

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Instituto de Investigaciones Económicas

**Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo**

# **DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA ARGENTINA**

**Alberto E. G. Müller**

**Con la colaboración de  
Martín Rapetti y Rocío Titiunik**

**Proyecto UBACyT TE-07**

**Cuaderno del CEPED N° 6  
2002**

**Diseño de tapa: Laura Corti**

**Primera Edición: Marzo de 2002**

**I.S.B.N.: 950-29-0681-0**

**Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723**

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

## **Autoridades**

**Carlos A. Degrossi**  
Decano

**Juan Carlos Viegas**  
Vicedecano

**Jorge Schvarzer**  
Secretario de Investigación y Doctorado

**Julio h. G. Olivera**  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Director

**Javier Lindenboim**  
Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo  
Director



# CEPED

## Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo

El CEPED -creado por resolución del Consejo Directivo de la FCE en 1993- integra el Instituto de Investigaciones Económicas, dirigido por el Dr. Julio H. G. Olivera.

Los propósitos principales del Centro son los de realizar investigaciones sobre la inserción ocupacional de la población y los problemas urbanos del desarrollo en Argentina y América Latina, contribuir a la formación de docentes e investigadores, realizar eventos científicos, editar publicaciones sobre sus estudios y efectuar trabajos solicitados por organismos públicos y privados de su campo temático.

### Miembros

#### ***Investigadores***

Javier Lindenboim (Director)  
Alberto Muller  
Leopoldo Halperin Weisburd  
Juan Labiaguerra

#### ***Investigadores visitantes***

Luis Ainstein  
Jorge L. Karol  
Ana María Liberalli  
Miguel Oliva  
Silvia Aciarri

#### ***Asistentes de investigación***

Leandro Serino  
Mariana L. González

#### ***Becarios y pasantes***

Nicolás Bonofiglio  
Matías D. Cattáneo  
Mercedes Grané  
Damián Kennedy  
Carmen López Imizcoz  
Sebastián More  
Cecilia Nahón  
Rocío Titiunik

#### ***Asistencia técnica***

Paola L. Escobar

---

#### CEPED

Av. Córdoba 2122, 1º piso  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4374-4448 int. 6561/6492  
E-mail: [ceped@econ.uba.ar](mailto:ceped@econ.uba.ar)  
[www.econ.uba.ar/ceped.html](http://www.econ.uba.ar/ceped.html)



## PRESENTACIÓN

---

El presente trabajo se desarrolló en el Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires).

Las tareas estuvieron bajo la responsabilidad de Alberto Müller. Martín Rapetti y Rocío Titiunik, en calidad de pasantes de investigación, prestaron asistencia en diversas instancias; asimismo, tuvieron bajo su responsabilidad la redacción del capítulo 3 del presente Informe.

Participaron en diversas actividades relacionadas con el proyecto, tanto en lo referido a lecturas teóricas como a relevamientos empíricos, las siguientes personas: Juan Carluccio, Vera Chiodi, Joel Schneider y Leandro Serino.

Asimismo, el proyecto se benefició con discusiones realizadas en diversos seminarios internos del CEPED; en dichas oportunidades, se recibieron, entre otros, comentarios de Javier Lindenboim y Mariana González.

El presente trabajo constituye el Informe Final del Proyecto UBACyT TE-07, denominado "*Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina. Un ensayo de enfoque integrador de Economía y Política*". El mismo corresponde a la programación de investigación de la Universidad de Buenos Aires del período 1998-2000, la que ha aportado financiamiento a tal efecto.

Buenos Aires, Enero de 2002





## INDICE

---

PRÓLOGO .....	11
1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO Y FUNDAMENTO DE LA INVESTIGACIÓN ...	13
1.1 Naturaleza y alcance del problema tratado en este trabajo.....	13
1.2 Intervencionismo estatal y Estado del Bienestar: aclaración terminológica .....	14
1.3 Organización de este trabajo.....	16
2. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN .....	17
2.1 Introducción.....	17
2.2 Las propuestas neoclásica, keynesiana y marxista para el abordaje de la temática económica.....	18
2.2.1 El main stream: la teoría neoclásica.....	18
2.2.2 Una derivación “rebelde”: La propuesta keynesiana.....	24
2.2.3 La perspectiva marxiana.....	26
2.3 El Estado desde la Ciencia Política .....	31
2.3.1 Las concepciones anglosajonas: estado y racionalidad.....	32
2.3.2 Corrientes europeas.....	34
2.3.3 Desarrollos contemporáneos de la concepción marxista del estado .....	37
2.4 Algunas notas sobre el Estado en el ámbito de la sociología .....	40
2.4.1 Weber: la noción “moderna” de estado .....	40
2.4.2 El Estado del Bienestar: algunas contribuciones desde la sociología moderna.....	41
2.5 Breves reflexiones conclusivas acerca de la reseña teórica .....	47
2.6 Un marco teórico referencial.....	48
2.6.1 Encuadre metodológico general: la naturaleza del marco teórico a desarrollar.....	49
2.6.2 Definición de los niveles económico y político, y una taxonomía.....	51
2.6.3 La naturaleza de la vinculación entre los planos económico y político .....	65
2.6.4 Marco teórico: síntesis conclusivas .....	81
3. SÍNTESIS HISTÓRICA .....	83
3.1 Introducción.....	83
3.2 Reseña política .....	84
3.2.1 Preludio: notas sobre la era conservadora (1930-1943).....	84
3.2.2 Militarismo y Populismo (1943-1955) .....	86
3.2.3 Un ciclo de presidencias trucas (1955-1966).....	92
3.2.4 Primer ensayo militar (1966 - 1973).....	96
3.2.5 Segundo ensayo peronista (1973 - 1976).....	99
3.2.6 Segundo ensayo militar (1976-1983) .....	100
3.2.7 Una democracia duradera (1983-1989).....	103
3.3. Reseña histórica de los aspectos económicos .....	108
3.3.1 1946-48: el fin del primer ciclo sustitutivo .....	108
3.3.2 1949-1959: La transición.....	111
3.3.3 1960-1975: El segundo ciclo sustitutivo .....	116

3.3.4 1976-89: Quiebre, estancamiento y final.....	129
<b>4. UN ENSAYO INTERPRETATIVO .....</b>	<b>141</b>
4.1 Consideraciones iniciales.....	141
4.2 Inestabilidad institucional y políticas estatales - 1945-1975: ¿continuidad o ruptura? .....	142
4.3 Viabilidad del patrón de crecimiento y acumulación de mediados de los 70....	150
4.3.1 La "tesis del agotamiento": contenido y opiniones.....	150
4.3.2 Reseña.....	152
4.3.2 Evaluación: evidencias empíricas y modelización .....	156
4.4 El período Martínez de Hoz .....	168
4.4.1 Síntesis de la gestión Martínez de Hoz: políticas y desempeño económico .....	169
4.4.2 Perspectivas históricas: el período Martínez de Hoz en la literatura.....	174
4.4.3 Racionalización de la política de Martínez de Hoz: hipótesis alternativas. ....	175
4.4.4 Conclusiones: Martínez de Hoz y el Estado del Bienestar .....	180
4.5 Los 80: década perdida y debacle .....	180
4.5.1 Los antecedentes .....	182
4.5.2 La hiperinflación .....	185
4.6 Crisis de legitimación o crisis sistémica: hacia una interpretación .....	187
4.7 Reflexión retrospectiva: acerca del peronismo y el Estado del Bienestar .....	190
4.7.1 Peronismo y génesis del maniqueísmo político.....	191
4.7.2 El carácter de la construcción peronista del poder.....	195
4.7.3 Peronismo y Estado del Bienestar .....	198
<b>5. A MODO DE CONCLUSION: DESMANTELAMIENTO Y FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR.....</b>	<b>201</b>
5.1 Conclusiones.....	201
5.2 Perspectivas .....	203
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>207</b>

## PRÓLOGO

---

*Hacia principios de la década del 90, se produjo un penoso episodio en la ciudad de Buenos Aires. Un hombre, que circulaba por la calle, se encontró imprevistamente necesitado de asistencia médica urgente, por alguna afección. La ambulancia de la entonces Municipalidad de Buenos Aires demoró un tiempo excesivo en arribar; la persona en cuestión falleció, sin asistencia médica.*

*El hecho generó la esperable reacción pública, y se tradujo en una requisitoria periodística al entonces Intendente. La respuesta del funcionario no se orientó a prometer una investigación acerca de lo ocurrido (del cual, por lo demás, no era directamente responsable); antes bien, entendió que lo adecuado era asegurar que se privatizaría aceleradamente el servicio de ambulancias municipales. No hubo reacciones visibles a esta respuesta.*

*Esta historia individual refleja claramente un clima de época. Por una parte, existió un evidente propósito en el funcionario: desarrollar una posibilidad de negocios para el sector privado, explotando la oportunidad que brindaba el episodio. Pero además, al parecer había entonces consenso que permitía esta respuesta; esto es, la opinión dominante parecía aceptar que la privatización constituía una suerte de reparación para el hecho. Este desenlace habría sido seguramente impensable 5 años antes.*

*Otro episodio resulta ilustrativo. Cuando en 1991 se produjo una huelga de la actividad ferroviaria, en resistencia a medidas de reforma y privatización, el Poder Ejecutivo denunció esta actitud por comprometer servicios considerados esenciales, pero simultáneamente decidió la anulación de los mismos, bajo la conocida consigna "ramal que para, ramal que cierra"; con lo cual, quedó evidenciado que tal carácter esencial no revestía importancia alguna, a la hora de tomar decisiones. En períodos anteriores, semejante incongruencia habría deslegitimado la actitud gubernamental.*

*¿Qué nos indican estos dos breves relatos? Que había ocurrido algún cambio fundamental en los consensos que habían cimentado las relaciones sociales y políticas en las décadas anteriores. Ellos pueden visualizarse como una muestra del gran proceso de cambios de consenso que derivó en lo que denominaremos en este trabajo el desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina.*



# 1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO Y FUNDAMENTO DE LA INVESTIGACIÓN

---

## 1.1 Naturaleza y alcance del problema tratado en este trabajo

La cuestión acerca de la interacción entre los niveles económico y político ha sido tratada, desde múltiples ópticas, en el ámbito de la sociología, la ciencia política y la economía; como suele ocurrir, ello ha respondido tanto a enfoques fácticos como prescriptivos. Se trata de una temática ardua, que seguramente no ha sido consensuada, aun en el interior de cada disciplina social. Pero aun sin acuerdo, la reflexión sistemática - y, en la medida de lo posible, no interesada - puede aportar elementos que brinden apoyo para el debate y la práctica social.

La considerable ampliación del campo de acción estatal que se ha dado en llamar Estado del Bienestar, surgida en la década del 30 y consolidada en la posguerra, ha sido de hecho objeto de reflexión, tanto en términos teóricos como prácticos; y ha brindado nuevo interés a la cuestión de la relación entre los planos económico y político. Las respuestas (como se verá en la reseña teórica de este trabajo), han sido variadas. Y con este debate aún no saldado, se produjo un viraje considerable: el cuestionamiento del activismo estatal y su progresiva desactivación, mediante reformas que impactaron considerablemente en el plano económico.

Este proceso puede reconocerse en algún grado en todos los países capitalistas; pero resulta sin duda un desafío de monta tanto diagnosticar cómo pudo imponerse sobre realidades tan diferentes como las que representa cada país o sociedad como establecer los elementos diferenciadores entre los distintos procesos, y sus causas; porque más allá de piezas de discurso que apunten a brindar un sustento teórico de carácter general, el avance y alcance de las reformas estatales ha sido sin duda diferente.

¿Responde esta mutación a condiciones propias de la base productiva o económica? ¿Puede afirmarse que la progresiva pérdida de legitimación del bloque socialista es un factor internacional que constituye un elemento explicativo esencial para comprender la reversión del activismo estatal? ¿Es en cambio el exceso de demandas sobre el estado y el consiguiente agotamiento de la capacidad fiscal la motivación dominante? ¿Hasta qué punto han influido las condiciones propias de cada país en la adopción y alcance de las políticas de reforma?

Entendemos que es un deber de la investigación en temas sociales brindar elementos que permitan aclarar la naturaleza de este fenómeno, contribuyendo a responder a estas preguntas. Desde un principio, sostenemos que deben resignarse posturas que se restrinjan al plano económico, a la hora de ensayar explicaciones; más no sea, porque la constitución y posterior desmantelamiento del Estado del Bienestar son fenómenos propios del plano político-estatal. Por lo tanto, aun si se sostiene que el plano económico es determinante, se requiere identificar y sistematizar las mediaciones que impactan en definitiva sobre las prácticas del nivel político.

Este trabajo pretende constituir una muy parcial contribución al respecto, desde una perspectiva que tomará el caso argentino como único objeto de estudio. En tal sentido, se concentrará en sus especificidades, sin apelar mayormente a la afiliación a tendencias generales; esta última perspectiva ya ha sido desarrollada por la literatura (y de hecho, ha sido una práctica corriente justificar las reformas en cuanto una manera de acatar tales tendencias). No debe entenderse que se ignora la importancia de esta instancia; se considera empero que es también necesario comprender los aspectos propios y particulares de cada realidad.

## **1.2 Intervencionismo estatal y Estado del Bienestar: aclaración terminológica**

Corresponde una aclaración, en cuanto al concepto de Estado del Bienestar que se empleará en este trabajo.

Existe al respecto más de una noción, asociada a este término. Por una parte, se lo ha empleado para identificar un conjunto de prestaciones de alcance específicamente social, vinculadas sobre todo a la previsión, a la salud y a la asistencia a desprotegidos. Por la otra, se ha utilizado esta locución como sinónima del activismo estatal de la posguerra, cubriendo tanto los tópicos mencionados, como lo referido a desarrollo de fuerzas productivas y estabilización. Ha sido característico aquí el término "Estado keynesiano".

En principio, esto puede ser tratado como una cuestión de carácter terminológico, que debe ser zanjada en función de criterios de conveniencia. Como es sabido, el entremezclamiento entre el lenguaje de la práctica social y los lenguajes especializados de las ciencias sociales - y las consiguientes divergencias de significados - obligan a una permanente especificación de la terminología.

Se utilizará en este trabajo el concepto de Estado del Bienestar en la segunda acepción, de alcance más amplio (y genérico). Ello no responde en realidad a una preferencia del autor, por cuanto siempre parece conveniente restringir el significado de los términos, en aras de la precisión; y la primera acepción por cierto satisface este requisito más que la segunda. La razón de esta elección reside en que no existe una locución alternativa suficientemente clara, "fuerte" y establecida para designar el activismo estatal propio del período de la posguerra.

Pero es oportuna aquí una aclaración de orden conceptual. La adopción de un concepto englobador no debe en manera alguna significar que sea correcto tratar los muy variados componentes del activismo estatal (como así también su eventual desactivación posterior) desde una perspectiva teórica uniforme. Esta aclaración tiene importancia, por lo siguiente: el discurso y la subsiguiente práctica de quienes propugnan el retiro del activismo estatal se han sostenido con frecuencia en el principio de que las reformas estatales emprendidas se fundan en una concepción unitaria; más aún, la pertenencia a tal estrategia común ha contribuido a reforzar su legitimación<sup>1</sup>.

Para aclarar este aspecto, es procedente diferenciar dos planos de análisis.

Por una parte, el análisis y racionalización de las distintas políticas estatales (por ejemplo, la previsión social, las políticas de desarrollo, la regulación de las relaciones laborales); este estudio debe realizarse desde perspectivas eminentemente sectoriales, aunque sin ignorar las vinculaciones relevantes con los ámbitos restantes del quehacer económico y social.

Por la otra, el avance y cobertura del activismo estatal suele plantearse en el plano político como una instancia fundada en algún tipo de enfoque o doctrina unificadores, empleando locuciones típicas, como las ya mencionadas (Estado del Bienestar, estado keynesiano, etc.).

Dado que el propósito de este trabajo es analizar el proceso histórico específico por el cual el activismo estatal perdió consenso en forma general, se aborda el desmantelamiento del Estado del Bienestar - en la definición propuesta - como un fenómeno único, precisamente porque esta fue la forma en la que el tema fue planteado en el plano del debate político, desprendiéndose de allí el impulso para las reformas en diferentes sectores. Pero en manera alguna esto implica desestimar abordajes sectoriales específicos, cuando los objetivos analíticos así lo justifiquen. Por ejemplo, cuando se trate de analizar los efectos específicos de las reformas realizadas en el sector transporte, o en el plano de las relaciones laborales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ha sido una estrategia retórica ampliamente utilizada argumentar que las "reformas estructurales" (para emplear un término de uso corriente en la práctica social) de los diferentes ámbitos responden y se validan, en cuanto pertenecientes a una matriz teórica común. En Müller (2001), se desarrolla esta argumentación. Si bien no se ha investigado este punto, nada impide suponer que existió una estrategia retórica similar en oportunidad de la constitución del Estado del Bienestar.

<sup>2</sup> En Müller (2000, 2001a), por ejemplo, se analizan los efectos de las reformas regulatorias en el sector transporte; en Müller (loc.cit), asimismo, se considera el caso de las telecomunicaciones y de la privatización del sistema previsional.

### **1.3 Organización de este trabajo**

Este trabajo se estructura en 5 capítulos, incluyendo el presente.

El capítulo 2 elabora en primer lugar una reseña teórica referida a los niveles económico y político-estatal, considerando contribuciones oriundas de la Economía, la Ciencia Política y la Sociología. Seguidamente, se desarrolla un marco teórico propio para esta investigación, a partir de los aportes reseñados.

El capítulo 3 contiene un relato del período 1945-1990 - desdoblado en los planos económico y político - que apunta a ofrecer una indicación de cuál es la lectura que se realiza en este trabajo del material histórico.

El capítulo 4 ensaya un diagnóstico acerca del proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar para el caso argentino.

Por último, el capítulo 5 sintetiza las conclusiones alcanzadas y desarrolla algunas reflexiones de carácter prospectivo.



## 2. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

---

### 2.1 Introducción

Las ciencias sociales cubren, como parte central de su universo de análisis, la temática de la constitución y evolución de las *actividades y relaciones* que los individuos establecen, en la construcción de su *vida en sociedad*.

Parte de tales actividades y relaciones serán objeto de estudio de nuestra investigación; ello motiva que el marco teórico a desarrollar se centre en estos conceptos. Más específicamente, en lo que usualmente se entiende (y más adelante se especificará) por actividades y relaciones *entabladas en los niveles económico y político*. Esto significa entonces que no privilegiaremos las actividades y relaciones de los individuos en sociedad que no integran la actividad económica o política, en sentido amplio (como así tampoco las relativas al ámbito familiar); por ejemplo, actividad artística, deportiva, etc.

Será objeto de los dos próximos apartados (2.2 y 2.3) sistematizar algunas de las concepciones más relevantes y clásicas acerca de los niveles económico y político. Adicionalmente, se hará mención de algunas contribuciones puntuales desde la sociología, vinculadas específicamente a la temática del Estado del Bienestar (apartado 2.4). Conviene aclarar que esta reseña dista de pretender exhaustividad; su propósito, además naturalmente de brindar un encuadre indispensable para la elaboración del marco teórico, es proporcionar indicaciones acerca de la interpretación que se empleará para las distintas corrientes teóricas consideradas. Ello permitirá - se espera - aclarar el sentido de los conceptos empleados aquí; en otros términos, no se pretende reivindicar tal interpretación como la única lectura posible, sino solamente explicitar la propia<sup>3</sup>. En el apartado 2.5 se presentarán algunas reflexiones que surgen de la reseña.

Por último, se procederá a la presentación del marco teórico de la presente investigación (apartado 2.6).

---

<sup>3</sup> Vale aquí una aclaración. Dado que en el equipo investigador del presente trabajo han prevalecido economistas, será perceptible la asimetría en la profundidad de tratamiento de los distintos grupos de teorías. Colocamos esta aclaración en nota al pie, para evitar que sea considerada una justificación.

## **2.2 Las propuestas neoclásica, keynesiana y marxista para el abordaje de la temática económica**

El objeto de este apartado es presentar una síntesis de aportes teóricos de la teoría económica. Ella se limitará a tres conjuntos de enfoques clásicos: la teoría neoclásica, el abordaje keynesiano y la perspectiva marxista.

Esta presentación se limitará obviamente a aspectos que se estiman relevantes para esta investigación; esto significa que - además de algunos conceptos de alcance general - el tema de la relación entre estado y economía tendrá prioridad de tratamiento.

### **2.2.1 El main stream: la teoría neoclásica**

#### *a) Consideraciones iniciales*

La teoría neoclásica constituye hoy día la principal corriente de pensamiento económico, siendo la referencia dominante de los centros de educación e investigación.

Si bien reconoce antecedentes de cierta importancia, el abordaje neoclásico se consolida a partir de la segunda mitad del siglo pasado, sobre la base de tres escuelas que se desarrollan en paralelo: la escuela inglesa, la escuela austriaca y la escuela de Lausanne<sup>4</sup>; a partir de la segunda posguerra, un importante núcleo de autores, en buena medida estadounidenses, produce un conjunto de desarrollos que dan al abordaje neoclásico su actual fisionomía. Existen aspectos diferenciadores de importancia entre tales corrientes, que no serán tratados aquí, limitándose nuestra exposición a destacar el saldo principal, en cuanto marco teórico de empleo habitual.

Este se caracteriza por los siguientes aspectos centrales<sup>5</sup>:

- El comportamiento del todo social es entendido a partir del comportamiento individual, guiado por un propósito maximizador de utilidad. La relación con otros individuos no es encarada sino como una forma de maximizar utilidad a través del intercambio de bienes y servicios productivos. No existe en consecuencia una noción de colectivo social.
- La maximización debe ser entendida en sentido literal: ello implica que los individuos toman decisiones sobre la base de preferencias totalmente establecidas, inamovibles y conocidas.
- El comportamiento de los individuos es enfocado desde una perspectiva explicativa centrada en relaciones de tipo causa-efecto; en tal sentido, la economía neoclásica se

---

<sup>4</sup> Señalemos algunos autores centrales de cada una de ellas:

- Escuela inglesa: Jevons, Marshall y Edgeworth
- Escuela austriaca: Menger, Böhm-Bawerk y Von Mises
- Escuela de Lausanne: Walras y Pareto.

<sup>5</sup> Esto no quita que existan desarrollos teóricos que en alguna medida matizan el núcleo duro que se describe a continuación.

legítima principalmente por su adscripción metodológica a las ciencias duras, en particular a la mecánica clásica<sup>6</sup>.

- Las preferencias y tecnologías vienen dadas exógenamente, definiéndose a partir de ellas - mediante el proceso de maximización - los conjuntos de bienes y precios que equilibran necesidades y requerimientos. Tal maximización es realizada en forma descentralizada por los individuos, quienes en principio no toman en cuenta resultados agregados o de conjunto que proceden de su comportamiento. En su planteo usual, ella se realiza utilizando herramental de carácter estático, donde resulta central la noción de equilibrio, tomado precisamente de la mecánica clásica.
- El desarrollo teórico apunta inicialmente a la determinación de una situación plenamente competitiva en los mercados (tipificada como "competencia perfecta"), para la cual la asignación de recursos es considerada óptima o no mejorable<sup>7</sup>. Esta situación constituye el punto de partida analítico; ello implica asumir que en principio el libre funcionamiento de los mercados - esto es, la toma descentralizada de decisiones - es un mecanismo apto. Cuando en determinados casos esto no ocurre, ello se visualiza como el incumplimiento de algún supuesto inherente a la situación competitiva.
- Se encuadra así, posteriormente, el tratamiento de un conjunto considerable de cuestiones (mercados no competitivos, mercado de trabajo, comercio internacional, sectores específicos, etc.); el mismo puede responder tanto a un propósito positivo (interpretar o racionalizar una situación existente) como normativo (indicar los cursos de acción que apunten en un sentido deseable). Debe señalarse que el propósito normativo responde a un objetivo definido exógenamente a partir de un juicio de valor; tal juicio consiste frecuentemente - pero no necesariamente - en alcanzar una situación óptima en el sentido antes indicado.

La temática del estado es tratada como una cuestión particular, para la que se define un ámbito específico, denominado "Finanzas Públicas". Esto significa que el estado *no es un elemento constitutivo esencial de la teoría*, sino una instancia que responde a motivaciones propias. En otros términos, el ámbito económico es inicialmente asumido como "sin estado".

Al respecto, pueden identificarse por lo menos dos abordajes:

- Abordaje convencional de las finanzas públicas<sup>8</sup>
- Abordaje de la teoría de la elección pública.

Cada caso será tratado en forma separada.

---

<sup>6</sup> Tal vez deberíamos decir "pretende legitimarse", por cuanto es un tema más que discutible si efectivamente se alcanza tal legitimación. Naturalmente, no es éste el lugar para tratar este tema. Por otra parte, existen algunos desarrollos recientes que intentan trasladar formulaciones más avanzadas de la física (teoría del caos); ello reafirma la adscripción metodológica de la economía neoclásica a la física.

<sup>7</sup> Más precisamente, una situación en la cual el bienestar de un individuo no puede ser incrementado sino a expensas del bienestar de otro individuo.

<sup>8</sup> Adoptamos esta designación, por no haber encontrado una más apropiada, de uso común.

b) *Abordaje convencional de las finanzas públicas*

El abordaje convencional, de uso dominante, no brinda propiamente una *teoría del estado*, sino un conjunto de criterios para guiar la formulación de políticas estatales. Siguiendo una clasificación clásica (tomada de Musgrave y Musgrave, 1994), la intervención del estado tiene como propósito corregir la asignación de recursos, alterar la distribución del ingreso y estabilizar el funcionamiento de la economía. Se presenta a continuación cada uno de tales objetivos.

La Intervención en la **asignación de recursos** apunta a corregir “fallas de mercado”. Tales fallas ocurren cuando la decisión descentralizada no conduce a resultados considerados óptimos; se requiere entonces la reasignación de los recursos existentes (esto es, cuando no se cumple alguno de los supuestos propios del modelo competitivo). Ello puede ocurrir en diversos casos.

En primer término, se asigna al estado la provisión de determinados bienes, denominados *bienes públicos* (esta temática es de particular interés, por ser la más próxima a la de una teoría económica del estado, bajo este abordaje). Para comprender adecuadamente este caso, cabe partir de dos características distintivas de tales bienes, respecto de los bienes privados:

- a) No existe *rivalidad* en su consumo; esto es, el consumo por parte de un individuo no impide el consumo por parte de otro. Son ejemplos de ello los servicios de defensa, seguridad y justicia, particularmente en su faz preventiva. Esta razón hace que los individuos no manifiesten preferencias por su adquisición, puesto que suponen que otros lo harán, asegurándose así los beneficios de la prestación sin incurrir en erogaciones.
- b) No se puede ejercer *exclusión*; esto significa que pueden ser adquiridos sin que pueda interponerse una operación de venta. Un ejemplo de esto es el caso de la red vial urbana; pero los casos anteriormente señalados también encuadran aquí

Ambas características - aunque tal vez más la segunda que la primera - impiden que se organicen mercados convencionales para la prestación de los servicios. En consecuencia, se requiere una forma diferente, que recurre a la financiación compulsiva vía impuestos y a la posterior prestación, sin cobro al usuario directo en contrapartida<sup>9</sup>. Nótese que esto no impide que la prestación de determinadas actividades gubernamentales pueda encontrarse a cargo del sector privado, mediante regímenes de concesión; lo diferenciador reside en que el producto de estas prestaciones no es intercambiado en mercados convencionales.

Existen otras motivaciones para la intervención del sector público a fines de asignación de recursos, ya sin participación directa en el proceso de producción. En particular:

---

<sup>9</sup> Téngase presente que no necesariamente un bien público es provisto por el sector público, si existen fuentes de financiamiento colaterales; el caso típico aquí es el de radiodifusión y televisión.

- El estado interviene cuando las actividades privadas producen *externalidades* de algún tipo; esto es, efectos no incorporados a la contabilidad de la firma (o del consumidor), pero que sí tienen impacto sobre el resto de la sociedad. El caso clásico aquí es el de los efectos ambientales negativos de determinadas producciones; pero existen además otros casos análogos. La intervención estatal es entonces requerida, a los efectos de corregir la asignación de recursos que el sector privado decide. Ello puede realizarse mediante el cobro de impuestos específicos, la implantación de restricciones cuantitativas, u otras formas análogas.
- También interviene cuando los mercados se alejan de situaciones competitivas, por lo que se requiere intervención para evitar la pérdida de beneficios por parte del usuario, y a favor del productor. El caso más claro - pero no el único, por cierto - aquí es el de los denominados *monopolios naturales*; se trata de los mercados que se conforman como monopólicos en virtud de que existen costos decrecientes para la firma en un rango suficiente como para que no sea económicamente conveniente que haya más de un prestador, no existiendo simultáneamente la posibilidad de abastecerse por vía de importación desde otra economía; el ejemplo más citado es el de servicios prestados mediante redes, como son la distribución de electricidad y gas<sup>10</sup>.

En lo que hace a **distribución del ingreso**, la intervención del estado responde al objetivo de alcanzar una distribución considerada normativamente aceptable. Es clásico aquí el análisis de los efectos distributivos del gasto público y de la estructura tributaria (para el que se desarrolla un conjunto amplio de técnicas). La teoría convencional incursiona relativamente poco en la formación de criterios de valor que orientan estas políticas. Desde la economía del bienestar, el tema de la distribución ha dado lugar a algunas incursiones en el campo de la teoría política, en

Por último, las funciones de **estabilización** se refieren típicamente a las políticas monetarias y fiscales orientadas a la manutención de niveles de empleo elevados y al control de variables monetarias y financieras.

Cabe por último destacar que los conceptos anteriormente expuestos corresponden a lo que podríamos denominar el desarrollo "clásico" de las finanzas públicas de orientación neoclásica. Algunas formulaciones más recientes - no desvinculadas por cierto al tema del ocaso del Estado del Bienestar - han incorporado en su análisis una evaluación de los efectos de la intervención estatal en lo que hace a la posibilidad de que ésta produzca mayores distorsiones. Ello puede ser producto de errores de apreciación, de prácticas corruptas o del efecto distorsivo de eventuales impuestos que financian dicha intervención.

c) La teoría de la elección pública y el abordaje de la elección social

---

<sup>10</sup> Este tema es tratado también por otra rama del main stream neoclásico, la Organización Industrial.

La teoría de la elección pública fue desarrollada principalmente por Buchanan y Tullock (1993). Su propósito es elaborar una teoría del estado como una constitución fundamentada en premisas puramente económicas e individualistas. Esto significa que se descartan argumentaciones de tipo organicista, donde el todo es algo diferente a la suma de partes individuales. Por otra parte, se excluye el estudio de situaciones donde se verifica dominación, por cuanto el interés se centra en la génesis de formas constitucionales del estado. Este punto de partida individualista es reforzado por la idea inicial de que los individuos establecen relaciones entre sí porque son diferentes en lo que atañe a preferencias y recursos, lo que motiva el intercambio y por lo tanto la existencia de actividad económica organizada<sup>11</sup>.

Ahora bien, las relaciones pueden organizarse a través de intercambio en mercados; pero en un conjunto de casos es preferible organizarlas a través de lo que se denomina "elección colectiva", manifestada a través de los mecanismos estatales. De esta forma, se rechaza la noción de dualidad que comporta la coexistencia de un análisis económico - que explica las decisiones del individuo por el mero interés particular - con la idea de una actividad política regida por el bien común o interés público. Para las acciones a nivel colectivo - esto es, estatal - debe buscarse una explicación similar a las de las acciones económicas convencionales; o sea, ellas deben responder a algún principio de maximización individual de utilidad. Principio que excluye la noción de que la utilidad se ve incrementada por el mero ejercicio de la dominación.

La resolución del problema de elección pública bajo este enfoque individualista es análoga a la adoptada por la economía convencional. La organización colectiva de la producción de ciertos bienes debe explicarse porque resulta más eficiente que una organización vía mercado convencional. El planteo básico pasa por considerar dos rubros con comportamientos opuestos:

- La existencia de *externalidades* negativas en la producción privada; este concepto debe ser entendido tanto en el sentido corriente - esto es, efectos externos sobre otros individuos - como en el sentido de beneficios perdidos por no recurrir a una organización colectiva de la producción
- Costos de *toma de decisiones colectivas*, por la implementación de mecanismos de acción colectiva, frente a la opción de operación en mercados convencionales.

La suma de ambos conceptos de costo forma los costos de *interdependencia social*. La minimización de tales costos permitirá encuadrar cada proceso concreto, decidiendo si conviene su provisión a través del mercado o en forma colectiva<sup>12</sup>. Este cálculo permite entonces determinar qué actividades son más propicias para una provisión colectiva.

---

<sup>11</sup> "Si todos los individuos fueran iguales en intereses y en recursos, naturales o artificiales, no habría actividad económica organizada que explicar" [Buchanan y Tullock (1993), pág. 30]

<sup>12</sup> En realidad, los autores discuten estas alternativas incorporando una tercera opción, que es la asociación particular voluntaria. No es necesario hacer énfasis en este punto, a los fines del presente trabajo.

El resto del texto de Buchanan y Tullock está destinado básicamente a discutir las reglas de toma de decisiones para las decisiones colectivas. Se destaca al respecto la formulación de distintas reglas según el tipo de decisión, en particular, la diferencia entre reglas de unanimidad y mayoría, como características de regímenes políticos constitucionales; se procura además determinar la vinculación de las soluciones con conceptos de optimalidad económica. Nótese que la opción por reglas de unanimidad o mayoría debe ser establecida para cada tipo de decisión. Como sería de esperar, las reglas de unanimidad cubren un rango más reducido y a la vez más genérico de temas que las reglas de mayoría, y se refieren básicamente a la aceptación unánime de principios constitucionales mínimos.

Como comentario final, nótese la diferencia central entre la decisión colectiva y la individual. Esta última implica únicamente a dos individuos - oferente y demandante de un bien - y es independiente de las decisiones de los demás. La decisión colectiva tiene por objeto la provisión compulsiva de un bien. Los autores no explicitan criterios para diferenciar el caso según tipo de bien - como en cambio lo hace el enfoque habitual de finanzas públicas, al introducir las nociones de no rivalidad y no exclusión - sino que remiten la partición al cómputo de costos de interdependencia social. Por otra parte, es importante señalar que no se hace mención a las funciones del estado en lo que atañe a la distribución del ingreso y a la estabilización de la economía.

En cuanto a la teoría de la elección social, se hará aquí una mención breve<sup>13</sup>. Corresponde mencionar asimismo la teoría de la elección social, cuya expresión más célebre es el teorema de la imposibilidad de Arrow. Desde un abordaje eminentemente normativo, esta teoría evalúa la formación de decisiones sociales a partir de la manifestación de preferencias al respecto que formulan los individuos. Se intenta de esta forma replicar la elección individual entre opciones al plano social. A tal efecto, se establecen algunos requisitos que la elección social debe cumplir: simetría, transitividad, ausencia de paternalismo (esto es, si todos los individuos prefieren una opción a alguna otra, la regla social no puede decidir lo contrario) y ausencia de dictadores (esto es, de algún individuo cuyas preferencias determinen las preferencias sociales). El mencionado teorema muestra que estas condiciones no pueden cumplirse simultáneamente; en consecuencia, toda regla que cumpla las condiciones de simetría, transitividad y ausencia de paternalismo será dictatorial. Esta conclusión debe sin embargo ser tomada con cautela. Como se indica en Müller (2000), no parece existir propiamente una instancia dictatorial, en el sentido de que un individuo impone su preferencia social; antes bien, el argumento debe ser reinterpretado como que existe un individuo para el que coinciden sus preferencias con las preferencias sociales.

Cabe señalar que tanto la teoría de la elección pública como la de elección social han sido conceptualizadas también como integrantes de la ciencia política, lo que por cierto es reflejo de su contenido (en particular, ello ocurre con la primera). Hemos optado por incluirlas entre

---

<sup>13</sup> La contribución principal es aquí la de Arrow (1994).

las teorías económicas para reforzar su contexto de origen, que no es sino la teoría económica neoclásica.

### **2.2.2 Una derivación “rebelde”: La propuesta keynesiana**

#### *a) Consideraciones iniciales*

Keynes ensaya, partiendo de lo que constituía la ortodoxia económica en su lugar y tiempo (esto es, la escuela neoclásica inglesa), una formulación teórica que apunta a justificar la intervención estatal a los fines de combatir el elevado desempleo de su época (ya desde la década de 1920, pero sobre todo después de 1930). Formula para ello una teoría estructurada sobre nociones neoclásicas, sobre las que propone diversas correcciones de alcance sustancial.

Es un tema abierto a discusión si esta teoría es realmente una teoría más general que la teoría neoclásica - de allí la designación de Teoría General a su principal libro (Keynes, 1995) - o si en cambio se trata de una teoría sustancialmente diferente. Sin ánimos de resolver esta polémica optamos aquí por esta segunda variante, lo que justifica una presentación por separado<sup>14</sup>. Esto no quita que, en diversos aspectos, la propuesta teórica de Keynes se encuentre emparentada con la formulación neoclásica<sup>15</sup>.

#### *b) Los rasgos centrales del funcionamiento económico*

Keynes no pretende brindar una visión detallada del funcionamiento de la economía; en particular, su enfoque apunta a algunas variables de tipo agregado. Este enfoque responde a su principal preocupación - tanto teórica como práctica - cual es el tema del nivel de empleo, como fenómeno que trasciende sectores o actividades específicas.

El punto de partida teórico es una crítica - formulada en términos por lo demás enfáticos - a la noción neoclásica de que el libre funcionamiento de los mercados asegura la optimalidad, y en particular el alcance del pleno empleo. En la óptica de Keynes, esto se verificará sólo por la conjunción casual de condiciones determinadas, no controlables en ámbitos de decisión descentralizada.

La divergencia básica con el esquema neoclásico consiste en adoptar un enfoque esencialmente secuencial del funcionamiento de la economía, producto de la noción de que el

---

<sup>14</sup> Parte de nuestra fundamentación de esta opción puede encontrarse en Müller (1999a), donde podrá hallarse además una formalización y discusión sencillas de la teoría de Keynes.

<sup>15</sup> Evitaremos en la medida de lo posible el empleo del término “keynesiano” y similares, por cuanto ellos remiten en la literatura macroeconómica a desarrollos posteriores que aducen basarse en la teoría de Keynes, pero cuya filiación en realidad es materia más que discutible (nos referimos al conjunto de modelos IS-LM, originados en formulaciones de Hicks y Hansen). Los trabajos de Clower, Leijonhufvud y Pasinetti, por ejemplo, ponen en cuestión esta filiación, al señalar que la literatura “keynesiana” es fruto de la subsunción de los conceptos propuestos por Keynes a un esquema analítico neoclásico de equilibrio general.



proceso económico se encuentra abierto en el tiempo. En consecuencia, las expectativas sobre el futuro inciden sobre decisiones del presente, y en particular sobre las decisiones de inversión. Si el futuro es avizorado en forma pesimista por los individuos, éstos se abstendrán de realizar gastos de inversión, por cuanto su expectativa será de no obtención de utilidades suficientes; un efecto similar ocurrirá cuando la tasa de interés resulte demasiado atractiva, compitiendo con la rentabilidad de posibles inversiones. En ambos casos, al no existir inversión, se reducirá la demanda originada en ésta, como así también las demandas de consumo que ésta genera, por la expansión del nivel de actividad económica (suponiendo, para simplificar, que los individuos gastan en bienes de consumo parte de los ingresos percibidos). En consecuencia, dejarán de crearse empleos, produciéndose desocupación en el mercado de trabajo.

El análisis de Keynes se centra en buena medida en la caracterización de los factores que impiden que la economía se sitúe en un punto de pleno empleo. Por una parte, señala que las expectativas de los empresarios acerca de la rentabilidad de sus posibles inversiones no admiten una formación estrictamente racionalizable; esto es, ellas no son deducibles de la experiencia pasada. Por otro lado, la tasa de interés no refleja la rentabilidad de las inversiones (como sostiene buena parte de las teorías económicas), sino el precio que debe pagarse a un individuo para que acceda a desprenderse de su dinero por colocaciones menos líquidas y más riesgosas. También en esta decisión intervienen expectativas no racionalizables.

En conclusión, el funcionamiento espontáneo del sistema económico no converge necesariamente a un punto de equilibrio con pleno empleo en el mercado de trabajo, sino que éste sólo será alcanzado por azar. Lo "normal" será que exista alguna insuficiencia en el nivel de demanda efectiva, y por lo tanto desempleo. Es aquí donde Keynes avizora un papel fundamental para el estado.

Cabe destacar de lo anterior lo que consideramos un aspecto diferenciador central, cual es la imposibilidad de racionalizar enteramente el comportamiento de los individuos<sup>16</sup>, por obra de la incertidumbre: si algunas decisiones centrales de la economía - básicamente, la inversión y la tenencia de activos bajo forma de moneda, en lugar de colocaciones menos líquidas, como sería la inversión en activos durables - se basan en expectativas acerca del futuro, que es no cognoscible, entonces tales decisiones tendrán necesariamente un componente no racionalizable, y por lo tanto convencional. Esto implica una profunda diferencia con la concepción neoclásica, cuyo alcance Keynes no parece explicitar lo suficiente<sup>17</sup>.

Conviene notar por otra parte que la visión de Keynes trasciende en cierta medida la temática central de la Teoría General. En particular, debemos destacar una explícita preocupación ética, en cuanto a evitar efectos distributivos perversos del accionar del sistema económico

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que éste sea tema de debate teórico, sobre el que no existe consenso.

<sup>17</sup> Entre otras razones, entendemos porque ello afectaría su estrategia expositiva, basada en demostrar que su propuesta teórica es más *general* que la originada en la escuela neoclásica, pero no *diferente*.

(lo que no deja de reflejar valores vinculados a la constitución del Estado del Bienestar); asimismo, no faltan diversas reflexiones acerca del futuro de la sociedad, una vez superada la escasez en sentido absoluto de bienes para todos los individuos<sup>18</sup>.

c) *Las funciones del estado.*<sup>19</sup>

La intervención estatal que Keynes recomienda apunta precisamente al punto de falencia del mecanismo económico no detectada por el análisis neoclásico: la insuficiencia de demanda efectiva.

A tal efecto, el autor propone una suerte de intervención anticíclica, que apunte a incrementar la demanda agregada a través del gasto público, cuando ésta no sea suficiente. Cabe recordar de cualquier que la visión ética de Keynes - como ya vimos - es más amplia, y puede vincularse a otros aspectos de la actividad estatal, en particular lo relacionado a distribución del ingreso y garantía de niveles mínimos de vida.

Algunas reelaboraciones posteriores de su teoría<sup>20</sup> han constituido la base para el desarrollo de la macroeconomía; esta rama se ocupa precisamente de los problemas de estabilización de las economías en el corto plazo, y se aproxima considerablemente al conjunto de medidas a tal efecto que se incluyen en la función ya mencionada para el estado en el enfoque convencional de finanzas públicas. En consecuencia, las visiones neoclásica y "keynesiana" (no exactamente "de Keynes") tienden a aproximarse aquí.

### **2.2.3 La perspectiva marxiana**

a) *Consideraciones iniciales*

Sintetizar lo esencial del análisis económico marxiano es una tarea ardua, por cuanto la amplia visión de Marx trasciende lo que da en llamarse el nivel económico, aun cuando éste ocupe una función central en su sistema<sup>21</sup>. Por otra parte, la teoría marxiana en general ha sido objeto de interpretaciones y desarrollos diversos, todos los cuales se asignan a sí mismos legitimidad teórica; de forma tal que, más allá de lo que puede surgir de la lectura directa de

---

<sup>18</sup> Véanse diversos ensayos al respecto en Keynes (1989)

<sup>19</sup> Cabe aclarar aquí que existe alguna confusión terminológica, en cuanto a lo que se entiende por política "keynesiana". Las propuestas originales de Keynes apuntaron principalmente a objetivos de estabilización de la economía, pese a lo cual se ha dado en denominar "políticas keynesianas" a un conjunto más amplio, para hacerlas coincidir en ciertos casos con la totalidad de las políticas típicas del Estado del Bienestar. En rigor de verdad, la visión general de Keynes es seguramente consistente con esta acepción más amplia; pero las políticas recomendadas son técnicamente más restringidas en su alcance.

<sup>20</sup> Nos referimos al convencional modelo IS-LM y sus derivaciones, de uso corriente en el ámbito de la macroeconomía.

<sup>21</sup> Cabe señalar que nuestro tratamiento de la perspectiva marxista se limita a Marx, sin considerar desarrollos posteriores.

El Capital, no resulta sencillo identificar qué se entiende por tal teoría. En particular - y esto por cierto es central a los fines de la presente investigación - la vinculación que el estado moderno establece con el nivel económico ha sido objeto de interpretaciones divergentes.

Es posible de cualquier forma rescatar el análisis económico "originario" de Marx, tal como surge de su obra, a fin de establecer un punto de partida, que de hecho será utilizado parcialmente para este trabajo. Ello se hará mediante la sistematización siguiente: inicialmente, se tratará el concepto de modo de producción, en el contexto de la filosofía marxiana de la historia; luego, se señalarán algunos aspectos centrales que Marx identifica en el modo de producción capitalista; finalmente, se hará una breve referencia a la relación entre lo económico y lo político. Con relación a este último tópico, cabe advertir que la naturaleza de la vinculación entre ambos niveles es muy diferente a la que hemos identificado para el enfoque neoclásico.

#### *b) La historia y el concepto de modo de producción*

Una cabal comprensión del concepto marxiano de historia sólo podría alcanzarse remitiéndose a la filosofía hegeliana de la historia, tarea que por cierto no será acometida aquí. Pueden sin embargo ofrecerse algunas indicaciones generales, que permitirán alcanzar una primera comprensión del tema<sup>22</sup>.

La "cuestión" fundamental que Hegel - y luego Marx - pretenden dilucidar es *la naturaleza del movimiento que representa la Historia*. Si la razón humana fuera plenamente tal, la organización social respondería a principios de ella derivados (principios racionales) y sería simultáneamente estática y no contradictoria. El devenir de la historia muestra precisamente una sucesión de contradicciones o antagonismos, señal de que la "sociedad racional" no ha sido aún alcanzada; tales antagonismos son simultáneamente los síntomas y productores de tal movimiento hacia la racionalidad plena. Hegel y Marx comparten esta perspectiva inicial, como así también que la evolución histórica se manifiesta en forma dialéctica; esto es, responde a pautas análogas a como transcurre el diálogo, mediante contraposiciones, y no por un procedimiento lógico-deductivo (como ocurren en cambio con el razonamiento axiomático). El logro de esta concepción es rescatar simultáneamente unidad y diversidad en el proceso histórico.

Ambos autores difieren por cierto en dos aspectos centrales:

- En primer lugar, Hegel identifica el movimiento histórico como el movimiento dialéctico que desarrolla una idea o forma, que denomina espíritu o mente del mundo<sup>23</sup>; su planteo es entonces idealista, en el sentido de *que la historia es la manifestación del desarrollo*

---

<sup>22</sup> Entre otras fuentes, se ha consultado a tales fines el Oxford Companion Dictionary of Philosophy. Véase también el texto de Sampay (1961).

<sup>23</sup> Cabe señalar, tal como lo señala el diccionario citado en la nota anterior, que el término alemán que Hegel utiliza - *geist* - puede ser entendido como "espíritu" y como "mente", aun cuando la traducción castellana usual sea la primera. Esta doble acepción permite aclarar el sentido de la argumentación.

*dialéctico de tal idea*. Marx en cambio sitúa en el nivel productivo el motor del desarrollo dialéctico; en este sentido, su postura es considerada materialista.

- En segundo lugar, Hegel identifica en el Estado (prusiano, más precisamente) *la culminación del desarrollo histórico*, como concreción de la racionalidad social. Marx en cambio apunta al carácter antagónico de las relaciones que se establecen en el nivel productivo, y por lo tanto *sostiene el carácter necesariamente histórico o transitorio del capitalismo* (que es el modo de producción bajo el cual se estructura dicho estado).

La determinación de las características particulares del antagonismo en cada período histórico es concretada por Marx a través de la identificación y análisis del concepto de **modo de producción**. Este debe ser entendido como el conjunto conformado por el nivel de desarrollo de las capacidades o *fuerzas productivas* (en otros términos, más usuales, por el acervo de conocimiento técnico y recursos) y por la específica naturaleza de las relaciones que los individuos establecen en el proceso de producción, lo que Marx denomina más brevemente *relaciones de producción*. Esclavismo, feudalismo y capitalismo son entonces ejemplos históricos de determinadas configuraciones de fuerzas productivas y relaciones de producción<sup>24</sup>.

El modo de producción se presenta como un conjunto de elementos que conforman una *estructura*, esto es, son elementos que se articulan entre sí mediante relaciones técnicas y sociales duraderas. Marx señala que tal estructura tiene además una capacidad constitutiva de otros niveles de la sociedad, en particular, de lo que denomina *superestructura cultural y jurídica*<sup>25</sup>. Interesa destacar esta instancia y sentido de determinación, desde lo estructural (definido a nivel productivo) hacia lo superestructural, por cuanto representa una suerte de inversión del planteo de Hegel, quien corporiza en éste último precisamente la manifestación principal o superior de la evolución del espíritu o mente del mundo <sup>26</sup>.

Se plantean a partir de este concepto dos cuestiones de interés:

- Qué *elementos son esenciales y constitutivos* para caracterizar un modo de producción, más allá de las evoluciones particulares que una sociedad pueda observar en el transcurso de la historia.
- Qué razones determinan la *mutación* desde un modo de producción a otro.

La segunda pregunta es respondida clásicamente por Marx mediante su afirmación de que es el desarrollo de las fuerzas productivas el que motiva el "agotamiento" de un conjunto dado de relaciones de producción, y en consecuencia su superación histórica<sup>27</sup>. En cuanto a la primera,

---

<sup>24</sup> Tal vez sea conveniente señalar que Marx engloba bajo el concepto de "producción" un conjunto de conceptos e instancias que hacen no sólo al proceso productivo propiamente dicho, sino también a la circulación y distribución de lo producido. Ver al respecto la Introducción de 1857 (Marx, 1968).

<sup>25</sup> Véase al respecto el muy conocido prólogo de 1858 a la Contribución a la crítica de la economía política (Marx, 1975).

<sup>26</sup> Así caracteriza Marx su enfoque, en contraposición a Hegel. Véase al respecto la Introducción a El Capital (Marx, 1973)

<sup>27</sup> Una vez más, remitimos al mencionado Prólogo de 1858.

no existe una respuesta única, porque no hay definiciones tajantes acerca de cuáles modos de producción pueden existir, y ni siquiera una definición única acerca de qué es lo que caracteriza esencialmente el modo de producción capitalista, que es en definitiva el de interés preponderante. De hecho, esta temática ha sido objeto de tratamientos diversos por autores posteriores<sup>28</sup>.

De lo expuesto en el apartado anterior, podemos señalar b que consideramos uno de los objetivos centrales de Marx: *demostrar fundadamente el carácter contradictorio o antagónico del capitalismo*, en contra de la afirmación de Hegel acerca de la culminación de la historia. Tal es a nuestro entender el propósito último de El Capital<sup>29</sup>.

### *c) El modo de producción capitalista*

El análisis económico marxiano de la sociedad capitalista se centra - en consonancia con lo señalado en el acápite anterior - en un conjunto de relaciones técnicas y sociales características de este modo de producción. No podemos obviamente elaborar una reseña exhaustiva del rico y complejo tratamiento que Marx desarrolla; solamente señalaremos algunos aspectos de importancia central.

La sociedad capitalista constituye una forma históricamente muy desarrollada de división del trabajo, una de cuyas consecuencias más importantes es la existencia de una clase de individuos que no poseen medios o instrumentos propios para la producción y que tampoco desarrollan actividades productivas volcadas a su propia subsistencia. Tales individuos sobreviven y se reproducen a partir de la venta de su disponibilidad o *fuerza de trabajo*, a cambio de una remuneración que refleja el valor de los recursos destinados a su subsistencia y a la reproducción de su capacidad productiva; se trata en consecuencia de *trabajadores*.

La organización de la producción y el usufructo de los recursos materiales a tal efecto se encuentran a cargo de los *capitalistas*, quienes obtienen de los productos elaborados un ingreso que destinan al pago de las remuneraciones a los trabajadores y a la reposición de los elementos utilizados, quedando como saldo un excedente, denominado *plusvalía*. La designación de "capitalistas" proviene del hecho de que el proceso productivo es motorizado por el capital, entendido como una masa de valor que adquiere la fuerza de trabajo y los restantes recursos materiales, y que al final del proceso, una vez concretada la venta de lo producido, se ve acrecentada por la plusvalía. Un aspecto particularmente potente de la visión de Marx es la visualización simultánea del proceso de producción y circulación de los bienes producidos y del proceso de valorización del capital.

La existencia de plusvalía no debe imputarse a alguna forma de exacción del trabajador, por un intercambio que transgrede una norma de equivalencia. Marx es particularmente enfático

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, en Dobb (1974) se propone una definición, que luego da lugar a una polémica con P. Sweezy.

<sup>29</sup> Offe (1991, pág. 42) sostiene un punto de vista semejante.

en este punto: la plusvalía surge de un intercambio entre equivalentes. El excedente resultante es atribuible a que la productividad del trabajador le permite producir más que el valor equivalente a los medios de subsistencia que requiere (bienes salario). Cabe señalar que la formación de excedente no es propiedad exclusiva del modo de producción capitalista; pero es este modo el primero en la historia que conceptualiza el excedente como surgiendo de una relación igualitaria. Por otra parte, por razones que aquí no desarrollaremos, éste es el primer modo de producción que promueve sistemáticamente los incrementos de productividad del trabajo, y en consecuencia torna sistemático (y tendencialmente creciente) el valor del producto excedente.

La medición del valor de lo producido y del excedente requiere la agregación de diferentes producciones, materialmente diferentes, y en consecuencia el establecimiento de un patrón de medición común. Tal patrón es la cantidad de trabajo requerida para la producción de cada unidad de producto, medida en *tiempo medio de trabajo socialmente necesario*, esto es, el trabajo requerido en las condiciones técnicas medias usuales para producir lo que la demanda solvente requiere<sup>30</sup>.

Este abordaje es la base para la formulación de un conjunto de leyes del modo de producción capitalista. Tales leyes son el resultado de su dinámica económica, sin intervención de factores de otras instancias sociales. Algunas de ellas son visualizadas a su vez como evidencia de las contradicciones propias del sistema capitalista<sup>31</sup>; entre ellas, se destacan las siguientes:

- La ley general de la acumulación, que incrementa sostenidamente el producto excedente sin que los trabajadores puedan acceder al mismo
- La ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, por la que la creciente acumulación de capital en medios de producción conlleva a la reducción de la razón entre plusvalía y capital invertido

Ambas leyes deben ser entendidas no como actuando en forma mecánica, sino coexistiendo con factores contrarrestantes.

#### *d) El papel del estado en Marx*

De la exposición anterior surge - como surge por lo demás de la lectura de *El Capital* - que Marx no asigna al estado función sustantiva alguna, en su caracterización del modo de

---

<sup>30</sup> Esta operación requiere a su vez homogeneizar los distintos trabajos, que a su vez son diferentes técnicamente entre sí. Marx resuelve este aspecto definiendo una noción de trabajo *abstracto*, que refleja la capacidad humana de trabajar, con prescindencia de sus características técnicas. Cuando la producción requiere bienes durables de producción - lo que por lo demás es típico en el modo de producción capitalista - deberá incluirse el trabajo utilizado anteriormente para la producción de tales bienes. Cabe destacar que esto trae algunas dificultades teóricas (englobadas generalmente bajo el rótulo de "el problema de la transformación del valor en precio"). A este tema se hará referencia más adelante.

<sup>31</sup> Marx indica además que la propia naturaleza doble de la mercancía - valor para uso y valor para cambio - es también contradictoria, por cuanto la realización como valor de uso requiere previamente su realización como valor de cambio, esto es, requiere negar su naturaleza material. Pero esto no sería propiamente una contradicción del capitalismo, por cuanto una sociedad de productores de mercancías sería al respecto calificable de igual forma.

producción capitalista. Ello responde no sólo a su concepción general de superestructuralidad del estado, sino también a la autonomía que identifica específicamente en la dinámica económica del capitalismo; los movimientos tendenciales del sistema capitalista no requieren para su caracterización recurrir a alguna noción sustantiva de estado. En este contexto, éste no hace sino ratificar jurídica e institucionalmente las ocurrencias del nivel económico. En tal sentido, el estado tendría una función más pasiva - por así decirlo - que en el contexto de las anteriores vertientes teóricas. No faltan sin embargo elementos dentro del propio texto de Marx que sugieren una matización de esta visión; en diversos pasajes de *El Capital*, por ejemplo, se hace referencia a la intervención estatal como mediadora en las relaciones entre clases sociales<sup>32</sup>, como así también referencias a la existencia de coacción en el ámbito de las relaciones económicas de intercambio<sup>33</sup>. Pero en lo esencial, la visión de Marx del estado puede considerarse como localizado en un plano superestructural. Desde esta perspectiva, sería de relativa importancia la cuestión teórica del estado, en cuanto componente autónomo de análisis<sup>34</sup>.

Pero, como resulta obvio, esta aproximación al tema del estado no parece aplicable fácilmente al análisis del capitalismo de la posguerra, caracterizado por una importante intervención estatal al nivel de las actividades productivas. Este no es el tema que Marx enfrentó; pero sí lo hicieron un conjunto de teorizadores que partieron de su enfoque. Ellos serán tratados más adelante, en forma conjunta con otras teorías del ámbito de la ciencia política, por razones de conveniencia expositiva.

### 2.3 El Estado desde la Ciencia Política

El presente apartado reseñará brevemente algunas contribuciones teóricas procedentes del área de la Ciencia Política. En primer lugar, se hará referencia a las propuestas procedentes principalmente del mundo anglosajón, y centradas en una óptica de carácter conductista. Seguidamente, se tratarán teorizaciones originadas en Europa, de diversas extracciones. Por último, se considerarán algunas propuestas marxistas actuales, volcadas principalmente a la interpretación del fenómeno del Estado del Bienestar.

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, véase la cita siguiente: "Para ´defenderse´ contra la serpiente de sus tormentos, los obreros no tienen más remedio que apretar el cerco y arrancar, como clase, una ley del Estado, un *obstáculo social* insuperable que les impida a ellos mismos venderse y vender a su descendencia como carne de muerte y esclavitud mediante un contrato libre con el capital. Y así, donde antes se alzaba el pomposo catálogo de los Derechos inalienables del hombre, aparece ahora la modesta *Magna Charta* de la jornada legal de trabajo." (op.cit., pág. 241 - bastardilla en el original)

<sup>33</sup> Véase al respecto Müller (2000).

<sup>34</sup> En Miliband (1969) puede encontrarse una interesante reseña de la evolución del pensamiento de Marx acerca del Estado. Lo que se ha indicado en el presente texto representaría de alguna forma la culminación o maduración de esta evolución, cristalizada en *El Capital*. Debe destacarse que esta evolución no parte de una crítica de la economía política sino de la filosofía política de Hegel. Miliband señala además la existencia de una "concepción secundaria" del estado, como instancia superior a las clases sociales; pero ello se vincula a los procesos de emancipación de la clase trabajadora (el establecimiento de la dictadura del proletariado), en polémica con el anarquismo. Debe destacarse que esta evolución no parte de una crítica de la economía política sino de la filosofía política de Hegel.

Cabe señalar que el ámbito de la teorización de lo político es considerablemente más amplio que el que se cubrirá aquí. Nos ceñiremos a un subconjunto teórico acotado, que excluirá aportes clásicos sobre la materia - generalmente englobados bajo el concepto de Filosofía Política -, producidos por una amplia gama de autores que van desde Aristóteles y Tomás de Aquino hasta Maquiavelo, Hobbes y Locke (además de un abundante número de autores modernos).

### **2.3.1 Las concepciones anglosajonas: estado y racionalidad<sup>35</sup>**

Las visiones anglosajonas del estado y del proceso político han apuntado básicamente a una interpretación racionalista y mecanicista del comportamiento político del individuo, lo que las emparenta fuertemente con la teoría económica neoclásica; la perspectiva básica proviene de la escuela psicológica conductista. Interesa destacar que esta corriente ha incidido fuertemente en la demarcación de la Ciencia Política respecto de otras disciplinas, en particular de la filosofía política. Esto es resultado, como es de esperarse, por la vocación analítica y separadora del enfoque mecanicista. De cualquier forma, esta tarea de demarcación no parece haber concluido aún<sup>36</sup>.

Una característica esencial de esta perspectiva es la no adopción de la sociedad en cuanto objeto propio de análisis. Antes bien, la perspectiva conductista apunta a explicar determinados comportamientos, a partir de las motivaciones comportamentales individuales. El establecimiento de relaciones sociales responde en consecuencia a determinadas características del individuo y a las oportunidades que ellas ofrecen, en la búsqueda de su bienestar personal.

No ha sido frecuente en esta literatura la explicación de la constitución del Estado en cuanto tal, con excepción de la escuela de la Elección Pública, ya mencionada en la reseña de la teoría económica neoclásica. Antes bien, el Estado es considerado como preexistente, concentrándose los esfuerzos en explicar el comportamiento de los individuos en dicho ámbito, en cuanto ciudadanos o agentes estatales.

Los desarrollos teóricos han hecho referencia a los planos siguientes:

- *Concepción del estado como un sistema* (en los términos de la teoría general de sistemas), ámbito en el cual la noción de retroalimentación es esencial: el accionar político implica una interacción con retroalimentación por parte de la sociedad civil. El sistema estatal se caracteriza por estar dotado de autoridad, en cuanto facultad de obligar a los ciudadanos, y la gestión específica de ella se regula mediante mecanismos de retroalimentación. El principal autor en esta línea es Easton.

---

<sup>35</sup> Los elementos aquí consignados han sido extraídos básicamente del texto de Pinto (1999).

<sup>36</sup> Esto puede apreciarse en la bibliografía que se ha consultado, extremadamente diversa en cuanto a fuentes teóricas. Véase, además de Pinto (op. cit.), Pellet Lastra (1999) y Prelot (1994)



- *Las teorías económicas de la política* que se apoyan en mayor o menor grado en conceptos originados en la teoría neoclásica. Contabilizamos aquí distintas contribuciones, originadas en nombres tales como Schumpeter, Downs, Olson y Buchanan. Estos desarrollos parten de la analogía o equiparación entre mercados económicos y mercados políticos. En estos ámbitos, los individuos "ciudadanos" intercambian votos por determinadas decisiones de los individuos "estatales" que los favorecen; se trata siempre de un cálculo racionalizable.

Interesa en particular desarrollar con un poco más de detalle esta segunda vertiente.

- J. Schumpeter es quien inicia estos desarrollos, "importándolos" precisamente desde el campo de la teoría económica neoclásica. En particular, compara inicialmente la competencia entre partidos políticos con la competencia entre empresas. No asimila sin embargo el caso de los partidos al conocido como "competencia perfecta" en el campo económico. Ésta última requiere la concurrencia de un gran conjunto de oferentes y demandantes, quienes individualmente no pueden influir sobre los precios vigentes. Antes bien, la competencia política se caracteriza por la concurrencia de "pocos" oferentes (partidos). Otro aspecto diferencia además el campo económico del político, y es la noción de racionalidad decreciente por parte de los individuos; ella consiste en señalar que los individuos forman sus opiniones con cada vez menos información a medida que el objeto de las mismas se aleja de sus intereses inmediatos, por cuanto adquirir tal información es costoso y no reporta beneficio inmediato alguno. En conclusión, la analogía schumpeteriana hasta cierto punto es instrumental, por cuanto el caso "normal" en política difiere considerablemente en sus características, respecto del caso "normal" (competitivo) en economía. Pero el aspecto central que conserva es la noción de racionalidad en la decisión individual.
- A. Downs retoma y desarrolla este análisis. Indica en particular que los individuos deben elegir el partido que satisfaga sus intereses particulares. Las ideologías políticas no valen en cuanto tales, sino como instrumentos para captar el voto electoral; tales ideologías se desarrollan como mecanismo compensador de la información incompleta con que cuenta cada individuo; existen asimismo mecanismos de mediación (encuestadores, formadores de opinión, etc.) entre partidos y electorado. Desde esta perspectiva, es fácil concluir en un diagnóstico de apatía electoral: dado que el individuo no puede asegurarse por su voto la satisfacción de sus intereses particulares - porque las acciones públicas son indivisibles y de alcance colectivo - no tiene incentivos mayores para involucrarse.
- G. Olson, por su parte, elabora una explicación de la apatía electoral sobre bases similares, pero enfatizando el comportamiento del individuo como *free rider*. Si los bienes colectivos son indivisibles, el individuo puede en principio desentenderse de su provisión, por cuanto los demás lo harán por él.

Cabe señalar además que la escuela conductista se ha caracterizado por el empleo sistemático del análisis empírico, sobre la base de criterios estadísticos; en este sentido, manifiesta una inclinación típica por el tratamiento del material cuantificable.

Este conjunto de teorizaciones produce un profundo acotamiento temático, con relación a las abarcadoras visiones anteriores, procedentes de la filosofía política. Naturalmente, la aplicación prioritaria de principios mecanicistas es una razón central para esto, toda vez que ellos implican simplificar considerablemente las pautas de la conducta humana, individual y social. No puede dejar de señalarse la eficacia de este enfoque para el tratamiento de cuestiones puntuales específicas, habida cuenta de su vocación analítica. Pero ellas parecen contribuir poco para explicar movimientos de mayor envergadura histórica, tales como la constitución o el desmantelamiento del Estado del Bienestar, más allá de constataciones un tanto tautológicas acerca de la inmanente racionalidad que subyace en todas las decisiones individuales. Por otra parte, como adecuadamente se ha señalado en diversas oportunidades (véase Pinto, op. cit.), las teorizaciones que apuntan a diagnosticar la apatía electoral excluyen la posibilidad contraria, esto es, la intensa participación que se verifica en otros países. En consecuencia, tal apatía no puede ser explicada en función de tal racionalidad inmanente, sino que debe apuntarse a factores particulares de orden histórico. En otros términos, el tipo de explicación racionalista desarrollado no puede ser entendido en términos universales. Quede en claro por otro lado que la preocupación por dar cuenta del referido fenómeno de apatía se origina en su ocurrencia en el ámbito estadounidense.

### **2.3.2 Corrientes europeas**

Bajo este título un tanto general, se agrupan pensadores de índole bastante variada, que tienen común básicamente una postura crítica hacia el conductismo anglosajón.

Pinto (op. cit.) distingue aquí tres grandes grupos: la hermenéutica, la escuela italiana y la escuela comparatista.

Ellas serán sintetizadas a continuación.

#### *a) La hermenéutica*

La hermenéutica parte de una distinción importante que trazara Dilthey en el siglo XIX entre ciencias naturales y sociales. De acuerdo al mencionado filósofo, mientras las ciencias naturales apuntan a *comprender* el mundo natural a través de la teorización, las ciencias sociales deben *interpretar* su objeto de estudio, en cuanto producción cultural y simbólica. Posteriormente, Heidegger radicaliza este punto de vista, al asumir que la existencia humana debe ser interpretada a partir de la "traducción" que de ella realiza el lenguaje.

Esto marca un punto importante de quiebre con la idea de aplicar el mecanicismo al ámbito de las ciencias sociales (característica que comparten la escuela neoclásica en economía y el conductismo en ciencia política). Las ciencias sociales tienen por objeto entonces estudiar la producción cultural, expresada en lenguaje humano.

Ahora bien, el lenguaje como construcción semántica comprende un conjunto de significados, los que vienen dados por la práctica social en el que el mismo se desarrolla. En consecuencia, la actividad del cientista social en principio debe partir de una comunidad lingüística con su objeto de estudio; esto se refleja, por lo demás, en el conocimiento como un proceso de diálogo.

Surge así la pregunta acerca de si es posible un conocimiento de lo social que tome distancia del objeto, esto es, un conocimiento crítico que permita fundar una teoría para la acción social. Esta cuestión ha sido objeto de una polémica entre H. Gadamer y J. Habermas, figuras principales de esta corriente. En particular, éste último sostiene que Gadamer no permite tal separación, al enraizar la interpretación a la tradición. Habermas afirma que por el contrario que tal separación es necesaria, y que puede fundarse en la identificación de otras instancias que operan paralelamente a la producción cultural; en particular, hace referencia al trabajo y a la dominación<sup>37</sup>. Gadamer sostiene, en respuesta, que su propuesta teórica no excluye la reflexión crítica, sino que por el contrario la viabiliza.

Esta síntesis dista de pretender la cobertura de los temas tratados por esta vertiente<sup>38</sup>. Pero no debe dejar de señalarse como un saldo importante la identificación de un plano diferenciado de análisis para las ciencias sociales, con respecto a las ciencias naturales.

#### *b) El aporte italiano*

La ciencia política italiana, cuyos principales exponentes son G. Sartori y N. Bobbio, establece su campo de acción diferenciándose de la filosofía política. Mientras ésta última indaga los fundamentos del estado y la naturaleza de la política, la ciencia política se orienta al análisis empírico y explicación de los fenómenos políticos; en este sentido, guarda alguna relación con el conductismo anglosajón.

Pero existen diferencias importantes; y es en este diálogo crítico que esta escuela funda su desarrollo.

- En primer lugar, se distancia críticamente del cuantitativismo de aquél, y acepta las ideologías y sistema de valores como objeto de análisis político.
- Por otra parte, considera esta escuela que la ciencia política debe aportar instrumentos para la orientar la práctica política; esto es, se trata de un pensamiento que no se justifica sólo sobre la base de su cientificidad. En este aporte, no retacea juicios de valor, en particular en defensa de derechos civiles y políticos.

---

<sup>37</sup> Entendemos que esto implica reconocer al trabajo y la dominación como elementos comunes a todas las sociedades, y por lo tanto claves para viabilizar una comprensión inter-cultural. Esto es, existe un sustrato general a todas las culturas.

<sup>38</sup> De hecho, deberíamos también incluir la figura de Ricoeur. Para mayores detalles, se remite al texto citado de Pinto.

Los desarrollos más recientes se han apartado progresivamente del ámbito anglosajón, para orientarse hacia perspectivas de tipo comparatista. A este tema se hará referencia en el próximo apartado

*c) El comparatismo europeo*

Pinto identifica a S. Rokkan y A. Lipjart como los dos exponentes principales de una corriente de vocación comparatista, de base weberiana. Su principal característica es el abandono de pretensiones de universalidad, y en consecuencia la adopción de una perspectiva básicamente historicista. Bajo este enfoque, se desarrollan diversos análisis orientados a explicar la conformación de los sistemas políticos europeos.

Rokkan ensaya una interpretación que apunta a explicar las diferencias entre la conformación de estados democráticos en Gran Bretaña y Francia, frente al autoritarismo - que desembocará luego en el fascismo - en Italia y Alemania. Para ello, recurre a una perspectiva histórica que considera un conjunto de dimensiones: las tentativas de reconstrucción del Imperio Romano, las sucesivas fracturas culturales y religiosas, la expansión del capitalismo, entre otras. De esta forma, se reconstruye un proceso único e irrepetible.

Desde una perspectiva similar, Lipjart analiza comparativamente la naturaleza de las democracias anglosajona y europea; establece al respecto un contraste entre el principio *mayoritario* de la primera y el principio *consensual* de la segunda. Esto es, la democracia anglosajona se caracteriza por decisiones de tipo mayoritario en función de la escasa distancia ideológica que existe entre sus partidos; en el caso europeo, en cambio, existen diferencias ideológicas e incluso culturales más profundas, que deben ser zanjadas ya no mediante una regla de mayoría simple, sino mediante consenso.

*d) Corrientes europeas, en síntesis*

La breve síntesis presentada acerca de las tres corrientes europeas refleja ante todo un aspecto diferenciador central con la tradición conductista en el énfasis brindado al análisis de la tradición y evolución histórica. Esto en principio no debe sorprender, habida cuenta que los desarrollos teóricos ocurridos en Estados Unidos precisamente se encuadran en una sociedad virtualmente "libre de historia".

La consecuencia de esto será la menor pretensión de universalidad de la escuela europea. Nótese que esto se refleja en la adopción de muy diferentes perspectivas filosóficas y metodológicas; en otros términos, la intuición historicista de la visión europea se refleja en la adopción de perspectivas menos empiricistas, y en general menos vinculadas a enfoques mecanicistas.

### 2.3.3 Desarrollos contemporáneos de la concepción marxista del estado

Tal como se indicó anteriormente, el planteo clásico de superestructuralidad del marxismo se ha visto comprometido en algún grado por la aparición del Estado del Bienestar, en cuanto agente activo en el plano de las actividades económicas. Por otra parte, Marx no alcanzó a elaborar una teoría del Estado en sentido pleno, más allá de consideraciones relativamente dispersas.

Estas circunstancias han generado un conjunto amplio de teorizaciones que han intentado comprender la función estatal, tanto con relación al capitalismo clásico como al período del Estado del Bienestar. No resulta sencillo presentar una sistematización de los trabajos realizados, por cuanto se trata de producción relativamente reciente, y que aún no ha decantado lo suficiente. Lo que se ofrecerá a continuación es una breve sinopsis de los enfoques más relevantes<sup>39</sup>.

En términos generales, puede plantearse una “gradación” de posturas, en lo referente a la naturaleza de la vinculación entre los niveles económico y estatal, que va desde la dependencia directa del nivel económico hasta el reconocimiento de autonomía del nivel estatal.

En primer lugar, un conjunto de autores (Miliband, 1977 y Jessop, 1990, entre ellos) mantiene una posición más bien tradicional, en cuanto visualiza las funciones estatales como *asociadas* y *dependientes* de los intereses de las clases dirigentes, las que participan directamente en su gestión; el capitalismo monopolista de estado (materializado en el desarrollo de las empresas públicas) es consistente con esta concepción; ella representa precisamente la fusión entre capital monopolista y Estado, poniendo en evidencia así la comunidad de intereses. Según Miliband (1969), ésta es la predominante en la propia teoría de Marx, tal como surge de un conocido pasaje del Manifiesto Comunista<sup>40</sup>. Esta concepción - que con Das (1996) denominaremos “**instrumentalista**” - ha dado lugar a un conjunto de investigaciones empíricas con el objeto de identificar las redes de vinculaciones entre clase dominante y estado (por ejemplo, localizando representantes de clase en posiciones dentro del sistema político/estatal). Este enfoque ha recibido diversas críticas, desde la órbita marxista o próxima a ésta. A nivel teórico, se ha observado que no resulta claro cómo podría el estado actuar a favor de los intereses “generales” de la clase dominante, sin ocasionar conflictos en el interior de ésta. En términos empíricos, por otra parte, las relaciones que se verifican entre clase dominante y estado distan de observar el patrón de dependencia inmediata y directa que este enfoque preconiza.

---

<sup>39</sup> Nos apoyaremos en una eficaz reseña elaborada por Das (1996)

<sup>40</sup> “El ejecutivo del estado moderno no es sino un comité para administración los negocios comunes de la burguesía como un todo” (Marx y Engels, citado en Das, op. cit., pág. 28).

Un segundo conjunto de enfoques - que nuevamente siguiendo a Das se identificarán como “**estructuralistas**” - apunta ya no a establecer lazos de dependencia directa (o “mecánica”, por así decirlo) entre estado y clases sociales, sino que reconoce una naturaleza propia y diferenciada al estado. Este paso teórico es significativo, respecto de las posturas marxistas más tradicionales, e implica concentrar el análisis en los condicionamientos o *restricciones* que el accionar estatal enfrenta, algo que sólo puede reconocerse en una entidad autónoma y diferenciada. Pueden identificarse aquí dos grupos de desarrollos, que se exponen a continuación.

Desde una perspectiva más política y sociológica, Poulantzas (1968) introduce precisamente el concepto de “autonomía relativa” del Estado (debe notarse que este autor posteriormente revió sus posturas). Su constatación inicial es que el capitalismo establece una separación entre los niveles económico y político. Ello conlleva a que *la apropiación del excedente no sea más el resultado de una relación política coactiva*, sino que aquélla se verifica en la esfera económica; esto conlleva la autonomización de la instancia estatal. Esto permite cumplir una doble misión. Por una parte, brinda cohesión a la sociedad de clases, recurriendo a concesiones a las clases dominadas, sin que esto implique cuestionar radicalmente el interés de las clases dominantes. Por la otra, asegura la congruencia de la hegemonía burguesa, cuyas contradicciones de intereses no permiten garantizar su supremacía como clase. Ambas funciones requieren de la autonomía, pero al mismo tiempo limitan el alcance del accionar estatal.

Otra línea teórica dentro del estructuralismo ha enfatizado instancias de restricción desde lo económico; ellas han sido expuestas bajo el rótulo de teorías “derivacionistas” del estado. La restricción básica viene ahora establecida por *la posibilidad de obtener recursos para el funcionamiento estatal*, en poder de la clase dominante<sup>41</sup>. Pero se plantea cuáles funciones debe cumplir el estado para que tales recursos se hagan efectivos. Das (op. cit.) distingue aquí dos vertientes:

- Altvater, Offe, O’Connor y otros autores han propuesto que el estado debe cumplir funciones que los capitalistas individuales no pueden cubrir. Ellas son las producciones que no responden a una lógica de ganancia privada (por ejemplo, reproducción de la fuerza de trabajo) y la implementación de restricciones al accionar capitalista que pone en riesgo la continuidad del sistema (por ejemplo, destrucción de recursos naturales).
- Hirsch ha propuesto en cambio que la función del estado es asegurar la vigencia de un conjunto de pautas normativas propias del capitalismo (libertad de contratación y equivalencia del intercambio), mediante el monopolio de la fuerza; tales pautas no pueden ser aseguradas por capitalistas individuales. Sin embargo, este autor señala que el Estado no puede actuar en nombre del capital como un todo, sino que sólo puede reflejar las contradicciones de intereses capitalistas; este último aspecto, por cierto, diferencia esta propuesta de las visiones instrumentalistas.

---

<sup>41</sup> Nótese, incidentalmente, que esto supone que la recaudación tributaria se origina íntegramente en el excedente o plusvalía.

Los desarrollos estructuralistas a nivel político y económico son susceptibles de complementación; esto es, es posible articularlos en alguna medida entre sí. La crítica básica que se ha dirigido a estas propuestas estructuralistas es su carácter funcionalista, que no permite dar cuenta de las contradicciones (conflictos) sociales que de hecho ocurren en el ámbito de las sociedades capitalistas, y las particularidades de su desarrollo histórico.

A esta crítica apuntan propuestas basadas en la noción de **lucha de clases**; ellas se han originado en diversos autores, algunos ya citados anteriormente (Poulantzas, Hirsch, Holloway, Picciotto, Clarke y Wright, entre otros). Estos enfoques tienen como elemento común el de no predefinir el rol del estado en las sociedades capitalistas, sino en identificarlo en cada período concreto, en función básicamente de la evolución de las contradicciones sociales. De esta forma, el estado pierde un carácter definitivo, convirtiéndose en objeto y escenario de la lucha de clases. Podemos señalar aquí las contribuciones siguientes:

- La afirmación, en Poulantzas, de que el estado “no es un objeto o instrumento, o un sujeto, sino una relación. Más precisamente, el estado es la condensación material de una relación de poder entre clases y fracciones de clase, una relación *que se expresa en la propia forma del estado*” (Das, op. cit., pág. 40, bastardilla añadida). Tal forma del estado se presenta como fundada en un “equilibrio inestable de compromiso”, que toma en cuenta los intereses tanto de las fracciones de las clases dominantes como de las clases dominadas. En consecuencia, los contenidos de clase de las políticas serán ampliamente variables.
- Hirsch sostiene, paralelamente a su postura estructuralista, que las políticas económicas concretas del estado responden también a las presiones resultantes de la lucha de clases.
- Holloway y Picciotto, por su parte, sugieren que la autonomía del estado es a la vez real e ilusoria. Por una parte, la esfera económica no requiere de la coacción, por cuanto la apropiación del excedente se da vía intercambio. Por la otra, es ilusoria por su carácter ideológico: la autonomía estatal es parte de la fetichización de la mercancía, y esconde el carácter de clase (esto es, la naturaleza contradictoria) de las relaciones entre capital y trabajo. En palabras de los autores (citado en Das, op. cit., pág. 43), “la desigualdad propia de la relación económica (esto es, la desigualdad entre capital y trabajo) es transformada en la forma fantástica de igualdad política entre ciudadanos frente al estado”. De esta forma, la burguesía desplaza las contradicciones de clase desde lo económico a lo político. Esta visión integra al estado como una instancia en la que se manifiestan las relaciones capitalistas, y por lo tanto “el desarrollo del estado se enraiza en la historia del desarrollo capitalista” (Das, loc. cit.). Otros desarrollos avanzan en esta línea que integra los niveles económicos y políticos a partir del desarrollo de la lucha de clases; esto no excluye la posibilidad de que el accionar en el nivel político comprometa la continuidad del capitalismo, o que el contenido del accionar estatal se transforme en función de aquella.

Como conclusión, destaquemos que Das encuentra vías de convergencia entre las distintas posturas enunciadas; en particular, entre las vertientes instrumentalistas y estructuralistas, y entre éstas últimas y el abordaje de luchas de clases.

## **2.4 Algunas notas sobre el Estado en el ámbito de la sociología**

No es objetivo de esta reseña teórica, por cierto, dar cuenta de las contribuciones que desde la sociología se han formulado para la comprensión de la temática del Estado. Pero dado que desde este campo teórico el Estado del Bienestar ha sido objeto de consideración y análisis, se estima necesario incorporar algunos autores de interés. En primer término, se hará una breve mención a la noción weberiana del Estado; luego, se expondrán algunas contribuciones de Habermas, Offe y Mishra, todas ellas vinculadas al Estado del Bienestar.

### **2.4.1 Weber: la noción “moderna” de estado**

Max Weber ha sentado las bases para el desarrollo de un amplio conjunto de teorizaciones, en el ámbito de la economía, la sociología y la ciencia política. Entre tales aportes, debemos destacar el desarrollo de una concepción “moderna” del Estado.

Podemos comenzar con la clásica definición weberiana: “Estado es aquella comunidad humana que dentro de un territorio aspira con éxito al monopolio legítimo de la violencia” (citado en Sotelo, 1996, pág. 35). Esta acepción, de raíces hobbesianas, se ve complementada por un conjunto de consideraciones relativas a la naturaleza de la dominación estatal.

Dicha noción surge del análisis weberiano del movimiento histórico desde una sociedad denominada “tradicional” a la sociedad “moderna”. Un aspecto distintivo entre ambas formas fundamentales reside en el fundamento de la legitimidad del orden social. En palabras de Portantiero (1993, pág. 29), “esa legitimidad puede estar garantizada por la tradición, por la entrega afectiva, por el acatamiento a valores absolutos o por la adhesión a la legalidad estatuida positivamente. Esta última es la legitimidad contemporánea, sobre la que se construye el moderno tipo de dominación, legal y burocrática, racional.” Y añade luego este autor: “Racionalidad y dominación burocrática, impersonal, son dos temas conexos. El capitalismo realiza ambos supuestos y los lleva a su grado máximo” (loc.cit.).

Impersonalidad y racionalidad son entonces dos rasgos típicos del Estado en sociedades modernas. De allí que una característica central de tal tipo de Estado es la conformación de una burocracia racionalmente constituida, que funda sus decisiones en términos de eficacia técnica, y no sobre la base de intereses sectoriales o particulares. Nótese que la burocracia racionalmente constituida no es privativa del Estado. Antes bien, es propia de la generalidad de las organizaciones sociales bajo el régimen capitalista.



Cabe destacar complementariamente que la noción de racionalidad es acotada en términos de "arreglo a fines"; esto es, se trata de un concepto que apunta a la decisión de satisfacer eficazmente propósitos determinados. No se trata entonces de una concepción racionalista del hombre, sino de un concepto bastante más limitado. De hecho, Weber admite que componentes afectivos, errores, etc. de hecho intervengan en el comportamiento social; ellos introducen desvíos con relación a lo dictado por un comportamiento racional, y es en este sentido restrictivo que la acción en definitiva implementada es considerada racional<sup>42</sup>. Esta noción acotada de racionalidad permite su coexistencia con la de monopolio de la fuerza.

#### 2.4.2 El Estado del Bienestar: algunas contribuciones desde la sociología moderna

Mencionamos aquí tres autores actuales (J. Habermas, C. Offe, G. Esping-Andersen y R. Mishra) que han contribuido desde la sociología a la comprensión del Estado del Bienestar y su posterior crisis.

##### a) J. Habermas

En "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", este autor desarrolla un estudio interpretativo de la naturaleza y perspectivas del capitalismo en la posguerra. Su ensayo apunta principalmente a determinar las diferencias entre éste y el anterior capitalismo clásico. Si bien su abordaje guarda indudablemente relación con formulaciones originadas en el ámbito marxista, el desarrollo teórico y el empleo de categorías lo diferencian sensiblemente de éste. De cualquier forma, lo que se indicará a continuación es tan solo una muy breve mención, que no puede comprender toda la densa y compleja argumentación del autor, que a nuestro juicio combina en forma "propia" contribuciones weberianas y marxistas, además de emplear concepto procedentes de la teoría de sistemas (en particular, la noción de sistemas autogobernados).

Es conveniente partir de la periodización histórica en la que Habermas enmarca su análisis. Bajo el concepto de "Sociedades pertenecientes a las altas culturas", el autor engloba la sucesión de civilizaciones que se conforman una vez superada la etapa prehistórica. Dentro de este amplio conjunto, retoma la conocida distinción entre sociedad tradicional y sociedad moderna, donde la segunda se identifica con el capitalismo (en dos variantes, como se verá enseguida). Interesa ahora señalar algunas diferencias entre estas distintas formaciones sociales, en lo que hace al papel del Estado y la legitimación de su poder. En particular:

- En la *sociedad tradicional*, las clases sociales se estructuran e identifican en el nivel político-estatal. En consecuencia, la legitimación de las mismas recae básicamente en el estado, y las crisis sociales representan directamente un cuestionamiento al régimen coactivo estatal. Ello motiva la represión estatal, erosionando consiguientemente la legitimación.

---

<sup>42</sup> Véase al respecto la cita de Weber en Portantiero (comp., 1993, pág. 78)

- En el *capitalismo liberal* la sociedad civil independiente del estado establece relaciones sociales de intercambio, el que se constituye así en el principio legitimador. Si bien el Estado no se extingue, sus funciones y alcance se ven reducidos al mantenimiento del marco jurídico; ello motiva que se lo descargue de exigencias de legitimación. Las crisis de esta forma social son básicamente crisis de autogobierno (fluctuaciones cíclicas, desempleo, etc.), y no de legitimación.
- Finalmente, en el *capitalismo tardío o de organización*, que se caracteriza precisamente por la constitución del Estado del Bienestar, el Estado retoma una posición central, al intervenir para prevenir y mitigar las crisis de autogobierno, pero al costo de ubicarse centralmente como instancia de legitimación. La democracia de masas es entonces la forma central de legitimación, y la intervención estatal re-politiza relaciones antes limitadas al juego puramente económico (como es primordialmente el caso de la relación salarial).

El autor reflexiona luego sobre la viabilidad de esta nueva forma de capitalismo, concluyendo que le es posible gestionar las crisis económicas - estabilizando las fluctuaciones cíclicas -y de gestión estatal, mediante un accionar centrado en la fragmentación de la conciencia de clase, la satisfacción *pari passu* de expectativas sociales y el logro de la aceptación por parte de las personas de que existen restricciones para determinadas expectativas no satisfechas.

Habermas ubica, en consecuencia, el núcleo crítico para la viabilidad del capitalismo de organización en las posibles crisis de motivación. Destaca que el capitalismo carece de una tradición propia que incentive el esfuerzo, tal como lo hace la ética protestante, como así tampoco la solidaridad. En consecuencia, debe recurrir a tradiciones más antiguas, que el propio sistema erosiona. Es en este punto donde el autor localiza posibles fuentes de crisis<sup>43</sup>.

A los efectos de la presente reseña, el mensaje más importante de Habermas es la visualización del capitalismo de organización como formación básicamente viable. Por otra parte, si bien la historia posterior no parece haberle dado la razón en cuanto a la sustentabilidad del mismo, el penetrante análisis que el autor realiza permite rescatar diversos conceptos de valor a fines analíticos. Entre ellos, indiquemos la identificación de *tres sistemas autónomos e intervencionales* (económico, político y socio-cultural), como así también la distinción entre *crisis sistémica* (o de gobernación) y *crisis de identidad* (que afecta la legitimación y la motivación).

#### b) C. Offe

En una colección de artículos publicados en 1983, pero redactados en años anteriores, C. Offe estudia la naturaleza del Estado del Bienestar<sup>44</sup>, con una perspectiva por momentos similar a la de Habermas (aunque entendemos que con rigor teórico algo menor); el parentesco es

---

<sup>43</sup> A nuestro juicio, esta constatación - de importancia nada desdeñable - no parece propia del capitalismo de organización, sino que es de aplicación también para el capitalismo liberal.

<sup>44</sup> Ver Offe (1991); cf. particularmente la interesante introducción de J. Keane.

particularmente importante en lo que hace al empleo de la teoría de sistemas<sup>45</sup>. Sus conclusiones son sin embargo radicalmente diferentes.

El autor distingue tres niveles analíticos diferenciados, tratados con un enfoque de teoría de sistemas, para el análisis del capitalismo tardío:

- Las estructuras de socialización, fundadas en normas; éste es el caso del hogar y el sistema educativo.
- El ámbito de la producción y el intercambio (económico), regido por normas capitalistas
- El Estado, representado por el Estado del Bienestar. El objeto del mismo es el manejo de estructuras de socialización y del ámbito económico. Offe entiende que la noción de Estado debe ser amplia, por lo que no debe restringirse a la de ente prestador de determinados servicios.

En los conflictos que se dan en las áreas de contacto entre estos tres niveles es donde se verifican las debilidades del Estado del Bienestar (y ya no más en la lucha de clases del nivel económico); debido a tales conflictos, éste no logra asegurar coherencia a su rumbo estratégico, por lo que su accionar engendra más problemas de los que resuelve.

Un conflicto central es el que supone la doble acción mercantilizadora y desmercantilizadora. Por una parte, el Estado del Bienestar procura asegurar la continuidad del proceso de producción capitalista - en particular de la inversión -, y debe en consecuencia respetar su dinámica e intereses. Esto se debe a que la legitimación de masas y los recursos del Estado proceden de allí. Pero por otra parte, la intervención del Estado es de por sí desmercantilizadora, en cuanto no respeta las normas de intercambio en mercados; pero a su vez ella es necesaria por "la cíclica dinámica auto-mutiladora [del capitalismo, por cuanto] los procesos capitalistas de intercambio exhiben una tendencia a paralizar la forma mercancía"<sup>46</sup>. Una consecuencia de esta duplicidad es que se compromete la viabilidad fiscal del Estado del Bienestar, por cuanto la intervención estatal requiere extraer financiamiento privado, siendo que la actividad privada se resiente por la intervención estatal. En palabras de Keane (op. cit., pág. 22): las políticas "necesitan hacer lo imposible: se ven forzadas a reorganizar y restringir los mecanismos de acumulación capitalista para permitir que esos mecanismos cuiden espontáneamente de si mismos".

Además de lo ya señalado en el nivel fiscal, Offe identifica dos factores adicionales que limitan el accionar del Estado del Bienestar:

- Por una parte, la planificación realizada por el Estado fracasa sistemáticamente, por cuanto ella no es viable en un medio que resiste su accionar (el ámbito económico) y por sus contradicciones internas por ausencia de coordinación.

---

<sup>45</sup> De hecho, Habermas en el texto ya mencionado cita aportes de Offe.

<sup>46</sup> Keane, en Offe, op. cit., pág. 20. Offe no es demasiado claro acerca de la naturaleza de esta "auto-parálisis".

- La presencia del Estado del Bienestar y su accionar desmercantilizador, genera una continua presión de distintos sectores sociales, quienes formulan demandas no susceptibles de satisfacción. Ello acarrea la deslegitimación del Estado

En definitiva, constatamos elementos similares a nivel descriptivo con los aportes de Habermas, pero una opinión decididamente más pesimista en cuanto a la sustentabilidad del Estado del Bienestar.

c) *G. Esping-Andersen*

Este autor ha elaborado un texto ya clásico acerca de la génesis y naturaleza del Estado del Bienestar, desde una perspectiva comparatista (Esping-Andersen, 1990). Cabe advertir que su concepto de Estado del Bienestar corresponde a la definición más restrictiva que se sugiriera en el primer capítulo de este trabajo; esto es, se limita a las instancias propias de la política social.

La actuación estatal es vista como la manifestación de una instancia desmercantilizadora de las relaciones sociales; esto es, como el establecimiento de relaciones que escapan a la lógica del intercambio. Esping-Andersen sostiene con énfasis que ellas son un complemento indispensable, por cuanto las relaciones mercantiles no son hábiles tanto para atender eficazmente a los sectores excluidos como para asegurar un nivel razonable de bienestar y seguridad.

El aporte tal vez más original lo constituye la constatación de tres tipos distintos de Estado del Bienestar (los "tres mundos", en su terminología), que reconocen una génesis y alcance diferentes.

- Por una parte, identifica un modelo anglo-sajón, caracterizado por una vocación típicamente residual, orientada, a la manera de las antiguas leyes de pobres de Gran Bretaña, a la atención exclusiva (y consecuentemente, estigmatizadora) de los excluidos.
- En segundo término, señala un modelo corporativo, basado en la modernización conservadora bismarckiana, que recoge elementos del asociacionismo corporativo pre-capitalista: su carácter es más inclusivo (todos los individuos son encuadrables), pero mantiene la diferenciación de status social; asimismo, requiere normalmente contraprestación (aportes para financiamiento). Este modelo es aplicado, típicamente, en Alemania, Francia e Italia.
- Por último, establece la existencia de un modelo universalista y fuertemente desmercantilizador, sobre la base de una noción que reconoce derechos sobre la base de la pertenencia a la colectividad. Este modelo es propio de los estados escandinavos.

El autor enfatiza las diferencias entre estos tres modelos, y desarrolla simultáneamente un análisis de las actitudes de los grupos políticos frente al Estado del Bienestar. En particular, señala el cambio de perspectiva del socialismo, que pasa de rechazar la acción estatal a adoptarlo como vía para avanzar en conquistas sociales.

d) *R. Mishra*

En un texto publicado en 1984, este autor examina tempranamente el fenómeno de desmantelamiento del Estado del Bienestar, desde distintas perspectivas teóricas y a la vez políticas (Mishra, 1984). Su ensayo puede ser identificado como perteneciente al ámbito de la sociología política.

El autor repasa las perspectivas diagnósticas referidas al Estado del Bienestar originadas en dos polos ideológicos contrapuestos, la nueva derecha y la perspectiva marxista. Sin suscribir tales posturas, señala que existen ciertas coincidencias entre ambas, en cuanto formulan críticas al fracaso del Estado en el logro de sus objetivos de crecimiento, distribución y pleno empleo.

El aporte más original surge del contraste entre el tipo de posturas que exhiben la nueva derecha y el marxismo, frente a la doctrina que sustentó el Estado del Bienestar (referenciada en el New Deal de Roosevelt, y las contribuciones de Keynes y Beveridge). Se enfatiza en particular el carácter del Estado del Bienestar como solución mixta, de compromiso y más pragmáticamente fundada; se asocia de esta forma el Estado del Bienestar al desarrollo de lo que denomina "ingeniería de lo social", que apunta a mantener una situación de mercado "corregido".

Indica el autor, como una conclusión central, que esta naturaleza más diversificada y pragmática de la doctrina del Estado del Bienestar es un factor que explica su deslegitimación; ello se funda en que el discurso que lo sustenta no es hábil para enfrentar posiciones basadas en visiones ideológicas más "netas" o duras, como las sustentadas por la nueva derecha y el marxismo, y por lo tanto su desempeño dialéctico (o retórico) es claramente insuficiente. El autor sugiere sin embargo que a la larga el abordaje pragmático y de compromiso debería prevalecer.

## 2.5 Breves reflexiones conclusivas acerca de la reseña teórica

Esta apretada síntesis teórica brinda sin duda un conjunto importante de conceptos útiles a fines analíticos, y en particular para la elaboración del marco teórico de la presente investigación. Las siguientes reflexiones no ensayan propiamente un “saldo” ni tanto menos una “superación”; ellas pretenden simultáneamente indicar algunos aspectos referidos a la interpretación de las teorías reseñadas y extraer elementos de juicio de interés.

En lo que atañe a la **teoría económica**, cabe señalar lo siguiente:

- Con la excepción tal vez de la escuela de la elección pública, el Estado es introducido ad-hoc, en términos más normativos que positivos (abordaje tradicional de finanzas públicas, teoría de Keynes), cuando no está directamente ausente del plano económico (como por ejemplo es el caso de la teoría de Marx),
- Esto no parece sino el reflejo de la propia génesis del análisis económico, en cuanto disciplina orientada a comprender la consolidación y preeminencia de una instancia históricamente nueva, como es la de la producción sistemática para terceros, mediada por el intercambio (esto es, producción para mercados). Este interés ha llevado a no considerar centralmente el Estado como objeto de análisis, sino por el contrario a decantar lo económico como una esfera autónoma.
- Cabe señalar que la problemática que plantea el análisis del plano económico es sustancialmente nueva, en cuanto éste se aparta de la “normal” arbitrariedad del comportamiento político, para estructurar un conjunto de complejos mecanismos reguladores de actividades, ahora basados en la noción de intercambio. La naturaleza, alcance y desempeño de tales mecanismos distan de ser determinables en forma general, sino que requieren un análisis específico. De hecho, la regulación de las actividades económicas - desde la célebre metáfora smithiana de la “mano invisible” - ha sido una de las materias centrales del análisis económico, en cualesquiera de sus vertientes teóricas. La aplicación de enfoques mecanicistas ha encontrado aquí un campo más que fértil, aun cuando se hayan ensayado también otros enfoques (organicistas, dialécticos, etc.).
- No debe sorprender en consecuencia la dificultad, tanto en el análisis neoclásico como en el marxista, de encuadrar positivamente el fenómeno estatal, particularmente en el caso del Estado del Bienestar, de gran protagonismo en el plano económico.

Las propuestas teóricas originadas en la **Ciencia Política**, por su parte, recogen inicialmente la herencia de perspectivas mecanicistas en Economía; pero luego se han generado enfoques teóricamente más amplios o eclécticos.

- La aplicación de las propuestas desde la teoría económica ortodoxa - esto es, la óptica anglosajona - introducen un nuevo campo de aplicación para los enfoques generados por ésta; pero es interesante destacar que ellas no producen una visión articulada entre los planos económico y político, sino complementaria y yuxtapuesta. “Lo político” aparece aquí como un campo de acción humana y social *paralelo* a “lo económico”, por cierto con analogías importantes (producto en parte del empleo del enfoque economicista). Es

interesante destacar a este respecto que este enfoque parece poco apto para comprender la *imbricación* entre los planos económico y político que supone el Estado del Bienestar.

- Con relación a la hermenéutica, cabe la pregunta de si ella nos brinda una metodología operable, o sólo una definición de carácter filosófico-metodológico. En principio, parece sólo lo segundo. Esta es una diferencia básica con el enfoque conductista, de mayor vocación analítica y operacional.
- La perspectiva comparatista por su parte desarrolla un planteo no estrictamente teorizador; apunta a formular una explicación o interpretación para un fenómeno único e irrepetible (la particular historia política europea). En este contexto, las perspectivas mecanicistas o conductistas son herramientas útiles, pero no conclusivas: nunca una visión puramente mecanicista podrá dar cuenta de la complejidad histórica; pero cualquier perspectiva analítica deberá ensayar explicaciones causales, para lo cual los enfoques mecanicistas brindan criterios operables. Una conclusión metodológica interesante será entonces que el mecanicismo es una herramienta hábil pero limitada; las otras perspectivas en cambio son más aptas para brindar un "cierre", además de eventualmente guiar la búsqueda de "microfenómenos" a ser analizados causalmente. Esta conclusión, por cierto, es aplicable también al campo del análisis económico.
- En consecuencia, las escuelas europeas no brindan aportes teóricos "duros" para la temática de este trabajo.

Por último, los **abordajes sociológicos** son seguramente los más ambiciosos, en cuanto decididamente emplean perspectivas globalizadoras. Típicamente, son los únicos enfoques que apuntan a estudiar la interacción entre las esferas económica y estatal (además de eventualmente una tercera de tipo socio-cultural). Como tales, son seguramente importantes para los fines de este trabajo, en la medida en que pretenden establecer vinculaciones entre planos analíticos que se tratan en forma yuxtapuesta o separada en las otras perspectivas. La contracara de esta ventaja comparativa es la relativa laxitud teórica, esto es, la ausencia de determinantes (causales o de otro tipo) relativamente firmes.

Corresponde señalar por otra parte que las contribuciones modernas desde el marxismo - que algo convencionalmente hemos localizado en el ámbito de la Ciencia Política - comparten con la sociología la pretensión de vincular los planos económico y político. Ellas constituyen esfuerzos teóricos notables por su amplitud y variedad, aun cuando un tanto inconclusivos, y brindan un conjunto importante de categorías de análisis.

Teniendo estas consideraciones en mente, se ensayará a continuación un marco teórico referencial para la presente investigación.

## **2.6 Un marco teórico referencial**

Se desarrollará ahora el marco teórico referencial propuesto para esta investigación, basado en las contribuciones teóricas ya reseñadas.



En primer lugar, se precisan algunos aspectos metodológicos del marco teórico que se elaborará. El objetivo principal será el de acotar el alcance conceptual del mismo; en particular se enfatizará que no se pretende construir una teoría "cerrada" o acabada.

Seguidamente, se elaborará una *taxonomía de las actividades y relaciones*, centrada en la distinción entre los niveles económico y político; ella permitirá aclarar el sentido de los términos, al tiempo que identificará aspectos centrales de tales categorías<sup>47</sup>.

A continuación, se elaborará un conjunto de reflexiones acerca de ambos niveles, a partir de aportes registrados en la reseña. De esta discusión, se desprenderán indicaciones teórico - metodológicas para esta investigación, que serán sistematizadas al final de este apartado.

### **2.6.1 Encuadre metodológico general: la naturaleza del marco teórico a desarrollar**

En términos generales, para este trabajo pueden sugerirse tres abordajes metodológicos alternativos:

- **Histórico particular:** Se funda en el relato histórico, auxiliado por datos cuantitativos y otros procedimientos estadísticos. En este caso, no hay propiamente un marco teórico explicitado de antemano. La reflexión teórica consiste de un ejercicio de interpretación histórica particular del caso en cuestión. Un ejemplo de aplicación de este abordaje sería una afirmación como la siguiente: "el Estado del Bienestar surgió a partir de las políticas que implementó Perón a los fines de obtener y mantener el poder político; luego el poderío sindical y la colusión entre éste y la industria mercado - internista impidieron su desmantelamiento, hasta su crisis final". Cabe sin embargo señalar que la no explicitación de un marco teórico no quita que exista algún encuadre teórico implícito, probablemente incompleto o abierto. Desde nuestra perspectiva, los "hechos no hablan por si mismos", sino que son interpretados siempre a la luz de algún referencial explicativo. En consecuencia, toda interpretación particular presupone algún esquema teórico referencial (algo no siempre reconocido por quienes adoptan esta tesitura).
- **Histórico comparado:** a partir de la revisión sistemática del acontecer histórico, se elabora una teorización como una suerte de "generalización empírica"; ella parte de la identificación de aspectos recurrentes y no recurrentes, en distintos períodos. Así, por ejemplo, se identifican ciertas funciones del Estado moderno, a lo largo de la historia del capitalismo, que se han mantenido estables, y luego se decantan aquéllas que han sufrido modificaciones, pero que permiten identificar sub-períodos; en este contexto, el Estado del Bienestar sería un sub-período dentro de la etapa capitalista, caracterizado por la recurrencia de determinados aspectos particulares. La noción de constitución del mercado a partir del Estado (y no contra él) surge claramente en este tipo de abordaje, a partir del

---

<sup>47</sup> Tal vez se podría pretender una definición más precisa de tales actividades y relaciones. Pero se asume que el sentido (por lo demás corriente) que surge de este contexto es suficiente al efecto. Entendemos que el concepto de "relación social", en particular, podría ser definido con mayor precisión; pero ello requiere explicitar desde un principio un marco teórico, que en realidad será el presentado a partir de aquí.

análisis histórico sistemático. Cabe señalar que este enfoque también presupone algún marco teórico organizador por las mismas razones que se apuntaron para el enfoque anterior; pero a diferencia de aquél, los resultados obtenidos permiten contribuir explícitamente a algún tipo de reflexión teórica de alcance más general.

- **Analítico:** a partir de las contribuciones teóricas vigentes, se elabora una teorización sustantiva acerca de la relación entre economía y Estado, como una unidad articulada. Se opta en este caso, por ejemplo, por alguna de las opciones teóricas reseñadas - o una eventual contribución original basada en ellas - como hipótesis. De la aplicación de este enfoque al caso bajo investigación surgirán las interpretaciones correspondientes. La teoría en principio no sería objeto de verificación, sino que sería la armazón estructuradora del material empírico. Eventualmente, tal teoría podrá constituir la base para formular hipótesis específicas para un caso particular en estudio (porque difícilmente pueda aceptarse que una teoría sea en sí tan potente como para permitir dar cuenta en forma exhaustiva de episodios particulares). Entendemos que los planteos marxistas modernos, las contribuciones de Offe y Habermas ya en la teoría de la elección pública pueden ser encuadrados en este ámbito.

El primer abordaje (histórico particular) es más propio del historiador que del cientista social. Sin duda, el abordaje tercero es el más ambicioso y "duro", en cuanto partiría de conceptos previamente definidos y teóricamente validados. Por su parte, el abordaje histórico comparado permitiría una sistematización parcial, dejando sin embargo una estructura teórica considerablemente más abierta y menos definida.

El tema de la presente investigación apunta a una "zona" en la que confluyen instancias propias del análisis económico y político. Un marco teórico eficaz al efecto debería apuntar a la cobertura de ambos niveles, y a las articulaciones que entre ellos se establecen. Dado que en particular este segundo tópico dista de haber alcanzado una formulación teórica consensuada (tal como lo sugiere la reseña teórica presentada), la propuesta que se elaborará a los fines de esta investigación deberá considerarse como provisional y abierta. Por las razones ya indicadas, el abordaje sociológico brindará elementos de apoyo valiosos, por cuanto asume explícitamente la cuestión de la relación entre los planos económico y político.

No podemos plantear en consecuencia un abordaje analítico pleno; *el abordaje deberá situarse en principio en el segundo caso (histórico comparado)*. Sin embargo, esto no impide recurrir a elementos de orden teórico, provistos por las propuestas reseñadas (por algunas de ellas, por lo menos). Esto es necesario por razones estrictamente metodológicas (esto es, al margen de la pertinencia de cada propuesta teórica), una vez que se acepta que "los hechos no hablan por sí mismos". De manera que se trata de explicitar instancias teóricas, aun cuando no conformen un marco "duro" como el que requiere el tercer enfoque.

De tales elementos teóricos y de la percepción empírica así ordenada surgen hipótesis que luego podrán ser ensayadas. Ellas no pueden ser fundadas estrictamente en métodos, sino que responden a intuiciones del analista ("conjeturas", si se quiere, en el sentido popperiano). La

eficacia de tales hipótesis no puede responder sólo a testeos de tipo estadístico, dada la naturaleza compleja y no estrictamente cuantificable de los fenómenos tratados. En alguna medida, el testeo responderá más a algún juicio que apunte al desempeño de tales hipótesis en dar cuenta del material empírico, en cuanto permita rescatar aspectos a la vez simplificadores y generalizables.

No se nos escapa que esta solución tiene un importante contenido de pragmatismo, en cuanto no implica una preferencia teórica estricta y apunta a la "eficacia situacional" de determinado herramental teórico; esto es, a su eficacia para construir una explicación persuasiva para un tema particular. Se entiende que a los fines de la presente investigación este abordaje es adecuado, aun cuando - se reitera - no apunte en absoluto a "resolver" teóricamente la temática de la relación entre los niveles económico y político. El mismo no pretende ser un aporte teórico en si mismo, sino solamente un marco ajustado a nuestros requerimientos de análisis.

En definitiva, el marco teórico a presentar apuntará principalmente a sistematizar un conjunto de criterios que serán aplicados al caso concreto en estudio. Esto permitirá explicitar los elementos teóricos subyacentes a las interpretaciones que en su caso se ensayarán.

### **2.6.2 Definición de los niveles económico y político, y una taxonomía**

Es conveniente desarrollar inicialmente algunos conceptos relacionados con el análisis económico y político, a partir del significado que corrientemente se asigna a estos términos. Este paso brinda la oportunidad de agregar algunos elementos que resultan útiles, a los fines del presente trabajo.

#### *a) Concepto de nivel económico*

Por análisis de lo económico se entiende en forma genérica el estudio de aspectos técnicos y sociales vinculados a la **producción**; ésta debe ser entendida como el conjunto de actividades y relaciones que hacen a la provisión y distribución de los elementos y prestaciones que posibilitan la supervivencia y el desarrollo, bajo pautas históricamente determinadas. Profundizaremos ahora esta noción.

Hay tres nociones asociadas al concepto de producción que conviene rescatar, y eventualmente enfatizar, con relación a este concepto:

- *La limitación de recursos*, y por lo tanto la imposibilidad de satisfacer todas las necesidades, "así surjan éstas del estómago o de la fantasía"; sin escasez, no existiría el "problema económico". Asimismo, debe existir la posibilidad de elección entre diversas opciones; en el caso, en la práctica irrelevante, de que no existieran opciones, la solución a tal "problema" sería trivial.

- El establecimiento de *relaciones técnicas y sociales* entre los individuos, en el proceso de producción. Las primeras apuntan a la coordinación de las actividades, en función de lo que dictan las pautas tecnológicas vigentes. Las segundas en cambio hacen a las pautas mediante las cuales los individuos ponen sus recursos a disposición del proceso productivo; podemos resumir este concepto en la noción de propiedad y usufructo de los recursos productivos (compra-venta, alquiler, etc.).
- La constitución de *estructuras* de relaciones técnicas y sociales, esto es, la reiteración de tales relaciones en los sucesivos ciclos del proceso de producción. Esto surge de la experiencia diaria, y - sin ánimos de proveer una explicación exhaustiva - puede ser atribuido a las circunstancias siguientes: (1) la producción se desarrolla sobre la base de individuos y bienes durables, que no pueden redefinirse permanentemente, en lo que hace a su naturaleza técnica (los individuos requieren aprendizaje, y los bienes durables se encuentran especializados para realizar tareas determinadas); y (2) la necesidad de que las personas adopten comportamientos convencionalmente estables, a fin de que éstos sean previsibles y puedan tomarse decisiones a futuro.<sup>48</sup>
- La *división del trabajo* y la consiguiente especialización, como fenómeno técnico característico, que permite incrementar la eficacia y eficiencia de los procesos.

El nivel económico se presenta en consecuencia como "duro", restrictivo y relativamente autónomo de la conciencia, en función de su estructuralidad.

La actividad artística, cultural, deportiva, etc. podría en principio ser incluida bajo el concepto de producción; y de hecho así suele ser tratada<sup>49</sup>. Preferimos sin embargo definir un nivel por separado - que denominaremos a la Habermas "nivel cultural" - por las tres razones siguientes: (1) la producción en el sentido corriente es un proceso típicamente repetible, y de hecho repetido, mientras que la producción artística o cultural tiene por objeto la producción de singularidades; (2) no puede afirmarse taxativamente que la actividad cultural es concurrente a la reproducción de la vida social<sup>50</sup> y (3) el fenómeno de división del trabajo no es relevante en este plano.

---

<sup>48</sup> Como bien señalan B. Johnson y B. Lundvall (1988), "Las instituciones crean la estabilidad necesaria para la reproducción de la sociedad... (ellas) proveen los recursos necesarios para que las decisiones principales puedan ser manejadas adecuadamente. Los hábitos y las rutinas hacen innecesario empezar la vida desde la nada cada día. La noción de proceso productivo regido por agentes y bienes durables de producción puede encontrarse en Georgescu-Rögen (1971, capítulo 9), quien denomina ambos rubros "fondos de servicios".

<sup>49</sup> Particularmente, éste es el caso de las cuentas nacionales.

<sup>50</sup> Quede en claro que englobamos en el concepto de producción el caso de actividades educativas. Va de suyo que pueden existir casos dudosos; tal sería el de las artesanías, pero también el de la construcción de edificios (no hay dos edificios iguales, especialmente en los casos donde precisamente se pretende singularidad), la atención médica, la enseñanza personalizada, etc. A fines prácticos, esta distinción puede considerarse adecuada, restringiendo la noción de actividad cultural a lo que habitualmente se entiende por tal. Aún así, permanecen casos ambiguos, que pueden resolverse convencionalmente. Éstos ocurren cuando la actividad artística se encuentra fuertemente vinculada a producción masiva; los ejemplos típicos de esto son el cine, radio, televisión, etc. La opción será considerarlos como actividad productiva, por su carácter masivo y reiterativo (esto último, entendido ahora en sentido más amplio).

Estas nociones pueden considerarse aceptables para diversas perspectivas teóricas dentro de la economía (aun cuando no siempre son explicitadas de esta forma).

Se elaborará ahora una definición operable de lo que se entenderá por “nivel económico”; ella rescata los aspectos siguientes, entre los ya mencionados:

1. proceso de producción de la vida material
2. asignación de recursos escasos, seleccionando entre opciones múltiples.
3. relaciones técnicas y sociales entre los individuos, entabladas por y a través de la división del trabajo
4. persistencia en el tiempo de determinadas pautas técnicas y sociales, reiteradas y rutinizadas; aludiremos a esto en términos de “estructuralidad” de los procesos productivos.

La definición propuesta en definitiva es la siguiente:

**Lo “económico” hace referencia al proceso complejo de la producción de la vida material, que implica asignar recursos escasos, vinculando a individuos a través de una trama de relaciones técnicas y sociales que conforman estructuras. Este proceso tiene carácter eminentemente social, en virtud de que se apoya en la división del trabajo, como forma de obtener una mayor productividad.**

Deben además incluirse en el concepto dos temáticas que son específicas del capitalismo. Ellas son planteadas ya por Adam Smith, y se encuentran estrechamente vinculadas a la división del trabajo. A saber:

- la cuestión de la **acumulación**, entendida como cambio sistemático de las condiciones técnicas de producción, en la búsqueda de mayor productividad; la acumulación constituye sin duda un desafío importante a la estructuralidad de las relaciones establecidas en el ámbito productivo.
- La cuestión de la **coordinación** de las actividades económicas, dado el elevado nivel de división del trabajo <sup>51</sup>.

Interesa señalar que la actividad cultural, en cuanto dirigida a la obtención de singularidades no repetibles, no comprende temas vinculados a acumulación y coordinación, por cuanto no tiene cabida el concepto de división del trabajo; aparece aquí un elemento diferenciador adicional, con relación a las actividades económicas, tal como se las ha definido.

---

<sup>51</sup> Parece conceptualmente elucidativo asumir que es sólo en el capitalismo que se decanta el nivel productivo como una instancia analítica separada y autónoma. A los fines de nuestra investigación, esta cuestión no es central, por cuanto nos limitamos al tratamiento de sociedades capitalistas. La eventual eficacia teórica de separar un plano económico para el caso de sociedades pre-capitalistas debe ser evaluada cuando éstas sean el objeto de análisis; para evitar complicaciones mayores, asumiremos aquí que la distinción de un plano económico es adecuada aun en sociedades pre-capitalistas (implícitamente, entendemos que Habermas asume esta postura en el texto analizado en la reseña). Más adelante, se retoma este aspecto.

Nótese que la definición adoptada incorpora aspectos que el análisis económico neoclásico tiende a relativizar. Por una parte, éste último no identifica propiamente un plano de relaciones sociales, más allá de la aducida “espontaneidad” de las relaciones de propiedad que asume su teorización. Tampoco otorga centralidad al carácter estructural de las relaciones técnicas y sociales directamente vinculadas al quehacer productivo.

Nuestra definición en cambio es *hábil para reconocer sectores y etapas históricas*, en cuanto persisten determinados conjuntos de tales relaciones. El cambio estructural sería así una manifestación del devenir histórico; y las diferencias entre estructuras sectoriales indicarían particularidades de cada sector (en un mismo período de tiempo). El enfoque neoclásico deliberadamente prescinde de esta posibilidad, a partir de la noción de racionalidad instrumental inherente al ser humano e inmanente, cualquiera sea el período histórico; el único elemento que diferenciaría períodos históricos sería el desarrollo del conocimiento técnico, aun cuando ello no implica reconocer etapas históricas per se<sup>52</sup>.

Este concepto se aparta entonces de la visión del enfoque del main stream económico, siendo en cambio deudor del enfoque marxista. Conviene entonces destacar en qué se diferencia de éste:

1. Si bien aceptamos la estructuralidad de las relaciones técnicas y sociales, no suscribimos en principio el enfoque teleológico de la historia que subyace en la visión marxista. Esto es, la noción de un desarrollo predeterminado, aun siendo dialéctico<sup>53</sup>.
2. No suscribiremos la noción de que sólo el modo de producción tiene capacidad de informar (dar forma) a otros planos de la vida social.
3. Por último, pese a admitir el carácter estructural de las relaciones técnicas y sociales, no nos preocuparemos por identificar categorías fundantes o inamovibles de determinado conjunto de relaciones técnicas y sociales de producción; esto es, no apuntaremos a sustantivar un modo de producción determinado. En términos más concretos: no pretendemos identificar una definición teóricamente “dura” (o “invulnerable”) del modo de producción capitalista, cuestión en cambio recurrente en el análisis marxista, en particular cuando se considera el tema del Estado del Bienestar. Antes bien, nuestra aproximación será más pragmática<sup>54</sup>.

#### *b) Concepto de nivel político*

En principio, englobamos bajo este concepto, en consonancia con la práctica de la ciencia política, al *conjunto de actividades y relaciones que hacen a las instituciones del Estado*, en

---

<sup>52</sup> Esto no impide, eventualmente, que desde determinados enfoques emparentados al neoclásico se reconozca la existencia de etapas tecnológicas. Tal es el caso de los “ciclos tecnológicos” que Schumpeter identifica (véase Schumpeter, 1971). Pero la visión neoclásica no permite incorporar el concepto de ciclo o etapa, en forma integral.

<sup>53</sup> En consecuencia, tampoco aceptamos la noción de desarrollo histórico basado en la vinculación entre fuerzas productivas y relaciones de producción.

<sup>54</sup> En alguna medida, entendemos que esto se encuentra en línea con ciertos desarrollos marxistas actuales (enfoque de “lucha de clases” - ver Das, 1996)

un sentido amplio (derecho, políticas implementadas y demás cursos de acción de origen estatal).

Es conveniente aquí un comentario incidental. La filosofía política presenta más de un punto de vista acerca de qué es lo que debe entenderse por Estado o por derecho. En particular, se establece una distinción entre formas modernas y pre-modernas, siendo que algunos entienden que el Estado y el derecho pueden asociarse a ambas formas, mientras que otros establecen taxativamente que el concepto de Estado debe limitarse al "caso moderno"<sup>55</sup>. La temática de esta investigación no requiere en principio una definición taxativa al respecto, pero optaremos por la primera alternativa; esto es, *consideraremos válido un concepto de Estado y de derecho en un sentido lo suficientemente amplio como para abarcar formas históricamente anteriores al Estado moderno, asociado generalmente al capitalismo*. Adelantando, para mayor claridad, parte de la argumentación a favor de esta tesitura, señalemos que resulta necesaria esta noción del Estado para explicar la constitución de los mercados, en cuanto éstos requieren de un marco normativo dictado desde el ámbito estatal. En consecuencia, la noción de Estado y derecho deben ser aptas para explicar la constitución de tal marco normativo.

Esto no significa, desde ya, que las instituciones políticas de etapas históricas diferentes sean estrictamente comparables. El derecho en tiempos del Imperio Romano o de la Inquisición es seguramente diferente al derecho moderno en una cantidad de aspectos. El elemento común que deseamos rescatar es relativamente "débil", y consiste esencialmente en asumir que sociedades que sobrepasan ciertos umbrales de relativa complejidad (probablemente, sociedades con trabajo agrícola desarrollado y población consiguientemente sedentaria) requieren de alguna forma de marco jurídico, tanto para fijar las reglas de convivencia colectiva como para identificar los niveles decisorios. Este marco consiste en un referencial que restringe en algún grado la discrecionalidad del más fuerte, basando entonces la legitimación de la dominación en algún grado de despersonalización del poder<sup>56</sup>. Consideramos que esta instancia es fundamental<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Véase por ejemplo Díaz y Ruiz Miguel (1996). Nótese que existe aquí una simetría clara con la cuestión antes mencionada (al pasar) acerca de la pertinencia de identificar un nivel económico de análisis para sociedades pre-capitalistas (ver nota al pie anterior al respecto)

<sup>56</sup> Es así que aun en sociedades esclavistas, el amo no tiene necesariamente el derecho absoluto de vida o muerte sobre sus esclavos. Desde ya, puede dudarse fundadamente acerca del cumplimiento efectivo de tales normas, en la práctica; el hecho que quiere destacarse aquí es que aun en tal caso, la legitimación del poder requiere apoyarse en un código que se pretende impersonal, y por lo tanto no arbitrario. Entendemos que Habermas (1998) sostiene un punto de vista similar, cuando señala en las sociedades tradicionales la existencia de un "régimen jurídico, que regula la facultad de disposición privilegiada sobre los medios de producción y el ejercicio estratégico del poder" (pág. 36).

<sup>57</sup> Notemos, incidentalmente, que esta postura es contraria a la de quienes sostienen que tales normas tiene por objetivo asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, amenazada por una explotación excesiva (aseveración frecuente en el campo marxista). Si se aceptara esta explicación, nuevamente el orden jurídico se vería subordinado estrictamente a la lógica del nivel económico.

Hecha esta salvedad, es conveniente recordar los elementos o nociones que el análisis político suele comprender:

- En primer lugar, aparecen las **instituciones** a través de las cuales opera el Estado; nos referimos al parlamento, tribunales, cancillerías, etc. La génesis, su funcionamiento, como su desarticulación son comúnmente analizados desde la óptica política.
- Un segundo elemento lo constituye la **formación de poder de decisión** en favor de determinados individuos o instituciones en cualquier instancia de carácter público (esto es, que comprenda un conjunto amplio de individuos, no vinculados por relaciones de parentesco, clan, etc). Es en este campo que la noción de legitimación toma importancia.
- En tercer lugar, puede mencionarse el **derecho y normativa** que da forma, tanto al funcionamiento social, es decir, de la sociedad civil, como al del propio Estado.
- Las **formas alternativas de gobierno**, en cuanto a la elección de sus miembros y al alcance de las distintas instituciones que lo constituyen aparecen como un cuarto elemento del análisis político. Cabe afirmar que el análisis de estas características presupone la noción de existencia de Estado pre-moderno, de allí que las disciplinas que habitualmente trabajan con estas nociones sean la Historia política y la Filosofía política.
- Por último, aparece el **accionar efectivo del ámbito estatal**, como elemento típico de estudios de casos, ya sean históricos o coyunturales.

La enumeración y caracterización precedente de los elementos vinculados al análisis político no constituye en sí una definición de la esfera política. A continuación nos proponemos llevar a cabo tal tarea.

En principio, sería tentador definir lo político "por diferencia". Ello podría realizarse mediante las operaciones siguientes<sup>58</sup>:

- Definimos, de acuerdo a lo ya visto, el plano económico, como ámbito de desarrollo de las actividades productivas.
- Definimos igualmente - según se indicó antes - un plano "cultural", entendido como el conjunto de actividades intelectuales, artísticas, deportivas, etc. no comprendidas en el concepto de producción.
- Lo político podría entonces definirse como el conjunto de actividades y relaciones sociales no comprendidas por "lo económico" y "lo cultural"; como tal, comprendería lo referido al Estado u otras instancias análogas.

Esta definición no deja de ser atractiva, en cuanto instrumento clasificatorio eficaz (define conjuntos consistentes, significativos y no superpuestos). Pero ella no es apta, por dos razones de diferente orden:

- En primer lugar, si tal definición fuera aceptada, *el nivel político aparecería yuxtapuesto sin más a las actividades económicas y culturales*, como si se tratara de un conjunto a adicionar. Entendemos que esta conceptualización es errada, por cuanto *consideramos que el objeto de las actividades del nivel político, y más precisamente del Derecho, son las*

---

<sup>58</sup> En la enumeración que sigue, hacemos nuevamente caso omiso del trabajo infra-familiar.



*actividades productivas y/o culturales*. Esto significa que no se acepta la noción de actividades estatales productivas “en paralelo” a las actividades privadas, tal como se plantean en los enfoques neoclásico en Economía y conductista en Ciencia Política. El Derecho no tiene vigencia por sí mismo, sino como herramienta para pautar y encuadrar el accionar productivo y cultural<sup>59</sup>.

- Por otro lado, la experiencia muestra que los Estados, además de las actividades vinculadas al derecho, *desarrollan actividades propias de los planos económico y cultural*.

Lo indicado en segundo término lleva a establecer una distinción importante, en lo que hace a las actividades del Estado:

- Identificaremos como “**funciones básicas**” (o propias) del Estado a las que hacen al marco del derecho, y que tienen por objeto las actividades económicas y culturales
- Denominaremos por otro lado “**funciones económicas**” (o productivas) a las actividades del Estado que se centren en la provisión de valores de uso.
- Por último, corresponde identificar las “**funciones culturales**” a las actividades del Estado centradas específicamente en el sustento de la actividad cultural. Estas funciones no serán objeto de tratamiento en lo que sigue, por no ser de interés central para este trabajo.

Ahora bien, si las relaciones que se establecen en el nivel económico o cultural deben encuadrarse jurídicamente (que es el ámbito de las funciones básicas del Estado), *no resulta sencillo establecer la distinción entre lo jurídico y los otros dos niveles*. Por ejemplo, cuando se establecen relaciones de compra-venta, ellas presuponen la apropiación de bienes o prestaciones; *pero la relación de propiedad es impensable sin un marco jurídico que la tipifique y luego pueda garantizarla* (en los términos que en su caso corresponderán). En otros términos, no hay una relación económica “pura” de propiedad; o, como máximo, este caso es poco relevante<sup>60</sup>. Por otra parte, la relación jurídica tampoco es un reflejo pasivo de los planos económico o cultural, sino que responde a una dinámica de mediaciones entre niveles, que inciden en (pero no determinan) la lógica del plano político.

Podemos entonces precisar más la definición del nivel político. Por una parte, registramos los siguientes *componentes*:

---

<sup>59</sup> El Derecho además cubre actividades del plano familiar, y regula el accionar del propio Estado. Por tal motivo, debe entenderse que no todo el Derecho tiene por objeto las actividades económicas y culturales. Esta conceptualización es congruente con lo sostenido por Offe (op. cit.).

<sup>60</sup> Podrá argüirse que esta afirmación no es generalizable a todo tipo de sociedad, puesto que es dable la posesión de bienes sin que exista un Estado que garantice este derecho; por otra parte, en ciertos ambientes de una sociedad constituida sobre la base de un Estado de derecho puede prevalecer una relación de posesión no vinculada a éste (por ejemplo, en organizaciones de tipo delictivo). A esto puede responderse señalando que el tipo de vinculación que se ha definido entre el nivel económico (o cultural) y el jurídico es seguramente la más frecuente, en sociedades con desarrollo de división del trabajo, lo que indica su aptitud frente a otros dispositivos de coerción social. Por otra parte, es común que asociaciones no regidas por el Derecho se rijan por nociones que emulan las del Estado. Esto ocurre en el interior de empresas privadas (particularmente, cuando trascienden el tamaño familiar), e incluso en el hampa: en ambos casos, se alude con frecuencia a la vigencia de “códigos” o “reglamentos”, terminología originada en el ámbito estatal.

1. El *derecho*, como un conjunto doctrinario-normativo. Se trata de las normas que viabilizan o limitan comportamientos, establecen sanciones o compensaciones y fijan procedimientos de aplicación; vale la pena notar que el Derecho abarca tanto la regulación de las actividades privadas como las del Estado. Dentro de los límites impuestos a los contenidos efectivos de las normas, el derecho es esencialmente coactivo, en cuanto sus disposiciones rigen en forma unilateral. Según se ha señalado, el objeto último del derecho son las actividades productivas y culturales (derecho comercial y civil); pero se incluyen en este concepto también las normas que hacen al funcionamiento del propio Estado y al acceso al control del mismo (derecho administrativo, normativa electoral, etc.)<sup>61</sup>.
2. Tales normas reflejan *valores* prevalecientes, más o menos impuestos o consensuales, que constituyen la naturaleza específica de la legitimación de las relaciones sociales; en este punto, *el derecho es parte del proceso de legitimación*<sup>62</sup>. Los valores como tales no definen el derecho; la técnica característica del derecho reside en su capacidad de desarrollar sistemas hábiles de tipificación de hechos y comportamientos, para su posterior encuadre, de acuerdo a los valores prevalecientes. Así, por ejemplo, el principio de que la propiedad privada no puede entenderse en sentido irrestricto, sino condicionada a determinados intereses comunes constituye un valor que se plasma en instrumentos específicos del derecho (por ejemplo, una ley de expropiaciones para fines de utilidad pública).
3. Las *organizaciones* que sustentan y viabilizan el accionar político. Este conjunto forma parte de lo que habitualmente se denomina el "aparato estatal".
4. *El conjunto de individuos que orientan el desarrollo del derecho e imprimen cursos de acción específicos* a las organizaciones estatales. Este conjunto de individuos es el que materializa el contenido de valor del derecho, antes mencionado. Hacemos referencia aquí a los responsables de la conducción política del aparato estatal, sean ellos electos o designados. Por extensión, incluimos aquí a los políticos profesionales, estén o no en cargos dentro del gobierno.
5. *El accionar a través del cual los individuos mencionados toman y mantienen el control de las organizaciones y orientan su accionar*; esto es, campañas políticas, generación de opinión, influencias, corrupción, etc.

A los fines de la presente investigación, se sugiere entonces identificar las funciones básicas del nivel político en los términos siguientes:

- **Participar en el diseño de los valores que informan el derecho**, tanto como ámbito de discusión como de exposición de los mismos, en conjunto con virtualmente todas las restantes instancias sociales.
- **Establecer el contenido específico del derecho, como conjunto de normas coactivas**, a través de las instancias político-estatales establecidas al efecto.

---

<sup>61</sup> A efectos de aclarar, podemos comparar el derecho administrativo con la normativa interna de una unidad productiva (reglamento interno de fábrica).

<sup>62</sup> Esto significa que el proceso de legitimación - entendido como adopción de determinado conjunto de valores - no integra propiamente el derecho (al contrario de algunas acepciones del término adoptadas en el marco de la ciencia política).

- **Orientar el accionar de las organizaciones estatales;** tales acciones, diferentes a las que caracterizan a los niveles económico y cultural, combinan componentes de persuasión, disuasión, elusión, fuerza, etc., y tienen por objeto primordial **asegurar continuidad y legitimidad a los otros dos niveles.** Tal continuidad y legitimidad deben ser entendidas en sentido tan amplio como resulte necesario.

Como hemos visto, no se trata de las únicas funciones que puede cumplir. El Estado desarrolla también distintas actividades económicas o productivas; ellas son desempeñadas (o podrían serlo) por el sector privado. Esto es típico en el caso de salud, educación y otros servicios (además de su eventual presencia en el sector industrial); asimismo, el Estado interviene en las actividades productivas privadas mediante la tributación, la promoción de actividades, la emisión de moneda, las políticas de estabilización, etc.

Puede afirmarse entonces que las funciones básicas son actividades absolutamente propias y no delegables<sup>63</sup>, pero por cierto no son las únicas. Cabe además destacar dos aspectos de interés central para este trabajo:

- En lo que atañe a las funciones básicas, el Estado puede avanzar en diferente grado en los ámbitos de la actividad económica o cultural (por ejemplo, pautando en mayor o menor grado las relaciones laborales, o estableciendo orientaciones más o menos imperativas al desarrollo cultural).
- En lo que hace a las actividades estatales en los planos económico y cultural, el Estado puede protagonizarlas ampliamente (a través por ejemplo de empresas estatales), limitarse a otorgar apoyos financieros (por ejemplo, subsidios a la educación privada), o directamente no participar en ellas (por ejemplo, dejando a asociaciones civiles determinadas prestaciones en salud y educación).

En otras palabras, el alcance efectivo de las actividades estatales aparece bastante abierto.

Como observación complementaria, cabe señalar que esta conceptualización del nivel político implica retirar ciertas actividades que el análisis económico convencional (como así también la contabilidad social) computa como productivo. Se trata del conjunto de funciones básicas; comprendemos aquí rubros tales como administración general, defensa, seguridad, legislación y justicia<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Esto no quita, desde ya, la existencia de casos que presentan dificultades de encuadramiento. Por ejemplo, la provisión de la red vial urbana puede ser entendida como una actividad productiva convencional, pero no es susceptible de provisión mediante mercados convencionales. Más adelante, se ofrecerán más indicaciones al respecto.

<sup>64</sup> Es interesante destacar que tanto desde el ámbito del análisis neoclásico como del marxista, se han propuesto mediciones de la producción agregada que excluyen precisamente estas actividades del concepto de producción. Véase al respecto la reseña de Eisner (1988) y el texto de Shaikh y Tonak (1994).

c) *Intercambio y coacción: las lógicas de los niveles económico y político*

El objetivo de este apartado es contrastar las lógicas de los niveles económico y político, en el caso del capitalismo: el intercambio y la coacción. De esta forma, se avanzará en la definición de tales niveles, ahora desde una perspectiva comparativa.

Consideremos al efecto la oposición entre intercambio-decisión descentralizada y coacción-decisión centralizada.

En las sociedades capitalistas, es característico del nivel económico el establecimiento de relaciones de intercambio, para las que rige alguna norma de valor. De allí que con frecuencia se asocie - aunque ello no sea correcto - la actividad económica con los mercados, entendidos como ámbitos en los que se desarrolla tal intercambio. Tres características son esenciales aquí:

- En primer lugar, al haber intercambio las masas de valor que obtienen comprador y vendedor son iguales a las que disponían antes; en este contexto, se asume usualmente que **no hay mayor valor que pueda surgir del intercambio**<sup>65</sup>.
- En segundo término, el intercambio no reviste formalmente carácter compulsivo, sino **voluntario**. Esto se vincula con la noción de equivalencia, por cuanto es este carácter no compulsivo el que precisamente permite la vigencia de una norma de valor; si existiera obligación de realizar determinadas transacciones, sería fácil concebir situaciones en las cuales no rige el intercambio entre equivalentes, y por lo tanto sí habría alguna forma de apropiación unilateral.
- Este carácter de voluntario simultáneamente se asocia a la noción de **decisión descentralizada** al nivel de los individuos. Bajo las restricciones que imponen los derechos de propiedad, el individuo puede adoptar las decisiones que considere apropiadas a sus fines, sin tomar en cuenta otros efectos externos.

Las relaciones del campo político-estatal no responden en cambio a estas características. Antes bien, se trata de relaciones regidas por una **lógica coactiva**, en el sentido ya indicado de que **las normas se imponen unilateralmente**, sin brindar una compensación o contrapartida. Puede percibirse fácilmente que esta circunstancia contribuye a explicar la dificultad de delimitar el campo de acción del Estado, en cuanto éste puede avanzar en cualquier ámbito, sin restricciones de recursos; la única limitación - en general bastante activa, por lo demás - es la que surge del propio marco legal que regula las acciones estatales.

---

<sup>65</sup> Esto plantea la cuestión acerca de la generación de las utilidades o excedente; cuestión que las vertientes neoclásica y marxista resuelven cada una en forma particular. La primera supone que la adición de un "factor de la producción" denominado capital genera un ingreso equivalente al aporte (marginal) a la producción obtenida. El marxismo, por su parte, obtiene una noción de excedente que surge a través del proceso de producción, como diferencia entre el valor de la fuerza de trabajo y el valor que ésta es capaz de crear durante dicho proceso; o dicho de otro modo, de la diferencia entre el tiempo de trabajo necesario para reproducir la fuerza de trabajo y el tiempo de trabajo total dedicado por ésta a aquél.

Es importante registrar este contraste, por cuanto es un objeto central para cualquier discusión acerca del Estado del Bienestar. De hecho, las reformas recientes que han apuntado a éste han sido frecuentemente verbalizadas mediante la expresión “menos Estado-más mercado”. Ella apunta obviamente a transferir responsabilidades desde el Estado al sector privado; pero el énfasis verbal se encuentra situado en la diferencia entre coactividad e intercambio, apareciendo éste último como una forma que cuenta con mayor justificación o legitimidad.

*d) Relaciones económicas y políticas: una taxonomía*

Las definiciones y precisiones conceptuales desarrolladas hasta aquí han identificado dos esferas conceptualmente diferenciadas - la estatal y la privada - y dos conjuntos de actividades también diferenciadas - actividad productiva y elaboración del marco legal.

Podemos encarar ahora la elaboración de una **taxonomía** más refinada de las actividades propias del sector privado y del Estado. El objetivo será mostrar una diversidad de posibilidades, que enriquecerá el espectro de opciones vistas hasta aquí.

A tal efecto, se generarán casos a partir del cruce de las categorías siguientes:

- **Objeto de la actividad:** distinguimos entre *producción* en el sentido ya dado al término (conjunto de procesos repetibles, destinados a asegurar la reproducción y desarrollo de la vida social) y elaboración del *marco legal y las políticas públicas*.
- **Naturaleza de las operaciones establecidas por cada actividad:** distinguimos entre *relaciones de intercambio* y *relaciones unilaterales*, pudiendo ser éstas últimas de carácter voluntario o coercitivo.
- **Actores involucrados y posibles relaciones entre ellos:** se identifican aquí el sector privado, (integrado por familias y empresas privadas), y el Estado. Las posibles relaciones responderán entonces a alguna de las tres combinaciones siguientes: Privado-privado, privado-Estado y Estado-Estado.

El cuadro siguiente presenta los resultados del cruce indicado. Conviene destacar que el objeto del mismo son las *actividades*, y no los agentes o actores; en otros términos, el accionar de cada individuo u otra unidad decisoria puede recaer en más de uno de los casos indicados.

	<i>Producción</i>		<i>Marco legal / Políticas p</i>	
<i>Actores y relaciones</i>	<b>Intercambio</b>	<b>Relación unilateral</b>	<b>Intercambio</b>	<b>Relaci</b>
<i>Privado-Privado</i>	1) Mercado convencional (incluye la fuerza de trabajo)	5) Transferencias unilaterales privadas 6) Relaciones intra-firma	9) n/a	
<i>Privado-Estado</i>	2) Empresas estatales 3) Adquisición de bienes y servicios requeridos por el Estado (incluye la fuerza de trabajo)	7) "Funciones económicas" del Estado: asignación (incl. servicios sociales), distribución, estabilización y su financiamiento compulsivo		11) "Func Estado (m y su finan compulsiv 12) Accion formales la formul legal y las
<i>Estado-Estado</i>	4) Operaciones entre distintas jurisdicciones del Estado (caso marginal)	8) Burocracia estatal vinculada a "funciones económicas" y empresas del Estado		13) Buroc vinculada del Estad

<sup>66</sup> Se remarca que el concepto de políticas públicas incluye las que afectan a las actividades del Estado en el ámbito productivo (casos 7 y 8)

Quedan así identificadas 13 categorías de actividades. Al respecto, cabe formular las siguientes observaciones, para cada una de ellas:

- 1) **Mercado convencional:** se trata de un ámbito fácilmente identificable, esto es, el conjunto de actividades desempeñadas por las empresas privadas en mercados. Constituye, de acuerdo a lo ya visto en la reseña teórica, el plano de análisis propio de la teoría económica, autonomizada y decantada<sup>67</sup>. Al igual que en los dos casos siguientes, se incluye aquí la contratación de mano de obra.
- 2) **Empresas estatales:** se trata de empresas en el sentido convencional del término, pero que responden a la propiedad y dirección estatal. Las transacciones que se incluyen aquí corresponden a la compra y venta de bienes y servicios. En caso de existir un muy elevado nivel de autonomía, serían prácticamente asimilables a las empresas de mercado convencional. Pero es conveniente mantener su identificación por separado, a fin de explicitar la posibilidad de acción que tiene el Estado a través de ellas, y que de hecho utiliza a diversos fines (promoción, subsidio, absorción de empleo, etc.)<sup>68</sup>
- 3) **Adquisición de bienes y servicios requeridos por el Estado:** este conjunto hace referencia a los bienes y servicios que el Estado emplea para la realización de sus actividades (excepto las empresas estatales). Nótese que el destino que el Estado dará a tales bienes o servicios puede ser tanto a fines de producción (por ejemplo, red vial) como de sus funciones básicas (por ejemplo, construcción de edificios para la justicia).
- 4) **Operaciones dentro del Estado a fines de intercambio en actividades productivas:** se incluyen aquí ciertas operaciones que implican intercambio entre entes estatales; un ejemplo es la compra de títulos públicos gubernamentales por parte de la autoridad monetaria. Se entiende que este caso tiene entidad teórica y práctica reducida, por cuanto no tiene sentido el intercambio generalizado dentro del mismo aparato del Estado. Debe señalarse sin embargo que esto no quita que el Estado pueda emplear en sus relaciones internas valuaciones (esto es, precios) que surgen del intercambio en mercados convencionales; de hecho, su contabilidad se basa en tales valuaciones.
- 5) **Transferencias unilaterales privadas:** pueden incluirse aquí todas las transacciones privadas sin contrapartida. Dentro de la lógica de una economía capitalista de mercado, se trata naturalmente de un caso de significancia marginal. Nótese que excluimos de este caso (e incluimos en consecuencia en el ámbito del mercado convencional) el caso de contratos entre firmas o individuos, en la medida en que intervenga alguna forma de intercambio. Aquí pueden incluirse las actividades de Organizaciones no Gubernamentales.
- 6) **Relaciones intra-firma:** se trata de las relaciones que establecen los individuos dentro de la firma, de tipo mando-obediencia. Aunque no sea un aspecto relevante para esta investigación, se aclara que se incluyen en este caso las relaciones que puedan haberse

---

<sup>67</sup> Esto no quita, desde ya, que las actividades de los mercados convencionales se encuentren regidas por relaciones jurídicas, tal como se señaló anteriormente. Pero, de hecho, el análisis económico suele ignorar este aspecto.

<sup>68</sup> Las cuentas nacionales han considerado tradicionalmente a las empresas públicas como parte del sector privado, por tratarse de entidades que operan en mercados; como es lógico, a los fines de este trabajo es conveniente una consideración por separado.

establecido inicialmente en el ámbito del intercambio, para luego convertirse en nexos de mando-obediencia<sup>69</sup>.

- 7) **Funciones económicas del Estado:** Se trata de las actividades productivas encaradas por el sector público y entregadas sin contrapartida (salud, educación), las transferencias de ingresos (jubilaciones, subsidios) y las acciones con objetivos de estabilización de la actividad económica. Comprendemos aquí las funciones "clásicas", previstas en la teoría neoclásica de las finanzas públicas, a excepción de prestaciones de defensa, seguridad, justicia, etc., que en esa conceptualización constituyen "bienes públicos puros", pero que aquí son comprendidos dentro de las funciones básicas del Estado.
- 8) **Burocracia estatal vinculada a las "funciones económicas" y empresas del Estado:** se trata del equivalente a las relaciones infra-firma, pero ahora dentro del ámbito del sector público, sea la administración central o las empresas estatales.
- 9) **Relaciones de intercambio, a los fines del establecimiento del marco legal y de definición de políticas públicas:** Este caso en principio no corresponde a actividad alguna, por cuanto el marco legal y las políticas públicas no se implementan mediante intercambio, de acuerdo a lo ya indicado.
- 10) **Relaciones unilaterales en el ámbito privado a los fines legales y de políticas públicas:** claramente, se trata de un caso no posible, en función de las definiciones ya adoptadas.
- 11) **Funciones básicas del Estado:** se trata de las funciones ya mencionadas anteriormente.
- 12) **Acciones formales y no formales:** se incluyen aquí tanto las acciones previstas institucionalmente (elecciones, instancias participativas) como aquellas no formalizadas (presión de opinión, lobby, corrupción, etc.), con las que grupos del sector privado (y, desde ya muy raramente, el sector como un todo) apuntan a obtener definiciones determinadas de políticas y marco legal.
- 13) **Burocracia estatal vinculada a funciones básicas del Estado:** este caso es equivalente al indicado en 8.

A los efectos de nuestra investigación, los casos - esto es, las actividades - indicadas con los números 1, 2, 3, 7, 11 y 12 son los únicos relevantes en forma central; por esta razón, se han resaltado en el cuadro anterior.

La conclusión más interesante que deviene de esta taxonomía es que existe una diversidad mayor de situaciones de las que podría sugerir la mera disyuntiva entre intercambio-producción y coacción-marco legal. En particular, es en el conjunto de las actividades estatales donde se manifiesta la mayor variedad de situaciones; entendemos que la naturaleza del Estado del Bienestar y su crisis posterior puede ser adecuadamente comprendida sólo si se asume tal variedad.

---

<sup>69</sup> La conversión de una relación mercantil en una relación mando obediencia corresponde a lo que Williamson (1985) denomina "transformación fundamental".



*e) Política y poder: una aclaración terminológica*

Es oportuna una breve aclaración terminológica acerca del significado de los conceptos de política y poder y su vinculación mutua.

Con frecuencia, se alude al nivel político como la instancia por excelencia donde el poder se manifiesta. Sin embargo, la definición que hemos adoptado anteriormente para el nivel político - al principio genérica, luego especificada - lo ha asociado estrechamente a lo estatal. Algunas posturas estarían dispuestas a asignar al concepto de política un alcance más amplio, otorgando cualidad de "políticas" a todas las actividades y relaciones sociales, sean ellas estatales o privadas; con lo cual, todas las relaciones sociales comportarían un componente político, o más aún, las relaciones sociales serían simultáneamente políticas.

Ésta cuestión, que en principio reviste carácter terminológico, es muchas veces planteada con el propósito de sostener que en todos los ámbitos del accionar social se registra coacción o dominación. Más allá de la validez de esta constatación (aspecto que de hecho será retomado más adelante), preferimos una definición más acotada, por dos razones. Por un lado, ella permite emplear el término con un sentido más preciso; por otra parte, se trata además de un significado de uso frecuente, tanto a nivel del análisis económico como de la ciencia política<sup>70</sup>.

Entendemos que las discusiones terminológicas son poco útiles; basta con aclarar el sentido de las palabras a emplear. Y suponemos que el uso terminológico propuesto no implicará un sacrificio conceptual significativo.

### **2.6.3 La naturaleza de la vinculación entre los planos económico y político**

*a) Planteo inicial*

Analíticamente, la separación entre economía y política es hoy día una práctica corriente; pero la decantación de un nivel económico autónomo es relativamente reciente: los "padres fundadores" de la ciencia económica son de hecho del siglo XVIII y XIX<sup>71</sup>. Ahora bien, es sabido que la aparición de la ciencia económica es paralela a la formación de una burguesía industrial que cuestiona las regulaciones estatales mercantilistas, bregando precisamente por la

---

<sup>70</sup> Así, es habitual aducir que determinada decisión racionalmente fundada (o sea, económicamente validada) no es implementable por "razones políticas", esto es, por la oposición de sectores interesados. Es típico, por ejemplo, en el análisis del nivel económico el señalamiento de "interferencias" (entendidas como "intromisiones") desde el nivel político.

<sup>71</sup> Por cierto, es habitual que los textos de historia del pensamiento económico hagan referencia a contribuciones muy anteriores (por ejemplo, en el ámbito de la filosofía clásica griega o la escolástica medieval - véase por ejemplo el clásico tratado de Schumpeter). Entendemos sin embargo que - sin desmedro de la validez de tales contribuciones - ello puede entenderse más como una reflexión retrospectiva, a partir de la consolidación del análisis económico como una disciplina autónoma en los siglos señalados.

autonomía de las actividades productivas respecto del Estado. No es por azar entonces que economistas persuadidos de la conveniencia de esta segregación de lo económico hayan desarrollado sus análisis con prescindencia de cualquier referencia a un marco político-estatal. Ello es evidente tanto en algunas imágenes "robinsonianas" de Adam Smith, pero también en el más riguroso desarrollo de David Ricardo. Entendemos que la pretensión no era sino mostrar cómo las actividades productivas - englobadas ahora en la esfera de "lo económico" - podían desarrollarse sin tutela estatal alguna, de manera espontánea. No es ocioso destacar que la argumentación en favor de la eficacia del planteo competitivo es en este punto central, por cuanto identifica un mecanismo automático de estabilización y reproducción de las relaciones económicas, basado en la libertad de la decisión individual. La intervención estatal a fines regulatorios resulta en este contexto innecesaria o perjudicial.

El resultado de este particular momento de origen de la teoría económica ha sido una perspectiva que ha tendido a ignorar o subordinar el plano estatal y sus funciones. No debe interpretarse esta afirmación estrictamente en sentido apologético; esto es, no estamos sosteniendo que el único propósito de la ciencia económica fue la apología del liberalismo. Antes bien, puede aceptarse sin reservas mayores que existe un esfuerzo cognitivo también para comprender la naturaleza y funcionamiento de esta esfera de lo económico; en particular, para comprender si su dinámica autónoma es efectivamente sustentable.

De hecho, un movimiento análogo se verifica en el ámbito de la teoría marxiana, aun cuando la génesis es un tanto diferente. Para ella, el Estado pertenece a la superestructura de la sociedad, esto es, se trata de una instancia o categoría no fundante; "El Capital", como ya se ha señalado, no contiene sino menciones esporádicas del nivel estatal. Pero ello ha sido fruto de una trayectoria teórica diferenciada, con relación al planteo oriundo de la Economía Política clásica. El punto de partida es ahora la crítica a la noción hegeliana de Estado; más precisamente, se trata de la inversión de esta perspectiva, que había identificado en el Estado una instancia constitutiva de lo social. Marx retoma en este contexto el análisis de la Economía Política clásica, precisamente porque permite prescindir de la idea de centralidad del Estado. Incluso, dentro de su particular filosofía de la Historia podría afirmarse que la Economía Política Clásica convalida su punto de vista: el "descubrimiento" de la posibilidad de un funcionamiento económico en ausencia del Estado es una etapa dentro del desarrollo dialéctico del conocimiento (esto es, la negación del Estado).

Se produce en consecuencia una suerte de coincidencia en el punto de arribo, desde diferentes trayectorias. Y típicamente, la perspectiva marxiana "absorbe", mediante su interpretación, los esquemas de la Economía Política clásica, criticando su aducido carácter naturalista.

Ahora bien, históricamente puede haber alguna evidencia aislada de fenómenos económicos en ausencia del Estado. Pero lo cierto es que - tal como se ha señalado reiteradamente - *la institucionalización del mercado fue producto de determinada acción estatal, y no de una*

*negación del Estado*, porque fue en el ámbito de éste donde se discutió la reforma económica que apuntó a la gestión de actividades económicas a través de mercados libres.

Esta constatación debería ser suficiente para cuestionar la dicotomización de ambos niveles de análisis. Lejos de una pretendida autonomía posible del accionar económico, el marco estatal es un requerimiento central para su desarrollo, por la simple y muy conocida razón de que sólo el Estado puede asegurar los derechos de propiedad y fijar las normas para el funcionamiento del mercado<sup>72</sup>. Esto puede constatarse incluso en autores de la corriente económica ortodoxa; R. Coase señala, por ejemplo, que es precisamente en los mercados asimilables a un funcionamiento plenamente competitivo donde existe una reglamentación minuciosa de sus pautas<sup>73</sup>.

Sin embargo, los esfuerzos teóricos de la economía convencional no se han orientado en este sentido. De hecho, esta tesis un tanto "ingenua" del análisis económico clásico (y luego de la ortodoxia académica, plasmada en la teoría neoclásica y sus derivaciones posteriores) no sólo ha permanecido hasta nuestros días, sino *que ha pretendido sentar las bases para una explicación económica de la existencia del Estado*; como hemos visto en la anterior reseña, ello ha ocurrido en el marco del main stream neoclásico, principalmente por parte de la propuesta de la teoría de la elección pública. Esto es, no sólo la teoría económica neoclásica ha ignorado al Estado como una premisa necesaria de su análisis, sino que posteriormente *ha intentado dar cuenta de éste sobre la base de razones económicas*, en una completa "inversión" teórica.

Sin duda, el aporte neoclásico en el campo de las finanzas públicas contribuye para un abordaje analítico útil y operable de las actividades estatales<sup>74</sup>. Pero este ensayo de interpretación económica del Estado carece de sustento histórico; cuando mucho, se trata de una suerte de parábola: individuos "a-estatales" deciden en determinado momento constituir el Estado, a efectos de resolver fallas de mercado. O, en la versión de la teoría de la elección colectiva, porque un cálculo económico indica que es más eficiente la provisión estatal que a través del mercado. Nótese aquí un elemento central: en ambos casos *no existen indicaciones acerca de cómo los individuos arriban a la percepción de la necesidad de organizar determinadas prestaciones bajo formas alternativas a la del mercado*. De hecho, se presenta una dificultad que parece insalvable: la constitución de la organización estatal como forma más eficiente de organización, con relación al mercado, requiere conocer adecuadamente los costos de ambas opciones organizativas. *Si tal conocimiento fuera posible en forma plena* - a fin de ofrecer una base racional para la decisión - *probablemente optar entre una u otra sería irrelevante*, por cuanto habría información suficiente como para "ir directamente" a las

---

<sup>72</sup> Ha sido señalado también que la práctica estatal no fue necesariamente liberal, sino que en muchos casos fue proteccionista e intervencionista; el ejemplo clásico en este sentido es el capitalismo prusiano. Pero a nuestros fines no se trata de una cuestión central.

<sup>73</sup> Este es el caso, por ejemplo, de los mercados de productos primarios agrícolas. Ver Coase (1937)

<sup>74</sup> Por ejemplo, para estudiar la provisión del servicio prestado por la red vial pública. En tal sentido, incluso, podría sostenerse que este abordaje es más fructífero que la perspectiva marxiana.

cantidades óptimas a producir de todos los bienes y servicios. No serían necesarios arreglos institucionales específicos (como por ejemplo, el intercambio de bienes en mercados y la consiguiente formación de precios).

Es necesario recurrir entonces a un enfoque que articule adecuadamente ambos niveles, sin recurrir a subordinaciones mecánicas como las que plantea el abordaje económico convencional (y que en alguna medida coincide con la perspectiva conductista en Ciencia Política).

El marxismo ofrece una primera opción, en cuanto efectivamente ensaya tal articulación; en su planteo, el Estado no es una derivación de una lógica económica, ni se diluye en alguna noción del tipo de "una actividad productiva con determinadas especificidades", como en cambio sostiene el paradigma económico neoclásico (con variantes, según vimos).

Persiste sin embargo una suerte de determinación desde la instancia económica, sobre la cual mucho se ha discutido. Como hemos visto, las formulaciones más modernas han flexibilizado gradualmente una aproximación en sus orígenes más dura. Recordemos que por momentos el propio Marx visualiza en *El Capital* la acción estatal como un plano que requiere autonomía conceptual.

Pero lo cierto es que Marx no elabora a partir de ello una teoría más amplia. Puede suponerse que una teoría del Estado no es su preocupación fundamental, más allá de negar el carácter sustantivo que Hegel le asigna; de allí la incompletitud de sus teorizaciones al respecto. Como se vio en la reseña teórica, su intención central es reconocer la naturaleza antagónica del capitalismo. Cualquiera sea la génesis, el saldo teórico en este autor es una concepción del nivel político como superestructural y subordinado a la dinámica del modo de producción.

Pero tampoco resulta fácil establecer la naturaleza específica de esta subordinación; de hecho, ni siquiera resulta claro si ella es postulada para "grandes" períodos históricos (por ejemplo, a nivel de modos de producción) o si en cambio se trata de una propuesta con pretensiones de dar cuenta de evoluciones más particularizadas. Lo cierto es que este planteo ha dado lugar a un sinnúmero de ensayos que intentan explicar la evolución política de determinados tipos de Estado a partir de mutaciones en la base productiva; ensayos sobre cuyos resultados albergamos dudas, en función de su inevitable tendencia al reduccionismo<sup>75</sup>. Existe además un complejo problema teórico, a nuestro entender no resuelto, y es que *el concepto de modo de producción es relativamente abstracto*, siendo que en la práctica se

---

<sup>75</sup> Un caso típico es el de la escuela francesa de la regulación, aun cuando su encuadrabilidad dentro de la corriente marxista resulte opinable. La misma fundamenta el ocaso del Estado del Bienestar en el agotamiento de un modelo productivo industrial (el denominado "patrón fordista" - véase al respecto Coriat (1997). Nótese, de paso, que la elaboración de explicaciones de las ocurrencias del nivel político a partir del nivel económico no es privativa del marxismo. Con mayor o menor asidero teórico, ha sido un recurso de uso frecuente en los analistas, particularmente para el análisis de coyuntura. Pero la propuesta más articulada al respecto parece provenir del campo de la teoría marxista.

presenta un panorama bastante más rico de relaciones técnicas y sociales coexistentes y articuladas entre sí, conformando lo que suele denominarse siempre en términos marxistas una *formación social*. La inserción del Estado se produce a este nivel más concreto, por cuanto, como hemos visto por lo menos para el capitalismo, el modo de producción puede ser caracterizado con prescindencia del marco estatal, con lo cual perdemos la posibilidad de entender la relación economía - Estado en su forma más "pura" o abstracta.

La percepción de la práctica, por su parte, ofrece una gran diversidad de situaciones en los planos económico y político, para diversos países, sin que puedan establecerse fácilmente vinculaciones sistemáticas. Por ejemplo, se ha pretendido con frecuencia asociar determinados partidos políticos con clases sociales también determinadas; pero la correspondencia es por lo general parcial y eventualmente lábil. Tanto partidos como gobiernos son conformaciones generalmente policlasistas, tanto en composiciones como aún en intereses. Las lógicas políticas de los distintos países que integran el núcleo de la OCDE, por ejemplo, son bastante diferentes, pese a que comparten un conjunto relativamente amplio de pautas en el nivel productivo.

Naturalmente, esto no implica negar la existencia de tales vinculaciones entre lo económico y lo político. De hecho, la taxonomía que se ha propuesto apunta ponerlas en evidencia. Antes bien, la cuestión central es **determinar si existe estructuralidad en ellas**, esto es, aspectos o componentes sistemáticos.

La cuestión acerca de la interpretación del Estado del Bienestar es precisamente uno de los problemas mayores en el ámbito teórico marxiano, por cuanto implica modificar el papel del Estado, que deja de ser superestructural para convertirse en agente constitutivo del nivel económico. Aun así, el abordaje de la corriente teórica que Marx inicia parece ofrecer más opciones que el pensamiento neoclásico, como así también las contribuciones elaboradas desde el ámbito de la sociología (ciencia que reconoce a Marx como un antecedente), en cuanto logran hacerse cargo de la complejidad del problema.

#### *b) Fundamentación de la descentralización y el intercambio*

La taxonomía presentada establece el intercambio y la coacción como dos formas básicas distintas de relación entre los individuos, identificables en los ámbitos económico y político.

Ahora bien, históricamente ambas formas se han presentado y desarrollado siguiendo trayectorias muy diferenciadas. La coacción ha sido lo normal (haciendo un juego de palabras, podríamos decir que ha sido "la norma") en todas las épocas históricas, en particular en lo que Habermas denomina "sociedades de las altas culturas" previas al capitalismo (sociedades tradicionales). Es recién a partir de éste último que se consolida y autonomiza un amplio conjunto de actividades humanas - básicamente, de carácter productivo, aun cuando las actividades culturales pueden manifestarse en este ámbito - regidas por relaciones de intercambio.

Cabría entonces proponer una respuesta a dos preguntas de importancia, a fin de comprender esta dualidad de esferas de intercambio y coacción.

- ¿Por qué surge y se impone la instancia de intercambio?
- ¿Es posible concebir el funcionamiento de la instancia de intercambio en forma pura, esto es, en ausencia de coacción?

La primera pregunta apunta simultáneamente a temas de orden genético y funcional, pero será respondida aquí sólo en términos de lo segundo, por cuanto la génesis requeriría un excursus histórico que escapa al alcance de este trabajo. De todos modos, se trata de planos complementarios: la funcionalidad debe intervenir ineludiblemente como una instancia explicativa en cualquier análisis genético. En términos del caso que nos ocupa: la aptitud funcional del intercambio concurre necesariamente a la explicación acerca de su génesis y desarrollo histórico, aun cuando éstos puedan también responder a otras razones complementarias (por ejemplo, la acumulación primitiva, producto del saqueo colonial, puede haber contribuido, como hecho histórico único y "accidental", a consolidar la esfera del intercambio).

La cuestión acerca de la funcionalidad de la instancia de intercambio puede tratarse en dos planos *diferenciados*: *su aptitud técnica* (algo que podría caracterizarse como su eficacia en términos de ingeniería social) y *su capacidad legitimadora*.

Con relación a lo primero, el intercambio se presenta *como una forma apta para dar cuenta del desarrollo descentralizado de actividades*, particularmente en un contexto de creciente división del trabajo, como el que caracteriza al capitalismo. Históricamente, esto puede ser visualizado a partir de la noción de un proceso productivo complejo, más o menos polivalente, que se desgaja en procesos parciales, gestionados autónomamente. Ello implica la especialización de recursos, humanos en primer término, y luego materiales (típicamente, bajo la forma de activos durables especializados)<sup>76</sup>, y puede ocurrir tanto en la actividad rural como en la urbana. Una organización centralizada no puede dar cuenta de todas las operaciones productivas cuando ellas se fragmentan sistemáticamente por vía de la especialización, por cuanto el volumen de información se torna inmanejable (específicamente, cuando no existe tecnología eficaz de procesamiento de información). En términos de la teoría general de sistemas, esto recibe una formulación atractiva: una organización centralizada de la producción requiere que la conducción se haga cargo de un nivel de complejidad y variedad que no logra gestionar<sup>77</sup>.

Lo anterior significa que *no podría en una primera instancia haber profundización de la división del trabajo en ausencia de descentralización*; el intercambio sería entonces la forma

---

<sup>76</sup> La descentralización vía intercambio - notemos al pasar - implica adoptar un medio de cambio de liquidez general, a fin de quebrar el requerimiento de trueque (esto es, el dinero).

<sup>77</sup> Es conveniente señalar que el citado desgajamiento de actividades hace referencia a actividades en muchos casos desarrolladas en el seno de los hogares.

de asegurar viabilidad a un proceso de incremento sostenido de la productividad. Nótese al respecto que *la formación de una esfera autónoma de intercambio simultáneamente brinda autonomía e identidad conceptual al proceso productivo; éste pasa a ser visualizado independientemente de las otras instancias ya mencionadas de la vida social, precisamente por ser el ámbito donde opera el intercambio en forma sistemática*. De allí la frecuente (aunque no corresponda a nuestra conceptualización, como ya hemos señalado) asociación entre actividades productivas y mercado. No es superfluo destacar que esto refuerza el crecimiento de productividad, en cuanto incrementa por vía del análisis por parte de los actores involucrados, el conocimiento acerca del proceso de producción, y en consecuencia las ventajas de la división del trabajo<sup>78, 79</sup>.

Complementariamente, notemos que esto significa que la taxonomía que diferencia actividades productivas y culturales sólo surgiría cuando se autonomiza una esfera de intercambio propia del proceso productivo; viceversa, en sociedades precapitalistas no se decantaría claramente un proceso productivo, por cuanto éste no se diferenciaría de otras actividades, en particular de las culturales (pero también de actividades de carácter familiar). Es real que los "productos" culturales pueden ser objeto de cambio; pero se trata de una forma diferenciada, más del tipo "caso por caso", antes que sistemático y repetible.

Ahora bien, esta argumentación, planteada aquí en términos teóricos, es también parte de la práctica social. Ella podría ser socialmente persuasiva - esto es, tendría fuerza legitimadora - por cuanto verbaliza (e impone) la noción de que la descentralización viabiliza el incremento de productividad. De esta forma, el intercambio concurre a la legitimación.

Sin embargo, no es una legitimación suficiente, por cuanto deja no menos de dos puntos centrales sin cubrir:

- a) En primer lugar, *cómo asegurar la regulación de un sistema carente de un gobierno centralizado*. Al respecto, la respuesta desde la teoría económica ortodoxa ha sido, desde Adam Smith, Say y Ricardo, la noción de que existen mecanismos autorregulatorios eficaces. Ellos se plasman en formulaciones más o menos metafóricas (desde la "mano invisible" hasta el estudio moderno de las propiedades de equilibrio de sistemas estáticos), pero que en todos los casos ellas apuntan a mostrar que existen límites a la posibilidad de un comportamiento individual arbitrario (en el extremo, aun el monopolista encuentra un techo a sus pretensiones). Sabemos que otros autores se han mostrado considerablemente más escépticos en cuanto a la eficacia del ordenamiento descentralizado; contabilizamos

---

<sup>78</sup> Tal vez es conveniente ampliar el concepto de división del trabajo, para incluir la separación entre trabajo productivo y el trabajo de desarrollo del conocimiento (ciencia y tecnología). El modo taylorista de organización de la producción también supone la división del trabajo entre quienes diseñan las tareas y quienes las ejecutan.

<sup>79</sup> De cualquier forma, deben evitarse apreciaciones demasiado lineales a este respecto. El concepto de valor (la "forma" valor, diría Marx) es de hecho muy anterior al capitalismo, habiéndose desarrollado en el ámbito de los intercambios comerciales, básicamente de excedentes de la producción de subsistencia y determinados bienes suntuarios. Cabría eventualmente sugerir aquí que la noción de valor es adoptada como principio organizador de los intercambios, en el ámbito del capitalismo, por su eficacia. Marx de hecho señala el carácter antediluviano de la categoría valor.

aquí, entre otros, a los nombres de Malthus, Marx y Keynes. Pero debe señalarse que en mayor o menor grado, todos los teorizadores parecen aceptar que *la gestión descentralizada es teóricamente viable*, al margen de los resultados en términos de eficacia, más no sea por lo que sugiere la lectura de la historia<sup>80</sup>. Marx es quien tal vez requiera una diferenciación aquí, pero siempre dentro de su particular filosofía de la historia: los desajustes que experimenta la regulación de las actividades económicas en el capitalismo son muestra de contradicciones y consiguientemente de su transitoriedad histórica. Fuera de esta constatación - para nada de segundo orden, desde ya - *Marx no argumenta que la organización descentralizada es inviable*; si así lo hiciera, por cierto, su teoría del valor no sería sustentable; no avanzaremos sobre este tópico ahora, porque no es relevante a los fines de nuestro análisis. La práctica social, por su parte, convalida o cuestiona en alguna medida, esta idea de eficacia. De hecho, uno de los elementos fundantes del Estado del Bienestar ha sido la idea keynesiana de que los mercados libres no llevan a resultados de máxima eficacia. En conclusión, tanto la teoría como la experiencia no invalidan la viabilidad del intercambio; pero no existe un juicio único acerca de su eficacia, y en consecuencia acerca de la necesidad de contar con mecanismos de control e intervención.

- b) En segundo lugar, *cómo legitimar determinada distribución del producto, y en particular la de los incrementos de productividad que la división del trabajo permite*. A esto concurre la noción de equivalencia. El *intercambio a través de equivalentes* se torna así complemento de la descentralización; las relaciones en el ámbito productivo pasan a ser regidas por un criterio que asegura la equidad. Ningún individuo aparece forzado a realizar transacción alguna, y si ésta se realiza, implica el cambio entre entidades de igual valor, y por lo tanto no existe asimetría o ganancia/pérdida. Notemos la gran eficacia legitimadora de esta norma: los individuos aparecen ahora en un plano de igualdad, porque el intercambio parte de la noción de que las partes están igualmente dotadas de derechos. Esto por cierto no parece reconocer antecedentes en etapas históricas anteriores al capitalismo, en las que la desigualdad era aceptada como norma. Sin embargo, tampoco el principio de equivalencia parece ser adoptado en forma absoluta. De hecho, el Estado del Bienestar concurre precisamente a corregir situaciones que se consideran de desigualdad.

El intercambio aparece así doblemente justificado: viabilización de la descentralización y consiguiente incremento de productividad de los procesos productivos, y equivalencia en las relaciones individuales.

---

<sup>80</sup> Como contrapunto, recordemos la discusión entre la escuela austríaca y Lange, en la década del 30, acerca de la viabilidad de las economías socialistas centralizadas. También en este caso, entendemos que los hechos históricos mostraron que ellas no eran inviables. El colapso que se manifiesta a partir de 1989 es atribuible, entendemos, a razones de deslegitimación.



c) *La viabilidad teórica de la noción de intercambio puro*

La fuerza de esta nueva forma dominante de relación económica puede ser aquilatada recordando la constatación de que la Economía Política se autonomiza y desarrolla como la ciencia orientada específicamente al tratamiento de este fenómeno "nuevo"<sup>81</sup>.

Sin embargo, existen matices particulares.

- Por una parte, la visión neoclásica se centra menos en la noción de equivalencia, y más en la de no coacción en las decisiones individuales. De hecho, la noción estricta de equivalencia se da en términos marginales, y no totales (por ejemplo, el precio es asociable al beneficio que brinda la última unidad del bien producido); y de hecho, esto se ha considerado un hallazgo teórico central.
- Por otro lado, la caracterización que Marx hace del capitalismo en ciertos pasajes de *El Capital* poco parecen compadecerse con alguna noción de intercambio voluntario; por lo pronto, recuérdese su definición de "proletario" como hombre desprovisto de medios de producción, y por lo tanto *obligado* a la venta de su fuerza de trabajo<sup>82</sup>. Asimismo, la noción de fetichismo de la mercancía que desarrolla al final de capítulo 1 de la obra mencionada sitúa el intercambio entre equivalentes en un plano de la apariencia: las mercancías aparecen dotadas de una característica - el valor - que no les es propia, sino que refleja una relación social construida sobre ellas. Entendemos que existe en este punto una dificultad importante para la comprensión de la propuesta marxista: si el fetichismo resulta de la constatación de una apariencia, no se comprende cómo podría ser una mera "apariencia" la que guía la dinámica capitalista, como surge del desarrollo teórico corporizado en *El Capital*<sup>83</sup>; de hecho, no sería más una apariencia, sino un elemento constitutivo y determinante. El concepto de valor de la fuerza de trabajo, esencial en el análisis marxiano, responde a la noción de intercambio entre equivalentes; como hemos visto, este elemento es central, en cuanto permite mostrar que el excedente (plusvalía) es generado y apropiado mediante intercambio. Entendemos en consecuencia que la argumentación central de Marx prescinde claramente de la idea de coacción, con el objetivo de mostrar que aun habiendo intercambio entre equivalentes se produce un excedente, por encima del trabajo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo

Ahora bien, aun aceptando estos aspectos particulares, cabe preguntarse si la concepción de una esfera de intercambio totalmente autónoma de factores coactivos es teóricamente viable. Más claramente, debe indagarse si *un estudio de las actividades regidas por normas de*

---

<sup>81</sup> En Müller (1999), hemos sostenido precisamente que una motivación básica de la génesis de las ciencias sociales es el estudio de los *cambios* que ocurren en las organizaciones sociales.

<sup>82</sup> Véase la cita siguiente: "El antiguo poseedor de dinero abre la marcha convertido en *capitalista*, y tras él viene el poseedor de la fuerza de trabajo, transformado en *obrero suyo*; aquél, pisando recio y sonriendo desdeñoso, todo ajetreado; éste tímido y receloso, de mala gana, como quien va a vender su propia pelleja y sabe la suerte que le aguarda; que se la *curtan*." (Marx, 1973, pág. 129 - bastardilla en el original).

<sup>83</sup> De hecho, el apartado sobre el fetichismo parece pertenecer a un plano diferente al resto del capítulo mencionado; algo irreverentemente, podría argumentarse que este apartado podría ser retirado sin menoscabo del resto del análisis en curso.

*intercambio, basado únicamente en esta forma de relación social, es suficiente para dar cuenta de su lógica y evolución.* Si la respuesta a esta pregunta fuera negativa, obtendríamos un punto de partida para una revisión crítica de la taxonomía anteriormente presentada. De hecho, se argumentará aquí que esto es lo que ocurre. Tratemos separadamente, al efecto, ambas vertientes teóricas.

*i) El abordaje neoclásico*

Los teorizadores neoclásicos son habitualmente precavidos en lo que hace al alcance y suficiencia de sus hipótesis y de los modelos que de ellas surgen, a fin de asegurar la coherencia lógica de la solución encontrada. De esta forma, han tendido a adoptar modelizaciones que "cierren", en el sentido que no dejen variables indeterminadas. Esto es particularmente importante en el caso de la posibilidad de sustitución en la producción, *porque si tal sustitución no es posible, y la oferta de factores no fija un precio exógeno, el sistema no queda determinado*; ello ocurre porque no puede definirse una curva de demanda de factores separables. En consecuencia, se requiere establecer exógenamente sus remuneraciones<sup>84</sup>. La inclinación de los teorizadores ha sido a favor de una formulación que no deje variables "libres", por lo cual han optado por admitir la sustitución de factores y una oferta no totalmente elástica de los mismos. Esta solución satisface requisitos formales, pero no se justifica en términos de realismo: la sustituibilidad de factores es en la práctica relativamente limitada, y su precio es de hecho variable. En consecuencia, puede afirmarse que los supuestos en definitiva enunciados *apuntan a asegurar la viabilidad teórica de un accionar puramente basado en el intercambio*; pero en absoluto esto puede tomarse como generalizable, a nivel empírico. La solución excluye la coacción o la intervención de algún otro elemento, *por hipótesis*, más allá de algún fundamento realista. La única circunstancia asimilable a la coacción podría originarse en la asimetría de posibilidades. Ello puede entenderse tanto por algún tipo de externalidad negativa diferencial, o como resultado de una distribución particularmente "desigual" de propiedad de factores; pero ésta última opción no parece escapar a la formulación de algún tipo de juicio de valor. Aun así, la noción de coacción debe ser entendida en forma un tanto laxa, como privación de opciones para un individuo determinado, antes que como obligación o restricción. En conclusión, la óptica neoclásica *parece más apuntar a asegurar la construcción de un modelo en el que el intercambio "resuelva" el sistema, antes que a investigar si efectivamente existe, o no, coacción*<sup>85</sup>.

Cabe destacar que la crítica anterior es "interna" al enfoque neoclásico, en cuanto cuestiona el realismo de supuestos, pero no su coherencia. En realidad, es posible una segunda crítica,

---

<sup>84</sup> Para una demostración de este tópico, que aquí omitimos por brevedad, véase por ejemplo Henderson y Quandt (1982, cap. 12), donde se desarrolla el caso del modelo neoclásico con coeficientes fijos.

<sup>85</sup> Cf. Demsetz (1993, pág. 160): "El real objetivo del modelo [neoclásico] es estudiar la asignación en ausencia de autoridad". Por cierto, la clásica afirmación de Friedman, en el sentido de que la teoría se valida por sus derivaciones empíricas y no por la adecuación de sus hipótesis, viene en auxilio de esta tesis; pero no se ingresará aquí en este tema. Ver Friedman (1955).

basada en el rechazo del empleo de abordajes estáticos, y la aceptación de que las relaciones económicas (como todas las relaciones sociales) se desenvuelven en un marco abierto en el tiempo, y contienen en alguna medida conjeturas sobre el futuro, que no pueden ser racionalizadas. En este caso, se obtiene necesariamente un sistema indeterminado, y por lo tanto nuevamente no es posible concebir una esfera de intercambio puro. No es casual en este sentido que la crítica de Keynes al abordaje ortodoxo se apoye precisamente en la "apertura" del enfoque estático, la introducción de expectativas fluctuantes y consecuentemente en la indeterminación de los resultados del proceso, si no se incorporan las expectativas convencionalmente establecidas<sup>86</sup>. Este argumento en sí no cuestiona la noción de intercambio, sino que apunta más en general a la fundamentación racional de las decisiones económicas.

Corresponde además una precisión. Hemos asociado enfoque neoclásico y abordaje estático, por cuanto ésta es la perspectiva ortodoxa predominante. En rigor de verdad, sin embargo, no todos los planteos neoclásicos recaen en esta situación. En particular, la escuela austríaca ha sido considerablemente más escéptica, en lo que atañe a la posibilidad de que la esfera del intercambio produzca resultados estables y únicos. La organización descentralizada, en esta visión, es rescatada más por su posibilidad de generar información que por sus propiedades de autosustentabilidad. Pero esta visión dista de ser predominante, en el marco del main stream neoclásico (y de hecho, ha dado lugar a derivaciones bastante alejadas de éste; véase al respecto Shackle, 1976)

## *ii) El abordaje marxiano*

En cuanto a la perspectiva marxiana, podemos señalar lo siguiente. Como dijimos, ella se apoya en la noción de intercambio entre equivalentes. La equivalencia viene dada aquí por las cantidades de trabajo abstracto necesario para la producción de cada uno de los bienes intercambiados; esto es, si dos bienes requieren respectivamente 8 y 16 horas de trabajo por unidad, el segundo valdrá el doble del primero. Conviene detenerse en este tema, por cuanto es central para la propia noción de equivalencia, en este ámbito.

En primer término, cabe preguntarse cuál es el fundamento de tal norma. En Smith - seguido en esto por Ricardo - la argumentación es de carácter naturalista, y consiste en asumir que el intercambio se da en estas proporciones porque "en aquel Estado rudo y primitivo (...) es natural que lo que es el producto habitual de dos días o dos horas de trabajo valga el doble de lo que normalmente es el producto de un día o una hora" (Smith, 1996, pág. 86); vale la pena destacar que en otro pasaje incorpora el rol de la competencia: "el ajuste no se realiza según una medición exacta sino mediante el regateo y la negociación del mercado, que desemboca en esa suerte de igualdad aproximada".

---

<sup>86</sup> Véase al respecto Müller (1999a).

La argumentación de Marx discurre sin embargo sobre otros carriles. Su análisis apunta a *identificar una sustancia o dimensión común* que permita fundamentar este particular patrón de medición. Ello es encontrado en el ser producto del trabajo, pero no de trabajos específicos diferenciados ("concretos"), sino la noción de trabajo abstracto, entendido como "gasto de la fuerza humana de trabajo, en el sentido fisiológico" (Marx, 1973, pág. 13); puede afirmarse que es la generalización de la división del trabajo lo que permite precisamente descubrir este carácter común a los distintos tipos de trabajo concreto.

Ahora bien, cabe indagar *a través de cuáles mecanismos o instancias es que se concreta esta equivalencia*, toda vez que Marx no parece aceptar el planteo de Smith de que ello podría darse a través de la competencia o el regateo. A nuestro juicio, *no hay tal mecanismo*, porque Marx en realidad parece proceder una vía diferente, de carácter deductivo. Su propósito es racionalizar el fenómeno del valor: si éste rige las relaciones sociales, *debe identificarse aquel elemento común que viabiliza esta forma de medición*. Notemos que esta perspectiva permite a la vez abarcar y superar la conceptualización de Smith y Ricardo. La pertinencia de este enfoque invertido, con relación a perspectivas más empiricistas, debe ser tratada a nivel estrictamente filosófico y metodológico, y no se pretende encarar por cierto este problema aquí. Pero debe quedar en claro que, en primera aproximación, no suscribimos una postura teórica de esta naturaleza.

Al margen de este tema, entendemos que *existen problemas teóricos no resueltos*, que ya señalamos en la reseña teórica. Nos referimos al clásico tema de la transformación de valores en precios de producción, cuando se incorpora el capital constante al análisis<sup>87</sup>; asimismo, la propia reducción de trabajo complejo y diferenciado a simple e indiferenciado (un tema generalmente poco tratado) es una operación que plantea también dificultades teóricas.

### *iii) Conclusión*

En definitiva, tanto el abordaje neoclásico como el marxiano - cada uno motivado por su propia dinámica - presentan como rasgo en común *la elaboración de un concepto teórico de esfera de intercambio en el que la coacción es deliberadamente excluida*. Pero esta exclusión *no es prueba de que pueda existir en la práctica una esfera pura de intercambio*. Tanto las hipótesis poco plausibles en las que incurre la teoría neoclásica como las dificultades no resueltas en el ámbito de la teoría de Marx (además de su propia relativización de la noción de intercambio entre equivalentes) sugieren que esta empresa, más allá de estos ejercicios analíticos, no sería tal vez viable.

Esto es, **no resulta teóricamente pertinente concebir una esfera productiva como regida por el intercambio puro, sin coacción.**

---

<sup>87</sup> Recordemos que Smith por su parte abandona este fundamento del valor cuando incorpora la noción de capital al proceso productivo, para pasar así a una teoría aditiva del valor. Es Ricardo quien se aferra con más fuerza a la argumentación del valor-trabajo, aun en economías con capital.

Es oportuno introducir aquí una observación acerca de la argumentación de Smith. Ella permitirá ejemplificar el problema bajo análisis, a partir de su manifestación en “aquél estado rudo y primitivo de la sociedad”.

Aun cuando ello no se encuentra explicitado en este autor, podemos afirmar lo siguiente: si no se cumpliera la equivalencia entre valor y cantidad de trabajo, cada individuo encontraría más rentable realizar por sí todas las tareas productivas requeridas, asignando a cada una parte de su tiempo. Interpretamos así la indicación ya citada de que “es natural” que ello ocurra. Ahora bien, vimos que la razón de ser del intercambio reside en la ventaja que representa para el conjunto un mayor nivel de división del trabajo, por permitir una mayor productividad; esta argumentación es por cierto de impronta smithiana. En caso de que existiera la “opción por la autosubsistencia”, el individuo podrá reasignar tiempo de trabajo entre varias actividades; pero se revertirían sin embargo los beneficios obtenidos por la división del trabajo. En otros términos, *la producción total de ambos bienes será menor en condiciones de subsistencia que con intercambio*. En este contexto, mal puede imperar una ley del valor gobernada por la opción de producción en subsistencia; en realidad, se produce un *excedente* en situación de intercambio, cuya apropiación puede ser dejada en abierto, suponiendo que cada individuo tenga como mínimo asegurado el consumo de subsistencia. En consecuencia, la distribución de lo producido - dentro del margen señalado - no queda definida, por lo que debemos concluir que *la regla de intercambio por cantidades de trabajo no arroja la única distribución viable*<sup>88</sup>. Diversos precios relativos pueden ser compatibles con la producción

<sup>88</sup> El siguiente ejemplo numérico sencillo aclara este punto. En una economía con dos individuos (A y B), existe la posibilidad de producir dos bienes (X1 y X2), verificándose una productividad creciente en la medida en que cada uno de ellos se especializa en una de las producciones. Podemos entonces suponer dos situaciones. La primera, de “subsistencia”, supone que ambos individuos destinan la mitad de su tiempo a producir cada bien. La segunda, de “especialización”, asume que cada individuo se especializa en producir un único bien. Los siguientes valores ilustran un caso posible (construido bajo determinadas hipótesis):

	"Subsistencia"		"Especialización"	
	Horas	Producción/hora	Horas	Producción/hora
<b>Individuo A:</b>				
Horas para X1	5	112	10	158
Horas para X2	5	13	0	-
<b>Individuo B:</b>				
Horas para X1	5	112	0	-
Horas para X2	5	13	10	16
<i>Producción total</i>				
X1	1.118		1.581	
X2	130		160	
<b>Tasa de cambio X1/X2</b>	8.6		9.88	

Puede percibirse que en condiciones de “especialización” la producción de ambos bienes es mayor que en “subsistencia”. Este excedente es imputable a la división del trabajo, y por lo tanto no puede ser apropiado de acuerdo a normas de valor que surgirían de la alternativa de subsistencia. Cada individuo deberá obtener por lo menos 112 y 13 unidades de cada bien, por hora trabajada; pero la disponibilidad por hora trabajada es ahora de 158 y 16. Nótese que las tasas de cambio entre ambos bienes difieren, cuando se pasa de “subsistencia” a

obtenida con división del trabajo, asumiendo que como mínimo ello resulte en una dotación de bienes que supere (o iguale, en el margen) a la que obtiene cada individuo en subsistencia.

Es inmediato sugerir *que debe comparecer aquí algún componente de carácter coactivo* para dirimir cómo se distribuye en definitiva ese excedente. Ha sido habitual identificar aquí las "relaciones de fuerza". Esto es, capitalistas y trabajadores dirimen exógenamente su participación en el producto, y a partir de allí determinan los precios relativos consistentes. Los ejemplos clásicos en esta línea son los modelos de Leontieff y de Sraffa<sup>89</sup>. Pero queda claro que esto no es propiamente una teoría; sólo se trata de una denominación para un problema teórico en realidad no resuelto.

Parece interesante en este punto un señalamiento adicional. Hemos visto que Smith funda la noción de equivalencia de trabajos en "aquél estado rudo y primitivo de la sociedad", para luego pasar a una teoría aditiva de los precios. Si por el momento dejamos de lado el comentario crítico ya presentado, este pasaje permite inferir un aspecto importante: el intercambio entre equivalentes aparece planteado como propio de sociedades de escaso "desarrollo", esto es, *con escaso excedente*. En ellas, "es natural" pensar que el intercambio debe fundarse en una idea más o menos precisa de equivalencia, porque claramente se intercambian productos de trabajo destinado a la subsistencia del trabajador.

A medida que el excedente se incrementa, tal noción de equivalencia pierde progresivamente sentido, por cuanto diversas distribuciones de aquél son compatibles con la manutención y reposición del proceso productivo. Existe entonces una "contradicción" (en el sentido dialéctico del término, si se quiere) en sentar las bases del capitalismo en la noción de intercambio entre equivalentes por cuanto este tipo de organización social tiende - precisamente por efecto de la división creciente del trabajo - a incrementar sistemáticamente el excedente. Esto es, *se desarrolla el intercambio en forma cada vez más general, pero al mismo tiempo el excedente que de allí deviene cuestiona la noción de equivalencia*. Podemos aventurar aquí la hipótesis de que el surgimiento del Estado del Bienestar sería una manifestación de este cuestionamiento, en cuanto la instancia estatal ve abierta la posibilidad de intervenir en la distribución del excedente. Pero no debemos identificar aquí una relación mecánica, toda vez que ello no explicaría la crisis posterior de aquél.

Parece atractivo proponer en consecuencia que ***lo relativo a la equidad y regulación quede abierto, sujeto a una legitimación cambiante, a manos del mercado o del Estado***. Esto significa que en determinadas situaciones o instancias, se acepta (legítima) la regulación y distribución producidas por el "mercado", esto es, por mecanismos descentralizados de decisión. Tales mecanismos de mercado, quede claro, en manera alguna deben ser entendidos como operando bajo pautas de equivalencia estricta; antes bien, debe comprendérselos como

---

"especialización (esta argumentación asume, por simplicidad, que no existe posibilidad de sustitución en el consumo).

<sup>89</sup> Véanse respectivamente Henderson y Quandt (loc. cit.) y Sraffa (1972). Desarrollos teóricos poskeynesianos también emplean este tipo de argumentación.

instancias donde se manifiesta coacción de algún tipo; esto indica que *no solamente el Estado es fuente de coacción*. En otras palabras, *la legitimación "por el mercado" no es sino la legitimación de las relaciones coactivas no centradas en el Estado, sino "dispersas" en el cuerpo de las relaciones sociales*<sup>90</sup>. En ciertas circunstancias, este resultado es cuestionado (deslegitimado), recurriéndose a la intervención estatal. Por cierto, es un planteo plenamente compatible con los propósitos de esta investigación.

Esta observación permite reforzar la idea de "fluctuaciones" de legitimación. Pero esto a su vez desemboca en una pregunta también central: ¿cuál es la racionalidad de los procesos legitimadores? Esto es, *¿es posible una reconstrucción explicativa basada en razones o causas, o responde la legitimación a razones de orden casual, psicológico, etc.?* Este tema será tratado en el próximo apartado, a la luz de aportes de Habermas.

#### *d) Legitimación y racionalidad: la perspectiva de Habermas*

La cuestión acerca de la racionalidad de la legitimación ha sido tratada en términos generales por Habermas (1995), quien ha desarrollado una postura vigorosa acerca de esta temática.

De acuerdo a Habermas, "si se supone [...] una referencia a la verdad en cada creencia eficaz de legitimidad, las razones en que ésta se apoya explícitamente poseen una pretensión racional de validez que puede ser comprobada y criticada con independencia de su eficacia psicológica" (1995, pág. 120-1). La postura de Habermas al respecto es que la legitimación no es arbitraria, ni tampoco obedece al cumplimiento de ciertos procedimientos para la sanción de normas; esto es, las normas no se validan porque se han respetado procedimientos determinados, por más "neutralidad" que ellos evidencien (esto es, por más que se ajusten a un derecho procedimental impersonal). Debe existir un fundamento racional, a fin de asegurar legitimación.

Ahora bien, la constatación de que teóricamente el intercambio no puede ser entendido como una forma autónoma y autosuficiente de relación social plantea inmediatamente el problema acerca de la viabilidad de aquél en cuanto instancia legitimadora. Porque si teóricamente aquél fuera sustentable, la legitimación de las prácticas sociales tendría un asidero racional.

¿Posee el intercambio tal fundamento? Nuestra conclusión acerca de la insuficiencia teórica de la esfera del intercambio y en consecuencia de la necesidad de incluir elementos de coacción para comprender plenamente las relaciones del plano económico sugieren como mínimo que la racionalidad tendría un campo de aplicación acotado: asegurar mediante el intercambio la

---

<sup>90</sup> La asimetría en las relaciones sociales de intercambio, de tan difícil aceptación en el marco de la teoría económica neoclásica, es en cambio destacada por Weber, quien señala que capitalistas y trabajadores tienen desiguales condiciones de negociación del intercambio, por cuanto los primeros pueden diferir sus decisiones, por no estar en juego su subsistencia (como se ha visto, es posible una lectura de esta noción también en Marx). Es interesante destacar a este respecto que el abordaje económico de la evaluación de proyectos reconoce que la decisión de inversión es diferible en el tiempo.

supervivencia del sistema, pero aceptando que se trata de una norma no exhaustiva, en cuanto tal supervivencia podría asegurarse *para todo un conjunto de valores posibles de intercambio*.

Desde el punto de vista de Habermas, el tema quedaría entonces necesariamente abierto.

Nuestro punto de vista en cambio recurrirá nuevamente a una síntesis pragmática, que aceptará incluir las mencionadas "fluctuaciones" de legitimación. Es real que todo discurso legitimador, en cuanto discurso, debe responder a algún principio racional; pero consideramos como mínimo dudoso que los valores éticos en general - y en particular lo que se refiere a la cuestión bajo análisis - puedan ser racionalmente reconstituídos. Empleando nuevamente la terminología habermasiana, las imágenes que la sociedad crea para regir su funcionamiento no son enteramente racionalizables. La discusión racional sobre ellas es sin embargo central para entender su alcance y eventualmente formular ajustes o revisiones. Pero no parece posible, por lo menos hasta donde llega nuestro conocimiento, prescindir de algún componente no racionalizable. Por otra parte, el que sea posible examinar críticamente (racionalmente) un discurso oriundo de la práctica social no implica que ésta sea la única forma en que dicha práctica lo asimila y utiliza. Antes bien, el discurso con frecuencia es empleado a otros fines (manipulación, engaño, etc.), y no para posibilitar un diálogo racional; en muchos casos, dicho diálogo racional se encuentra vedado u obturado por instancias coactivas más o menos abiertas.

Así, nuestra hipótesis de que un excedente creciente cuestiona la noción de intercambio parece constituir un ejemplo de racionalización, a la manera de Habermas. Pero ella de hecho se plantea en el ámbito de la reflexión teórica, y no en la práctica social, que en sí parece permanecer apegada a la noción de intercambio. Ésta es una distinción que Habermas no parece realizar.

Esto no debe impedir la discusión de la génesis de determinadas pautas legitimadoras. No se tratará sin embargo de formular explicaciones en el sentido causal estricto del término, que es el requisito para una fundamentación racionalizadora. Antes bien, hablaremos de factores que motivan respuestas no racionalizables enteramente, por cuanto no son las únicas posibles. Por ejemplo, podrá aducirse que el surgimiento del Estado del Bienestar se funda en la aparición de un bloque político rival del capitalismo (véase por ejemplo Hobsbawn, 1997, Introducción<sup>91</sup>). Pero esto no constituye una explicación causal, en cuanto no es éste el único efecto posible del factor causante. Las respuestas colectivas (esto es, producto de una práctica colectiva) contienen elementos arbitrarios, y por lo tanto no racionalizables.

---

<sup>91</sup> Textualmente: " una de las ironías que nos depara este extraño siglo es que el resultado más perdurable de la revolución de octubre, cuyo objetivo era acabar con el capitalismo a escala planetaria, fuera el de haber salvado a su enemigo acérrimo (...) al proporcionarle el incentivo - el temor - para reformarse desde dentro al terminar la segunda guerra mundial" (op.cit., pág 17).



#### **2.6.4 Marco teórico: síntesis conclusivas**

El conjunto (poco orgánico) de reflexiones de carácter teórico que se han desarrollado hasta aquí llevan a las conclusiones siguientes, las que serán adoptadas como pautas teóricas para enmarcar el análisis histórico objeto de esta investigación.

- Dado que no se dispone de una formulación teórica cerrada y satisfactoria para la articulación de los niveles económico y político, el marco teórico constituye un referencial para ordenar material empírico, desde una perspectiva comparatista. Esto no quita importancia a los desarrollos teóricos, por cuanto son ellos los que proporcionan un conjunto de herramientas analíticas sin las cuales no hay propiamente un análisis de carácter diagnóstico (excepto que se postularan abordajes empiricistas ingenuos).
- La taxonomía que se ha presentado simultáneamente desdobra los ámbitos económico y político e identifica relaciones de intercambio y coacción. Ella permite ordenar adecuadamente un conjunto de actividades relevantes a nuestros fines, y como tal debe ser mantenida; en particular, la partición entre funciones básicas y funciones económicas del Estado es particularmente eficaz. Asimismo, ella permite formular una pregunta central acerca de la naturaleza de las relaciones entre los planos económico y político, y es la de la posible estructuralidad de éstas (esto es, hasta qué punto estas relaciones revisten un carácter sistemático y repetitivo).
- Pero esta clasificación no debe ser adoptada como un criterio separador neto, toda vez que no parece posible concebir una esfera pura de intercambio, aislada de mecanismos coactivos. Hemos dado dos motivaciones para esto:
  - (1) La constatación empírica de que todo ámbito en el que reina la transacción entre equivalentes requiere un marco coactivo que garantice determinados derechos y obligaciones; históricamente, esta constatación se plasma en un proceso en el que el desarrollo capitalista plantea una reforma del Estado, y no su supresión.
  - (2) La constatación teórica de que no es posible una construcción que asegure la viabilidad de relaciones construidas sobre la base del intercambio puro; ello ocurre por razones diferenciadas (y no complementarias) tanto para la visión teórica ortodoxa como la de raigambre marxista.Por estas razones, la opción "más/menos Estado, menos/más mercado" - como equivalente a más/menos coacción, más/menos intercambio - no puede ser aceptada en tales términos, por ingenua y simplista.
- Se ha rechazado todo enfoque que implique una subordinación del plano político al económico, en particular las propuestas de origen neoclásico, que racionalizan la formación del Estado en razones de eficiencia económica.
- Se ha identificado como un componente legitimador importante para el desarrollo de una esfera de intercambio descentralizado la eficacia que ella muestra para aprovechar las ganancias que permite la división del trabajo. Pero hemos argumentado que esta legitimación no es completa, porque en sí misma no responde a dos temas centrales:
  - (1) La eficacia de la regulación y gobierno de un sistema descentralizado.
  - (2) La distribución que en definitiva surge de este esquema organizativo.

- Por último, hemos indicado que los procesos de legitimación no son enteramente racionalizables.

De estas constataciones, podemos obtener un conjunto de criterios analíticos de interés para este trabajo. En particular: la carencia de una legitimación asegurada para el intercambio descentralizado en lo que atañe a regulación y distribución abre una suerte de "grado de libertad" en la orientación del proceso social de producción. Esta brecha es cubierta mediante instancias coactivas de algún tipo, entre las cuales registramos la presencia del nivel político tal como lo hemos definido aquí, esto es, del Estado; pero también debemos considerar otras formas de coacción en el conjunto del cuerpo social. La intervención estatal puede consistir en la convalidación de relaciones de fuerza existentes en otros ámbitos (en el propio ámbito productivo) o en su restricción, mediante normativa, apropiación de parte del producto o medios análogos.

La pregunta acerca de si existe estructuralidad en las vinculaciones entre los planos económico y político adquiere así especificidad: se requeriría verificar si **tal estructuralidad existe en las pautas con que el Estado, en diferentes períodos históricos, interviene en la cobertura de la brecha mencionada**. Nótese que esta estructuralidad debe ser analizada respetando las autonomías conceptuales y analíticas de ambos planos, sin recurrir a subordinaciones mecánicas.

Esta postura permitirá trabajar con "autonomía" ambos planos, y de esta forma contemplar las particularidades de cada período histórico. Ello en principio podrá ser encarado a la luz de las contribuciones teóricas que han reflexionado acerca de las lógicas propias de los planos económico y político, aunque nuevamente sin aspirar a confluir a una formulación unificada y cerrada.

### 3. SÍNTESIS HISTÓRICA

---

#### 3.1 Introducción

La formulación de planteos interpretativos requiere repasar previamente los sucesos históricos del período de estudio. Este será el objetivo del presente capítulo.

En el marco teórico se esbozó la noción de existencia de un vínculo entre los niveles económico y político, a pesar del cual responden a naturalezas distintas. Es por tal motivo que, a continuación, se presentará el relato histórico desde dos ángulos distintos: por un lado se presentarán los aspectos económicos, mientras que por el otro, los políticos. Somos conscientes de los problemas que esta escisión acarrea, pero con ella lo que se pretende es "separar las aguas", para poder mostrar la lógica que mueve a cada uno y eventualmente, cuáles son los elementos vinculantes.

Cada exposición estará, a su vez, dividida en distintos períodos, que según nuestra perspectiva, evidencias características diferenciadoras. Como el lector podrá imaginar, los periodos correspondientes a la caracterización económica no coincidirán con los pertenecientes al ámbito político.

En consecuencia, la periodización correspondiente al nivel económico responderá básicamente a criterios de homogeneidad en cuanto al comportamiento de algunas variables económicas agregadas; esto no quita eventuales fluctuaciones internas importantes (como de hecho las hubo). Los períodos identificados no pretenden en consecuencia identificar "estructuras" de alguna naturaleza, sino simplemente resumir algunas características de interés.

Por su parte, la periodización del nivel político corresponderá a conjuntos de ciclos gubernamentales con componentes comunes (aun cuando nuevamente no faltarán fluctuaciones, sobre todo entre 1955 y 1976)<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> A fin de aligerar la lectura, se omitirán citas textuales y referencias a fuentes puntuales. Se indican a continuación las principales fuentes bibliográficas consultadas: Braun. y Joy (1981), Canitrot (1980), Canitrot (1975), Damill y Frenkel (1992), Damill, Fanelli y Frenkel (1994), De Pablo (1986), De Pablo (1984), Ferrer (1977), Ferrer (1998), Floria y García Belsunce,(1994), Gerchunoff y Llach (1998), Luna (1997), Romero (1994), Rock (1995) y Schvarzer (1987)

## **3.2 Reseña política**

Esta reseña adopta la siguiente periodización:

- Era conservadora (1930-1943)
- Militarismo y Populismo (1943-1955)
- Un ciclo de presidencias trucas (1955-1966)
- Primer ensayo militar (1966 - 1973)
- Segundo ensayo peronista (1973 - 1976)
- Segundo ensayo militar (1976-1983)
- Una democracia duradera (1983-1989)

A fin de facilitar el seguimiento del relato, se acompaña en anexo una sinopsis conteniendo los sucesivos períodos presidenciales y las circunstancias políticas vinculadas a su surgimiento.

### **3.2.1 Preludio: notas sobre la era conservadora (1930-1943)**

Conocida por la posteridad como la “década infame”, la década del treinta (cuyos principales determinantes no desaparecen sino hasta 1943) fue una época durante la cual el país estuvo gobernado por fuerzas conservadoras.

El golpe militar de 1930 marcó el comienzo. Los militares que lo encabezaron estaban divididos en dos facciones: la facción “nacionalista”, de extrema derecha, era encabezada por el general Uriburu, un simpatizante del fascismo europeo que fue presidente provisional; y la facción conservadora liberal, bajo el mando del general Agustín P. Justo. Los nacionalistas se caracterizaban por un anticomunismo y antiliberalismo marcado, y por mantener una postura resueltamente antidemocrática. Los liberales eran partidarios de restituir la Constitución, liberando a la sociedad de la corrupción y demagogia que atribuían al yrigoyenismo.

Si bien en un comienzo Uriburu (y junto con él, el ala nacionalista del ejército) hizo todo lo posible por concentrar el poder, pronto quedó claro que éste se encontraba en manos de los liberales, por lo que debió convocar a elecciones presidenciales. Éstas se llevaron a cabo en Noviembre de 1931 y el general Agustín P. Justo resultó vencedor. Sin embargo, el acto electoral no estuvo exento de fraude; el radicalismo asimismo fue proscrito. En estas condiciones, Justo asumió como presidente en 1932, apoyado por una alianza política (luego denominada la Concordancia), que estaba compuesta por radicales antipersonalistas, sectores derechistas del original Partido Socialista de Juan B. Justo y viejos conservadores agrupados en el Partido Demócrata Nacional.

La situación económica internacional era claramente desfavorable, debido a las consecuencias de la Gran Depresión de 1929. Los países de Europa se habían inclinado por un fuerte proteccionismo y habían restringido al mínimo sus compras en el exterior; Argentina fue uno de los principales perjudicados por esta situación, debido a que Europa era su principal mercado de colocación de exportaciones.

La crítica coyuntura internacional motorizó un fuerte cambio en la configuración económica del país, emprendido por el gobierno de Justo a partir de 1933. Como se indica en la reseña económica del presente trabajo, estos años marcaron el comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones, trayendo consigo fuertes redefiniciones de las alianzas sociales y de la configuración estatal. El cambio en el rol del Estado es visible: por primera vez, éste asume como propia la responsabilidad de regular y dirigir la actividad económica del país, redefiniendo sus objetivos. Para esto, el gobierno de Justo se rodea de una elite de funcionarios de gobierno, (cuyas figuras más importantes son Federico Pinedo y Raúl Prebisch), fuertemente identificados con el nuevo proyecto de país. De la mano de este equipo, el presidente crea numerosas instituciones: el Banco Central de la República Argentina, el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, y diversas Juntas Reguladoras (de la industria vitivinícola, de la carne, de la industria lechera y de granos). Además, se reestructura la deuda pública a través de la emisión del Empréstito Patriótico y se modifica la estructura impositiva nacional con vistas a una reducción del déficit fiscal. En suma, en el período del gobierno de Justo se asiste una redefinición completa del aparato estatal, que marcará un nuevo rumbo no sólo para la economía, sino también para el escenario político del país.

En cuanto al plano estrictamente político, el “fraude patriótico” se había convertido en la moneda común de todo acto eleccionario, quitando representatividad a los candidatos elegidos. Además, esta situación se potenciaba debido a la ausencia de una oposición política que pudiera constituirse en una auténtica alternativa. El nacionalismo estaba creciendo, y se convertiría en una fuerza decisiva para mediados de la década.

En 1938 Roberto M. Ortiz se hace cargo de la presidencia. Si bien Ortiz tenía la intención de legitimar el proceso político (básicamente terminando con el fraude electoral), su diabetes crónica lo obligó a delegar la presidencia, primero en forma intermitente y luego definitivamente, en manos del vicepresidente Castillo, de raigambre fuertemente conservadora.

En 1940 el país asiste a una crisis política, por la profundización del conflicto entre radicales y conservadores, a raíz del desaire que sufre en la Cámara de Diputados el Plan del Ministro Pinedo. Además, Castillo, sin que todavía Ortiz hubiera dimitido en forma definitiva (como sucedió a fines de ese año), emprendió una campaña tendiente a contrarrestar la política liberal de su superior.

El clima político se tornó más conflictivo y complejo, por el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial; la misma trajo consigo una gran polarización interna en torno a la disyuntiva *Países aliados - Países del Eje*. La obstinada neutralidad que mantuvo la Argentina durante la mayor parte de la contienda produjo serios conflictos políticos con los Estados Unidos, que impactaron en el plano interno. A mediados de 1941, la neutralidad aún sostenida hizo empeorar las relaciones con Estados Unidos, que tomó represalias contra nuestro país. A su

vez, el frente político que sostenía una posición rupturista y democrática comenzó a hacerse oír; además, este frente condenaba con firmeza al gobierno fraudulento. Castillo, encontrándose debilitado, recurrió al ejército en busca de apoyo.

El elemento principal que permitió la emergencia de los sectores castrenses - ya manifestado en el golpe de 1930 - fue la consolidación (dentro, pero también fuera de las Fuerzas Armadas) de una conciencia fuertemente nacionalista tradicional, jerárquica, corporativista, y de inspiración fascista. La preocupación militar por un Estado fuerte y capaz de unificar la voluntad nacional se vio profundizada por el desencadenamiento de la Segunda Guerra; ahora, además de tener una importante misión en la organización de la nación, el Estado debía ser capaz de enfrentar con éxito las vicisitudes de la guerra. A sus ojos, el gobierno de Castillo no cumplía con ninguno de los requisitos necesarios para lograr tal fin.

Entre comienzos de 1942 y comienzos de 1943, murieron los principales dirigentes asociados al bloque democrático: en Marzo de 1942, Alvear; poco tiempo después, Ortiz y el ex vicepresidente Roca; en enero de 1943 murió Justo, quien había surgido como el candidato más firme a encabezar una fórmula de acuerdo con el radicalismo. Así, el movimiento nacionalista se vio cada vez más favorecido y consolidado. Sin embargo, al interior de la Concordancia se vivía un clima de enfrentamiento, en el cual resultaba muy difícil acordar sobre quién sería el candidato a presidente.

Las elecciones fueron dispuestas para fines de 1943. Castillo gozaba ya de un poder muy limitado, y, como se dijo, buscó refugiarse (sin éxito) en el Ejército. Cuando en junio de 1943 se dio a conocer que el candidato propuesto por el presidente saliente era Robustiano Patrón Costas (en quien la mayor parte de los sectores veía a un anciano oligarca y aliadófilo que prolongaría el fraude en caso de ser elegido) el Ejército consideró que era la hora de cambiar el rumbo del país: el 4 de Junio de 1943 una revuelta derrocó a Castillo sin mayores esfuerzos.

### **3.2.2 Militarismo y Populismo (1943-1955)**

#### *i) Un gobierno militar nacionalista*

La revolución del 4 de Junio de 1943 marca un punto de inflexión en la política argentina. El general Pablo Pedro Ramírez asumió un gobierno compuesto casi exclusivamente por militares. Su centro de poder y decisión estaba en el Ministerio de Guerra a cargo de Edelmiro Farrell, en donde se alojaba la logia GOU (Grupo de Militares Unidos). El coronel Juan Domingo Perón, en ese momento secretario del ministro de Guerra, era uno de los miembros más influyentes de esta logia.

El lapso comprendido entre 1943 y 1946 es el tiempo en el que Perón construye las bases de apoyo que lo legitimarán a través de elecciones en 1946. Como miembro del GOU, había participado activamente del derrocamiento de Castillo y permaneció estrechamente vinculado

a Farrel, a quien apoyó para que llegara a la presidencia en Febrero de 1944. Perón fue su ministro de Guerra, y pronto fue ampliando sus atribuciones, llegando a ser vicepresidente en 1944; pronto quedó claro que era él quien verdaderamente detentaba el poder. Su intención era proteger al régimen de la oposición de la clase política, a través de la creación de un organismo propio de apoyo civil. Así, el coronel Perón comienza a construir la doble alianza que constituiría la base de su poder posterior: con el sector militar, por un lado, y con el sector obrero, por el otro.

Desde los comienzos, Perón se preocupó por reforzar su popularidad entre el cuerpo de oficiales. Así, convirtió al Ministerio de Guerra en el nexo entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, destinando el creciente presupuesto militar al reparto estratégico de ascensos, reequipamientos y beneficios en general. Además, él mismo encabezó una campaña para armar el país y se erigió como el garante de un sector militar independiente.

Con respecto al sector obrero, en 1944 comienza como titular de la flamante Secretaría de Trabajo su gran ofensiva populista, ya siendo Farrel presidente de la nación. Perón construye así su perfil de defensor y representante de la clase obrera, a través de numerosas medidas, entre ellas, el otorgamiento de vacaciones pagas, pensiones, compensaciones por accidentes y planes de vivienda. Creó además nuevos tribunales de trabajo, estimuló la organización de los trabajadores e incentivó sus reclamos a través del reconocimiento de nuevos sindicatos. Se ganó el apoyo de los líderes gremiales mediante el ofrecimiento (a través de la Secretaría de Trabajo) de convenientes planes de seguridad social. Sin embargo, el trato de Perón con los sindicatos se limitaba a aquellos que su Secretaría reconocía con personería gremial. Esta fue la forma de excluir de los beneficios de sus medidas a aquellos líderes que se oponían a él, y de impulsar a los afiliados a elegir líderes que no obstaculizaran la tarea del gobierno. Perón acentuaba constantemente su identificación con los obreros, subrayando su anhelo por la "justicia social". Poco a poco, el movimiento sindical se convirtió en uno de sus principales aliados.

La intención de disciplinar al movimiento obrero mantuvo a Perón en consonancia con el movimiento nacionalista. Sin embargo, la tensión política fue en ascenso a partir de fines de 1944, cuando la economía y la política a nivel internacional atravesaban serias dificultades. Farrel comenzó a perder apoyo y la presión de los sectores militares antiperonistas desembocó en la destitución de Perón en Octubre de 1945. Sin embargo, su poder surgiría con más fuerza que nunca luego del conflicto. La manifestación del 17 de Octubre de 1945 dejó en claro que la alianza con los trabajadores era poderosa y que el coronel Perón gozaba de una amplia legitimidad y de una gran capacidad de poder: se estaba erigiendo como el "líder natural" del país. Los dirigentes sindicales, fuertemente consolidados después de la movilización de Octubre, decidieron fundar un partido político propio, el Partido Laborista. Dentro del nuevo partido, Perón era el primer afiliado y el candidato presidencial.

Luego de la impactante demostración de poder por parte del general Perón en Octubre de 1945, la UCR decide unirse con el resto de la oposición para formar la Unión Democrática. Ésta está formada, además de por la UCR, por el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista, y el Partido Comunista. Su fórmula presidencial José Tamborini - Enrique Mosca, es derrotada en las elecciones de 1945 por la fórmula Juan Domingo Perón - Hortensio Quijano.

*ii) Primera presidencia de Perón*

El proceso a través del cual Perón adquiere este liderazgo indiscutido, es uno de los fenómenos más estudiados de la historia política argentina. La propia personalidad del líder no puede quedar fuera de consideración; su carisma constituyó un fenómeno en sí mismo. Era inteligente, astuto y contaba con una notable sensibilidad política que le permitía explotar políticamente gran parte de las situaciones coyunturales que se le presentaban. Su figura y el movimiento que lideró revolucionaron la política del país.

Sin embargo, la comprensión cabal de los dos gobiernos de Perón requiere del análisis de otros factores, más allá del carisma del líder. Uno de los más importantes es el rol y la configuración del Estado, ya que éste fue el eje en torno al cual se articularon las relaciones entre las distintas fuerzas del escenario nacional. La gestión peronista profundizó el rol activo que había adquirido el estado durante la década del treinta en materia económica; pero las atribuciones estatales fueron ampliadas aún más, pues ahora éste asumiría la responsabilidad de dirigir y proteger a los sectores populares.

En el plano económico, según se dijo, la regulación estatal fue importante. Nacionalización de inversiones extranjeras, avances sobre actividades industriales, nacionalización del Banco Central, son algunos ejemplos del proceso de "nacionalización" y control estatal de la economía. En este sentido, se podría hablar de un Estado dirigista, aunque sea inadecuado catalogarlo tan definidamente, pues el gobierno peronista no tuvo un comportamiento homogéneo a lo largo de su mandato, y eso influyó sobre la configuración estatal.

Por otra parte, el aparato estatal fue la herramienta que permitió a Perón continuar con uno de sus principales objetivos políticos: mejorar la calidad de vida y condiciones laborales de los trabajadores, para así consolidar su principal base de apoyo. Si bien durante el período 1943-1945 se habían implementado numerosas medidas con arreglo a este objetivo, ejercer el control total del Estado al ser el presidente de la República, le permitió ampliar el alcance de éstas y lograr una estructura de relación con los trabajadores más compleja y acabada, que tuvo como actor intermediario fundamental a los sindicatos.

Además de lo puntualmente destinado al sector obrero, se implementaron políticas tales como congelamientos de alquileres, establecimiento de precios máximos, planes de vivienda,



universalización del sistema jubilatorio, y demás medidas relacionadas con el plano de la seguridad social.

Sin embargo, no todos los trabajadores se encontraban sindicalizados: una gran proporción éstos no formaba parte de ninguna organización sindical y por lo tanto carecía de un agente que representara sus intereses. Este fue justamente el rol desempeñado con inteligencia por Eva Perón. La fundación que llevaba su nombre emprendió obras tales como creación de escuelas, creación de hogares para huérfanos y para ancianos, creación de hospitales, promoción del turismo y el deporte a través de campeonatos nacionales, reparto de alimentos, etc. Su característica principal fue la acción directa: las unidades básicas - organizaciones celulares del Partido Peronista- eran las encargadas de detectar los casos que requerían ayuda y comunicarlo a la Fundación, donde luego se atendían los reclamos en forma directa y personalizada.

La administración peronista fue contundente en su relación con el sector obrero. Los trabajadores adquirieron relevancia (sobre todo durante los primeros años de gobierno) en múltiples aspectos que hasta ese momento resultaban impensables: fueron incorporados al consumo, a la política, a la sociedad en general. La mujer comenzó a tener espacio en las instituciones; el signo más visible de esto fue la implementación del sufragio femenino en 1947, atribuible al esfuerzo de Eva Perón. Además, en este período tuvo lugar una expansión de la enseñanza media y universitaria.

En cuanto al empresariado, la fracción identificada con el bloque político conservador - particularmente, el vinculado a la producción y comercialización agropecuaria - fue en general hostil al régimen peronista. Esto no impidió la formación de un nucleamiento de empresarios industriales - típicamente vinculados a la actividad sustitutiva de importaciones - favorable; el mismo se nucleó en torno de la Confederación General Económica (CGE), constituyendo junto con la CGT y el estado, los tres pilares de lo que la doctrina oficial denominó la "comunidad organizada":

Por otro lado, el Estado también jugó un papel destacable en la consolidación de una relación de mutuo apoyo entre el gobierno y las corporaciones tradicionales. Con la Iglesia se mantuvo un acuerdo básico que duró hasta muy poco antes del enfrentamiento de 1955. Con las Fuerzas Armadas se llegó a un equilibrio que luego iba a demostrarse inestable: por un lado, se evitó otorgarles peso institucional dentro del gobierno; por el otro, este último se cuidó de no inmiscuirse en su vida interna.

También debe señalarse un importante componente de autoritarismo en la noción de democracia. Antes que a nivel del Estado, la presencia del líder se hizo sentir al interior de su partido político, el Partido Peronista, que incluía al Partido Peronista Femenino y a la CGT. Éste se organizó como una estructura vertical, en donde cada nivel se subordinaba al poder del nivel superior, hasta llegar a la cúpula, en donde se encontraba Perón, presidente del partido. Además, en cada nivel de la organización partidaria, se integraba la autoridad pública

respectiva; con esto quedaba en evidencia uno de los aspectos más fundamentales del gobierno peronista: la fusión entre Estado y Partido, entre Movimiento y Nación; fusión que confluía inequívocamente en la figura del líder.

Importa resaltar además la autoridad ejercida desde el Estado en la construcción del régimen peronista. Con respecto a los trabajadores, si bien la fuerza de negociación frente a representantes patronales estuvo siempre garantizada por sindicatos fuertes (uno solo por rama de industria) y una confederación única, una de las funciones de la CGT era oficiar de transmisor de las directivas estatales a los sindicatos, los cuales sufrieron en este período un proceso de creciente burocratización. El clima autoritario estuvo también presente en otros niveles. Hubo avances del Ejecutivo sobre diversas áreas: a través de la Secretaría de Prensa y Difusión, el gobierno creó una cadena de diarios y otra cadena de radios, a la vez que desalentaba a los medios independientes. En ocasiones, se recurrió a la intervención de provincias como una forma de ejercer poder sobre los gobernadores; asimismo, se removió la Corte Suprema. La Constitución Nacional fue reformada en 1949, permitiendo así la reelección presidencial.

### *iii) Rol de la oposición*

La derrota de 1946 terminó con el proyecto de la Unión Democrática y planteó a los partidos un nuevo escenario político. Se trataba de definir cómo se iba a articular la oposición política al peronismo, lo que sin duda planteaba una seria controversia dada la amplia legitimidad de la que gozaba el gobierno.

Tanto los socialistas como el Partido Comunista (que permanecían apartados de toda representación política) se opusieron al peronismo, basándose en el ataque al autoritarismo y en la defensa de la legalidad republicana. Los miembros de estos partidos que intentaron comprender y acercarse a los trabajadores que adherían al peronismo, no encontraron espacio para hacerlo dentro de sus respectivas estructuras partidarias.

En la UCR se vivió un proceso de mayores cambios. Se conformó un movimiento integrado por una coalición de intransigentes renovadores y sabattinistas (Movimiento de Intransigencia y Renovación - MIR) que se opuso a aquel sector del radicalismo que había conformado la Unión Democrática en 1946. La oposición del MIR se distinguió de la del sector unionista: mientras este último llevaba adelante un desafío frontal y especulaba con la posibilidad de un golpe militar, el MIR desarrollaba una oposición "desde adentro". Sin embargo, ninguno de los dos sectores llegó a constituirse como una verdadera opción política frente al peronismo.

### *iv) Crisis económica-Crisis política*

Tal como se señala en la reseña económica del presente trabajo, la coyuntura económica favorable que había existido entre 1945 y 1948 comenzó a complicarse a partir de 1949, y empeoró progresivamente en los años siguientes.

La crisis económica trajo consigo serias dificultades en el plano político. Tanto los sindicatos como el Ejército - los dos puntos de apoyo fundamentales del gobierno peronista - comenzaron a mostrar su descontento con respecto a la actitud de éste frente a la crisis. A partir de 1949, las huelgas comenzaron a ser más frecuentes y desafiantes, y se trasladaron de sindicato en sindicato. Las huelgas de bancarios, gráficos y ferroviarios entre fines de 1950 y principios de 1951, fueron entendidas como un fuerte desafío al régimen. La respuesta del gobierno no estuvo exenta de métodos represivos.

Con respecto a los sectores militares, los problemas surgieron luego de que el gobierno intentara, por primera vez, un avance sobre la institución. Otorgando determinados beneficios a jefes, oficiales y suboficiales, se buscó afianzar el compromiso de estos sectores con el régimen, ya que se entendía que los militares eran un elemento central de la comunidad organizada. Sin embargo, este sector ya había comenzado a albergar dudas y reticencias con respecto al presidente en particular, pero también (y esto fue sin duda un factor de mucho peso) con respecto al régimen en general. La agitación popular, el autoritarismo, la injerencia de Eva Perón en los asuntos de Estado, fueron todos factores que contribuyeron a la desconfianza militar. Así, la atmósfera se volvió propicia para que el 28 de Septiembre de 1951 un movimiento encabezado por el general Benjamín Menéndez intentara derrocar a Perón. Sin embargo, el levantamiento fracasó y no pudo impedir que Perón triunfara en las elecciones presidenciales de Noviembre de 1951.

v) *Segunda presidencia*

La segunda presidencia tuvo características que bien pueden diferenciarse de aquellas del primer peronismo de 1946. No siendo ajeno a la nueva realidad política y económica, Perón imprimió a su segunda gestión un sesgo autoritario mucho mayor que en sus años anteriores: se avanzó en la "peronización" de la administración pública y la educación, se acentuó la legitimación plebiscitaria a través de regulares convocatorias a Plaza de Mayo, y se dictaron cursos de adoctrinamiento justicialista en las Fuerzas Armadas. Además, la prensa fue fuertemente censurada y el encarcelamiento de opositores se volvió una práctica frecuente.

Los objetivos se cumplieron en primera instancia: el plan económico para hacer frente a la crisis resultó relativamente exitoso y la guerra con sindicalistas y militares pareció ganada por Perón. Sin embargo, ya no fue posible evitar el derrumbe: en parte, porque el mismo gobierno no desaceleró el nivel de autoritarismo, y en parte, porque muchos de los opositores se jugaron por el desgaste y eliminación del líder antes que por la democratización de un régimen al que no estaban dispuestos a salvar.

A principios de 1953, la situación política eclosionó en forma de violencia: bombas en manifestaciones peronistas, represalias, represión del gobierno, detención de dirigentes y personalidades opositores, etc.; todos factores que ponían a la luz que el régimen ya no contaba con el apoyo y la tolerancia de sus comienzos.

En Junio de 1955 se produjo un levantamiento de la Marina, que comprendió el bombardeo de la Plaza de Mayo, con cientos de víctimas civiles; en respuesta, manifestantes peronistas incendiaron y saquearon diversas iglesias.

Perón adoptó en principio una actitud conciliadora con los sectores que constituían su más fuerte oposición. Sin embargo, esta etapa duró poco: en Agosto, luego de presentar retóricamente su renuncia, reunió a los peronistas en Plaza de Mayo y anunció el fracaso de la conciliación, al tiempo que lanzaba un durísimo ataque contra la oposición.

En Septiembre estalló una sublevación militar en Córdoba, dirigida por el general Eduardo Lonardi, al que se sumó la Marina. Perón no tuvo ni voluntad ni margen de acción de resistir: después de la aceptación de su renuncia, se refugió en la embajada de Paraguay y el 23 de Septiembre Lonardi se presentó en Buenos Aires como el presidente provisional de la Nación. Terminaban así casi diez años ininterrumpidos de gobierno peronista.

### **3.2.3 Un ciclo de presidencias trucas (1955-1966)**

#### *i) La Revolución Libertadora*

El golpe de Septiembre de 1955 inaugura en el país un período de fuerte inestabilidad institucional, que ha de prolongarse hasta 1983. Éste es nuevamente encabezado por una alianza de jefes militares liberales y nacionalistas, cuyo titular es el nacionalista Lonardi. Si bien las antipatías hacia Perón eran generalizadas en ambos grupos, aquél intentó un acercamiento con los sectores que lo habían sostenido (especialmente los sindicatos); su plan no apuntaba a destruir las reformas sociales y políticas que había realizado el ex presidente, sino a establecer de alguna forma un "peronismo sin Perón". Su actitud conciliadora era bienvenida en los sectores nacionalistas del Ejército, pero no así entre los liberales, quienes superaban en número y fuerza a los primeros, y tenían en la Marina y la Fuerza Aérea su bastión de poder. Así, Lonardi debió finalmente relegar el mando en el general liberal Pedro Eugenio Aramburu, tan sólo dos meses después de consumado el golpe militar.

Aramburu llevó a cabo las aspiraciones de los antiperonistas más acérrimos. El Partido Peronista fue disuelto y la Ley de Asociaciones Profesionales (promulgada por Perón en 1945) fue abolida. La Constitución peronista de 1949 fue abolida y reformada en 1957, en una elección de constituyentes con proscripción del peronismo. El ataque a los sindicatos fue directo: la CGT fue intervenida y se brindó reconocimiento legal a más de una organización por industria; numerosos líderes sindicales fueron perseguidos y/o arrestados al igual que diputados peronistas y muchos de aquellos que habían ejercido cargos públicos a partir de 1946. Se prohibió incluso la utilización de términos vinculados al régimen y doctrina peronistas.

La persecución al movimiento peronista hizo que éste reaccionara con vigor, impulsado además por el creciente empeoramiento del nivel de vida del sector obrero. En junio de 1956, se produjo un levantamiento militar pro peronista en la provincia de Corrientes, encabezado por el general Juan José Valle. Si bien el mismo no significó una verdadera amenaza para el gobierno, éste respondió fusilando a más de una veintena de sus integrantes (constituyendo el último fusilamiento legal en la Argentina). El incidente provocó la creación de un movimiento llamado La Resistencia, desde donde se cerraron filas contra el antiperonismo.

Algo similar sucedió a nivel sindical, con la formación dentro de la CGT del bloque de las Sesenta y Dos Organizaciones. El proceso de purga sindical llevado a cabo desde el gobierno de Aramburu provocó una reforma en el sindicalismo de entonces, al dar lugar a que la dirigencia sindical fuera asumida por una nueva generación de militantes, menos atados a los niveles superiores del partido y más propicios a llevar adelante ideas propias. Su forma de resistencia incluyó medidas activas importantes, tales como las huelgas generales de Septiembre y Octubre de 1957, pero también incluyó medidas más "pacíficas", como promover el voto en blanco en los actos eleccionarios en los cuales el peronismo se encontraba proscripto.

#### *ii) El desarrollismo*

Aramburu convocó a elecciones para Febrero de 1958. El radicalismo se había dividido en dos sectores contrapuestos: la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), encabezada por Ricardo Balbín, y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), encabezada por Arturo Frondizi. Las discrepancias tenían sus orígenes en rivalidades antiguas por el liderazgo del partido, pero también en la relación que cada sector consideraba necesario establecer con el peronismo. Los miembros de la UCRP eran fervientemente antiperonistas y partidarios de continuar con la proscripción del peronismo hasta que fuera necesario. Por el contrario, en la UCRI se apuntaba a establecer con el peronismo un canal de diálogo para lograr así el apoyo de los sindicatos y la clase obrera.

Durante la campaña electoral, Frondizi adoptó un discurso nacionalista y populista, proclamando políticas favorables a los sindicatos, manifestándose en contra de la proscripción al peronismo y abogando por nuevas nacionalizaciones. Así, emitió un claro mensaje de conciliación con el peronismo que, en efecto, le significó el apoyo de Perón desde el exilio, con el cual suscribió en 1958 un pacto secreto que le resultó imprescindible para lograr la victoria sobre la UCRP. Una vez en el poder, Frondizi debió enfrentarse a una situación compleja: por un lado, había contraído una deuda con Perón que no podía ignorar en el desempeño de su gobierno; por el otro, el "gorilismo" predominante del Ejército miraba con gran recelo su alianza con el peronismo.

En los primeros momentos de su gobierno, Frondizi realizó todas aquellas medidas populistas que había prometido durante su la campaña electoral: aumentos salariales, congelamiento de

precios, aumento de pensiones, y reducción de tarifas de transporte. Además, pareció seguir los pasos de Perón al reemplazar las leyes que regían los sindicatos (establecidas por Aramburu) por nuevas leyes que restauraban aquellos derechos sindicales concedidos por el peronismo (entre ellos, el reconocimiento de una única organización sindical por industria). La promulgación de la Ley de Promoción Industrial y el acuerdo con empresas petroleras extranjeras para la perforación en la Patagonia, son dos elementos más que recuerdan al Perón de 1955.

Sin embargo, las condiciones económicas pusieron un límite a este curso: hacia fines de 1958, cuando la merma de reservas internacionales y la inestabilidad de precios alcanzaron niveles no tolerables, Frondizi cambió abruptamente el rumbo de su gobierno, adoptando un programa de estabilización "ortodoxo"; se generó entonces un clima de creciente confrontación, que le costó la ruptura irreconciliable de su alianza con los sindicatos y Perón. Así lo hizo notar éste último, cuando en Junio de 1959 reveló desde Venezuela el pacto realizado con el presidente.

El aislamiento político del presidente se hizo evidente y el Ejército comenzó a presionarlo, instándolo a tomar una serie de medidas represivas. El Ejército veía en el peronismo la imagen de su enemigo más temido: el comunismo. Así, para reforzar las tareas de seguridad, organizó el plan de Comoción Interna del Estado (CONINTES), entre cuyas atribuciones se encontraban el arresto, la detención y el interrogatorio de "subversivos" sospechosos. Las Fuerza Armadas ejercían así sobre el gobierno un creciente poder; ante la erosión de su base política, Frondizi perdió toda posibilidad de autonomía con respecto a éste.

Ni el plan de estabilización de 1959, ni el conocido desarrollo industrial impulsado por el gobierno, pudieron evitar que la situación económica hiciera crisis, trayendo consigo fuertes consecuencias políticas. A lo largo de 1961, la CGT realizó distintas huelgas, la última de las cuales fue de seis semanas en los ferrocarriles, en protesta por la intención del gobierno de reducir personal. A su vez, las relaciones con el Ejército sufrieron un nuevo deterioro: tratando de mediar en el conflicto entre Cuba y Estados Unidos, Frondizi entabló buenas relaciones con el gobierno de Kennedy en Washington a la vez que recibió secretamente en Buenos Aires a Ernesto "Che" Guevara; esto último provocó la indignación del Ejército, que obligó al presidente a romper relaciones diplomáticas con Cuba.

En Marzo de 1962 debían realizarse elecciones de gobernadores y legisladores. Frondizi entendió que, una vez más, para obtener la victoria necesitaba del apoyo popular. Así, con vistas a las elecciones, en 1961 se deshizo de su ministro de economía "ortodoxo", Álvaro Alsogaray. Esto, unido a sus manejos diplomáticos, lo mostraban en una posición centrista. Sin embargo, un nuevo trato con el peronismo era imposible: la disyuntiva consistía en continuar con la proscripción del peronismo, como exigía el Ejército, o permitir su presentación a elecciones. A partir de las victorias de la UCRI en tres elecciones a gobernador hacia fines de 1961, Frondizi decidió permitir la presentación del peronismo, confiando en que éste sería

derrotado. Sin embargo, el resultado no fue el previsto: los peronistas ganaron en diez de las catorce provincias.

El Ejército exigió la anulación de las elecciones. Ante la negativa de Frondizi, éste fue arrestado y encarcelado en la isla Martín García. En su lugar asumió José María Guido, presidente del Senado, quien respondía a los sectores militares que habían desplazado al presidente, no dispuestos a asumir directamente el poder.

Este gobierno convivió con la división que tenía lugar al interior del Ejército. Por un lado, la facción de los "Azules" estaba a favor de una salida democrática y de la instauración de un gobierno constitucional; sus integrantes creían necesario disciplinar al movimiento peronista detrás de un líder militar. Por el otro, la facción de los "Rojos" o "gorilas" estaba formada por antiperonistas fervientes que rechazaban cualquier forma de populismo y deseaban continuar con un régimen militar indefinidamente. Ambas facciones se enfrentaron duramente a lo largo de 1962 y parte del año siguiente; finalmente, los "Azules" se impusieron y planearon las elecciones para Julio de 1963. Sin embargo, el objetivo de la facción Azul no prosperó, pues no lograron que los sindicatos y la CGT sumaran su apoyo al proyecto militar.

#### *ii) Gobierno radical*

Las elecciones de 1963 distaron de ser libres: el Ejército prohibió una alianza peronista encabezada por Vicente Solano Lima y dejó en claro que no permitiría que Frondizi asumiera nuevamente el poder. Por otra parte, la UCRI estaba dividida.

Así, la única opción resultó ser el candidato de la UCRP, Arturo Illia, quien ganó las elecciones con apenas el 25 % del total de votos, mientras que el 20 % fueron en blanco, respondiendo a las órdenes de Perón desde el exterior. El nuevo gobierno contaba además con una situación de difícil gobernabilidad, ya que había logrado tan sólo un tercio de las bancas del Congreso, y tampoco contaba con el apoyo del sindicalismo.

Durante su campaña había anunciado un gobierno democrático y honesto, más el compromiso de suprimir la presencia extranjera en la industria del petróleo. Tan pronto como asumió anuló los contratos petroleros de Frondizi; a su vez, buscó captar el apoyo popular a través de la promoción de un fuerte aumento en el consumo a través del congelamiento de precios y aumentos salariales. Sin embargo, ni éstas ni otras medidas contuvieron a los sectores que se oponían al gobierno. Las quejas de los sindicatos y la CGT no tardaron en oírse. A principios de 1964 esta última adoptó un Plan de Lucha, que consistía en una serie de huelgas selectivas junto a ocupaciones de fábricas. El presidente tampoco despertaba simpatía entre los sectores pertenecientes a la derecha política como la Sociedad Rural y la Unión Industrial Argentina.

A mediados de 1965, tuvieron lugar elecciones legislativas que fueron nuevamente ganadas por los peronistas, aunque esta vez con escaso margen sobre la UCRP. Una vez en el Congreso,

los peronistas se dedicaron a sabotear el plan legislativo del gobierno, haciendo insostenible la gobernabilidad. A esta crisis política se le unió una situación económica de estancamiento.

A fines de 1965 el líder de la facción Azul, Juan Carlos Onganía, renunció a su cargo de Jefe del Estado Mayor del Ejército, en un gesto que fue entendido como el anuncio de un nuevo golpe de Estado, consumado sin violencia mayor el 28 de Junio de 1966.

### **3.2.4 Primer ensayo militar (1966 - 1973)**

Onganía intentó construir una autocracia militar, ante una sociedad que en general recibió el cambio de gobierno con resignación (entre sus apoyos explícitos, se encontró el de la Corriente Participacionista de la CGT). El nuevo presidente prohibió toda actividad que pudiera ser catalogada como política y sancionó una ley de represión a las actividades comunistas. A finales de Julio de 1966, se decretó la intervención de las universidades nacionales. En ese mismo año, el gobierno redujo con objetivos de racionalización el cupo para la industria azucarera de Tucumán, produciendo el cierre de ingenios. Adicionalmente, Onganía avanzó sobre los sindicatos sin intenciones de ganar su adhesión: una huelga en el puerto de Buenos Aires fue respondida mediante intervención militar y el envío a prisión de su líder por tiempo indeterminado. A principios de Marzo de 1967, el gobierno nuevamente sofocó una huelga, esta vez una general organizada por la CGT.

Onganía declaró su intención de permanecer en el gobierno por tiempo indefinido y proclamó la "Revolución Argentina", cuya base debían constituir la las alianzas corporativas entre el poder militar, el poder sindical y el poder económico.

Luego de la primera fase represiva, había razones para creer que había sobrevenido la paz política. La CGT permaneció durante este tiempo atravesada por crisis internas que le impidieron convertirse en un actor de grandes influencias. Por un lado se encontraba la UOM, sindicato de obreros metalúrgicos, liderada por Augusto Vandor; ésta era la facción participacionista y estaba dispuesta a la negociación con el gobierno. Por el otro, se encontraba la facción que se llamó a sí misma *ortodoxa* o *Los 62 junto a Perón*, que resistía cualquier tipo de acuerdo. Cuando el enfrentamiento entre ambos sectores recrudeció, surgió una tercera facción, *La CGT de los Argentinos*, bajo el mando de Raimundo Ongaro. Ante estas divisiones, Onganía encontró las condiciones propicias para gobernar con firmeza y sin grandes oposiciones. El clima social era de una inusual tranquilidad; las prohibiciones contra las manifestaciones de partidos políticos contrarios al gobierno no provocaban mayores preocupaciones.

Esta tranquilidad llegó bruscamente a su fin. Además de intervenir las universidades nacionales, Onganía había suprimido la mayoría de los organismos sindicales estudiantiles. Por su parte, contribuía al descontento la reducción en las subvenciones del gobierno a las



universidades. En Marzo de 1969, un episodio en la Universidad de Corrientes desencadenó las protestas estudiantiles, que se extendieron primero a Rosario y luego a Córdoba, en donde se produjo un levantamiento que luego sería apodado "el *Cordobazo*".

El levantamiento de Córdoba fue violento: se declaró un paro activo y los manifestantes (en su mayoría estudiantes) coparon el centro de la ciudad provocando algunos destrozos e incendios. Diversos sectores de la sociedad civil se fueron sumando a la protesta. El *Cordobazo* dividió a las Fuerzas Armadas. Onganía y el sector que lo apoyaba interpretaron el suceso como un avance del comunismo en el país y se mostraron partidarios de una firme demostración de fuerza; el otro sector, encabezado por el Comandante en Jefe del Ejército, general Alejandro Lanusse, mantenía una postura conciliadora, que finalmente fue la que triunfó. Tiempo después, Onganía renovó a todo su gabinete, incluido su ministro de Economía Krieger Vasena.

En los meses posteriores, la violencia se generalizó en todo el país, y para 1970, Argentina ya era testigo de la lucha armada. En Marzo, el *Frente Argentino de Liberación*, una organización guerrillera, secuestró y luego liberó al cónsul paraguayo en la ciudad de Posadas. En junio, *Montoneros-Comando Juan José Valle*, un grupo peronista (originado en parte en la derecha católica), secuestró y luego asesinó al ex presidente Aramburu. Hacia el final del año, nuevos grupos se lanzaron a la acción: tres de raigambre peronista [*Montoneros*, *Fuerzas Armadas Peronistas* (FAP) y *Fuerzas Armadas Revolucionarias* (FAR)] y uno [el *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP)] que representaba el brazo armado de un partido trotskista, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), no identificado con el peronismo.

Las actividades guerrilleras consistían en secuestros, robos y asesinatos ocasionales de oficiales del Ejército o personal policial. En 1973 los tres grupos peronistas se unificarían bajo el nombre *Montoneros*, encabezados por Mario Firmenich. Los grupos armados peronistas lucharon en dos frentes: contra el Ejército y contra los peronistas conciliadores. En su formación y posteriores acciones, contaron con el apoyo de Perón desde el exilio, que no les fue retirado sino hasta 1974. La realidad argentina fue adquiriendo así una forma cada vez más violenta.

La ruptura entre Onganía y el Ejército, concluyó en el derrocamiento del primero. La presidencia fue asumida por el general Roberto M. Levingston, una figura hasta ese momento desconocida.

El nuevo presidente ensayó un recambio, dando espacio a una opción nacionalista; pero se trató de un intento de corto aliento, que no impidió el progresivo debilitamiento del gobierno militar.

En un hecho de gran repercusión, en Diciembre de 1970 los partidos políticos (aún formalmente prohibidos) publicaron un manifiesto conjunto titulado "Hora del Pueblo", en el

que reclamaban el restablecimiento inmediato del gobierno civil. En Febrero de 1971, Córdoba estalló nuevamente en una manifestación violenta.

En Diciembre de 1971, Lanusse sustituyó a Levingston en la presidencia. Una vez en el poder, prometió llamar a elecciones para restablecer el gobierno civil, pero no lo hizo sino hasta dos años más tarde. Mientras tanto, la lucha contra la guerrilla pasó a involucrar al conjunto de las Fuerzas Armadas; así fue como en Agosto de 1972, un grupo de guerrilleros, en su mayor parte miembros del *ERP*, fueron ejecutados por efectivos de la Marina cuando intentaban escapar de la guarnición en la que permanecían encarcelados, en la ciudad de Trelew; por otro lado, numerosos levantamientos similares al Cordobazo ocurrieron en Mendoza, Mar del Plata, y algunas localidades de la provincia de Río Negro. Estos episodios profundizaron el desgaste político gubernamental

Frente a esta situación, el presidente se propuso controlar los estallidos populares y las acciones de la guerrilla a través de una combinación de medidas represivas y populistas. En Córdoba, se logró la declinación del sindicalismo clasista y la disminución de las acciones del *ERP*. En Buenos Aires, el temor del gobierno a la insurrección popular era más intenso, y el gobierno realizó concesiones. Lanusse entendía que el control de los sindicatos era la clave para llegar a contener la crítica situación nacional. Así, Su estrategia resultó exitosa: la CGT se unificó bajo la dirección de peronistas conservadores, y así preservó a obreros y sindicatos de la influencia de la izquierda peronista. Ahora, los burócratas sindicales eran un nuevo blanco de ataque para las agrupaciones guerrilleras.

En su intento de desarticular a los sectores radicalizados, Lanusse redujo el papel del gobierno en las negociaciones colectivas y permitió que los líderes sindicales y los sindicatos mismos aparecieran como los agentes de los aumentos salariales. Por otra parte, promovió en 1972 un "Gran Acuerdo Nacional", invitando a todas las fuerzas democráticas a la lucha contra la "subversión"; su idea era unir a los partidos en una coalición que lo eligiera a él como candidato. Sin embargo, los partidos políticos no accedieron; Lanusse decidió entonces levantar la prohibición que pesaba sobre el peronismo desde hacía dieciocho años.

Durante todos los años de su exilio, Perón había conservado contacto con la Argentina, alimentando la hipótesis de que alguna vez retornaría al poder. Así, conservó en gran medida el dominio sobre los sindicatos, y además adoptó una estrategia que consistía en otorgar alternadamente favores a una y otra facción de su movimiento. La plena reaparición de la figura de Perón en la escena política fue viabilizada por Lanusse. Si bien en 1972 el gobierno incluyó la condición de residencia en la ley electoral (por lo que Perón quedó formalmente excluido como candidato), demostró su buena disposición hacia el peronismo cuando permitió que Perón retornara al país, para realizar una visita.

Perón mostró su habitual destreza: para ese momento, tenía a los sindicatos bajo su control y, a través de sus declaraciones contra las multinacionales, logró el apoyo de asociaciones empresariales nacionales como la Confederación General Económica. Además, el Partido

Justicialista adquirió una nueva rama: la Juventud Peronista, que hasta ese momento había tenido un papel secundario, fue elevada a un primer plano dentro del partido por parte de grupos juveniles disidentes; mientras tanto, los *Montoneros* eran apoyados por Perón, quien los veía como su recurso para negociar con el gobierno. Así, el peronismo mostró una configuración distinta y un alcance más amplio que en la década del 40: esta vez, contaba con el apoyo de importantes sectores de la clase media.

Esta circunstancia le permitió una mayor captación electoral que en elecciones anteriores, alcanzando en marzo de 1973 casi la mitad de los votos y accediendo a la presidencia, en la persona de Héctor J. Cámpora, delegado personal de Perón. En segundo lugar, la Unión Cívica Radical obtuvo un modesto 21%.

### **3.2.5 Segundo ensayo peronista (1973 - 1976)**

Producto de la heterogénea y nueva composición que había adquirido el partido en el último (y breve) período, afloraron pronto conflictos internos dentro del peronismo. *Montoneros* y la Juventud Peronista adquirieron nueva fuerza y comenzaron a posicionarse fuertemente dentro del partido. Sus miembros crearon organizaciones en las universidades y las villas miseria, y comenzaron a cuestionar el liderazgo del sindicalismo histórico.

Ello tuvo su manifestación más visible en Junio de 1973, en oportunidad del regreso de Perón a la Argentina, circunstancia en la que el enfrentamiento armado entre grupos de la izquierda y derecha del peronismo provocó decenas de muertes y la suspensión del acto político correspondiente.

Se hizo evidente entonces que Cámpora carecía de la autoridad necesaria para encuadrar al movimiento; el Ejército y los demás actores pronto entendieron que el único capaz de hacerlo era el propio Perón. En Julio, éste último retiró su apoyo al gobierno y Cámpora fue obligado a renunciar. Lo reemplazó Raúl Lastiri, presidente de la Cámara de Diputados. Se llamó a elecciones presidenciales para Septiembre de ese año, en las cuales Perón se impuso con el 60 por ciento de los votos. El 12 de Octubre de 1973 inició su tercera presidencia.

A pesar del cambio de gobierno, la violencia no menguó. La guerrilla reinició sus acciones (en primer lugar, el ERP, y luego Montoneros); y el contraterrorismo se desarrolló, a través de la "Alianza Argentina Anticomunista" (conocida como "la triple A"), una organización presuntamente vinculada a las fuerzas de seguridad, que llevó adelante diversos hechos de sangre contra las organizaciones de centro izquierda e izquierda, legales o clandestinas.

Perón, muy poco tiempo después de su asunción, emprendió la purga del movimiento, reforzando su poder personal. Montoneros y la Juventud Peronista se convirtieron en su blanco de ataque, y quedó en claro que, a pesar de que la izquierda había sido un apoyo imprescindible para retornar al poder, ahora compartía con el Ejército y la CGT la intención

de destruirla. Asimismo, ignoró las actividades de la "Triple A" e instauró una vez más una estructura vertical dentro del sindicalismo

Este nuevo enfrentamiento llegó a su punto máximo cuando, el primero de Mayo de 1974, en el acto del Día Internacional del Trabajo, Perón fue recibido por Montoneros y la Juventud Peronista con una descarga de protestas y éste les respondió llamándolos "imberbes y estúpidos". La fractura del peronismo se había entonces hecho pública, pero Perón no tuvo tiempo de lidiar con ello: murió el 1 de Julio de ese mismo año.

La viuda de Perón y vicepresidenta de la Nación, María Estela Martínez de Perón ("Isabel"), asumió la presidencia en el medio de una evidente crisis política y social. En escasos meses, sufrió un desgaste progresivo, producto del enrarecido clima político y la impresionante escalada de violencia que vivía el país, además de las dificultades económicas.

Isabel encomendó la represión a las Fuerzas Armadas y la policía, mientras actuaba cada vez más bajo la influencia de José López Rega, antiguo miembro del entorno personal de Perón durante su estancia en Madrid y Ministro de Bienestar Social desde 1973.

A mediados de 1975, en medio de una violenta crisis económica, Isabel se recluyó víctima de problemas de salud y abandonó las tareas de gobierno, presionada por la oposición sindical peronista; mientras tanto, el Congreso iniciaba un pedido de juicio político contra Isabel.

Pero la violencia continuaba en aumento, y la situación económica era crítica. El panorama resultó ideal para que el 24 de Marzo de 1976 las Fuerzas Armadas dieran un golpe de Estado y secuestraran a Isabel.

### **3.2.6 Segundo ensayo militar (1976-1983)**

Jorge Rafael Videla encabezó la Junta Militar que se hizo cargo del gobierno en Marzo de 1976, la que amparó su actuación bajo el nombre de Proceso de Reorganización Nacional. La situación reinante le permitió a ésta una gran libertad de acción, por cuanto toda resistencia civil era imposible, por la crisis económica que había legado el gobierno peronista y una represión a los sectores políticos y guerrilleros que no respetaba barreras legales. Las guerrillas eran las únicas que ofrecían resistencia, aunque también su capacidad militar había mermado con anterioridad al golpe, sin que hubieran podido construir una base sólida de apoyo popular.

Como consecuencia, la sociedad civil soportó una enorme opresión. Todas las libertades civiles y políticas fueron cercenadas, al tiempo que la persecución alcanzaba a todos los sectores; la detención arbitraria y la tortura se tornaron habituales; muchos ciudadanos debieron exiliarse. Y nació así una nueva categoría de ciudadanos: los "desaparecidos".

Los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional incluían silenciar a la oposición política, dismantelar las instituciones construidas por el peronismo y aniquilar la subversión. Poco después del golpe, la CGT fue intervenida mientras se perseguía a los líderes sindicales y a los obreros "sospechosos", y se prohibían las huelgas.

La concepción del largo plazo de la realidad política argentina dividía a la Junta en tres sectores. En primer lugar, el núcleo encabezado por el almirante Emilio Massera, partidario de un populismo militar que previniera levantamientos populares, neutralizara al peronismo y protegiera contra un posible rebrote de la izquierda. Un segundo grupo era encabezado por los generales Luciano Menéndez y Carlos Suárez Mason, descendiente de los "gorilas" de fines de los años cincuenta; apoyaban una dictadura militar de duración sin límites que erradicara al Partido Peronista, a los sindicatos y a cualquier organización que pudiera ser calificada de izquierdista. El tercero de los grupos era encabezado por los generales Videla y Roberto Viola y consideraba que una recuperación económica podía ser la llave para una eventual liberalización política; en este sentido, recordaba al régimen de Onganía de 1966. Bajo esta concepción, las políticas económicas del ministro Martínez de Hoz eran vistas como un plan de corto plazo que procuraba la estabilización y recuperación económicas.

Este último sector fue el que adquirió el mayor peso dentro de la Junta. Videla logró neutralizar a Massera quitándole a la Marina el control de los asuntos internacionales. Además, de la mano de Viola, fue quitándole poder a los antiperonistas extremos. Éstos se rebelaron en Octubre de 1979 bajo el mando de Menéndez, pero el levantamiento careció de sustento y fue rápidamente reprimido por el gobierno. Tan pronto como el grupo Videla - Viola se consolidó dentro de la Junta, su apoyo a Martínez de Hoz se hizo cada vez más moderado, llegando incluso a criticar públicamente algunas de sus medidas, en función de la escasez de resultados positivos obtenidos. Paralelamente, la sociedad civil comenzó a mostrar signos crecientes de resistencia, protagonizada principalmente por el conjunto de organismos de defensa de los derechos humanos, entre los que se destacaron las Madres de Plaza de Mayo.

El mandato de Videla expiró en 1981 y fue sucedido por Viola. Pero éste fue destituido por el general Leopoldo Galtieri en diciembre del mismo año, por diferencias en cuanto a la apertura al diálogo político. El golpe de Galtieri significó el triunfo de las facciones militares que reclamaban un endurecimiento. Las ideas de éste parecían resumir en una unidad las concepciones de los sectores de Massera y de Suárez Mason - Menéndez: la política económica recordaba a los inicios de Martínez de Hoz y la oposición a los peronistas era absoluta e incondicional. Galtieri no logró subsanar las divisiones y enfrentamientos dentro de las Fuerzas Armadas, al tiempo que crecía la inquietud social por el brusco empeoramiento de la economía. Procurando recobrar la iniciativa, Galtieri lanzó una ofensiva diplomática contra Gran Bretaña reclamando la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. Ésta última era, a juicio del gobierno, la mejor estrategia para lograr contener a la oposición y unificar a las Fuerzas Armadas, recomponiendo así el debilitado poder de la Junta. Ello desembocó en el episodio bélico de 1982, que generó inicialmente una galvanización de voluntades en torno del

gobierno. Tras intentos infructuosos de negociación - fracasados entre otras razones porque no se produjo el apoyo esperado de Estados Unidos - se produjo el desenlace militar, desfavorable a la Argentina, 72 días después de iniciadas las hostilidades.

Como es obvio, las consecuencias de la derrota sobre el gobierno de la Junta fueron contundentes. Se disgregó el apoyo que la guerra había generado, trocándose en un creciente resentimiento. La presión sin precedentes que desde 1976 se había ejercido sobre la sociedad civil encontró finalmente su límite; y la cuestión de las violaciones a los derechos humanos pasó a ocupar un lugar central en la agenda política.

Galtieri fue apartado de su cargo y sustituido por el general Reynaldo Bignone, pero esta vez sin Junta Militar, lo que reflejaba la gran desarticulación al interior de las Fuerzas Armadas. Le cabía al último presidente militar la tarea de organizar la retirada de los uniformados del gobierno, y su transferencia a los representantes políticos. Bignone intentó negociar una transición con una agrupación de partidos políticos, la *Multipartidaria*. Los militares pretendían la presencia constitucional de las Fuerzas Armadas en el nuevo gobierno y la protección de sus miembros de posibles juicios por violaciones a los derechos civiles. Finalmente, los conatos de resistencia militar fueron doblegados por la masiva presencia popular, por lo que se convocó a elecciones para octubre de 1983, al tiempo que el régimen militar dictaba una autoamnistía.

Las figuras de Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, e Ítalo Lúder, del Partido Justicialista, dominaron la escena. Y si bien la expectativa inicial era que el peronismo volviera a mostrar su capacidad ganadora, diversas circunstancias produjeron finalmente un resultado que le fue adverso. En Abril, Alfonsín reveló un pacto secreto entre el General Nicolaidis, comandante en jefe del Ejército, y Lorenzo Miguel, jefe de las Sesenta y Dos Organizaciones. Se establecía allí el apoyo militar al peronismo, a cambio de que los peronistas detuvieran las investigaciones acerca de los "desaparecidos" y demás hechos ocurridos durante la dictadura; diversas vinculaciones del peronismo con sectores de derecha relacionados al militarismo ratificaron en la opinión pública esta denuncia. Por otro lado, el peronismo reeditó imágenes de violencia, tanto para dirimir sus conflictos internos, como ya en la propia campaña electoral.

La cuestión de los derechos humanos fue entonces determinante para que Alfonsín se impusiera en las elecciones con el 52 por ciento de los votos, dejando a Luder en segundo lugar con el 40 por ciento. Los radicales obtuvieron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la segunda minoría en el Senado. Fueron éstas las primeras elecciones presidenciales sin proscripciones en las que el peronismo resultó vencido.

### **3.2.7 Una democracia duradera (1983-1989)**

Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de Diciembre de 1983, enfrentando un escenario para nada sencillo. Por una parte, la situación económica era crítica, por la acelerada inflación, la crisis del sector financiero y la pesada restricción impuesta por la deuda externa. En cuanto a la oposición política, si bien el justicialismo había entrado en un estado de postración luego de la derrota electoral, la dirigencia sindical había recobrado energía, y se convertiría de hecho en el principal desafío al gobierno. Por último, Alfonsín, a pesar de su indiscutible victoria electoral, no estaba exento de presiones provenientes de los sectores militares, que veían con inquietud su futuro; por otra parte, eran intensas las presiones a favor del esclarecimiento de lo ocurrido durante la represión y el juicio a sus responsables.

En el plano de los derechos humanos, las primeras decisiones fueron contundentes. Se derogó la ley de autoamnistía militar, se promulgó legislación de protección a los derechos civiles, se encomendó un informe a un grupo de notables para recoger testimonios acerca de la represión, y finalmente se enjuició a los comandantes militares del Proceso, como así también se iniciaron acciones legales contra los líderes de la guerrilla. En un hecho inédito en la historia argentina, Videla y Massera fueron condenados a prisión perpetua; Viola recibió una condena de diecisiete años; Galtieri fue absuelto por la justicia civil, pero permaneció bajo prisión militar acusado de incompetencia durante la Guerra de Malvinas.

En otro plano, se implementó el Plan Alimentario Nacional (PAN), que proveía de alimentos básicos subvencionados a personas carenciadas y se comprometió a través de su ministro de Educación a aumentar los gastos en dicha área al 25 por ciento del presupuesto nacional. Por su parte, el ministro de Economía, Bernardo Grinspun, anunció un plan de reactivación de la economía. Asimismo, se resolvió, con contundente apoyo popular, un diferendo limítrofe con Chile, que había llevado al borde de la guerra en 1978.

El nuevo presidente intentó, sin éxito, reformar y democratizar los sindicatos: en Febrero de 1984 la ley de reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero rechazada en el Senado, dominado por los peronistas. Así, la reforma fracasó, obligando al gobierno a negociar y abandonar la intención inicial de renovar el movimiento obrero; éste siguió siendo eminentemente peronista.

En su primer año y medio, el gobierno se mostró exitoso. Tras una aceleración inflacionaria importante, se implementó el Plan Austral, que congelaba precios y salarios, comprometía al gobierno a evitar el impuesto inflacionario, e introducía una nueva moneda (el austral). El buen desempeño inicial de este plan, el impacto de los juicios a los jefes militares y la aguda crisis interna del peronismo permitieron una victoria sólida electoral en 1985; el peronismo, derrotado por segunda vez, perdió más de cinco puntos porcentuales del electorado, con relación a 1983.

Luego, comenzaron a arreciar presiones, procedentes de los sectores sindical y militar. Bajo la dirección de Saúl Ubaldini, la CGT concretó un total de ocho huelgas generales contra el Plan Austral, desde 1985 hasta 1987. A principios de 1987, el Plan Austral mostraba pocas probabilidades de éxito.

En el plano militar, el juicio a los comandantes trajo como consecuencia una cadena de procesos a militares de jerarquías menores. Durante un primer período los juicios civiles siguieron adelante, sin embargo, en Octubre de 1986, un conflicto con Gran Bretaña por las Islas Malvinas ocasionó una dura campaña militar en contra del gobierno de Alfonsín, quien pocos días después anunció la ley de Punto Final, que ponía un límite de sesenta días para llevar adelante acciones penales contra militares o policías implicados en los delitos del Proceso. No obstante el rechazo que despertó en vastos sectores de la comunidad, la ley fue aprobada antes del fin del año.

A pesar de ello, en Abril de 1987 se produjo una rebelión de un grupo de oficiales, al mando del teniente coronel Aldo Rico. La situación llegó a su fin cuando el presidente Alfonsín intercedió en la negociación y convenció a los rebeldes de deponer las armas. Éste fue el primero de un conjunto de episodios de insubordinación militar (el último de los cuales sería el levantamiento liderado por el coronel Mohamed A. Seineldin, ya en el gobierno de Menem). La respuesta del gobierno, cada vez más propenso a una solución negociada, fue la Ley de Obediencia Debida; ella exculpó de todos los uniformados de categoría subalterna, en lo que constituyó una virtual amnistía.

La opinión pública recibió con desagrado esta "rendición" ante la presión militar. Este factor, y la evidencia del fracaso del Plan Austral, conformaron un difícil escenario para el gobierno radical. Por otra parte, luego de la derrota electoral de 1985, el peronismo inició un proceso de renovación, caracterizado por la mayor democratización interna y el apartamiento de sectores más identificables con la derecha intolerante.

Estos factores se conjugaron para la decisiva derrota electoral del gobierno de 1987, cuyo margen de maniobra se redujo considerablemente. El Plan Primavera - descrito en la reseña económica - fue su última y poco convincente iniciativa, además de un ensayo de integración de figuras peronistas en la administración. La insostenibilidad del Plan Primavera y la prevalencia de una actitud abiertamente disruptiva por parte de la oposición peronista - ahora liderada por Carlos Menem tras su triunfo sobre el sector más conciliador de Antonio Cafiero - desembocó en la hiperinflación de 1989. La previsible derrota electoral a manos de Carlos Menem obligó a Alfonsín entregar el mando a su sucesor en Julio, seis meses antes de concluir su mandato.

Se sentaban así las bases para el lanzamiento de un acelerado proceso de reformas estatales que significarían el ocaso del activismo estatal argentino, en las formas que habían persistido desde la segunda posguerra.



**ANEXO**  
**SINOPSIS POLÍTICA - 1930-1989**

Período	Presidente	Partido o sector de pertenencia	Origen del gobierno y grado de legitimidad de las elecciones
1930 - 1932	José Félix Uriburu	General en ejercicio; de raigambre nacionalista	Gobierno de facto: asume el poder luego de la revolución de Septiembre de 1930.  No se realizan elecciones
1932 - 1938	Agustín P. Justo	General en ejercicio; de raigambre conservadora liberal. Su apoyo civil provino de la (luego denominada) Concordancia	Gobierno democrático: se realizan elecciones.  Legitimidad limitada: los principales candidatos del radicalismo U.C.R. son proscriptos, lo que genera la abstención de la UCR. Se realiza fraude electoral
1938 - 1940	Roberto M. Ortiz	Miembro de la Concordancia; conservador liberal de antigua tradición radical antipersonalista	Gobierno democrático: se realizan elecciones  Legitimidad limitada: se realiza fraude electoral
1940 - 1943	Ramón S. Castillo	Conservador antiliberal. Antiguo ministro de Justicia e Instrucción Pública del gobierno de Justo.	Siendo vicepresidente del gobierno de Ortiz, se hace cargo interinamente de la presidencia por problemas de salud del presidente  No se realizan elecciones
1943 - 1944	Pedro P. Ramírez	General en ejercicio; de raigambre nacionalista	Gobierno de facto: asume el poder luego de la revolución de Junio de 1943  No se realizan elecciones
1944 - 1946	Edelmiro J. Farrell	General en ejercicio; de raigambre nacionalista	Sucede a Ramírez luego de su renuncia en Febrero de 1944  No se realizan elecciones
1946 - 1952	Juan D. Perón	General en ejercicio y miembro de la logia GOU. Ministro de Guerra, Jefe de la Secretaría de Trabajo y Vicepresidente del gobierno de Farrell	Gobierno democrático: se realizan elecciones.  Plena legitimidad de las elecciones.

*Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina*

Período	Presidente	Partido de pertenencia	Carácter
			Legitimidad de las elecciones
1952 - 1955	Juan D. Perón	Reelección	Gobierno democrático: se realizan elecciones Elecciones no fraudulentas. Sin embargo, sectores opositores denuncian el monopolio del gobierno sobre los medios de comunicación.
Septiembre 1955 - Noviembre 1955	Eduardo Lonardi	General retirado; de raigambre nacionalista. Participante en el levantamiento de 1951	De facto: asume la presidencia luego de la revolución de Septiembre de 1955 No se realizan elecciones
1955 - 1958	Pedro E. Aramburu	General en actividad, de filiación liberal	De facto: asume la presidencia luego del golpe de Estado de Noviembre de 1955 No se realizan elecciones
1958 - 1962	Arturo Frondizi	Pertenece al radicalismo. Fundador y presidente de la UCR Intransigente	Gobierno democrático: se realizan elecciones Legitimidad limitada: el peronismo es proscrito
1962 - 1963	José M. Guido	Senador radical por la provincia de Río Negro. Presidente del Senado	Gobierno de facto: asume la presidencia luego de la revolución de 1962 No se realizan elecciones
1963 - 1966	Arturo U. Illia	Es el candidato de la UCR del Pueblo	Gobierno democrático: se realizan elecciones Legitimidad limitada: el peronismo continúa proscrito y existe vigilancia militar
1966 - 1970	Juan C. Onganía	General en retiro; ex Jefe del Estado Mayor del Ejército.	Gobierno de facto: asume la presidencia luego de la revolución militar de Juno de 1966 No se realizan elecciones
1970 - 1971	Roberto M. Levingston	General en retiro	Gobierno de facto: asume la presidencia luego de que la Junta de Comandantes destituye a Onganía en Juno de 1970 No se realizan elecciones
1971 - 1973	Alejandro A. Lanusse	General en actividad. Ex Comandante en Jefe del Ejército.	Gobierno de facto: asume la presidencia luego de la destitución de Levingston en Marzo de 1971 No se realizan elecciones

Período	Presidente	Partido de pertenencia	Carácter
			Legitimidad de las elecciones
Mayo 1973 - Julio 1973	Héctor J. Cámpora	Pertenece al Partido Justicialista; sostenido por Perón desde el exilio	Gobierno democrático: se realizan elecciones Legitimidad limitada: la candidatura del general Perón es proscripta
Julio 1973 - Octubre 1973	Raúl Lastiri	Peronista leal a Perón; presidente de la Cámara de Diputados	Gobierno de facto: Cámpora es forzado a renunciar y se impide tanto al presidente del Senado como al vicepresidente asumir la presidencia. No se realizan elecciones
Octubre 1973 - Julio 1974	Juan D. Perón	Fundador del Partido Justicialista	Gobierno democrático: se realizan elecciones Plena legitimidad de las elecciones.
Julio 1974 - 1976	M. Estela Martínez de Perón (Isabel)	Esposa y vicepresidente de Juan D. Perón	Asume la presidencia luego de la muerte de Perón el 1 de Julio de 1974 No se realizan elecciones
1976 - 1981	Jorge R. Videla	General en actividad (luego retirado)	Gobierno de facto: asume la presidencia de la Junta Militar que se forma luego del golpe de Estado de Marzo de 1976 No se realizan elecciones
Marzo 1981 - Noviembre 1981	Roberto Viola	General retirado	Gobierno de facto: sucede a Videla en la presidencia de la Junta Militar No se realizan elecciones
Noviembre 1981 - Junio de 1981	Leopoldo Galtieri	General en actividad; comandante en Jefe del Ejército	Gobierno de facto: asume la presidencia de la Junta Militar luego de la destitución de Viola No se realizan elecciones
Junio de 1981 - 1983	Reynaldo Bignone	General en actividad	Gobierno de facto: asume la presidencia de la Junta Militar luego de la destitución de Galtieri No se realizan elecciones
1983 - 1989	Raúl R. Alfonsín	Fundador y presidente de la facción Renovación y Cambio de la UCR	Gobierno democrático: se realizan elecciones Plena legitimidad de las elecciones.

### **3.3. Reseña histórica de los aspectos económicos**

El período histórico que abarca esta reseña va desde la Posguerra hasta 1989, cubriendo de esta forma los alrededor de 45 años que van desde la constitución del Estado del Bienestar hasta el inicio de su desguace. En este lapso, se constituye un patrón de industrialización orientado principalmente a la sustitución de importaciones (aun cuando este concepto será revisado en el próximo capítulo de este trabajo), pudiendo distinguirse - tal como hace corrientemente la literatura sobre el tema - dos instancias diferenciadas. La primera se refiere a la sustitución de importaciones de bienes finales, y es asociada a la industrialización liviana, siendo protagonizada en buena medida por empresas pequeñas y medianas de capital nacional; ya la segunda apunta a la sustitución de insumos y bienes de capital, y tiene por protagonistas centrales a empresas de gran porte, estatales y privadas, con una activa presencia del capital extranjero<sup>93</sup>. Este patrón de crecimiento sufre luego una inflexión a partir de 1976. Desde allí hasta 1989, el rumbo económico se torna errático, sin una orientación definible.

La reseña que se desarrolla a continuación se organiza sobre la base de la identificación de cuatro grandes sub-períodos. Ello se realiza a partir de un conjunto de aspectos que se consideran comunes, con relación al patrón dominante de crecimiento de la época, esto es, el proceso de sustitución de importaciones. Ellos son los siguientes:

- 1945-48: este período marca la continuación y el fin del primer ciclo sustitutivo de importaciones
- 1949-1959: en este lapso se produce una progresiva transición hacia el segundo ciclo sustitutivo.
- 1960-1975: comprende el segundo ciclo sustitutivo
- 1976-1989: este período representa el quiebre del segundo ciclo sustitutivo, y desemboca en una pronunciada crisis económica, que será el trasfondo del desmantelamiento del Estado del Bienestar.

Cabe advertir, como es habitual, que estas divisiones apuntan a aspectos dominantes, pero en manera alguna pueden considerarse como taxativas. El sub-período que se inicia en 1976 es tal vez el más neto, en cuanto a cambio de trayectoria de la economía argentina, como se verá más adelante.

#### **3.3.1 1946-48: el fin del primer ciclo sustitutivo**

Tras la crisis de 1930, la economía argentina ingresa en un ciclo de sustitución de importaciones, que erige a la industria ligada al mercado interno en uno de los sectores más dinámicos. La Segunda Guerra Mundial refuerza este proceso, aun cuando las dificultades de abastecimiento imponen restricciones, por dificultades en el abastecimiento de insumos.

---

<sup>93</sup> El texto clásico de Ferrer (1973) es una referencia obligada, en este punto.

Ya el período que va desde la asunción presidencial en 1946 hasta fines de 1948 fue de gran bonanza. El producto creció a una tasa promedio del orden del 8,7%, dando lugar a un crecimiento acumulado de casi 28%. Esto fue consecuencia de la expansión de la demanda agregada, erigida sobre tres pilares básicos: el consumo popular y el gasto público de consumo e inversión. El intenso aumento de la participación salarial dio al consumo popular - postergado durante las décadas precedentes- un dinamismo sin precedentes.

Para poder entender la dinámica de la economía argentina de este período es necesario recordar previamente las modificaciones operadas en el seno del Estado. En este nuevo escenario, ya no se distinguía por cumplir con aquel rol propio de la Argentina agroexportadora, en el que se encargaba de asegurar las condiciones para que las propias fuerzas de mercado hicieran crecer la economía argentina; de hecho, ya en la década anterior una nueva función se había perfilado, de carácter más intervencionista. Tampoco se dedicaba, como en los países socialistas, de guiar y planificar el desarrollo productivo de la nación. Este Estado se quedaba a medio camino, permanecía, tal como pregonaba el gobierno peronista, en una "tercera posición".

Uno de los rasgos más sobresalientes de la actividad estatal consistió en la constitución y fortalecimiento de empresas públicas. La decisión de estatizar empresas estuvo en función del alcance estratégico que cada una representaba para el desarrollo de la economía; así los sectores de transporte, comunicaciones y energía pasaron a funcionar bajo la órbita estatal. Así, se nacionalizaron los ferrocarriles y los teléfonos; además, en el área de energía se crearon Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Agua y Energía Eléctrica, y Gas del Estado. También pueden mencionarse la creación de Aerolíneas Argentinas y la Flota Mercante del Estado<sup>94</sup>.

Pese al carácter enérgico de la actividad empresarial del Estado, no fue esta la única actividad con la que estimuló la demanda agregada durante el período. El volumen de la inversión pública fue más que considerable: se destinaron importantes sumas para el

---

<sup>94</sup> La nacionalización de los ferrocarriles fue objeto de innumerables debates, tanto en el ambiente político de la época, como en el desarrollo de la historiografía argentina. Como es sabido, durante los años en que Argentina estuvo integrada plenamente al comercio internacional, estableció una relación comercial particular con Gran Bretaña. Ésta se caracterizaba por una dinámica en que Argentina obtenía un amplio saldo comercial gracias a sus exportaciones de origen agropecuario, que era compensado del lado británico por exportaciones industriales, repatriación de las utilidades de las empresas radicas en nuestro país y el pago de los servicios de la deuda pública. Este equilibrio se vio afectado a partir de la segunda guerra. La reorientación de la producción británica hacia la industria bélica y la consiguiente caída en las exportaciones de bienes industriales hicieron que la balanza de pagos empezara a arrojar un claro superávit a favor de la Argentina. Al mismo tiempo, la desfavorable relación de intercambio que entablaba Gran Bretaña con Estados Unidos impidió que Argentina pudiera utilizar el saldo favorable en libras para cancelar el desbalance que acumulaba en dólares con Norteamérica. Así, durante la contienda bélica Argentina fue manteniendo superávits de balanza de pagos con Gran Bretaña, aunque no pudo hacer uso de ese excedente por la negativa británica de girar las libras obtenidas en las transacciones comerciales. Concluida la guerra, Argentina había acumulado un importante *stock* de libras. Advirtiendo la negativa del gobierno británico para liberar las libras, Perón decidió hacer uso de éstas para comprar los ferrocarriles. Cabe destacar - con relación a una afirmación bastante difundida en la época - que no es cierto que se encontraba previsto en las concesiones que los ferrocarriles pasarían a propiedad del estado en pocos años más.

desarrollo de las nuevas empresas nacionalizadas, se construyeron caminos, aeropuertos, hospitales y viviendas. El gasto en defensa también fue incrementado sustancialmente; un claro ejemplo de ello fue la creación de Fabricaciones Militares. Asimismo, se inicia un incipiente proceso de sustitución de importaciones de productos provenientes de industrias de base, entre las que se destacan SOMISA e Industrias Químicas ATANOR.

El fuerte avance del Estado en materia de estímulo de la demanda agregada fue posible por su gran capacidad recaudadora. Esta se debió fundamentalmente a dos factores: por un lado los poderosos recursos provenientes del nuevo sistema de seguridad social, principalmente por los aportes jubilatorios; y en segundo lugar debido a la monopolización del comercio exterior a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI).

El IAPI monopolizó la comercialización de cereales y oleaginosas desde 1946. Este monopolio le permitió al gobierno peronista comprar las cosechas de los agricultores para venderla interna y externamente, consiguiendo un importante margen de ganancia debido, principalmente, a los favorables términos de intercambio externos. La política discriminatoria del IAPI no respondía exclusivamente a la recaudación para alimentar el gasto público; tuvo también un motivo distributivo: el gobierno de Perón permitió que los precios agrícolas internos se desligaran de la evolución de los precios internacionales, logrando que los salarios reales no cayeran.

A principios de 1946, el gobierno peronista decidió nacionalizar el sistema bancario. Esta medida implicaba la imposibilidad de que los bancos comerciales pudieran emitir préstamos libremente, con los recursos de los depositantes; su función se remitía a la simple tarea de ser agentes receptores de depósitos por cuenta del Banco Central, siendo éste quien dirigía la política crediticia. El objetivo básico de esta medida era congruente con la dirección que el gobierno le había impuesto a su política económica; vale decir, aumentar el poder discrecional del Estado para mantener cierta distribución del ingreso y el pleno empleo.

La ambiciosa tarea redistributiva del gobierno peronista fue complementada con un sistema de control de precios que buscaba evitar la tendencia inflacionaria provocada por el rápido crecimiento de la demanda efectiva. Pero, al establecerse precios máximos, no sólo se intentaba contener la inflación, sino que también mantener el poder de compra de los salarios de los trabajadores, quienes en última instancia constituían el sustento político de Perón.

Uno de los objetivos principales del gobierno peronista había sido, desde sus comienzos, contribuir con el proceso de sustituir la producción de bienes importados por bienes de producción extranjera. Al término de estos tres primeros años, puede afirmarse que quedó definitivamente concluida la etapa de "sustitución fácil" de importaciones.

### **3.3.2 1949-1959: La transición**

Luego de los “años dorados” del primer peronismo (que vendrían a constituir luego el período emblemático de este movimiento político), un conjunto de factores produce un vuelco considerable en el desempeño de la economía.

El estrangulamiento del sector externo fue un rasgo característico durante toda la década de 1950 y principios de la de 1960. Cada vez que se iniciaba un proceso de crecimiento económico, la demanda de productos extranjeros crecía más de lo que lo hacían las exportaciones. Al predominar políticas de tipo de cambio fijo, se llegaba así a un déficit de la balanza comercial que en el corto plazo podía ser financiado acudiendo al uso de reservas internacionales. Sin embargo, en un horizonte de más largo plazo era menester equilibrar, al menos, los pagos externos. Las vías para lograr el equilibrio de la balanza de pagos eran dos: incrementar el valor de las exportaciones o contraer la demanda de importaciones mediante una caída en el nivel de actividad interna. Se imponía en consecuencia la devaluación. Las devaluaciones tenían efectos recesivos, por dos motivos. Por un lado, la baja respuesta del sector exportador no movilizaba crecimiento (a lo largo de este período la primera alternativa fue la única posible, dado que las exportaciones se mantuvieron prácticamente constantes, en torno de los 1.000 millones de dólares); por otra parte, al afectar la devaluación el precio de bienes de primera necesidad (básicamente, alimentos), se producía una reducción real del ingreso de los trabajadores, y en consecuencia, una disminución de la demanda de bienes industriales, de mayor elasticidad-ingreso. Una vez superada la recesión, la reactivación volvía a traducirse en un aumento mayor de las importaciones que de las exportaciones, y se tendía nuevamente al estrangulamiento externo. Este esquema ha sido tratado en la literatura bajo el nombre de modelo stop-and-go<sup>95</sup>. Este permanente cambio de precios relativos se reflejaba en forma ascendente, generando una espiral inflacionaria entre tipo de cambio, precios y salarios.

El siguiente cuadro aporta algunos indicadores acerca del creciente estrangulamiento externo y las tensiones inflacionarias, hasta 1952.

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

---

<sup>95</sup> Véase al respecto el trabajo pionero de Díaz-Alejandro (19,,) y Braun y Joy (,,)

A partir de 1953, se produce sin embargo cierto alivio, como lo indican los guarismos siguientes, aun cuando el patrón de crecimiento continúa mostrándose cíclico:

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

De esta forma, se inicia un período de casi diez años de fuertes restricciones y dificultades (quizá el peor de la segunda mitad del siglo XX, junto con la década del 90), en el que se ensayan políticas que implican una transición hacia el segundo ciclo sustitutivo. Las oscilaciones cíclicas son pronunciadas, como así también la restricción de capacidad de diversos sectores de infraestructura (típicamente, energía eléctrica).

Este período será caracterizado aquí a partir de los dos ciclos gubernamentales más relevantes (aun cuando comprende, por su definición, el inicio del gobierno de A. Frondizi, que será considerado más adelante).

i) El "segundo peronismo"

El despejado cielo peronista empezó a nublarse en 1949, cuando eclosiona la primera crisis de balanza de pagos. La economía argentina comenzó a transitar desde entonces un camino cada vez más pedregoso, siendo sus principales obstáculos la aceleración de la inflación y el empeoramiento repentino y acentuado de las cuentas externas. Frente a este nuevo panorama, el gobierno peronista, lejos de seguir con la receta "populista" que había caracterizado a sus tres primeros años de gestión, emprendió una serie de reformas que se aproximaron a las típicas recetas ortodoxas.

La crisis mencionada debe atribuirse a una serie de circunstancias. En primer lugar, los beneficiosos términos de intercambio de la inmediata posguerra se revirtieron en 1949, primero leve y luego bruscamente. La avidez de alimentos de los países beligerantes cuando finalizó la segunda guerra había hecho que los precios de los productos agropecuarios estuviesen en alza, pero una vez estabilizadas las economías centrales, éstos bajaron, repercutiendo negativamente en los términos de intercambio de los países exportadores de productos agrícolas. Un segundo factor que contribuyó al deterioro de las cuentas externas fue la nimia participación de la Argentina en la reconstrucción europea llevada a cabo a través del



plan Marshall. Los Estados Unidos no quisieron favorecer a Argentina (y sus exportaciones), dado que se había mostrado esquivo al alineamiento con los aliados y que encima hacía alardes de independencia económica. Un tercer elemento coadyuvante fue las sequías de 1949/50, que constituyeron tan sólo los prolegómenos de una segunda que azotó al campo argentino en el año 1952 como nunca antes se había visto. Tan grave fue aquella sequía, que llevó a la Argentina a tener que importar trigo por primera y única vez en el siglo XX. La pobre producción agrícola de estos años limitó la capacidad exportadora y en consecuencia la adquisición de divisas. Un último factor, de carácter estructural, lo constituía la debilidad exportadora de la industria argentina. La política de promoción industrial y la dimensión reducida del mercado local condujo a que muchas de las industrias no alcanzaran una escala mínima y, de esta forma, un mínimo de eficiencia. Además, la política discriminatoria hacia la producción agropecuaria desincentivó a este sector, limitando la expansión de la inversión y la innovación y consecuentemente su producción.

Las tendencias inflacionarias pueden explicarse con mayor facilidad. Una vez que la capacidad industrial instalada, inicialmente ociosa por la contracción de la guerra, fue cubierta por los efectos de la demanda de consumo postergada, la incapacidad de contestar a todo exceso de demanda se traducían en aumento de precios. Por su parte, el continuo ascenso de la participación de los salarios en la producción mermaba la participación de las utilidades, de manera tal que no se daba lugar a la acumulación necesaria para la invertir. Entendiendo este problema, el gobierno peronista optó por relajar su política de congelamiento de precios. Así, todo aumento de salarios nominales se traducían a un aumento de precios. Finalmente, la política monetaria expansiva, ya sea por creación primaria o por expansión crediticia, repercutió, como era de esperarse, en una alza de precios.

Frente a este nuevo panorama, la capacidad de continuar con la política redistributiva se vio altamente limitada. ¿Qué hizo entonces el gobierno peronista?

En 1952, emprendió un nuevo programa de política económica que reflejaba un importante cambio con respecto al anterior. Conseguida la reelección, Perón tenía las manos libres para tomar medidas impopulares y por lo tanto no dudó en hacerlo cuando pensó que era necesario. El plan de estabilización económica tenía como objetivo principal detener la inflación, que ya había superado con holgura 30%, y, en un segundo plano, revertir la debilidad de la balanza comercial. Para ello se pasó a una política salarial de negociaciones bianuales; se limitó el crédito a la industria; se contuvieron la inversión y el gasto público. Todas estas medidas consiguieron frenar la inflación, que, desde 1953 hasta que Perón abandonó la presidencia, se mantuvo en un dígito. Sin embargo, a pesar de que se paralizaron las medidas redistributivas, el grueso del andamiaje estatal quedó intacto.

En lo que respecta al problema del estrangulamiento externo, el gobierno entendió con rapidez que se trataba de uno de carácter estructural y que por lo tanto su solución sólo podía conseguirse atacando los dos polos más problemáticos: la impotencia exportadora - fundamentalmente ocasionada por la baja productividad de sus industrias- y la dependencia de importaciones de maquinarias y combustible.

En aras de mejorar la capacidad exportadora las autoridades reformaron las políticas dirigidas desde el IAPI. Se tomaron medidas destinadas a mejorar la rentabilidad del sector agropecuario, comprando su producción a precios que muchas veces sobrepasaban los del mercado internacional. Al mismo tiempo, se organizó un plan de inversiones estatales, con las que se fomentaba la investigación, así como la difusión de innovaciones en los métodos de producción. Además, se ampliaron las instalaciones para el almacenamiento de las cosechas.

La sustitución de importaciones de combustibles y maquinarias por producción nacional requería, sin embargo, un volumen importante de capitales, que no podía ser provisto internamente. En este contexto, Perón dio un brusco giro en su política relacionada con las inversiones extranjeras. Su idea era atraer capitales foráneos hacia algunos sectores industriales (incluyendo al petróleo) que aliviasen la carga del balance de pagos. Junto con el segundo plan quinquenal, en 1953, se sancionó una ley para la radicación de inversiones extranjeras directas. El gobierno nacional buscaba así promover a aquellos sectores capaces de generar divisas. Fue así como se radicaron cuatro compañías productoras de tractores y otras empresas extranjeras productoras de maquinaria (como por ejemplo la automotriz Kaiser y GMD). Asimismo, se intentó una apertura al capital extranjero para la explotación petrolera, pero que no prosperó<sup>96</sup>.

ii) Interregno militar (1955-58)

Durante el período que va desde la Revolución Libertadora hasta la asunción de Arturo Frondizi como presidente, la economía argentina continuó con las oscilaciones que la caracterizaron desde 1949. Los principales problemas que enfrentaba el gobierno militar eran el déficit de balanza de pagos y las presiones inflacionarias que, tras dos años de control, habían vuelto a aflorar. Por otra parte, el agitado panorama político condicionó fuertemente el manejo de la economía.

Una de las primeras medidas que tomó Eduardo Lonardi fue encomendar al prestigioso economista Raúl Prebisch un diagnóstico sobre la situación económica que legaba el peronismo. Su *Informe preliminar acerca de la situación económica*, que fue dado a conocer en octubre de 1955, sentenciaba que la Argentina atravesaba la peor crisis de toda su historia. Los principales obstáculos para el desarrollo económico eran los problemas de balanza de pagos y la inflación. Con respecto al primero, la delicada situación externa se debía al vencimiento de corto plazo de los compromisos contraídos con el exterior, la caída de las

---

<sup>96</sup> En abril de 1955 el gobierno argentino firmó un contrato de explotación petrolera con Standard Oil de California, cuya aprobación final dependía del Congreso argentino. El contrato estipulaba que "la California" tenía derecho a explotar 50.000 Km. cuadrados de la provincia de Santa Cruz, por un período de 40 años, y establecer en dicho territorio una poderosa infraestructura de uso propio. Como es de imaginarse, semejante concesión a una empresa extranjera provocó malestar en los sectores nacionalistas; dio además a la oposición un pretexto para atacar a un gobierno que poco tiempo atrás se jactaba de ser antiimperialista. Finalmente el acuerdo no pudo concretarse.

exportaciones, el empeoramiento de los términos de intercambio, la dependencia de importaciones de petróleo y la equivocada orientación de la política industrial que no había sabido disminuir la vulnerabilidad externa.

Con respecto a la inflación, Prebisch señalaba que ésta era consecuencia de la intervención estatal en dos esferas: la política monetaria y la política salarial. La política de precios remunerativos del IAPI desde 1949, los déficits de las empresas públicas de transporte y los créditos hipotecarios habían sido financiados con expansión monetaria y en tal sentido se había alentado la inflación. Por su parte, la política salarial había seguido un sistema de aumentos no se correspondía con aumentos de productividad o con una reducción de la tasa de beneficios empresarios.

El informe también señalaba otros problemas como la crisis energética, la desinversión en el sistema de transporte y la excesiva intervención estatal que causaba una mala asignación de recursos y caída de la productividad.

Finalmente el informe presentaba una serie de recomendaciones de políticas. En lo sustancial, proponía elevar el tipo de cambio a corto plazo para fomentar las exportaciones, facilitar las importaciones de bienes de capital (en especial, bienes para el agro y para el sistema de transporte), alentar las exportaciones no tradicionales y liberalizar el sistema de precios, para lograr desvío de ingresos del sector urbano hacia el rural (esto incluía modificar la ley de arrendamientos y desmontar el IAPI). Cabe destacar que el informe desconoció - como reflejo probablemente de la situación política creada a partir de la Revolución Libertadora - la evolución de la política económica del gobierno peronista a partir de 1949, contribuyendo así a consolidar la asociación entre este movimiento político y los tres "años dorados".

El gobierno militar atacó entonces los dos grandes obstáculos apuntados. A fin de enfrentar las dificultades en el frente externo, se decidió apoyar la actividad primario-exportadora y generar mecanismos que disminuyeran la propensión a importar. Una de las primeras medidas que se tomaron, con relación al fomento de las exportaciones, fue devaluar el peso (pasó de un promedio de 6,25 pesos por dólar a 18 pesos por dólar), y así incentivar las exportaciones del sector agrario. Se creó el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), con el objeto promover las innovaciones tecnológicas que aumentarían la productividad del sector. Además se derogó la ley del gobierno peronista que había congelado los precios de los arrendamientos rurales. El IAPI fue desmantelado.

Por el lado de las importaciones, el gobierno decidió pasar el comercio de algunas de ellas, que estaban en el mercado oficial, al mercado libre, con el objeto de evitar una caída de las reservas del Banco Central. Además, se volvieron a implementar, en algunos casos, restricciones cuantitativas

El éxito de este conjunto de medidas fue parcial, en lo que hace al sector externo. Si bien se logró aumentar el volumen físico de las exportaciones, la caída de los precios internacionales

neutralizó el efecto, haciendo que el valor de las ventas al extranjero se mantuviera por debajo de los niveles previos (alrededor de los 930 millones de dólares). Por su parte, las importaciones siguieron creciendo, aunque menor ritmo. La tendencia al estrangulamiento externo, en consecuencia, no pudo ser resuelta, ni siquiera momentáneamente, y a lo largo de todo este período el valor de las exportaciones siguió siendo menor al de las importaciones. El déficit originado en la cuenta corriente tuvo que ser saldado con el uso de parte de las reservas acumuladas en el Banco Central o mediante préstamos del Fondo Monetario Internacional (fue a partir de este momento que la Argentina inició su larga relación con el FMI y el Banco Mundial).

El intento por controlar la inflación tampoco tuvo mucho éxito. A la devaluación del peso se le sumó una política monetaria poco restrictiva, la cual alimentó el proceso inflacionario durante los dos primeros años (1956 y 1957). A su vez, la política salarial heredada del peronismo, es decir la negociación bianual, presionó aún más sobre el nivel de precios. Esto llevó al gobierno a emprender un programa de estabilización en el año 1957, en el que se congelaron precios y salarios. Además se iniciaron tímidos recortes presupuestarios, que se aplicaron, especialmente, sobre la inversión pública.

A pesar del discurso crítico respecto a las dimensiones del aparato estatal, éste sólo sufrió algunas modificaciones. Además del desmantelamiento del IAPI, se descentralizó el manejo de los depósitos públicos, que volvieron a ser manejados por la banca privada. Pese a estas reducciones, el accionar estatal se amplió en otros sectores, sobre todo en el área de investigación e innovación. En este sentido se crearon instituciones tales como, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y el ya mencionado INTA. En síntesis, si bien se puede sostener que el gobierno de la Revolución Libertadora desmontó parte del andamiaje estatal, sólo lo hizo parcialmente, sin incluir las empresas públicas.

### **3.3.3 1960-1975: El segundo ciclo sustitutivo**

Dos importantes crisis (en 1959 y 1962-3) marcan el comienzo del segundo ciclo sustitutivo; las fluctuaciones luego se atenúan considerablemente, hasta una nueva recaída recién en 1975. En este período, caracterizado por una crónica inestabilidad política, la economía argentina construye gradualmente una estructura productiva más sólida, sobre la base de una continuación del proceso industrializador y de la gradual resolución de diversas restricciones en la infraestructura. En este proceso, es de importancia central el accionar estatal el de empresas transnacionales.

#### *i) La apuesta desarrollista*

El estado de la economía que recibió el gobierno de A. Frondizi 1958 presentaba similitudes con el de una década atrás, al cabo de los “tres años dorados” del peronismo. El

estrangulamiento externo y las presiones inflacionarias eran las características principales de la economía, que ha sido representada a través del modelo *stop and go* que ya se mencionara.

En 1958, las importaciones estaban compuestas principalmente por insumos (petróleo, más que ningún otro) y bienes de capital indispensables para el funcionamiento de las industrias. Se pensó que era necesario suplirlos en alguna medida con producción local si se pretendía lograr un crecimiento sostenido, sin que operara la restricción externa. Frondizi asumió la presidencia entendiendo que la recurrente tendencia al estrangulamiento externo constituía un problema estructural de la economía. La Argentina debía desarrollar industrias básicas para sustituir importaciones, pero para ello se necesitaba un volumen de capital y tecnología, que excedían lo que se podía conseguir mediante los recursos internos. Tal como lo había intentado Perón, la forma elegida para generar tal "empuje" fue a través de la incorporación de capitales extranjeros.

Antes de atacar el problema de fondo, el presidente electo tuvo primero que pagar a sus aliados políticos el resultado de las urnas. Por lo tanto, las primeras medidas siguieron una línea "populista": se aumentaron los salarios un 60 % y se optó por una política fiscal expansiva, financiada casi en su totalidad con emisión monetaria. Estas medidas provocaron un aumento en la demanda, tanto interna como externa, lo que condujo a un nuevo estrangulamiento externo y a un aumento del nivel de precios.

Simultáneamente, el gobierno anunció la firma de contratos de explotación petrolera con empresas extranjeras. A pesar de recibir durísimas críticas desde los sectores nacionalistas, Frondizi no retrocedió en lo que creía era el eje de la reestructuración económica. Desde su óptica era ineficiente gastar 350 millones de dólares en importar petróleo cuando en realidad se disponía de los recursos naturales para conseguir el autoabastecimiento; en pocos años, ello fue logrado.

Antes de que finalizara 1958, se sancionaron también las leyes de radicación de capitales extranjeros y de promoción industrial. A través de éstas se garantizaba a los inversores extranjeros la libertad para remitir las utilidades al exterior, junto con un régimen especial a las inversiones (que incluía reducciones impositivas, eliminación de recargos a la importación y de requerimientos de depósitos previos) en los sectores que se consideraban esenciales para el desarrollo industrial: automotor, siderurgia, celulosa, petroquímica, energía, y por supuesto el petrolero. Se avanzó así en la segunda etapa de sustitución de importaciones, apuntando a las industrias de bienes durables e insumos "masivos".

Estas medidas de fondo se superpusieron a un Plan de Estabilización, destinado a enfrentar la crisis externa desatada a fines de 1958. Se dispuso unificar y dejar flotar al tipo de cambio, para que la moneda pudiera depreciarse respecto al dólar y el sector agropecuario encontrara más rentable exportar. Con relación a las importaciones, se abolieron todos los controles cuantitativos y sistemas de permiso. Para compensar estas medidas se establecieron distintos aranceles que variaron según el grado de necesidad de cada mercancía. Por otra parte, el plan

establecía una política monetaria estricta: se aplicaron encajes bancarios más altos y se impuso la imposibilidad de aumentar la tasa de expansión monetaria por encima del 2%, a menos que estuviese respaldada por divisas. Para que esta disposición pudiese ser cumplida era necesario que desapareciese el déficit público. En línea con esta decisión se proyectó la reducción del empleo público, el congelamiento de los salarios del sector estatal y la suspensión de proyectos de inversión.

El Plan de Estabilización contó con el respaldo de un préstamo del Fondo Monetario Internacional, que fue gestionado durante 1958. El objetivo de tal financiamiento era evitar que las importaciones indispensables para el funcionamiento de la economía se vieran en peligro por el valor del tipo de cambio, que ahora se determinaba en el mercado. Con esta ayuda el Banco Central tenía margen para intervenir en el mercado cada vez que el tipo de cambio saliese de un valor "apropiado".

Las medidas, como indica el modelo stop-and-go, tuvieron simultáneamente fuertes impactos sobre la actividad y los precios. El producto cayó más del 6% en 1959. La depreciación del peso limitó la capacidad importadora y provocó la suba de los precios de los bienes transables, alcanzando la inflación un valor récord de 129 %. La combinación de una poderosa inflación y la contención salarial condujo a una fuerte caída en el salario real. Por su parte, la caída en la producción llevó a una caída en el empleo de mano de obra. Estos dos últimos efectos enfrentaron al gobierno desarrollista con el movimiento sindical, situación que quedó reflejada en el aumento del número de huelgas durante su gestión.

La economía argentina, sin embargo, entró en un sendero de crecimiento a partir de finales de 1959. El valor del dólar se estabilizó y el gobierno decidió aplicar un tipo de cambio fijo de 83 pesos por dólar. Esto fue posible gracias al ingreso de capitales que empezaba a responder a las facilidades que el gobierno había ofrecido a las inversiones extranjeras. Junto con ello, los precios de las importaciones y de los productos agrícolas se estabilizaron haciendo más predecibles los cálculos para futuras inversiones. Sumado a esto, la reducción del financiamiento del déficit público vía emisión monetaria, iniciado en el plan de estabilización, contuvo la expansión de la oferta monetaria, lográndose así reducir la inflación.

Durante los años 1960 y 1961 la economía argentina emprendió un camino de importante crecimiento: el PIB creció a tasas superiores al 7%, sólo comparables a los "años dorados" del peronismo. Sin embargo, a diferencia de tal período, en el que el crecimiento estuvo guiado por el consumo popular, en éste lo estuvo por el dinamismo de la inversión. En efecto, en 1960 la inversión había crecido cerca de un 50% respecto al año anterior y casi un 10 % en el siguiente año. La inversión extranjera, que respondió con mucha sensibilidad a los incentivos gubernamentales, fue uno de los componentes principales del gasto de inversión.

Los años de crecimiento vieron de pronto su fin, en una nueva contramarcha originada en el frente externo. Hacia fines de 1961, tras el reemplazo de Alsogaray por Roberto Alemann, aparecieron algunos signos de deterioro de la situación económica. Las cuentas externas

mostraban cierta holgura debido a la entrada de capitales, pero de todas formas, la balanza comercial arrojaba un preocupante déficit, que se venía gestando desde la reactivación de los años precedentes. A su vez, el nivel de precios iniciaba un camino ascendente originado básicamente en el alza de los salarios nominales.

En este contexto, los flujos de capitales se revirtieron repentinamente y la restricción externa volvió a operar nuevamente. Derrocado Frondizi, el gobierno de Guido decidió dejar flotar la moneda hasta que alcanzase un valor que eliminara la pérdida de reservas del Banco Central. En poco tiempo el peso pasó a valer 125 dólares frente a los 82 iniciales. Por su parte, la tasa de inflación continuó en ascenso, ahora alimentada por la depreciación de la moneda y por las expectativas pesimistas respecto a su valor futuro.

Para contener las presiones inflacionarias el gobierno intentó disminuir el déficit público junto con una política monetaria contractiva. Esto último condujo a una fuerte desmonetización de la economía, que llevó a su vez a un racionamiento y encarecimiento del crédito. Adicionalmente, la desaparición de los préstamos externos operó como un elemento coadyuvante para contraer aún más la producción y aumentar el desempleo.

A pesar entonces de la importante corriente inversora iniciada a fines de la década del 50, la economía argentina reiteró en este período un patrón cíclico, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

Si bien desde la crisis de 1930, ésta era la primera vez que se experimentaba recesión durante dos años seguidos, el saldo en capacidad instalada no fue menor, y sentó las bases para un ciclo ya más auspicioso.

### *ii) La experiencia radical (1963-66)*

Illia asumió la presidencia en octubre de 1963; el panorama económico era desalentador: hacía ya más de un año y medio que la economía argentina estaba estancada. La situación social se había agravado: la inflación había provocado una importante caída en los salarios

reales y la política monetaria contractiva, seguida por el gobierno anterior, había retraído la producción (como se vio), elevando el desempleo al 8,8%.

A pesar de estar trabajando al 55% de su capacidad instalada, el sector industrial no podía iniciar una recuperación de la actividad debido a que el acceso al crédito externo se mantenía restrictivo y a un alto costo (principalmente por temor a la devaluación del peso). La caída en la actividad industrial trajo consigo una desaceleración de la inversión y también pérdidas en los balances de la mayoría de las empresas. La descapitalización obligó a las éstas a evadir impuestos, lo que redundó en una brusca caída en los ingresos públicos. A su vez, el Estado, al ver reducida su recaudación, optó por no pagar a sus proveedores, lo cual ahogaba más los balances de las empresas, quienes seguían evadiendo impuestos, conformándose así un virtual quiebre de la cadena de pagos.

Se registraba una alta deuda externa (pública y privada), que representaba cerca del 250% del total de las exportaciones. Además el perfil de vencimientos era bastante exigente: el 56% de ésta vencía en los tres años siguientes. Dado el volumen de exportación que el país venía teniendo, eran poco halagüeñas las posibilidades de repago sin tener que recurrir a una recesión o a la contratación de nueva deuda.

Para las nuevas autoridades, las causas de la crítica situación económica residían, en gran medida, en el programa antiinflacionario de sesgo monetarista llevado a cabo por la administración previa. En contraposición a ella, el gobierno encaró una política económica centrada sobre ejes relativamente "populistas", cuyo objetivo principal era la reactivación de la economía; al tiempo que la estabilidad de precios y el déficit fiscal estarían relegados a un segundo plano. A pesar de compartir la inspiración keynesiana, la estrategia radical no era tan parecida a la llevada a cabo durante la primera parte del gobierno peronista, por cuanto se dio mayor énfasis al gasto de inversión. De hecho, durante los tres años de gobierno radical la tasa de inversión rondó alrededor del 20% (mientras que en los tres primeros años del gobierno de Perón fue en promedio del 15%).

El gasto público aumentó un 25% en términos reales y la expansión del crédito, que estuvo dirigido fundamentalmente a aquellas actividades generadoras de empleo, se logró gracias al aumento del 40% de la base monetaria. A su vez, se extendieron facilidades crediticias para que las empresas pudieran responder a las deudas mantenidas con el Estado, al mismo tiempo que éste pagaba lo adeudado a sus proveedores, intentando de esta forma recomponer la cadena de pagos. Por su parte, se tomaron medidas para estimular el consumo popular como el congelamiento de las tarifas públicas y la sanción de la ley de salario mínimo, vital y móvil, viejo anhelo de la Central General de Trabajadores (CGT). Por estas medidas, el salario real creció alrededor del 10%.

Durante la campaña electoral, Illia prometió rever los contratos realizados con las compañías petroleras firmados por Frondizi. De acuerdo con su perspectiva, dichos contratos traían grandes perjuicios a la Argentina tales como el agotamiento de los pozos una vez concluidos



los plazos de las concesiones y la obligación de que YPF comprara la producción a precios mayores que los del mercado mundial. Una vez llegado al poder, el presidente radical cumplió con la promesa preelectoral. La medida dio origen a muchas críticas. Se argumentaba que la cancelación de los contratos no sólo había atentado contra la imagen de Argentina en su trato al capital extranjero, sino que además había provocado una regresión en la producción nacional de petróleo. Este último punto no era menor, dado que el país, luego de haber conseguido prácticamente el autoabastecimiento, necesitó volver a importar petróleo en grandes volúmenes (en concreto, las importaciones de petróleo de 1965 doblaron a las de 1963).

El frente externo era la carga más pesada que heredaba el gobierno radical de sus precedentes. Tal como se señaló antes, el ciclo de stop and go que sufría la economía argentina venía guiado por el comportamiento del intercambio con el exterior. Las nuevas autoridades temían que tras la recuperación de la producción siguiera un estrangulamiento de la balanza de pagos, sobre todo teniendo en cuenta las obligaciones que la Argentina tenía que pagar por las deudas contraídas durante los gobiernos desarrollista y de Guido. Una alternativa era contraer nuevos compromisos con el FMI, pero el gobierno optó por rechazar la oferta del organismo internacional debido a las duras condiciones exigidas por éste. Para evitar posibles restricciones, el gobierno implementó un sistema cambiario en el que se obligaba a liquidar las divisas provenientes de las exportaciones y evitar de esta forma todo intento de especulación con el valor de ellas. Por otra parte, se suspendió el financiamiento a determinadas importaciones de capital, dando prioridad a aquellas que se consideraban importantes para las industrias incluidas en el programa de desarrollo. También se aplicaron controles de cambios para el giro de dividendos y de regalías.

Sin embargo, el hecho más destacado de la política cambiaria fue el régimen cambiario instrumentado. Este sistema establecía que el valor de las divisas debía irse ajustando con la tasa de inflación. Así, el peso se devaluaba en pequeñas proporciones manteniendo estable el poder de compra de las exportaciones. La política cambiaria adoptada se enfrentó a la oposición de del Fondo Monetario (sin embargo con el tiempo, no sólo se lo recomendaría a Chile y Brasil, sino que además lo bautizaría como crawling peg).

El resultado de las políticas emprendidas por Illia fue más sorprendente de lo que hubiera sido posible imaginar: el producto creció más del 11% en 1964 y 10% en 1965; a su vez, la tasa de desempleo pasó del 8,8% en 1963 a apenas 4,6% en 1965. Pero lo más llamativo fue que a pesar de la espectacular expansión de la demanda, la balanza comercial arrojó saldos positivos en los dos años. El éxito en las ventas al extranjero se debió tanto al aumento de los precios de los productos de agropecuarios como a las buenas cosechas producto de las condiciones climáticas.

Este sendero de alto crecimiento desapareció al año siguiente; ya en 1966 aparecieron signos de desaceleración y la experiencia pasada hacía pensar en la aparición de una contramarcha nacida en el frente externo. Sin embargo, a pesar de que la tasa de crecimiento estuvo lejos

de las de los años anteriores, la economía no cayó en una recesión, sino más bien entró en una leve retracción (el PIB sólo creció un 1,6%). La contracción no fue originada por una nueva escasez de divisas; de hecho, en 1966 el superávit de la balanza comercial fue mayor que el bienio anterior.

A pesar del relativo éxito económico de la administración Illia, la sensación general de la época era que la economía seguía atada al cepo externo y que la expansión económica no había sido muy importante; al contrario de lo que mostraron las estadísticas posteriores<sup>97</sup>. Sumado a esto la tensión que se vivía en el terreno político, era predecible la aparición en la escena nacional de un nuevo golpe militar, que terminaría ocurriendo en el invierno de 1966.

### *iii) El primer ensayo militar (1966-76)*

La Revolución Argentina tardó unos meses en presentar un programa de política económica consistente. Durante la administración de Néstor Salimei, primer ministro de economía, el gobierno fue escenario de disputas por la conducción económica entre un grupo de militares de raíz nacionalista que impulsaba una estrategia desarrollista, y otro, más afín al liberalismo. El conflicto se resolvió en favor de los segundos en diciembre de 1966, cuando Adalbert Krieger Vasena, hombre allegado a los grandes grupos empresariales y a los centros financieros internacionales, llegó a la cartera de Hacienda.

La desaceleración de la actividad y la mayor inflación (30%) durante el año 1966 era interpretada por el equipo económico como una nueva contramarcha del ciclo stop and go, a pesar del saldo positivo de la cuenta corriente registrado ese año.

El plan de Estabilización y Desarrollo tuvo como medida principal una devaluación del peso algo menor al 30%: el valor del dólar pasó de \$ 255 a \$ 350. Sin embargo, esta vez el plan de estabilización tuvo características diferentes de las anteriores. Para evitar las consecuencias inflacionarias de la devaluación, el gobierno decidió compensarla, estableciendo impuestos a las exportaciones agropecuarias, eliminando los reintegros a las exportaciones no tradicionales y aplicando una disminución de los aranceles a las importaciones. A su vez, al no aplicarse ningún tipo de compensación para las transacciones financieras, la moneda argentina quedó deliberadamente devaluada, intentando así atraer capitales externos y disminuir las expectativas de devaluaciones futuras. Finalmente, para apropiarse de la ganancia de capital desprendida de la devaluación, el gobierno aplicó un impuesto, de una sola vez, a Bancos y casas de cambio de \$ 80 por cada dólar que formara parte de su patrimonio neto, gracias al cual obtuvo una importante fuente de ingresos.

El intento de detener la inflación no quedó limitado a las medidas compensadoras de la devaluación. Luego de haber sido suspendidas las convenciones colectivas, el gobierno

---

<sup>97</sup> Al respecto, cabe señalar que en virtud de que los cálculos de los agregados se realizaban con base 1950, se habían registrado en forma muy incompleta los efectos de la radicación industrial del período desarrollista.

instauró, a lo largo de 1967, un programa de aumento de los salarios en forma escalonada, a partir del cual éstos permanecerían congelados por un período mínimo de dos años. También, se encaró un acuerdo con las grandes empresas para congelar los precios. El acuerdo estipulaba la promesa de no remarcar los precios por parte de los empresarios a cambio de una serie de incentivos que proporcionaba el Estado.

La política antiinflacionario del gobierno no recayó entonces en la clásica receta monetarista de control de la oferta monetaria; muy por el contrario se ensayó una política monetaria expansiva. La oferta monetaria creció durante los años 1967 y 1968 un 30% y 27 % respectivamente. Esto se debió a tres razones: en primer lugar, al ingreso de capitales externos; en segundo, al financiamiento del déficit público y por último, a la política crediticia expansiva. El aumento de la oferta monetaria no provocó inflación. Esto fue posible, debido a que simultáneamente crecía la demanda de dinero por parte del público.

En relación al déficit público, el gobierno de Onganía introdujo una serie de medidas que, si bien tendían a disminuirlo, no descuidaban la inversión pública. Del lado de los ingresos, a los vinculados con el comercio exterior se sumaron los provenientes de la fuerte suba de las tarifas de los servicios públicos: los teléfonos aumentaron un 75%, y el gas y la electricidad en un 6%. Se sancionó un aumento en los impuestos sobre las ventas de artículos de consumo durable; las tasas variaron entre 20% a 10% según el caso. Además se efectuó un revalúo de activos reales sobre los que se aplicó una tasa del 1%. Con el fin de limitar el gasto público, se promulgó la ley de Racionalización Administrativa.

Las medidas reseñadas arriba contribuyeron a aumentar los ingresos públicos, que fueron utilizados para encarar una serie de obras de infraestructura de gran trascendencia. Entre ellas deben mencionarse la construcción de la represa el Chocón, la ampliación de SOMISA, la construcción y mejora de carreteras, la Central Nuclear Atucha y el complejo Zarate - Brazo Largo. A pesar de la gran cantidad de recursos que estas obras demandaban, el déficit público se redujo considerablemente: pasó del 4,2% al 1,8% del PIB.

Por otra parte, una nueva ley de hidrocarburos y el abaratamiento relativo de las empresas nacionales por la devaluación produjeron un flujo importante de inversión externa, prosiguiendo en alguna medida el ciclo inversor iniciado en el período desarrollista

Como se señaló anteriormente, la principal medida que influyó sobre el comercio exterior fue la devaluación compensada de la moneda local. Esta medida tuvo un impacto perjudicial para las exportaciones agropecuarias. Su volumen cayó un 5% en 1967 y 9% en 1968. A partir de finales de 1967, el gobierno fue reduciendo paulatinamente los derechos de exportaciones sobre los productos del agro: de un promedio de 25% cuando se inicia la compensación se pasa a un promedio de 8 % a finales de 1968. En 1969 el volumen de exportaciones tradicionales volvió a crecer.

Otro es el comportamiento de las exportaciones industriales; entre 1966 y 1969, éstas aumentaron un 82%. El hecho de que los productos industriales no hayan sido objetos de ninguna imposición tras la devaluación parece ser un motivo suficiente para explicar tan importante desarrollo. Sin embargo, existieron otras medidas impulsadas por el gobierno que fomentaron esta actividad; entre ellas se debe mencionar: el sistema de draw back para las importaciones de productos que después de haber sido elaborados se exportaban, y los créditos con tasas de interés preferenciales para determinados productos industriales. Tampoco puede omitirse la influencia de la capacidad instalada durante el período desarrollista.

Por el lado de las importaciones, la compensación fue efectiva, especialmente en el inicio del programa (luego, el avance de la inflación fue debilitando su efecto). Ellas se mantuvieron sin modificaciones sustanciales durante los dos primeros años, y el balance comercial fue positivo, aunque decreciente. Sin embargo, esto no afectó sobre el balance pagos, debido a la fuerte entrada de capitales externos, incentivada por la devaluación del peso y la mayor confianza en el país tras la aprobación de la ley de Hidrocarburos. Los capitales extranjeros se dirigieron principalmente a la compra de empresas argentinas (bancos, tabacaleras y automotrices), permitiendo al Banco Central aumentar su volumen de reservas.

Los resultados del programa del ministro Krieger Vasena fueron positivos; además de continuar por la senda de crecimiento sin restricciones de las cuentas externas, se logró un fuerte aumento de las exportaciones industriales. Como se había comentado arriba, la estabilización de los precios fue otro de sus méritos: de una tasa de inflación de cerca de 30% en 1967, se pasó a una de 8% en 1969. El producto aumentó moderadamente durante los dos primeros años: 3,7% y 5,3% respectivamente. Pero fue en 1969 que se alcanzó un pico de casi 10%, justamente el mismo año en el que se produjo el alzamiento popular en Córdoba, que terminó por destituir a varios ministros del gabinete, entre ellos al de economía. El cuadro siguiente aporta datos sobre el período.

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

José María Dagnino Pastore reemplazó a Krieger Vasena. En términos generales, el nuevo ministro seguía la misma política que su antecesor. Sin embargo, el panorama económico había empeorado sustancialmente: se había producido una brusca salida de capitales por la desconfianza que generaron los episodios políticos de 1969 y el nivel de precios subía

empujado por el aumento del precio de la carne, que se había iniciado tras un proceso de liquidación de *stocks*, y por el incremento de los costos laborales que se dieron en 1969, tras los dos años de congelamiento.

Cuando la junta militar decidió el reemplazo de Onganía por Levingston, éste designó al frente del ministerio de Economía a Carlos Moyano Llerena. Dado el aumento del nivel general de precios y la reversión del flujo de divisas, el nuevo ministro se decidió a realizar una devaluación compensada, tal como lo hiciera Krieger durante el gobierno de Onganía, aunque esta vez lo era en una escala menor. El dólar pasó a valer 400 pesos, se aplicaron nuevas retenciones y se redujeron los aranceles.

Sin embargo, las intenciones de Levingston no eran las de aplicar un programa antiinflacionario, sino que por el contrario pretendía iniciar un proceso de desarrollo sustentado sobre la industria nacional. Fue por ello que optó por cambiar de ministros. Aldo Ferrer, quien venía siendo ministro de Obras Públicas, fue designado como titular del Palacio de Hacienda.

El nuevo equipo económico entendía que para emprender un proceso de crecimiento sostenido era necesario que las industrias de base fuesen adquiriendo mayor incidencia relativa dentro del sistema económico. Para que esto ocurriese era menester que la estructura productiva estuviera controlada por intereses locales. Con el objeto de llevar esto a la práctica, el gobierno impulsó una serie de medidas para fomentar la producción nacional: se sancionó la ley de compra nacional, por la cual todas las dependencias públicas debían adquirir bienes y servicios a empresas locales; se inició una política crediticia expansiva, impulsando la inversión de las industrias locales y se aplicó un sistema de mini devaluaciones para controlar la disminución de divisas que se observaba en el balance de pagos. Finalmente, para contener las presiones inflacionarias, se aplicó un sistema de control de precios a determinados productos, junto con vedas a la compra de carnes en el mercado interno para reducir su precio, principal causante del rebrote inflacionario.

Cuando Lanusse asumió la presidencia en marzo de 1971, la inestabilidad política era la protagonista de la escena nacional. En abril de ese mismo año se disolvió el ministerio de Economía y se le asignó el rango ministerial a cuatro secretarías. El vacío de poder hizo que el panorama económico se deteriorara bruscamente hasta la llegada de Perón al poder en 1973. Sin embargo, la economía siguió creciendo durante este período, aunque con un ritmo menor y con ciertas dificultades. La estabilización conseguida con Krieger había desaparecido: la tasa de inflación había vuelto a los dos dígitos. El balance comercial, tras ocho años consecutivos de saldos positivos, volvió a mostrar déficit en 197, aunque en grado muy moderado.

#### *iv) Auge y ocaso: la vuelta del peronismo (1973-76)*

Héctor Cámpora fue elegido presidente tras las elecciones de marzo de 1973. a instancias de Perón, designó a José Gelbard como ministro de economía. Éste era el líder de la

Confederación General Económica (CGE), unión de pequeños empresarios locales, que formó parte del acuerdo multipartidario concertado en diciembre de 1972, para apoyar la candidatura de Cámpora.

El programa económico fue lanzado por el nuevo ministro con cierta espectacularidad: se lo presentó como revolucionario, con la clara intención de atraer los sectores de izquierda - soporte político del flamante presidente. El plan se basaba en el Acta de Compromiso Nacional acordada entre la CGT, la CGE y el Ministerio de Economía, bases de una suerte de pacto social. En ella se estipulaba una serie de reformas estructurales y una batería de medidas con fines estabilizadores.

En lo que al plan de reformas concierne, el programa replicaba en parte la receta del "peronismo clásico. Es en este sentido que puede entenderse al programa como intervencionista, distribucionista y nacionalista.

En cuanto a las medidas de corte intervencionista, pueden citarse una mayor intervención en el comercio exterior de granos y carnes, la nacionalización de los depósitos bancarios, normativa de promoción industrial y a la pequeña y mediana empresa, y por último el otorgamiento de facultades para regular precios y producción de artículos esenciales. Cabe señalar que, en cuanto a la orientación general del proceso industrializador, el programa otorgó más énfasis a las exportaciones industriales (al contrario de la tesis propia del peronismo clásico), aun cuando se mantuvo en general la protección arancelaria.

La orientación nacionalista se plasmó en la normativa que daba preferencia a la industria local en compras del Estado. Asimismo, mediante la ley de Inversiones Extranjeras, se intentó atenuar la importancia relativa de las empresas extranjeras en la producción local, característica que se había ido intensificando a partir de mediados de la década de 1950, pero fundamentalmente durante el gobierno de Onganía/Krieger Vasena, con la extranjerización de varias empresas tabacaleras, automotrices y bancos. Para revertir esta tendencia no se utilizaron mecanismos de expropiación (salvo pequeñas excepciones), como se había hecho durante la primera presidencia peronista, sino que simplemente se tomaron medidas para desalentar las compras extranjeras.

La voluntad distribucionista del nuevo gobierno quedó plasmada en el "pacto social", forma coloquial de llamar al Acta de Compromiso Nacional. Si bien las medidas de estabilización influyeron en la forma de distribución inicial, la intención del gobierno era que el acuerdo perdurara en el tiempo, de manera tal que los conflictos de clase fueran superados y se alcanzara la forma de "comunidad organizada".

El avance más notable en este campo fue un proyecto de Ley Agraria, nunca aprobado por el Congreso; por el mismo se establecía la expropiación de las tierras improductivas (aquellas en las que no se hubiera producido o que se lo hubiera hecho menos del 30% en los últimos 10 años). En otra ley se instituía un gravamen sobre la productividad normal estimada de la tierra

(leyes similares habían sido ensayadas durante los gobiernos de Illia y Onganía); con ella se buscaba aumentar la eficiencia en la producción.

Pero lo más urgente fue la estabilización de los precios. El plan correspondiente se sustentó sobre el pacto social. Esto evidenciaba la percepción de las causas de la inflación: más que por una expansión indebida de la oferta monetaria, el alza permanente de los precios se debía a una puja en la distribución entre capital y trabajo. Con el pacto social, se aplicó un estricto congelamiento de precios y salarios en el que confluyeran armoniosamente los intereses de empresarios y trabajadores. Antes de ser congelados, los salarios fueron aumentados en 200 pesos por mes, para poder ser modificados recién luego de dos años; asimismo, se ajustaron las tarifas de las empresas públicas. Por su parte, muchas de las firmas, anticipando cual sería el resultado de las elecciones y las posibles políticas económicas que se irían a adoptar, decidieron aumentar los precios antes de que se estableciera el congelamiento. Esto último contribuyó al éxito inicial del plan puesto que les permitió absorber el aumento de salarios establecido. De todas formas, para aquellas firmas mano de obra intensivas el aumento salarial representó una brusca caída en sus márgenes de beneficios, que tarde o temprano terminaría por eclosionar. Los resultados del mencionado plan se plasmaron en un efectivo control de la inflación, a tal punto que desde mediados hasta fines de 1973, el nivel de precios aumentó menos del 5%.

Por su parte, la actividad económica, guiada principalmente por el comportamiento de las exportaciones, también siguió un camino próspero durante el comienzo del gobierno peronista. El producto creció más de un 4%. Favorecido por los términos de intercambio, por el auge del comercio internacional y por la gran cosecha de trigo, el valor de las ventas al exterior creció extraordinariamente respecto a 1972: de 1.941 millones a 3.266 millones de dólares; dando lugar a un incremento del 68%.

Durante 1974, la economía argentina continuó su senda de crecimiento junto con un control moderado del nivel de precios. El crecimiento del producto fue significativo, en especial, si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo había descendido hasta el 2,5% (algunos consideraron que se había alcanzado el nivel natural) y que, aún así, la inflación declinó más de un 50% respecto a 1973, pero con relación a la segunda mitad de 1973, se produjo una gradual aceleración.

Por su parte, en el sector externo, a pesar de que desde fines de 1973 los términos de intercambio se revirtieron bruscamente con la aparición de la crisis del petróleo, el saldo de la balanza comercial siguió arrojando un saldo positivo, que puede explicarse, en gran medida, por dos factores. En primer lugar, porque los precios de las exportaciones se mantuvieron en el nivel de 1973 y en segundo, debido al aumento de las exportaciones a nuevos mercados, especialmente a los países del bloque socialista, que se habían iniciado, tímidamente con el comienzo del gobierno y que alcanzarían un alto valor durante 1975 (alrededor del 17% del total).

A pesar de estos logros, se empezaron a advertir algunos problemas que obstaculizaban la continuidad del programa iniciado un año atrás. En particular, comenzaron a moverse los precios. Ello reflejó aparentemente dificultades de sostener los valores relativos fijados en oportunidad del congelamiento. Por un lado, se apreciaba una disparidad en los márgenes de beneficios entre aquellas empresas que habían logrado imponer una suba de precios antes del congelamiento y aquellas otras que no habían practicado subas, o lo habían hecho pero en forma moderada. Otro tanto ocurrió entre las empresas mano de obra intensiva y las que no lo eran. Finalmente, las empresas que dependían de la compra de insumos extranjeros y que no tenían la posibilidad de sustituirlos con insumos locales, sufrieron una importante baja en sus beneficios, por la inflación internacional.

Ante las restricciones impuestas por el congelamiento, se produjo tanto la anulación de la rentabilidad en determinados sectores como la trasgresión al congelamiento, mediante el cobro de adicionales en forma no registrada. Por su parte, el gobierno comenzó a introducir flexibilidad en el control de precios.

La muerte de Perón en julio de 1974 y el cambio en la conducción del Ministerio de Economía (Alfredo Gómez Morales por Gelbard) en septiembre del mismo año contribuyeron a que se fuera perdiendo el manejo de la situación.

La gradual liberalización de los precios, unida al congelamiento del tipo de cambio, produjo una progresiva apreciación del tipo de cambio, generando expectativas de devaluación y un consiguiente incremento de cotización en el mercado paralelo. Esto a su vez incentivó la importación (a fin de prevenir los efectos de la devaluación) como así también el contrabando de exportaciones, para aprovechar la brecha cambiaria. La situación fiscal fue también empeorando, en la medida en que las expectativas negativas produjeron una retracción en la recaudación fiscal.

Luego de un ensayo gradualista, el nuevo ministro de economía (C. Rodrigo) optó por un ajuste "clásico", mediante una devaluación considerable (100%) y una suba de tarifas públicas (sobresaliendo el incremento del precio de la nafta, de un 200%). Se desencadenó una estampida inflacionaria y un estancamiento de la actividad económica. Se produjo una conmoción política y gremial, que condujo a la renuncia del ministro. Las siguientes conducciones económicas (Pedro Bonanni, Antonio Cafiero y Emilio Mondeli) no pudieron, en los 8 meses siguientes, revertir la situación crítica generada. Y con este desolador panorama, se produjo el golpe de estado de 1976, que materializó el segundo ensayo militar.

La economía argentina parecía haber vuelto a un patrón oscilante, como lo sugiere el cuadro siguiente, que sintetiza el desempeño durante el tercer gobierno peronista, en comparación con los tres años anteriores.



Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

### **3.3.4 1976-89: Quiebre, estancamiento y final**

La turbulencia política del decenio que concluye en 1976 es seguida por una gestión económica insólitamente prolongada, la de José Alfredo Martínez de Hoz. Sin embargo, la senda que sigue la economía, lejos de instalarse en una trayectoria estable y ascendente, mostrará durante su gestión un comportamiento errático y poco satisfactorio. Al cabo de la misma, y producto de las fluctuantes condiciones de los mercados internacionales de crédito, la Argentina se encontrará fuertemente endeudada, a tasa de interés anormales, que precipitarán una permanente crisis externa; crisis que acompañará - bajo diversas formas - a los gobiernos constitucionales que se instalan a partir de 1983.

El período Martínez de Hoz es de importancia central, en cuanto última oportunidad de edificar una política económica con algún grado de autonomía; por esta razón, será objeto de un tratamiento específico más adelante. Luego de la crisis de 1982, las sucesivas conducciones económicas no pudieron sino ir a la zaga de una coyuntura sistemáticamente adversa, en los planos de la inflación, las finanzas públicas y el nivel de actividad. En tal sentido, este período de análisis se divide en dos subperíodos netamente diferenciados.

#### *i) El ensayo liberal: Martínez de Hoz (1976-81)*

En su discurso de asunción, José Alfredo Martínez de Hoz sostuvo que le tocaba asumir tal responsabilidad en "quizá la peor" de todas las crisis de la historia económica argentina; aunque (casi contradictoriamente), concluía que "la economía argentina no tiene ningún mal básico irreparable".

A nivel declarativo, la conducción económica manifestó una postura en pro de una menor intervención estatal en la actividad económica, mediante consignas tales como "achicar el estado es agrandar la nación". Sin embargo, hubo dos planos que dominaron en buena medida el accionar gubernamental. En primer lugar, la necesidad de contener el ímpetu del proceso

inflacionario. En segundo lugar, la liberalización de los mercados de capitales. Puede sostenerse que en buena medida la política económica se centró en estos dos tópicos, como se verá a continuación.

Inicialmente, las medidas adoptadas no desentonaron con el esquema de política previo al golpe; más bien se siguió una estrategia "gradualista". Se intentó aminorar la tasa de inflación, pero sin imponer rigideces en los precios; para ello, se optó por la eliminación de todas las normas referentes a precios máximos, márgenes de utilidad y controles vigentes hasta ese entonces. A su vez, se congelaron los salarios por tres meses (lo que condujo a una brusca caída del salario real) y se aumentaron las tarifas de los servicios públicos, con el fin de mejorar la frágil situación financiera de las empresas públicas, reduciendo así el déficit fiscal.

Por su parte, la política comercial siguió una tendencia a la apertura, también con una lógica "gradualista". En primera instancia, se derogó la Ley de Granos vigente desde 1973, se liberó gradualmente el mercado de divisas (según los distintos productos de exportación e importación) y se dejaron sin efecto las disposiciones sobre depósitos previos a las importaciones. El objetivo que perseguía el gobierno a través de la apertura era doble: por el lado de las exportaciones, éstas proveerían las divisas necesarias para acelerar el crecimiento económico, dado que permitirían pagar las importaciones de bienes de capital necesarias para el desarrollo industrial; mientras que por el lado de las importaciones, se esperaba que el ingreso de mercancías extranjeras que compitiesen con las de origen nacional impusiera, en alguna medida, restricciones a la expansión de los precios<sup>98</sup>.

Las medidas respecto al fomento de las exportaciones apuntaban hacia dos direcciones: las exportaciones agropecuarias y las industriales. En relación a las primeras, Martínez Hoz las consideraba como "el mayor proveedor de nuestros sectores exportables". Fue en este sentido que se tomaron medidas para mejorar el nivel de ingresos de la actividad rural, a través de cambios en los precios relativos. Así, a lo largo de 1976, las retenciones a las exportaciones tradicionales habían sido eliminadas o reducidas sustancialmente. Algo similar ocurrió con las exportaciones no tradicionales: el gobierno también aplicó una baja gradual de las retenciones. De esta forma, al finalizar 1978, todos los impuestos a las ventas externas, tanto para la producción rural como industrial, habían sido eliminados.

En lo que respecta a las importaciones, el gobierno intentó establecer un programa de apertura cauteloso. Ello brindaría a la industria nacional la posibilidad de irse adecuando a los niveles de competitividad internacional, sin resignar porciones importantes de mercado. Así, se optó, por reducir el arancel máximo a 100% (noviembre de 1976), flexibilizar las

---

<sup>98</sup> Según se verá más adelante, algunos autores han sostenido que la política arancelaria apuntó más a atacar sectores industriales considerados ineficientes. No se descarta esta motivación; pero entendemos que la política antiinflacionaria fue un determinante más inmediato. Queda claro de todas maneras que la conducción económica no mostró preocupación por los eventuales efectos destructivos sobre la estructura industrial existente.

operaciones relativas a los pagos al exterior y aplicar distintas medidas, según tiempo y circunstancia, que protegieran la producción local.

Al término de 1976, algunos resultados del nuevo gobierno eran favorables: se había logrado contener el gasto público (mayormente, debido a la caída en los salarios públicos) y se obtuvo nuevamente un superávit comercial (logrado, en alguna medida, por la contracción salarial que limitó la demanda interna, disminuyendo los requerimientos de importaciones y aumentando los saldos exportables). Sin embargo, un objetivo del gobierno militar no se había logrado cumplir: la inflación persistía.

En mayo de 1977 el gobierno militar realizó una brusca reforma del sistema financiero, que contrastaba con su práctica "gradualista" previa. Bajo la óptica del equipo económico de Martínez de Hoz, el excesivo control del mercado interno de capitales atentaba contra el ahorro privado y las inversiones productivas; la historia de los treinta años precedentes (en los que prevalecieron tasas de interés reales negativas) había fomentado la conformación de "una economía de especulación". Por tal motivo, se decidió la liberalización de las tasas de interés y la descentralización de los depósitos de las entidades financieras, posibilitando también el ingreso de capitales extranjeros. A partir de ese momento, la capacidad prestable de los bancos, contrariamente a lo que ocurría durante el gobierno peronista, dependía de la habilidad de cada entidad para captar fondos. La proliferación de entidades financieras fue sorprendente: en menos de tres años llegaron a duplicarse.

La reforma financiera, a pesar de su orientación liberal, contenía mecanismos de control estatal que daban lugar a la conformación de un sistema financiero potencialmente explosivo. Dos características contribuían a ello: en primer lugar, una amplia garantía del Banco Central sobre los depósitos, y en segundo, la laxa supervisión de la actividad bancaria por parte de las autoridades monetarias.

Para mediados de 1978, la inflación se mostraba infranqueable. El intento de controlarla, durante 1977 y 1978, mediante la contracción de la oferta monetaria no había dado ningún resultado; antes bien, la elevación de la tasa de interés había tenido el efecto de contraer el nivel de actividad. La razón de esta falla se debía a la incompatibilidad entre la política monetaria y la cambiaria. A lo largo de dichos años, el gobierno optó por contraer la emisión de dinero, a la vez que establecía un sistema de tipo del cambio fijo, que se ajustaba aproximadamente a la inflación pasada (*crawling peg*). En el marco de una economía insertada en el mercado financiero internacional mantener fijo el tipo de cambio y controlar la oferta monetaria resulta una empresa destinada al fracaso<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> En el caso de la Argentina de ese entonces, toda vez que se contraía la cantidad de dinero se generaba una demanda excedente de saldos reales, que elevaba la tasa de interés doméstica; provocando consecuentemente la atracción de capitales extranjeros a la plaza local. El ingreso de esos capitales llevaba a una expansión monetaria involuntaria por parte del Banco Central, dado que éste debía emitir dinero si pretendía continuar con la paridad cambiaria. En consecuencia, los intentos por contener la inflación con contracciones en la cantidad de dinero quedaban neutralizados por los efectos de los ingresos de capitales. De esta manera, en un contexto en el que el

Llegado mayo de 1978, el equipo económico tomó conciencia de esta situación y decidió controlar la oferta de dinero, permitiendo que el tipo de cambio se ajustara endógenamente. Los resultados tampoco fueron alentadores: no sólo no se consiguió detener la inflación (que era del orden del 6-9% mensual), sino que además se produjo una fuerte apreciación real de la moneda doméstica, precisamente por los efectos de la inflación. La revalorización del peso dio lugar a un escenario recesivo, que llevó a que el producto cayera más de 3%.

Transcurridos los tres primeros años del gobierno militar, la economía mostraba que los objetivos que se había propuesto la conducción de las Fuerzas Armadas al irrumpir en la escena pública no se habían alcanzado. A pesar de que se habían alejados los temores, revividos en 1975, respecto a la fragilidad externa, el panorama económico aparecía ensombrecido. La inflación no había sido detenida y la producción, con oscilaciones, se mantenía prácticamente estancada.

En estas circunstancias, el gobierno optó a fines de 1978 por el control del tipo de cambio. La nueva estrategia oficial se sustentaba en la implementación de dos medidas simultáneas: la aceleración de la apertura comercial y la instrumentación de un programa de devaluaciones mensuales prefijadas (conocido en la jerga popular como "la tablita"). La idea implícita era que en una economía pequeña, plenamente abierta al comercio internacional, como era la Argentina, los precios internos resultarían iguales a los vigentes en el mercado mundial, multiplicados por el tipo de cambio, posibilitando que la inflación local se aproximase a la internacional. Sin embargo, esto ocurriría una vez que la inflación doméstica hubiera cesado, entonces sí a partir de allí seguiría el ritmo de la internacional.

Para alcanzar ese estado, el sistema de devaluaciones prefijadas siguió una secuencia decreciente, es decir, que los sucesivos aumentos del tipo de cambio serían cada vez menores. Con ello se buscaba desacelerar la expansión de los precios domésticos, haciendo que la tasa de inflación se igualara a la variación del tipo de cambio más la inflación internacional<sup>100</sup>.

El nuevo esquema de política entró en vigencia al iniciarse 1979. Pese a que durante este año la economía logró reactivarse, la inflación permaneció prácticamente sin cambios, alcanzando el altísimo nivel de 163%. Además de los efectos nocivos que tradicionalmente se le atribuyen a la inflación, en este caso existía un componente negativo adicional. El hecho de que la tasa

---

gobierno apostaba a los efectos "disciplinadores" del ingreso de capitales foráneos, se debía optar por el control de la oferta monetaria o por el nivel del tipo de cambio.

<sup>100</sup> Por ejemplo, si el precio en dólares de los bienes transables se incrementaba un 5% y el peso, en igual período, se devaluaba frente al dólar otro 60%, la inflación interna debería rondar alrededor de 65%. La esperanza oficial residía en que la inflación doméstica se iría aproximando a la internacional a medida que la tasa de devaluación fuera disminuyendo, hasta llegar a un momento (cuando el cronograma de devaluaciones hubiera finalizado) en que finalmente las tasas de inflación terminarían por igualarse. Para que el plan tuviera un alcance general se establecieron cronogramas de ajustes para las tarifas públicas, salarios y créditos domésticos, que se acomodaban al programa de devaluación.

de inflación fuera mayor la tasa de devaluación programada condujo inevitablemente a un atraso cambiario, que llevó al abaratamiento de las importaciones y a la pérdida de competitividad de las exportaciones. De este modo, el saldo de la cuenta mercancías fue deteriorándose a lo largo de 1979, hasta que al año siguiente se alcanzó un importante déficit de 519 millones de dólares, contrastando con los superávits del período 1976-79. A efectos de aportar divisas, se obligó a las empresas estatales a endeudarse en el exterior.

La situación económica empeoró durante 1980, año en el que empezaron a escucharse quejas desde todos los sectores productivos, y en especial desde la industria. Si bien la apreciación real había impactado en todos los productores de bienes transables, había algunos sectores más dañados que otros. El sector de servicios, al no soportar el peso de la competencia externa, no fue alcanzado por los problemas cambiarios, lo que contribuyó a mejorar su posición en la pugna distributiva. Por su parte, el sector rural, si bien padeció la carga de la apreciación real, se vio beneficiado durante los primeros años por la eliminación de las retenciones a las exportaciones; pero aun así, vio fuertemente afectada su rentabilidad.

La industria fue sin duda la gran perdedora: sufrió los efectos combinados del atraso cambiario y la competencia extranjera, provocando la caída en alrededor de cuatro puntos de participación en el PIB durante el período 1974-80. Las ramas más golpeadas fueron sin duda las más antiguas, como la textil; aunque sectores relativamente nuevos como el metalmeccánico y electrodomésticos siguieron una suerte similar. Hubo, sin embargo, algunos rubros dentro de la industria que crecieron durante la reestructuración productiva: automotriz, siderurgia, celulosa, aluminio, petroquímica, petróleo y cemento. Estos se vieron favorecidos por la prolongación de regímenes de promoción regional establecidos antes de 1975 y también de una protección arancelaria *ad hoc*, en el caso del papel de diario y los automotores.

Los efectos de la apreciación cambiaria empezaron a afectar fuertemente las expectativas de los inversores financieros ya hacia fines de 1979. El temor a una devaluación quedó claramente reflejado en el aumento del *spread* entre las tasas de interés en dólares y pesos.

Pero los problemas financieros de muchas empresas que perdían mercado frente a la competencia extranjera y los préstamos irresponsables de un sector bancario débilmente regulado, antes que una eventual crisis externa, desembocaron en una crisis financiera en 1980. En este contexto, se empezó a hacer más palpable la sensación de un inminente cambio de rumbo respecto de la política cambiaria, dando lugar a una fuerte reversión de los flujos de capitales. El gobierno, para frenar la fuga, aumentó (al igual que las empresas estatales) su endeudamiento externo con el fin de transferir esos ingresos al Banco Central, quien, por su parte, emitía redescuentos para socorrer a las entidades financieras con dificultades. Finalmente, la corrida contra la moneda fue insostenible y en marzo de 1981 el gobierno optó por abandonar las pautas cambiarias predeterminadas, en vísperas del cambio de administración. El saldo de este quinquenio seguramente es poco aleccionador, como lo evidencian las cifras siguientes:

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

En marzo de 1981, con una economía caracterizada por una considerable sangría externa (ya no sólo por los efectos del retraso cambiario sobre la balanza comercial, sino también por la reversión de los flujos de capitales), con un sistema financiero descalabrado, una parálisis en vastos sectores productivos, y más importante aún, con una voluminosa deuda externa pública y privada, el presidente Videla y su ministro Martínez de Hoz abandonaron sus puestos en la conducción del gobierno militar.

*ii) Deuda y década perdida (1981-89)*

La situación que heredaba la nueva conducción militar era definitivamente compleja. El presidente Roberto Viola y su ministro de economía Lorenzo Sigaut dirigieron sus esfuerzos a intentar revertir el ciclo económico. En su corta estadía en el poder, se revirtió el camino emprendido por Videla y Martínez de Hoz, aun cuando no fue posible deshacerse de la herencia recibida.

Las primeras medidas se concentraron sobre el esquema cambiario; se abandonó definitivamente la "tablita" y se aplicaron una serie de devaluaciones para combatir el atraso cambiario. Simultáneamente se reinstauraron aranceles a las importaciones, dejando sin efecto el esquema de apertura comercial que se había adoptado en los primeros años del proceso. El esfuerzo por revertir el desbalance de las cuentas externas chocaba, sin embargo, con la dificultad financiera proveniente desde el exterior. Con el objeto de controlar la aceleración inflacionaria, los bancos centrales de los países desarrollados emprendieron durante esa época una política monetaria restrictiva, provocando un alza en las tasas de interés. Esto impactó sobre el pago de los servicios de la deuda externa, haciendo que la fuerte reducción del déficit comercial de más de 2.200 millones de dólares fuera neutralizada por el aumento en el pago de intereses externos.

Las alteraciones en la política económica del gobierno de Viola no se concentraron únicamente en el plano cambiario y comercial, sino que también reformularon otra de las principales reformas de la administración anterior: la liberalización financiera. El ministro Sigaut, entendiendo que para salir de la profunda recesión en la que se encontraba la economía argentina se debía reactivar la demanda interna, decidió tomar control sobre el sistema de tasas de interés. Aunque el equipo económico no logró ver los efectos de esta medida - en diciembre de 1981 hubo un nuevo cambio en la conducción del gobierno militar - resultaba significativo que el conjunto de reformas de Martínez de Hoz hubiera sucumbido en tan poco tiempo, evidenciando su endeblez.

Las administraciones que siguieron, restringidas por limitaciones de tiempo y de apoyo político, no pudieron llevar a cabo programas de política económica con horizontes de largo plazo. Mucho contribuyó a esta situación la brusca reversión del financiamiento externo que empezó a padecer América Latina, a partir de la amenaza de moratoria del gobierno mexicano en 1982. El importante volumen de la deuda externa (pública y privada) en relación al PIB y las devaluaciones posteriores a 1981 dieron una configuración novedosa a la economía argentina: un déficit crónico de cuenta corriente.

El problema del endeudamiento interno también contribuía a magnificar los desequilibrios. Luego de los años de "euforia financiera", existía una gran cantidad de empresas domésticas que habían contraído préstamos más allá de sus posibilidades de repago. Para evitar una nueva quiebra bancaria generalizada, el ministro de economía Dagnino Pastore y el presidente del Banco Central Domingo Cavallo implementaron, bajo la presidencia de Reynaldo Bignone, un mecanismo para reducir el pasivo de los deudores, para evitar un descalabro financiero. Se resolvió que las deudas contraídas pagaran tasas de interés reguladas, muy inferiores a la tasa de inflación. El uso de tasas reales negativas produjo un importante beneficio a los deudores, al licuar una parte sustancial de sus obligaciones y generó, al mismo tiempo, una pérdida de la misma cuantía a los ahorristas en pesos.

Cuando Jorge Wehbe reemplazó a Dagnino Pastore, el gobierno militar era consciente de que tenía los días contados. No obstante esta limitación, se decidió una estatización de la deuda externa privada. Como esta deuda estaba contraída en dólares, el gobierno no tenía herramientas para reducir la carga a los deudores domésticos, más que decidir que el estado (vale decir, sus contribuyentes) se hiciera cargo de ella. Así, en 1983, el gobierno democrático de Raúl Alfonsín recibiría del proceso militar, un estado con una deuda externa de unos 33.000 millones dólares, mitad de la cual había sido el resultado de la estatización.

El gobierno radical se enfrentaba, entonces, al problema de cómo cumplir con las obligaciones externas que, tras el alza en las tasas de interés internacionales, representaban cerca del 10% del PIB, cuando en 1980 eran sólo el 2,2%. Ante la ausencia de crédito externo voluntario, la economía argentina debía generar un flujo de divisas que le aseguraran el pago de los intereses y las amortizaciones de su deuda a través de superávits comerciales. Lograrlo

implicaba ya sea un importante aumento en de las exportaciones, una caída de las importaciones o ambas a la vez. Sin embargo, multiplicar el valor de las exportaciones no era una tarea asequible rápidamente, dado que requería aumentar la capacidad exportable y conseguir nuevos mercados, procesos que implican períodos prolongados. Las importaciones, en cambio, podían reducirse con mayor facilidad en el corto plazo. No obstante, tal mecanismo obligaba reducir las compras externas, no sólo de bienes de consumo, sino que también de bienes de capital. Esta necesidad de vender al extranjero más de lo que se le compraba no era otra cosa que consumir menos de lo que se producía. En un contexto de estancamiento, como el que venía padeciendo la economía argentina a principio de la década de los 80', generar un superávit comercial implicaba una reducción de los gastos interno en consumo e inversión. Asimismo como el principal deudor era el estado, era él quien debía efectuar el ajuste de sus erogaciones, optando entre contraer el gasto corriente (salarios, jubilaciones, etc.) y reducir la inversión pública. La fragilidad de la incipiente democracia hacia social y políticamente inviable un recorte sobre los primeros, siendo, en consecuencia, la inversión la principal víctima del ajuste externo.

El primer ministro de economía de Alfonsín, Bernardo Grinspun, que había sido funcionario del gobierno de Illia, apostó, sin embargo, a una receta más "populista" que de estabilización. Buscando mantener el pleno empleo, aplicó subas en los salarios, aumentó el gasto público y reguló los créditos al sector privado. Al mismo tiempo y en aras de controlar la inflación, se establecieron pautas para seguir la evolución de salarios, precios, tipo de cambio y tarifas públicas. Pasado el año de gobierno, las medidas parecían no haber surtido efecto. Aquellos sectores que no habían sido alcanzados por el esquema oficial siguieron remarcando los precios de sus productos, contribuyendo a que la tasa de inflación continuara su marcha ascendente. El ajuste externo, asimismo, restringió las posibilidades de expansión del producto. En ese contexto se hacía cada vez más evidente la necesidad de un cambio de rumbo en materia de política económica. Los siguientes guarismos indican la persistencia de los aspectos negativos de la economía, ya bajo el régimen democrático.

Fuente: Gerchunoff y Llach (1996)

Grinspun fue reemplazado por el economista Juan Vital Sourrouille en febrero de 1985. Bajo esta conducción, se implementó el Pan Austral, una estrategia de estabilización de shock, inspirada en la idea de que la inflación, si bien era atribuible a largo plazo al déficit fiscal, poseía también un fuerte componente inercial



Tras un conjunto de acelerados ajustes en las tarifas públicas, a fin de asegurar la solvencia fiscal, y en el tipo de cambio, a mediados de junio de 1985 se anunció el nuevo programa, que incluía, entre otras cosas, un nuevo signo monetario (el austral), que cotizaría a una tasa fija de 80 centavos por dólar. Simultáneamente a la creación de la nueva moneda, se estableció un congelamiento de todos los precios de la economía (a excepción de algunos casos particulares), se anunció que el déficit público dejaría de financiarse con emisión del Banco Central y se solventaría con créditos externos (del FMI y algunos bancos comerciales), al tiempo que se elevaron las alícuotas de varios tributos. Para evitar ganancias inesperadas entre deudores y acreedores por la reducción de la inflación, se introdujo el "desagio": los contratos pactados en la antigua moneda, que incluían expectativas de alta inflación, fueron transformados a australes, conservando el valor real esperado de los pagos futuros.

El nuevo esquema tuvo efectos positivos inmediatos. La tasa de inflación se redujo rápidamente, llegando al 2% mensual cuatro meses después del comienzo del plan. Se recompusieron los depósitos bancarios y se incrementó la demanda de dinero. La mayor liquidez reabrió las puertas para los créditos, que, junto a la recomposición del salario real, posibilitaron una recuperación del consumo privado. Como resultado de estos factores, la demanda agregada dio un fuerte vuelco hacia fines de 1985 y posibilitó que al año siguiente el producto se expandiera más de un 7%.

Las mejoras, sin embargo, duraron poco. Hacia fines de 1986 y principios de 1987, los logros obtenidos por el plan de estabilización empezaron a revertirse.

La situación de las cuentas externas se deterioró por una serie de efectos combinados. Desde fines de 1985, los términos de intercambio mostraron un sensible deterioro, que, junto con la reducción del volumen de exportaciones agrícolas tras una serie de inundaciones en la pampa húmeda, confluyeron en una caída en el valor de las ventas externas. El dinamismo de la actividad interna redundó, por su parte, en un incremento de la demanda de importaciones. Así el superávit comercial de 1986 llegó a los 2.100 millones dólares; vale decir, un 45% menor al de 1985. Los resultados externos de 1987 fueron más decepcionantes aún, con un déficit de cuenta corriente, pese al alivio en los pagos de intereses por la reducción de las tasas de interés internacionales, de más de 4.200 millones de dólares, nivel mínimo récord desde 1981.

En el plano fiscal también se observó un considerable empeoramiento. Muchos factores jugaron en contra de las cuentas públicas. En primer lugar, el deterioro de las exportaciones agrícolas redujo considerablemente los recursos tributarios ligados al comercio exterior. En segundo término, la persistencia de una inflación baja, pero significativa, fue erosionando paulatinamente los ingresos reales de las empresas públicas y del propio Tesoro Nacional. Por último, pueden mencionarse la debilidad en los ajustes de los gastos y el escaso avance en materia de administración tributaria, especialmente en lo que se refiere al control de la evasión.

La continuidad de tasas mensuales de inflación de un dígito hacía ver que el problema inflacionario no estaba resuelto y que existían posibilidades de que el proceso se acelerara. En este contexto, la conducción veía dos alternativas: o profundizar el congelamiento o dar cierto margen de flexibilidad. Temiendo que la primera alternativa deviniese en una hiperinflación cuando finalmente se decidiera una flexibilización, el gobierno optó por dar cierto margen de flexibilidad. Las renegociaciones de salarios y la suba de algunas tarifas públicas fueron reviviendo en el público la todavía fresca experiencia de vivir en alta inflación. La lucha por no quedar a la zaga en la carrera por remarcar los precios hizo lo suyo y al comenzar 1988, pese a los reiterados intentos de estabilización, Argentina volvía a transitar en un régimen de alta inflación.

En 1987, tras la incertidumbre desatada por la moratoria brasileña, el gobierno logró reestructurar su deuda externa con los bancos comerciales. Como contrapartida se debió girar un monto significativo en concepto de intereses, que para pagarlos se tuvo que recurrir al uso de las reservas del Banco Central, dada la escasez en el flujo de divisas provenientes de las exportaciones que aquejaba a la economía por ese entonces. Así la posición externa de Argentina se fue debilitando progresivamente, hasta que en abril de 1988, se dejaron de pagar los servicios de la deuda externa, entrando en una moratoria abierta.

Con este oscuro panorama externo, una inflación mensual de dos dígitos y ante la cercanía de las elecciones presidenciales, el gobierno apostó sus últimas fichas a encontrarle un rumbo a la economía. En agosto se presentó el Plan Primavera, que pretendía, al igual que su antecesor, cortar el proceso inflacionario con un *shock* que ataque las expectativas de inflación inercial. En esta ocasión, en vez de apelar a un congelamiento de precios - mecanismo en el que ya nadie creía- se optó por un acuerdo desindexatorio con las principales firmas agrupadas en la Unión Industrial Argentina (UIA). A cambio del apoyo, las empresas consiguieron una importante rebaja en el IVA. Para financiarse, el gobierno aplicó un régimen cambiario diferencial, en el que el Banco Central compraba en el mercado oficial las divisas ingresadas por exportaciones de origen agropecuario y las vendía en el mercado financiero, quedándose con una diferencia. Simultáneamente, se buscaba generar una convergencia de las expectativas de menor inflación mediante un esquema predeterminado de anuncios de variaciones en el tipo de cambio, en el que se mantenía cierta relación entre las tasas oficial y financiera.

El plan tuvo un éxito inicial, pero efímero. Aunque al comienzo la inflación llegó nuevamente a niveles mensuales de un dígito, al entrar en 1989 ya se advertían sus limitaciones. Al igual que con la "tablita" de Martínez de Hoz, la tasa de inflación fue siempre mayor que la tasa de devaluación, provocando así un atraso cambiario. A fines de enero, como consecuencia de la incertidumbre política en torno a las elecciones presidenciales y luego de que el Banco Mundial -único apoyo internacional al programa- se negara a desembolsar unos 350 millones de dólares por el incumplimiento de las pautas fijadas, se desató una corrida contra el austral, llevando al Banco Central a tener que vender más de 900 millones de dólares en

pocos días para mantener el tipo de cambio fijo. A partir de ese entonces, se inició una carrera inflacionaria que convergería a una hiperinflación entre mayo y junio. En ese contexto, era de esperarse una profundización de la recesión.

En marzo, Sourrouille presentó su renuncia y dos meses después Carlos Menem ganó las elecciones presidenciales. Con una economía descalabrada, una inflación galopante y luego de la sucesión de dos ministros de economía, el gobierno radical entregó anticipadamente el mando al presidente recientemente electo. Se avecinarían tiempos de cambios., luego del magro desempeño económico de este período, como queda evidenciado en el cuadro siguiente.

Fuente: Gerchunoff y Llach



## 4. UN ENSAYO INTERPRETATIVO

### 4.1 Consideraciones iniciales

En función de la discusión desarrollada en el marco teórico, la pregunta inicial que debe orientar un ensayo interpretativo acerca del desmantelamiento del Estado del Bienestar es la siguiente: ¿Cómo explicar el considerable cambio de consenso acerca de la función estatal en la Argentina, insinuado en la década del 80 y luego más implementado a partir de 1989?

A los efectos de una respuesta, se requiere sistematizar diversos elementos que inciden en los procesos de legitimación de determinado comportamiento social. Más en particular - y tal como surge del marco teórico desarrollado - se trata de identificar la formación y desplazamiento de un conjunto de pautas de carácter esencialmente coactivo, vinculadas a la práctica económica y política.

Dado que el abordaje a adoptar es de naturaleza comparatista, nuestra interpretación no apuntará a aislar elementos de vigencia teórica general; antes bien, se procederá a la reconstrucción del proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar en el caso concreto de la Argentina. Ello se realizará mediante el tratamiento del un conjunto de tópicos relevantes.

Los aspectos a considerar serán en definitiva los siguientes:

- En primer lugar, se reseñarán algunas características generales del período 1945-75, a fin de determinar en qué medida puede considerarse que la configuración y accionar estatales conservaron características comunes, o si en cambio existió una evolución relevante. El interés de este tópico reside en lo siguiente: en la medida en que exista una evolución hacia pautas propias del desmantelamiento del activismo estatal, el análisis deberá rastrear elementos legitimadores del mismo en todo el período de la posguerra. Si en cambio las características básicas del accionar estatal se mantuvieron hasta 1975, es a partir de entonces que debe situarse el análisis principal de este trabajo.
- Seguidamente, se analizará si existían condicionantes económicos estructurales al crecimiento, en el período anterior a la década del 80; en particular, se apuntará a una tesis bastante difundida en la literatura de mediados de aquella década, que sostiene que el patrón de crecimiento de la economía argentina se encontraba agotado, lo que habría fundado diversas propuestas de reforma económica orientadas a la reducción de la presencia estatal.

- El período Martínez de Hoz será objeto de un tratamiento pormenorizado, en función de las diferentes interpretaciones de las que es susceptible; en particular, se apuntará a establecer si constituye un quiebre o una continuidad con la evolución anterior. El mismo corresponde al período 1976-80, y es anterior a la aparición de la crisis de la deuda externa, lo que le otorga interés adicional.
- Se estudiará luego la década del 80, en particular lo referido a la deuda externa y se evaluará el efecto del proceso hiperinflacionario en la génesis de las aceleradas reformas estatales iniciadas en 1989.
- Seguidamente, se ofrecerá una breve reflexión acerca de la naturaleza de la crisis del Estado del Bienestar, desde la óptica de algunas contribuciones sociológicas. En particular, se analizará si la misma es de carácter sistémico o motivacional.
- Por último, se desarrollarán algunas reflexiones acerca de la vinculación entre el Estado del Bienestar y el peronismo. Este análisis brindará una suerte de visión retrospectiva, que permitirá comprender más cabalmente el fenómeno del desmantelamiento, operado por el mismo movimiento político asociado a su génesis.

#### **4.2 Inestabilidad institucional y políticas estatales - 1945-1975: ¿continuidad o ruptura?**

Como quedó evidenciado por la reseña de la historia política del período 1945-75, la inestabilidad institucional fue una característica dominante. Cabe indagar en consecuencia cuál fue la naturaleza del estado; más concretamente, si se puede sostener que existió continuidad suficiente como para aceptar la noción de que prevaleció un tipo único de accionar por parte del Estado, o si por el contrario debe asumirse que se produjo una evolución con un sentido determinado. El tratamiento de esta temática - y posteriormente, el del período 1976-82, al que se hará referencia más adelante - permitirá encuadrar adecuadamente el grado en que el desmantelamiento del Estado operado en la década del 90 puede ser entendido como ruptura o continuidad. De ocurrir lo segundo, debería explorarse el origen del desmantelamiento del Estado del Bienestar en períodos cronológicamente más alejados.

El análisis se desdoblará en dos planos. Por una parte, se reseñarán indicadores que apuntarán a brindar una aproximación cuantitativa de la presencia estatal, en términos de producción y redistribución. En segundo término, se realizará una reseña y reflexión acerca de las políticas estatales aplicadas.

##### *i) Evolución del tamaño del Estado*

Es innecesario enfatizar que algunos indicadores cuantitativos no son un criterio suficiente para determinar el alcance de la presencia estatal, puesto que éste se materializa en un conjunto amplio de dimensiones que no son susceptibles de medición; tal es el caso, por ejemplo, de las regulaciones sobre las actividades privadas, en términos generales.

Los juicios cuantitativos, sin embargo, son de utilidad a los fines de una investigación de esta naturaleza, por cuanto es de esperar que un Estado intervencionista - como lo es el Estado del Bienestar - muestre una presencia cuantitativa importante y de cierta persistencia. En consecuencia, si a lo largo del tiempo se observa que el peso del Estado en el conjunto de la economía tiende a reducirse, podrá inferirse que se han verificado cambios en la naturaleza o alcance de su accionar.

Se emplearán aquí algunos indicadores relativamente "clásicos", en cuanto han sido utilizados en numerosos análisis sobre la temática de la intervención estatal en la economía. Cabe advertir que la evidencia que se presentará es en alguna medida fragmentaria, por carencias de estadísticas homogéneas en períodos prolongados. Se utilizarán dos fuentes: BCRA (1975) y FIEL (1990). La primera se integra como un Sistema de Cuentas Nacionales (el último elaborado para la Argentina) y cubre el período 1950-1973; la segunda consiste en un estudio sobre la participación del Estado en la economía. Allí donde sea posible, se presentarán datos de ambas fuentes.

En primer término, se presentan datos de empleo por parte del sector público. La fuente BCRA incluye únicamente estimaciones para la administración central y organismos descentralizados, en sus tres niveles; la fuente FIEL en cambio no comprende los datos de empleo de municipios y empresas estatales de provincias, pero sí incorpora información acerca de empresas públicas nacionales. Los guarismos según ambas fuentes son los siguientes:

#### EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO - 1950-1975

Rubro	Fuente: Estudio FIEL					Fuente: BCRA
	Administración Pública			Empresas del Estado - Nación	Total sector público	Empleo en servicios-Gob. general
Total	Nación	Provincias y Municipalidad de Bs. Aires				
1950	s/d					833.800
1955	s/d					903.100
1960	938.377	542.670	395.707	367.432	1.305.809	988.800
1965	1.053.919	572.671	481.248	433.500	1.487.419	1.050.600
1970	1.056.454	572.711	483.743	399.442	1.455.896	1.117.800
1973	s/d					1.284.900
1975	1.284.670	638.016	646.654	476.789	1.761.459	s/d
Tasa anual de crecimiento entre extremos	2,1%	1,1%	3,3%	1,8%	2,0%	1,9%

Las cifras evidencian comportamientos dispares, e incluso sugieren discrepancias entre ambas fuentes consultadas<sup>101</sup>. La composición por agrupamiento que consigna FIEL muestra evoluciones diferenciadas; es posible que ello refleje algunos cambios institucionales (por ejemplo, la creación de empresas estatales en reemplazo de organismos descentralizados).

De cualquier forma, los totales de ambas fuentes sugieren evoluciones similares, que se reflejan en una tasa anual acumulativa de crecimiento, tomada sobre los extremos de cada serie, de 1.9%. La misma resulta ser ligeramente superior a la de la población, que es estimada por INDEC (2000) en 1.7% para el período 1950-1975. Esta constatación sugiere que en principio el peso del sector público en su conjunto se mantuvo relativamente estable, o eventualmente mostró un moderado crecimiento relativo. De cualquier forma, no debe olvidarse que esta constatación encubre diferencias intersectoriales significativas; en el conjunto de las empresas del Estado se produjo una redistribución importante de empleo, a partir de la racionalización ferroviaria y la supresión de la operación estatal del autotransporte de pasajeros, y la expansión de empresas estatales industriales.

Otro indicador de interés es el referido a la evolución del gasto público (esto es, gasto del Gobierno General, exceptuadas en consecuencia las empresas públicas). Se recurre al efecto a las fuentes ya mencionadas. El siguiente cuadro muestra algunos indicadores relevantes. La información proporcionada por BCRA permite discriminar las transferencias realizadas a las familias, que comprenden básicamente los pagos de jubilaciones<sup>102</sup>; por su parte, los datos brindados por FIEL aportan una apertura mayor, al tiempo que incluyen a las empresas estatales.

---

<sup>101</sup> En particular, nótese que el total de empleo de la Administración Pública (esto es, excluyendo las empresas estatales) es similar para ambas fuentes, cuando la fuente FIEL no incluye el empleo en municipios (excepto la Ciudad de Buenos Aires), mientras que la fuente BCRA lo hace.

<sup>102</sup> Nótese en consecuencia que el concepto de gasto corriente excede al de gasto de consumo del gobierno, tal como lo consignan habitualmente las cuentas nacionales, por cuanto se incluyen las transferencias.



## EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO - 1950-1973

Millones de \$ - corrientes		1950	1955	1960	1965	1970	1973
Fuente: BCRA	Gasto corriente total	108,2	335,8	1.567,2	5.904,7	15.509,9	63.880,8
	Gasto corriente total/PBI	16,0%	19,8%	15,5%	16,2%	16,4%	17,5%
	Transferencias a familias	17,3	76,3	420,3	1.769,1	5.321,9	19.818,6
	Transferencias a familias/PBI	2,6%	4,5%	4,2%	4,9%	5,6%	5,4%
	Gasto restante	90,9	259,5	1.146,9	4.135,6	10.188,0	44.062,2
	Gasto restante/PBI	13,4%	15,3%	11,3%	11,4%	10,7%	12,1%
Fuente: FIEL	Gasto total del Gobierno General	s/d	s/d	2.073,2	7.767,8	23.489,3	98.112,5
	Gasto total del Gobierno General/PBI	s/d	s/d	20,5%	21,3%	24,8%	26,9%
	Gasto corriente del Gobierno General	s/d	s/d	1.662,9	6.651,3	19.101,0	82.184,8
	Gasto corriente del Gobierno General/PBI	s/d	s/d	16,4%	18,3%	20,2%	22,5%
	Gasto en Seguridad social	s/d	s/d	665,1	3.151,1	9.451,5	38.918,6
	Gasto en Seguridad social/PBI	s/d	s/d	6,6%	8,7%	10,0%	10,7%
	Gastos corrientes restantes	s/d	s/d	997,7	3.500,2	9.649,5	43.266,2
	Gastos corrientes restantes/PBI	s/d	s/d	9,9%	9,6%	10,2%	11,9%
	Gasto de capital del Gobierno General	s/d	s/d	410,3	1.116,5	4.388,2	15.927,7
	Gasto de capital del Gobierno/PBI	s/d	s/d	4,1%	3,1%	4,6%	4,4%
	Gasto de empresas públicas	s/d	s/d	1.457,0	3.972,9	10.443,6	45.307,6
	Gasto de empresas públicas/PBI	s/d	s/d	14,4%	10,9%	11,0%	12,4%
Producto Bruto Interno	676,8	1.696,2	10.124,0	36.393,9	94.793,4	364.591,2	

Ambas fuentes en general muestran una tendencia al incremento de la participación del gasto corriente, con relación al producto bruto interno; pero los montos y ritmos difieren considerablemente. La razón de la discrepancia parece residir (aunque sólo en parte) en que FIEL computa como parte del gasto público las erogaciones del sistema de obras sociales, mientras que BCRA las computa como parte del sector privado.

Puede apreciarse, según ambas fuentes, que las transferencias a familias representan un componente en rápida expansión durante el período. Esto es un evidente efecto de la universalización del sistema jubilatorio estatal. Según FIEL, los restantes gastos de consumo muestran también una tendencia creciente, aunque a un ritmo menor, en lo que atañe a su participación en el producto; el BCRA indica en cambio una participación sin una tendencia definida.

Tanto la inversión pública como el gasto de las empresas del Estado, según FIEL, evidencian una participación estable en el PBI. Con relación a éstas últimas, se observa cierta declinación en la participación, aun cuando cabe señalar que el comportamiento agregado encubre importantes diferencias sectoriales (como ya se señaló al hacer referencia al empleo).

Estos guarismos permiten afirmar que la dimensión del Estado se mantuvo en general en proporciones estables; el sistema jubilatorio fue el componente de mayor crecimiento<sup>103</sup>.

## *ii) Evolución de las políticas estatales*

En términos de las consideraciones vertidas en el marco teórico de esta investigación (ver apartado 2.6.2), la evolución de las políticas estatales debe ser analizada en los planos siguientes:

- Funciones básicas del estado (rubro 11 del cuadro del apartado mencionado), especialmente en lo referente a regulación de relaciones económicas privadas
- Actividades de empresas estatales (rubro 2)
- Adquisición de bienes y servicios (rubro 3)
- Funciones económicas del estado (rubro 7), en cuanto proveedor de valores de uso en forma compulsiva, redistribuidor de ingresos y agente estabilizador de la actividad económica.

Si bien lo más asociable al Estado del Bienestar es lo referido a los dos tópicos señalados en último término, también determinados aspectos de las funciones básicas deben ser considerados (por ejemplo, la formulación y aplicación de normativa en las relaciones laborales).

---

<sup>103</sup> Cabe señalar que existen diferencias importantes en el concepto de Gasto de Seguridad Social entre ambas fuentes. Los guarismos del BCRA engloban en el concepto de Transferencias a Familias todos los pagos en tal concepto, por lo que este conjunto excede en algún grado el correspondiente al monto de beneficios previsionales. FIEL en apariencia circunscribe más este concepto, pero obtiene montos considerablemente mayores.

Se adoptará aquí una tipificación temática referida a la política estatal, en función de los agrupamientos anteriores; se incorporarán también los objetivos asignables a cada tópico de política, distinguiendo aquí entre políticas de desarrollo, e estabilización y sociales. En cuanto a éstas últimas, es sabido que no siempre es posible realizar una asignación de objetivos en forma unívoca, por cuanto determinado conjunto concreto de políticas puede ser interpretado como sirviendo a más de un objetivo; la partición realizada en consecuencia reviste cierta convencionalidad (que no daña por otra parte el curso del análisis).

La clasificación adoptada es en definitiva la siguiente:

	<b><i>Políticas de desarrollo</i></b>	<b><i>Políticas de estabilización</i></b>	<b><i>Políticas sociales</i></b>
<b><i>Funciones básicas del estado</i></b>	Política de inversiones extranjeras		Política salarial
<b><i>Actividades de empresas estatales</i></b>	Proteccionismo Actividad de empresas estatales		
<b><i>Adquisición de bienes y servicios</i></b>	Política de Obra Pública		
<b><i>Funciones económicas del estado</i></b>	Subsidio directo al desarrollo industrial	Política monetaria  Política cambiaria  Política fiscal	Previsión social  Educación  Salud

Ahora bien, el origen del Estado del Bienestar se encuentra claramente asociado al gobierno peronista; posteriormente, a partir del derrocamiento de éste último, una sucesión de gobiernos (todos ellos trancos, según se vio) ensayó un conjunto diversificado de políticas. A efectos de establecer si existió continuidad, en términos de los lineamientos propios del activismo del Estado del Bienestar, se elabora a continuación una sinopsis comparativa de las políticas económicas y sociales del primer período peronista y las posteriores, a efectos de identificar las líneas dominantes. Se emplea al efecto la tipificación anterior.

**POLÍTICAS DE DESARROLLO**

<b>Rubro</b>	<b>Política inicial (década peronista)</b>	<b>Evolución - 1955-1976</b>
<b>Empresas públicas</b>	Tendencia a la expansión y autosuficiencia	Parcial privatización y tercerización (excepto gobiernos de 63 y 73), en empresas de servicios. Implantación y desarrollo de emprendimientos estatales industriales.
<b>Inversiones extranjeras</b>	Fuerte restricción hasta 1952; posterior apertura gradual.	Apertura significativa (excepto gobiernos de 63 y 73)
<b>Obra pública</b>	Política activa	Política activa, aunque restringida por disponibilidad de recursos - ensayos parciales de privatización por concesión.
<b>Política financiera/cambiaria</b>	Represión financiera (crédito subsidiado)	Alternancia de liberalización y represión financiera
<b>Proteccionismo</b>	1er Gob. Peronista: cuotificación - aranceles elevados y dispersos	Mantenimiento de aranceles diferenciados, con cuotificación ocasional (por coyuntura)
<b>Subsidio directo al desarrollo industrial</b>	Subsidio a empresas públicas industriales (DINIE) Acceso selectivo a insumos importados (IAPI)	Subsidios/diferimientos impositivos para sectores básicos Apoyo financiero a empresas industriales estatales remanentes

**POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN**

<b>Rubro</b>	<b>Política inicial (década peronista)</b>	<b>Evolución - 1955-1976</b>
<b>Política monetaria</b>	Política monetaria expansiva en el ciclo de crecimiento. Luego, política restrictiva	Muy variable, en función de los ciclos económicos
<b>Política cambiaria</b>	Control de cambios - tipos de cambio múltiples	Muy variable, en función de los ciclos económicos - prevalencia de tipos de cambio fijos y múltiples, con control de cambios de alcance variable (muy breves períodos de cambio libre para todas las operaciones)
<b>Política financiera</b>	Nacionalización de depósitos - represión financiera - tasas de interés subsidiadas	Descentralización de depósitos (excepto 1973-77) - represión financiera - tasas de interés subsidiadas
<b>Política fiscal</b>	Generalmente expansiva - uso de fondos jubilatorios excedentes	Fluctuante, en función de los ciclos económicos - uso de fondos jubilatorios excedentes

## POLÍTICAS SOCIALES

<b>Rubro</b>	<b>Política inicial (década peronista)</b>	<b>Evolución - 1955-1976</b>
<b>Salarios</b>	Negociación centralizada por sindicatos mediante paritarias hasta 1952. Intervención estatal limitante en 1952-55	Alternancia de negociación por paritarias centralizadas y regulación estatal (progresiva pérdida de impacto para remuneraciones medias y altas)
<b>Previsión social</b>	Universalización del régimen jubilatorio	Universalización del régimen jubilatorio (mantenimiento)
<b>Educación</b>	Prestación universal primaria, secundaria y terciaria (subsidio a educación privada)	Prestación universal primaria y secundaria (subsidio a educación privada) - gradual apertura de sector universitario privado
<b>Salud</b>	Atención pública - concurrencia sindical	Atención pública - concurrencia sindical - apertura del sector de obras sociales, con gestión sindical

Sin duda, la síntesis de las políticas del período 1955-1976 es un tanto simplificada, por cuanto existieron vaivenes de importancia en algunos rubros (en parte reflejados en el contenido del cuadro).

Ahora bien, en un conjunto de aspectos, parece verificarse continuidad. Ello es perceptible en lo referente a políticas de desarrollo, centradas en la industria sustitutiva de importaciones y en una creciente presencia de firmas extranjeras (aunque con algunas oscilaciones). En cuanto a las políticas sociales, parece haberse verificado también la persistencia de sus pautas esenciales; eventualmente, puede señalarse que - con excepción de la implantación del régimen de obras sociales sindicales (instaurado en la segunda mitad de los años '60) - el grueso de los avances en política social corresponde a la década del 40 (y en buena medida, al gobierno militar anterior al régimen peronista). Lo referente a políticas de estabilización siguió por cierto un camino muy errático (por lo general, más ligado a la coyuntura que a una estrategia de más largo plazo), pero en esencia se recurrió a instrumentos similares.

Pueden sí señalarse algunas modificaciones significativas, luego del período peronista "clásico":

- ⇒ Cierta relajamiento en el manejo de los recursos externos, sobre todo en lo que atañe a acceso a divisas (aunque no a aranceles).
- ⇒ Cierta liberalización financiera, pero manteniendo una fuerte presencia estatal con represión financiera.
- ⇒ Fuerte apertura a inversiones externas.
- ⇒ Acotamiento en el alcance del accionar de empresas públicas (racionalización ferroviaria, incorporación de capital privado en la explotación petrolera) y privatizaciones muy parciales (transporte urbano)

- ⇒ Apertura de la actividad universitaria al sector privado
- ⇒ Apertura de salud al sector privado, vía sistema de obras sociales

Por otra parte, se verifica cierta tendencia a adoptar políticas nacionalistas y estatistas durante los períodos radical (1963-66) y peronista (1973-76). Por cierto, este tema fue objeto de controversia; pero no puede argumentarse que en esos períodos se hayan introducido cambios sustantivos en las tendencias generales de la política económica.

Lo presentado hasta aquí permite rescatar un conjunto de elementos persistentes a lo largo del tiempo, por lo que sin perjuicio de determinados aspectos que evidencian una evolución, en esencia el accionar estatal conservó un conjunto de características comunes. Es recién en 1976, a partir de la gestión Martínez de Hoz, que parece haberse producido un quiebre significativo; este tema será tratado más adelante.

### **4.3 Viabilidad del patrón de crecimiento y acumulación de mediados de los 70<sup>104</sup>**

El objeto de este apartado es el análisis de una tesis acerca del comportamiento de la economía argentina; la misma sostiene que el "modelo" de crecimiento iniciado luego de la Segunda Guerra Mundial y vigente a mediados de la década de 1970 se encontraba agotado, por lo que se requería la adopción de un patrón alternativo, mediante sustantivos cambios, principalmente en la política económica gubernamental. El interés de esta cuestión, a los fines de este trabajo, reside en que si la tesis aludida fuera correcta, el proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar encontraría aquí una posible racionalización.

En primer término, se presentará la citada "tesis del agotamiento"; seguidamente, se presentará una breve reseña bibliográfica al respecto. Por último, se realizará una evaluación de la misma.

#### **4.3.1 La "tesis del agotamiento": contenido y opiniones.**

Se considera que la tesis bajo estudio puede ser adecuadamente resumida en los términos siguientes:

- 1) El modelo de crecimiento que caracteriza la economía argentina entre 1945 y 1975 fue predominantemente de sustitución de importaciones; esto es, el grueso del esfuerzo productivo, y sobre todo inversor, se volcó hacia una industrialización dirigida al reemplazo de las importaciones de bienes - primero de consumo, y luego intermedios y durables de producción -.

---

<sup>104</sup> Este apartado retoma conceptos vertidos en Müller (1990) y Müller (2000c).

La viabilización de este modelo de sustitución de importaciones (MSI) se da a través de diversos mecanismos, en los que el estado asume un papel activo. Entre ellos, pueden mencionarse los siguientes:

- protección arancelaria y para-arancelaria
- subsidios explícitos e implícitos, mediante exenciones impositivas, tarifas preferenciales de servicios, etc.
- acceso a financiamiento a tasas subsidiadas
- preferencia a la industria local en compras del estado
- mantenimiento de un cambio bajo para importaciones destinadas a la industria y para las exportaciones de productos agropecuarios, por cuanto afectan a bienes-salario, evitando presiones de costo sobre la industria.

3) La progresiva inviabilidad del MSI se produce por la acción conjunta de los factores siguientes:

- a) El crecimiento mediante sustitución de importaciones alcanza necesariamente una situación en la que todo avance se torna "cuesta arriba", en función de los crecientes costos en los que se incurre por carencia de escala o por no disponibilidad de determinadas materias primas en condiciones razonables; esto es, se entrará en una fase de fuertes deseconomías, que se encontrarán avaladas por la elevada barrera arancelaria.
- b) Las exportaciones tradicionales de la Argentina, esto es, los bienes agropecuarios o industrializados del mismo origen, no obtienen incentivo alguno para su crecimiento, toda vez que la política cambiaria se orienta al abaratamiento de insumos importados y de bienes-salario. En consecuencia, tales exportaciones tenderán al estancamiento.
- c) La sustitución de importaciones "a cualquier precio" se traduce en costos crecientes para la actividad industrial, por lo que la posibilidad de acceder a mercados internacionales por parte de los productos de este origen se verá estructuralmente limitada; concurre en este sentido la política de sobrevaluación cambiaria para la exportación. Esto es, la política de sustitución implica un impedimento creciente para la exportación.
- d) Quedan en consecuencia colocadas las condiciones para la verificación de un límite al crecimiento por restricción externa, a partir del momento en que las importaciones se tornan "insustituibles", y guardan cierta proporcionalidad con el nivel de actividad económica: cuando ésta crece, incrementando la demanda de importaciones, se producirá necesariamente una brecha negativa en la cuenta corriente del sector externo, que a la larga deberá cerrarse a través de una caída del producto. El estancamiento podrá manifestarse tanto en forma de tasas de crecimiento cada vez menores (sí existe algún tipo de política anticíclica) como en ciclos de expansión y contracción, en torno de un promedio de crecimiento muy bajo; ello se sistematiza mediante el ya mencionado modelo de stop-and-go.

- e) La otra instancia donde se manifiesta la imposibilidad de continuar bajo este modelo es en la de las finanzas públicas, por vía del requerimiento de recursos que representan las diferentes formas de subsidio, lo que se traduce en déficit fiscales crecientes y en las consecuentes necesidades de ajuste. Asimismo, el otorgamiento de subsidios de cualquier índole se torna una instancia de importancia cada vez mayor, en la que confluyen presiones de todo tipo, introduciendo importantes obstáculos para una gestión equilibrada y efectiva por parte de la autoridad gubernamental.

#### **4.3.2 Reseña**

Se presentará a continuación una breve reseña de las posturas acerca de la situación de la economía argentina a mediados de los años 70, en lo que atañe a la validez de la tesis bajo estudio.

Ha parecido interesante considerar en forma separada las opiniones vertidas en el curso de las décadas de 1970, 1980 y 1990; de esta manera, podrán observarse algunos contrastes de interés.

##### *i) Aportes de los años 70*

Posiblemente, la postura de G. Di Tella es una de las más claras en favor de la tesis que puede encontrarse en este primer grupo: "El proceso de sustitución de importaciones ha dejado de ser el proceso vital y expansivo de otros tiempos. En ese sentido, puede decirse que se halla agotado (...). El problema fundamental de nuestra economía consiste en transformar una estructura económica, agropecuaria y, sobre todo, industrial que opera a muy bajo nivel de eficiencia, en una estructura industrial eficiente y moderna" (Di Tella, 1973 - pág. 205). Frente a esto, "la nueva política debe replantear las prioridades industriales, poniendo énfasis en aquéllas que, aún con tecnologías modernas, requieren, relativamente, una cierta cantidad de trabajo calificado" (ídem, pág. 206). Ello, a fin de producir "una reapertura de la economía, con acceso a las exportaciones industriales [como] una de las más efectivas vías liberatorias de la actual situación de dependencia" (pág. 209).

O. Braun (1970) sostiene también una postura favorable a la tesis del agotamiento, imputado a la restricción externa, la que opera de acuerdo a su conocido modelo de ciclo económico argentino (modelo "stop-and-go"): sobre la base de exportaciones virtualmente invariantes, (entre otras cosas, en función de restricciones en el mercado internacional) el nivel de actividad llega a un techo toda vez que la demanda de importaciones por parte del sector industrial coloca en rojo la balanza comercial. A diferencia de Di Tella, Braun no ve salida a esta situación; aún bajo la relativamente eficaz política de 1967-70, "lo que nos ofrece el proyecto actual de la burguesía actualmente en el poder puede resumirse en estancamiento relativo, desarrollo distorsionado, desempleo permanente o creciente, y creciente



subordinación al capital extranjero (aunque) con suerte, en un contexto de precios estables y tipos de cambio fijos" (pág. 562-63).

Otros autores de aquel entonces manifiestan en cambio opiniones más cautas. El sólido texto de Mallon y Sourrouille (1974) apunta a la problemática de la restricción externa ya señalada, mencionando que "la industrialización a través de la expansión de las exportaciones podría por cierto ser considerada como una *alternativa o complemento* necesarios de la industrialización sustitutiva de importaciones para viabilizar la reciente estrategia de industrialización de la Argentina" (pág. 79, subrayado nuestro). Más aún: "A pesar de toda la discusión acerca del agotamiento de las posibilidades de sustituir importaciones, no hay duda de que el país podría sustituir importaciones por producción doméstica de prácticamente todo bien manufacturado necesario para sustentar el nivel de vida actual en Argentina "(pág., 88). El "tema central de la sustitución de importaciones" es entonces "el grado en que la autarquía industrial debería ser un objetivo de la política nacional" (ibidem). La propuesta de los autores apunta a un modelo de crecimiento industrial vía exportaciones (si bien señalan la existencia de varias dificultades) mediante un "crawling peg" cambiario y subsidios direccionados a la exportación industrial. Respecto del costo fiscal asociado, se señala que la comparación entre subsidio e incremento de la recaudación por el mayor nivel de actividad resultante permite subsidios en niveles relevantes, con rentabilidad fiscal. Una argumentación análoga puede hallarse en Diamand (1973, pág. 222).

En su texto más conocido, Ferrer (1973) identifica un modelo de sustitución de importaciones, similar al enunciado, afirmando que el mismo "no puede lograr la autarquía total en el abastecimiento de manufacturas, esto es, llevar cerca de cero el coeficiente de importaciones" (pág. 180 a 184); existen límites, pero a diferencia de lo indicado en la tesis bajo estudio, ellos habrían sido alcanzados ya a fines de la década de 1950. En otro trabajo, escrito ya en el período para el que la tesis reclama vigencia (1977), se señala tanto un considerable crecimiento económico (incluyendo las exportaciones) como la presencia de dificultades, entre los que se señala "la vulnerabilidad externa de la economía" (pág. 34), en una visión que no ofrece una evaluación taxativa, aún cuando se formulan recomendaciones de cursos de acción (que no desarrollamos aquí).

Seguidamente, señalamos tres trabajos, que constituyen una polémica (Llach y Gerchunoff, 1975; Azpiazu et al., 1976, crítica; Llach y Gerchunoff, 1976, réplica).

Un punto principal, sostenido en el artículo inicial, es el referente al desempeño de la economía entre 1963 y 1974, señalándose que se trata de un período sin recesiones, en el que se estarían manifestando síntomas de mutación en el patrón de desarrollo. Entre éstos, se indica la sensible atenuación de los ciclos comandados por el sector externo, una mayor tasa de crecimiento de la industria, una redistribución de los roles dinámicos entre sectores industriales y cierta capacidad de generar crecimiento del mercado interno y un considerable (aunque variable) incremento de la productividad industrial. Se plantea asimismo que "la economía argentina parece necesitar una reestructuración de la dinámica sectorial que

mantenga o mejore los actuales niveles de crecimiento". Esta problemática es de índole novedosa, en la medida en que se centra en la búsqueda de modelos con capacidad de sostener una dinámica ya existente. A pesar de ello, sin embargo, se argumenta que la restricción externa aún se halla presente; en parte, ella habría sido soslayada, en el período 1963-1974, a través del incremento de la deuda externa.

Los críticos de esta postura apuntan principalmente a demostrar que no se ha modificado seriamente el patrón preexistente. Sin embargo se acepta que "tasas de crecimiento del producto que se mueven en el entorno del 4-5 %, tasas que en principio no conducen a violentas e impostergables crisis en el balance de pagos son compatibles con la constelación de fuerzas sociales políticas y económicas (...) Superar esta barrera supone una articulación distinta de estas alianzas a la que se ha verificado históricamente" (Azpiazu et. al, pág. 611).

La reseña de trabajos producidos en la década del 70 indica entonces que sólo dos autores - Di Tella y Braun - podrían considerarse decididamente alineados dentro de una postura favorable a la tesis en estudio. Notemos además que en el caso de Braun, además de haber sido una opinión revisada con posterioridad, no se identifican alternativas posibles, dentro de las relaciones de producción capitalistas; sólo Di Tella propugna una drástica modificación de los patrones de crecimiento vigente. Los restantes autores no parecen encuadrarse en esta visión, aún cuando las evaluaciones y propuestas difieran en grado variable; en particular, Azpiazu et. al impulsan la necesidad de producir "una articulación distinta de alianzas", a fin de superar tasas históricas de crecimiento consideradas bajas, mientras que Mallon y Sourrouille centran sus propuestas en el diseño de más eficaces instrumentos de política económica.

## *ii) Aportes de los años 80*

Un conjunto de trabajos adhiere en esta década a la "tesis del agotamiento", si bien con matices diferenciadores

En un documento de la Secretaría de Planificación (1984) se presenta en forma sistemática esta postura (Cap. II), por lo que conviene glosarlo con cierto detalle.

Al señalar que la deuda externa no es el único obstáculo que debe enfrentar la economía argentina, se indica que existen otros problemas, cuya "manifestación (...) fue el estancamiento económico de la década del setenta. Los primeros años de este período dieron muestra del agotamiento del proyecto de sustitución intensiva de importaciones que abarcó los diez años anteriores". Se indica asimismo que el dinamismo de diversas ramas industriales (petróleo, acero, automotores y bienes de capital) se debilitó, por los límites impuestos por el mercado interno. Se considera que el intento de promocionar la exportación industrial, en 1973/74, fracasa, al tener efectos pobres sobre el conjunto del sector, y no fomentar inversiones específicamente vinculadas a la exportación. El modelo se inviabiliza, por otra parte, al agotarse, como fuente de financiamiento de las inversiones, los subsidios fiscales y el apoyo del crédito subsidiado y racionado; ello se manifiesta en la eclosión inflacionaria de

1975. Y, lapidariamente, "fue entonces que este mundo de restricciones y modestas perspectivas de crecimiento llegó a su fin".

El trabajo de Guadagni y Gerchunoff (1987) señala la existencia de diversas fuentes, mediante las cuales el estado financió inversiones, que en el marco de una economía cerrada promovieron un crecimiento ineficiente, entre los años 40 y 70. Tales fuentes son la renta agropecuaria, el superávit del sistema previsional, los recursos tributarios directos y el impuesto inflacionario, y muestran un progresivo agotamiento; cuando éste se verifica en plenitud (a mediados de los 70) queda al descubierto la ineficiencia derivada de un modelo sustentado en regulaciones que garantizan la subsistencia de monopolios públicos y privados, por lo que desaparece todo dinamismo del sistema. Se impone, de acuerdo a los autores, la remoción de regulaciones y protecciones, mediante la privatización de emprendimientos públicos en condiciones competitivas y la apertura de la economía a la competencia externa.

Notemos que esta argumentación no contiene, como tal, alusión al sector externo; pero su parentesco con "tesis del agotamiento" parece innegable, toda vez que uno de sus puntos principales es la noción de un sector industrial protegido, y por lo tanto incapaz de exportar.

Otros trabajos relevados aluden al tema, alineándose en la "tesis del agotamiento", si bien con matices diferenciadores; ellos son los siguientes: Portantiero (1987); Beccaria y Yoguel (1988); Azpiazu et al. (1986) y Azpiazu y Kosacoff (1989).

Cabe mencionar que no siempre queda claro, en los trabajos consultados, si la segunda mitad de la década de 1970 - esto es, el período Martínez de Hoz - debe integrarse o no al ámbito comprendido por el modelo cuyo agotamiento se postula. Volveremos sobre este importante tema más adelante.

Pero no todos son acuerdos, en este punto, tal como lo denota la opinión siguiente, también formulada en el curso de los años 80: en 1976, "la economía nacional venía de un período largo de crecimiento (...). El antiguo ciclo de crecimiento y estancamiento (...) parecía definitivamente superado gracias a los cambios que se venían operando. La industria había crecido y se había fortalecido durante el período 1963-1974 y ya exhibía, por ejemplo, cierta capacidad para incursionar en los mercados del exterior (...) Paralelamente, se notaba una expansión considerable de la producción agraria pampeana" (Schvarzer, 1986, 145-146).

### *iii) Opiniones de los años 90*

Por cierto, esta década ha sido bastante menos rica en trabajos sobre la "tesis del agotamiento". Podemos señalar sin embargo cierta tendencia a revertir la visión negativa expuesta en la década anterior. En particular, véanse las menciones al tema en Gerchunoff y Llach (1998), quienes califican el período 1973-75 como una "primavera económica", y no encuentran evidencia de agotamiento de la capacidad de crecimiento. Una opinión similar puede encontrarse en Nochteff (1994).

#### **4.3.2 Evaluación: evidencias empíricas y modelización**

Tras el repaso de algunos guarismos estadísticos, se desarrollará un análisis acerca de la sostenibilidad del patrón de crecimiento en los años 70.

*i) Algunas evidencias empíricas*

La reseña económica de este trabajo (apartados 3.3.2 y 3.3.3) ha brindado diversos indicadores acerca del desempeño económico entre 1950 y 1975. De allí se desprende que tras un comportamiento marcadamente cíclico, la economía tiende a estabilizarse en torno de una senda de crecimiento. Adicionalmente, pueden señalarse los aspectos siguientes:

- (i) El producto bruto interno pasa de una tasa media de crecimiento del orden del 3.5-4% entre 1950-63 a un valor de 4.5-5% en la década siguiente. De acuerdo a las estimaciones más recientes, no hubo años de crecimiento negativo a partir del año 1964 (hasta 1978)<sup>105</sup>
- (ii) El sector industrial muestra un considerable incremento en su participación. Utilizando la serie de cuentas nacionales con base 1960 (BCRA, 1975) ella de cerca de 28% en 1950-54 a más de 36% en 1970-73, a precios constantes. A precios corrientes, sin embargo la variación es sustancialmente menor (de 27% a 31%), debido a la caída de los precios relativos del sector. Se incrementa asimismo la participación del sector primario minero y la del de electricidad, gas y agua. Caen simultáneamente la participación del sector agropecuario (7 puntos, a precios constantes) y del conjunto de los servicios (4 puntos, a precios constantes).
- (iii) Se incrementa considerablemente la productividad de la fuerza de trabajo en el sector industrial, cuyo empleo sufre un crecimiento tendencial más que moderado, entre 1950 y 1973 (BCRA, op. cit.)
- (iv) La razón entre exportaciones y PBI a valores corrientes observa fluctuaciones a lo largo del período de 1950-75, sin una tendencia definida<sup>106</sup>. A valores constantes, se evidencia un progresivo crecimiento hasta fines de los años 60, y luego una reversión parcial (BCRA, loc. cit.).
- (v) Se observa, a partir de 1965, un sensible incremento en la importancia de las exportaciones industriales no tradicionales, que diez años más tarde se afianzan en niveles de participación superiores al 20% (e incluso el 25%, en algunos años - fuente: CEPAL, 1987).

---

<sup>105</sup> De acuerdo a la estimaciones presentadas en Gerchunoff y Llach (1996). Debe notarse que la evolución efectivo del producto interno bruto es variable, según sea la serie consultada. Así, por ejemplo, la serie del producto a precios de 1960 acusa recesiones de cierta magnitud en 1975 y 1976 (-1.4% y -2.9%, respectivamente), mientras que la serie con base 1970 indica también decrecimientos de envergadura menor (próximos a cero).

<sup>106</sup> Ello ocurre aun considerando mediciones tendenciales, mediante medias móviles

(vi) Tras 15 años de considerables fluctuaciones, la balanza comercial se presenta superavitaria entre 1965 y 1975, con la sola excepción de los años 1971 y 1975. Se registra un paulatino incremento de la deuda externa a partir de 1965, principalmente en función del saldo adverso de la cuenta de servicios financieros. A pesar de ello, la relación deuda/exportación no muestra una consistente tendencia al incremento, manteniéndose al final del período en torno de 2, un nivel más que tolerable (Fuente: CEPAL, op.cit).

(vii) La presión tributaria sobre la economía no muestra una tendencia definida y se sitúa en niveles moderados, observando mínimos y máximos de 18 y 22% del PBI, para promedios quinquenales. Las necesidades de financiamiento del sector público observan un decrecimiento entre 1960 y 1970, pasando desde 6 % del PBI a menos de 2 %; con posterioridad, se incrementan bruscamente, alcanzando casi 15 % en 1975 (FIEL, 1990).

*ii) La vigencia de la restricción externa*

Se elaborará aquí un análisis para el período 1946-1981, que apunta a evaluar si puede asegurarse que la economía de mediados de los años 70 se encontraba restringida en su crecimiento por obra de la restricción externa, o si por el contrario ésta era menos significativa, con relación a lo ocurrido en la década de 1950 y 1960 (período que motivó el análisis del desempeño de la economía en términos del modelo stop-and-go<sup>107</sup>).

Cabe una advertencia previa. La sistematización que se adoptará - bastante sencilla, por lo demás - se funda en el empleo de algunas magnitudes agregadas clásicas, tales como producto y stock de capital. Se desea puntualizar que no se considera satisfactorio este tipo de abordaje - que en la práctica opera como si la economía se compusiera de un único sector - por las conocidas heterogeneidades intersectoriales e intertemporales que se presentan; ellas son particularmente importantes cuando se trabaja sobre períodos prolongados, con cambios importantes en el aparato productivo (que de hecho ocurrieron, en diversos sectores, como el agro y la industria). Una formalización basada en agregados, como la que se propone, debería ser entendida más como el punto de partida para abordajes sectorialmente desagregados, que como una apreciación conclusiva. De más está decir que existen restricciones informativas muy considerables para desarrollar empíricamente tales abordajes; pero esto no quita ellos serían sustancialmente más correctos.

El análisis consta de los pasos siguientes:

- Estimación del producto potencial, para el período 1946-1981.
- Estimación del requerimiento de importaciones correspondientes a dicho nivel de producto, para el período 1946-1981.
- Comparación con el nivel de exportaciones efectivas de cada año, a fin de determinar el comportamiento de la brecha externa, en el período 1976-81.

En cada paso, se indicarán las hipótesis correspondientes.

---

<sup>107</sup> Un análisis pionero basado en este enfoque fue el de Díaz-Alejandro (1969). Una de las sistematizaciones más conocidas es la producida por Braun y Joy (1981); pero ella se encuentra también en Diamand (1973).

iii) *Estimación del producto potencial*

El producto potencial se define como el nivel de producción máximo que podría alcanzarse, para una dada dotación de bienes durables de producción, recursos naturales y fuerza de trabajo. Una representación convencional de esto es bajo la forma de una función como la siguiente:

$$PP_i = F (L_i, R_i, K_i)$$

donde

PP<sub>i</sub> : producto bruto interno potencial

L<sub>i</sub> : servicios de trabajo

R<sub>i</sub> : servicios de recursos naturales

K<sub>i</sub> : servicios de bienes durables de producción

El subíndice i indica el período

De acuerdo a las convenciones vigentes, L, R y K pueden ser medidos mediante los stocks correspondientes, a falta de datos más precisos acerca de los niveles de utilización. Siguiendo la terminología de Georgescu-Rögen, denominaremos "fondos de servicios" a tales magnitudes<sup>108</sup>. Se trata, en todos los casos, de vectores que representan los diversos tipos de fuerza de trabajo, recursos naturales y bienes durables de producción.

Se considera realista, para el análisis de corto plazo, adoptar la hipótesis de coeficientes técnicos fijos. En consecuencia, los fondos de servicios más escasos serán los que impondrán la restricción que definirá el nivel de producto potencial. Se asumirá aquí que el fondo restrictivo será representado por el conjunto K, en el entendimiento de que en todo el período bajo análisis no hubo restricciones estructurales de disponibilidad de fuerza de trabajo, y que el grueso del producto no depende de la existencia de recursos naturales.

El conjunto de bienes durables será medido en forma agregada, a partir de los precios, y será designado K\*. En definitiva, el producto potencial será obtenido a partir de la fórmula simplificada siguiente:

$$PP_i = f (K^*_i)$$

La determinación de esta función será realizada mediante un método bastante crudo y aproximado. Se supondrá que en los períodos de pico del ciclo económico, *el producto real se aproxima al potencial, en cuanto implican un nivel de utilización plena de capacidad.*

---

<sup>108</sup> Véase Georgescu-Rögen (1971, cap. IX).

A falta de criterios más precisos, se adopta una forma especificativa lineal, por su mayor adecuación al tratamiento econométrico. Asimismo, se efectúa un suavizado de las series, mediante medias móviles trianuales, a fin de evitar el efecto de eventuales fenómenos de sobreocupación de capacidad o eventualmente pleno empleo de la fuerza de trabajo. Quede en claro que estos criterios se adoptan a fin de realizar estimaciones prudentes, sin mayor pretensión de realismo.

Se identifican como años pico aquéllos para los que el PBI corriente supera el valor obtenido mediante una estimación de carácter tendencial en una proporción significativa. Se establece que esta proporción debe definir como años de plena ocupación no menos de 10 años, distribuidos en forma relativamente uniforme. El período cubierto va de 1946 a 1981.

La ecuación obtenida, en definitiva, es la siguiente<sup>109</sup>:

$$PP_i = 0.376 k_i$$

Dado el exiguo número de observaciones, el valor obtenido no tiene un respaldo estadístico satisfactorio; de cualquier forma, el mismo implica una relación capital-producto de 2.5, valor habitualmente obtenido en este tipo de análisis<sup>110</sup>.

*iv) Estimación del requerimiento de importaciones*

La determinación de la demanda de importaciones responde al sencillo modelo siguiente:

$$\text{Impo}_i = F (P_i, D_1, D_2)$$

donde:

- Impo = importaciones
- P = producto bruto interno (efectivo)
- D<sub>1</sub> = dummy que identifica el período 1946-49
- D<sub>2</sub> = dummy que identifica el período 1978-81
- Ambas variables, para el período corriente i.
- Datos en promedios móviles trianuales
- Período: 1946-1981.

---

<sup>109</sup> No se presentan por falta de espacio los datos originales empleados ni su elaboración. Los datos de stock de capital fueron suministrados por el Prof. Saul Keifman. Los datos de producto corresponden a una serie valuada a precios de 1970. Vale destacar que esta estimación emplea la depreciación lineal, por lo que en alguna medida se estaría subestimando la capacidad efectivamente instalada, y en consecuencia el producto potencial. Ver al respecto Goldberg y Ianchilovich (1988).

<sup>110</sup> Véase por ejemplo Goldberg y Ianchilovich (op.cit.). Cabe señalar que la regresión con ordenada al origen arrojó una significancia estadística nula, para ésta última.

Se asume en consecuencia que el nivel de importaciones depende básicamente del nivel de actividad. Esta hipótesis equivale nuevamente a suponer coeficientes fijos en el corto plazo, en la relación bien importado-producto. Ella puede justificarse en parte porque, en el período bajo análisis, la importación de bienes de consumo fue muy reducida (con la excepción que se verá enseguida).

Las variables dummy intentan captar dos componentes que pueden haber distorsionado la relación producto - importaciones. La primera hace referencia al período inmediato posterior a la posguerra, en el cual se estima que las importaciones fueron superiores a lo esperable en virtud de la demanda reprimida por el conflicto bélico. En cuanto a la segunda, apunta a reflejar los efectos de la sobrevaluación cambiaria, durante el período 1978-81, uno de cuyos efectos visibles fue el aumento de importación de bienes de consumo. Para ambas variables, son esperables entonces valores positivos.

El modelo no es en principio apto para describir el comportamiento de la demanda de bienes de inversión importados (que representó - con fluctuaciones no menores - en torno del 20% de la importación total), en cuanto ella no responde en forma mecánica al nivel de actividad económica; parece aceptable suponer que de cualquier forma habrá alguna dependencia de esta variable, sea porque los sustitutos locales para los bienes de inversión importados eran muy limitados, sea porque los períodos de auge generalmente se corresponden con alguna apreciación cambiaria, combinándose entonces las mejores expectativas propias del auge con una relación de precios más favorable. Recuérdese al respecto que se utilizan promedios móviles trianuales, por lo que los picos y valles tienden a suavizarse.

Resulta la ecuación siguiente, que vincula importaciones con nivel de actividad<sup>111</sup>

Variable	Coefficiente	Error est.	Estadístico t
Intercepción	171.707	70.090	2.450
PBI	0.0685885	0.010	7.079
Dummy 1946-49	198.690	62.361	3.186
Dummy 1978-81	589.666	67.336	8.757

R<sup>2</sup> Ajustado por grados de libertad = 89.1%

Puede observarse que los coeficientes adoptan los valores esperables, siendo adecuada la calidad estadística de los indicadores<sup>112</sup>.

v) *Estimación del requerimiento de importaciones para el producto potencial y su relación con las exportaciones*

---

<sup>111</sup> Nuevamente, se omite por razones de espacio la presentación de las series estadísticas. Se trata también en este caso de series de producto e importaciones a precios de 1970.

<sup>112</sup> Dada la no muy elevada significancia de la ordenada al origen, se ensayó una regresión imponiendo valor nulo a ésta. La eficiencia de la regresión se redujo en 5 puntos porcentuales, de manera que se optó por mantener dicha ordenada.



Aplicando en cadena las dos ecuaciones anteriores, se obtiene una serie que *establece el requerimiento de importaciones para el producto potencial*, en cada año. Este conjunto debe ser comparado con las exportaciones correspondientes, a fin de determinar la magnitud de la brecha externa en caso de que la economía se hubiera encontrado operando a plena capacidad. El valor de exportaciones será considerado ahora como independiente del nivel de actividad (más adelante, se elaboran algunas consideraciones al respecto).

Notemos en consecuencia que analizaremos los saldos de la balanza comercial combinando valores inferidos (para las importaciones) y observados (para las variables restantes); en consecuencia, el saldo de balanza comercial será denominado *saldo inferido de balanza comercial*.

El cuadro siguiente resume los resultados obtenidos:

**PRODUCTO POTENCIAL, DEMANDA DE IMPORTACIONES Y SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE - 1945-1981 - Valores en millones de \$ de 1970**

AÑO	Stock de capital	PBI potencial	Importaciones (PBI potencial)	Exportaciones efectivas (medias móviles)	Saldo inferido de balanza comercial
1945	9,501	3,535	414	469	55
1946	10,050	3,741	428	482	53
1947	10,432	3,882	438	475	37
1948	10,796	4,017	447	413	-35
1949	11,182	4,161	457	382	-75
1950	11,692	4,351	470	350	-120
1951	12,084	4,496	480	326	-154
1952	12,463	4,638	490	311	-179
1953	12,804	4,764	498	333	-166
1954	13,212	4,916	509	371	-138
1955	13,648	5,078	520	384	-136
1956	14,151	5,266	533	396	-137
1957	14,738	5,484	548	425	-123
1958	15,088	5,614	557	443	-113
1959	15,720	5,850	573	455	-118
1960	16,447	6,121	592	451	-140
1961	17,001	6,326	606	491	-115
1962	17,373	6,464	615	533	-82
1963	17,838	6,637	627	575	-52
1964	18,325	6,818	639	584	-55
1965	18,842	7,011	653	609	-43
1966	19,409	7,222	667	645	-22
1967	20,119	7,487	685	659	-26
1968	21,099	7,852	710	689	-22
1969	22,120	8,232	736	739	2
1970	23,231	8,646	765	765	-0
1971	24,296	9,042	792	761	-31
1972	25,160	9,362	814	774	-40
1973	26,065	9,699	837	814	-23
1974	26,937	10,024	859	803	-56
1975	27,978	10,411	886	858	-27
1976	29,425	10,951	923	1,005	82
1977	30,462	11,335	949	1,237	287
1978	31,617	11,765	979	1,352	374
1979	32,853	12,225	1,010	1,352	342
1980	33,553	12,484	1,028	1,338	310
1981	33,658	12,521	1,030	1,354	324

**Nota:** para mayor claridad, se indican en negrita los guarismos correspondientes a variables efectivamente registradas, siendo las restantes inferidas.

El gráfico siguiente ilustra la evolución del saldo inferido de la balanza comercial y del producto potencia.

En primera aproximación, podemos concluir lo siguiente: la restricción externa operó pesadamente desde fines de la década del 40 hasta principios de los años 60. Luego se produjo un gradual alivio, hasta desembocar a partir precisamente de 1976 en saldos positivos de la balanza comercial inferida<sup>113</sup>. Existen sin embargo dos aspectos que deben mencionarse, y que restringen en una medida no determinada el alcance de esta conclusión optimista:

- El proceso de industrialización se financió parcialmente mediante inversión externa, la que implica un requerimiento adicional de divisas para la repatriación de utilidades, ello constituye un techo adicional por el costado externo.
- El modelo simple desarrollado asume que las exportaciones son independientes del nivel de actividad. En la medida en que ellas revistieran carácter residual y la demanda de los bienes tuviera una elevada elasticidad ingreso, los montos exportados observarían una relación inversa con el nivel de actividad. Se estima que esta observación es de relativo alcance, habida cuenta tanto de la baja elasticidad ingreso de las exportaciones agropecuarias como de los cambios sectoriales operados tanto en agro como en industria, a los que se hará referencia enseguida.

#### *vi) Evaluación y conclusiones*

El análisis que concluye aquí brinda - dentro de los límites impuestos por este tipo de abordaje - un nuevo punto de apoyo a la idea de que la restricción externa a la economía argentina tendió a disminuir en el último decenio anterior a la gestión Martínez de Hoz.

¿Puede considerarse entonces que la economía argentina responde adecuadamente al comportamiento planteado por el modelo que se ha delineado páginas atrás?

Tal como se ha reseñado anteriormente, los indicadores de crecimiento se encuentran lejos de evidenciar una tendencia al estancamiento. Por el contrario, el crecimiento tiende a acentuarse en la última década del período considerado, no observándose crisis severas en el sector externo (excepto en el año 1975, que será objeto de un comentario por separado). Al mismo tiempo, y también contrariamente a lo sostenido en la tesis, la economía no muestra tendencia al cierre, toda vez que la incidencia de las exportaciones sobre el PBI se mantiene, particularmente en el período de mayor crecimiento. Según se señaló, el crecimiento de la deuda externa, que se conserva en niveles moderados, es atribuible casi exclusivamente a los servicios financieros.

---

<sup>113</sup> Se ha realizado un ejercicio adicional, que no se expone aquí, a efectos de determinar el factor limitante del producto potencia. El mismo consistió en estimar cuál es el nivel de producto compatible con la capacidad de importar determinada por la masa de exportaciones. El resultado al que se arriba es precisamente que a partir de 1976 el stock de capital determina un nivel de producto menor al que permitirían las exportaciones del período.

Por su parte, los guarismos referentes a presión tributaria y gasto público no muestran una tendencia al crecimiento (excepto lo ocurrido en 1973-74), lo que no denotaría, en principio, una presión creciente sobre el sector público.

Finalmente, el análisis basado en la demanda de importaciones relacionada con el producto potencial aporta evidencias de un mejoramiento en el desempeño del sector externo, y en consecuencia de una posible senda de crecimiento sustentable.

Todos estos indicadores son sin duda expresivos; parece claro que, en consecuencia, los resultados distan de ser los esperados por la tesis del agotamiento. Interesa analizar las razones, esto es, los factores no considerados por la tesis del agotamiento.

Registremos en primer término tres mutaciones importantes, con respecto al modelo "puro" de sustitución de importaciones, a saber:

- En primer lugar, las exportaciones agrícolas abandonan la meseta en la que se encontraban instaladas desde mediados de la década del 50, para volver a una senda de crecimiento. Podemos atribuir este cambio a dos factores independientes: en primer lugar, podría argüirse que el sector rural (principalmente, el de la Región Pampeana) logra reorganizarse luego del cimbronazo que representó la pronunciada migración rural-urbana de los años 40 y 50 y la legislación del período peronista, en lo que atañe a las relaciones laborales y al régimen de arrendamientos<sup>114</sup>. Por otra parte, deben contabilizarse diversos desarrollos tecnológicos (típicamente, la soja) y avances en la mecanización agrícola<sup>115</sup>.
- En segundo término, cabe destacar una importante caída de los precios relativos del sector industrial, que puede estimarse, en conjunto, en torno del 25%, entre 1960 y 1973 (según BCRA, op. cit.). Debe señalarse que el crecimiento de la productividad del sector industrial (producto por personal ocupado del sector) mostró una tasa del orden del 4% anual acumulativo, mientras que el resto de la economía lo hizo poco menos del 1.5%<sup>116</sup>. En otros términos, el crecimiento de productividad del sector industrial se trasladó vía precios - a través de mecanismos no identificados aquí - al resto de la economía, *pese a la elevada protección arancelaria y para-arancelaria existente*.
- Por último, a partir de mediados de la década del 60 se produce un incremento sostenido de exportaciones industriales no tradicionales, las que llegan a representar cerca del 25% del total, diez años más tarde (pese a que dicho total se incrementó precisamente por obra de las exportaciones agrícolas). Sin duda, esto es correlativo al desempeño antes mencionado del sector industrial.

En conclusión, el patrón de crecimiento imperante a mediados de los 70 *no puede caracterizarse como cerradamente orientado a la sustitución de importaciones*, antes bien,

---

<sup>114</sup> Véase al respecto Mallon y Sourrouille (1974).

<sup>115</sup> Véase Obschatko (1988).

<sup>116</sup> Véase Banco Central de la República Argentina (1975, varios cuadros).

puede conceptualizárselo como un patrón híbrido, que incluía componentes de algún dinamismo por el flanco exportador, tanto de producción agropecuaria como industrial (esta apreciación, de hecho, coincide con lo vertido en Canitrot, 1980).

No debe inferirse de esta conclusión que la Argentina se encontraba ante un camino expedito a mediados de la década del 70, por cuanto aún no se había consolidado una actividad industrial con vocación plenamente exportadora, y subsistía además la necesidad de contar con divisas para el repago de utilidades e intereses sobre pasivos externos. Pero parece evidente que, como mínimo, las perspectivas eran sustancialmente más favorables que 10 años antes, y en consecuencia mal puede hablarse de agotamiento. No había tal agotamiento, ni tampoco el "modelo" era exactamente el supuesto en muchos análisis, como los ya reseñados. Es conveniente profundizar analizar entonces cuáles son las deficiencias de la interpretación propuesta por la tesis.

Una primera falla reside sin duda en la hipótesis de ausencia de incentivos para el incremento de la producción agropecuaria exportable, debido a un tipo de cambio subvaluado; lo que ocurrió, al margen de las importantes fluctuaciones de tipo de cambio efectivo, fue una serie de innovaciones técnicas, con apoyo activo del estado en lo referente a nuevas semillas híbridas y mecanización, y la irrupción de la soja (ver Schvarzer, op. cit, pág. 151 y sig.). Y, sin duda, este proceso muestra una importante capacidad de sustentación, toda vez que sus efectos se prolongan a lo largo de la segunda mitad de la década del 70.

Pero el punto donde la tesis bajo análisis parece equivocarse considerablemente, es en lo que atañe al efecto de la sustitución de importaciones mediante protección arancelaria. Según se vio, el modelo propuesto indica que se formará un sector industrial ineficiente, y que por lo tanto no encontrará condiciones para acceder a mercados internacionales.

Esta afirmación parece sostener que el precio de los bienes industriales quedará determinado por el precio internacional en moneda local más el arancel correspondiente<sup>117</sup>. Algunas indicaciones sugieren, sin embargo, que la fijación del precio interno no responde a la "regla" antes mencionada. Por un lado, los precios industriales muestran una consistente caída, a lo largo del período, tal como lo indican los guarismos de participación sectorial en el PBI, según se vio; este fenómeno ya ha sido señalado en diversos trabajos como una transferencia al resto de la economía de los incrementos de productividad obtenidos por el sector. Por otra parte, como se indica en Azpiazu y Kosacoff (op. cit, pág. 14), la rebaja arancelaria instrumentada

---

<sup>117</sup> Por ejemplo, Mallon y Sourrouille (op. cit, pag. 83) plantean la necesidad de "explicar en general cómo actividades muy recientemente establecidas con tasas efectivas de protección de más de 800%, y que utilizan funciones de producción que en general no se benefician ni los ricos recursos agrícolas ni de la relativamente barata mano de obra del país, se han tornado [en 1970] los exportadores no tradicionales de mayor crecimiento". Su respuesta apunta a "la calidad, utilización efectiva y precios relativos de diferentes categorías de mano de obra" (ibidem), pero también a la existencia de costos decrecientes en función de capacidad ociosa. Podría aceptarse, en este último caso, que la protección arancelaria posibilita una fuerte diferenciación de precio, entre mercado interno y externo; pero nótese que paradójicamente, ella estaría viabilizando la apertura exportadora, una vez producida la instalación de la actividad, hasta niveles de plena utilización de capacidad.

entre 1977 y 1979, del orden de 40 puntos, "no aumenta significativamente la competencia externa. Este fenómeno sólo tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década". De ser así, resulta claro que el precio interno se fija en base a otros parámetros; el precio internacional más el arancel parece haber constituido sólo un valor de referencia máximo.

Se ha argumentado, sin embargo, que la actividad privada en general ha sido una constante demandante -y beneficiaria- de subsidios a través del estado, lo que indicaría a las claras una situación de baja eficiencia. Tales subsidios son de naturaleza variada; entre ellos, podemos citar el otorgamiento de exenciones fiscales diversas, la fijación de tipos de cambio especialmente elevados para poder exportar productos manufacturados, el acceso a financiamiento racionado a tasas de interés fuertemente negativas, adquisiciones al sector privado por parte de un estado "comprador complaciente" (en términos del Plan Trienal 1974-77), y descuentos en las tarifas de servicios públicos. Hasta donde llega nuestro conocimiento, no se han efectuado evaluaciones exhaustivas de tales subsidios, lo que es índice de la dificultad inherente.

Puede sugerirse, como hipótesis alternativa, que el subsidio era un mecanismo necesario, a los fines de reducir el nivel del riesgo tomado por el inversor, en función de las continuas fluctuaciones de precios relativos que mostraba la Argentina en el período 1950-75 <sup>118</sup>.

vii) *Comentario adicional: la crisis de 1975*

La crisis de 1975 es un episodio que es mencionado como evidencia de la tesis del agotamiento (así surge del documento ya citado de la Secretaría de Planificación). Dada la magnitud e impacto de este episodio, y su aparente repercusión sobre los eventos posteriores, el mismo amerita una reflexión particularizada.

En una primera aproximación, la crisis de 1975 aparece como la fase crítica del habitual modelo cíclico vinculado al sector externo. Esto es, el intenso crecimiento industrial de los años precedentes induce una mejoría en los niveles de ingreso de los asalariados, los que reducen el saldo exportable de productos agrícolas; simultáneamente se incrementa la demanda de bienes importados. Juega asimismo un papel importante, en este período, cierta sobrevaluación cambiaria.

Producido un déficit en la cuenta de mercancías del balance de pagos, el gobierno implementa un ortodoxo plan de estabilización, iniciado con una fuerte devaluación y ajuste tarifario, lo que desencadena una espiral precios-salarios que eleva rápidamente la tasa de inflación; caen en consecuencia el nivel de actividad y el salario real. El antecedente más próximo de un plan

---

<sup>118</sup> En Müller (1990, loc. cit.) se desarrollan algunas consideraciones adicionales a este respecto. Se sugiere allí que la tasa de rentabilidad del sector privado era más que satisfactoria, y que el monto de subsidios sería una magnitud de segundo orden, frente al volumen del superávit de explotación.

de ajuste de esta naturaleza es probablemente el de 1959; pero debe notarse que la recesión de 1975 fue notoriamente más suave que las anteriores, y la inflación mucho más elevada.

Existen sin embargo elementos que relativizan un tanto el encuadramiento de este episodio en el modelo de ciclo económico convencional; ellos se refieren al saldo de la balanza comercial, cuyo déficit asciende de a algo menos de 1.000 millones de dólares.

Del lado de las exportaciones, se registra una caída de ese monto, respecto del año anterior, mientras que las importaciones crecen cerca de 10% (a valores corrientes).

La caída de las exportaciones es meramente coyuntural, puesto que en 1976 se observa una considerable recuperación, situándose al mismo nivel de 1974 (y a uno mayor, si se valúa a precios constantes). De acuerdo a versiones existentes en la época, una parte no despreciable de dicha caída debería imputarse a un creciente contrabando, incentivado por la elevada brecha existente entre las cotizaciones oficial y paralela de la divisa externa. Por otra parte, el crecimiento de las importaciones (que realimenta una expansión considerable producida en 1974) es parcialmente imputable a un sobre - estocamiento de bienes, impulsado por la baja paridad cambiaria, en términos reales. Interesa señalar que ellas sufren una fuerte caída en 1976 (más de 20%), frente a una reducción virtualmente nula del PBI, lo que sugiere que durante este año se desagotaron stocks acumulados en el año anterior.

No resulta fácil medir la incidencia de estos aspectos sobre el resultado que se observa en la cuenta de mercancías; pero es dable suponer que un manejo cambiario más adecuado y un comportamiento menos disruptivo por parte de determinados agentes económicos habría posibilitado un resultado menos traumático.

Agreguemos, por último, una considerable caída en los términos de intercambio, en 1975, del orden de 16%, que se revierte paulatinamente a partir de 1977.

El aspecto quizá más novedoso de la crisis de 1975 es una inflación que alcanza niveles inéditos, y una liberalización financiera que abre las puertas para una especulación sin precedentes.

¿Puede considerarse que la crisis de 1975 representa el agotamiento de un patrón de crecimiento, una suerte de crisis terminal? El análisis presentado hasta aquí no parece indicar la presencia de restricciones serias en un plano puramente económico; según se vio, esta opinión es coincidente con la de Schvarzer (loc.cit). En el plano político, sin embargo, la experiencia peronista, con su contundente fracaso, representa un factor de importancia en la implementación y justificación de la política económica aplicada a partir de 1976, tema al que se hará referencia en el próximo apartado.

#### **4.4 El período Martínez de Hoz**

El período de la gestión de Martínez de Hoz presenta características singulares, que lo diferencian en forma pronunciada tanto de los años que lo precedieron como de los posteriores. En particular, parece haber representado en algunos aspectos un quiebre significativo con relación al patrón de comportamiento económico preexistente. De allí que sea frecuente el juicio (expresado entre otros por el propio ex ministro en declaraciones periodísticas) de que las reformas económicas emprendidas por la Argentina en la década del 90 reconocen en ese período un antecedente de monta.

Pero, por otra parte, la gestión de Martínez de Hoz es también visualizada por diversos observadores como una suerte de continuación o culminación de un modelo capitalista prebendario, que agota la capacidad de financiamiento del estado al sector privado; dicho modelo se funda en la industrialización sustitutiva, que habría llegado a una etapa de agotamiento en ese período. La crisis de la deuda pública externa (en realidad concretada con posterioridad, a partir de su nacionalización en 1982) sería la evidencia más clara de esto; pero también se citan los regímenes especiales de promoción regional y protección arancelaria. Este planteo coincide con la "tesis del agotamiento" examinada en el apartado anterior. Se ha señalado allí que no siempre la literatura que trata de la década del 70 desde la perspectiva del "agotamiento" aclara si se debe incluir el período Martínez de Hoz; de todas formas el análisis que se ha desarrollado en el apartado anterior desmiente la validez de dicha tesis, por lo que esta cuestión no es relevante a nuestros efectos. El desempeño económico del período 1976-80 sugiere en consecuencia que se produjo, un quiebre, inducido por la política económica.

Este apartado desarrollará esta hipótesis, y examinará además la afirmación (corriente) de que la gestión Martínez de Hoz es asociable al inicio de un proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar.

En primer lugar, se sistematizarán los principales aspectos de dicha gestión. Seguidamente, se reseñarán algunas opiniones sobre el tema, relevadas en la literatura. Por último, se desarrollará un ejercicio interpretativo, arribándose de esta forma a algunas conclusiones.

##### **4.4.1 Síntesis de la gestión Martínez de Hoz: políticas y desempeño económico<sup>119</sup>**

Se sistematiza la política económica implementada en el período, en lo referido a un conjunto de tópicos relevantes, a través de una presentación sinóptica. A fin de ofrecer un punto de referencia, y enmarcar el análisis que se desarrollará posteriormente (particularmente, en lo que hace a la cuestión de ruptura/continuidad), se contrasta este período con el que va de

---

<sup>119</sup> No se puntualizarán individualmente las fuentes bibliográficas consultadas para el contenido de este acápite. Ello se indica en la bibliografía de este trabajo.



1955 a 1976; se indican también, a título referencial, algunos lineamientos de políticas sociales. Como ya se señaló anteriormente, las importantes oscilaciones institucionales entre los dos años mencionados hacen que esta sinopsis sea un tanto convencional.

### **POLÍTICAS ECONÓMICAS: ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO**

<b>Rubro</b>	<b>1955-1976</b>	<b>Período Martínez de Hoz</b>
<b>Protección arancelaria</b>	Mantenimiento de aranceles diferenciados, con cuotificación ocasional (por coyuntura)	Reducción generalizada
<b>Subsidio directo al desarrollo industrial</b>	Subsidios/diferimientos impositivos para sectores básicos Apoyo financiero a empresas industriales estatales remanentes	Promoción industrial regionalmente orientada, mediante diferimientos impositivos. Ocasional protección arancelaria específica
<b>Inversiones extranjeras</b>	Apertura significativa (excepto gobiernos de 63-66 y 73-76)	Apertura significativa
<b>Empresas públicas</b>	Ensayos parciales de privatización y tercerización (excepto gobiernos de 63-66 y 73-76)	Parcial privatización y tercerización; dos estatizaciones de importancia
<b>Obra pública</b>	Política activa, aunque restringida por disponibilidad de recursos - ensayos parciales de privatización por concesión	Política activa, aunque restringida por disponibilidad de recursos - ensayos parciales de privatización por concesión.
<b>Régimen de contratación laboral</b>	Regulación estatal, excepto períodos relativamente breves de vigencia de convenios colectivos	Regulación estatal
<b>Política financiera</b>	Alternancia de liberalización y represión financiera	Liberalización, con tasas reales fuertemente oscilantes, pero en general elevadas.
<b>Política fiscal</b>	Fluctuante, en función de los ciclos económicos. Uso de fondos jubilatorios excedentes. Moderada presión tributaria efectiva.	Relativa neutralidad de la política fiscal respecto del ciclo. Mantenimiento de la presión tributaria en valores históricos.
<b>Política cambiaria</b>	Muy variable, en función de los ciclos económicos - prevalencia de tipos de cambio fijos y múltiples, con control de cambios de alcance variable (muy breves períodos de cambio libre para todas las operaciones)	Liberalización con intento de control estatal (flotación sucia)

## POLÍTICAS SOCIALES

<b>Rubro</b>	<b>1955-1976</b>	<b>Período Martínez de Hoz</b>
<b>Previsión social</b>	Régimen jubilatorio universal, financiado por fondos específicos.	Régimen jubilatorio universal, con parcial supresión de fondos específicos (aportes patronales).
<b>Educación</b>	Prestación universal primaria y secundaria, con subsidio a educación privada Gradual apertura del sector universitario privado	Prestación universal primaria y secundaria, con subsidio a educación privada y provincialización de educación primaria. Afirmación del sector universitario privado -
<b>Vivienda</b>	Financiamiento subsidiado. Fondos estatales específicos destinados a sectores de bajos recursos (FONAVI).	Fondos estatales específicos destinados a sectores de bajos recursos con capacidad de pago. (FONAVI).
<b>Salud</b>	Atención pública - conurrencia sindical - apertura del sector de obras sociales, con gestión sindical	Atención pública y obras sociales sindicales intervenidas por el gobierno.

Podemos identificar entonces los siguientes rasgos comunes y diferenciadores del período Martínez de Hoz, con relación a las políticas llevadas adelante en el período anterior.

- *Las políticas sociales se mantienen en términos generales en línea con las prácticas anteriores*, aún cuando debe destacarse la provincialización del sector educativo primario en manos del estado nacional y la supresión de los aportes patronales a las cajas previsionales. En cuanto al sector salud, el gobierno no innova en lo atinente a las obras sociales; pero debe señalarse que se desplazan las conducciones sindicales de las mismas, en función de la represión de la actividad gremial.
- *Se mantiene la presión tributaria* (en niveles por lo demás moderados).
- *Se conserva un rol activo del estado en materia de obra pública*, aún a costa de un creciente endeudamiento.
- *Se conserva el núcleo de empresas estatales industriales y de servicios*. Sin embargo, se neutralizan proyectos de nuevos emprendimientos (particularmente, en el campo siderúrgico) y se liquida la empresa Flota Fluvial del Estado Argentino; asimismo, se producen racionalizaciones importantes de personal (en alguna medida, compensando políticas de absorción indiscriminada de empleo del período peronista 1973-76) y subcontrataciones con el sector privado. Asimismo, se privatizan numerosas empresas de tamaño medio o pequeño en poder del estado por quiebras o deudas. Por otra parte, se producen dos estatizaciones de empresas privadas (generación y distribución eléctrica, y transporte aéreo) en situación crítica.

Las innovaciones más importantes del período Martínez de Hoz, en el campo de la política económica, pueden entonces situarse en los rubros siguientes:

- *Se liberaliza el mercado financiero*, conservando sin embargo presencia estatal en algunos aspectos (típicamente, por la instrumentación de la cuenta de regulación monetaria, que se traduce en un subsidio de gran magnitud). El resultado de esto es un salto notable en las tasas nominales de interés, lo que convierte a la política monetaria en el principal regulador *de facto* del nivel de actividad.
- *Se liberaliza el acceso al mercado de divisas* para cualquier propósito (transacción y ahorro); sin embargo, se mantiene también la presencia estatal (principalmente, en el intento frustrado de pre-fijación de la tasa de devaluación).
- *Se reducen considerablemente los aranceles de importación* (lo que no impide que se registren excepciones<sup>120</sup>) y se suprimen subsidios directos al sector privado. Sin embargo, al mismo tiempo se instituyen regímenes de promoción industrial regionalmente orientados.

El desempeño económico resultante es bastante particular, y fuertemente contrastante, con relación al período anterior. El siguiente cuadro sistematiza algunos indicadores relevantes, diferenciando los períodos 1955-1963; 1963-76 y 1976-83 (ampliando la información presentada en el capítulo anterior).

---

<sup>120</sup> Al decir de Schvarzer (1987), en una política "más dirigida a empresas que a sectores".

**LA GESTIÓN DE MARTÍNEZ DE HOZ: ALGUNOS INDICADORES RELEVANTES**

Año	Tasa de crecimiento del PBI (1)	PBI Ind / PBI (2)	Saldo Balanza comercial (3)	Salario real (4)	Inflación - Tasa anual (5)	Déficit fiscal/PBI (%) (6)	Deuda pública (7)
1955-63	2.2%	30.7	-107.5	105.9	33%	-5.00	2,106.4
1963-74	5.0%	29.9	274.6	102.4	30%	-3.67	4,679.4
1976-81	0.9%	29.4	540.6	62.0	193%	-6.35	20,024.0
1976	0.0%	33.2	883.1	66.5	444%	-9.42	5,189.0
1977	6.4%	31.2	1490.4	53.7	176%	-3.7	6,043.7
1978	-3.2%	29.1	2565.8	57.0	176%	-4.9	8,357.7
1979	7.0%	28.4	1109.8	61.3	160%	-4.84	9,960.3
1980	1.5%	25.3	-2519.2	69.6	101%	-5.51	14,459.0
1981	-6.7%	s/d	-286.6	64.2	105%	-9.71	20,024.0
1982	-5.0%	s/d	2287.6	57.0	165%	-10.81	28,616.0

(1) Fuente: Cepal 20.

(2) Fuente: Cepal 28, en Australes a costo de factores (corrientes).

(3) Fuente: Cepal 20, en millones de dólares a precios corrientes. El período 1955-1963 corresponde, en realidad, a 1958-1963.

(4) Fuente: INDEC. Índice base 100 = 1969. Corresponde al nivel general de las remuneraciones

(5) Fuente: INDEC, Índice de precios al consumidor.

(6) Fuente: Gerchunoff y Llach (1998), superávit del sector público como porcentaje del PBI.

(7) Fuente: Cepal 20, en millones de dólares. Valores calculados en base al monto de la deuda al fin de cada año.

Puede constatar así que el período Martínez de Hoz se caracteriza por los rasgos siguientes:

- a) Estancamiento del nivel de actividad, con importantes oscilaciones.
- b) Gradual retroceso de la actividad industrial.
- c) Progresivo estrangulamiento en la cuenta corriente del sector externo, compensado por ingresos de capital, que incrementan el nivel de endeudamiento (hasta desembocar en la crisis de la deuda de 1982, ya fuera del período bajo análisis).
- d) Contracción del salario real.
- e) Niveles de inflación elevados.
- f) Déficit fiscal creciente, tras la reducción inicial luego del pico inflacionario de 1976.
- g) Fuerte crecimiento de la deuda pública (principalmente externa).

A lo anterior, debemos agregar tasas de interés fuertemente positivas en términos reales, y muy oscilantes.

Ahora bien, sostener que estos resultados son estrictamente imputables a la política económica implementada es controversial. Pero sin ánimos de brindar una respuesta conclusiva, cabe destacar algunos elementos que por cierto podrían haber contribuido a resultados más alentadores. Entre ellos, contamos el disciplinamiento de los trabajadores -

por vía de la represión gremial y política -; la elevada liquidez internacional (y consecuentemente el reducido nivel de la tasa de interés internacional); las favorables condiciones del comercio internacional (en particular, el bloqueo norteamericano a la Unión Soviética, con el consiguiente mejoramiento de los términos de intercambio para las exportaciones agrícolas); y el amplio consenso de que dispuso la conducción económica en el ámbito empresario y de las fuerzas armadas, que se tradujo en un nivel de permanencia del equipo ministerial inédito en la época<sup>121</sup>. Como mínimo, podría argumentarse que no faltaron tiempo y oportunidades para obtener un mejor desempeño, si es que éste era el objetivo.

En el próximo apartado, se reseñarán los puntos de vista de diversos autores acerca de este período.

#### **4.4.2 Perspectivas históricas: el período Martínez de Hoz en la literatura**

Resulta un tanto sorprendente el relativo interés que ha despertado la gestión Martínez de Hoz en ámbitos de la investigación histórica de la economía argentina (como se verá enseguida, el grueso de los análisis encontrados son contemporáneos o inmediatamente posteriores a aquélla). Tal como lo indicó nuestra breve reseña, se trata de un período muy particular, sea por la elevada inflación, el progresivo estancamiento y el espectacular crecimiento de la deuda externa. La carencia de análisis en profundidad, por otra parte, precisamente no ha permitido dirimir la cuestión central ya mencionada, acerca de la continuidad o ruptura que representa esta gestión, con relación al desarrollo anterior.

El texto de Schvarzer (1987) constituye a nuestro juicio el intento más abarcador (y extenso) de interpretación del período que aquí se analiza; aún cuando discreparemos más adelante con algunas de sus conclusiones, se trata sin duda de un ensayo amplio y bien fundado, que ofrece un conjunto de importantes claves analíticas. No es posible resumir aquí su contenido (parte del cual será retomado más adelante); pero pueden puntualizarse aquí algunos aspectos relevantes. Según este autor, la gestión Martínez de Hoz "emprendió el más sólido, duradero y coherente intento de reestructuración global de la Nación que se haya conocido en las últimas décadas, en consonancia con los criterios y expectativas de los grupos dominantes" (pág. 7). Una detallada descripción de la evolución de la política económica del período (Primera Parte) permite identificar una clara centralidad en el desarrollo del sector financiero. Ello tuvo visibles efectos sectoriales; al respecto, el autor destaca que "el estado de la Argentina en 1976 no ofrecía razones para la aplicación de la nueva estrategia. La economía nacional venía de un proceso relativamente largo de crecimiento, que se había mantenido desde la crisis de 1962-3 hasta el comienzo de la recesión de 1975; y esta última parecía, a todas luces, coyuntural. El antiguo ciclo de crecimiento y estancamiento de la economía argentina (...) parecía definitivamente superado" (págs. 145-46). Y se indica luego que el equipo económico

---

<sup>121</sup> El período ministerial de Martínez de Hoz, como es sabido, fue el más duradero en toda la historia económica posterior a 1955, con la única excepción (y por un margen no muy amplio) de Domingo Cavallo, en la década de 1990.

"comenzó a pensar que había renovadas posibilidades de utilizar ciertas ventajas comparativas de la Argentina para ordenar su desarrollo, especialmente las referidas a la disponibilidad de alimentos y energía (...) Los responsables de esta estrategia comenzaron a considerar que el papel de la industria podía ser complementario y se debería impulsar su mayor eficiencia aún a costa de algunos cierres que no afectarían el proceso global, en la medida en que el impulso al desarrollo fuera promovido por los sectores primarios de agro y energía" (pág. 147).<sup>122</sup>

Por su parte, Canitrot, en dos excelentes ensayos (1980 y 1981), propone una interpretación similar en muchos aspectos a la de Schvarzer, pero agrega un condimento procedente del plano político: el objetivo de la política de Martínez de Hoz - exponente de un "autoritarismo ilustrado y distante" - fue el de socavar las bases que en el pasado habían dado origen a las coaliciones populistas entre sindicalismo e industria destinada al mercado interno. Este propósito es lo que lo lleva, por ejemplo, a detener la recuperación económica de 1977, mediante una política financiera astringente. Por otra parte, coincide este autor en que el patrón económico del período anterior dista de evidenciar un agotamiento en su dinámica.

Un trabajo relativamente temprano de Ferrer (1979) sostiene que la política de Martínez de Hoz se funda en un proyecto económico basado en las tradicionales ventajas comparativas de la Argentina; identifica luego un conjunto de incongruencias en la implementación del plan, para concluir que la "motivación latente" de la estrategia es lisa y llanamente "la concentración de poder económico e ingresos en pocas manos".

Nochteff (1994) - en una de las escasas referencias sobre el tema en los años 90 - destaca una continuidad en el comportamiento de las elites dirigentes, desde la Organización Nacional, caracterizado por la permanente recurrencia a opciones "blandas", esto es, por vías que implican una alta movilización de recursos en activos fácilmente realizables, en función de una vocación fuertemente especulativa originada ya en el período agro-exportador. La gestión Martínez de Hoz - y la especulación financiera sin precedentes a la que dio lugar - representaría una suerte de culminación de este proceso (esta hipótesis fue formulada inicialmente por Schvarzer y Sabato, 1985). Suscribe además la postura de Canitrot, en cuanto al objetivo eminentemente político de aquélla.

#### **4.4.3 Racionalización de la política de Martínez de Hoz: hipótesis alternativas.**

La argumentación desarrollada acerca del patrón de crecimiento en los años 70 nos ha permitido concluir que *la importante inflexión que se observa en el período de Martínez de Hoz no puede atribuirse al agotamiento del patrón de crecimiento anterior*. En consecuencia, las políticas implementadas parecen tener responsabilidad primaria en el desempeño económico. Entendemos que la reforma financiera, la sobrevaluación cambiaria y la rebaja arancelaria son aquí los elementos centrales. En particular, la primera representó la apertura

---

<sup>122</sup> La tesis que apunta a una elite que prefiere "opciones blandas" es formulada originariamente por Schvarzer y Sabato (1985). Cabe señalar que el texto reseñado de Schvarzer no otorga un papel central a esta temática

de una oportunidad de ganancias financieras que elevó sustancialmente las tasas de descuento de inversiones productivas.

Más aún: paradójicamente, en buena medida *la gestión Martínez de Hoz pudo sustentarse desde el punto de vista del sector externo merced a las positivas y visibles mutaciones que había experimentado el patrón de crecimiento de la economía en la década anterior*. Patrón que la gestión mencionada vino precisamente a modificar radicalmente.

Ahora bien, cabe preguntarse acerca de las motivaciones de la política implementada. A partir de la consulta de la bibliografía reseñada, y del conocimiento general acerca del período, se sugieren cuatro hipótesis alternativas, que en parte reflejan lecturas formuladas por diversos analistas. Dos de ellas sostienen que este período representa una continuidad y las dos restantes interpretan en cambio que existió una ruptura.

- a) **Primera hipótesis:** sostiene que en lo fundamental, los lineamientos de las políticas económicas a partir de la breve "primavera" post-bélica (1946-48) siguieron rasgos básicos comunes, caracterizados por la permanencia de un núcleo de grandes empresas estatales, la protección arancelaria y demás políticas de orientación sectorial, la represión financiera y cambiaria y la alternancia entre negociación y represión sindical. Tal continuidad comprendería al período bajo análisis. Habría entonces un hilo conductor de carácter híbrido, en parte populista y en parte desarrollista. En esta línea, se ha sostenido que la gestión Martínez de Hoz habría representado una suerte de nueva versión del "populismo"; tal atributo surgiría del subsidio otorgado a sectores industriales y de la propia sobrevaluación cambiaria. Y el pobre desempeño observado no sería sino el reflejo del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones<sup>123</sup>.
- b) **Segunda hipótesis:** podría proponerse un hilo conductor que encontraría una continuidad en las políticas económicas implementadas una vez agotado el ciclo de crecimiento "fácil" del primer trienio peronista (esto es, hasta aproximadamente 1949). Como ya se evidencia en los inicios de la década del 50 con diversas medidas (con mayor o menor alcance práctico), existió una tendencia clara a la apertura de inversiones externas para el sector industrial y petrolero, y a la recomposición de ingresos para el sector agrícola. La aparente afinidad ideológica de las conducciones económicas más duraderas desde 1955 aportaría una confirmación en este sentido. En este período, las gestiones de Álvaro Alsogaray, Roberto Aleman, Adalbert Krieger Vasena, además de las dos de Martínez de Hoz, fueron las más duraderas, comprendiendo alrededor de la tercera parte del período 1955-81<sup>124</sup>. Con excepción de los períodos "populistas" (1963-66 y 1973-74), existiría un componente esencial común, que la política de Martínez de Hoz a partir de 1976 no hace sino consolidar. Las circunstancias políticas y las presiones sectoriales habrían cuando mucho cambiado los ritmos
- c) **Tercera hipótesis:** se trata de la opción propuesta, con matices diferenciadores, por Canitrot (1980 y 1981) y Schvarzer (1987), y en forma menos precisa por Ferrer (1979).

---

<sup>123</sup> Tal vez no sea superfluo señalar que esta posición era incluso sostenida por el gobierno instaurado en 1983. Véase Secretaría de Planeamiento (1984).

<sup>124</sup> Para más precisión, véase De Pablo (1984).

Ella, como se vio, sostiene que la gestión de Martínez de Hoz se racionaliza como un proyecto orientado a quebrar las bases que daban sustento a los gobiernos populistas; en particular, la alianza entre sindicatos e industria volcada al mercado interno. En consecuencia, el proyecto de la gestión Martínez de Hoz sería la re-primarización de la economía (tal como se consigna en Schvarzer, op. cit.) El retroceso industrial - inducido por las rebajas arancelarias y la apreciación cambiaria -, las incipientes privatizaciones y la política de generalizada racionalización de las empresas públicas sustentan esta postura.

- d) **Cuarta hipótesis:** el razonable desempeño económico argentino del período 60-mediados del 70 (reconocido por otra parte en el propio discurso inicial), sugiere la hipótesis de que, más allá de revertir algunos excesos intervencionistas del período peronista 1973-76, tal vez la gestión Martínez de Hoz *no tuvo un objetivo estratégico claro*. En otros términos, la tercera hipótesis enunciada *sería más el resultado de una reflexión retrospectiva que realmente una caracterización de lo que proyectaron los agentes* gubernamentales. Puede entonces argumentarse que se trató de una gestión más que nada concentrada en la coyuntura. De hecho, la caracterización de la evolución de la política económica que brinda Schvarzer (op. cit., Primer Capítulo) poco parece apuntalar la idea de un proyecto coherente; antes bien, se destacan allí vaivenes de carácter coyuntural y oportunista<sup>125</sup>. Si se adoptaron políticas del estilo liberal - antes que para sentar las bases de una reestructuración económica - fue por las tres razones siguientes: (1) una vocación genérica (restarle poder al sector laboral sindicalizado y redireccionar las actividades del estado a favor de intereses determinados); (2) una coyuntura internacional caracterizada por una gran liquidez internacional y consiguientemente con presiones por parte de los bancos internacionales para colocar crédito, y (3) la creciente prevalencia de intereses del sector financiero sobre el productivo. La gestión Martínez de Hoz no sería en sí ni definitivamente liberal, ni populista, sino sencillamente oportunista.

Las hipótesis primera y segunda pueden fácilmente ser impugnadas, en principio, en cuanto implican continuidad con relación al anterior desarrollo. Como se ha visto anteriormente en este trabajo, el período Martínez de Hoz representa un quiebre sensible en el desempeño económico, que debe atribuirse a la política implementada. En particular, la primera hipótesis es desestimada a partir de nuestra argumentación de que lejos de haberse agotado, el patrón de crecimiento a mediados de los 70 parecía haberse consolidado. La segunda hipótesis, por su parte, supone una continuidad que se funda en la mera apariencia. Si bien es real que existe similitud ideológica en las conducciones económicas posteriores a 1955 a las que se hace mención, las políticas implementadas no encuentran necesariamente parentesco inmediato con las del período Martínez de Hoz, según hemos visto. Por ejemplo, la gestión de A. Alsogaray en el gobierno desarrollista (1958-62) no fue determinante de las medidas de intensa promoción industrial encaradas entonces. Asimismo, como se ha indicado en al reseña

---

<sup>125</sup> Por ejemplo, el autor destaca el permanente recurso del equipo económico a generar dependencia de los flujos externos de capital, para hacer valer así su vinculación con el mercado financiero internacional.



histórica de este trabajo, el ensayo que representa el programa de A. Krieger Vasena difícilmente pueda encuadrarse en moldes ortodoxos<sup>126</sup>.

Deben considerarse en consecuencia las dos hipótesis restantes. La tercera, que afirma que el proyecto subyacente a la política de Martínez de Hoz es el desmantelamiento de la posibilidad de alianza entre sindicatos e industria volcada al mercado interno, no carece de atractivo, sobre todo considerando su aptitud para combinar elementos de los planos económico y político. Sin embargo, en alguna medida ella parece sobrestimar la dimensión intelectual del programa económico. Por lo pronto, notemos que el discurso inicial de Martínez de Hoz<sup>127</sup> tiene un contenido escasamente refundacional (aun cuando algunos tramos se asemejen al posterior programa de reforma del estado emprendido por el gobierno de Carlos Menem en 1989). Hay asimismo bastante evidencia de incoherencias, tales como las estatizaciones, el masivo subsidio industrial regionalmente orientado y la protección arancelaria ad-hoc para algunos casos. Asimismo, la apreciación cambiaria afectó severamente el sector primario<sup>128</sup>. Por último, es pertinente señalar que el alcance efectivo de la desindustrialización fue bastante menor al que se insinuó inicialmente a partir de los datos de la evolución de la producción corriente<sup>129</sup>. Esto no quita que se haya producido un cambio cualitativo de alguna importancia en la composición de la producción industrial, verificándose una merma relativa del sector metalmecánico y electrónico, compensada por un incremento de las ramas productoras de commodities industriales (aceites e insumos petroquímicos)<sup>130</sup>.

Por lo tanto, aún si se admitiera que existió tal programa de largo aliento en algún discurso, la realidad brindaría escasa evidencia acerca de su efectiva ejecución, sin que detectemos razones condicionantes que impidieran su concreción. El período de Martínez de Hoz representa la última oportunidad de ejecutar una política económica con autonomía; de manera que el fracaso en su implementación no puede achacarse a restricciones económicas o políticas (en ese punto, el contraste con la profundidad de la reforma encarada por el gobierno Menem parece ser una evidencia importante).

Pero tal vez, la cuestión central a responder es *si es válido el objetivo político atribuido a la gestión de Martínez de Hoz*. Una breve reflexión acerca de la realidad de aquel período levanta dudas a ese respecto. En primer lugar, la alianza mencionada abarcaba únicamente parte del sector industrial; en particular, excluía a las empresas multinacionales y otras grandes empresas nacionales entonces dominantes, en su mayoría también vinculadas al mercado interno. En consecuencia, la "pata fuerte" de tal alianza era más el sindicalismo que el sector industrial. En segundo lugar, la debacle del gobierno justicialista en 1976 y la neutralización del sector gremial permitían pensar en aquel entonces que una reiteración de un gobierno populista era inviable. Parece entonces arriesgado asignar una visión de tal

---

<sup>126</sup> Véase al respecto De Pablo (1970) y Canitrot (1975).

<sup>127</sup> Véanse ediciones de diarios del día 3 de abril de 1976, o bien De Pablo (1984).

<sup>128</sup> Lo que motivó la renuncia en su oportunidad del Secretario de Agricultura.

<sup>129</sup> De hecho, el Censo Económico de 1985 no mostró una caída importante del empleo industrial, al igual que el Censo Demográfico de 1980.

<sup>130</sup> No es inoportuno destacar que en el caso del sector petroquímico, se trata de actividades cuya inversión había sido programada con anterioridad a 1976.

alcance estratégico - esto es, tomar recaudos para la eventualidad de un retorno a la democracia, muy alejado de las perspectivas entonces vigentes - a una conducción que pareció más que nada involucrada en la gestión de la coyuntura; de hecho, esta es la descripción que se brinda precisamente en Schvarzer (op. cit.)<sup>131</sup>.

Cabe señalar incidentalmente que esta tercera hipótesis no es compatible con la idea de que Martínez de Hoz habría representado la plenitud de poder de una elite fuertemente especuladora, con vocación por las "opciones blandas", tal como fue sugerido originariamente por Schvarzer y Sábato (1985) y retomado por Nochteff (op.cit.). Criticamos esta asociación entre ambas hipótesis por cuanto no parece propio de un grupo oportunista el diseño y ejecución de planes de carácter estratégico, como el imputado a Martínez de Hoz. Es sintomática, al respecto, que esta hipótesis, que apunta a una elite que habría perdurado a lo largo de muchas décadas, no haya sido planteada con anterioridad, sino sólo como resultado del análisis de este período.

Restaría entonces la cuarta hipótesis, que en su formulación reviste cierto carácter "residual", por cuanto refleja la inexistencia de una estrategia clara y en consecuencia valida, en forma algo tautológica, los vaivenes ocurridos. Ella es compatible con la propuesta de Schvarzer-Sábato, ya mencionada, acerca de la existencia de una elite oportunista y proclive a las opciones "blandas". Pero esto no le es estrictamente indispensable; porque tal núcleo oportunista podría haberse conformado a partir de los intereses movilizados por la gestión de Martínez de Hoz (básicamente, intereses vinculados a la especulación financiera). La consecuencia más notable de esta hipótesis es que si con Martínez de Hoz hubo recesión e inflación, esto no sería un resultado premeditado, sino una suerte de azar; podría haber ocurrido incluso lo contrario.

En conclusión: *la política de Martínez de Hoz representa una ruptura, con relación a prácticas anteriores, pero no basada en un proyecto coherente y sustentado en el mediano plazo, sino resultante de un abordaje oportunista y cortoplacista.* Existió en consecuencia un quiebre inducido desde la política económica, en el cual la apertura masiva e irrestricta del sector financiero generó cambios profundos en el accionar del conjunto de los agentes económicos; tal apertura se vio avalada por los movimientos de capitales de corto plazo. Y en cuanto a los muy pobres resultados obtenidos, ellos pueden atribuirse a cierto desborde fiscal, pero principalmente a la apertura financiera que, para decirlo en términos de Keynes, incrementa bruscamente la preferencia por la liquidez, impactando sobre la inversión. Y ésta es posiblemente la herencia más duradera de la gestión bajo análisis.

Como conclusión, puede sostenerse que la gestión Martínez de Hoz, lejos de pretender el desarrollo de una estrategia de reforma, es más bien calificable como el paradigma de

---

<sup>131</sup> Algunos análisis agregan aquí la asociación entre gobiernos populistas e insurrección armada, y atribuyen en consecuencia la política de Martínez de Hoz a la necesidad de desarticular las bases de aquélla. Entendemos que este argumento es de relativo valor, tanto porque la efectiva inserción de las organizaciones armadas fue baja, como porque ellas se encontraban ya militarmente derrotadas, con el consenso del gobierno justicialista, cuando se produjo el golpe militar de 1976.

ausencia de proyecto alguno. Esto debe entenderse no como centrado en la persona del ex - ministro y su equipo, sino aludiendo a toda la elite dirigente que se vio representada por éste.

#### **4.4.4 Conclusiones: Martínez de Hoz y el Estado del Bienestar**

Del análisis anterior, se desprende que no es correcto adjudicar a la gestión de Martínez de Hoz un propósito de desmantelamiento del Estado del Bienestar. Ello es así, ante todo, porque parece inapropiado considerar que ella desarrolló un programa con alguna visión estratégica. En esta suerte de "no programa", sin embargo, se deslizan algunos componentes que parecen preanunciar el futuro cuestionamiento a la gestión estatal. Ello se percibe tanto en la tendencia liberalizadora que se imprime en algunos rubros (por ejemplo, reducción de aranceles y desregulación financiera), en la reducción (y liquidación, en algún caso) de la envergadura de las empresas estatales, como así también en la supresión de aportes jubilatorios patronales.

*Pero no puede afirmarse que esta gestión - pese a lo que ha sostenido incluso en alguna oportunidad su principal responsable - haya anticipado el programa desregulador y privatizador de la década del 90. Deja sí una herencia pesada, en términos de endeudamiento externo, cuya estatización - concretada ya en 1982 - representará una formidable limitante al accionar del Estado, y en consecuencia se constituirá en un incentivo poderoso para las reformas venideras. Asimismo, en virtud de la particular política bancaria y financiera adoptada, el Estado queda comprometido fuertemente con el sistema bancario.*

Con relación a la deuda externa, cabe una observación aclaratoria. Se ha sostenido (en particular, en el debate político) que el crecimiento de la misma fue un propósito explícito de la gestión Martínez de Hoz. Sin embargo - y sin pretensiones de profundizar aquí en esta temática - el análisis comparativo parece sugerir que esto no es correcto. El endeudamiento externo - y la posterior crisis a que dio lugar - se verificó en virtualmente todos los países de América Latina, bajo muy diferentes políticas económicas, y es más atribuible a fluctuaciones en los mercados financieros internacionales (en particular, a la abrupta suba de la tasa de interés internacional operada a partir de fines de la década del 70<sup>132</sup>). Esta constatación no pretende subestimar la influencia que la deuda tuvo sobre el desempeño económico de la década siguiente; éste será uno de los principales tópicos a tratar en el próximo apartado.

#### **4.5 Los 80: década perdida y debacle**

El relato histórico acerca de lo ocurrido a partir de la crisis de la deuda externa de 1982 y la disolución del régimen militar tras la derrota bélica de ese año es por si mismo esclarecedor, en lo que atañe a la interpretación del proceso que desemboca en el desmantelamiento estatal operado en la década del 90. Conviene repasar aquí algunos hitos fundamentales:

---

<sup>132</sup> La tasa prime de interés pasa de 6.8% a 18.7%, entre 1978 y 1981 (fuente. CEPAL, 1986)

- El elevado endeudamiento externo en el que incurren tanto el sector público como el sector privado a partir de 1979 se traduce en una profunda crisis de solvencia, que eclosiona a partir del default mejicano en 1982, manifestándose en toda su entidad al final de la guerra de Las Malvinas.
- Esta situación motiva el abandono por inviable del sostenimiento de la paridad cambiaria, produciendo una devaluación y su propagación vía precios y salarios a los precios internos; la economía ingresa en un período netamente recesivo, al tiempo que la inflación se acelera.
- El estado toma a su cargo, a través de mecanismos de seguro de cambio, el grueso de la deuda externa privada, lo que agrava una situación fiscal ya previamente comprometida.
- La descomposición política del gobierno militar posterga hasta fines de 1983 cualquier acción estratégica con relación a la crisis económica, que se mantiene sin variantes en términos de inflación y nivel de actividad.
- El gobierno radical de Alfonsín ensaya inicialmente una respuesta heterodoxa, suspendiendo los pagos de los servicios de la deuda y planteando su renegociación (incluso, se insinúa un cuestionamiento a su legitimidad). Encara un plan de estabilización con reforma monetaria, apuntando a frenar la inflación y mejorar el desempeño de la balanza comercial, al tiempo que ensaya renegociaciones de la deuda.
- Diversos factores de orden político - entre ellos, la oposición gremial, la resistencia militar al enjuiciamiento por violaciones a los derechos humanos y la actitud mayormente obstruccionista de la oposición peronista - minan progresivamente la iniciativa del gobierno. Al mismo tiempo, el persistente estrangulamiento externo - y las importantes restricciones fiscales - acotan las posibilidades de crecimiento. Se intenta un viraje hacia posturas más próximas a la ortodoxia liberal, aunque sin éxito. En este escenario, se produce la derrota electoral del oficialismo en 1987.
- El último intento de estabilización, en 1988 (el denominado "Plan Primavera"), fracasa a principios de 1989, produciendo un episodio hiperinflacionario que perdura más allá de las elecciones presidenciales de mayo.
- Asume anticipadamente el gobierno la administración Menem; ella inicia decididamente un proceso de profundas reformas, que liquida la virtual totalidad de empresas estatales e introduce alteraciones de gran alcance en la regulación de las actividades económicas y en un conjunto de políticas sociales.

De esta reseña surgiría que el proceso de reforma estatal encarado a partir de 1989 es la respuesta a la crisis fiscal y cambiaria, reflejada explosivamente en el proceso hiperinflacionario; ello pone de manifiesto un brusco achicamiento de los márgenes de maniobra de la dirigencia a cargo del estado. Pero esta lectura, no incorrecta, es también limitada. Parece improbable que una crisis coyuntural como la de 1989 motorice por sí misma una reforma estructural tan profunda como la registrada. De hecho, hubo anteriormente situaciones análogas; el caso paradigmático es la crisis de 1975, que catapultó un cambio de régimen político, pero que no generó ni espacio ni demanda de reformas análogas.

El episodio hiperinflacionario contribuye a explicar la velocidad e intensidad de las reformas, e incluso algunas de sus características; pero resulta claro que éstas responden a cambios de mayor profundidad en diversas pautas de legitimación del accionar estatal. Ellas de hecho se manifestaron en años anteriores. Un ejemplo paradigmático es la incorporación del después ministro de economía protagonista de la reforma como diputado del Partido Justicialista, en 1987; también lo es el viraje del propio gobierno radical hacia posturas más proclives a la liberalización y privatización, como lo muestran los conocidos intentos de privatización de la aerolínea estatal y de la empresa telefónica.

En consecuencia, la reconstrucción del proceso que desemboca en la acelerada reforma de los años 90 debe considerar tanto las tendencias que se fueron afirmando en la década del 80 como la coyuntura hiperinflacionaria de 1989.

#### **4.5.1 Los antecedentes**

¿Hasta qué punto la reforma de los 90 reconoce antecedentes? Como ya se señaló, se ha sostenido en más de oportunidad que la gestión Martínez de Hoz podría ser interpretada en estos términos. Sin embargo, nuestro análisis nos ha llevado a una conclusión diferente, en cuanto no reconocemos una orientación definible en aquélla, más allá del impacto de medidas puntuales como la liberalización financiera. Tampoco aquéllas conducciones económicas anteriores, identificables - por la extracción política de sus líderes - con lo que se conoce habitualmente como "liberalismo", pueden ser realmente reconocidas como antecedentes. Es verdad que existió un discurso de carácter liberal en varios de sus exponentes (vgr. A. Alsogaray). Pero ello puede ser entendido como un reclamo más ideológico que práctico a favor de una menor intervención estatal, por lo menos a la luz de la efectiva política que estas conducciones ejercieron, como ya se indicó. En buena medida, a la pregunta de por qué esas conducciones no encabezaron reformas estatales como las que se instauraron en la década del 90 puede responderse que no tuvieron voluntad de hacerlo, por que otra era la constelación dominante de intereses. El proteccionismo y la contratación estatal eran seguramente vías consideradas más provechosas (y de hecho, dieron algún resultado, según se vio, en términos de acumulación y crecimiento).

En este aspecto, es oportuno plantear la hipótesis de que el persistente conflicto político del período post peronista parece haber oscurecido la comprensión del efectivo contenido de las políticas económicas y sociales de hecho implementadas. Cierta añoranza del conservadurismo pre-peronista, la (vaga) noción de que la industrialización había sido un proceso forzado y "antinatural", el rechazo al estilo político peronista y en particular a las conducciones afines a éste, e incluso la asociación entre peronismo y comunismo a la que más de una vez se recurrió; todos estos elementos contribuyeron a construir imágenes algo caricaturizadas, fundadas más en discursos que en hechos (y con poca repercusión sobre los hechos, por lo demás).

Aun en un analista de la perspicacia de A. Ferrer, encontramos evidencias de esta perspectiva. En su obra clásica, puede leerse el siguiente análisis de las políticas económicas implementadas en 1962-3, bajo la presidencia de Guido: bajo el título "La restauración liberal", se afirma que se "pretendió desarticular definitivamente el movimiento obrero, reinstalar los mecanismos de poder económico y la distribución del ingreso vigentes antes del peronismo y asentar a la economía argentina, nuevamente, en el sector agropecuario exportador y en los grupos comerciales y financieros vinculados a ellos" (Ferrer, 1973, pág. 247). Por lo pronto, el período bajo análisis en la cita anterior es de transición (se trata de un gobierno provisional, que cumple básicamente la función de gestionar el campo político, luego de la anulación de las elecciones de 1962), y por lo tanto mal puede caracterizarse como un intento fundacional; de hecho, se suceden 5 ministros para administrar una coyuntura económica particularmente adversa.

En un plano de mayor generalidad, no se descarta que en ciertos círculos se hayan sostenido posturas de este cariz. Pero parece discutible que estos principios hayan guiado las políticas implementadas por parte de exponentes del liberalismo; incluso, hemos encontrado cierta continuidad en las políticas económicas y sociales, a pesar de los vaivenes políticos.

Tal vez la lectura correcta sea sencillamente que el bloque liberal más ortodoxo *no tuvo un programa económico definido*; y precisamente la gestión Martínez de Hoz es la evidencia más clara de esto. Ello resulta notable, si se considera en particular que en la década del 30 la crisis económica fue enfrentada por representantes de ese bloque con medidas heterodoxas, de tinte keynesiano<sup>133</sup>, e incluso se planteó un debate acerca de la superación del modelo agroexportador. Para decirlo con una imagen de corte psicológico, la experiencia peronista parecería haber producido un trauma no resuelto, que se fijó en lo ocurrido en el período 1946-49, ignorando tanto las reversiones posteriores que el propio gobierno peronista hubo de producir como la profundización posterior del proceso industrializador. Simétricamente, el período mencionado es precisamente el más emblemático de la doctrina peronista tradicional.

La gestión Krieger representó - quizá junto a la del gobierno de Illia - un avance interpretativo del nuevo cuadro económico y político configurado, al reconocer la centralidad del proceso de industrialización, liderado en esta segunda etapa ya no por la mediana burguesía industrial sino por grandes empresas, nacionales y transnacionales, apoyadas por la política estatal (y en particular, por las empresas estatales); proceso que comenzó a delinearse en los últimos años de la presidencia de Perón, para acelerarse considerablemente en la gestión de Frondizi.

Ello ocurrió en coincidencia con el ciclo económico más exitoso desde 1950, en términos de crecimiento y sustentabilidad externa. Pero esto no tuvo como correlato una consolidación política, por lo que el stress institucional fue permanente<sup>134</sup>. No es objeto de este trabajo un

---

<sup>133</sup> Tal como recuerda Ferrer en el pasaje citado, uno de los 5 ministros de economía de la presidencia Guido fue Federico Pinedo, de relevante actuación en la década del 30.

<sup>134</sup> Como indicador emblemático, señalemos que entre 1963 y 1975 debería haberse completado dos presidencias constitucionales, pero hubo en total ocho mandatarios, de los cuales sólo uno no fue depuesto.

diagnóstico de este tema (que de hecho ya ha sido ensayado); tal vez, lo más importante a rescatar es la imposibilidad de formar coaliciones duraderas que permitieran un accionar político más despejado y volcado al mediano y largo plazo. Y entendemos que si bien ello no es solamente atribuible a la dicotomía peronismo-antiperonismo (por cuanto aun dentro de los sectores de poder económico existieron disidencias considerables), ésta tuvo un rol central. Puede aventurarse al respecto la hipótesis de que el estado careció de fuerza suficiente como para arbitrar e imponer una pauta de mayor permanencia; o mejor, que ningún sector logró imponer su hegemonía en la conducción de aquél. La persistente inflación sería entonces una de las manifestaciones más patentes de esto, en línea con las interpretaciones estructuralistas. El estructural conflicto en torno al tipo de cambio es probablemente la evidencia más clara de esta imposibilidad; este ingrediente es probablemente indispensable para la cabal formulación del modelo stop-and-go<sup>135</sup>. En otros términos, este modelo no se encontraría completo en su formulación, si no se incluye alguna hipótesis acerca de porqué el gobierno no es capaz de ejecutar una política anticíclica (por ejemplo, apuntando a la no apreciación del tipo de cambio). Pero debe quedar claro que esta interpretación combina necesariamente las lógicas económica y política.

Nada de lo expuesto hasta aquí, sin embargo, justifica la operación del desmantelamiento estatal operada a partir de 1989. De hecho, el curso emprendido por la economía desde mediados de los 60 auguraba un futuro más promisorio. Dentro de los límites que tiene cualquier enfoque determinístico en este campo de análisis, debemos identificar factores propios de la década del 80.

Sin duda, la incidencia del elevado endeudamiento externo posee peso explicativo propio, al bloquear opciones del accionar estatal. A esto posiblemente deban adicionarse los efectos acumulativos del propio proceso de estancamiento que comienza en el período Martínez de Hoz. Uno de los efectos más destacables fue la progresiva pérdida de calidad de la gestión estatal, como así también la puja distributiva que supuso una producción global estancada.

Lo específico de la década del 80 sería entonces la cabal manifestación de la inhabilidad estatal de motorizar un proceso de desarrollo, a partir de la adopción de un patrón sostenible, basado en una coalición de fuerzas económicas y políticas. En tal sentido, posiblemente una de las herencias más pesadas que deja la gestión Martínez de Hoz - además de la deuda externa y su posterior estatización<sup>136</sup> -es la consolidación de un grupo de interés nucleado en torno del sector financiero, el que por su propia naturaleza diversificadora de riesgos no es capaz de impulsar un proceso de crecimiento basado en sectores dinámicos. Simétricamente, la posibilidad de obtener ganancias financieras fue transversal a todos los actores, razón por

---

<sup>135</sup> En otros términos, el modelo no se encontraría completo en su formulación, si no se incluye alguna hipótesis acerca de porqué el gobierno no es capaz de ejecutar una política anticíclica (por ejemplo, apuntando a la no apreciación del tipo de cambio).

<sup>136</sup> En rigor, debe reconocerse que el endeudamiento externo no fue privativo de la Argentina, por ser el reflejo de una particular coyuntura financiera internacional.

la cual se diluyó cualquier perspectiva estratégica que se apoyara en sectores dinámicos específicos.

El análisis comparativo sugiere que deben haber existido además elementos comunes a diversos países de América Latina, habida cuenta de que las reformas que apuntan al desmantelamiento del andamiaje estatal se verificaron en todos ellos. Este paralelismo puede incluso resultar autoexplicativo: el hecho de que este fenómeno haya sido recurrente sería el indicador de una tendencia general, la que entonces explicaría lo ocurrido. Pero es real que existen elementos diferenciadores entre los distintos países, como para considerar que este "factor tendencial" sea suficiente. El avance de los procesos de privatización, por ejemplo, fue bastante diferenciado, en los distintos países de América Latina; probablemente, sólo el caso argentino muestra la liquidación de virtualmente todas las empresas estatales.

De este breve análisis, pueden extraerse tres conclusiones de interés, en lo que hace a los antecedentes de las reformas de la década del 90:

- En primer lugar, la crisis fiscal inducida principalmente por el endeudamiento estatal se constituye en una traba para cualquier opción alternativa de política estatal.
- La gestión Martínez de Hoz preparó el terreno, a través del empobrecimiento sistemático de la calidad del accionar estatal, y de la formación de un bloque financiero preeminente.
- Por último, si bien la opción por un retorno a un ciclo preindustrial no parece haber sido objeto de implementación, es cierto que el maniqueo debate político de los años 60 y 70 impidió constatar la consolidación económica entonces verificada y, por sobre todo, no permitió desarrollar una base doctrinaria que le diera sustento (en este aspecto, como es sabido, el contraste con el caso de Brasil es evidente).

Cuando se planteó entonces la reforma estatal, producto en principio coyuntural de una profunda crisis fiscal, no existió entonces un proyecto alternativo que pudiera hacerle frente.

Pero, sin duda, juega también aquí una papel central la específica circunstancia histórica que desencadena el proceso de reforma, en particular la virulencia del proceso hiperinflacionario. A este tema al que se hará referencia en el próximo apartado.

#### **4.5.2 La hiperinflación<sup>137</sup>**

Es imposible pasar por alto el impacto considerable del episodio hiperinflacionario sobre el desarrollo posterior de los acontecimientos. Al contrario de la inflación elevada, a la que la sociedad había desarrollado cierto acostumbramiento, el acelerado incremento de precios y la consiguiente destrucción del poder adquisitivo de la moneda introdujeron una situación de anomia social, que incentivó comportamientos disruptivos de diversa índole.

Entre éstos, pueden señalarse los siguientes:

---

<sup>137</sup> Lo expuesto en este apartado se ha fundado en testimonios reunidos en Lázara (1997).



- En primer lugar, desde sectores económicos concentrados se produjo una reacción desestabilizadora, en parte defensiva, y en parte como retaliación por el abrupto abandono de las reglas cambiarias del Plan Primavera, que produjo abundantes pérdidas financieras<sup>138</sup>. No casualmente, fue en el ámbito del periodismo vinculado al sector financiero que se acuñó la expresión “golpe de mercado” para hacer referencia a este episodio.
- Existió una reacción popular al incremento de precios, materializada en acciones de saqueo a supermercados y comercios. De acuerdo a testimonios de la época, ellas fueron alentadas y promovidas desde sectores políticos (en particular, vinculados a movimientos militares reivindicatorios en oposición a los juicios por violaciones a los derechos humanos), y en muchos casos toleradas (o eventualmente impulsadas) por los gobiernos provinciales justicialistas. El caso paradigmático fue el de la ciudad de Rosario.
- Desde el justicialismo, se profundizó un accionar obstructivo, bajo la tesis - inspirada por el futuro ministro de economía D. Cavallo - que el agravamiento de la crisis económica brindaría mayor apoyo a las medidas de reforma estructural por venir. El ejemplo más claro de ello fue la promesa de otro futuro ministro de una fuerte devaluación, que reavivó el proceso hiperinflacionario en el mes de julio de 1989.

En cierta medida, puede sostenerse que la hiperinflación produjo un cambio radical del contexto económico y político, viabilizando el consenso - o mejor, la cooptación - entre sectores antes no alineados. Grandes grupos económicos (algunos de ellos grandes contratistas del estado), el sistema bancario, parte importante del sindicalismo y el grueso del Partido Justicialista conformaron un bloque que sentó las bases de la viabilidad de las reformas estatales.

En cuanto a las bases populares tanto del radicalismo como del peronismo - shockeadas por el episodio hiperinflacionario - no ofrecieron resistencia a reformas que cambiarían radicalmente un amplio conjunto de instituciones construidas a partir del primer gobierno peronista, en desmedro evidente de su bienestar. El temor a la anomia fue más fuerte, y mostró un poder disciplinador considerable. Las elecciones de 1991 (y las sucesivas hasta 1997) ratificarían el brusco cambio de rumbo, que sólo expresiones políticas numéricamente poco expresivas (básicamente, las agrupaciones de izquierda) cuestionaron en forma sistemática. Se consolida así un drástico cambio en cuanto a pautas legitimadoras de políticas estatales.

Hemos dicho anteriormente que no puede imputarse a la hiperinflación la génesis del proceso de reforma estatal iniciado en 1989. Pero es indudable que aquella imprimió un ritmo muy particular, caracterizado por la premura y en general por la escasa preocupación sectorial (dejando de lado aquí los eventuales episodios de corrupción a los que se dio lugar). Y probablemente - ésta es una hipótesis a confirmar en posteriores investigaciones - conformó

---

<sup>138</sup> En un artículo de la época, el periodista J. Morales Solá indicaba que un grupo de empresas había iniciado una maniobra de retención de divisas (Diario “Clarín”).

un nuevo bloque de intereses, corporizado en el conjunto de las empresas privatizadas, así como la gestión de Martínez de Hoz dejó como herencia un núcleo financiero poderoso.

Pero para que esto fuera viable, se requirió la adopción por parte del peronismo de una ideología opuesta a su doctrina histórica. Este aspecto requiere una reflexión, que será desarrollada en un próximo acápite, y que comprenderá una interpretación de la propia naturaleza del peronismo.

#### **4.6 Crisis de legitimación o crisis sistémica: hacia una interpretación**

El propósito de este apartado es aportar una interpretación del particular proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina, a la luz de algunas de las contribuciones provenientes de la sociología (véase el cap. 2 de este trabajo).

Según se ha señalado, Habermas contrasta dos tipos de crisis. Por una parte, a *crisis sistémica*, propia del capitalismo liberal; ella es producto de la ausencia de instancias de coordinación, particularmente las de carácter contra cíclico. Por otra parte, lo que el autor denomina "capitalismo de organización" - esto es, el capitalismo regulado por el estado - se caracteriza ya no por crisis sistémicas (puesto que se supone que el accionar estatal las previene) pero sí por *crisis de motivación*; esto es, por cuestionamientos valorativos que cuestionan la legitimación de las normas que regulan el accionar social.

En opinión de este autor, el capitalismo de organización es en principio viable, en cuanto no enfrenta crisis sistémicas, aun cuando es sensible a crisis de motivación. C. Offe, desde una perspectiva teórica similar, sostiene por el contrario que la planificación no puede ser exitosa en el capitalismo, por el conflicto que plantea la simultánea mercantilización y desmercantilización, y por la imposibilidad del estado de enfrentar las demandas que a él se dirigen desde el conjunto de la sociedad. En consecuencia, son inevitables crisis de carácter sistémico.

Ahora bien, es importante señalar - a fines de clarificación - que ambas perspectivas no apuntan a crisis terminales del capitalismo bajo la égida del Estado del Bienestar; antes bien, indican cuáles son las fuentes de crisis (aun cuando es considerable el pesimismo de Offe con relación a la viabilidad del Estado del Bienestar). En consecuencia, no es en rigor apropiado pretender la verificación de sus apreciaciones teóricas a la luz del ocaso del Estado del Bienestar, por cuanto se trataría ya de una transición hacia una suerte de tercera etapa del capitalismo, cuyas características aún no pueden delinearse con plenitud.

Sin embargo, dado que esta transición responde a un episodio de crisis, puede ser interesante ensayar un diagnóstico acerca de la naturaleza del mismo, a la luz de estas contribuciones. Este análisis se aplicará para el caso de la Argentina.

Cabe aquí una salvedad. Este procedimiento implica una transpolación teórica quizá inadecuada, por cuanto las formulaciones mencionadas corresponden a un estudio del capitalismo en los países centrales. Al respecto, puede indicarse lo siguiente. En primer lugar, no se apuntará a validar tales formulaciones, sino a utilizarlas como guías para la interpretación del material empírico; en la medida en que ellas resulten iluminadoras, y contribuyan a una mejor comprensión del proceso histórico argentino, su utilización es legítima. En segundo lugar, este apartado reviste un carácter preliminar exploratorio, y de manera alguna pretende ser conclusivo, a nivel teórico, en cuanto a la viabilidad del Estado del Bienestar o a la naturaleza de la nueva etapa del capitalismo en general.

Se analizará en primer lugar la hipótesis de que el desmantelamiento del Estado del Bienestar corresponda a una crisis de carácter sistémico; seguidamente, se considerará la hipótesis de una crisis de motivación.

El diagnóstico del desmantelamiento del Estado del Bienestar fundado en una crisis (o sucesión de crisis) de carácter sistémico debería asentarse en por lo menos uno de los dos ejes siguientes:

- la constatación de inviabilidad del patrón de crecimiento adoptado, por inconsistencia interna
- la constatación de sobredemandas dirigidas al estado.

En cuanto a lo primero, el análisis desarrollado en apartados anteriores parece conclusivo, en cuanto a la progresiva viabilidad del patrón de crecimiento adoptado, desde mediados de la década del 60. Y en lo que atañe a una eventual sobredemanda de acción y recursos estatales, la información presentada en el apartado 4.2 sugiere que en principio no habría habido una sobreexpansión de la actividad estatal, con respecto al resto de las actividades económicas. Si bien es real que existieron subsidios importantes al sector privado, no parece pertinente afirmar que los mismos implicaron, en aquel período, una crisis fiscal persistente.

Estos dos señalamientos serían suficientes para descalificar la hipótesis de una crisis sistémica, como motivadora de la desarticulación del activismo estatal, hasta mediados de la década del 70. Pero ello deja sin cobertura el período que va desde 1976 a 1989. Esto es, la gestión Martínez de Hoz y la "perdida" década del 80.

Una aproximación puramente cuantitativa daría asidero a la hipótesis de crisis sistémica, tanto por la persistente restricción externa como por la sobrecarga de requerimientos al estado, a través principalmente de la estatización de la deuda externa.

Sin embargo, en función de los análisis conducidos en apartados anteriores, no parece apropiado atribuir automáticamente a este período la misma lógica de los años anteriores. Por lo pronto, la gestión Martínez de Hoz introduce efectivamente un quiebre, según se indicó, pero no puede asignársele un patrón identificable (excepto que se acepte que la valorización

puramente financiera fue su principal objetivo, lo cual como mínimo sería testimonio de inconsistencia, por su evidente inviabilidad).

Por otro lado, el impacto del endeudamiento externo y su posterior estatización parece responder más a una coyuntura que a una lógica estructural. Podría tal vez objetarse que fue precisamente un estado intervencionista el que tomó la iniciativa de asumir una deuda originariamente privada; pero entendemos que existían razones coyunturales suficientemente fuertes, autónomas en buena medida de cualquier modelo estructural; nos referimos básicamente a la necesidad de preservar al sector privado de un colapso y simultáneamente mejorar la calidad de los activos externos de los bancos acreedores, a efectos de evitar también su eventual colapso. Más aún, puede afirmarse que la política económica - como así también la propia práctica económica de los individuos - fue esencialmente coyunturalista, a partir de 1976; ello dificulta la identificación de algún patrón estructural subyacente.

No se nos escapa que la interpretación alternativa del período Martínez de Hoz como iniciador del desmantelamiento del Estado del Bienestar resulta más funcional, en cuanto permite una interpretación inmediata, sin recurrir a la identificación categoría adicional específica, diferenciada tanto de la lógica imperante con anterioridad a 1976 como a la posterior a 1989. De hecho, esta opción implicaría recaer en la "tercera hipótesis", mencionada en el apartado donde se analizó la mencionada gestión. Nuestro análisis nos ha llevado, entendemos que con fundamento, a descartar esta posibilidad.

En conclusión, *no parece adecuado diagnosticar que el desmantelamiento del Estado del Bienestar fue el producto propio de una crisis sistémica*, excepto que se incorpore en este patrón las particularidades introducidas por el endeudamiento externo, algo que no consideramos correcto, por las razones vertidas.

¿Puede atribuirse entonces la desarticulación estatal a una crisis de motivación?

En un plano general, nos inclinamos a aceptar la postura de Offe, en cuanto a la existencia de una tensión no resuelta entre mercantilización y desmercantilización; ello es de hecho un foco potencial de crisis. Pero en si mismo, ello no parece tener entidad suficiente como para inducir crisis sistemáticas, y menos aún una crisis general de un patrón.

Hay sin embargo evidencias empíricas, en el caso argentino, de un creciente cuestionamiento a la función estatal, lo que de hecho se refleja en la viabilidad del proceso de desregulación y privatización instaurado en 1989. A esto concurren dos factores ya señalados: la convulsiva trayectoria de la economía en la década del 80 y el proceso hiperinflacionario. Esto es, este episodio habría movilizó los factores propios de una crisis de motivación, que apuntó a asignar mayor legitimidad a las relaciones impersonales planteadas en el mercado, quitándosela a la discrecionalidad estatal.

¿Significa esto que la crisis del endeudamiento y la consecuente hiperinflación fueron determinantes para el inicio del proceso de desmantelamiento estatal? Como todo

contrafáctico, no es posible dar una respuesta segura a esta pregunta. Podemos sí puede sostenerse que las características del proceso de reforma estatal - en particular, su ritmo acelerado - guardan una correlación estrecha con lo ocurrió en el período anterior. Podría entonces afirmarse que en el desmantelamiento del activismo estatal intervino en forma decisiva una crisis de motivación. Pero debe recalcarse que esta interpretación requiere indefectiblemente escindir el período 1976-89 del anterior, imputándole un carácter específico. No se nos escapa que éste es un punto sujeto a polémica.

#### **4.7 Reflexión retrospectiva: acerca del peronismo y el Estado del Bienestar**

Históricamente, fue inmediato asociar - por parte de actores y analistas - el surgimiento del Estado del Bienestar con la aparición del peronismo en el escenario político argentino. La reseña histórica que se ha brindado en el capítulo anterior relativiza un tanto esta afirmación, por cuanto ya en la década del 30 se insinuaron distintos cursos de acción que evidenciaban un mayor activismo estatal (aunque no necesariamente en el campo de las políticas sociales). Pero es un hecho que la transformación de las funciones estatales fue protagonizada por el gobierno justicialista y por su directo antecesor militar, a partir de 1943.

El relato indica también que el movimiento justicialista impone a partir de 1989 el programa de reformas, rompiendo con su identidad histórica. Los inicios de la gestión de Menem se cargaron, de esta forma, de gestos que apuntaron a simbolizar este golpe de timón, mediante la incorporación de figuras de trayectoria notoriamente antiperonista.

Comprender esta paradoja es entonces una parte ineludible de un diagnóstico acerca de la crisis y desmantelamiento del Estado del Bienestar, si el propósito es tomar en cuenta las particularidades de la Argentina.

Los virajes ideológicos no son novedad en el peronismo; como se vio en la reseña histórica, ya en la segunda presidencia de Perón se habían instalado lineamientos de política económica y social divergentes de los que prevalecieron en los primeros años de la posguerra. Ello permite reconocer que el peronismo mostró ya en aquel entonces capacidad para identificar cambios en la situación de contexto, y actuar en consecuencia, adoptando una dirección conservadora cuando se redujo el espacio para la redistribución populista. La "remake" de la década del 70 mostró una evolución similar, aunque más acelerada y traumática, y por cierto menos consensuada.

No debe sorprender entonces que la conducción peronista redireccione sus cursos de política cuando lo estime conveniente, sin por ello renunciar al apoyo de buena parte de su base política. Pero por otro lado, resulta claro que este cambio requiere liderazgos fuertes, a efectos de imponerse; la prueba de lo que ocurre en caso contrario es precisamente la debacle de 1975-6.

Sin embargo, nunca antes en el ámbito del peronismo se adoptaron políticas conservadoras con grados tan explícitos de gestualización<sup>139</sup>, como ocurrió a partir de 1989. No es ya una suerte de corrección culposa, que implica aceptar en alguna medida que existe un desvío; tal había sido la lectura de los episodios anteriores. Luego de oponerse vehementemente a los intentos reformistas del gobierno radical, el peronismo opta por encabezar un programa considerablemente más drástico. Se trata de una consciente “adecuación a los tiempos”, de una manifestación casi festiva del clásico principio pragmático de Perón que reza que “la única verdad es la realidad”.

Es innegable en este aspecto la habilidad del presidente Menem en la conducción de este proceso, visible en particular en la permanente iniciativa, frente a sus adversarios (por lo demás, bastante debilitados, a raíz de la hiperinflación). Pero sin duda la aceptación por parte de las bases peronistas de este programa - que hirió una a una conquistas inherentes a la supuesta esencia de la doctrina peronista - requiere una reflexión, que va más allá del análisis de los efectos coyunturales de la crisis fiscal o la hiperinflación. La década menemista ha demostrado que el justicialismo puede sobrevivir a este proceso de vaciamiento ideológico.

La comprensión de este fenómeno es parte integrante del análisis del desmantelamiento del Estado del Bienestar en el caso argentino. Son pertinentes entonces algunas consideraciones referidas a la naturaleza y su relación con aquél. A tal efecto, será menester comenzar con una reflexión de alcance retrospectivo.

#### **4.7.1 Peronismo y génesis del maniqueísmo político**

La aparición del fenómeno peronista en el escenario argentino significó un impacto de proporciones mayores en la dinámica político-institucional del país. Ello se tradujo en una manifestación maniquea de competencia política, responsable de un largo período de inestabilidad, que sólo se supera en la década del 80 (cuando el radicalismo cumple, aunque con bemoles, un plazo institucional completo). A efectos de profundizar la comprensión de la naturaleza del peronismo y su relación con el Estado del Bienestar, se desarrollan algunas reflexiones a continuación.

Definimos como “maniqueísmo”, en el contexto del análisis político, a una situación donde la sociedad política se polariza en torno de dos posturas no reconciliables, cuyos portadores son además poco propensos a un diálogo negociador a fines prácticos; esto último responde a que ambas posturas se descalifican mutuamente, en cuanto no merecedoras de consideración. Esta configuración es adversa, en grado que deberá verificarse en cada caso, a tesituras tolerantes<sup>140</sup>. El maniqueísmo político, así entendido, ha sido una característica que ha primado en la

---

<sup>139</sup> Un aspecto diferenciador adicional de interés aquí es que Menem inicia su gobierno ya con una perspectiva contraria al discurso populista tradicional del peronismo, que no fue más allá de la campaña electoral.

<sup>140</sup> Teóricamente, puede aceptarse el caso de dos grupos portadores de idearios diferenciados, pero no necesariamente intolerantes, estableciéndose así una suerte de “convivencia sin intercambio”. Se ignora si este caso es o no usual.

Argentina, a partir de las guerras de emancipación. La crueldad de los conflictos que precedieron la organización nacional (y que en parte prosiguieron luego) brinda una evidencia externa emblemática<sup>141</sup>. No puede entonces sostenerse que el peronismo introduce el maniqueísmo en el campo político argentino; pero sin duda actualiza su contenido.

Partamos de lo que podemos denominar la antinomia “clásica” de la política argentina decimonónica, la oposición entre liberales y unitarios. Es conocido que ella se manifestó en oportunidad de discutir la constitución del país. Debe destacarse aquí un hecho importante: la profundidad del conflicto no fue óbice para que se mantuviera la idea de que debía existir *un país* que unificara las antiguas provincias comprendidas por el Virreinato del Río de la Plata. Esto no deja de ser notable: los intereses económicos agro-exportadores de las provincias pampeanas (incluyendo en este concepto el sur de la Mesopotamia) podrían haber constituido un incentivo suficiente para su segregación; de la misma forma, la mayor afinidad cultural del noroeste con las áreas territoriales actualmente comprendidas por Bolivia y Perú podría haber contribuido a la integración de un conjunto separado, incluyendo eventualmente aquellos países<sup>142</sup>. Prevalció, por razones que aquí no se investigarán, la noción de que este conjunto territorial de población poco densa y dispersa debía integrar una unidad política. Puede incluso sugerirse que la identidad nacional en estas condiciones tuvo precisamente al *territorio* como un referencial central, a falta de una noción clara de comunidad cultural. Algo atrevidamente (y sin que ello implique desmerecimiento alguno), puede proponerse el calificativo de mito al fundamento de esta convicción de unidad<sup>143</sup>. Pero esta persistente idea planteó, en un país poco denso y escasamente interligado, una cuestión de *identidad cultural y política* que la identificación por lo territorial jamás podría resolver. Precisamente, esto se manifiesta en la disyuntiva federalismo-unitarismo.

Interesa destacar que tal disyuntiva dista de tener una identificación geográfica tajante. Aun cuando Buenos Aires fue sin duda un centro de referencia para el unitarismo, prominentes pensadores y dirigentes de esta orientación se generaron en provincias del llamado interior<sup>144</sup>. Y un asumido caudillo federal como Rosas tuvo como base la misma ciudad. No se trata entonces de una consigna de tipo regionalista, aun cuando recurra en algún grado al referencial territorial.

Seguramente, una distinción central entre ambas corrientes políticas pasa por su adhesión a diferentes valores de orden social y cultural. Más en detalle (aun cuando esto ya es un tema conocido):

---

<sup>141</sup> Una vívida descripción del tema puede hallarse en Feinmann (1998 - segunda y tercera parte)

<sup>142</sup> Máxime, si se considera las distancias involucradas. Un viaje en carreta desde Tucumán hasta Córdoba demoraba en el siglo XVIII alrededor de 15 días (ver Aguinis, 1993)

<sup>143</sup> Esto no quita desde ya que hubo desmembramientos de la unidad administrativa virreinal. Ello ocurrió con la constitución de Uruguay y Paraguay, y con la porción territorial actualmente perteneciente a Bolivia. Ya la experiencia de segregación territorial de Buenos Aires, incluyendo su vital puerto, fue efímera. El caso de Chile, por razones tanto administrativas como geográficas, no es susceptible de ser encuadrado en los anteriores.

<sup>144</sup> Dando lugar, dicho sea de paso, a situaciones curiosas, como las de un Sarmiento que describe minuciosamente las pampas antes de conocerlas personalmente (ver García Hamilton, 1997)

- El unitarismo encarna una ideología modernizadora de pretensión universalista, importadora convencida de los ideales libertarios norteamericanos y franceses y carente de referencias culturales locales. La idea de construir una nueva sociedad sobre un amplio territorio rico en recursos naturales - y a la vez vacante - integra el ideario modernista. Ella es incentivada por la presunción de que no es necesario desmontar previamente estructuras "tradicionales" consolidadas (en un evidente paralelismo con el caso de los Estados Unidos), aun cuando el conflicto con la postura federal pone en evidencia de que esto no es exactamente así. Su base de sustentación social se encuentra en la burguesía urbana, vinculada a estratos intelectuales de Buenos Aires (y en menor grado del interior).
- El federalismo en cambio se materializa en una formación política y cultural de origen hispánico, pero muy arraigada en elites y estratos populares concretos y tangibles, a partir de las relaciones de identidad que construye el caudillismo. Su actitud frente a la construcción de instituciones "modernas" (esto es, basadas en el ideario liberal) es como mínimo ambigua, aun cuando carece de un proyecto institucional alternativo, una vez desaparecido el orden virreinal. En consecuencia, su posición es de resistencia frente a la pretensión hegemónica del unitarismo, lo que se ve reflejado en la defensa del planteo federalista, preservando la autonomía provincial (o sea, la autonomía de los estratos dirigentes locales).

La Organización Nacional intenta una suerte de síntesis superadora, al unir el ideario político de autonomía, procedente del federalismo, con las instituciones liberales, promotoras del proyecto modernizador.

Pero esta solución sobre el papel dista de ofrecer una superación real al conflicto que en apariencia se sustancia en Caseros y Pavón. Para el bloque federal esta Constitución significa una cooptación; esto es, una imposición, basada en un discurso legitimador de derechos, pero imposición al fin<sup>145</sup>. Si esto debía concretarse necesariamente mediante un discurso poco propenso a los matices -tal como se plasma en la disyuntiva sarmientina entre civilización y barbarie - es una cuestión abierta. Pero lo cierto es que, fuera de incluir a próceres de ambos bandos en la designación de ciudades y calles, el discurso político dominante refuerza esta dualidad, en particular a través de la demonización del período rosista<sup>146</sup>.

El escaso arraigo popular del ideario liberal y la unilateralidad de la solución produce como consecuencia la noción de **una dualidad entre país formal y país real**, que permanece con

---

<sup>145</sup> Notemos que esta imposición no es necesariamente por la violencia (aun cuando en los primeros tiempos la suerte de Varela y Peñalosa respondió a esto). Ella puede darse también mediante arreglos de tipo económico, como típicamente fue el que protegió la producción azucarera de Tucumán, a cambio de apoyo político en la legislatura nacional. En última instancia, la persuasión económica fue seguramente una herramienta tanto o más eficaz que la violencia.

<sup>146</sup> Rosas es así la única excepción a esta conciliación. Sólo a partir del gobierno peronista de 1973 su figura comienza a ser objeto de reivindicación (toponímica, entre otras).



fuerza a lo largo de un siglo<sup>147</sup>. Todo ello - como ya se indicó - a pesar de que no se trata de identidades regionalmente establecidas (más allá de cierta invocación genérica a un "interior" opuesto a la ciudad-puerto, interior que puede o no comprender la región pampeana), y que en diversos casos existe alguna forma de sincretismo entre ambos componentes<sup>148</sup>. El bloque liberal usufructúa del poder que confiere la modernidad (económica y cultural) y la capitalización de las ventajas comparativas del período agro-exportador, pero carece de una amplia base social de sustento, que no logra construir ni siquiera a través del poderoso "recambio humano" que permite la inmigración.

Dejaremos a los historiadores la explicación de la persistencia de esta noción de dualidad<sup>149</sup>. Pero no subestimemos su fuerza: ni el ferrocarril ni la inmigración ni la educación pública, gestionados todos ellos principalmente desde el estado nacional, logran una superación. La manifestación cultural ya más elaborada de tal dualidad será el nacionalismo, cuya consolidación se produce en la década del 30, luego de un desarrollo un tanto subterráneo<sup>150</sup>. El mismo opone al cosmopolitismo liberal el rescate de un "ser nacional", de una "Argentina profunda".

*Sugerimos que éste es un eje continuador que viabiliza planteos maniqueos en el discurso y práctica políticas, ya en el ámbito de la Argentina "moderna", en la que en principio el proyecto liberal de la generación del 80 se impuso. Y éste es un valor que el peronismo capta y desarrolla políticamente; una suerte de rescate de una componente olvidada o reprimida por la cooptación liberal. El discurso que en lugar de reivindicar el peronismo como representante popular, directamente asume una identidad entre pueblo y peronismo, es una evidencia clara de este fenómeno.*

Un último aspecto que conviene destacar es el siguiente. La sociedad argentina que se constituye a partir de la Organización Nacional manifiesta una vocación razonable de integración social y apertura de oportunidades; ello es fruto tanto de la ausencia de un sustrato cultural dual (como ocurre en varios países de América Latina) como de una política educativa enérgica y bastante eficaz. Si bien esto no fue óbice para que se produjeran importantes desigualdades sociales, la sociedad construida en definitiva no puede ser

---

<sup>147</sup> Este es un hecho ampliamente mencionado en diversos análisis históricos de la Argentina. El texto clásico de Mallea (1999, cap. 4) es un buen ejemplo de esta percepción de dualidad. Un texto muy documentado que puede también consultarse al respecto es el de Hernández Arregui (1973). A título ilustrativo, puede citarse también a Tomás E. Martínez (1999, primeros dos ensayos).

<sup>148</sup> La mejor evidencia de esto es la adopción del Martín Fierro como "poema nacional" por la elite liberal; poema por otro lado escrito por un autor identificado con el bloque liberal.

<sup>149</sup> Podría proponerse que ello es resultado de la cooptación liberal. Pero no debemos dejar de notar que la Constitución de 1853 es un producto de alguna forma de consenso de todas las provincias, más allá de las posteriores resistencias de algunos caudillos (de hecho, es un coalición de caudillos federales la que vence en la batalla de Caseros). Este consenso se refleja no sólo en el carácter federal de la Constitución. En particular, cabe destacar el importante peso del Senado, cámara que sobre-representa las provincias de menor población y desarrollo relativo, por ser la instancia que interviene en la designación de jueces, embajadores y oficiales superiores de las fuerzas armadas. Sólo la reforma de 1994 modifica esta situación, en lo que hace a la justicia.

<sup>150</sup> De hecho, la presidencia Uriburu es el primer caso de una gestión de esta orientación.

considerada "dual". En una demostración más de la ausencia de correspondencias simples entre los niveles socio-económico y político, la práctica política muestra la persistencia de posiciones maniqueas (además de una considerable violencia originada en el ámbito político<sup>151</sup>).

#### **4.7.2 El carácter de la construcción peronista del poder**

Lo vertido en el apartado anterior no pretende constituir una explicación del fenómeno peronista, entre otras razones porque dudamos de la eficacia de análisis estrictamente causales en estos ámbitos temáticos. Pero es pertinente una adecuada contextualización del peronismo, para lo que se deben considerar los siguientes aspectos, importantes para comprender su génesis y carácter:

- Debe contabilizarse el profundo desgaste que sufre la dirigencia liberal en la década del 30, sobre todo por el sistemático incumplimiento de las pautas institucionales formalmente comprometidas, y puestas en práctica a partir de la ley Sáenz Peña. Notemos asimismo el radicalismo alvearista comparte esta erosión.
- Igualmente, cabe señalar que si bien la mencionada clase dirigente ensaya una respuesta superadora al quiebre del modelo agro-exportador con cierto éxito<sup>152</sup>, ello no logra concretarse en un proyecto político movilizador. Podría sugerirse - como hipótesis a verificar - que esto es producto en parte del anterior desarrollo agro-exportador, generador de voluminosas rentas fundiarias, poco propicias para generar comportamientos movilizadores.
- La constitución de un polo político aglutinador, alternativo al bloque liberal, requiere movilizar banderas opuestas persuasivas. La combinación de nacionalismo y populismo es seguramente apta a este propósito, en la coyuntura histórica de los años 40. Y a ella recurre el peronismo, *conjugando así una circunstancia "coyuntural" (la crisis del modelo político liberal) con el elemento olvidado y a rescatar que antes se mencionara*. Naturalmente, debemos incluir aquí el andamiaje de medidas de protección social del trabajador (en buen grado concretadas en el período del gobierno militar 1943-45, y como tales, concurrentes a la construcción del poder político peronista)
- Es conveniente destacar que el peronismo del período 1945-55 no propone una adhesión al ideario nacionalista conservador, opuesto al liberalismo<sup>153</sup>; aun cuando el gobierno militar que lo incubó se encontraba mayormente en esta línea, gran parte del nacionalismo se aparta del movimiento peronista ya en 1945 (y es además un general nacionalista quien lo derroca en 1955). En los gobiernos peronistas posteriores, aparecen más conexiones con el nacionalismo, pero son relativamente débiles, y más que nada reflejan intentos de

---

<sup>151</sup> La ocurrencia de muertes durante comicios fue sistemática incluso en la década del 30.

<sup>152</sup> El Plan Pinedo es una evidencia de esto. Véase el debate acerca de la naturaleza del proceso de industrialización en la época, en Gerchunoff y Llach (1998)

<sup>153</sup> Por ejemplo, las designaciones dadas a los ferrocarriles nacionalizados comprenden nombres de prominentes anti-rosistas o exponentes de la generación del 80 (Urquiza, Mitre, Roca y Sarmiento).

manipulación <sup>154</sup>. Incidentalmente, notemos que el nacionalismo conservador muestra de esta forma relativa vocación y aptitud para conformar una opción de poder, prevaleciendo un carácter esencialmente nostálgico.

- Por otra parte, la apelación a una mítica Argentina olvidada puede ser rescatada más fácilmente por figuras que impliquen liderazgos fuertes, en cuanto apuntan a supuestos contenidos inmanentes, antes que a consensos elaborados en ámbitos partidocráticos

<sup>155</sup>

Ahora bien, la apelación a la crisis del proyecto liberal y a la consecuente formulación de un modelo superador es claramente de carácter "coyuntural". Ello queda en claro una vez que constatamos su labilidad histórica. Si bien el peronismo instala un discurso de fuerte tono nacionalista y movilizador de masas, no duda en cambiar su contenido cuando la coyuntura así lo aconseja; de hecho, su líder hace del pragmatismo una virtud, como lo evidencia el ya mencionado giro, luego de que las restricciones posteriores al período "fácil" (1945-48) se tornan manifiestas. Pero nótese que la caída de su gobierno no es fruto del retiro de apoyo por parte de sus bases por el abandono de banderas tradicionales (como los guarismos electorales siguientes demostrarán), aun cuando ello haya constituido un argumento en manos de la oposición política.

Por otra parte, la actuación posterior del peronismo, ya en la oposición, no parece consecuente con un programa político definible, aun cuando retóricamente se remite al período peronista "clásico" (1945-48). Ello se percibe, por ejemplo, en la oposición generalizada al gobierno de la UCRP (1963-66), pese a coincidencias importantes en lo referente a políticas nacionalistas, a la concesión de reivindicaciones obreras e incluso al levantamiento de la proscripción al propio peronismo; y simétricamente, en el apoyo al gobierno golpista de Onganía (si bien ello no es generalizado dentro del peronismo), a pesar de la orientación de su política económica.

De lo anterior, se decanta como aspecto diferenciador del peronismo no un concreto proyecto político y social, sino *una forma de construir poder político*, que innova profundamente algunas de las pautas anteriormente vigentes; y en este aspecto el rescate del elemento mítico señalado parece haber sido importante. Este tema amerita una reflexión adicional.

Si bien el clientelismo paternalista no es seguramente patrimonio del peronismo, la vinculación que plantea entre las bases populares, las corporaciones y el aparato estatal es por cierto una metodología distintiva. Se construye de esta forma una suerte de autoritarismo

---

<sup>154</sup> El propio Perón recoge el planteo de las conocidas líneas históricas antagónicas (Mayo-Caseros versus San Martín-Rosas-Yrigoyen), pero con bastante posterioridad. Ya la tantas veces reclamada repatriación de los restos de Rosas se concreta recién en el gobierno Menem, con un programa económico y social bastante alejado de los contenidos fundacionales del peronismo o del nacionalismo.

<sup>155</sup> No se pretende sostener que únicamente movimientos liderados por auténticos caudillos como lo fue Perón pueden sostener el rescate de "valores hundidos" como el mencionado en el texto. Pero tal vez lo contrario sea cierto: un movimiento verticalmente conducido debe recurrir a conceptos de esta naturaleza para su legitimación, ya que ella debe ser plebiscitaria e indiscutida.

con base popular. Lo característico aquí es que la validación plebiscitaria de la máxima conducción del gobierno viabiliza la legitimación de las instancias institucionales (políticas, gremiales, etc.) “de arriba hacia abajo”. Esto es, la conducción de las entidades estatales o corporativas es validada por su adhesión al liderazgo mayor, y no por un consenso de base. Se conforma así un estilo de conducción típicamente verticalista y carismático, poco propenso a la creación de consensos por el diálogo y fuertemente manipulador a través del discurso; naturalmente, la instancia de negociación política habitual en regímenes partidocráticos tiene poca cabida aquí. Cabe señalar que estas pautas se reflejan tanto en el interior del movimiento peronista como también en el ámbito del sindicalismo peronista.

Como es obvio, esta suerte de “autoritarismo plebiscitario” (para darle un nombre) es compatible con cualquier modelo económico que en definitiva se implemente, aun cuando plantea algunas restricciones en la gestión del estado; en particular, requiere mantener la adhesión plebiscitaria mediante algún elemento de persuasión eficaz<sup>156</sup>.

Ahora bien, ¿puede explicarse la persistencia del peronismo como fenómeno político relevante solamente por su carácter de autoritarismo plebiscitario? Sin duda, no; de lo contrario habrían estado en lo cierto quienes supusieron que privarlo del aparato del estado habría sido suficiente para asegurar su extinción. Ni siquiera la desaparición del líder fundador fue un golpe mortal, como los hechos lo demostraron.

Podemos entonces proponer como hipótesis que la permanencia del peronismo es atribuible a su identificación con la mítica “Argentina auténtica” a la que antes se hizo referencia. Esta argumentación, por sí sola, lleva a la conclusión de que el ascendiente del peronismo proviene de un mito autoritariamente desarrollado, *con independencia de las políticas que en definitiva se promueven o aplican*.

Sin embargo, conviene matizar esta afirmación. Históricamente, fue parte fundante del ideario peronista el conjunto de políticas del período inicial, basadas en ideas bien determinadas y concretas: nacionalización, industrialización y redistribución. Y por cierto que este ideario mantuvo vigencia desde la Revolución Libertadora hasta la presidencia Menem<sup>157</sup>. Los “desvíos” producidos a partir de 1949, por ejemplo, siempre fueron considerados tales, y generalmente minimizados por la retórica política. Nótese que esto no quita que la forma de construcción del peronismo sea lo prevaleciente; *pero esto genera una tensión con el “discurso clásico”, que debe resolverse de alguna forma*. Si se quiere, la Revolución Libertadora y los posteriores sucesos más o menos violentos (desde el informe Prebisch hasta las proscripciones, persecuciones e incluso fusilamientos) de alguna forma constituyeron una resolución, por cuanto lograron restituirle al peronismo el carácter originario que la práctica de gobierno había obligado a abandonar.

---

<sup>156</sup> Notemos que no se requiere necesariamente el ejercicio del paternalismo populista. Argumentos del tipo “amenaza” son igualmente utilizables.

<sup>157</sup> De hecho, a pesar de algunas manifestaciones aisladas de dirigentes importantes del peronismo, la campaña electoral de Menem hizo permanente referencia al ideario peronista tradicional.

Pero no caben dudas de que el gobierno de Menem ha reposado pesadamente en la hipótesis de que el carácter de autoritarismo plebiscitario del peronismo y su automática identidad con el pueblo son garantías suficientes, al margen de las políticas implementadas. Seguramente, estas consideraciones resultan compartibles hoy día, tras una década de una experiencia política que combina peronismo y liberalismo. Pero además de poner al descubierto - como cualidad constitutiva del peronismo - una forma de construir poder político, el vaciamiento ideológico implica recurrir a formas descarnadas de clientelismo, y ya no más en figuras míticas. Paradójicamente, el dismantelamiento del andamiaje estatal generó la creciente marginación social, pero el movimiento peronista (si queremos, perversamente) se constituye aún como el único elemento referencial de identificación y contención. La historia dirá si este nuevo esquema desideologizado y clientelista podrá mantener vigencia.

#### **4.7.3 Peronismo y Estado del Bienestar**

Para los fines centrales de esta investigación, es conveniente destacar lo siguiente, a partir de lo ya expuesto.

El quiebre de metodología política que el peronismo introdujo fue de un alcance mayúsculo. Ello produjo que, en la percepción de los actores políticos y sociales, las políticas implementadas fueran asociadas a su naturaleza, y por lo tanto no discernibles. La consecuencia de esto fue una óptica nuevamente dicotomizadora, incapaz de percibir un conjunto de continuidades - específicamente en política económica - que de hecho se verificaron. Así como la industrialización no fue un "invento peronista", tampoco las políticas posteriores marcan una ruptura radical con las que se implementaron durante la década iniciada en 1945: siguió en vigencia la intervención estatal a los fines de promoción económica y protección social, y se consolidó la apertura hacia los capitales extranjeros<sup>158</sup>. Pero, como ya se mencionó anteriormente, el dominio de la dicotomía peronismo - antiperonismo fue tal que impidió la consolidación de una perspectiva que permitiera una adecuada racionalización. Entendemos que la no percepción de esta distinción entre consigna política y forma de construcción de poder es un elemento esencial para comprender buena parte de la historia política argentina, a partir de 1945.

Entre otros aspectos, ello dificultó considerablemente la consolidación de un programa de desarrollo explícito y consensuado vía industrialización, que combinara sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, que fue por otra parte lo efectivamente implementado hasta 1976, como se vio. Todo programa económico no peronista debió justificar su carácter de anti-peronista ante determinadas elites de poder (económicas, pero también militares). Esto implicó que el Estado del Bienestar no contó con una formulación medianamente desarrollada, en función del particular carácter del debate político argentino.

---

<sup>158</sup> Una excepción mayor en este sentido fue el período de gobierno de la UCRP (1963-66), que en algún grado retomó políticas de cuño nacionalista, pese a lo que se enfrentó con el movimiento peronista, particularmente a nivel sindical.

Y probablemente esto explique la relativa facilidad con que se pudieron desmantelar distintos componentes del mismo, a partir de la década del 90.



## 5. A MODO DE CONCLUSION: DESMANTELAMIENTO Y FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

---

### 5.1 Conclusiones

El trabajo que aquí concluye ha permitido reunir y sistematizar un conjunto de constataciones, que se espera aporten a la comprensión de la problemática del desmantelamiento del Estado del Bienestar. Ellas pueden agruparse en dos conjuntos; el primero hace referencia a cuestiones de orden teórico, mientras que el segundo atañe al caso de la Argentina.

Desde el ángulo teórico, se ha trabajado la identificación e interacción entre los planos económico y político-estatal. Se ha relativizado tanto la fundamentación económica del estado - propia del ámbito de la teoría económica convencional - como la concepción de planos económico y político como yuxtapuestos. Por otra parte, se ha determinado la insuficiencia teórica de la concepción de un plano económico puramente regido por reglas de intercambio voluntario, como opuesto al universo esencialmente coactivo del estado. La principal conclusión teórica ha sido que la coacción existe en todas las actividades sociales, pudiendo encontrarse más o menos concentrada en la esfera estatal. La efectiva "distribución" de la coacción dependerá en buena medida de instancias de legitimación de la actividad social, entre las cuales se incluye el estado.

El marco teórico obtenido apunta básicamente a brindar una guía para un estudio de naturaleza comparatista, no exento de pragmatismo. El mismo apunta básicamente a identificar los factores (no entendidos estrictamente como causas mecánicas) que incidieron en la reversión del activismo estatal, para el caso de la Argentina; se han omitido, en consecuencia, apelaciones a tendencias de carácter internacional, sin que ello implique negar su existencia. En este abordaje, el concepto central es el de determinar las causas de una mutación en la legitimación de prácticas sociales determinadas, de carácter coactivo.

El análisis de este caso ha permitido alcanzar las conclusiones siguientes:

- Aun cuando existen antecedentes en la década de 1930, el surgimiento del activismo estatal, identificable con el Estado del Bienestar, es asociable en grado considerable a la



irrupción del peronismo, como movimiento político hegemónico en la segunda mitad de la década de 1940.

- En un conjunto sustantivo de aspectos, puede considerarse que la naturaleza del accionar estatal mantuvo sus rasgos básicos, desde la posguerra hasta 1976, pese a la persistente inestabilidad institucional posterior a 1955. Se verificaron algunas alteraciones, en lo referido a determinados tópicos, tales como el tratamiento a la inversión extranjera y a la prestación de algunos servicios públicos, parte de las cuales se insinuaron ya en 1950, aun dentro del período peronista.
- En lo que hace a sostenibilidad del proceso de crecimiento, puede afirmarse (contrariando una tesis bastante difundida en los años 80) que luego - de un período de aguda restricción externa - desde mediados de la década de 1960 se había producido un proceso de expansión sustentable, merced a un comportamiento más dinámico tanto de las exportaciones tradicionales como industriales. Ello de hecho viabilizó tasas de crecimiento superiores a las anteriores, como así también una atenuación del ciclo económico. La crisis de 1975 responde más factores coyunturales que estructurales, y no debe ser interpretada como en el marco del modelo de ciclo gobernado por el sector externo.
- Sin embargo, la persistente inestabilidad institucional, fuente permanente de frustraciones, no permitió visualizar adecuadamente esta "primavera económica".
- La política implementada por el gobierno militar de 1976, y particularmente por su ministro Martínez de Hoz, introduce un quiebre significativo en esta tendencia. Ello parece responder más a la expansión de la actividad financiera, fruto de su liberalización, y a cursos de acción dictados por oportunismo de corto plazo, antes que a un plan premeditado de desmantelamiento del anterior patrón de crecimiento. Como tal, no puede considerársela como un antecedente significativo de las reformas estatales, aun cuando en algunos aspectos la política seguida guarda parentesco. La moraleja más significativa que deja este período, el último en el que la política económica tuvo un margen importante de libertad, es la manifestación de la incapacidad de los estratos dirigentes de raigambre liberal de conformar un proyecto de crecimiento viable y abarcativo.
- La herencia de estancamiento e inflación, y la estatización de la deuda externa, que representa un incremento en los requerimientos fiscales de gran magnitud, llevan a la virtual quiebra del estado y a una crisis económica y política que se prolonga en la década del 80. Ello desemboca en el virulento proceso hiperinflacionario de 1989, que sienta así las bases para las aceleradas y profundas reformas del estado operadas a partir de ese año.

Más allá de los factores de orden general que puedan haberse manifestado en la mayoría de los países, en cuanto al cuestionamiento del Estado del Bienestar, la reconstrucción del caso argentino ha permitido destacar algunas particularidades, que contribuyen a explicar la amplitud y profundidad de las reformas ocurridas a partir de 1989.

- En primer lugar, la experiencia razonablemente exitosa del período 1963-74 no fue capitalizada, en función de las particularidades del proceso político, centrado en la antinomia peronismo-antiperonismo. La continuidad de la gestión Martínez de Hoz, y la consiguiente conformación de un núcleo de valorización financiera, contribuyeron a impedir esta consolidación, al dar lugar a un nuevo proceso de estancamiento, esta vez producto (no necesariamente deseado, pero tampoco rechazado) de la política estatal.
- Por otro lado, la crisis fiscal inducida por el endeudamiento externo y la posterior crisis hiperinflacionaria, asociados a un comportamiento particularmente disruptivo de la oposición peronista y de determinados agentes económicos, contribuyeron a la generación de un clima de anomia social, sobre el cual fue factible implementar aceleradamente las reformas estatales, iniciadas en 1989.
- La crisis del activismo estatal que desemboca en su desmantelamiento debería ser caracterizada más como de carácter motivacional, antes que sistémico.
- Finalmente, la paradójica constatación de que el mismo movimiento político que prohió el fortalecimiento del activismo estatal procedió a su desguace encuentra su explicación en la particular naturaleza del peronismo. Este movimiento se funda en el rescate de una suerte de identidad popular subyacente, con independencia de los eventuales contenidos programáticos concretos; como tal, lo característico del peronismo sería la forma de construir poder político, que hace del pragmatismo un mérito. Entendemos que existe de todas formas una tensión, por cuanto persiste la asociación del ideario peronista con lo que hemos denominado su período "clásico" (1946-48); pero solamente el tiempo dirá si este movimiento podrá sobrevivir a la completa "pragmatización" doctrinaria que representó la década del 91; de todas maneras, este tema escapa al alcance de esta investigación.

## **5.2 Perspectivas**

Un ejercicio de pronóstico acerca del futuro del accionar estatal requiere un conjunto de tareas que no forman parte de la presente investigación, y que hacen referencia a la determinación y efectivo contenido de las reformas estatales. En consecuencia, las reflexiones prospectivas que se presentarán aquí se apoyarán únicamente en el marco teórico desarrollado y en la génesis del proceso de desmantelamiento analizado.

Desde el ángulo teórico, se ha indicado que la remisión a una supuesta situación capitalista "pura", caracterizada por la vigencia irrestricta de la regla de intercambio, no parece sostenible, porque de hecho nunca existió. Más allá de la indudable eficacia legitimadora del

principio del intercambio voluntario, aparentemente objetivo y no arbitrario, la coacción continúa presente en el plano de las relaciones económicas. La pregunta central aquí es entonces en qué medida una situación de retiro del activismo estatal es susceptible de legitimación, y por lo tanto sostenible.

Al respecto, deben considerarse dos aspectos.

Por una parte, se ha dicho que la legitimación de la descentralización capitalista, en general, reposa en la mayor eficiencia que la misma ofrece, con relación a una conducción centralizada. En consecuencia, el retiro estatal podrá ser más fácilmente aceptado, en la medida en que viabilice una expansión sensible de las fuerzas productivas. Esto es, si es capaz de sustentar un crecimiento sostenido.

Por la otra, la "vuelta al mercado" puede implicar una polarización social considerable, por la inexistencia o debilidad de las instituciones o instancias destinadas a la atenuación de las desigualdades y a la equiparación de oportunidades.

Nótese que existe un vínculo entre ambos planos. En la medida en que el crecimiento sea sostenido, la absorción de fuerza de trabajo lo será también, y ello contribuirá a cierto equilibrio social. El caso reciente de la economía de Estados Unidos, que se encontró en situación de virtual pleno empleo en los últimos años - con la consiguiente repercusión sobre los niveles salariales - puede ejemplificar este escenario.

Yendo ahora al caso argentino, y sin necesidad de entrar en detalles mayores, es sabido que la economía - tras un ciclo de crecimiento sensible hasta el año 1994 - ingresó en una fase de estancamiento, con algunas oscilaciones. El desempleo, por otra parte, se ha incrementado considerablemente. Ambos factores, en función de las consideraciones vertidas, apuntarían a un no sostenimiento de las pautas actuales.

A esto debe agregarse - a título de hipótesis - que las particulares condiciones de urgencia en las que se gestaron las reformas (además del considerable desorden del proceso) las privaron de una base de legitimación más firme, producto de un consenso basado en consideraciones de eficiencia o eficacia, o vinculadas a la supresión de situaciones de privilegio. De hecho, el temor a la anomia fue, según se vio, el instrumento probablemente más eficaz para su implementación.

Puede aventurarse entonces que en la medida en que el *acecho de la anomia sea suficientemente perceptible, la actual configuración estatal podrá ser sustentable*, aun si resulta poco exitosa en términos de crecimiento. En caso contrario, es predecible la aparición de planteos contestatarios. Es dable suponer que el impacto del episodio hiperinflacionario se

diluirá en el futuro, por simple efecto del paso del tiempo. El presente episodio de aguda restricción fiscal nos permite advertir, sin embargo, que otros factores pueden concurrir para recrear el clima de amenaza. Asimismo, nos permite advertir que la perspectiva de un crecimiento sostenido e integrador parece lejana.

Por otra parte, la viabilización de los planteos contestatarios requiere la conformación de una fuerza política representativa de los sectores más desposeídos. Sin embargo, este lugar es el que hoy día conserva con vitalidad el movimiento justicialista, el que aparecería así como el único agente con capacidad de canalizar y organizar posturas opositoras. Sin embargo, las reformas implementadas por el gobierno Menem han tenido el efecto de profundizar la brecha social, lo que ha reforzado el requerimiento de estructuras clientelistas de contención.

Parece poco probable que este movimiento pueda cobijar posturas que requieran un mayor activismo estatal, de signo similar a la que protagonizó en 1946, dado su actual apareamiento con los sectores empresarios más concentrados, varios de ellos beneficiarios directos de los procesos de privatización. Pero también es cierto que existe una tensión entre esta evolución reciente del Justicialismo y su tradición histórica, que deberá resolverse de alguna manera.

Puede en cambio asegurarse que la permanencia del peronismo constituye un obstáculo para la manifestación de nuevos proyectos políticos, que apunten a la reinstalación de instancias propias del Estado del Bienestar. Sólo el tiempo podrá decir si esto implicará o no un cambio considerable en la configuración política argentina<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Naturalmente, no podemos incorporar en estas consideraciones el análisis del muy reciente (y accidentado) retorno del Justicialismo al poder, tras la renuncia del gobierno de la Alianza, dada la proximidad y alta fluidez de los acontecimientos.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Aguinis, M.- La gesta del marrano - Narrativa Actual - 1993.
- Altvater, E. - Notas Sobre algunos problemas del intervencionismo del estado - En: El Estado en el Capitalismo Contemporáneo - Sonntang y Valecillos (Comp.) - Siglo XXI - México - 1977.
- Arrow, K. - Elección social y valores individuales - Planeta Agostini - 1994.
- Aspiazú, D y Kosacoff B. - La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales - CEAL - CEPAL - 1989.
- Aspiazú, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. - El nuevo poder económico - Ed. Legasa - 1986.
- Aspiazú, D.; Bonvecchi, C.; Khavisse, M.; y Turkieh, M. - Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico - Desarrollo Económico, Nro. 60 - 1976.
- Aspiazú, D.; Nochteff, H. - El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina - Tesis Grupo Editorial Norma - 1994.
- Banco Central de la República Argentina - Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso en Argentina. Vol. I, II, III -1975/1976.
- Beccaria, L. y Yoguel, G. - Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el período 1973-1984 - Desarrollo Económico, Nro. 108 - 1988.
- Bonfeld, W. The State from and the development of the State under monetarism. Tesis de Doctorado, 1990.
- Bonfeld, W. y Holloway, J. - Post fordism and social form: a Marxist debate on the post-fordist state - Capital and Class Series - 1992.
- Bonfeld, W. - The Recomposition of the British State during the 1980s - Dartmouth - 1993.
- Braun, O. y Joy, L. - Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina - Desarrollo Económico No 80, Vol. 20 - 1981.
- Braun, Oscar - Desarrollo del capital monopolista en la Argentina - Edit. Tiempo Contemporáneo - 1970.
- Braun, Oscar (Comp.), El capitalismo argentino en crisis - Siglo XXI - 1973.

- Buchanan, J. y Tullock, G. - El cálculo del consenso - Ed. Planeta - Agostini - 1993.
- Canitrot, A. - La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976 - Desarrollo Económico, Vol. 19, No 76 -1980.
- Canitrot, A. - Teoría y práctica del liberalismo Política antinflacionaria y apertura económica en la Argentina - Desarrollo Económico, No 82 -1981.
- Canitrot, A. -La experiencia populista de redistribución de ingresos - Desarrollo Económico, Vol. 15, No 59 -1975.
- Cepal - Estadísticas económicas de corto plazo en la Argentina: Cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano. Vol.1 - Cepal Buenos Aires, documento de trabajo N° 28 - 1988.
- Cepal - Estadísticas económicas de corto plazo en la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales. Vol.1 - Cepal Buenos Aires, documento de trabajo N° 20 - 1986.
- Coase, R. - The nature of the firm - En Williamson y Winter (1993) - 1937.
- Coriat, B. - El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa - Siglo XXI - 1997.
- Damill, M., Fanelli, J. M. Frenkel, R. - Shock externo y Desequilibrio fiscal. La Macroeconomía de América Latina en los ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México - CEPAL - 1994.
- Damill, M. y Frenkel, R. - Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991 - CEDES - 1992.
- Das, R. - State Theories: A Critical Analysis - En Science & Society, Vol 60, No1- 1996.
- De Pablo, J.C. - La economía que yo hice - Ediciones Macchi -1986.
- De Pablo - Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970 - Amorrortu editores - 1970.
- De Pablo - Política económica argentina - Ediciones Macchi - 1984.
- Desmsetz, H. - The theory of the firm revisited - En Williamson y Winter (1993).
- Di Tella, G. - La estrategia del desarrollo indirecto - Ed. Paidós - 1973.
- Diamand, M. - Doctrinas económicas, desarrollo e independencia - Ed. Paidós - 1973
- Díaz Alejandro, C. F. - Ensayos sobre historia económica argentina - Amorrortu - 1975.
- Díaz Alejandro C. F. - Exchange-rate Devaluation in a semi-industrialized country. The experience of Argentina, 1955-61 - Cambridge, Mass. The MIT Press - 1965.

- Dobb, M. - Estudios sobre el desarrollo del capitalismo - Siglo XXI - 1974.
- Díaz, E. y Ruiz Miguel, M. - Filosofía política II: Teoría del Estado - Editorial Trotta. Consejo superior de investigaciones Científicas - 1996.
- Eisner, R. - Extended Accounts for National Income and Product - Journal of Economic Literature - Vol. XXVI - 1988.
- Feinman, J.P. - La sangre derramada - Ensayo sobre la violencia política - Ariel - 1998.
- Ferrer, A. - Crisis y Alternativas de la política económica argentina - Fondo de Cultura Económica - 1977.
- Ferrer, A. - El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina - Desarrollo Económico N° 72 - 1979.
- Ferrer, A. - La economía argentina - F.C.E. - 1973.
- Ferrer, A. - El Capitalismo argentino - Fondo de Cultura Económica - 1998.
- Ferrer, A.; Brodersohn, M.; Esahag, E. y Thorp, R. - Los planes de estabilización en la Argentina - Paidós - 1969.
- Floria, C. y García Belsunce, C. - Historia política de la Argentina contemporánea 1880-1983 - Alianza Universidad - 1994.
- Friedman, M. - La metodología de la economía positiva - En Essays in positive Economics - Ed. Universidad de Chicago - 1955.
- García Hamilton, J.I. - Cuyano alborotador - Ed. Sudamericana - 1997.
- Georgescu-Rögen, N. - La ley de la entropía y el proceso económico - Fundación Argentaria - 1996 - Publicado originariamente como The entropy law and the economic process - Harvard University Press - 1971.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. - Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los gobiernos peronistas: 1950-1972 - Desarrollo Económico, Nro. 57 - 1975.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. - El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas - Ariel Sociedad Económica - 1998.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. - Respuesta a una crítica - Desarrollo Económico, Nro. 60 - 1976.
- Goldberg, S. y Ianchilovici, B. - El stock de capital en la argentina - Desarrollo económico N° 110 - 1988.
- Guadagni, A. y Gerchunoff, P. - Elementos para un programa de reformulación económica del estado - Instituto Torcuato Di Tella - Mimeo - 1987.
- Habermas, J. - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío - Amorrutu - 1995.



- Henderson, J. y Quandt, R. - Teoría Microeconómica - Ediciones Ariel - 1982.
- Hernández Arregui, J.J. - La formación de la conciencia nacional - Editorial Plus Ultra - 1973.
- Hobsbawm, E. - Historia del siglo XX - Crítica - 1995.
- Holloway, J. - La reforma del Estado: capital global y Estado - Revista Doxa, No 9/10 - 1994.
- INDEC - Boletín estadístico del sistema de seguridad social - 1981-82.
- INDEC - Anuarios estadísticos -
- Jessop, B. - The State Theory: Putting the Capitalism State in Its Place - Cambridge, England Polity Press - 1990.
- Johnson, B y Lundvall, B - Institutional Learning and National System of Innovation - En Conference on Strategies of Flexibilization in Eastern Europe, 1988.
- Keynes, J. - Economic possibilities for our grandchildren - En Essays in persuasion - Macmillan - Cambridge University Press - 1989
- Keynes, J. - Teoría General del la Ocupación, el interés y el dinero - Fondo de Cultura Económica - 1995.
- Krugman, P. -De vuelta a la economía de la Gran Depresión - Grupo Editorial Norma - 1999.
- Lázara, S. - El asalto al poder - Ed. del autor - 1997.
- Llach, J.J. - El Plan Pinedo de1940, su significado histórico y los orígenes de la política económica del peronismo - Desarrollo Económico, No 92, vol. 23 - 1984.
- Luna, F. - Historia Integral de la Argentina, Nro 9: Conservadores y peronistas - Planeta - 1997
- Mallea, E. - Historia de una pasión argentina - Ed. Sudamericana - 1999.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. - La política económica de una sociedad conflictiva - Amorrortu Ed. - 1974.
- Marshall, A - Principios de Economía - Editorial Abril - 1982
- Martínez, T.E. - El sueño argentino - Planeta - 1999.
- Marx, K. - Contribución a la Crítica de la Economía Política - Siglo XXI editores, 1975.
- Marx, K. - El Capital - El Capital. Crítica de la Economía Política - Fondo de Cultura Económica - 1973.
- Marx, K. - Introducción a la Crítica de la Economía Política - Cuadernos de Pasado y Presente - 1968
- Milliband, R. - Marx, el derecho y el Estado - Oikos-Tau, Barcelona - 1969.
- Milliband, R. - Marxism and Politics - Oxford University Press - 1977.
- Mishra, R. - The Welfare State in crisis - The Harvester Press Publishing Group - 1984.

- Müller, A. - Algunas reflexiones acerca de la Teoría General. Repensando el desempleo y la demanda efectiva - Desarrollo Económico No 153, vol. 39 - 1999a.
- Müller, A. - Economía y ciencias duras: la búsqueda de legitimación - En: Actas de las IV Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas - Imprenta de la Facultad de Ciencias Económicas - 1999b.
- Müller, A. - Economía y política en el desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina - Presentado en el IV Simposio Internacional "El Cono Sur, su inserción en el tercer milenio" - Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - 2000b.
- Müller, A. - El agotamiento del crecimiento de los años 70 - Análisis de una tesis - XXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - 1990.
- Müller, A. - El teorema de la imposibilidad de Arrow: presentación diagramática y breves comentarios - En: Anales de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - 2000.
- Müller, A. - Intercambio y coacción en las esferas económica y política - En: Actas de las V Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas - Imprenta de la Facultad de Ciencias Económicas - 2000a.
- Müller, A. - Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz - Presentado en la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - Pcia. de Córdoba, Argentina - 2000c.
- Müller, A. - "Reforma y privatización en el sector transporte: Reseña y balance preliminar". Trabajo presentado en la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - 2001
- Müller, A : "La reforma del Estado en el sector transporte: receta uniforme para un mundo heterogéneo" - Revista Enoikos (Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires - artículo por invitación) - Diciembre de 2000.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P.B. - Hacienda pública teórica y aplicada, Mac Graw Hill, Madrid, España, 1994.
- Obschatko, E. - Las etapas del cambio tecnológico - En: La Agricultura pampeana - Transformaciones productivas y sociales - Fondo de Cultura Económica - IICA - CISEA - 1988.
- O'Donnell, Guillermo - Apuntes para una Teoría del Estado - 1986.
- Offe, C. - Contradicciones en el Estado de Bienestar - Madrid, Alianza - 1991.
- Oxford Companion Dictionary of Philosophy
- Oszlak, O. - Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina - Desarrollo Económico N° 84 - 1982.

- Pellet Lastra, A. - Teoría del Estado - Abeledo-Perrot - 1999.
- Pinto, J. - Introducción a la Ciencia Política - Eudeba - 1999.
- Portantiero, J. C. - La sociología clásica Durkheim y Weber - Centro Editor de América Latina - 1993.
- Portantiero, J. C. - La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva - En Nun y Portantiero: Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina - Puntosur - 1987.
- Poulantzas, N. - The Problem of Capitalism State - New Left Review - 1969.
- Prebisch, R. - Informe preliminar acerca de la situación económica - Secretaria de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación - 1955.
- Prebisch, R. - Moneda sana o inflación incontenible - Secretaria de Prensa de la Presidencia de la Nación - 1956.
- Prelot, M. - La ciencia política - Eudeba - 1994.
- Ramos, J. A. - Revolución y contrarrevolución en la Argentina - Plus Ultra - 1965.
- Ricardo, D. - Principios de Economía Política y Tributación - Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Romero, L. A. - Breve historia contemporánea de la Argentina - Fondo de Cultura Económica - 1994.
- Rock, D. - Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín - Alianza Editorial - 1995.
- Salama, P. y Mathias, G. - El Estado Sobredesarrollado - Mexico - 1986.
- Sampay, A. - Introducción a la teoría del Estado - Bibliografía Omeba - 1961.
- Schumpeter, J. - Capitalismo, Socialismo y Democracia - Orbis, 1983
- Schumpeter, J. - Historia del análisis económico - Ariel Editora - 1971
- Schvarzer, J. - La política económica de Martínez de Hoz - Hispanoamérica -1987.
- Schvarzer, J. - Un modelo sin retorno. Dificultades y perspectivas de la economía argentina - Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) - 1990.
- Schvarzer, J. y Sábato, J. - Funcionamiento de la economía y poder político. Trabas para la democracia - En Rouquié, A. y Schvarzer, J. (comp.) - Como renacen las democracias - Emecé - 1985.
- Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación - Lineamientos para una estrategia de desarrollo 1985-1989 - 1984.
- Shackle, G.L.S. - Epistémica y Economía - Fondo de Cultura Económica - 1976.
- Shaikh, A. y Tonak, E - Measuring the wealth of nations - Cambridge University Press - 1994.

Smith, A.- La riqueza de las naciones, Alianza Editorial - 1996.

Smulovitz, C. - la eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia - Desarrollo Económico, No 64 - 1977.

Sotelo, I. - Estado Moderno - En Filosofía política II: Teoría del Estado - Editorial Trotta. Consejo superior de investigaciones Científicas - 1996.

Sraffa, P. - Production of commodities by means of commodities - Cambridge University Press - 1972

Stiglitz, J. - La Economía del sector público - Antoni Bosch editor, 1997.

Tarcus, H. - La crisis del Estado Populista - Revista Realidad Económica 107 - 1992.

Thwaites Rey, Mabel C. - Las paradojas de una contradicción - Revista Doxa 9/10 - 1993/94

Varian, H. - Microeconomía intermedia - Antoni Bosch Edit., 1994.

Weber, M. - Economía y sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva - Fondo de Cultura Económica - 1998.

Weber, M. - La ética protestante y el espíritu del capitalismo - Istmo - 1998.

Williamson, O. - Las instituciones económicas del capitalismo - Fondo de Cultura Económica - 1985.

Williamson, O. y Winter, S., The nature of the firm, Oxford University Press, 1993.

## ***Serie Cuadernos del CEPED***

---

Lindenboim, Javier (con la colaboración de Ramondo, Natalia y Lugo, María Ana)  
"La población urbana argentina. 1960-1991.  
Revisión metodológica y resultados estadísticos"  
Cuaderno del CEPED N° 1, mayo de 1997.

Lindenboim, Javier (compilador)  
"El desafío del empleo a finales del siglo XX"  
Cuaderno del CEPED N° 2, diciembre de 1998.

Ainstein, Luis; Karol, Jorge L. y Lindenboim, Javier  
"Modelos de análisis y gestión de redes y componentes urbanos"  
Cuaderno del CEPED N° 3, diciembre de 2000.

Lindenboim, Javier (compilador)  
"Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo.  
Parte 1: Reflexiones y diagnóstico"  
Cuaderno del CEPED N° 4, diciembre de 2000.

Lindenboim, Javier (compilador)  
"Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo.  
Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias"  
Cuaderno del CEPED N° 5, marzo de 2001.

Müller, Alberto (con la colaboración de Rapetti, Martín y Titiunik, Rocío)  
"Economía y política en el desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina"  
Cuaderno del CEPED N° 6, marzo de 2002.

Lindenboim, Javier (compilador)  
"Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas"  
Cuaderno del CEPED N° 7, marzo de 2002.

*Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2002,  
en la Imprenta de la Facultad de Ciencias Económicas  
de la Universidad de Buenos Aires, Av. Córdoba 2122,  
Buenos aires, República Argentina*