar procesos de desarrollo económico en perspectiva global, tal como proponen E. Crespo y M. Muñiz (2017). *“Las performances de las coaliciones políticas y las chances de éxito de sus programas*

*dependen tanto de las disputas de poder entre coaliciones locales, como principalmente de las oportunidades y restricciones que se originan en la economía mundial, así como de la ubicación del país dentro del orden geopolítico de las grandes potencias”* (E. Crespo y M. Nuñez, 2017).

*“Michael Mann afirma que desde fines del siglo XVIII las redes económicas, en tanto capitalistas, y las políticas, en cuanto sistema interestatal, comenzaron a tener más importancia en los distintos centros de poder mundial. La deconstrucción del concepto ‘sociedad’ explícitamente incorpora la economía mundial y la geopolítica como elementos constitutivos de los desempeños políticos y económicos nacionales”.* (E. Crespo y M. M. Muñiz, 2017)

Finalmente, el enfoque de tipo “estratégico- relacional” de Bob Jessop resalta la mutua dependencia entre la estructura económica y la política, dos sistemas imbricados en relaciones sociales. El Estado no es una “arena neutral” y su poder es muy necesario para la acumulación de capital y en la reproducción de las relaciones capitalistas a lo largo de la historia. En recuperación del planteamiento weberiano original, la clave está en el tratamiento de la compleja conjunción de relaciones entre los ámbitos Estado, economía y sociedad, lograr una síntesis de la tensión economía y política (Jessop, B, 1990)<sup>4</sup>. También en la línea de Estado como resultante y como generador de procesos económicos y sociales.

A los efectos del período 2003-2008 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*

---

<sup>4</sup> En la defensa de lo que sería este enfoque de tipo “estratégico relacional” del estado, Sandoval Ballesteros (2004) lo propone como superador de otros planteamientos que clasifica como “instrumentalista” (Miliband), “funcionalista” (Poulantzas), el de “autonomía estatal” (Skocpol). El del “nuevo institucionalismo” (March y Olsen), el “organizacional” (Hall), “estructural institucionalismo”(Gourevitch), “nueva economía política histórica y comparada” (Evans).

*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 similar, 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. Aparece así el Estado en su rol “normal” de garante del “interés general” que supone situarse por encima de los fraccionamientos y antagonismos de la sociedad, si bien 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.

### **Sobre ciertas miradas de lo político y la construcción hegemónica**

Aquí se entiende que la retomada centralidad de la acción estatal durante el período largo 2003-2015 se relacionó, primero con la urgencia política de emerger de la crisis y luego con el intento de construcción hegemónica de una base de apoyo popular que, a su vez, ampliaría los márgenes de acción política<sup>5</sup>.

De Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015): *“La concepción de Estado que acompaña el pensamiento situado implica reconocer sus contradicciones y dificultades,*

---

<sup>5</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, 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.

*su esencia política.....y los componentes mestizos y originales que componen el pensamiento nacional y popular”.*

*“En esta lógica, no se trata de recrear un modelo de Administración Pública válido para todo momento y lugar, sino uno determinado por los condicionamientos históricos, geográficos e institucionales (para el caso argentino, el carácter federal) destacando su componente agonista”.*

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 retorno de la política y el Estado, un interesante debate ciertos temas y nociones como hegemonía, demandas sociales, discursos, imposible “cierre” de lo social visto como “objetividad fallida”, lo político y la agenda estatal, “los populismos” y la democracia, la noción de “pueblo” (y no de sujetos como clases socioeconómicas).

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 esencia 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 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.

Los aportes de Laclau partían de la crítica al determinismo social de clase basado en un esencialismo al que considera insostenible como soporte de 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 de retorno de la política y de otra consideración acerca del conflicto socio-político. La heterogeneidad social requiere momentos de construcción hegemónica, en que alguna parte, como voluntad colectiva, realiza una tarea histórica de “aglutinación discursiva de elementos parciales” (Laclau, 2012). La política como acto de institución, siempre contingente, que tiene lugar en un campo surcado por fuerzas antagónicas.

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. Sí puede afirmarse 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.

Es la idea de disciplinamiento de distintas fracciones del capital dominante, restaurando 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, tal como lo conceptualiza Eduardo Basualdo (2011)

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 posibilitan articulaciones hegemónicas. Una noción de representación en que se constituyen y modelan mutuamente representante y representados.

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 a partir de una concepción teórica no esencialista sino relacional y discursiva.

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 Oszlak (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.

### **“Pueblo”, populismo, Estado, democracia y republicanism**

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 pugnan por darle forma para determinar su orientación institucional y los tipos de acumulación y distribución. Resulta inadecuado, en consecuencia, asumir ese

frecuente planteo en términos dicotómicos antagónicos entre pueblo y Estado o entre ciudadanía y Estado o mercado y estado en la perspectiva liberal radical.

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 las que convertían al Estado en propiedad de unos pocos. En ese sentido, se admite la opción de “profanación” popular y aprovechamiento de la “ventana de oportunidades” surgidas de una crisis, un contexto que puede convertir las instituciones en un espacio de litigio y disputa en favor de sectores de las mayorías populares (“los cualquiera”, según las autoras).

La originalidad del populismo está en que se puede arriesgar a construir una forma estatal en mayor sintonía con la irrupción de las masas populares en la política. Al menos cuando lo hacen reactivamente y en forma defensiva frente a los avances de la lógica del capital, como parece ser el carácter que más abunda en la historia, a diferencia del logro de éxitos en construcciones hegemónicas, mucho menos frecuentes.

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 lo conecta claramente con la democracia frente a las élites que obturan las posibilidades aún no transitadas por lo que se considera como “el pueblo”, ya no sólo en clave clasista o liberal de ciudadanía. 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, aún cuando se traten de medidas “tomadas desde arriba”.

Estas autoras constituyen una buena síntesis de quienes se refieren a la posibilidad de matriz plebeya, de corte republicano populista, en el debate a los fines de dar cuenta de experiencias como la Kirchnerista.

La idea de un pueblo activo y movilizado, tal como señalan estas autoras, no solo viene desapareciendo de buena parte del registro democrático contemporáneo, 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.

El Populismo, especialmente en Latinoamérica, plantea y planteó muchas veces una alternativa y, en el caso argentino a partir de 2003, puede hablarse claramente de ampliación de ciertos derechos para vastos sectores de la población (eje en vínculo

Estado y demandas) e incluso, como plantean algunos autores (p.e E. Laclau y Ch. Mouffe) un posible camino de radicalización de la democracia.

*“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, la remarca en negritas es propia).

Sobre la posibilidad de una institucionalidad populista 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), para quienes el populismo se puede relacionar también, y claramente, con la tradición republicana. 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 Cadaia, 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”.

Existe también el prejuicio y la mirada crítica que otorga excesivo peso a la figura de los líderes y con el supuesto desmantelamiento de la división de poderes propia de la república. 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 los afectos y liderazgos políticos –dos elementos claves de la lógica populista– como obstáculos para la institucionalidad, resulta más fructífero verlos como que también intervienen en su construcción, a la vez que la apelación a componentes emocionales no son únicamente patrimonio de las experiencias populistas tal como demuestran muchos de los éxitos electorales de propuestas neoliberales.

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 populista-republicana interpreta también al conflicto como constitutivo de las instituciones. Estas no poseen el rol de neutralizar el conflicto, sino de expresarlo y regularlo de un modo específico.

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.

Las instituciones mismas pueden ser concebidas como un campo de fuerzas, donde el problema de la hegemonía adquiere toda su importancia analítica para pensar la república en su dimensión conflictual. No es que se niegue toda dimensión consensual, pero esta es inseparable del conflicto.

En definitiva, 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 e instituciones.

En cuanto al conflicto visto no 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”*.

Se aleja así claramente de la perspectiva de “calidad institucional” tan difundida y revisada críticamente en Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013).

### **La iniciativa política: actores, estructuras y autonomía relativa del Estado**

Aquí se hace una breve referencia relacionada con la necesidad de dar un tratamiento teórico para la explicación de las iniciativas del gobierno que asume en 2003 y que se asocian a una idea de “recuperación de la voluntad política”, con una orientación

“reparadora” y en dirección diferente respecto de las recetas neoliberales que se habían asociado a la etapa anterior y las causas de la crisis, según se iría definiendo.

En materia histórica y a partir de 1983, puede ser útil la caracterización de tres etapas que se realiza en H. Cormick (2017):

1. Periodo post dictadura. Centrado en la recuperación democrática. Hubo un débil sesgo “estado-céntrico”, jaqueado por la crisis de la deuda externa. La organización del Estado mantuvo el sesgo burocrático, con base en normas clásicas, aunque se aplicaron algunas acciones propias de la Nueva Gerencia Pública, como congelamiento de vacantes, retiros voluntarios, etc. y se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales que tenía el objetivo de formar un cuerpo directivo con amplios conocimientos de la Administración Pública y capacidad de gestión.

2. Década de 1990, inaugurada con un pico hiperinflacionario, devino en un período marcadamente “mercado-céntrico”, con retracción del Estado: privatización, reducción del aparato estatal. Al final de periodo hubo un intento de un sesgo socio-céntrico que no cuajó en el marco de una nueva y más severa crisis económico social (2001).

3. Periodo 2003-2015 marcado por una fuerte orientación estado-céntrica, con mayor intervención del Estado en la economía y en la problemática de la sociedad, con crecimiento de la organización estatal sin modificar el patrón organizacional del aparato estatal.

El 2003 marca en Argentina un quiebre respecto de ese “paradigma del ajuste estructural” vigente durante 1976 y 2001<sup>6</sup>, y cuya filiación nacional y mundial se reconoce en las políticas restauradoras del poder de las minorías dominantes, con base

---

<sup>6</sup> Puede discutirse como incorrecta la inclusión del gobierno 1983-1989, del Dr. Raúl Alfonsín, especialmente en sus primeras fases de intento de primacía del Estado y la política sobre las corporaciones o poderes fácticos. En ese sentido, es indudable el fuerte condicionamiento que implicó la “herencia” recibida del gobierno militar, especialmente el fuerte peso de la deuda externa, en un contexto internacional muy adverso (crisis de deuda mexicana, iliquidez internacional, etc.)

en las ideas de preponderancia del mercado y debilitamiento del Estado Nación en el comando de un programa político, si bien enmascarado a través de un discurso con ropaje económico y técnico, frecuentemente asociado a la seriedad que otorgaría la conciencia de la escasez de recursos y el repudio a todo populismo que por definición sería “antinatural”, “derrochador” e “ineficiente” y “violador de los equilibrios naturales”.

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). Como se estableció anteriormente (Nota al pie nro.1), este autor consideraba la existencia de un doble movimiento o tendencia: fases de avance del laissez faire o proceso de mercantilización de distintas esferas sociales y fases de reacción política defensiva de las sociedades.

En la clasificación de formas de liderazgos realizada por R. Martínez Nogueira (2013, en Acuña compilador), el del presidente Néstor Kirchner responde a la 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”.*

En coincidencia, Juan Carlos Torre (1998) valoriza la idea de “opciones políticas” o existencia de “márgenes de maniobra” disponibles para los líderes de gobierno, que cuestiona el exceso de determinismo estructuralista, sin negar tampoco las limitaciones 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 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”.*

Se intenta salir y superar, tanto el reduccionismo economicista neoclásico, que coloca al individuo racional y egoísta como variable independiente de las relaciones sociales e históricas, como las trampas de los excesos de tipo “determinismo estructuralista”, negador o reduccionista de las iniciativas, conductas e intencionalidades de los actores.

Una perspectiva que aquí se valora para entender la lógica que explica las acciones de los actores políticos y sociales es la que propone Carlos Acuña, en el capítulo 1 de su Tesis doctoral (1995), en la cual intenta integrar el carácter co-determinante de estructuras, instituciones, ideología e intencionalidades (plano micro), llamada de “análisis estratégico de la acción colectiva”.

El “análisis estratégico” reconoce la posibilidad de variaciones en las preferencias de actores y otorga relevancia a las acciones de estos. Las condiciones estructurales fijan el

campo de posibilidades para las estrategias de los actores, no las estrategias propiamente dichas ni los movimientos específicos.

Dada cierta distribución desigual de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, los actores tienen 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.**

Se parte de reconocer los intereses de los capitalistas como un dato estructural relevante, especialmente en relación con su poder de veto por la vía de políticas de desinversión (en el caso argentino, el ejemplo de la fuga de capitales y las corridas cambiarias). La dependencia estructural del Estado respecto del capital es constitutiva del orden en tanto tiene el control sobre decisiones de inversión y con ello sobre el nivel de actividad económica, el empleo y hasta los recursos estatales. Los capitalistas, si bien agrupados en distintas fracciones de intereses que predominan variablemente según momento y lugar (capital financiero, industrial, agrario; mercado interno o internacional; transnacionalizados, etc.) poseen un papel estratégico y privilegiado.

No obstante, existen factores que potencian o que acotan su capacidad de veto por la vía de la desinversión. En particular, y viene al caso, ciertas **coyunturas recesivas disminuyen su capacidad para limitar o resistir políticas y estrategias** que no siente la clase dominante que la representa, en tanto la desinversión ya está operando.

Entendemos esta visión como emparentada al caso del gobierno de Néstor Kirchner en los primeros años, 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 consenso neoliberal.

Al respecto, es oportuno reproducir la cita de Skocpol (1980) en el texto de Carlos Acuña (1995): “ (...) *medidas centrales del New Deal fueron aprobadas e implementadas sobre la oposición de los capitalistas. Los capitalistas no sólo fallaron en controlar el proceso político durante la mitad de la década de los años 30, sino que hasta perdieron la habilidad de vetar importantes resoluciones legislativas que tocaba directamente las prerrogativas a las que estaban acostumbrados*”

Un antecedente teórico para dar cuenta del caso kirchnerista es la conocida noción marxista de “bonapartismo” en la cual, además, subyace una mirada sobre la posibilidad de autonomía del Estado.

Es el caso que analizaba Marx en que la burguesía dominante es derrotada políticamente y no existe una clase opositora capaz de asumir el gobierno (sea la clase trabajadora, “el pueblo”, etc.), por lo cual, abdica el poder político en favor del estado “bonapartista”, autónomo políticamente<sup>7</sup>. En el caso nacional estudiado, más bien se trata del agotamiento de un régimen en la crisis de 2001. Es decir, la situación de profunda crisis en varios planos es asimilable a esta de **otorgamiento de grados de libertad** para actuar y lograr la salida de esta.

El primer gobierno kirchnerista aplicó políticas expansivas que impactaron muy favorablemente en los indicadores sociales y económicos y ello redundó en un creciente reconocimiento a sus logros que, a su vez, también aumentaron sus márgenes de maniobra (autonomía). Al ensanchamiento de los márgenes de autonomía estatal

---

<sup>7</sup> Aunque siempre estará marcado estructuralmente, y en última instancia, por la necesidad de reproducir el orden capitalista y los intereses derivados del mismo.

contribuirán también los acuerdos con los acreedores externos privados (75% de adhesión de los conocidos como holdouts) y el pago total de la deuda al Fondo Monetario Internacional.

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*”. El autor destaca los hechos de la identificación de Néstor Kirchner con 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*”.

El tipo de mirada económica que aquí se propone, tal como se explicará más adelante, supone ciertos grados de menor dependencia respecto de los capitales privados a los fines del crecimiento (inversión privada como inducida, importancia de componentes autónomos de la demanda como es el decisivo uso del gasto público), sin negar el carácter estructural de aquella.

### **Sobre Autonomía relativa del estado**

Existe una rica tradición de estudios acerca de la relación entre capital y Estado, indisolublemente unidos desde los orígenes mismos del capitalismo, tal como destacan perspectivas con estatus de “clásicas”, como las de Immanuel Wallerstein u otras como las de Michel Mann, Giovanni Arrighi y el brasileño José Luis Fiori.

En particular, aquí nos interesan aquellos estudios que destacan el gran poder de gravitación que habían adquirido, en las dos décadas anteriores a 2003, las corporaciones empresariales (fracciones del capital, élites transnacionalizadas) para orientar las políticas estatales en su favor. En especial en relación con las políticas de intervención económica (Castellani, A. y Sowter, L., 2016) de fuerte condicionamiento a la capacidad de iniciativa de actores estatales y políticos y de constreñimiento a formas de formulación e implementación de objetivos propios de estos últimos.

De ahí la importancia de resaltar las condiciones que posibilitaron autonomizarse desde el Estado y el Gobierno respecto del bloque de poder que, si bien se encontraba en una clara crisis de dominación, contaba siempre con recursos suficientes de todo tipo (mediáticos, económicos, capacidad de lobby, etc.).

La “autonomía estatal” 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 relevantes 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 existencia de actores sociales que suelen llamárselos transnacionalizados, cosmopolitas o globalizados, con sus comportamientos rentísticos internacionalizados, es decir, con una óptica que toma al espacio mundial de opciones de rentabilidad para valorizar sus capitales, plantea un desafío enorme si se tienen pretensiones de configurar una agenda alternativa a la de la liberalización y apertura financiera en cuanto a proyecto de país y de desarrollo.

La noción de autonomía remite a la de algo “relativo”, en el sentido relacional, 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)<sup>8</sup>

La visión del Estado concebido **como actor** (Przeworski y Skocpol) y no solo como espacio o arena en la que se reflejan los conflictos, las demandas y los intereses de los actores socioeconómicos, se asocia a la **necesidad de autonomía como atributo**. Sobre los grados de autonomía decisoria para definir y perseguir objetivos propios.

Están los ejemplos dados por B. Geddes (1994) a partir de la experiencia de los Estados latinoamericanos durante el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones asumiendo iniciativas con mucha autonomía respecto de los sectores económica y socialmente dominantes (aún cuando la autora se sitúa más bien en otra perspectiva teórica, más centrada en los comportamientos individuales maximizadores de los agentes estatales -carrera, prestigio, poder, presupuesto- y no tanto en la interacción).

Aquí se entiende que el tipo de políticas expansivas de los inicios del gobierno de Néstor Kirchner contaba con un escenario recesivo favorable, en el sentido del tipo descrito por Michal Kalecki en su Essay de 1943 (también Skocpol, 1980 citado en Acuña 1995). Es decir, una situación de falta de oposición activa a las políticas económicas expansivas que se va revirtiendo a medida que avanza la recuperación y el crecimiento económicos.

Adicionalmente, debe destacarse la intencionalidad gubernamental de crear “constituencias” (movimientos sociales, sindicatos) y apoyos por parte de los gobiernos de los estados provinciales a partir de los mayores recursos que, producto de los efectos

---

<sup>8</sup> En el caso que nos interesa, autonomía respecto del espíritu de época neoliberal, es decir, antikeynesiano y antidesarrollista y, en especial, de las fracciones mas concentradas del capital con sus rasgos de agentes transnacionalizados y de no demandantes de desarrollo nacional.

de las políticas expansivas, los fueron beneficiando, facilitando un mejor clima para acuerdos y acompañamiento parlamentario.

### **Sobre democracia y capitalismo, crecimiento y equidad**

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 pueden 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).

Al respecto, desde ciertas perspectivas teóricas del campo de la economía política, la visión de “componentes autónomos de la demanda” supone cierto espacio para las iniciativas del Estado siendo que, más aún, la inversión privada es en gran medida un componente inducido, dada su alta sensibilidad al nivel de actividad económica (ventas esperadas, “capacidad óptima” y grado de ocupación de la capacidad productiva instalada). Este tema se desarrolla con más detalle en el siguiente Capítulo 3, modelo del supermultiplicador.

Un tema crucial en teoría del crecimiento económico es la discusión sobre cómo considerar la inversión privada (acumulación de capital), en el sentido de si es autónoma o inducida.

La fuerte influencia implícita de los restrictivos supuestos neoclásicos y ofertistas está jugando acá su rol, seguramente, al negar o no considerar otros factores “autónomos” que pueden movilizar la demanda y así el crecimiento económico.

Se trata, como venimos analizando, mas de restricciones de tipo ideológico, cultural y político que de las provenientes del mundo propiamente técnico o teórico-económico, aunque, en este caso, una cuestión de marco teórico alternativo a las visiones hegemónicas de raíces neoclásicas o marginalistas.

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, 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”*. Por lo cual, la inversión es 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.

Una perspectiva emparentada con las “kaleckiana” y “conflictual” que aquí se aplican es la conocida como “Power Resources Theory” del sociólogo Walter Korpi (1991, Korpi y Palme, 2003), que explica variaciones en los estados de bienestar de los países desarrollados y en la inequidad de ingreso a partir de los conflictos propios de las

sociedades capitalistas entre propietarios del capital y asalariados y entre asalariados de diferentes niveles y categoría de ingresos, focalizando 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 con los contenidos de las agendas estatales y con las orientaciones de gobiernos populistas más permeables a incluir en el Estado demandas populares.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 2.

### Un marco teórico económico “clásico-poskeynesiano”

#### Sobre los motores del crecimiento económico y el rol del estado

Lo que sigue es el marco teórico desde el que se propone interpretar la lógica de políticas económicas y sus resultados, especialmente para el período 2003-2008. Se refiere al propósito central de este trabajo de tesis en torno al diseño e implementación de cierto tipo de políticas públicas con impacto relevante desde el punto de vista del funcionamiento macroeconómico y, en consecuencia y conformidad con el marco teórico aquí escogido, una parte muy relevante de aquello que posibilita proveer a los grandes objetivos estatales de equidad, gobernabilidad y desarrollo (Oszlak, 1999).

La teoría económica ha identificado y desarrollado el instrumental que permite cierto control y manejo sobre el ciclo económico de las sociedades capitalistas, al menos en lo que hace a las dimensiones “domésticas” del mismo.

Si la fijación de objetivos depende de la política, es decir, de factores como las relaciones de poder y la ideología de los actores, la buena teoría es insustituible para entender los problemas y las relaciones de causalidad y, en consecuencia, definir los instrumentos más aptos para el logro de los primeros.

Se propone aquí una visión de tipo “keynesiana y kaleckiana” en cuanto a la explicación de la acumulación de capital, el crecimiento económico y el empleo por el impulso a la demanda agregada, en interacción con otras visiones teóricas que abrevan en la economía política clásica y en la tradición del estructuralismo latinoamericano. Nos referimos a la noción o principio de “demanda efectiva”

Con Keynes y Kalecki, aunque también desde Marx, se aprendió que la demanda agregada generada por el libre mercado no es suficientemente alta como para sostener la

producción agregada a un nivel de plena ocupación, a diferencia de lo aquello que prescribe la conocida “ley de los mercados de Jean Baptiste Say” que está detrás del enfoque más difundido y predominante que es el neoclásico o marginalista.

De la economía política clásica (Petty, Smith, Ricardo, Marx, Piero Sraffa y sucesores), se destaca la demoledora crítica de los supuestos neoclásicos y marginalistas; su foco en el excedente y la distribución (salarios, ganancias, rentas) y la concepción sobre esta última, basada en la importancia de las pujas políticas y el conflicto socioeconómico, los estándares culturales e institucionales y las relaciones de poder en cada momento histórico.

En particular, en relación con los problemas de insuficiencia de demanda agregada efectiva, los mismos se vinculan con la desigualdad estructural de las economías capitalistas que hace que no esté garantizado ningún automatismo en cuanto a gasto de los ingresos percibidos por los actores, de modo que es imposible que se cumpla con aquello que se conoce como “ley de Say”<sup>9</sup>.

Esta última, en su versión coloquial más difundida, se enuncia como que “toda oferta genera su propia demanda”. Es decir, contrariamente, implica que no habría razón alguna para la disponibilidad de recursos productivos ociosos desempleados: el crecimiento tendría límites en la oferta, en la escasez de recursos, particularmente de factores productivos que son los que definen la capacidad de producción.

Si bien no se tratan acá otras cuestiones estructurales y de desarrollo económico, subyace también la influencia del enfoque teórico de raigambre estructuralista<sup>10</sup> para dar cuenta del crecimiento en el mediano y largo plazo y sus limitaciones. Se refiere

---

<sup>9</sup> Keynes lo planteaba en términos de la propensión marginal, decreciente, y media, menor que uno, al consumo. Es decir, de la necesidad de completar este componente inducido de la demanda para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

<sup>10</sup> Aquí, más que nada, el de origen en CEPAL, Prebisch y Furtado, con aportes más recientes de autores como Ferrer, Diamand y Aguiar de Medeiros.

específicamente a la idea de que el ciclo económico argentino está determinado en última instancia por la conocida como “restricción externa” que, a su vez, se explica por las características de su estructura productiva (desequilibrada, heterogénea, especialización en commodities). Además de su otro condicionante relacionado con restricciones políticas que pueden llamarse “kaleckianas”, en el sentido del ensayo de Michal Kalecki de 1943 (“Aspectos políticos del pleno empleo”), con énfasis puesto en el cambio de balance de poder entre trabajadores y empresarios en períodos de alto crecimiento y alto empleo que dificultan la necesidad de imponer disciplina social y estabilidad política por parte de los segundos. Este último marco se lo desarrolla al final del capítulo 2.

Específicamente, el planteo es en términos de los denominados “componentes autónomos e inducidos” de la demanda agregada, con el supuesto “clásico” (smithiano, ricardiano, marxista y sraffiano) de que **la distribución del ingreso es un dato “exógeno” respecto del modelo económico explicativo**. Es decir, a título ilustrativo, el salario (y la tasa de ganancia) depende de factores políticos, de hábitos, de relaciones de fuerza sociales, consensos sobre canasta básica adecuada para vivir, de factores culturales, de conflictos y pujas distributivas, del contexto histórico, de los patrones de consumo vigentes, etc.

En lo que interesa a los efectos de este trabajo y que hace específicamente al rol del Estado en la economía, y en forma muy diferente a la mirada de la ortodoxia neoclásica, este tiene un rol decisivo en cuanto al impulso y al sostenimiento de la demanda por la vía de políticas fiscales activas, incluyendo políticas públicas sociales, laborales y de ingresos y precios, así como por vías indirectas dada su mencionada relevancia en la institucionalización de reglas. Entre estas últimas, las que definen el reparto del excedente social.

Se trata de una concepción de Estado que remite a la misma reseñada en el anterior Capítulo 1, basada principalmente en G. O'Donnell (1997), Oszlak (1997), Oszlak y O'Donnell (1984) y Acuña y Chudnovsky (2013). Este planteo parte de reconocer, no obstante, la tradicional debilidad en cuanto a las concepciones que se tiene acerca del Estado en el ámbito de la economía.

El impacto de una política fiscal activa puede ser visto desde su rol macroeconómico de mayor nivel de actividad, de mejora en los ingresos del sector privado y, en consecuencia, de las bases imponibles y los impuestos percibidos por el mismo sector público (incluyendo las administraciones provinciales y municipales).

En este sentido, las visiones ortodoxas de tipo “finanzas públicas sanas”, críticas del rol interventor del Estado, se revelan como inconsistentes en lo que hace a su proclamada pretensión de equilibrar cuentas fiscales por la vía de políticas que, en definitiva, son contractivas y tienen efectos en materia de caída de ingresos tributarios.

Un elemento relevante en la visión convencional y “contable” de las finanzas públicas es que, desde el individualismo metodológico neoclásico, se asimila (reduce) la macroeconomía (agregados) al caso de una economía familiar o empresarial simples.

Para entender al Estado no resulta adecuado este tipo de metáforas incorrectas basadas utilizadas para proveer al sentido común de que no se puede “gastar más de lo que ingresa”.

La perspectiva de una economía política como ciencia social trasciende lo meramente contable y micro y remite a un análisis del Estado en su mayor complejidad, en su carácter de organizador social y político: que emite moneda y sus límites de endeudamiento, cuando están expresados en ella, suelen ser muy laxos; que posee capacidad de imposición y centralización territorial; que está dotado para un rol

primordial en la configuración de instituciones y mercados; que puede pagar las tasas de interés que paga por sus deudas, que puede activar el mercado interno y generar empleo; que define leyes y jurisdicciones, etc.

El Estado es el único e irremplazable actor que puede jugar un papel en la reactivación del mercado interno y el nivel de actividad productiva.

Por otra parte, desde una visión holista o agregada, los gastos macroeconómicos suelen terminar mejorando la recaudación tributaria, aunque los resultados finales dependen del multiplicador del gasto público (ponderadores de la recaudación neta de transferencias).

El resultado fiscal siempre es endógeno al nivel de actividad económica y este depende del gasto agregado (Fiorito, 2014). En coincidencia, Amico, F. (2013), también destaca que el espacio fiscal es una variable básicamente endógena, tal como demuestra la evidencia histórica que desmiente lo sostenido por las teorías económicas hegemónicas de tipo “nueva macroeconomía”, ortodoxia de las “finanzas sanas”, expectativismo, el principio de correspondencia ricardiano, “ajuste expansivo”.

Como respaldo empírico se pueden comparar los resultados fiscales, prácticamente en equilibrio durante el período “estadista-keynesiano-edad de oro” de posguerra, con la situación de déficits crecientes a partir de la década de 1990, cuando se instaló paradójicamente el consenso en torno a las políticas públicas supuestamente “saneadoras” y “estabilizadoras” de las cuentas públicas. Los datos de Glyn (2006, en Amico, 2013) muestran para los países de la OCDE, en términos del PIB, un promedio de déficits fiscales de -0,2% durante el período 1952-1973, del -2,5% durante 1974-1979, -3,3% entre 1980 y 1990, -4,3% para 1991-1995, -2,3% para 1996-2000 y -2,8% para 2001-2004.

En lo que respecta entonces al gasto público, podría decirse que, al menos en una muy buena medida, “el estado más bien recauda lo que gasta”, tal como se postula en el enfoque conocido como de las “finanzas funcionales” (Fiorito, 2015; Abba Lerner, 1943 y 1951).

Los planteos de Abba Lerner en los años 40s y 50s, en pleno contexto de “revolución keynesiana”, constituyen un marco fructífero para entender la inviabilidad de la concepción ortodoxa de las “finanzas sanas” y de su pretensión de obtener superávits fiscales por la vía de la reducción del gasto público. La situación de insuficiencia de demanda efectiva es una situación habitual en el capitalismo por lo que el gasto público autónomo puede generar su propia moneda e impulsar una nueva demanda de los particulares.

En síntesis, este trabajo exploratorio de tesis se centra en **el rol macroeconómico positivo del gasto público por su influencia en los componentes autónomos de la demanda agregada y en el rol del Estado como inductor de cierto tipo de instituciones y reglas de juego que inciden en cuestiones que hacen al crecimiento económico y el signo de la distribución de ingresos y de la riqueza**. En el caso del período de gobierno que aquí se estudia, a través de **la dimensión macroeconómica** que también poseen las políticas laborales, previsionales, sociales y de ingresos en general (incluyendo regulación de ciertos precios que inciden sobre el poder adquisitivo de los salarios).

Es decir, se trata de revitalizar una concepción, de raigambre keynesiana, acerca del rol positivo e insustituible del gasto estatal desde el punto de vista macroeconómico. Indudablemente a contramano de ciertas visiones predominantes en la discusión teórica macroeconómica actual que han demonizado a lo esencial de las ideas del gran economista de Cambridge.

Finalmente, y a los fines de acotar temáticamente el objeto de estudio, no se profundiza aquí en ese otro aspecto fundamental que es el insustituible papel del Estado en las estrategias nacionales de desarrollo e industrialización, tal como evidencia la historia de experiencias de países capitalistas avanzados y en vía de serlo (Medeiros, C. 2011).

### **Los fundamentos teóricos de la explicación clásico-keynesiana**

A partir de los desarrollos de inspiración keynesiana y de la crítica de Piero Sraffa a la perspectiva neoclásica o marginalista en los años 60s, surge con contundencia la **imposibilidad lógica de la postulada tendencia al equilibrio de pleno empleo con asignación óptima de recursos escasos** a partir del sólo funcionamiento de los mecanismos marshallianos de mercado, tal como prescribe la tradición neoclásica, quizá más adecuadamente llamada marginalista (Mainstream) por su profunda diferencia epistemológica respecto de los fundadores clásicos de la economía política.

Para este marco teórico se toman como referencias los trabajos de Cesaratto, S. (2016), Serrano, F. y Freitas, F. (2007); Fiorito, A. (2015), Amico, F. (2013) Serrano, F. y Medeiros, C. (2004) que enriquecen la perspectiva keynesiana que sólo se centraba en la propensión al consumo menor que uno y la inversión como “autónoma”.

### **Crítica al marco neoclásico**

Lo que sigue, es un breve racconto de la crítica al predominante y naturalizado marco teórico neoclásico en el cual es casi imposible pensar políticas estatales expansivas del nivel de actividad económica, dada su lógica de razonamiento en términos de una economía de mercado en la que es posible un equilibrio general de “pleno empleo”.

La crítica teórica es hacia los supuestos o fundamentos mismos en que se basa este modelo neoclásico, a saber, centralmente sobre el conocido como “principio de sustitución factorial” (marginalista) y su articulación lógica con la teoría neoclásica del

capital y de la distribución, con base en la noción de productividad marginal decreciente de los factores productivos.

La noción de sustitución de factores de la producción, que son escasos, junto al principio de productividad marginal decreciente, dan soporte a la idea naturalizada de que existe una relación inversa entre el precio y la cantidad utilizada de un factor; por ejemplo, entre nivel salarial y demanda de fuerza de trabajo y lo mismo para la ganancia, o el interés y la cantidad de capital a formarse o emplearse. Esta relación inversa 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 que es la que determina inversamente su productividad marginal decreciente y esta, a su vez, 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. Por acción de la tecnología y las preferencias se explican los mecanismos de sustitución factorial entre, por ejemplo, capital y trabajo y, debido a que esos mecanismos operan conjuntamente con el sistema de precios, los recursos productivos estarán siempre empleados en su totalidad. De acá se deriva la representación gráfica con relación inversa entre la demanda de un factor productivo y su precio.

El moderno abordaje clásico de la teoría del excedente (surplus aproche) está asociado a los desarrollos del italiano Piero Sraffa en Cambridge, Gran Bretaña, 1960, "Production of commodities by means commodities", e implica una crítica demoledora y de tipo

“interna” a la lógica de los modelos neoclásicos o marginalistas, en hecha pública en lo que se conoció como la célebre “Controversia sobre el capital de las dos Cambridge”, en los años 60s del pasado siglo. En ese debate de alto nivel tomaron parte algunas figuras como Joan Robinson, Paul Samuelson y Robert Solow, además de Sraffa.

La base es la crítica a la incoherencia de la teoría neoclásica del capital, la cual no se puede sostener porque al cambiar la distribución, cambian los precios de los factores y de los bienes imposibilitando así la homogeneidad en valores requerida para establecer la tasa de ganancia y la elección de técnica y la consecuente combinación de factores productivos. En consecuencia, esta incongruencia impacta también sobre las teorías neoclásicas de la distribución y de los precios, tan naturalizadas y asumidas en forma predominante.

Por otra parte, se trata de un hecho ilustrativo acerca de que las teorías pueden ser refutadas y sin embargo igualmente seguir vigentes “como si nada hubiese pasado”, por razones que trascienden la científicidad y 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.

Este cuestionamiento al principio de sustitución factorial marginalista se basa en entender que el mismo no solo es incoherente teóricamente sino también irreal, en tanto mucho menos puede ser deducido lógicamente en economías reales que usan “medios de producción producidos”. No se puede tratar al capital y al trabajo como si fueran tierra y, en consecuencia, queda confirmada la invalidez de la noción tan común acerca de que los precios reflejan la escasez relativa.

Por extensión, también se invalida la idea de que, dada la oferta, una caída del precio del factor haría aumentar su demanda hasta hacerla coincidir con la oferta, dándose el pleno empleo siempre. Un tema muy relevante, porque razonamientos muy difundidos, como el de gasto público supuestamente inocuo o perjudicial como los efectos de crowding out, principio de equivalencia ricardiana<sup>11</sup>, los solos efectos inflacionarios e incluso relatos como el de “populismo que pretende vivir por encima de sus medios y posibilidades” sólo resultan válidos, si y solo si, se trataran de economías funcionando en pleno empleo.

Algo que difícilmente se verifique en la realidad, además de lo restrictivo e incoherente de las condiciones de posibilidad en materia teórica.

Como alternativa está la visión clásica (Petty, Smith, Ricardo, Marx y Sraffa) basada en el concepto de excedente económico, donde 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<sup>12</sup>. Es decir, en la 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.

Para los modelos que aquí se denominan “clásico-keynesiano” o “del supermultiplicador”, la influencia clásica se refiere a que la distribución del excedente entre salarios, rentas y ganancias es un dato que viene dado exógenamente. La razón,

---

<sup>11</sup> El crowding out (desplazamiento) o el conocido como “teorema de la equivalencia ricardiana” (el mayor gasto público de hoy se pagará indefectiblemente mañana con mayores impuestos) serían los únicos efectos posibles de una intervención estatal a través del uso de instrumentos fiscales “discrecionales”. Por supuesto, claramente desmentidos por las políticas que se implementaron, conforme se demostrará aquí.

<sup>12</sup> Incluso, imposibilidad de derivar las famosas curvas de oferta y demanda

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, ya no se trata de una cuestión de precios, cantidades y curvas de oferta y demanda.

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, juega y jugó un papel fundamental en la evolución de los salarios y los ingresos de la clase trabajadora nacional, con su impacto sobre el consumo agregado.

Esta mirada que también es “político-institucionalista” de la formación de precios e ingresos, y que reconoce raigambre clásica, también se inscribe dentro de los enfoques conocidos como Teoría Francesa de la Regulación y de la SSA, “Estructura Social de Acumulación”, que proponen la transdisciplinariedad para dar cuenta de los determinantes del proceso de acumulación de capital y su viabilidad política, económica y social, en torno a la noción de regímenes de acumulación (Boyer y Saillard, eds. 1997-1998 y Kotz, Mc Donough y Reich, 1994).

El punto de vista relevante (complementario) “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.

Producciones como las de F. Serrano (1995 y otros trabajos) destacan la revolución que implicó este “principio de la demanda efectiva”, cuya implicancia es que el nivel total de actividad y producción de la economía no están limitados, excepto en tiempos de

guerra, por las restricciones de la oferta, es decir, dadas por la escasez en la dotación de los factores de producción.

La restricción está más bien determinada por el nivel de **demanda efectiva**, entendida 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.

En esta visión, la expansión continua de la inversión que genera capacidad productiva para el sector privado depende, en última instancia, de la tasa de crecimiento de los componentes autónomos de la demanda final (gasto de gobierno, consumo autónomo y exportaciones) debido al conocido como “efecto acelerador” (o el ajuste del stock de capital). Es decir, el efecto “acelerador” es el que se refiere a la reacción de la inversión a la demanda efectiva.

Este “**principio de la demanda efectiva**”, en ruptura con las concepciones neoclásicas ofertistas basadas en la ley de Say, 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 de que aquel determina esta.**

Tanto en el corto como en el largo plazo, es visible el juego de adaptación del producto a la demanda: las decisiones de invertir generan ahorro agregado por su efecto de variación en el ingreso y el producto. Este último se refiere al ahorro agregado, el nivel correspondiente al de la economía en su conjunto.

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

En la “General Theory...”, Keynes tomaba la fábula de Mandeville, escandalosa en su época, y reivindicaba también a mercantilistas y Malthus para su crítica teórica a la frugalidad y el ahorro, 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).

Interesante punto en el debate sobre “populismo” en tanto contradice cierto consenso sobre lo que sería una hipotética relación inversa entre consumo e inversión, es decir, el planteo de reducir el consumo para activar la inversión.

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

Las consecuencias de este promisorio 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 y el empleo.**

Muy raramente, por no decir jamás, el factor trabajo fue una limitación para el crecimiento (mucho menos en países periféricos, tal como surge de trabajos clásicos como el de Arthur Lewis o el concepto de “masa marginal” de José Nun) y, normalmente, lo que sucede es que los empresarios calculan el nivel de capacidad de sus firmas<sup>13</sup>.

Es decir, se cuestiona también la teoría neoclásica de crecimiento (exógeno) más difundida, la de Robert Solow (1956, 1970), en que la acumulación de capital “sufre” 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)<sup>14</sup>.

La crítica de tipo “clásico-poskeynesiana” se respalda también en la **abundante evidencia empírica de fuerte conexión procíclica de la tasa de crecimiento del producto, y del producto por trabajador<sup>15</sup>, con la tasa de inversión en capital.** Es decir, vale repetirlo, esta última depende en buena medida de aquélla.

---

<sup>13</sup> Es decir, de sus ingresos esperados y costos y “tasa de ganancia normal”, que no es la misma que la ex post.

<sup>14</sup> Esto tiene implicancias sobre el análisis de inspiración neoclásica en torno al desarrollo desigual en el mundo: la convergencia (o Catch up) entre niveles de desarrollo de los países estaría garantizada.

<sup>15</sup> 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

Al respecto, un interesante trabajo no inspirado en este marco teórico como es el de Corenberg y otros (2006) brinda un inesperado apoyo en tanto hallaron en su investigación 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, 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 asociada con las variaciones de la demanda doméstica*”. En Canitrot (1980) se razona vinculando la relación positiva directa entre nivel de actividad económica e inversión privada. También las estimaciones de Fiorito (2015) y Amico (2013).

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.

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 conectan tasa de inversión y tasa de crecimiento.

Se trata de regímenes de crecimiento 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 recesión,

---

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, 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)

esto sea verificado luego de un inicio 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, **tanto las fluctuaciones cíclicas como las tendencias de la productividad del trabajo y hasta de la actualización tecnológica son más bien endógenas a las políticas estatales que inciden decisivamente sobre la macroeconomía y esta sobre el crecimiento.**

No sólo en las economías capitalistas más desarrolladas sino también en las periféricas como la nuestra, 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.

El enfoque del “supermultiplicador” y la relevancia que otorga a los componentes autónomos de la demanda, sigue brindando conceptualmente un poderoso medio para leer los datos de la dinámica de las economías capitalistas, incluyendo las periféricas (Estado, salario autónomo, exportaciones, 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 estudios de la relación entre Estado, democracia y capitalismo.

### **Componentes autónomos e inducidos de la demanda**

Esta tesis se inscribe entonces en el marco de la visión que entiende al crecimiento económico a partir de la necesidad de impulso “autónomo” (al que se suman luego los “inducidos”) de los componentes de la demanda global. La misma difiere de la formulación original de Keynes que sólo se ocupaba de un componente autónomo del ingreso que es la inversión, además de cuestionarse el carácter ‘autónomo’ que otorgó a esta última.

En el caso argentino, el límite o punto máximo del crecimiento, desde el punto de vista económico, es de la Restricción Externa o tendencia a la estructural insuficiencia de divisas por cuestiones que hacen a las características de su estructura productiva. Aunque existe otro límite de tipo político o “kaleckiano”, en la línea de su citado ensayo de 1943 Sobre estos casos de límites estructurales “económico” y “político” al crecimiento en el mediano y largo plazo, se vuelve y con algo de mayor amplitud posteriormente, en este mismo capítulo.

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, el gasto público del estado, la demanda de otros países o el consumo “autónomo” de sectores de mayores ingresos y riqueza. De ahí que se definen dos tipos de gasto agregado (Cesaratto, 2016):

- 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). En estos modelos, la idea de aceleración se relaciona con una idea de inversión privada que es también inducida, 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 ingreso (y el nivel de actividad) actual.
- 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, son

históricos y no deductivos. Son los casos de los consumos autónomos financiados por el crédito bancario (hipotecarios, consumo durable) o subsidios estatales (planes asistenciales); las exportaciones, que no dependen del ingreso generado en la propia economía nacional; ciertas inversiones ‘autónomas’, si bien suelen ser en buena medida inducidas por el nivel de actividad y, en lo que interesa a los fines de este trabajo, el gasto público, tanto en consumo como en inversión pública. 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.

Una discusión crucial vinculada es la específicamente relacionada con el comportamiento de la inversión privada agregada, es decir, si esta es autónoma o inducida en relación con el ingreso agregado.

Sobre teoría de la inversión, no sólo la ortodoxia y el mismo Keynes, sino inclusive en algunas versiones heterodoxas de tipo “neokaleckianas”, se acuerda en que la creación de capacidad productiva privada sería una variable autónoma (del nivel de actividad e ingreso). Con su corolario acerca del rol de la inversión privada como el fundamental iniciador y conductor del crecimiento económico y las propuestas que derivan en torno a cómo incentivarlas (confianza, seguridad jurídica, ofertismo vía baja de costos y leyes laborales, etc.).

La evolución que aquí importa es la de **la inversión agregada**, es decir, la tasa de crecimiento de la inversión en la economía como un todo. Y lo cierto es que **la inversión agregada ha crecido siempre junto a la expansión del mercado y de los negocios.**

En suma, se asume que la inversión privada en capacidad productiva es **derivada o inducida** también por la demanda agregada y su efecto en el crecimiento del PIB y el ingreso nacional. Los hallazgos citados de Corenberg y otros (2006), Frenkel, Fanelli y Bonvechi (1998), Amico (2013) y Fiorito (2015) son referencias inequívocas de claro respaldo empírico al respecto.

A modo de ejemplo, los modelos que enfatizan la relevancia de las políticas industriales integrales (políticas tecnológicas, comerciales, cambiaria) suelen omitir o dar poca cabida al rol de la demanda agregada en los incentivos a la acumulación de capital, subyaciendo una visión de tipo “inversión autónoma” a incentivar. En general los resultados en términos de volúmenes de inversiones suelen ser poco alentadores y ello no es ajeno a esta omisión.

En el caso de la ortodoxia y la escuela neoclásica, esta cuestión se salda con referencias a los incentivos que emanan de los entornos “friendly” de tipo “libertad de mercados”, generación de confianza, seguridad jurídica, “calidad institucional” (p.e. de cierto tipo de relaciones laborales).

Siempre en el marco de una concepción que supone que el ahorro antecede y sería el requisito de la inversión, base para la consecuente convocatoria a sacrificios de la población pero con magros resultados en materia de acumulación de capital, al menos en la esfera productiva, tal como demuestra la experiencia de “años penosos” al respecto.

#### Diferenciar resultado fiscal de impacto fiscal anticíclico

Por otra parte, un posible punto controversial es que la reactivación económica argentina de 2003-2004-2005 coincidió con períodos de superávit fiscal, por lo cual, supuestamente, se erosionaría el argumento “keynesiano-kaleckiano” aquí propuesto

sobre cómo se salió de la depresión y también porqué se habría agotado o debería haberse agotado el crecimiento.

Al respecto, a partir de las contribuciones 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 más chica que la de quienes reciben transferencias sociales del gobierno (p.e. retenciones a exportaciones financiando gasto social, o en el caso de Brasil 2004-2010).

Es decir, aún con un multiplicador 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). Es el gasto el que genera impacto contracíclico y no el déficit fiscal.

### **Una formalización de la expresión del Supermultiplicador**

La demanda agregada se define así:

$$\text{Demanda agregada} = \text{consumo inducido} + \text{gastos autónomos}$$

$$\text{Gasto autónomo} = \text{inversiones} + \text{consumo autónomo} + \text{gasto público} + \text{exportaciones}$$

En cuanto a las importaciones de bienes y servicios, se trata de demanda por productos extranjeros, un efecto que genera actividad económica en otro país, por lo cual, corresponde detraerlas de la demanda agregada.

Es decir, resulta que:

Producción agregada = demanda agregada - importaciones

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

(OFERTA GLOBAL = DEMANDA GLOBAL)

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

$C_i$  e I, consumo inducido e inversión privada, 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  $m = M/Y$ )

$C_i$  es el consumo inducido, que depende del nivel de empleo, y  $C_i = wY$

( $w=W/Y$  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", es decir,  $I = hY$ ,  $wlY$  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 efectivo ( $Y^* \rightarrow Y \rightarrow D$ ).

Atento al legado keynesiano<sup>16</sup> de definición de “multiplicador” como relación, en este caso más amplio, 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 ( $G+X+Z$ ) más la inversión inducida ( $I=hY$ ), 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).

Por último, una mayor propensión a importar ( $m$ ) implicará que una parte de la inyección autónoma de demanda se "filtrará" hacia el exterior, es decir, reduciendo el multiplicador.

El modelo simple resumido en la expresión permite presentar lo que aquí se propone como rasgos principales del patrón de crecimiento de Argentina en los últimos años. También ofrece un marco conceptual para analizar críticamente otras explicaciones sobre los factores del crecimiento durante el período que se analiza (tipo de cambio alto, superávit fiscal, ahorro, tasa de ganancia).

Es decir, las variables inducidas por el producto y el ingreso son: el consumo, la inversión privada, el empleo (incide en la masa salarial llamada  $w$ ) y las importaciones.

Nuevamente, y para concluir, la formulación del supermultiplicador es entonces:

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

<sup>16</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...”.

En forma sintética, son los componentes autónomos de la demanda agregada los motores primarios del crecimiento, dadas la tecnología y la distribución del ingreso. De otra forma, el crecimiento es explicado por la porción de la demanda autónoma e independiente del producto e ingreso efectivos. El proceso implica sucesivos efectos (no simultáneos) y el ahorro resulta del mismo proceso como resultado:  $\text{Ahorro} = \text{Ingreso agregado} - \text{Consumo agregado}$ . En suma, y bien lejos de la apología de la austeridad en una economía capitalista caracterizada por una desigualdad fundante y estructural, 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 hacia el nivel considerado normal de la capacidad productiva. Es decir, no existe tendencia hacia el pleno empleo potencial ni a sus “tasas naturales”.

Aquí 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 y, en buena medida, la productividad.

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).

La única limitación o techo al crecimiento es la externa de divisas y no una interna como la idea del producto potencial o la inflación.

Finalmente, 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 en que parte de los aumentos de productividad se puede redistribuir favoreciendo la generación de demanda solvente para absorber los excesos de capacidad productiva acumulada (Robert Boyer, 2016). 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 geoeconómicos mundiales) y las modalidades de la competencia se identifican como “formas institucionales” fundantes de regímenes de acumulación distintos.

### **El contexto histórico adverso a políticas expansivas**

Una breve consideración que interesa por su vinculación con el propósito central de esta Tesis, vinculado a cierto tipo de políticas estatales como es el caso de las políticas de regulación macroeconómica y las que inciden sobre la distribución de ingresos.

A partir del giro liberal de fines de los 70s se vino dando en los países desarrollados también una cierta tendencia a considerar la evolución de largo plazo de la producción como un dato independiente de la política económica, tal como destacan en su libro A. Barba y M. Pivetti (2016). Se trata de dos autores también encuadrables en la perspectiva clásica de P, Sraffa y G. Garegnani.

Aquí se comparte la idea de que, en las explicaciones acerca de la pérdida de dinamismo económico, el rol jugado por la política económica debería reconquistar centralidad. Postulados de moda tales como el de “la gran moderación” era la variante optimista-

fantasiosa de esta supuesta independencia de la política económica y la de “estancamiento secular” la pesimista-realista (Barba y Pivetti, 2016)

Un contexto histórico en que la contribución keynesiana no pareciera haber jugado ningún rol en los buenos decenios de post guerra para los países desarrollados. Como si se tratara de un “extraño” trentenio de alto crecimiento y como experiencia irrepetible, en todo caso, resultante de la suerte de una anomalía tecnológica y una anomalía demográfica (Barba y Pivetti, 2016).

En ese mismo sentido, el trentenio y la actualidad de bajo crecimiento serían del todo independientes de las políticas contractivas predominantes después del “gran giro” neoliberal.

A la inversa, se entiende aquí que no puede concebirse la tasa de crecimiento, incluyendo la de más largo plazo, como algo independiente de la política económica y su orientación.

Para explicar lo que estos autores llaman “los 30 años penosos” (1980-2010) que siguieron a “los 30 gloriosos” de la “edad de oro”, se dio una especie de ambigua convergencia acerca de los determinantes del éxito o el fracaso económico en los países más avanzados: tanto desde las orientaciones ultra liberales a las concepciones marxistas mecanicistas, pasando a través de las distintas posiciones neokeynesianas y su recetario de tímidas intervenciones anticoyunturales, consideraban la evolución del crecimiento económico de largo plazo como si fuera independiente de la política económica.

Convergían en intentos de explicaciones basadas en el ritmo del progreso tecnológico o los problemas de la demografía. La idea del “estancamiento secular”, de hecho, si no era del todo una lectura más bien ofertista centrada en la tecnología y la demografía, era

cuando mucho una lectura de sabor vagamente keynesiano ligada al tema de la demanda.

La idea que proponen estos autores, que aquí se comparte, es que **la política económica determina la evolución del nivel de la producción corriente y esta determina también la evolución de la producción potencial**, es decir, no simplemente el grado de utilización de la capacidad productiva sino también la privada inducida.

En cuanto a la política monetaria, considerada últimamente como “La Política Económica” principal, muestra indicios de que no está en condiciones de relanzar el crecimiento por sí sola. Se puede constatar que la acción sobre la tasa de interés y la inyección de liquidez eran insuficientes, Ninguna de las teorías que se pusieron de moda apuntó donde se debía, es decir, a discutir la orientación de políticas económicas de tipo “estancacionistas” que los países industrialmente más avanzados se dieron en los últimos 30 años, a partir de concebir que lo mejor es lo que es compatible con el buen funcionamiento del capitalismo y los mecanismos de mercado.

En definitiva, se fue dismantelando lo edificado en período post bélico en cuanto a la búsqueda del pleno empleo como objetivo prioritario de los países económica y socialmente más avanzados.

En cuanto al rol de las “demonizadas” políticas fiscales en la macroeconomía, Bortz y Zeolla (2017), atentos también a los problemas estructurales de economías como la Argentina, asociados a recurrentes crisis cambiarias, reúnen evidencia empírica que permite diferenciar lo que son crisis recesivas y no recesivas. El rol de la política fiscal es clave en esos episodios de consecuencias diferentes. Es decir, estos autores encuentran evidencias favorables al rol de la política fiscal: son los aumentos del gasto público los que explican la moderación del impacto recesivo del shock cambiario.

En efecto, y como se describe en Bortz y Zeolla (2017), desde fines de los 70s se produjo un giro en el consenso sobre pensamiento económico relacionado con los efectos multiplicadores del déficit público y sus componentes, el gasto y la recaudación impositiva.

La célebre crítica de Robert Lucas al impacto expansivo del gasto público contó con gran repercusión, a partir de su propuesta explicativa basada en las respuestas optimizadoras de los agentes económicos, que tendieron a reducir su consumo al entender que aumentará la deuda o el pago de impuestos en el futuro y desplazando, es decir, sustituyendo y no complementando, la inversión privada (la conocida como “equivalencia ricardiana” y el efecto de “crowding out”).

También destacan los autores ciertos trabajos influyentes como es el caso del de Alesina y Ardagna (2010) que cuestiona el efecto multiplicador<sup>17</sup> del déficit fiscal y el gasto público aquí postulado, constituyéndose este paper en una referencia como base empírica inspiradora de las políticas de austeridad adoptadas en el ámbito de la Unión Europea. Según Alesina y Ardagna (2010), la reducción del gasto público evitaría la recesión a partir de reducir la relación Deuda/PIB.

Asimismo, el conocido como NCM, Nuevo Consenso Macroeconómico, postula como principal instrumento estabilizador a la política monetaria. Aumentar el gasto público sólo implicaría una caída en la riqueza de los hogares y, en consecuencia, postulan una relación negativa entre Gasto Público y Consumo Privado. En general, de acuerdo a esta visión, un aumento del gasto público sólo tiene efectos inflacionarios y por eso juega un rol clave la política monetaria, con su sobreestimada importancia, a partir de sus efectos sobre la tasa de interés y la idea de que esta juega un rol relevante en la determinación del nivel de actividad económica.

---

<sup>17</sup> Sería nulo.

Esta tesis coincide con Bortz y Zeolla (2017) en la apreciación crítica al respecto. Además, estos autores reúnen evidencia empírica sobre el claro papel positivo que puede jugar la política estatal de aumento del gasto público sobre los agregados económicos y el nivel de actividad productiva.

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

Conforme el marco teórico elegido, de raigambre “estructuralista, clásico, poskeynesiano”, dos son los tipos de limitaciones o “puntos máximos” para el crecimiento económico y la acumulación de capital, es decir, en el mediano y largo plazo,

Los anteriormente citados límites o restricciones de índole económica y política se explicitan brevemente en tanto:

- hacen a la cuestión del debate económico al respecto, es decir, como alternativas a otras explicaciones como la de límite en el “producto potencial” o “límite fiscal”.
- a la vez que se relacionan íntimamente con la problemática referida como “péndulo”, “stop and go”, inestabilidad política argentina e incluso “democracia inconclusa”.

Tal como se mencionó anteriormente, se trata de:

- Un límite estrictamente económico, de tipo estructural, se refiere a la restricción externa o tendencia a la insuficiencia estructural de divisas. Esta ya no sólo descrita por la tendencia estructural deficitaria en la balanza comercial sino también por otros componentes de la cuenta corriente que son crónicamente deficitarios: intereses de la deuda externa, giro de utilidades al exterior y turismo; así como los cada vez más determinantes ciclos financieros por movimientos de flujos de capitales que se registran en la cuenta capital y

financiera. En este último caso se incluye la demanda de divisas y la “formación de activos externos” (FAE), en especial por parte de actores transnacionalizados o “elites globales cosmopolitas” referenciadas en criterios de rentabilidad financiera mundial.

- Un límite de tipo “político”, “kaleckiano”: Evidentemente, la prolongada recesión suele ser un aliciente para las distintas fracciones del capital en cuanto a alentar o tolerar políticas de reactivación económica y recuperación del empleo. Tal como analizaba Michal Kalecki en su ensayo de 1943 y Theda Skocpol (1980, en Acuña, 1995).

En el característico comportamiento inestable de la economía argentina, descrito por Marcelo Diamand (1985) como “péndulo” para dar cuenta de los pronunciados ciclos de auge y recesión a lo largo de la historia nacional, confluyen ambos tipos de factores limitantes (político y económico). Una explicación diferente a la de la ortodoxia acerca del ciclo económico y sus límites, en este caso con raíces teóricas estructuralistas en combinación con aportes de la economía política clásica “del excedente y distribución” y de Keynes y Kalecki.

Se comparte con Tereschuk (2018) que la restricción externa fue, junto con el problema político de la sucesión presidencial, uno de los límites decisivos con que chocó el kirchnerismo en la segunda década del siglo.

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, con un saldo negativo en cuenta corriente 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).

En cuanto a los límites políticos de un alto nivel de actividad económica con el fortalecimiento de ciertos actores sociales y políticos 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. No obstante, antecedentes como los trabajos clásicos de Guillermo O’Donnell sobre modernización, democracia y autoritarismo y desarrollos valiosos como el de N. Tereschuk (2018) profundizan en el tema de los ciclos políticos.

Este último, desde lecturas que incluyen hasta al mismo Maquiavelo, resalta **el carácter de “alianza defensiva”, es decir, de capacidad de resistencia y de veto popular** al proyecto que suelen tener las elites y los actores económicamente dominantes, pero con dificultades para plantear proyectos de desarrollo hacia el futuro. 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”.

En el caso de Michal Kalecki, un autor 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 en las recesiones, aunque se opone al sostenimiento en el tiempo de situaciones cercanas al pleno empleo en tanto la creciente participación del Estado es vista también como una peligrosa disminución de la importancia y el poder político y económico de la clase capitalista.

Es decir, se erosiona el poder y el rol del sector privado para definir el ciclo económico por lo cual, su “conciencia de clase” aparece cuando se opone. Dada la valoración y la influencia de la mirada kaleckiana en este trabajo de tesis, se consideró útil transcribir algunas frases del Essay de 1943, en base a la edición española del FCE de 1977, con indisimulado ánimo de contribuir también con su difusión:

*“El mantenimiento de la ocupación plena a través del gasto gubernamental financiado por medio de empréstitos ha sido ampliamente analizado en los últimos años. Sin embargo este análisis se ha concentrado en los aspectos puramente económicos del problema sin prestar la debida atención a las realidades políticas. Es falso el supuesto de que un gobierno mantendrá la ocupación plena en una economía capitalista, si tan sólo supiera cómo hacerlo. A este respecto, las desconfianzas de los de los altos círculos de negocios acerca del mantenimiento de la ocupación completa mediante el gasto del gobierno son de suma importancia.....No es fácil explicar esta actitud. Evidentemente, una producción y un empleo más elevados benefician no sólo a los trabajadores sino, también, a los hombres de negocios, porque sus ganancias aumentan.”*

*“Los motivos de la oposición de los líderes industriales a la plena ocupación lograda mediante el gasto del gobierno puede subdividirse en tres categorías: a) La aversión*

por la interferencia del gobierno en el problema del empleo como tal; b) El disgusto por la orientación del gasto gubernamental (inversión pública y consumo subvencionado); c) Aversión hacia los cambios políticos y sociales resultantes del mantenimiento de la ocupación plena”

“Toda ampliación de la actividad estatal es vista con desconfianza.....Bajo el sistema de laissez faire, el nivel de empleo, depende, en gran medida del llamado estado de confianza.....Esto da a los capitalista un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental”

“La función social de la doctrina de las ‘finanzas sanas’ es hacer que el empleo dependa del ‘estado de confianza’”

“Hemos analizado los motivos políticos que sustentan la oposición a la política de creación de ocupación mediante el gasto del gobierno. Pero aún cuando se superara esta oposición –como bien podría suceder por presión de las masas- el **mantenimiento** de la plena ocupación causaría cambios sociales y políticos que darían nuevo ímpetu a la oposición de los líderes de los negocios. En realidad, bajo un régimen de pleno empleo, ‘el despido’ dejaría de desempeñar su papel como medida disciplinaria. Se minaría la posición social del jefe o patrón y crecería la confianza en sí misma y la conciencia clasista de la clase trabajadora. Las huelgas para pedir aumentos salariales y mejoras en las condiciones de trabajo crearían tensión política. Es cierto que bajo un régimen de ocupación plena las ganancias serían mayores que el promedio de las mismas bajo el laissez faire; y que incluso la elevación de los promedios salariales, resultantes del poder más fuerte de negociación de los trabajadores, tiene más posibilidades de aumentar los precios que reducir las ganancias, afectando adversamente sólo los intereses del rentista. Pero los líderes del mundo de los negocios aprecian mas la ‘disciplina en las fábricas’ y ‘la estabilidad política’ que las ganancias

*mismas. Su instinto de clase les advierte que la ocupación plena duradera es una situación enfermiza desde su punto de vista, y que el desempleo es parte integrante del sistema capitalista normal”.*

*“..Los obreros se escaparían de todo control y los capitalistas estarían ansiosos por ‘enseñarles una lección.’”*

*“Una de las funciones importantes del fascismo, tal como fue representado por el sistema nazi, consistió en eliminar las objeciones al pleno empleo....Finalmente, la ‘disciplina en las fábricas’ y la ‘estabilidad política’ bajo la ocupación plena son mantenidas por el ‘nuevo orden’ que va desde la supresión de los sindicatos hasta el campo de concentración. La presión política reemplaza a la presión económica del desempleo...(..) El sistema fascista empieza por la superación del desempleo, evoluciona hacia una ‘economía armamentista’ de escasez y culmina, finalmente, en la guerra”*

*“Este esquema de un ‘ciclo económico político’ no es sólo una conjetura sino algo muy parecido a lo que sucedió en EEUU en 1937-1938.....”*

Una aplicación de esta visión kaleckiana a la explicación de la crisis de estanflación durante los años 70s de 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).

Este enfoque sobre causas de la inflación relacionadas con la puja distributiva es también adecuado para explicar la aceleración en Argentina, especialmente a partir de 2007.

El artículo de Cavalieri, T., Garegnani, P. y Lucii, M. (2004) propone una mirada sobre la “estanflación” y la crisis de los 70s, en los países de la OCDE, centrándose en el conflicto socio-político, en la anteriormente citada perspectiva kaleckiana 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”.

En la relación estructural inversa entre tasa de ganancia y salarios, las acciones defensivas del capital frente a aumentos en los costos salariales pueden ser: el aumento de precios generalizado y sostenido (inflación), la incorporación de innovaciones (en proceso de trabajo, organizacional, etc.) y la generación de desempleo como disciplinante social poderoso.

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.

**Una alternativa frente a otras versiones explicativas de la salida de la crisis**

Se propone, en definitiva, una concepción sobre el ciclo económico argentino (péndulo, stop and go) y una explicación acerca de la superación de la crisis depresiva de 2001-2002 que pone el eje jerarquizando el rol clave que jugó el Estado y cierto menú de políticas públicas. Esta se diferencia de otras explicaciones que han contado con más difusión e incluso han formado más “sentido común” en la disciplina. Estas visiones diferentes se pueden agrupar, sintéticamente, como:

- la que enfatiza la importancia del “viento de cola” por las mejores condiciones internacionales que se dieron, básicamente, vía mejora en los términos del intercambio y auge de la demanda de China, que operó como nuevo “centro cíclico” internacional a partir de su alto crecimiento y demanda de materias primas.
- 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 y Rapetti, M. Damill y P. Gerchunoff, emparentados con las visiones del Neodesarrollismo de Bresser Pereira en Brasil y Jaime Ros en México. Estas se enfrentan a la evidencia en contrario de tasas de crecimiento económicas altas y duraderas que fueron más allá de 2007 (varios años)<sup>18</sup>. Como insuficiencia central es adjudicable a una falta de explicitación de los canales que operan efectivamente en ese caso. También colisiona con la existencia de una abundante evidencia empírica en contrario, es decir, sobre los efectos regresivos y recesivos de una devaluación y del régimen de tipo de cambio alto: inflación, regresión en la

---

<sup>18</sup> 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).

distribución de ingresos, recesión, tema elasticidades ingreso y precio de la demanda y oferta de exportaciones e importaciones, errónea mirada de relación inversa entre niveles de salarios y empleo. Las devaluaciones pueden mejorar las cuentas externas por el canal recesión y su efecto de caída en las importaciones. Además de su inviabilidad política en la medida en que se lo pretenda sostenido en el tiempo<sup>19</sup>.

- Parientes cercanas de la versión anterior, que la incluye, son las teorías del crecimiento de tipo “profit led” o “export led”, basadas en ciertas lecturas cuestionables, por lo incompletas, acerca de las experiencias asiáticas como China, Taiwán y Corea del Sur.
- Las visiones ortodoxas que valoraron la situación inicial de “superávits gemelos” (externo y fiscal) y que se caracterizaron por predecir la imposibilidad de seguir creciendo y acumulando “desequilibrios”, dados los que serían los límites de tipo “PIB potencial”, “tasas naturales de desempleo”, desequilibrios en los “precios fundamentales”, supuesto rol siempre desestructurante del gasto público, inflación por emisión monetaria. Desmentidas en los hechos por la evolución de la IBIF, el stock de capital y el PIB durante el período estudiado tal como se detallan en el Capítulo 4 de este informe final. El tratamiento teórico del efecto “Haavelmo” y las estimaciones del indicador fiscal en Amico (2013), que también se detallan en el Capítulo 4, restan toda pertinencia al enfoque de “finanzas públicas sanas”, así como también las referenciadas estimaciones de

---

<sup>19</sup> Como sostiene Eduardo Crespo (UNM, UFRJ), hay imposibilidad de cumplir con la idea de condiciones de un tipo de cambio 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, etc.) y para ser estable no puede ser alto. Tampoco, claro, sostenerse en niveles bajos en contextos de políticas de liberalización financiera y apertura comercial. Lo que subyace es la crítica a la idea de que un solo instrumento puede todo.

Bortz y Zeolla (2017) sobre política fiscal expansiva en contextos de crisis cambiarias.

Para consulta de algunas de estas posturas diferentes a la que aquí se propone, resulta una buena reseña el libro de Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (2015), que incluye varios artículos, y el de Kiguel, M. (2015).

Un debate interesante es el relacionado con la explicación conocida como efecto “viento de cola”. Es decir, la situación favorable ligada especialmente a la mejora de los términos del intercambio. Aquí se postula que, en efecto, existe una conjunción de factores externos e internos que juegan en el ciclo económico nacional.

Al respecto, ayuda la comparación con otros países latinoamericanos que también se vieron beneficiados por la mejora de los términos del intercambio incluso en una mayor proporción, en especial los países exportadores de minerales. Son todos casos en que las tasas de crecimiento argentino son, sin embargo, mayores, tal como puede visualizarse en el cuadro siguiente, a partir de datos de CEPAL, Comisión Económica para América Latina, para el período 2003-2010.

**CEPAL**  
**CEPALSTAT**  
**ESTADÍSTICAS E INDICADORES**  
**ECONÓMICOS**

Cuentas nacionales anuales en dólares

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

(Porcentajes)

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

Es decir, es la evidencia de la relevancia que también poseen factores internos en el ciclo económico, en particular, como aquí se postula, las políticas macroeconómicas que activan componentes autónomos de la demanda.

El canal directo de los efectos de la mejor situación internacional (términos del intercambio, demanda mundial de commodities) son las exportaciones y, como componente autónomo de la demanda, jugaron un reducido papel en tanto representaba solamente en torno al 13% de esta en 2003 (y ya en 2012 es el 11%), siendo mucho menor que los otros componentes, en especial el consumo autónomo y el gasto público. En cuanto a su rol estratégico de proveedor “genuino” de divisas, operó ciertamente en forma muy positiva facilitando el desplazamiento de la restricción externa (disponibilidad mayor de divisas). También en este desplazamiento jugó la declaración

de moratoria de pagos de deuda externa privada y la posterior quita a partir de las negociaciones encaradas con los acreedores.

En cuestionamiento a quienes postulan un efecto positivo inicial del alto tipo de cambio en materia de sustitución de importaciones, por lo que sería un “efecto protección”, valen los datos de fuerte crecimiento de las importaciones que sin embargo tuvieron, dado que, como se sabe, poseen una alta elasticidad ingreso pero una reducida elasticidad precio. 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) 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, a la vez que la alta sensibilidad de las importaciones respecto de la evolución del PIB.

**En síntesis, el aprovechamiento en términos de crecimiento económico de ese relajamiento de la restricción externa, siempre se debe a las políticas macroeconómicas internas que son las que determinan el ritmo de crecimiento y la acumulación por su impacto en la demanda agregada.**

En casi todos los países el consumo es el principal componente de la demanda, de ahí que no puede pretenderse alta performance y dinamismo en materia de crecimiento económico en base a estrategias exclusivas de tipo “export led” o “inversiones led”, tomadas estas últimas como autónomas. Sin embargo, este tipo de propuesta ha gozado de un tratamiento importante en la literatura conocida como Neo-desarrollismo. Como referencias internacionales sobre los supuestos beneficios del modelo de alto TC para países periféricos pueden consultarse: Bresser Pereira, 2011 y Rodrik, D. 2008. Para

Argentina, R, Frenkel y para México, Jaime Ros, vienen produciendo trabajos en esta misma línea.

La explicación del crecimiento aquí propuesta, como “demand led”, es diferente a las de tipo “profit led” o incluso “wage led”. Hay una importante diferencia del enfoque aquí propuesto respecto de otros que se centran únicamente en la recomposición de la tasa de ganancia como condición necesaria y, frecuentemente, también como suficiente, para la acumulación de capital y el crecimiento económico. No sólo se trata de los enfoques ortodoxos tipo “teoría del derrame”, sino también ciertos análisis de cuño marxista y heterodoxo que incluyen a los que ven efectos positivos en un tipo de cambio elevado en términos reales, como el que existía después de la mega-devaluación, dado el rol que tiene este precio fundamental en la distribución de ingresos.

Nuevamente, y como se explicó anteriormente, el crecimiento económico es lanzado y depende de los componentes autónomos de la demanda, en tanto la distribución del ingreso depende de cuestiones “extra-económicas”. Es decir, dado el nivel de tasa de ganancia “normal” o “de mercado”, cada vez más definida en términos del mercado internacional, el nivel de actividad económica es lanzado por el consumo autónomo, el gasto público y las exportaciones.

En los casos de las variaciones salariales, en el marco de los límites estructurales propios del capitalismo en cuanto a tasa de ganancia, son “datos” que inciden sobre la amplitud de la propensión a consumir en el esquema del supermultiplicador.

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 habrían agotado hacia 2008, con la revaluación cambiaria que fue operando y no una desaceleración por causa de la crisis mundial, el conflicto político y la sequía que ocurrieron (citan a Damill y Frenkel, 2009; Levy Yeyati y Sturzenegger, 2007).

Panigo y Chena (2011) explican la progresiva implementación de lo que sería un modelo que llaman de “desarrollo productivo con inclusión, a la Diamand”, el cual tenía como pilares: un sistema de tipos de cambios múltiples que da cuenta de la heterogeneidad de la estructura productiva y un impulso al gasto público y la dinámica salarial, si bien sitúan el encendido de estos “motores” más bien a partir de 2005.

El supuesto canal “mercantilista” de TC alto no tuvo la dinámica esperada ya que estos autores destacan que entre el primer trimestre de 2002 y el cuarto de 2004 las importaciones de bienes crecieron del 7 al 11% del PIB y las exportaciones cayeron del 14,2% al 13,6%. Asimismo, destacan que el 58% del aumento en la IBIF (Inversión Bruta Interna Fija) es por construcciones, lo cual no corrobora la idea de que la inversión privada respondió a las señales de precios relativos favorables a los bienes transables. Además, la inversión en maquinaria y equipo, especialmente a partir de la reestructuración productiva de los 90s, tiene una alta elasticidad ingreso-importaciones: en base a datos de estos autores, las importaciones de equipo entre 2002 y 2004 aumentaron más del 300%, pleno período de tipo de cambio alto.

Los datos de exportaciones (e importaciones) muestran un fuerte aumento (se verá en capítulo 4), pero principalmente en coincidencia con el periodo de tipo de cambio real en descenso, es decir, evidenciando la ausencia de causalidad entre exportaciones y tipo de cambio, como muestra sobradamente la experiencia histórica nacional.

Sobre la discusión en torno a los supuestos beneficios de un régimen de tipo de cambio alto, puede consultarse una visión crítica, que aquí se comparte, en los artículos del libro editado por Médici, F. (2017). A riesgo de reiterativo, las devaluaciones poseen efectos recesivos en tanto las elasticidades ingreso y precio de la demanda de exportaciones en Argentina son muy bajas, mientras que la elasticidad de la demanda ingreso de importaciones es mayor (en torno al 3%) y sólo el efecto recesivo puede actuar sobre estas contrayéndola (la elasticidad precio de importaciones es también baja).

En conclusión, Panigo, D. y Chena. I. (2011) plantean argumentos con respaldo empírico que muestran que la extraordinaria recuperación argentina post convertibilidad no guarda una relación clara con lo que sería un impulso en los beneficios ni en la inversión en bienes transables por el cambio de precios relativos que operó. Es decir, se sitúa en la línea de razonamiento que se propone en este trabajo final, si bien estos autores no son tan claros en el decisivo rol estatal desde inicios durante la segunda mitad de 2003.

En cuanto a la consideración de las perspectivas institucionalistas y su relación con el crecimiento económico, el mismo se desarrolló brevemente en el capítulo 1. La idea difundida de “calidad institucional” como requisito para el crecimiento y el desarrollo es revisado críticamente en Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), señalando sus debilidades como reduccionismo y por su posible funcionalidad a posturas políticas conservadoras y de economía ortodoxa. Las instituciones importan y mucho, como también el signo de las políticas estatales: en materia de distribución de ingresos, es clara la importancia del “cambio de régimen” y de institucionalidad favorable a los asalariados (políticas laborales de recuperación, impulso a paritarias, etc.). Aquí resulta oportuno destacar la aplicabilidad de enfoques institucionalistas no neoclásicos de economía política como los citados casos de la Teoría Francesa de la Regulación y la

americana de la Estructura Social de Acumulación (Boyer y Saillard eds., 1997 -1998, y Kotz, Mc Donough y Reich, 1994).

Sobre los déficits en cuenta corriente leídos en clave FMI como “país viviendo por encima de sus recursos”, la mirada “keynesiano-estructuralista” propone otra visión apuntando como causa a las deficiencias de la estructura productiva nacional. Es decir, el déficit externo suele coincidir con situaciones que para nada se asemejan a la de pleno empleo neoclásico.

Como se señaló anteriormente, la economía crece por impulso de la demanda agregada y el único límite son las cuentas externas, es decir, la escasez estructural de moneda aceptada internacionalmente y no el producto potencial o la oferta que, en el modelo de crecimiento que aquí se propone, no constituyen limitaciones tal; como se ilustra en la alta correlación entre inversión y crecimiento.

### Capítulo 3.

#### Caracterización del gobierno de Néstor Kirchner: la vuelta del Estado activo y de la política

##### En ruptura: la recuperación del rol del estado y “la vuelta de la política”

Con el gobierno que asume en 2003 regresa una concepción estatal “estado céntrica” y de cuño “keynesiano - nacional y popular”, que puede entenderse en el marco de la visualización del Estado como agente rector del orden político y económico. Un retorno del Estado, en claro contraste con el paradigma dominante anterior de tipo “mercado céntrico” y mas a fin a la idea de: “ni estado ni política, mercado”.

*“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 nacional; lo segundo obedeció a su trayectoria política y personal” (Vilas, Carlos, 2016).*

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”.*

Ya no se trataba más de un Estado considerado negativamente y como mero aparato administrativo amorfo e ingobernable. Se recuperaba la consideración acerca de su rol estratégico en el conflicto social y en la disputa política por el poder y la hegemonía.

En ese sentido, y a los fines de dar cuenta de las nuevas orientaciones acerca del manejo del Estado en línea con las visiones expuestas en el Capítulo 1, se propone una mirada diferente a aquellos enfoques que descuidaron 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. Ahora aparece una idea de política en que se resalta su rol decisivo en la construcción y reproducción de un orden y como ámbito de gestión de conflictos.

Si se comparte con J.C.Torre (2017) que el papel de la política es 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*”.

Se refiere a la gran fractura social que había venido diluyendo la relativa homogeneidad de las condiciones de vida y de trabajo que por muchos años singularizó las bases populares del peronismo: “...*a partir de las drásticas reformas laborales profundizadas en los 90s y que como consecuencia, un vasto universo de trabajadores fue confinado a niveles de privación material y social inéditos en el país y que todavía hoy están vigentes para un tercio de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza*” (Torre, J.C., 2017)

El gobierno de Néstor Kirchner se asocia a una conciencia en torno a las urgencias y dificultades para gestionar el conflicto social y político, sobre un trasfondo de crisis económica profunda cuyos principales indicadores se detallarán en el Capítulo 4 siguiente.

Más allá de cierta anomia, la depresión se asociaba a una situación compleja: activos grupos y movimientos sociales (piqueteros, asambleas barriales, movilizaciones con cortes de calles, etc.); lesión al patrimonio de ciertas fracciones capitalistas; profunda crisis política y de descrédito de la política y los políticos (“que se vayan todos”). De ahí que la necesidad de recuperar cierto ordenamiento social conducía a valorizar las políticas de reactivación económica, más allá de su origen justicialista que seguramente también jugó al respecto.

En cuanto a sus intereses, se evidenciaba que el Presidente definía la necesidad de ampliar los recursos de poder y la legitimidad con que contaba. Un mayor nivel de actividad económica genera además recursos para el Estado y la política. Por ejemplo, implicaba muchos más recursos para las administraciones de los estados provinciales.

N. Tereschuk (2018), en su problematización de la estabilidad de los gobiernos sudamericanos, 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>20</sup>.

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. Finalmente, en

---

<sup>20</sup> Tereschuk (2018) lista esos recursos posibles: sociales, político-institucionales, financieros, de estrategia política, de apoyo popular/ciudadano.

lo que hace a 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 en lo que hacía a recuperar grados de autonomía decisoria nacional en la tradición llamada políticamente de “construcción de la Patria Grande Latinoamericana”, que se vio favorecida por la irrupción de varios gobiernos de orientación progresista (“marea rosa”).

Se parte de la elección de ciertos hechos que se pueden tomar como indicadores de voluntad política consciente: tanto las decisiones concretas de implementación de políticas de reactivación de la demanda doméstica, que describiremos y analizaremos en el capítulo siguiente; como también algunos pasajes del discurso de asunción presidencial, “*lo que dice que son intereses propios*” (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”.*

Si bien los 12 años de gobiernos kirchneristas pueden entenderse en buena medida como un proceso incrementalista de aprendizaje individual y colectivo (Aronskind, 2015), lo cierto es que en los inicios puede hablarse de un claro y consciente impulso de

tipo “keynesiano” que incluso registra orígenes en las gestiones provinciales anteriores en la provincia de Santa Cruz.

La noción más compleja de “representación” que propone E. Laclau, en que representantes y representados se relacionan modificándose mutuamente y constituyendo identidades, resulta atinada para dar cuenta teórica del gobierno que asumió.

*“Eso que la gente quiere, desea, considera, sostiene, banca, no está dado de por sí sino que cambia, es modificado por esta dinámica de doble vía que implica la representación, podríamos decir también el liderazgo político”.....“El representante - el líder- no actúa tanto transmitiendo una voluntad sino mas bien proviendo ‘un punto de identificación que constituirá como actores históricos a los sectores que está conduciendo” (N. Tereschuk, 1918, páginas 106 y 108).*

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, la siguiente frase del discurso de asunción presidencial en aquello que hace a la identificación y definición del problema a atender<sup>21</sup> para la formulación e implementación de las políticas macroeconómicas, sociales, de precios e ingresos que se describirán en el capítulo siguiente:

*“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”.*

Resulta interesante lo que propone Gabriel Kessler (2014) en cuanto a una perspectiva constructivista “no extrema” de definición y selección de problemas públicos. En lo

---

<sup>21</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.

que se transforma y se define como problema público y sus causas y su manera de atenderlo, también juegan e importan ciertas condiciones objetivas de descontento social o, como en el caso del período analizado, un sufrimiento social generalizado.

No obstante, cómo se define el problema es relevante y acá es muy interesante la definición de “problema de desigualdad extrema y pobreza” como “**problema económico**” en primera instancia, tal como ya se explicitó en el discurso de asunción presidencial el 25 de mayo de 2003, que constituye un indicador del “mapa ideológico y conceptual” del nuevo gobierno y del liderazgo de NK.

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 contradecir al menos postergar y dilatar el cumplimiento de objetivos al respecto.

Aquí puede identificarse una 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>22</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”).

Recuperar la credibilidad en la política también era un propósito y se asociaba, en buena medida, al divorcio entre discursos políticos y realidad recesiva y de disgregación social por causa de las políticas de ajuste de inspiración neoliberal.

---

<sup>22</sup> Además de acción deslegitimadora de la renuncia del otro candidato al ballotage, suspendiéndose este.

Aquí también resulta aplicable el que Tereschuk llama “enfoque interaccionista” (R. Elgie, en Tereschuk, 2018), acerca de la relación “liderazgo - contexto”, en el sentido en que ambos términos se moldean mutuamente ente sí, en una interacción determinante.

En relación con los condicionantes históricos más estructurales, se daba una coyuntura de disminución de la capacidad de presión y condicionamiento de los grupos sociales dominantes más poderosos. Es decir, se abría un espacio de “autonomía relativa” que como actor político como Néstor Kirchner sabrá aprovechar muy bien, tal como muestran las políticas de activación de actores de apoyo (“constituencies”), especialmente en el ámbito sindical y, desde ya, las características diferenciales de su agenda de gobierno.

La subordinación del sistema político y el uso del Estado para sus objetivos económicos habían sido rasgos básicos de los grupos económicos dominantes durante el período anterior (1976-2002) conocido como de “valorización Financiera” (E. Basualdo, 2011). Plantear un cambio implicaba modificar ese estado de situación a través de un intento de construcción hegemónica que incluyera intereses y necesidades de las mayorías populares. Será recién después de 2008 cuando el gobierno de su sucesora entrará en una mayor confrontación con las élites.

“*Políticas que crean la política*” (Acuña y Chudnovsky, 2013) es una interesante idea para aplicar a experiencias históricas de creación o activación de actores sociales y políticos. Los autores citados ponen el ejemplo de los planes trabajar, las medidas en materia de política laboral y otras que beneficiaron al mundo empresarial con objetivos de encausarlos hacia una lógica que se enunciaba como de capitalismo productivo.

En esta misma línea, puede afirmarse, asimismo, que se trata de un gobierno que tiene iniciativas con pretensiones de incluir a grupos sociales que no pueden constituirse

como actores por sí solos, especialmente por un problema de falta de recursos, y no solo de tipo económico. Aquí juega la noción de representatividad política en el sentido más complejo de Laclau.

En cuanto a los recursos y condiciones de posibilidad, existieron sin embargo cierto tipo de circunstancias “materialmente” favorables para el impulso macroeconómico de signo diferente a las visiones Mainstream, tal como expresaba el presidente en la siguiente cita:

*“...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)

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).

*“...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, 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).

Al respecto, aquí se suscribe que los objetivos de al menos esta primera etapa de gobiernos K están representados, en cuanto a ambición, por las ideas de "volver a ser un país capitalista normal" y de "reparación", en el sentido del libro de Trímboli, J. (2017), que revisa críticamente toda calificación de "rupturista" o "revolucionario".

En lo que hace al empleo, a partir de 2003 se retornaba a la idea keynesiana de explicación **macroeconómica** del nivel de empleo, es decir, que trasciende las condiciones "micro" del mercado de trabajo. En lo fundamental, se plantea la ineficacia de políticas de generación de empleo basadas en el incentivo a la baja de costos laborales.

### **"La economía subordinada a la política"**

En el plano de lo simbólico, un aspecto a destacar es el cambio de modelo en cuanto a que el Ministro de Economía ya no es más un representante de los poderes fácticos ni un garante de la comprensión pragmática acerca de la sensibilidad e intereses y deseos de estos, lo cual trazaba la raya entre lo que era serio y no o lo que es sensato o prudente y no lo era. Ya no se cuenta con un modelo de gestión de políticas económicas a cargo de "un ministro fuerte" tal como se venía dando en el período neoliberal de valorización financiera, 1976-2001.

Argentina había sido un caso ejemplar en cuanto a "razón tecnocrática" de delegación de autoridad en especialistas expertos, durante la historia reciente.

Una ruptura con el hasta entonces vigente "modelo a la Cavallo", de conformación de figura de "ministro fuerte" que, amparado en supuestas "razones técnicas", en realidad encubría una alianza política de subordinación a un programa de "modernización",

ajuste y reforma institucional encuadrado en el marco del proyecto político y cultural de tipo neoliberal descrito en el capítulo 1.

Frente a lo que sería una especie de fachada “tecnocrática” favorable a los intereses y visiones de las corporaciones predominantes en la estructura productiva y social nacional, se opuso un discurso tributario de una interpretación acerca de la necesidad de cambios en el sentido de una democratización de la gestión económica. Es decir, la primacía de la decisión política de los elegidos en representación del “demos” soberano, con la presunción de que así se alinean mejor las preferencias populares y los objetivos políticos en materia económica. La política avanzaba en espacios que no eran permeables al debate público y la búsqueda de objetivos de interés colectivo.

En este sentido, el alejamiento del Gobierno del primer ministro de economía, Roberto Lavagna, puede tomarse como ilustrativo de esta nueva orientación política, si bien no puede decirse lo mismo en relación con los titulares y buena parte de los equipos del Banco Central, que fue un ámbito en que la burocracia tradicional siguió por varios años, siendo claramente representativa del consenso monetarista de ideas autárquicas que vallaban el organismo frente a ese “demagógico mundo de la política con sus presiones que ocasionan desbordes fiscales”.

En realidad, estos últimos expresan una concepción que está muy en línea con los organismos internacionales de crédito (FMI, World Bank), funcionales al interés y las visiones del sector financiero internacional de “cuidado de las reservas”, “finanzas públicas sanas” y, en definitiva, un Banco Central autónomo dedicado únicamente a la función de “custodia del valor de la moneda nacional”. Es decir, no velando por objetivos de desarrollo económico.

Podría decirse, entonces, un gobierno de claro signo reformista **gradualista** en lo global, aunque muy atento a las urgencias relacionadas con el contexto sociopolítico definido por no pocos como de “catástrofe social”.

La cancelación de la deuda con el FMI (9.574 millones de dólares) en enero de 2006 es un hito en la orientación hacia una mayor autonomía decisoria para el gobierno, independizándose de la tutela y la influencia de un organismo representante de intereses financieros con las consabidas concepciones ortodoxas en materia de política económica. Se trata de una decisión política relevante en aquello que hace al alejamiento del modelo de plena integración financiera a los circuitos internacionales.

En el marco de esta orientación hacia la recuperación de control político, resulta oportuno recordar otras iniciativas como los cambios en la cúpula de las fuerzas armadas y en el modelo de gestión y gobierno desde el Ministerio de Defensa<sup>23</sup>, así como la renovación de la desprestigiada Corte Suprema de Justicia anterior. Se destaca asimismo, por su valor en términos de fortalecimiento democrático y como signo del cambio en los tiempos, el fuerte impulso y apoyo estatal a la política de memoria, verdad y justicia en relación al terrorismo de Estado de 1976-1983.

En materia económica, la orientación de tipo reformismo “keynesiano neodesarrollista”, recupera el discurso de necesidad de desarrollo como industrialización y “cambio estructural”, denominación esta última que había sido apropiada por el programa de reformas neoliberales si bien se originaba en el estructuralismo latinoamericano (CEPAL). No obstante, no es el propósito de este informe de investigación el análisis de ese tipo de políticas, los contenidos, los debates relacionados y los resultados obtenidos al respecto durante el período analizado (evolución económica y políticas de mediano y

---

<sup>23</sup> “Unas fuerzas armadas subordinadas al poder político derivado del mandato popular”

largo plazo, sistematicidad, planeamiento). De ahí el foco en el período 2003-2008, de recuperación económica y social acelerada.

En definitiva, **si no puede decirse que se desplegó un programa claro a partir de un plan sistemático, sí se puede identificar la construcción de un camino con orientación diferente a la predominante en el período 1976-2002.**

Es en este sentido que se asocia al gobierno, sus políticas y la coalición política de apoyo, la idea de movimiento defensivo “polanyiano” anti liberal, también en la línea esbozada por Tereschuk (2018) en la caracterización de los movimientos populares históricos por sus pretensiones apenas defensivas frente a los proyectos y ofensivas de las clases dominantes por alinearse con las fuerzas hegemónicas mundiales.

En líneas generales, puede afirmarse que se inició un ciclo en que se revitalizó y reorientó la dimensión de la política, retornando la idea de que el conflicto y la construcción política son el camino por el que “los pueblos” realizan su potencia y se vuelven protagonistas de la historia, en coincidencia con ciertos planteos teóricos como los vistos que, desde las ciencias políticas, vinieron progresivamente ocupándose del estudio de las características de los gobiernos de sino progresista de la “ola rosa latinoamericana” de la primera década del siglo (“pink tide”) . Es decir, se pretendía avanzar, y se avanzó, en la reubicación de la política y el Estado por encima de las lógicas mercantiles o económico-financiero-empresariales.

Las apelaciones a los intereses del “pueblo” reaparecieron, así como los discursos gubernamentales de ubicación en una situación de pretendida representación de los mismos en la agenda de gobierno, diferenciándose cultural y políticamente del imaginario que ponderaba el esfuerzo individual y las ventajas de la lógica empresarial.

El gobierno del Presidente Néstor Kirchner se definía en torno a propósitos de “recuperación”, de un estado deseable de “país normal” que incluía “reparación” y “cura” de lo roto y lesionado por años de neoliberalismo.

Aquí interesa, en consonancia con los marcos teóricos clásico, regulacionista y de la Social Structure of Accumulation de la economía política, el cambio significativo en la naturaleza del régimen político y macroeconómico, en las políticas estatales y en el marco institucional, con un claro sesgo favorable a la recuperación de los salarios e ingresos reales de los trabajadores en general, y su correlato en materia de fuerte recuperación económica.

El contexto post crisis de holgura fiscal<sup>24</sup> y en las cuentas externas, de relativa libertad decisoria que otorgaba al principio la situación de emergencia social y económica y el estilo de liderazgo político, terminaron generando condiciones propicias para iniciativas de cambio como las que se describen en el capítulo siguiente.

Finalmente, más allá de los avances e intenciones, los gobiernos kirchneristas no lograron la conformación de bloques sociales que permitan hablar de hegemonía, en sentido gramsciano de liderazgo moral e intelectual, tal como mostrarán los resultados electorales a partir de 2009 y la conformación de un bloque opositor a las ideas que pueden llamarse inclusivas y “nacional populares”.

### **Ciertas condiciones favorables a las políticas expansivas**

En términos de la idea de “ventana de oportunidades” de Kingdom (1985) se puede plantear lo que es sin dudas una situación en la que se produce un cambio de agenda política y de gobierno respecto de los discursos, los marcos ideológico, los contenidos y

---

<sup>24</sup> Retenciones sobre exportaciones con tipo de cambio elevado y alza de precios internacionales de precios de exportaciones, suspensión de pagos a acreedores externos privados, es decir, una situación inicial de bajos niveles relativos de gastos en salarios públicos (tomados en dólares comparados con ingresos).

las políticas públicas predominantes anteriormente, entre 1976 y 2001<sup>25</sup>, abriéndose posibilidades para la aplicación de políticas económicas expansivas.

Un programa de gobierno que partía interpretando la existencia de una demanda de reparación, de consumo y trabajo y coincidía con la necesidad de rehabilitar al Estado.

El impulso al consumo también opera decisivamente como sostén político.

En aquello que interesa sobre las condiciones de partida y asumiendo que el crecimiento económico es motorizado por los componentes de la demanda agregada pero que tiene como límite o punto máximo de llegada a la conocida como restricción externa (insuficiencia estructural de divisas), la situación en 2003 respecto de esta última era de cierta holgura. A saber:

- Una economía en depresión desde 1999 y, por eso mismo, que demandaba muy pocas importaciones esenciales (superávit balanza comercial) y 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.
- Una situación de superávit en cuenta corriente, tal como se detalla en los capítulos 2 y 4.

Es decir, aún en el escenario altamente traumático desde el punto de vista social, existían condiciones para impulsar “los motores del crecimiento”, especialmente porque

---

<sup>25</sup> El período 1983-1989 puede considerarse con sus matices diferentes en tanto se asoció a un gobierno democrático que intentó construcciones a partir de una cierta concepción que pretendía una necesaria autonomía relativa de la política y el gobierno respecto de las “corporaciones”. En este sentido, en similitud con los planteos del gobierno de los Kirchner.

no jugaba la restricción externa y, más aún, había gran disponibilidad de “factores de la producción” sin necesidad de incurrir en grandes costos dado el alto desempleo de la fuerza de trabajo y la elevada capacidad instalada ociosa del capital físico. Asimismo, existían las condiciones “kaleckianas” de consenso y apoyo político para políticas económicas keynesianas reactivadoras, tal como suele darse en las fases de depresión.

Evidentemente, la prolongada recesión suele ser un aliciente para las distintas fracciones del capital en cuanto a alentar o tolerar políticas de reactivación económica., tal como analizaban Michal Kalecki en su ensayo de 1943 y Theda Skocpol (1980, en Acuña, 1995).

Un mandato relacionado con la necesidad imperiosa de salida de la depresión económica era entonces evidente a la vez que, dada la amplia difusión de sus efectos negativos, se había también erosionado la credibilidad y el prestigio de las políticas económicas ortodoxas, tal como ocurrió con el descarte de la opción dolarizadora que habían propuesto economistas neoliberales locales en retirada, influyentes medios de prensa, algunos grupos económicos y prestigiosos expertos extranjeros<sup>26</sup>.

Sobre la relevancia de la política y las cosmovisiones de los actores políticos, vale destacar que las opciones de salida de la crisis eran varias y se eligió un tipo de menú de políticas y no otro. La evolución favorable de los salarios y de la distribución de ingresos respecto de las clases trabajadoras fue un resultado notable.

Para comprender el proceso político determinante, Amico (2015), en línea con las perspectivas de la economía política clásica, “regulacionista francesa” y de la SSA (americana) utiliza un trabajo de R. Frenkel de 1986, que destaca tres grandes tipos de

---

<sup>26</sup> Ilustrativo fue el caso del prestigioso profesor Rudiger Dornbusch, de las Universidades de Chicago y el MIT, con su propuesta de abierta presencia extranjera en la dirección de agencias estatales vinculadas a la gestión económica.

condicionantes en la determinación de los salarios: *“Primero, los patrones culturales, hábitos, convenciones y normas éticas. Segundo, las instituciones que enmarcan la negociación salarial y las fuerzas que inciden en sus resultados: el tipo y grado de organización de trabajadores y empresas, así como las reglas de juego legales y tácitas vigentes. Tercero, la naturaleza del régimen político y la orientación del estado y las políticas públicas”*.

En materia institucional, nuestro sistema presidencialista es rasgo a destacar, particularmente en aquello que hace a la legitimidad de derecho que se otorga a un Presidente en términos de espacio de mayor libertad decisoria.

Lo cierto es que también, visto desde el enfoque del análisis de las políticas públicas, este tipo de políticas macroeconómicas centradas en el gasto público se asoció a la eficacia de un modelo más bien de tipo Top Down. Es decir, a partir de un menor requerimiento de capacidades de implementación y de involucramiento social comparativamente con otro tipo de políticas que puede demandar mayor “sintonía fina” y una mayor interacción con otros actores en su implementación. Pueden señalarse ciertos tipos de políticas sociales o de industriales “a la Evans”<sup>27</sup>.

Es decir, las políticas macro de manejo del ciclo económico son relativamente menos exigentes en términos de cierto tipo de capacidades estatales, al operar a partir de recursos y capacidades que estaban disponibles en un contexto sociopolítico dispuesto a otorgar ciertos grados de libertad a un gobierno, debido a la situación de crisis y emergencia. La situación incluía al gran empresariado en una situación de no oposición o resistencia a políticas iniciales de tipo expansivo (capacidad ociosa instalada, conflicto social, inestabilidad, desintegración del tejido social, falta de legitimidad institucional).

---

<sup>27</sup> Por los aportes de Peter Evans, 1995.

Evidentemente, el alto nivel de desempleo había debilitado mucho a los actores sindicales en sus capacidades para demandar políticas laborales afines y económicas expansivas como las que finalmente se pusieron en marcha. Un aspecto relacionado a destacar es que estas políticas los fueron fortaleciendo y constituyendo como actores relevantes, si bien principalmente a los sindicatos representantes de la porción de trabajadores formales que, aunque creció fuertemente, igualmente no llegó a cubrir un restante porcentaje significativo de la PEA (población económicamente activa).

No obstante, y tal como se señaló en el Capítulo 2, aquí se postula una visión que trasciende a las que suelen reconocerse más típicamente como políticas macroeconómicas, es decir las de manejo fiscal y monetario, regulación de precios centrales, de incidencia en el consumo e inversión pública y de reducción de la inflación), **para adoptar lo que sería una “mirada macroeconómica” de los efectos que otro tipo de políticas estatales también tienen al respecto y que jugaron un rol clave en la salida de la crisis. Es decir, desde el punto de vista del impacto macroeconómico (en la demanda agregada) de ciertas políticas públicas relevantes que incluyen a algunas de las diseñadas e implementadas en el ámbito laboral, previsional y social específicos.**

Nos referimos a la relevancia del impacto “macro” que tuvieron otro tipo de políticas de intervención social que, en base a Arcidiácono, P. (2012), se pueden agrupar en dos grandes líneas:

- La política para trabajadores asalariados formales (impulso a la negociación colectiva y mejoras salariales, Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, ley de reordenamiento laboral, justicia laboral, seguridad social).

- Las políticas de programas sociales destinados a los numerosos sectores que no estaban integrados en el mercado formal de trabajo, a las cuales la autora llama del “mientras tanto”, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo y Seguridad Social, con la continuidad del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el ámbito de este último, y la implementación de otros programas sociales como el Plan de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente” (PSA) y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Sólo para el caso del PJJHD, implicaba una transferencia anual de alrededor de 3900 millones de pesos (unos 1250 millones de dólares), que involucró a unas 2 millones de personas en mayo de 2003.

En efecto, estas últimas fueron políticas algo más exigentes en términos de capacidades de implementación del Estado.

Las características de la estructura económica y social definen un marco decisivo a la hora de evaluar las políticas y acciones de actores, incluyendo los gubernamentales, dadas las asimetrías en la posesión de recursos económicos, políticos y culturales para influir sobre las decisiones de gobierno. De ahí la relevancia de resaltar el indudable ensanchamiento del espacio de “autonomía relativa” con que contó el gobierno a partir de las condiciones de desorden que generaba la misma crisis y mas allá de las cualidades de la dirigencia política que asumió responsabilidades entonces.

## **Capítulo 4.**

### **Los datos de la crisis y la recuperación a partir de 2003**

#### **Los datos de la crisis nacional**

La gestión del gobierno que asume en 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” inspiradas en el “consenso de Washington” durante los años 90s, si bien se reconocen antecedentes previos en la ruptura del régimen conocido como de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de 1976.

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) a los fines de una breve descripción basada en algunos datos relevantes sobre sus dimensiones económica, social y política.

El trabajo no se extenderá en aquello que se refiere a otros aspectos tales como la dimensión institucional de la crisis. Respecto de su profundidad, 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 o el conocido como “corralito bancario”, con restricciones a la propiedad sobre depósitos. Asimismo, 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 ).

En aquello que hace 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 está incluso por encima del 60% (CFIFRA 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 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).

Al respecto, en relación con las implicancias sociales y políticas, el enfoque “kaleckiano” que aquí se adopta deriva en una explicación de la secuencia causal que se encadena como: “políticas de reforma y ajuste estructural” → alza desempleo → disciplinamiento social → debilitamiento de la capacidad de los actores para resistir a las reformas laborales.

### **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, con 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 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 y muestra 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 el anterior período 1975-2002, el crecimiento promedio había sido de sólo el 0,8% anual, es decir, con retroceso en el PIB per cápita y asociado a momentos pronunciados de crisis, inestabilidad, volatilidad, recuperaciones de corta duración, con efectos de desindustrialización y fuerte deterioro social, en un proceso de regresión cuya expresión extrema coincide con la gran crisis que se manifestó en 2001-2002<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Esta mala performance, coincidente con el período “neoliberal”, es interesante contrastarla con el llamativo argumento de tipo “70 años de decadencia nacional” y con los datos del desempeño 1945-1975,

Conforme el marco teórico expuesto en el capítulo 2, el periodo de “post crisis” 2003-2008 se asocia a una política económica en que opera el crecimiento traccionado por la recuperación de la demanda agregada doméstica. Esto en un marco de “desacople regional” de varios países latinoamericanos respecto de las fuerzas globalizadoras, con intentos de reversión de las políticas Mainstream de apertura comercial y liberalización financiera y políticas de desendeudamiento.

Sólo en el marco teórico alternativo esbozado pueden encontrarse explicaciones de este desempeño, donde la demanda es clave, no sólo en las fluctuaciones de corto plazo sino también en la tendencia de largo plazo.

Al respecto, abundaron las visiones críticas y pesimistas que, además de razones ideológicas y de intereses, se basaban en teorías del Mainstream: tanto en la explicación tradicional neoclásica de los ciclos económicos como en las del crecimiento a partir de las contribuciones de Robert Solow (1970) y de la conocida como teoría endógena del crecimiento. Estos son casos en que el impulso es dado por el lado de la oferta, es decir, la acumulación de capital físico, el crecimiento en las capacidades productivas (stock de capital) y en la población y la eficiencia en que son usados estos factores (p.e. Productividad Total de los Factores o Conjunta).

Aquí interesa ahora exponer la variación de un conjunto de indicadores cuantitativos como “respaldo empírico” a la idea de éxito que subyace en el núcleo temático de esta investigación, en el sentido de resultados positivos: 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

---

tal como lo hace M. Rapoport (2007): durante 1949-1974 el PIB acumuló un crecimiento del 127% y el PIB industrial 232%, durante el período 1974-1999, sólo el 55% y el 10% respectivamente. El pib per cápita creció un 42% entre 1949 y 1974 y sólo un 9% entre 1974 y 1999. Se corrobora idea planteada acerca de que el menú neoliberal conocido como de “reformas estructurales” no es un plan de desarrollo.

(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.

A partir de 2003 se reconocen mejoras de “singular importancia” (F. Repetto, 2014, Kessler, 2014) en materia de fuerte descenso de la desocupación, la pobreza y la indigencia y de fuerte recomposición del salario real a partir de la fuerte recuperación económica.

Tasas de crecimiento que llevaron en 2010 a un PIB superior en más del 60% al PIB de 2003<sup>29</sup>, se asoció virtuosamente con una mejora en los indicadores laborales: las tasas de desocupación abierta cayeron desde el pico nacional del 22% en 2002 (16,5% en 2003) al 7,9% en 2010, con 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*

---

<sup>29</sup> Según cuentas nacionales estimadas por el INDEC en base a precios de 1993, el 64,9%. Con las 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).

*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 2003 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. Tomando la citada tasa promedio hasta 2012/2013 se puede hablar de algo que trasciende el mero “rebote” y, en este estudio, se postula la relevancia de las políticas estatales en la explicación, principalmente las relacionadas con el gasto público, a diferencia de las visiones neoclásicas sobre crecimiento económico.

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.

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 una economía como la argentina, en que el consumo representa alrededor del 65% de la demanda agregada y se pretende impulsar a esta con fines de crecimiento económico, los aumentos en la masa salarial, y más aún en el poder adquisitivo de los salarios, se vuelven decisivos por su efecto sobre la propensión a consumir y, con este, la ampliación del efecto inducido y multiplicador de los componentes autónomos.

De ahí que se resalten especialmente las consecuencias macroeconómicas de la decisión política de apoyar la mejora de los ingresos de los trabajadores formales, no formales y excluidos del mercado de trabajo.

Aquí se entiende que un conjunto de políticas públicas, cuyas características salientes se detallan más adelante, constituyeron la base de la fuerte recuperación y sostenimiento temporal de altas tasas de crecimiento, debiéndose incluir la recuperación del rol macroeconómico de la política fiscal en general, en sus componentes de inversión y consumo públicos.

Entre estos últimos, cierta recomposición de salarios en el sector público nacional y, sobre todo, las mejoras en las jubilaciones, asignaciones y pensiones que, junto con programas sociales de amplia cobertura, implicaron una significativa inyección de recursos en el mercado interno. Son los casos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Manos a la Obra, como programas principales de amplia cobertura.

Asimismo, la mayor propensión al consumo se explicó también por las decididas políticas de aliento a las negociaciones paritarias entre trabajadores y empresarios que favorecían aumentos de salarios así como de 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.

En definitiva, todas medidas con fuerte impacto macroeconómico, conforme la secuencia explicitada teóricamente, en estos casos por medio del impulso al gasto público autónomo y de la parte inducida del consumo, fuertemente influenciada por la participación de los salarios en el ingreso nacional, en tanto las variaciones en esta repercuten modificando la magnitud del efectos multiplicador.

### **El crecimiento económico:**

Como vimos, se da un proceso muy satisfactorio de recuperación y crecimiento acelerado del PIB que llega hasta el año 2011 cuando irrumpe la situación conocida como de Restricción Externa. Esta última en su versión siglo XXI, que incluye como aspecto decisivo del problema de insuficiencia de divisas a la incidencia de los movimientos en la cuenta capital y financiera de la Balanza de Pagos (demanda de liquidez en divisas aceptadas como medio de pagos internacionales, relevancia del juego de actores transnacionalizados o “cosmopolitas”).

Argentina, como cualquier economía capitalista de cierto grado mínimo de desarrollo, crece por demanda: crecimiento “demand led” como explicación en última instancia. Y vale la aclaración realizada en el Capítulo 2, no crecimiento de tipo “profit-led” (ni “wage led”), aclaración que se considera necesaria porque marca una diferencia relevante a la hora de dar cuenta de las razones de salida de la crisis. Es decir, no se trata del eje en la recomposición de las tasas de ganancia del capital, que no es razón suficiente.

Por otra parte, si se activan los “motores” que dinamizan la demanda agregada, el límite al sostenimiento temporal del crecimiento económico es la conocida como Restricción Externa o tendencia estructural a la insuficiencia de divisas (déficit comercial en manufacturas, intereses de la deuda externa, remisión de utilidades, turismo, demanda y fuga de divisas por parte de minorías transnacionalizadas “cosmopolitas”) y no otro, bajo circunstancias de cierto piso de tasas de ganancias normales.

Por supuesto, también se puede identificar el límite “político” (“kaleckiano”) relacionado con “las molestias” con un régimen de acumulación expansivo de salarios, empleo y, en consecuencia, recuperación de poder por parte de actores sindicales y movimientos sociales. La teoría de la demanda efectiva cuenta con coherencia interna y suficiente respaldo empírico en la historia y las políticas macroeconómicas que inspira suelen contar con obstáculos que son más bien de orden político e ideológico. De ahí la relevancia conceptual que se otorgó al conflicto social y a la noción de hegemonía, así como a necesarias definiciones teóricas en materia de Estado que resaltan su rol en la reproducción social y su carácter esencialmente político.

En línea con autores estructuralistas nacionales como Marcelo Diamand (1985), se miran los ciclos económicos, sus políticas y, sobre todo, sus frenos o límites (los “péndulos” en políticas, nivel de actividad económica y enfoques) desde el ángulo de la

evolución de las cuentas externas, es decir, de su holgura o restricción y no por otros factores como la “brecha de ahorro”, el déficit fiscal y el crowding out, la noción “de producto potencial” como algo exógeno al nivel de producto efectivo, o la “tasa natural de desempleo”.

Es un punto de referencia teórica relevante en cuanto a que es crítico de aquellas ideas de cuño monetarista, como las que suele sostener el FMI, acerca de fiscalismo irresponsable y “populismo”, con una supuesta vocación de vivir por encima de lo que serían las posibilidades reales de la economía. Sólo en el marco de los supuestos neoclásicos revisados críticamente en este trabajo es que se puede sostener este tipo de argumentos que, sin embargo, son predominantes en la academia y en los distintos medios de difusión.

Un déficit en cuenta corriente de la BP no expresa casi nunca, en un país con una estructura productiva periférica como Argentina (desequilibrada, heterogénea), un exceso de gasto sobre la producción interna. La economía argentina puede estar operando con recursos ociosos (desempleo, capacidades productivas con equipamiento instalado sin usar) y aún así tener un déficit en cuenta corriente.

Esta errónea lectura de “exceso de gasto” sólo es posible en el marco del restringido e irreal supuesto neoclásico de existencia de pleno empleo de factores productivos. La respuesta superadora remite más bien a una estrategia de largo plazo de desarrollo integral, con eje en la generación (exportaciones) o en el ahorro de divisas (sustitución de importaciones).

En cuanto a las fuentes de datos utilizadas, especialmente en lo que se refiere a las cuentas nacionales, se toman como principal referencia a las últimas estimaciones revisadas recientemente (corregidas por el actual gobierno, base precios 2004).

En el cuadro 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.

**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 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, Argentina presenta una posición deficitaria.

En el mejor de los casos 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 a la explicación del crecimiento que se apoya en el supuesto del incentivo vía régimen cambiario (“competitivo y estable”).

El aporte del sector público sigue en importancia y, al consumo público que incluye las políticas sociales, debe sumarse la fuerte recuperación de la inversión pública que hacia

2008 ya representaba el 7,4% del PIB, siempre en base a datos del Ministerio de Economía sobre Gastos en capital, IRD y transferencias de capital. Debe contrastarse 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%).

En el cuadro siguiente pueden observarse las tasas de variación. 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. Habiendo optado por las cifras de las cuentas nacionales en su versión oficial vigente (base precios 2004), se exponen aquí 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 evidencia en contrario de otras explicaciones del crecimiento económico.

**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>	<b>8,9</b>	<b>8,0</b>	<b>9,0</b>	<b>4,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>10,1</b>	<b>6,0</b>	<b>-1,0</b>
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.

Un dato adicional muy interesante contradice toda perspectiva “ofertista” basada en la propuesta que liga los incentivos al ahorro como forma de alentar la **inversión privada: esta última creció a una tasa anual acumulativa del 24% (inversión de capacidad productiva) durante el período 2003-2011** (Fuente; CEPAL-INDEC). En el cuadro que antecede, en base al sistema de cuentas nacionales en su versión revisada más recientemente, también puede visualizarse el fuerte crecimiento de la IBIF, si bien sólo se cuentan datos a partir de 2004. Todo lo cual contradice los vaticinios sobre el pronto agotamiento de lo que sería una mera recuperación o rebote y a quienes postulan otros enfoques teóricos en que el crecimiento conjunto del consumo y de la inversión sería incompatible.

En este mismo sentido, es especialmente destacable la siguiente información 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 (enfoque “demand led”).

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
<b>Stock de Capital</b>	2,80	3,17	0,56	42,0%	28,3%	0,4%	100,0	100,0
<b>Construcción</b>	1,15	2,93	1,35	19,6%	26,0%	2,1%	87,7	72,1
<b>Otras construcciones</b>								
<b>Equipo Durable de Producción</b>							12,3	0,0
<b>Maquinaria y Equipo</b>	9,99	3,71	-4,75	<b>179,1%</b>	33,3%	-11,8%	9,3	19,0
<b>Maquinaria y Equipo Nacional</b>	10,79	0,03	-3,12	<b>244,5%</b>	0,1%	-6,0%	6,3	11,0
<b>Maquinaria y Equipo Importado</b>	9,67	9,49	-6,51	<b>121,2%</b>	104,2%	-17,8%	3,0	8,0
<b>Equipo de Transporte</b>	4,27	7,78	-3,63	37,2%	79,6%	-7,9%	3,1	4,6
<b>Equipo de Transporte Nacional</b>	6,94	3,52	-4,02	48,2%	30,7%	-7,7%	2,2	3,1
<b>Equipo de Transporte Importado</b>	2,96	15,46	-3,19	19,1%	205,4%	-8,1%	0,9	1,5
<b>Otros activos fijos</b>	21,04	0,00	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,1

Los resultados que se exponen evidencian la pertinencia del enfoque en que se inscribe la presente tesis para la explicación de la fuerte recuperación económica y crecimiento, de tipo “demand led” y cuestionando las visiones de tipo “profit led” y “real exchange led”. Fuente: Mario, Pereyra y Tavilla (2016, UNM).

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 88% de incremento, 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.

Se trata de un dato que **corroborar 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, contradiciendo el sentido común académico, de consultoras y “think tanks” predominante en las últimas décadas (confianza, clima de negocios, animal spirits, etc. en una concepción de “inversión autónoma” y no “inducida”).

Los citados trabajos de Corenberg y otros (2006), Frenkel, Fanelli y Bonvecchi (1998), Amico (2013), Amico, Hang y Fiorito (2011) y Fiorito (2015), Serrano (2007) y, para Brasil, Serrano y Suma (2015) encuentran evidencias acerca de que más crecimiento implica más inversión y no al revés. El producto potencial ligado a la expansión de la capacidad productiva es claramente dependiente del nivel de producto efectivo y este de la demanda agregada.

Estos datos corroboran lo que es una tendencia sostenida de altas tasas de crecimiento económico, tal como también muestran los datos comparativos con el año 1998, 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).

En cuanto a los datos oficiales de comercio exterior, en base a INDEC:

**Balanza Comercial de bienes**  
millones de dólares

años	Saldo	Expo	impo	expo var t-1	impo var t-1
1999	-2.200	23.309	25.508		
2000	1.061	26.341	25.280	13,0%	-0,9%
2001	6.223	26.543	20.320	0,8%	-19,6%
2002	16.661	25.651	8.990	-3,4%	-55,8%
2003	16.088	29.939	13.851	16,7%	54,1%
2004	12.130	34.576	22.445	15,5%	62,1%
2005	11.700	40.387	28.687	16,8%	27,8%
2006	12.393	46.546	34.154	15,3%	19,1%
2007	11.273	55.980	44.707	20,3%	30,9%
2008	12.556	70.019	57.462	25,1%	28,5%
2009	16.886	55.672	38.786	-20,5%	-32,5%
2010	11.395	68.187	56.793	22,5%	46,4%
2011	10.013	83.950	73.937	23,1%	30,2%
2012	12.419	80.927	68.508	-3,6%	-7,3%
2013	9.024	83.026	74.002	2,6%	8,0%

**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>

Los datos de comercio exterior muestran una evolución favorable, con superávit de balanza comercial de bienes y de cuenta corriente. 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 mismo, haciéndose negativo en 2011. La suma de los superávits obtenidos en el período 2002-2010 alcanza casi a 60.000 millones de dólares.

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.

Esto 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 y la versión “viento de cola” proveniente de la mejora en los “términos del intercambio” que operan desde 2002.

### Indices de Términos del Intercambio

Base 1993=100

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

Esta última influenció la buena performance de las exportaciones, 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. El segundo, es clave en las exportaciones de automotores, cereales y siderurgia.

Es evidente que la buena performance de **las exportaciones contribuyen a los logros del crecimiento desde los dos puntos de vista: su rol en la demanda como componente autónomo y su rol indirecto en el aporte de divisas que relaja y posterga la restricción externa.** No obstante, en cuanto a su rol en la demanda, como vimos, su participación es sustancialmente menor al componente Consumo por lo cual, difícilmente se pueda explicar el alto crecimiento económico en estas únicamente. Asimismo, debe aclararse que en la estimación de cuentas nacionales se incluyen las exportaciones de servicios, es decir, que la buena performance que aquí se exhibe en el Cuadro de variación entre puntas refiere solamente a las de bienes y su relevancia esta en torno al 20% del PIB en promedio para el período. Las importaciones son mayores en promedio.

Pero 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 corroborarse con los datos que se expusieron sobre cuentas externas. 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.

Con la recuperación en el nivel de actividad económica que comienza a operar en 2003 conforme la tesis de este trabajo, es decir, debido al impulso del Estado y el cambio en

su orientación política, se verifica el crecimiento fuerte en las importaciones. En los años de vigencia de elevado tipo de cambio en términos reales, las tasas de aumento en estas, tal como puede observarse, son igualmente altísima: 54,1% en 2003, 62,1% en 2004 y 27,8% en 2005. Esto contradice en buena medida a quienes afirman que el impulso reactivante en la economía habría sido traccionado por el efecto sustitutivo motivado en la protección por el “dólar caro” .

En cuanto al canal “tipo de cambio alto - bajos salarios” que supuestamente habría favorecido el aumento en el nivel de empleo gracias al abaratamiento relativo de la fuerza de trabajo respecto del capital: Amico (2013), destaca que el salario real en el lapso 2003-2013 crece a un ritmo del 4,6% anual y considera que es el período más largo de la historia económica argentina en cuanto a “*aumentos persistentes del salario real*”.

Es decir, empleo y salarios nominales y reales crecen en forma simultánea a partir de 2004, lo cual es evidencia contraria al argumento anterior, basado en la relación inversa entre “precio de la mano de obra” y demanda de fuerza de trabajo, base teórica y argumentativa, además, de las propuestas flexibilizadoras en materia de contratos laborales. De hecho, y en contrario, el período de crecimiento en el empleo coincide con la derogación de la conocida como “Ley Banelco” que estaba vigente.

El nivel de empleo (y de desempleo) de una economía capitalista es un problema macroeconómico y no debe reducirse a la lógica de lo microeconómico. Los supuestos neoclásicos explicitados y revisados críticamente en el Capítulo 2 juegan un rol clave en razonamientos del tipo “desempleo voluntario” o causado por interferencias en los mecanismos de mercado.

Lo que sigue son datos que intentan respaldar el argumento que en esta tesis se defiende acerca de que no fueron los cambios en los precios relativos tipo de cambio alto y mejora en los términos del intercambio los que favorecieron la recuperación, sino las políticas de impulso estatal.

### **Las políticas expansivas de ingresos y de gasto público**

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 en la participación de los asalariados en el ingreso nacional (salario mínimo, vital móvil; 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) 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, como componente “autónomo” de la demanda agregada (consumo e inversión pública), y en el rol estatal inductor de cambios “político-institucionales” (reglas de juego) a través de políticas laborales, sociales, de ingresos y precios, desde el punto de vista de su decisivo impacto sobre el crecimiento económico (la reactivación de los “motores” de este).**

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:

- Las políticas de 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.

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.**

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, por sus efectos en materia de distribución de ingresos y suele operar como referencia 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.

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). A la vez, actúa como referencia para los salarios en el sector informal de la economía.

#### Empleo, impulso a negociaciones salariales 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.

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 sus ingresos y consumo, básicamente las cantidades de 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 sobre “concepciones de Estado - rol del Estado sobre la demanda agregada y el crecimiento del nivel de actividad económica”.

En cuanto a la reactivación de la actividad sindical, hacia 2009 se habían homologado 1331 convenios colectivos de trabajo, eso contrastaba fuertemente con lo sucedido en la década de 1990 en que apenas se habían realizado unas 200 negociaciones. Otras cifras también hablan de un crecimiento de las negociaciones colectivas que alcanza 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 recupera un rol 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 lucha 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 las tendencias y problemas destacados por Tereschuk (2018) en relación con el 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 desde el gobierno 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 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.

A nivel normativo, esta Ley de 2004 deroga la Ley 25.250 (2000), conocida mediáticamente como “Ley Banelco” que fue la ley más flexibilizadora del mercado laboral durante la Convertibilidad. 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).

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 seiscientas mil personas, entre diciembre de 2007 y de 2005, pasaron a percibir nuevos 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 previsional 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. En este último año 2008, unos 5,6 millones de aportantes del anterior régimen de capitalización (AFJPs) pasaron a sumar ingresos al Estado. 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.

### 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. Esto último se relaciona con el carácter transitorio por la orientación de tipo “trabajo céntrico” que se le otorgaba, en tanto se depositaba en el crecimiento económico y la recuperación del mercado de trabajo la previsión 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 “welfare” pretendidamente transitoria se expresa en que se cerró la inscripción en mayo de 2002, generando polémica por sus restricciones a nuevos ingresos.

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 cambiaria 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 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 plan relevante, es 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, si bien en forma

creciente, 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 remuneraciones del sistema de seguridad social (ingresos en términos reales).

En Panigo y Chena (2011) se estima que hacia 2010, el salario real promedio se había recuperado hasta un nivel superior en 4,4% al nivel de 2001, con la importante aclaración de que varios millones de personas adicionales lo percibieron también.

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.

Especial relevancia tiene las renegociaciones de los contratos con varias de las empresas involucradas en la provisión de servicios públicos, revisando las cláusulas de indexación (inflación estadounidense, inflación doméstica) y comprometiendo fondos

públicos como subsidios, lo cual resultó en un importante abaratamiento en términos reales.

Como un indicador muy 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 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 de la que definió como 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.

### **El fuerte impulso fiscal**

Lo que sigue es información oficial sobre gasto público, que nos permite dimensionar su evolución y así su rol de “componente autónomo” de la demanda.

**Gasto Primario de la Administración Nacional, Base devengado,  
fuente: boletines Secretaría de Hacienda –MeyFP  
tasas de variación porcentual  
anual**

	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 Transferencias de capital (en especial a provincias y municipios) un 630,3%.

En cuanto al gasto total consolidado que se muestra en el cuadro que sigue, 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 24,8% en 2010, siendo el componente salarial muy relevante en los rubros clasificados 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.

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 a la gestión expansiva del gobierno nacional.

El gasto de las provincias pasó de representar el 10,6% en 2003 al 13,6% en 2008, 3 puntos más de un PIB considerablemente mayor.

### **Evolución del Gasto Público Consolidado y Nacional**

Fuente: Subsecretaría de Programación Económica del  
Ministerio de Economía y Finanzas

Como % del PIB

	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>Crec. Acum.</b>	<b>puntos PIB</b>
<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.

**GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD**  
 -en porcentaje del PIB-  
**Tasas de crecimiento promedio anual**

FINALIDAD	2003-2008
<b>Administración Gubernamental</b>	5,04%
<b>Servicios de seguridad</b>	4,78%
<b>Servicios sociales</b>	6,92%
<b>Servicios económicos</b>	7,08%
<b>Deuda pública</b>	-11,68%
<b>Gasto Total</b>	<b>5,70%</b>

**Estimaciones del supermultiplicador**

Como se vio, en la expresión del supermultiplicador, las políticas descritas tienen un fuerte impacto, en lo esencial:

- 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 marginal al consumo. Es decir, sobre la amplitud del multiplicador
- La expansión del gasto público, incluyendo transferencias desde los programas sociales, juegan fundamentalmente a través de G
- Indirectamente, juega el efecto acelerador de la inversión (h)
- Jugó el componente autónomo del consumo que operó por la vía de “efecto riqueza” para algunos actores por medidas como la pesificación asimétrica, las rentas obtenidas por la devaluación y la inicial subvaluación inmobiliaria, etc.

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

Para el período analizado, 2003-2008, Fiorito (2015) realiza una estimación del supermultiplicador en base a datos de Ferreres:

**Estimación del supermultiplicador  
Fiorito (2015, CEFID AR) en base a datos de Ferreres**

Años	Supermultiplicador	demanda autónoma domestica	H	m/D	w/y
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%
<b>Promedio</b>	1,44	683,8	0,0794	0,1043	0,3012

Anteriormente, los valores de la demanda autónoma 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.**

Asimismo, en base a esta misma estimación, la propensión al consumo **creció un 23,1% entre 2008 y 2003**, lo que implica una ampliación de los efectos impulsados por los componentes autónomos, nada menos que el principal componente de la demanda.

En cuanto al valor del supermultiplicador, hay una importante mejora a partir de la recuperación de los ingresos salariales y el empleo desde los muy bajos niveles de 2001 y 2002. **El multiplicador de 2008 es 11% mayor al nivel más bajo correspondiente al año 2003.** 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).

### **El multiplicador fiscal**

F. Amico (2013) 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>30</sup> conceptualmente desarrollado a partir de la contribución del premio nobel Haavelmo. Como se analizó en el capítulo 2, 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:  $\Delta Y = \Delta G (1 - j) / 1 - (c (1 - t) + h)(1 - j)$

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.

---

<sup>30</sup> La carga tributaria neta resulta de la diferencia entre carga tributaria neta y el gasto que retorna al sector privado como transferencias.

**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 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” los que explican la recuperación y que, luego del agotamiento del ahorro fiscal, se produciría una desaceleración en el ritmo de mejoras.

Ya citamos las contribuciones de 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).

Por otra parte, en cuanto a lo que aquí se plantea como expresiones descalificantes no pertinentes tipo “vivir por encima de las posibilidades” o ideas como la de un supuesto efecto “crowding out” o de la denominada “equivalencia ricardiana”, estos dos últimos muy enseñados en los centros académicos: **al desmontar el supuesto de sustitución factorial y con ello el de razonamiento “ofertista” en términos de pleno empleo y de la Ley de Say, que suelen estar implícitos en esos razonamientos**, las citadas **pierden validez teórica, además de su falta de verificación empírica**, tal como muestran los datos sobre resultados expansivos sostenidos que se expusieron.

Como nota final, a riesgo de reiterativo, vale postular nuevamente: la economía argentina suele tener déficits en cuenta corriente pero, sin embargo, ello no implica que se halla viviendo “por encima de sus medios”, atento al problema de la restricción externa con origen en su estructura productiva periférica (heterogénea, desequilibrada). Es decir, lo que se suele dar es una situación de déficit en cuenta corriente coexistiendo con situaciones de capacidades productivas ociosas y desocupación. Lejos de los citados supuestos omnipresentes, y no siempre conscientes, con que se manejan los razonamientos cuyo origen es el marco de pensamiento neoclásico o marginalista.

## **Capítulo 5. A modo de síntesis: los aportes de la tesis**

En este trabajo de investigación hay voluntad de resaltar la importancia de contar con una “buena teoría”, particularmente en lo que hace a dar cuenta de relaciones causales y co-determinantes en los ámbitos de la economía política y del carácter y los roles del Estado.

La teoría en economía política, y en ciencias sociales en general, cumple el rol de identificar instrumentos para el logro eficaz de propósitos políticos. Los que supuestamente son malos resultados obtenidos de muchas políticas estatales no suelen ser necesariamente desviaciones o resultados no queridos respecto de lo que se anuncia previamente y se esperaba, sino su consecuencia directa, la inmensa mayoría de las veces.

Esto no implica de modo alguno, tal como se lo pretende explicitar en el presente abordaje, “despolitizar” o “desideologizar” sino enfatizar el rol que también tiene la teoría en favor de una mejor integración o síntesis acerca de los aspectos que están detrás de la formulación e implementación de políticas estatales junto a: intereses, sentido común hegemónico, conflicto socio-político, cuestiones de origen histórico estructural, relaciones de poder de las que ni la ciencia está exenta, entre otros.

La elección de perspectivas teóricas de tipo “político-conflictuales” en relación con el análisis de las ciencias sociales sobre Sociedad, Estado y Mercado se revelan como un campo más adecuado para dar cuenta de objeto de estudio en este ámbito temático.

En particular, se pretendió plantear una necesaria integración entre teorías del Estado y perspectivas teóricas de la economía política, a partir de considerar insuficiente el tratamiento frecuente y de tipo funcionalista en que se suele caer, incluso en tradiciones aquí valoradas como es el caso del estructuralismo latinoamericano y el keynesianismo.

Anima este trabajo la idea de comprender para modificar la realidad orientado por objetivos que pueden sintetizarse en la idea de “profundización democrática”, en el sentido de que esta sólo es posible en una sociedad sin exclusiones y con garantías de un mínimo de derechos ciudadanos para todos los habitantes.

Para decirlo en forma breve, se puede caracterizar como “problema nacional” a la experiencia histórica de recurrente inestabilidad, “péndulos”, crisis y ciclos políticos o económicos “stop and go”, especialmente pronunciados. Una “democracia inconclusa” en tanto coexiste y explica a un importante sector de la población hundiéndose en la pobreza y la indigencia, con disminución en cuanto a posibilidades de progreso material y cultural individual y colectivo y una situación de subdesarrollo periférico o atraso socioeconómico relativo creciente respecto de otros países tomados como modelo deseable.

M. Diamand (1983, conferencia en Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, EEUU) es una referencia muy útil en la conceptualización de este “péndulo”, es decir, de sus causas y, en lo que aquí interesa, de las insuficiencias en materia de elaboración e implementación de políticas económicas que se ensayan como respuestas, a partir de lo que este autor considera principalmente como un marco teórico incorrecto, más allá de la influencia de la ideología y los intereses.

Va de suyo que aquí se intenta aportar al conocimiento acerca de qué se puede esperar de gobiernos que siguen una u otra determinada orientación económica. En términos de Diamand, los alcances, insuficiencias y adecuación o no de los menús de políticas pendulares entre las que denomina “corriente ortodoxa o liberalismo económico” y “corriente expansionista o popular”. La idea de “péndulo”, una forma de definición del “nudo” problemático nacional a resolver, según se comparte aquí.

Un particular punto de interés teórico es lo que el análisis de este trabajo sugiere en cuanto a la relación entre capitalismo y democracia y crecimiento y equidad.

Las formaciones sociales capitalistas son estructuralmente clasistas y desiguales, lo cual plantea límites y desafíos a las democracias capitalistas. No obstante, en términos de relaciones causales desde la teoría económica, se puede entender que no existe necesariamente un margen tan estrecho para compatibilizar esos términos, tal como cierta “razón tecnocrática” de raíz neoclásica frecuentemente plantea.

Aquí se resaltó una perspectiva política, “kaleckiana”, acerca de los límites asociados a una situación de crecimiento con alto nivel de empleo, en tanto fortalece la capacidad de acción colectiva de la fuerza laboral, pero los planteos frecuentes en término de imperativo de reformas estructurales y ajuste fiscal, (evitar “crowding out”, planteo del tipo “ajuste fiscal expansivo”), no se mostraron consistentes a los fines del crecimiento económico, del empleo y la equidad.

Por supuesto, la mirada política “kaleckiana” va al encuentro de identificar dificultades “extra económicas” para pensar posible procesos virtuosos de inversiones, crecimiento, expansión del mercado interno y empleo. Pero vale decirlo nuevamente, el límite sobre la elección de instrumentos de política y de entendimiento de causalidades es tanto de índole política e ideológica como de teoría económica, según podemos observar en el desarrollo que antecede.

El tratado planteo de “dependencia estructural del capital” de Adam Przeworski es de innegable fecundidad, 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 necesidad de ceder a la supuesta inevitabilidad de las políticas “ofertistas” que se suceden en el mundo desde hace mas

de tres 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).

En este sentido, la idea de “supermultiplicador clásico-keynesiano” aporta, al menos en el plano teórico, y dada su pertinencia en la explicación de la evolución económica histórica, al debate sobre las esferas de intervención virtuosa del Estado en el sentido de mayores posibilidades de conciliar cierta equidad con crecimiento y, en consecuencia, mayor espacio para conjugar capitalismo con democracia.

En efecto, la posibilidad de pactos sociales y compromisos o acuerdos democráticos en torno a estabilizar conflictos y generar condiciones para el desarrollo económico y social, pueden encontrar en esta visión del “supermultiplicador”, acerca de los motores de la acumulación de capital y del crecimiento, una referencia: acordar e institucionalizar metas de crecimiento y de reparto de sus frutos, con aumentos en el empleo y en los ingresos salariales reales (genuinos) y sostenibles pueden ser compatibles.

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. Esto, sin ir en desmedro de la consideración de sus condicionantes estructurales como la vigencia de una cierta tasa de ganancia normal y cada vez más influenciada por una lógica capitalista globalizada.

Aquí se relaciona con el conflicto socio político cuya intensidad es considerada como rasgo distintivo de la sociedad argentina y de su historia.

El rescate crítico de otras perspectivas teóricas en ciencias políticas para dar cuenta de fenómenos como el “populismo” o el carácter de los gobiernos de tipo “nacional y popular” también pretende mejorar el punto de observación y el instrumental para echar luz sobre ciertos aspectos relevantes y propios de la realidad social y política latinoamericana y así pensar respuestas superadoras en términos de lo que O. Oszlak (1999) define como grandes tareas o cuestiones del Estado: equidad, gobernabilidad y desarrollo.

La reflexión serena, pluralista, crítica y atenta a las trampas del prejuicio, las urgencias coyunturales y los “microclimas” es siempre deseable, al menos para los ámbitos académicos que son espacios privilegiados de pensamiento para participar y contribuir al debate público nacional encontrando respuestas a los desafíos de cada época.

Se eligió una cita del historiador estadounidense Immanuel Wallerstein (2014, pág.45) para finalizar:

*“Hay pues, muchos aspectos diferentes en los que el Estado ha sido un mecanismo crucial para la acumulación máxima de capital. De acuerdo con su ideología, se suponía que el capitalismo implicaba la actividad de unos empresarios liberados de la interferencia de los aparatos del Estado. En la práctica, sin embargo, esto no ha sido nunca realmente cierto en ninguna parte. Es inútil especular con que el capitalismo podría haber florecido sin el papel activo del Estado moderno. En el capitalismo histórico, los capitalistas han contado con su capacidad de utilizar los aparatos del Estado en beneficio propio, en las diversas formas que hemos esbozado”.*

## Referencias bibliográficas

- 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.
- 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. (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.
- Aguiar de Medeiros, C. (2019) *“Geopolitics, Geoeconomics, And Development Strategies in the New Milennium”*, Chapter 5, en V.R. Fernández y G. Brondino (eds.) *“Development in Latin America”*.
- 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.
- Alonso, G. editor (2007): *“Capacidades estatales, instituciones y política social”*, ed. Prometeo, Bs. As.
- 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., 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 kircherista”* 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.

- 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.
- 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) “Republicanismo y propiedad”, en Sin Permiso (julio 2005)
- 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.
- 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, C. (2011): “A taxa de cambio no centro da teoria do desenvolvimento”, (texto para discussao Nro. 297), Escola de Economia de Sao Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil).
- 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 contamporáneez”, 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. (2016): “Sei Lezioni di Economia. Consenze necessarie per capire la crisi piú lunga (e come uscire), Ed. Imprimatur, Reggio Emilia.

CESO, Centro de Estudios Económicos y Sociales “Scalabrini Ortiz”, (2016) “Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2016)”, Informe Económico Especial, Septiembre.

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.

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.

Corcuff, P. (2013) “Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010”, ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

Cormick, H. (2017) “La experiencia de la Nueva Gerencia Pública y su aplicación a nivel nacional”, octubre, DEyA, Universidad Nacional de Moreno.

Coronel, V. y Cadaia, L. (2018) “Populismo republicano: Estado versus pueblo”, en Revista Nueva Sociedad Nro. 273, enero-febrero.

Crespo, E. y Muñiz, M. (2017): “Una aproximación a las condiciones globales del desarrollo económico”, Revista “Estado y Políticas Públicas” N° 8. Mayo-Septiembre 2017. ISSN 2310-550X pp. 21-39

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. 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.

Diamand, Marcelo y Nochteff, Hugo (1999) “La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos”, Consejo Académico de la Fundación Unión Industrial Argentina. Ed. Norma.

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”, Part II: Financial Dependency.

- 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",
- Fiorito, A. (2015): "Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en Argentina", Documento de Trabajo Nro. 70, Junio 2015, CEFID AR.
- Fiorito, A. (2014): "Finanzas funcionales en economías abiertas", Revista Circus.
- 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 Universidad Nacional de Luján, Vol.2, Nro. 4.
- Fox, Jonathan (1993): "The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization". Cornell University Press.
- Frenkel, R. y Ros, J. (2006): "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America", World Development, Vo. 34 (4).
- 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): "Cycles 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".
- Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (2015) editores: "Década ganada?. Evaluando el legado del Kirchnerismo., Ed. Debate.
- 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.
- Harvey, D. (2007): “Breve historia del neoliberalismo”, Ed. AKAL, Madrid, España.
- Jessop, Bob (1990) “State Theory: Puttin The Capitalist State in Its Place”, New York, Poltic 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).
- 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 ingles: 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).
- 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.
- 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. 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. y Serrano, C. (2004) “O desenvolvimento econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente”, Revista de Economía Política, Vo. 24, Nro. 2.
- 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.
- Medina, J., Delfini, M. y Drolas, A. (2012), “Las relaciones laborales en la postconvertibilidad. Continuidades y rupturas en la negociación colectiva”, 7° Jornadas de Sociología, organizada por la UNGS, Polvorines, Buenos Aires.
- Milanovic, B. (2017) “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.
- 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.
- 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.

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.

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.

Piketty, T. (2013) “El capital en el siglo XXI”, Ed. Fondo de Cultura Económica.

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).

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., Vommaro, G. y Muraca, M. (2010) “Si este no es el pueblo”. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina. IEC, BS As.

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.

Scavino, D. (1999) “La era de la desolación. Ética y moral en la Argentina de fin de siglo”, Bs. As., Ed. Manantial.

- Serrano, F. (1995) "The Sraffian Supermultiplier". Cambridge University
- 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 Tendencia 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
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Zurbriggen, C. (2007) "La falacia tecnocrática y la reforma del Estado", en Revista Nueva Sociedad, Nro. 20, Julio Agosto.