Alejandro L. ROBBA
Editor

Contribuciones para una formación heterodoxa en economía Vol I.

REFLEXIONES SOBRE LA REALIDAD ARGENTINA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector
Hugo O. ANDRADE

Vicerrector
Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica
Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales
Jorge L. ETCHARRÁN

Secretaria de Extensión Universitaria
M. Patricia JORGE

Secretario General
V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior
Autoridades:
Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ
Jorge L. ETCHARRÁN
Pablo A. TAVILLA
M. Patricia JORGE

Consejeros
Claustro docente:
Marcelo A. MONZÓN
Javier A. BRÁNCOLI
Guillermo E. CONY (s)
Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil
Rocío S. ARIAS
Iris L. BARBOZA

Claustro no docente
Carlos F. DADDARIO

Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina

Alejandro L. Robba
Editor

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO
Editora

Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I : reflexiones sobre la realidad argentina / Alejandro L. Robba ... [et al.] ; editado por Alejandro L. Robba. - 1a ed . - Moreno : UNM Editora, 2016.
468 p. ; 21 x 15 cm. - (Biblioteca de economía)

ISBN 978-987-3700-38-5

1. Economía. 2. Economía Argentina. I. Robba, Alejandro L. II. Robba, Alejandro L., ed.
CDD 330.82

Colección: Biblioteca de Economía
Director: Pablo A. TAVILLA y Alejandro L. ROBBA

1a. edición: octubre de 2016
© UNM Editora, 2016
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC) Prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 466 7186/1529/4530 - (+54 237) 462 8629 - (+54 237) 460 1309
Interno: 154
unmeditora@unm.edu.ar http://www.unm.edu.ar/editora

ISBN (edición impresa): 978-987-3700-38-5
La edición en formato digital de esta obra se encuentra disponible en: http://www.unm.edu.ar/repositorio/repositorio.aspx

La reproducción total o parcial de los contenidos publicados en esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.

ISBN (edición digital): 978-987-3700-39-2

UNM Editora - Consejo Editorial

Miembros ejecutivos
Adriana M. del H. Sánchez (presidenta)
Jorge L. Etcharrán
Pablo A. Tavilla
M. Patricia Jorge
V. Silvio Santantonio
Marcelo A. Monzón

Miembros honorarios
Hugo O. Andrade
Manuel L. Gómez

Departamento de Asuntos Editoriales
Leonardo Rabinovich

Staff
R. Alejo Cordara (arte)
Josefina Darriba
Sebastián Hermosa Acuña
Cristina V. Livitsanos
Pablo Penela
Florencia H. Peranic
Daniela A. Ramos Espinosa

Este libro se terminó de imprimir en octubre de 2016 en Coop. Chilavert Artes Gráficas, imprenta recuperada y gestionada por sus trabajadores (M. Chilavert 1136, CABA, Argentina). Libro de edición argentina. Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723. Prohibida su reproducción total o parcial

Libro
Universitario
Argentino

Presentación

La Universidad Nacional de Moreno (UNM) es una universidad pública y gratuita, y pertenece a la generación de las Universidades del Bicentenario Argentino, impulsadas para responder a la demanda creciente de educación superior, en el marco de políticas públicas que apuntan a la democratización del acceso a este nivel de enseñanza. Actualmente cuenta con una matrícula de casi 11.000 estudiantes y una oferta académica que incluye 12 carreras de grado y ciclos de licenciatura, 4 tecnicaturas universitarias asociadas y diferentes cursos de posgrado, que continuarán ampliándose en corto plazo, en el contexto de la concreción de sus primeros graduados que ya superan el centenar.

La misión de la Universidad es garantizar una propuesta educativa que contribuya al desarrollo de la comunidad de pertenencia y la región, por medio de la enseñanza, la generación de conocimiento y la innovación científico-tecnológica. Es por ello que la UNM entiende a la educación superior como un Derecho Humano Universal, principio que se concreta en diversas líneas de acción tendientes a promover la inclusión y la permanencia de los estudiantes en este nivel de enseñanza, que se desarrolla desde una perspectiva integrada de la teoría y la práctica, con el objetivo de promover en los estudiantes el deseo de aprender y la construcción de un pensamiento crítico.

En este marco y, reconociendo, tal como establece su Estatuto, la convivencia plural de corrientes, teorías y líneas de pensamiento como requisito indispensable en la búsqueda de la excelencia académica, esta obra editorial que inicia una ambiciosa serie de publicaciones futuras, abre singulares interrogantes que invitan al debate y a la reflexión, a la vez que contribuyen al reconocimiento de la diversidad de enfoques teóricos en la disciplina económica, al incorporar corrientes heterodoxas y alternativas al pensamiento del mainstream,

promoviendo de esta forma, una aproximación a la realidad económica y social más apropiada para enfrentar los desafíos del presente.

Adentrándonos en el planteo de la obra, a lo largo de los diferentes trabajos reunidos, los autores remarcan las inconsistencias y los resultados indeseables del pensamiento económico hegemónico, expresados en la agudización de las desigualdades, la profundización de las crisis o la falta de respuesta a los problemas reales de la sociedad, procurando aportar nuevos y enriquecedores enfoques para abordar diferentes cuestiones de la teoría y la realidad económica. Es por ello que, esta primera expresión colectiva de la Carrera de Economía de la UNM se presenta como un abordaje particularmente ambicioso y promisorio, en el marco de la creciente desigualdad sistémica del capitalismo global y el actual contexto de crisis en todos los países del mundo, aun los más desarrollados.

Sin duda, esta concreción de UNM Editora constituye una contribución más, al objetivo de dar a conocer los trabajos realizados por nuestra comunidad académica y a la facilitación del acceso de los estudiantes a contenidos curriculares propiciados por las autoridades académicas que, en definitiva, nos complace concretar, siendo que se trata de otra cabal expresión de la visión y proyecto académico que alienta la Universidad en relación a la pretensión de abordar la inteligibilidad de la realidad, desarrollando un corpus teórico que partiendo de la evidencia empírica, pueda producir nuevos conceptos y preceptos que den cuenta de la misma, no tan solo para poder pensarla y desentrañar sus leyes y lógicas, sino para coadyuvar a cambiarla positivamente en una praxis transformadora que favorezca las condiciones necesarias para el desarrollo económico e integración social de nuestro pueblo.

Hugo O. ANDRADE
Rector
Universidad Nacional de Moreno

Índice

Introducción 11

La formación de los economistas de la UNM, por Pablo A. Tavilla..... 13
Prólogo, por Alejandro L. Robba 19

I Sección: Teoría e historia económica..... 23

América Latina, un déficit estructural, por Eduardo Crespo y Numa Mazat 25
Ciclo económico, crisis y globalización, por Mario E. Burkun... 39
Historia de las teorías económicas y sus aplicaciones a la Argentina, por Alejandro Naclerio y Matías Davini..... 53
Estructuras, economía política y desarrollo nacional, por Pablo A. Tavilla y Adriana M. del H. Sánchez..... 89
Acerca del pensamiento económico alternativo, por M. Adela Plasencia 137
Intervención, planificación, control y los límites del mercado en la Argentina. Una aproximación desde la antropología económica, por Nicolás Dvoskin y Fabián F. Fanego 157

II Sección: Política económica y desarrollo 183

Opciones para el desarrollo económico argentino, por Alejandro L. Robba, Emiliano J. Colombo y Nicolás Bertholet..... 185
Certezas ante la tentación de la reprimarización El caso de la minería, por Jorge L. Etcharran 207
El rol del tipo de cambio como instrumento de desarrollo económico, por Ana I. Gárriz, Florencia Médici y Ana P. Di Giovambattist..... 231

Política fiscal y crecimiento en Argentina, por Roxana S. Carelli y Hugo O. Andrade 257
Hacia una nueva relación Nación-Provincias, por Alfredo Iñiguez y Alejandro A. Otero 273
La econometría como herramienta para la política tributaria: La técnica hedónica en las valuaciones patrimoniales. Roberto A. Pereyra Berbejillo y Agustín A. Mario 303
Las decisiones de inversión en infraestructura y el desarrollo local. Una aproximación a tres escalas para la Región Metropolitana de Bs. As., por M. Florencia Gosparini, Patricio Narodowski y Esteban Sánchez 325

III Sección: Empleo y distribución del ingreso 349

Generación de empleo de calidad e instituciones laborales para la igualdad. Problemas y desafíos. Noemí B. Giosa Zuazua y Mariana I. Fernández Massi 351
La informalidad en la agenda político-laboral argentina. Avances y cuestiones pendientes, por Sandra M. Pérez y Lucila F. D´Urso 395
Distribución del ingreso y desempleo en Argentina José S. Cárcamo Pérez y Marta I. Tenewicki 417
El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015-, por Hugo T. Cormick 445

Introducción

La formación de los economistas de la UNM

Enseñar, aprender y reflexionar en una Universidad remite a un vastísimo campo de problemáticas y desafíos que hacen a la formación de ciudadanos, de profesionales y de dirigentes de organizaciones. En esta publicación focalizaremos en aquellos aspectos que hacen a nuestra propuesta en materia de contenidos formativos en economía política a nivel de grado, priorizando el propósito de dotar de pluralismo a nuestras carreras, en tanto se parte de definir un cuadro de situación problemática al respecto.

En principio, resaltar que en nuestro proyecto curricular se busca dar lugar a visiones y perspectivas diferentes o alternativas a las de la predominante formación neoclásica convencional. Una simple afirmación del pluralismo que guarda relación con la búsqueda de mayor pertinencia de las teorías respecto de la realidad a explicar y de más adecuación frente a los problemas reales y el diseño de políticas y construcción de instituciones económicas. Es decir, se trata de proveer a un efectivo pluralismo y no de caer en el exacto inverso de exclusividad en heterodoxias; y ello no sólo en razón de ser de por sí mismo un valor.

Asimismo, se trata de asumir también la imposible neutralidad de las ciencias sociales respecto a las opciones que existen y que surgen en relación con las demandas democráticas de la población en favor de una mejor vida. La opción "ciudadanía democrática versus poder económico concentrado" nos convoca también a la conciencia crítica y a discernir entre alternativas, desarrollando entonces un marco de formación que debe combinar el pluralismo con la necesaria toma consciente de partido, es decir, con la decisión de asumir posiciones ideológicas y de valores.

El escritor argentino Ricardo Piglia desliza en su último y reciente libro, el segundo de los "Diarios de Emilio Renzi" (septiembre 2016)

una llamativa observación: "…Es notorio el preconcepto que lleva a los "pensadores universitarios" a disolver las oposiciones y los contrarios para pensar siempre salidas intermedias. El pensamiento balanceado que se opone a cualquier pensar situado, "parcial", localizado: buscan la verdad en las alturas, en el término medio. Imaginan que no tomar posición en un conflicto es igual a ser objetivo, cuando en realidad tienen la posición del que se abstrae y piensa fuera de los social (como si fuera posible)" .

Se suele hablar de "ciencia económica" (a secas) y no ya de "economía política", tal como la denominaron los padres fundadores clásicos (Smith, Ricardo y Marx), y esa sustracción o vaciamiento, por supuesto, no es casual.

Aquí pensamos, en cambio, que el discurso económico es antes que nada un discurso político, por más que la frondosa selva de abstracciones y expresiones matemáticas o contables en que se abusa en la academia oculte una realidad que está más emparentada con los recortes salvajes del bandido mitológico Procusto. Como señalara Osvaldo Sunkel, no es posible el anhelado cambio estructural y el desarrollo económico y social sin asumir y enfrentar conflictos frente a los actores y las fuerzas que se benefician con el status quo.

Dar más espacio a otras visiones respecto de la predominante en el terreno de la formación económica es también un intento de enfrentar problemas conocidos como son el reduccionismo y la descontextualización, las "robinsoneadas" individualistas, las miradas parceladas, las propensiones a las cegueras tecnocráticas, las abstracciones negadoras de la conflictiva realidad asocial, la vana pretensión de validez de las teorías en todo tiempo y lugar, la aceptación acrítica de ideas provenientes de centros académicos del exterior con estatuto de universalidad, la inadecuación de teorías y políticas a las situaciones específicas de países periféricos como el nuestro, la naturalización del orden dominante existente, la negación de las lógicas "macro", en suma, el empobrecimiento e inadecuación de teorías e instrumentos a la hora de dar cuenta de la realidad e intentar mejorarla.

Los que nos involucramos en aquello que da en llamarse el debate dentro y desde la llamada "heterodoxia" económica, nombre muy imperfecto pero útil a los fines de brevedad, proponemos la recuperación de otras miradas y tradiciones de pensamiento económico que creemos más productivas y pertinentes a la hora de abordar problemas como son la crisis contemporánea y el intento de salidas más humanas y adecuadas a las realidades específicas de países como el nuestro: capitalista, periférico, subdesarrollado, con una estructura productiva y social heterogénea y relaciones de dependencia hacia centros hegemónicos desde su génesis misma como Estado nacional.

No nos referimos al hábito de pobre respuesta institucional que suele plasmarse en los planes de estudios más tradicionales, consistente en apenas conceder espacio en alguna materia vinculada a historia de las ideas o del pensamiento económico, o en algún seminario o cátedra aislada o libre, condenando así al exotismo o al "mero goce de ilustrados" cuando se trata de visiones alternativas al Mainstream neoclásico. Eso es insuficiente y algo desvirtuado.

En la inmensa mayoría de los planes de estudios de formación de economistas todo remite al mensaje más implícito que explícito de que "La Economía Verdadera" es en definitiva la neoclásica, que constituye la matriz de formación económica predominante. El pensamiento mismo de Keynes, con sus postulados rupturistas, se suele enseñar y aprender en la versión moderada, adaptada y asimilada de la conocida como "síntesis neoclásica".

Parafraseando a Marcelo Diamand, muchos graduados de nuestros centros de estudios vinculados a las ciencias económicas "no saben que no saben", no son plenamente conscientes de su mirada sesgada en favor del sentido común neoclásico o liberal y de sus reducciones y sutiles tomas de partido, llamadas a la sensatez y favorables a la naturalización de lo que hay. Claro que están también los que lo saben. El nombre y el pensamiento de Michel Foucault nos recuerdan siempre que en todos los ámbitos, y por más bella conciencia que se quiera

vanamente poseer, también en el de las ciencias y la postulación de verdades existen relaciones y vocaciones de poder.

Pretendemos hacernos cargo también de lo que entendemos como imperiosa necesidad de construir y transitar muchos más puentes con otras ramas de las ciencias sociales (historia, ciencias políticas, sociología, antropología y, porqué no, la literatura y el psicoanálisis). O recurrir también a autores que tienen mucho para darnos como Fernand Braudel, Michel Foucault, Pierre Bourdieu y Erik Hobsbaun, por solo citar nombres representativos de otros marcos "disciplinares".

Asimismo, creemos que sigue valiendo la pena, a pesar de tanta crítica posmoderna, involucrarse en esfuerzos de totalización para entender la realidad, jerarquizando leyes generales de funcionamiento y contextuando en marcos estructurales. Igualmente, la cuestión del sujeto, "el eslabón perdido en la teoría económica"[1], debería también tener más atención.

Algunos pensamos que el mundo de las ideas suele influenciar al mundo de las acciones humanas, de las políticas públicas y de las percepciones y prácticas de hombres y mujeres, configurando sentido común, "espíritu de épocas", orientaciones para el cálculo decisorio y la formación de expectativas y humores sociales. Y también nos venimos dando cuenta de la fuerza de convicción que suelen tener los argumentos cuando se presentan como si fueran no ideológicos o "no políticos", por ejemplo, como supuesta "racionalidad o verdad técnica" inapelable, por más irreales y vacíos que sean.

De ahí la relevancia de plantear propuestas para la discusión sobre la formación y la reflexión en economía política que, recordemos, surgió allá por mediados del siglo XVIII para justificar el capitalismo industrial naciente (lucro, acumulación), en una operación de separación de las cuestiones económicas respecto de la sociedad, constitu-

1 Narodowski, Patricio (2007) "La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad", ed. Prometeo.

yéndose así como exitosa representación del mundo y favoreciendo la creencia de que se trataría de una esfera autónoma, fuera de toda "contaminación" ideológica o moral y sólo preocupada por una manera de entender el progreso, el bienestar material y la eficacia (sujeta a leyes positivas).

La economía es frecuentemente presentada como si fuera una mera contabilidad (todo reducido a déficits, superávits y equilibrios) y no ciencia social. Ya sabemos que el poder es más efectivo cuando apela a discursos despolitizados que lo invisibilizan y, en ese sentido, la ciencia económica ha sido un espacio privilegiado para este juego fetichizador y opacante. Ajustes, ¨racionalidad¨ como necesidades técnicas supuestamente impostergables, retorno a supuestos equilibrios, eliminación de "patologías". Una presentación vaciada de relaciones de poder, perspectivas en pugna, conflictos y batallas hegemónicas o puja "ricardiana" por beneficiarse de transferencias de ingresos y riqueza.

Para mejorar el mundo necesitamos también un mejor acompañamiento desde ese otro mundo de las ideas. La formación universitaria debe estar a la altura del momento histórico contribuyendo a hacer inteligible lo que sucede, a poner nombres y a lograr mejores políticas e instituciones económicas para encontrar nuevas y mejores respuestas a los problemas actuales.

Quienes integramos el entusiasta colectivo de docentes-investigadores del Departamento de Economía y Administración de esta jovencísima Universidad Nacional de Moreno esperamos con esta primer publicación aportar algo al necesario debate nacional sobre reflexión y formación en economía política.

Pablo Tavilla
Director Decano
Departamento de Economía y Administración
Universidad Nacional de Moreno

Prólogo

Pensamos la edición de "Contribuciones" entendiendo que era necesario sumar desde la Universidad Nacional de Moreno, un marco teórico alternativo para poder abordar los problemas económicos argentinos actuales.

La carrera de Licenciatura en Economía en la UNM está transitando sus primeros años y, en 2015, con orgullo completó su plantel docente. A partir de este importante primer paso, nos propusimos elaborar el "corpus de ideas" que da origen a este trabajo.

Las primeras reuniones se realizaron a fines del año pasado y contaron con la presencia de docentes de nuestra y otras carreras que, viendo hoy el trabajo concluido, le dieron al libro una visión más integral y abarcativa. La idea inicial fue la necesidad de señalar los problemas aun no resueltos de la economía argentina, pero al cabo de transitar el debate consideramos más sustantivo que cada uno publique un texto que focalice en un problema económico y desarrolle propuestas desde los propios contenidos de su materia.

Es así entonces, que el lector encontrará en cada capítulo un primer título "Consideraciones sobre la formación en economía en la Universidad Nacional de Moreno" donde cada autor expresó cuáles son los aportes que su materia le brinda a los futuros profesionales y que los diferencian de egresados de otras universidades nacionales.

En este sentido, al presentar la carrera a los futuros alumnos, les "advertimos" que quienes estudian economía en nuestra Universidad tienen doble trabajo, ya que deben estudiar los lineamientos generales del mainstream económico y, a su vez, aprehender los principios fundamentales de la biblioteca de pensamiento heterodoxo, enseñanza que se brinda a cuentagotas en otras altas casas de estudio.

El libro recorre tres secciones: Teoría e historia económica, Política económica y desarrollo; y Empleo y distribución del ingreso; áreas temáticas donde se incluyen los diecinueve artículos, que se presentan, y que bien podrían ser una síntesis de la currícula de la Carrera. Estos tres pilares constituyen nuestro sentido sobre las prioridades que deben tener quienes investigan, enseñan y, principalmente, son o serán gestores públicos o privados de los destinos del país.

Los textos trascienden la Universidad y sostienen una mirada nacional y regional a la hora de plantear limitaciones económicas y contribuir a resolverlas. "Contribuciones para una formación heterodoxa en economía" es la forma que encontramos de decir "acá estamos" y de acercarnos a la sociedad argentina, para invitarla a pensar y entender la economía desde otra visión, la del pensamiento crítico, no tabulado, y al servicio de los intereses de las mayorías, convidadas de piedra o sólo consumidores o trabajadores individuales para la economía convencional.

Para nosotros, el colectivo de profesores de la Carrera de Licenciatura en Economía, los argentinos no somos casilleros de una planilla de cálculo, sino una comunidad con deseos y esperanzas de una vida mejor, a la que nuestra Universidad aspira interpelar proponiendo caminos alternativos. Consideramos que el desarrollo nacional se nutre virtuosamente de las mejoras distributivas y del achicamiento de la brecha social y territorial. Crecer y acumular para luego distribuir como plantea la economía tradicional no resiste la evidencia empírica. No hay más que ver nuestra historia y lo que viene sucediendo en el mundo cuando se aplican políticas del paradigma neoliberal.

En mi carácter de Coordinador de la carrera y, en este caso editor, agradezco a las autoridades de nuestra Universidad, del Departamento de Economía y Administración y a los miembros de nuestro Consejo Asesor de carrera, por la colaboración y el entusiasmo puesto en la concreción de este proyecto. También a los docentes

que han sido el motor de este trabajo, dedicándole tiempo y capacidad tanto para elaborar los artículos como para pensar la obra en su conjunto.

Por último, agradezco a los profesores Florencia Medici, Nicolás Dvoskin y Alejandro Fiorito que aportaron tanto con ideas sobre el sentido del libro como en las lecturas de las primeras versiones de los artículos, que luego se convirtieron en los trabajos finales.

Alejandro L. Robba
Coordinador - Vicedecano de la Licenciatura en Economía
Universidad Nacional de Moreno

I Sección:
Teoría e historia económica

América Latina, un déficit estructural

Eduardo Crespo[1] y Numa Mazat[2]

Asignatura: Sistemas Económicos Comparados,
correspondiente al Área de Sistemas Económicos

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Nuestra materia, Sistemas Económicos Comparados, correspondiente al Área de Sistemas Económicos, si bien figura en planes de estudio de carreras de economía de otras universidades, tiene como particularidad una mirada que focaliza en los debates contemporáneos sobre la formación del sistema económico internacional a partir del siglo XIX y las respectivas trayectorias nacionales de desarrollo utilizando como base para el análisis económico el enfoque clásico-keynesiano moderno.

Respecto al presente texto, se inscribe en el en el punto que interpreta la formación estatal moderna y la industrialización como procesos vinculados al desarrollo y ampliación de infraestructuras, como los ferrocarriles y las redes eléctricas en el siglo XIX. Este enfoque se presenta en los trabajos de Michael Mann ("Las Fuentes del Poder Social") y que forma parte de la bibliografía de nuestro programa. Nos parece relevante, porque en la discusión tanto académica como política reciente en América Latina, la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura como condición para el desarrollo ocupó un espacio marginal en relación a los debates referidos a temas macroeconómicos y distributivos.

---

1 Docente ordinario UNM y UFRJ (Brasil).
2 Docente ordinario UFRJ (Brasil).

A modo de resumen, en la materia abordamos fundamentalmente el debate sobre la denominada "Gran Divergencia" en base a literatura clásica y contemporánea sobre el asunto. El objetivo es ofrecer conceptos teóricos y analizar experiencias históricas para interpretar las raíces del desarrollo económico, el origen de la división histórica entre países desarrollados y subdesarrollados y las condiciones que a veces impiden y otras favorecen la convergencia entre sociedades ricas y pobres. En particular analizamos la relación entre el desarrollo estatal y el desarrollo económico, el papel del comercio internacional, el rol de la moneda y del sistema financiero -en cuanto herramientas del Estado- en el crecimiento de largo plazo y la importancia de la competencia interestatal para el desarrollo tecnológico. En ese marco analizamos algunas trayectorias nacionales insertas en sus específicos contextos geopolítico y geoeconómico. Puntualmente tratamos los casos de Inglaterra, Rusia, EEUU, Alemania, Japón, China, India, Brasil y Argentina desde el siglo XIX hasta nuestros días.

1. Introducción

La década de 1990 terminó de forma catastrófica para la mayoría de las economías de la región. En ese decenio Brasil registró sus menores tasas de crecimiento del siglo XX. Igualmente, Argentina, luego de sufrir crisis recurrentes durante toda la década, desde mediados de 1998 inició un proceso recesivo que acabaría en la debacle de 2002, con cifras récord de desempleo y pobreza. Al iniciarse el nuevo siglo ya se vislumbraban cambios en la orientación política e ideológica de la región, simultáneos con profundas y radicales transformaciones de la economía mundial.

Coincidiendo con la tendencia observada en la región, en 2003 llegaron al poder en ambos países gobiernos de orientación popular. Se trató de coaliciones distributivas que tuvieron como objetivo primordial la mejora en el reparto de los ingresos en favor de las clases populares. Los salarios subieron, la distribución del ingreso mejoró tanto en términos personales como funcionales, se ampliaron

las prestaciones sociales y la pobreza se redujo significativamente. Las mejoras sociales coincidieron con un marco macroeconómico general signado por tasas de crecimiento relativamente elevadas y significativas reducciones de los niveles de desempleo. El fundamento estructural de estos resultados debe buscarse en las condiciones económicas internacionales de los años 2000, cuando los términos de intercambio se modificaron favorablemente para la región, las tasas internacionales de interés fueron reducidas y se verificó un exponencial aumento del comercio 'sur-sur' o 'intra-periferia', impulsado por la industrialización asiática. Las coaliciones de orientación popular aprovecharon estas condiciones para promover programas sociales, subir el salario mínimo, reforzar el poder de negociación sindical (principalmente en Argentina), ampliar la cobertura previsional y subsidiar servicios públicos, al tiempo que se ampliaron las erogaciones estatales en áreas como salud y educación.

2. ¿Inoperatividad de las políticas desarrollistas?

A partir del año 2011 comenzaron a observarse indicios claros de que las economías de la región -en especial Argentina y Brasil- mostraban signos de desaceleración. Las tasas de crecimiento se redujeron fuertemente desde entonces y el clima de descontento político fue en aumento. Algunos autores interpretan el cambio de tendencia como el resultado de la presunta 'sobrevaluación cambiaria' que habrían experimentado estas economías de 2003 a 2011[3]. Esta es la lectura de los denominados "neo-desarrollistas"[4], tanto brasileños como argentinos.

3 Esta interpretación tiene implícito un hipotético tipo de cambio 'natural' o de 'equilibrio'. La diferencia entre esta postura y las ortodoxas tradicionales es que el mentado equilibrio estaría equilibrando variables diferentes, por caso, se habla de un tipo de cambio de 'equilibrio industrial' (ver Bresser Pereira: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.26.Doen%E7aHolandesa.15dezembro.pdf).

4 El neo-desarrollismo postula que el crecimiento en países subdesarrollados depende de la manutención de un tipo de cambio 'competitivo y estable' que debería obtenerse en base a una combinación mesurada de políticas monetaria expansiva y fiscal contractiva. Los tipos de cambio apreciados, característicos del 'populismo cambiario', conducirían a procesos de desindustrialización denominados "enfermedad holandesa". Entre los autores más destacados se puede mencionar a Frenkel y Ros (2006), Bresser Pereira (2013), Luiz Oreiro et al (2015), Gala (2006), entre otros. Para una crítica a esta visión ver Crespo y Lazzarini (2015).

Otros interpretan que el declive fue el resultado del excesivo intervencionismo estatal, la tendencia al aumento descontrolado del gasto público y el fracaso de las 'anticuadas' políticas desarrollistas que habrían buscado imponer malogrados gobiernos 'populistas'[5]. Ambas visiones son complementarias, pues de sus diagnósticos se desprenden idénticas sugerencias en materia de política económica.

Un argumento más sofisticado es el que sostiene que en las presentes condiciones de la acumulación capitalista las políticas industriales perdieron toda relevancia y hasta pueden ser perniciosas. Las formas de producción contemporáneas habrían vaciado de contenido las políticas centradas en los espacios nacionales, ya que en la actualidad la producción se realizaría en base a Cadenas Globales de Valor (CGV) que limitarían severamente la capacidad de los estados nacionales para orientar la forma y definir el contenido de la acumulación como ocurría en el pasado. Las industrias integradas a nivel doméstico estarían en desaparición y siendo sustituidas por formas de inserción fragmentadas en eslabones internos de las CGV que se encuentran fuera del radio de actuación de los Estados Nacionales[6].

Para esta visión, la única estrategia viable para países emergentes es profundizar sus intervenciones en esas cadenas buscando mejorar su posición relativa. El objetivo pasaría por ascender en la escala tecnológica de las actividades productivas que se realizan dentro del territorio, buscando apropiarse de una mayor porción del valor adicionado en la cadena. Este '*upgrading*' sólo podría alcanzarse mediante la adopción de medidas amigables a los capitales privados, como la reducción de aranceles, políticas macroeconómicas '*market friendly*' y una módica actividad estatal (Fernández, 2015).

5 En la jerga tanto política como económica la expresión 'populismo' se utiliza sin ofrecer una definición precisa. En ciertos casos suele indicar una forma de gobierno que busca la popularidad inmediata en desmedro del desempeño de largo plazo. En otros se trata simplemente de un calificativo peyorativo contra las coaliciones que buscan redistribuir el ingreso en favor de los sectores populares.

6 Para un análisis crítico del concepto de CGV y su evolución desde la teoría del Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein hasta las versiones actuales que se utilizan para justificar políticas neoliberales, ver Fernández y Trevignani (2015).

> Los estudios mencionados sostienen que el curso de acción más adecuado que puede tomar un gobierno para asegurar el desarrollo económico de su país es disminuir, en toda la medida posible, los aranceles y otros obstáculos al comercio de bienes y servicios. De esta manera, los eslabones de estas cadenas ubicados o que deseen ubicarse en el territorio de este país podrían obtener sus insumos importados al menor costo posible y, así, ganar competitividad en el mercado mundial en el que deben colocar productos finales "hechos en el mundo". Según esta lógica, en la medida que las barreras comerciales agregan costos a los insumos que deben utilizar las empresas que participan en las CGV, el proteccionismo deviene "destruccionismo" (Dalle, et al, 2013).

Las experiencias brasileña y argentina serían ejemplos de la inoperatividad de las políticas industriales en el actual contexto. Durante el período 2003-2015, los gobiernos de estos países habrían buscado reeditar la vieja estrategia desarrollista basada en políticas industriales activas, mediante el otorgamiento de canales de financiamiento privilegiados, una mayor participación de las empresas estatales en la inversión, un anacrónico proteccionismo y la práctica generalizada de subsidios selectivos. Los resultados habrían sido negativos. Los precios relativos estarían distorsionados, lo que se traduciría en una mala asignación de recursos, al tiempo que el deterioro del 'clima de negocios' habría ahuyentado la inversión extranjera directa, única fuente genuina de desarrollo.

3. Las reales cuentas pendientes de los gobiernos populares

La existencia de CGV, entendidas como una mayor interconexión de las economías nacionales y un aumento exponencial de los bienes intermedios en el comercio mundial, con la consiguiente reducción del valor agregado nacional por unidad de valor bruto exportado, es un hecho incontestable y de creciente importancia (Milberg, 2004).

Sin embargo, entendemos que en los casos argentino y brasileño la caracterización del agotamiento estructural realizada en base al concepto de CGV es esencialmente errónea.

El fin del ciclo macroeconómico de crecimiento iniciado en 2003, tanto en Argentina como en Brasil, no testimonia el agotamiento de un programa desarrollista caracterizado por una fuerte y abierta intervención estatal. Por el contrario, tanto el lulismo en Brasil como el kirchnerismo en Argentina, fueron en lo esencial coaliciones distributivas, alianzas tácitas de sectores políticos unidos en la búsqueda de imponer una distribución del ingreso más equitativa. Aunque una coalición de este tipo sea defendible en muchos aspectos, no la convierte inmediatamente también en una alianza orientada a alcanzar objetivos desarrollistas, como modificar el padrón de acumulación en base a un cambio radical de la estructura productiva.

Durante los años 2000, ni en Brasil ni en Argentina se observaron políticas industriales consistentes, más allá de ciertas tentativas aisladas e inconexas. Las iniciativas no se institucionalizaron, por ejemplo, en un "plan quinquenal" con objetivos y metas productivas explícitos. A la mayoría de los funcionarios e intelectuales afines a estos gobiernos, la misma idea de un plan de estas características les resultaría extemporánea, más propia de un anticuado ideal estalinista que de una democracia moderna. No obstante, cabe destacar que casi todas las economías asiáticas de elevado crecimiento que hoy son exhibidas como casos ejemplares – incluso las más exitosas en el ansiado objetivo de escalar posiciones en las CGV- continúan explicitando sus metas de desarrollo con ambiciosos planes de este tipo que deben cumplirse con la misma perentoriedad con que se ejecuta un presupuesto federal.

De igual modo, en Sudamérica los niveles de inversión pública fueron irrisorios en relación a sociedades embarcadas en ambiciosos programas de modernización económica. Exceptuando la comparación con la década de 1990, dichos gastos también fueron sumamente bajos en

la comparación con otros períodos históricos. Este punto es especialmente relevante teniendo en cuenta que los gastos en infraestructura no sólo tienen un impacto positivo en la demanda agregada, sino que contribuyen a aumentar la productividad del sistema, ya que generan externalidades sobre el conjunto de las actividades productivas, impulsan la creación y ampliación de mercados y facilitan la reducción de costos. También tienen un impacto permanente sobre las condiciones de vida. A diferencia de la sola distribución del ingreso, conllevan transformaciones difícilmente reversibles mediante cambios de signo político o ideológico. En otras palabras, políticamente es mucho más sencillo reducir salarios mediante una devaluación o ajustando tarifas que cerrar una usina o cancelar una línea de subterráneos.

Si bien estos gastos se incrementaron en términos porcentuales en relación a la década de 1990, no llegaron a recuperar sus niveles previos. Más allá de los numerosos anuncios, durante los años 2000 no se revirtió el proceso de desinversión pública iniciado durante la etapa neoliberal, tanto en lo que refiere a la inversión computada en el presupuesto nacional como a la realizada por empresas públicas[7]. Aunque la provisión en bienes públicos creció en ambos países, por ejemplo, mediante la inauguración de universidades, limitados planes de vivienda y servicios públicos esenciales, no se modificó en forma radical la cantidad ni la calidad de los mismos.

Esta situación tendió a crear un desbalance entre la creciente riqueza privada, acelerada también por el aumento de las transferencias estatales, y la insuficiente provisión de servicios públicos (Medeiros, 2015, p.8). A modo de ejemplo, el crecimiento acelerado del parque automotor privado durante los años 2000, no fue acompañado por una ampliación equivalente de la red de transportes urbanos, como subterráneos, trenes y nuevas vías de acceso, con la consiguiente tendencia al congestionamiento explosivo e insustentable, el desperdicio de energía y la pérdida de calidad de vida que significa gastar

7 Ver Amico, F. (2015).

más horas del día en desplazamientos hacia lugares de trabajo, estudios y recreación[8].

En ambos países se observan cuellos de botella energéticos. El consumo privado de artículos intensivos en el uso de energía eléctrica, como electrodomésticos, creció en forma sistemática durante los años 2000. Pero la infraestructura energética no acompañó adecuadamente el ritmo del gasto privado. Por ello ambas economía hoy enfrentan frecuentes y sistemáticos 'apagones' en numerosas regiones y períodos estacionales o sufren interrupciones aleatorias de los servicios de electricidad domésticos.

En este contexto, cabe preguntarse, ¿cuáles son aquellas CGV donde pueden insertarse economías con déficits estructurales de infraestructura? A partir de la "revolución industrial", la infraestructura pública fue esencial para todas aquellas economías que se insertaron con éxito en la división internacional del trabajo creada durante la segunda mitad del siglo XIX. Sin la acelerada instalación de redes ferroviarias, telégrafos, sistemas de electricidad, canales, puertos y modernos sistemas de correo, no habría sido posible el despegue del capitalismo industrial moderno. El exponencial crecimiento del comercio internacional dependió en gran medida de la reducción de los costos de traslado y del aumento de las velocidades y volúmenes involucrados, consecuencia de la industrialización de los servicios de transportes a raíz de la generalización de las locomotoras y barcos a vapor (Findlay y Rourke, 2007). La instalación de estas infraestructuras siempre estuvo

8 El desbalance entre la creciente riqueza en manos privadas y la baja calidad o incluso el deterioro de los servicios públicos, además de ser un factor que traba el desarrollo económico, por impactar sobre la calidad de vida, también es fuente de tensiones políticas. Las masivas manifestaciones ocurridas en Brasil en 2013, en coincidencia con la celebración de la Copa de las Confederaciones de Fútbol, tenían como trasfondo principal el reclamo por la baja calidad e insuficiencia de los servicios públicos. Los manifestantes reclamaban, entre otras cosas, por el desbalance evidente entre estadios suntuosos destinados a eventos deportivos frente a la pobreza de los transportes, educación y salud públicos (Medeiros, 2015). De igual forma, en Argentina, el accidente ferroviario de febrero de 2012, que terminó con la vida de 51 personas, además de fuente de descontento político, se convirtió en un símbolo de la desinversión estructural en servicios públicos.

en íntima conexión con volúmenes crecientes de inversión pública y una mayor participación del Estado en la economía, sea como inversor directo o como promotor indirecto a través de la financiación y la concesión de facilidades para sus ejecuciones (Mann, 1993).

Lo que era verdad en materia de infraestructura en el siglo XIX sigue siendo incontestable en el siglo XXI. Aunque se trate de un asunto poco discutido en la literatura, las políticas de austeridad características de los regímenes neoliberales tornan utópico el argumento de que es suficiente seducir capitales privados con elevadas rentabilidades para insertarse en CGV, o, alternativamente, que basta administrar con eficacia la cotización del tipo de cambio para perfilarse con éxito en los cada día más competitivos mercados internacionales. Las economías asiáticas tienden a determinar los precios normales de producción, tanto por sus bajos costos salariales como por sus crecientes niveles de productividad, inducidos por la modernización de sus infraestructuras y servicios públicos (Crespo y De Lucchi, 2011).

Antes de discutir si el libre comercio es preferible al proteccionismo, o viceversa, cabe preguntarse si existen las condiciones materiales para comerciar. Esta pregunta previa está ausente en todas las políticas que priorizan las finanzas sanas en desmedro de la inversión pública. Igualmente, la mayoría de los estudios que abordan la cuestión de la Integración Regional en América Latina parecen pasar por alto las condiciones materiales básicas del comercio y la integración en el siglo XXI. Una simple revisión de esta literatura evidencia que los temas más estudiados son la firma de tratados gubernamentales, los volúmenes y el patrón de comercio, las medidas arancelarias, la conveniencia o dificultad de utilizar una moneda común, la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, la experiencia indica que los principales procesos de integración nacionales desde el siglo XIX, como las grandes unificaciones territoriales de Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón y la propia Argentina, contaron con instrumentos materiales poderosísimos, como los ferrocarriles, capaces de unificar mercados, integrar zonas aisladas en los grandes flujos

de comercio nacionales e internacionales, movilizar ejércitos en tiempos récord para reprimir movimientos separatistas y amenazas externas. El Mercosur no cuenta con ninguna infraestructura común que lo integre en términos materiales, ni proyecto alguno que busque hacerlo en un plazo previsible, sea en el plano de los transportes, la energía o las comunicaciones. No es posible, por ejemplo, viajar en tren de Buenos Aires a Asunción o San Pablo. Un simple viaje en automóvil por carreteras, por ejemplo, debe transitar miles de kilómetros por caminos peligrosos y en pésimas condiciones.

Los gastos en infraestructura son particularmente sensibles a los vaivenes de la política económica. Como sus consecuencias sólo se observan en el mediano y largo plazo y teniendo en cuenta que los gastos corrientes suelen ser inflexibles a la baja en términos políticos, los recortes de gastos gubernamentales invariablemente afectan siempre en primer lugar y en mayor proporción a la inversión pública. De igual forma, como las obras de infraestructura suelen depender de líneas de financiamiento contingentes y licitaciones públicas burocráticas y políticamente controvertidas -siempre sospechadas de corrupción-, cualquier fluctuación cíclica, crisis política, o intervención judicial, inmediatamente puede interrumpir obras de largo alcance y relevancia, con los consecuentes efectos negativos sobre el crecimiento de la productividad y la calidad de vida a largo plazo.

El desarrollo de CGV "depende del buen funcionamiento de la cadena logística y requiere redes de infraestructura y servicios complementarios eficientes." (Dalle et al, 2013). No es realista imaginar una inserción exitosa en estas cadenas internacionales careciendo de una moderna red de transportes, comunicaciones y estrangulamientos sistemáticos en la provisión de energía. El desarrollo de infraestructuras en las escalas actualmente necesarias es incompatible con la prejuicio neoliberal contra los déficits presupuestarios. Sólo elevadas tasas de inversión y un consciente planeamiento públicos puede superar el grave déficit de desinversión en infraestructura y servicios públicos esenciales de la región.

En Brasil, durante el primer mandato de Dilma Rousseff, paradójicamente se buscó encarar los graves déficits de infraestructura y servicios públicos mediante una reducción de los niveles de inversión pública[9]. La idea del gobierno era sustituirla por asociaciones ('*parcerías*') públicos-privadas más amigables con el mercado. Es decir, se buscaba inducir la entrada de capital privado en el armados de dichas infraestructuras mediante licitaciones públicas organizadas en base a jugosos niveles de rentabilidad garantizados y concesiones de largo plazo. Igualmente, en Argentina se buscó resolver la tendencia al estrangulamiento energético mediante la participación accionaria y gerencial de 'capitales nacionales' en la antigua Repsol. Ambas tentativas fracasaron estrepitosamente. En el caso brasileño la caída de la inversión pública disparó una desaceleración que creó condiciones para la debacle económica y política del gobierno del PT en 2016. Los sectores privados, o bien se negaron a participar, o fueron impugnados desde el Poder Judicial por escándalos de corrupción que desde entonces están facilitando el desguace del Estado Brasileño. En el caso argentino, la desinversión en el sector energético se profundizó hasta convertirse en el principal déficit del sector externo, elemento central para entender el estancamiento económico del país desde 2012.

4. Conclusión

El desbalance entre la riqueza disponible en manos privadas y la calidad de los servicios públicos fue una de las características primordiales del período 2003-2015, regido tanto en Argentina como en Brasil por gobiernos de orientación popular. Este desajuste repercute sobre el crecimiento, la calidad de vida y la propia continuidad de los procesos políticos. La inversión pública no sólo tiene un efecto multiplicador sobre la demanda agregada y acelerador sobre la inversión privada. También impacta sobre la productividad, la creación de nuevos mercados y la competitividad internacional.

9 Para un análisis de la política economía del PT durante el primer mandato de Dima Rousseff, ver Serrano y Summa (2012).

Por ello, más allá de las virtudes o defectos del enfoque que enfatiza la importancia de las CGV en las economías contemporáneas, es ilusorio imaginar que aquellos países que arrastran décadas de desinversión estatal y niveles críticos de deterioro de los servicios públicos, puedan insertarse con éxito en dichas estructuras globales sin encarar de forma urgente la modernización y ampliación de sus infraestructuras. De igual forma, también es ingenua la pretensión de que en economías con estas falencias estructurales alcance con corregir 'distorsiones de precios relativos', reducir salarios, o influir en forma consciente sobre determinadas cotizaciones estratégicas, como el tipo de cambio, para superar la restricción externa y crecer en base al impulso exportador.

Cualquiera sea la virtud de determinada política macroeconómica, no servirá como una auténtica herramienta de desarrollo si la inversión pública continua estancada en niveles insustentables, o peor, si continuamente se interrumpe en base a consideraciones fiscales. En América Latina no fracasó un proyecto desarrollista. Al contrario, se agotaron las políticas populares implementadas con prescindencia de programas desarrollistas. Las coaliciones distributivas despreocupadas de la necesidad de transformar la estructura productiva, modernizar y ampliar las infraestructuras y elevar la calidad y extensión de los servicios públicos, están condenadas a representar prolongadas y dramáticas transiciones entre un régimen neoliberal y otro.

Bibliografía consultada

Amico, Fabian. Tasa de cambio real, demanda efectiva y desarrollo económico. Working Paper, UFRJ, IE, 2015.

Bresser Pereira. L. C. The value of the exchange rate and the Dutch disease. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 33, no 3 (132), pp. 371-387, July-September/2013.

Crespo, Eduardo, y De Lucchi, Juan Matías. Impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo, en Argentina Heterodoxa, año 1, núm. 1., 2011.

Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? CEI. Revista Argentina de Economía Internacional, Número 2, Diciembre 2013.

Fernández, Victor Ramiro. Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? Review of Radical Political Economics 2015, Vol. 47(2) 209–230.

Fernández, Víctor Ramiro y Trevignani, Manuel Facundo. Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. Dados [online]. 2015, vol.58, n.2, pp.499-536.

Findlay Ronald y O'Rourke, Kevin H. Power and Plenty. Trade, war, and the world economy in the second millennium. Princeton University Press, 2007.

Frenkel, R. y ROS, J. Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America. World Development, 34 (4): 631-46, 2006.

Gala, P. Política Cambial e Macroeconomia do Desenvolvimento. Tese de Doutorado em Economia. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. Maio, 2006. Disponível em: http://www.eumed.net/tesis/2007/psosg/.

Mann, Michael. The Sources of Social Power, VOLUME II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914. Cambridge University Press, 1993.

Medeiros, Carlos Aguiar de. Social Provisioning and Social Unbalances on Capitalist Development, Journal of Economic Issues, 49:2, 535-542, 2015.

Milberg, William (2004). "The changing structure of trade linked to global production systems: what are the policy implications?". International Labour Review, 143 (1-2): 45-90, 2004.

Oreiro, J. L.; Missio, F.; Jayme, F. Capital Accumulation, Structural Change and Real Exchange Rate in a Keynesian-Structuralist Growth Model. PANOECONOMICUS, 2015, Vol. 62, Issue 2 (Special Issue), pp. 237-256 September 2014.

Serrano, F. y Summa, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. OIKOS, Rio de Janeiro, Volume 11, n.2, 2012, www.revistaoikos.org pgs 166-202.

Ciclo económico, crisis y globalización

Mario E. Burkún[1]

Proyecto de posgrado en Teoría Económica de la UNM

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Como responsable del Programa de Política de Posgrado de la UNM, en el marco de la propuesta de posgrado de la Universidad en Teoría Económica, el interés está centrado en que los alumnos estudien la Teoría de Ciclo Económico y las diversas interpretaciones, identifiquen las posibilidades de crisis, el comportamiento en las mismas y las propuestas de resolución, elaboren los comportamientos en momentos de incertidumbre e inestabilidad en la forma de acumulación actual y puedan analizar la política económica en la coyuntura y en el largo plazo, en el marco del proceso de globalización. Con herramientas de análisis que abarcan un amplio abanico de miradas sobre los problemas económicos, intentamos aportar los elementos necesarios para el debate y reflexión de la economía desde el contenido referente al movimiento del capital. Desarrollar los principios del sistema macroeconómico, diferenciando los diversos enfoques y modelos; y llegar a poder analizar el caso argentino en el corto y largo plazo, sus fluctuaciones y desarrollo. En este sentido, el presente artículo se enmarca en la crítica a la teoría neoclásica del valor y analiza el rol del dinero en todas sus funciones.

1. El signo de valor. La representación del poder, y la violencia por esta función de la moneda en la globalización.

Entre las funciones del dinero existe la de signo de valor, que vamos a analizar, para ver sus implicancias teóricas y funcionales en el

1 Docente emérito UNM.

momento de la globalización posterior al 2012. En los últimos años se aplicaron en el sistema bancario internacional políticas ambiguas y a veces contradictorias entre tasas de interés y tipos de cambio, y entre formas fiscales expansivas o recesivas. La prioridad de respaldar al sistema bancario para evitar la cadena de quiebras y sostener los endeudamientos, se contradecía con los ajustes en el gasto público y la reducción de los créditos, así como con la necesaria inducción al incremento de las posibilidades de trabajo y empleo. La llamada guerra de los tipos de cambio no se produjo totalmente, sino que fueron situaciones parciales, acordes con las desigualdades de las economías nacionales, el proteccionismo comercial, y la compleja trama de movimientos de capitales líquidos que no se corresponden con operaciones productivas que tienen una base de referencia en la valorización.

La realización del capital financiero va junto a la no realización del dinero ficticio, este no lugar en la identidad del dinero, refleja la materialidad espectral de dicho dinero. El determinismo de una referencia al valor como dinero de base real, se opaca en el movimiento del capital y en su rotación, cuasi autónoma respecto al proceso productivo, a la valorización del capital. La apariencia de la destrucción del capital dinerario contradice la esencia de su materialidad bancaria y muta la capitalización de activos líquidos en signos de valor inciertos y proclives a la especulación de riesgo carente de racionalidad "puramente" económica.

La tecnología, la semi-automación en los servicios, el dinero electrónico y las formas materiales modernas que se expanden como nuevos productos y servicios bancarios, acompañan la desmaterialización del objeto, la transición a una posible realización que se concreta en un no lugar en la cadena de valor.

El rescate del sistema bancario posterior a la crisis 2008-2009, fue la prioridad, frente a la ocupación, la pérdida de la economía del bienestar, y la reducción de la decisión de inversión pública con sus efectos de inducción sobre la inversión privada. Solo las grandes fusiones y absorciones, en el proceso de concentración y centralización del

capital, acorde con el movimiento de la crisis, y la expansión de los países emergentes, permitieron que la economía viva la transición de la búsqueda de un nuevo paradigma productivo, aún sin resolver.

En el interregno, una desaceleración creciente de la producción surge como una dificultad para poder darle un límite a la crisis. Esta se dilata y se fragmenta en el tiempo. Tiempo e incertidumbres se modifican en su secuencia. La finitud de los préstamos no tiene un claro límite, parece que funciona la premisa vulgar de que el crédito se da para refinanciarse en nuevos créditos. La masa monetaria crece cuantitativamente, al mismo tiempo que su valor parece diluirse en el tiempo y espacio de la incertidumbre. La especulación se prioriza sobre la concreción de la ganancia, lo que observa que la construcción y deconstrucción de la moneda tienen como lugar común el sistema bancario.

La distancia entre la materialidad monetaria y la violencia de su funcionamiento, lleva a cambios-mutaciones institucionales, así como a modificaciones permanentes de las normas y criterios de regulación, control y auditoría de los Estados, bancos y organismos multilaterales de crédito. Cada vez es más evidente la imbricación de los ciclos del capital, especialmente el comercial y financiero, en donde la creación monetaria intenta ser el eslabón de conexión necesario para que no se interrumpa el ciclo económico. Lo productivo queda subsumido al movimiento de rotación de la moneda, en donde valores comerciales y productos primarios pueden ser también funcionales como bienes financieros, como es el caso de las commodities o los precios a futuro de minerales y servicios. La decisión de inversión privada y pública tiene dificultades para despegar del piso que la incertidumbre provoca en la subjetividad de las fracciones individuales de capital.

El poder político se reparte entre aquellos que piensan en políticas keynesianas para relanzar la demanda y luego expandir la oferta laboral, impulsando emisión y gasto público, y los otros que proclaman el equilibrio fiscal, la reducción del gasto improductivo y la restricción monetaria para evitar inflación y endeudamiento.

El período de destrucción de parte del dinero ficticio, en especial los créditos en las garantías inmobiliarias, y en los mercados de securitización de bonos y títulos, tuvo una vigencia de dos años, a partir del 2010 la percepción era la de un retorno al crecimiento económico, especialmente por los indicadores del consumo en EE.UU. y por la expansión de los emergentes, en especial los BRICS. La duración de esta mejora en la situación de crisis financiera tuvo poco impacto y no logro recomponer la decisión de inversión en actividades productivas. Junto a esta limitación, se redujo la expectativa de consumo, aumento la desocupación y el aumento del déficit público no se oriento hacia el consumo productivo.

La emisión monetaria en EE.UU. creció para sostener el impulso al consumo y a la recomposición de activos monetarios, esto se mantuvo en el tiempo sin incrementar la tasa de interés de referencia, que fue presionada permanentemente a un nivel cercano a 0%. Se produjo la utilización de herramientas monetarias de carácter neokeynesiano que terminaron impactando en las posibilidades de consumo doméstico y en la expansión de la demanda en EE.UU. Esto arrastró las tasas de interés internacionales hacia reducciones importantes en los países centrales y en los emergentes. Sin por ello facilitar el comportamiento del inversor individual pequeño y mediano, a retomar un impulso a la utilización de crédito y reducir el efecto precautorio que emergió de la crisis internacional. Sin embargo, en los últimos dos años, 2013-2015, la dificultad de la Unión Europea para salir de la deflación, al igual que el Japón, pone en discusión las políticas económicas ortodoxas de ajuste del gasto y del crédito, propias de los ajustes tradicionales propuestos por el F.M.I.

Al mismo tiempo, desde la crisis 2008-2009 se fueron aplicando en distintos espacios del núcleo duro del sistema financiero internacional políticas monetarias que intentan reducir los efectos de las rígidas medidas anti-inflacionarias que se vincularon a proteger al sistema bancario más que al usuario individual de los créditos impagos. Esto buscó garantizar una solidez en las reservas y en los indisponibles

recursos patrimoniales para afrontar la debacle de los activos financieros sin respaldo efectivo.

La disminución de la tasa de interés de referencia, en algunas economías a niveles de 0%, y la emisión tipo quantitative easing como EE.UU. para incentivar la demanda, no pueden resolver un impacto en el conjunto del sistema, y sigue existiendo una deflación muy importante en las economías internacionales.

El monetarismo, sea keynesiano tradicional o la ortodoxia neo-liberal, no puede lograr una expansión que supere la temporalidad de dos años, donde parece percibirse un crecimiento y luego no se puede sostener. El ciclo económico se redujo y se fragmento, en tiempos más cortos de forma de que se transmite del centro a la periferia de forma alterna, con crecimientos en espacios diversos, mejoras en el ciclo financiero que se acompañan con retrocesos en el ciclo comercial y productivo.

Cuando se relanza la producción y el comercio se debilita el sistema de tipos de cambio y se producen ataques de pánico financiero. Esta alternancia genera una dificultad para poder generalizar un crecimiento sostenido en el tiempo. Mientras la decisión de inversión se mueve entre diversas oportunidades que corresponden con la crisis de representación política, lo que lleva a pensar críticamente en la pequeña distancia entre poder de gobernabilidad y reconocimiento social vs movimiento de los capitales individuales y representatividad en la anarquía de la inversión.

Queda pendiente la feroz violencia de la moneda respecto a la distribución del ingreso, donde la polarización en los extremos reduce los espacios de socialización de la valorización del capital. El crecimiento del producto en las economías emergentes no alcanza a impulsar per se la reproducción del capital, llevando a una demanda solvente fragmentada por espacios de integración económica internacional.

La fijación del salario real pasa a tener una forma de facilitar el crecimiento del poder adquisitivo para los sectores que se integran a la norma de consumo capitalista, sin por ello disminuir la distancia en la distribución del ingreso con los propietarios de la ganancia. La valorización es conducida por esa relación biunívoca entre tasa de interés y tipo de cambio, pero sin que la reproducción de activos físicos justifique la salida de la crisis con una decisión de inversión positiva para el proceso productivo. La creación de condiciones para políticas de endeudamiento en el movimiento de rotación del dinero ficticio domina la temporalidad de la crisis, y le da el carácter de permanente.

Crisis orgánica del capital que cuestiona en el largo plazo la forma de la acumulación de esta etapa del capitalismo. La globalización va mutando con diversidad del papel del Estado-Nación, llevando a las políticas públicas a una regulación creciente del Estado pero sometido a la forma supranacional. El endeudamiento público permite la desaparición de la deuda privada, sin por ello lograr una destrucción efectiva del dinero ficticio y llevando a la enajenación de la propiedad de los Estados nacionales. Esta privatización del Estado acompaña el deterioro de la posesión individual del empresario que no siga el ritmo de una concentración y centralización permanente. La dimensión del capital avanzado al proceso de producción y financiamiento, sostiene el proceso de concentración, e interactúa con la especulación del mercado para apropiarse de los activos desvalorizados por la crisis. Fusiones y absorciones (mergers) siguen el ritmo de la volatilidad de los activos líquidos exigiendo un retorno anticipado de beneficios, este retorno adelanta la construcción del nuevo capital a medida que se fortalece el signo de valor en moneda clave.

2. Signo de valor de representación universal.

Los últimos dos años, 2013-2015, orientan la contradicción política en la sustentación monetaria de la metamorfosis de la mercancía. Existe, en un primer abordaje, la necesidad de dar sostén a la continuidad institucional y a la gobernabilidad del sistema. Para esta función hay una búsqueda de retornar a la confianza del inversor

priorizando el fortalecimiento de la moneda clave, el dólar estadounidense. Primero como signo de valor universal. Como lenguaje común para la reproducción del capital comercial, así como para la decisión de inversión en activos líquidos.

Siempre se manifestó, desde los acuerdos de finales de la segunda guerra mundial en adelante la predominancia del dólar de EE.UU. frente a las otras formas identificatorias del valor. En aquel periodo las funciones predominantes eran como el equivalente general, como la más utilizada para reserva de valor, así como la que servía de referencia para la dilación crediticia en la fijación de la tasa de interés para la decisión de inversión territorial. Sin embargo la función de signo de valor pasa a ser prioritaria en los momentos de recesión productiva, de dificultad comercial y de puesta en cuestionamiento de la materialidad monetaria en la especulación financiera.

La política de expansión de EE.UU. en lo tecnológico-productivo de alta especialización en servicios y productos comenzó a despegar el producto, de la deflación, que parecía cronificarse como secuela de la crisis sistémica, de la forma de acumulación. El producto llego en el último año al 3.9% de incremento, junto a la demanda de bienes de consumo en crecimiento constante. Esto impulsó la competencia monetaria de los tipos de cambio, con un fortalecimiento del dólar, y esto a pesar de mantener la tasa de interés de referencia, Prime Rate, así como la de los bonos del Tesoro a mediano y largo plazo, muy cercana a cero.

La fortaleza del dólar va orientando el movimiento de los activos líquidos hacia el mercado de EE.UU., impulsando lentamente la sensibilidad a la expectativa de la suba de tasas de interés. La baja de la desocupación y el incremento de la inversión en activos materiales, especialmente en energía y químicos, así como en las materias primas alimenticias. Fue junto a los servicios el impulsor de la decisión de inversión de riesgo en formas productivas en el movimiento de capitales. La debilidad última de los emergentes, a pesar de los

cambios institucionales que provocan los BRICS, no impide que la mirada del inversor individual vuelva a orientar la fuga hacia el dólar.

Sin reiterar el movimiento que provocó en 1979,Volcker en la Reserva Federal para subir la Prime Rate, y que llevo a un fortalecimiento del dólar con crecimiento en EE.UU., la potencia americana vuelve a mostrar hoy su capacidad de reificar la reproducción del capital, desde la violencia de la moneda. La aspiradora de capitales líquidos individuales vuelve a funcionar rápidamente absorbiendo las reservas monetarias de muchos emergentes y generando una concentración bancaria significativa. Esto, junto con la baja del precio de las commodities, en especial la modificación de los minerales y los productos alimenticios, y la caída del precio del petróleo, que parece no haber alcanzado aun su piso, habiendo llegado el Brent a rondar los50 u$s en el último tiempo.

3. El poder de la violencia de la moneda. Ciclo y Crisis Financiera.

Estos próximos dos años del ciclo de reproducción van a tener al signo de valor como la función más destacada de la moneda, y al dólar de EE.UU. como la impulsora de la globalización, obligando nuevamente a formas de sometimiento político al área de influencia tradicional de EE.UU. y a un nuevo triunfo parecido al de la guerra fría sobre la periferia de dicha zona de predominio geopolítico.

El crecimiento del producto en los EE.UU., del consumo, y del número de empleos, genera una distancia con los Estados competidores, que se acrecienta con el fortalecimiento del dólar. Las dificultades que pueden surgir son por la política doméstica americana, sometida nuevamente al choque de subjetividades raciales y culturales, y a la necesaria presencia en escenarios internacionales diversos para continuar la reificación del poder americano.

Esto tiene grados de resistencia que se manifiestan, por el momento con maneras suaves, en contradicciones con sus aliados en temas de

seguridad internacional y con sus partners en las alianzas comerciales e industriales entre corporaciones. Esto también depende de los países europeos y los emergentes que pueden elegir cristalizar la multilateralidad, por fortalecimiento de acuerdos de integración políticos y económicos que impidan la destructuración del Euro, y consoliden formas de intervención financiera alternativas al papel del dólar estadounidense.

En este proceso de corto plazo se puede describir el contexto de algunos actores comprometidos por el tiempo, del ciclo corto en la crisis económica. El ciclo económico internacional tiene cada vez mas diferencias temporales con los ciclos de la época del capitalismo tardío del taylorismo y el fordismo (Burkún, 2013, págs. 21 – 113).

Después de los años 2000 y especialmente con la ruptura del 2007-2009 surge un ciclo que exige ser caracterizado como el inicio de formas de sumisión y de dominación particulares a una búsqueda de salida de la crisis. La mayor particularidad tiene que ver con el tiempo y con la incertidumbre. El ciclo es de corto plazo en lo financiero. Pasa de momentos secuenciales de auge y depresión a crisis profunda. Se mueve valorizando el capital avanzado financieramente, entre la validación de los servicios y productos para impulsar la especulación en hipotecas, hedge founds, securitizaciones con fondos más estables en colocaciones de largo plazo como el de las sociedades de seguros o de pensión.

Esto se identifica en el valor de los bonos de riesgo de más corto plazo, en donde el spread con las colocaciones estables busca dar un entorno de estabilidad institucional en el mercado bancario. Sin embargo en los momentos en que la incertidumbre se transforma en pánico y estampida a la venta de estas colocaciones, el crash se impone[2]. En tanto, cuando se expande el crecimiento de la especulación y se incentiva

2 Admati y Hellwig sostienen que "For example, in its 2010 Global Financial Stability Report the International Monetary Fund focuses on the breakdown of short-term funding and systemic liquidity risks as drivers of the crises. According to the report, the inability of multiple financial institutions to roll over or obtain new short-term funding was one of the defining characteristics of the crisis" (Admati y Hellwig, 2013, pág. 238).

el sistema de mercado se critican las normas que se buscan imponer por bancos que se ven restringidos en la competencia y en la expansión indiscriminada. Es lo que identifica situaciones puntuales que surgen cada vez que se vuelve a frenar la regulación del sistema con las propuestas institucionales del G20 o del Banco Central Europeo en cuanto al control, auditoria y mayor transparencia entre el sistema bancario y los mercados off shore o paraísos fiscales[3].

El comportamiento corporativo del corazón o núcleo duro de la reproducción es cada vez más acuciante y significativo. Esto parece modificar el carácter anárquico de la producción de bienes y servicios. Dejando como tejido más cristalizado la concentración del capital bancario y financiero. La crisis aparenta no manifestarse como crash, resultado de la intención de global contención de una forma de gobernabilidad con estabilidad, sin por tanto dejar de sostener políticas deflacionistas que inducen la fragmentación de la acumulación del capital.

La regulación bancaria busca transparentar, auditar y controlar la gestión del capital financiero. Como si la inducción de la inversión pueda superar la incertidumbre de la puesta en valor del capital financiero en sus dos formas, de dinero válido para la interacción con la mercancía y al mismo tiempo la forma de dinero ficticio para el movimiento líquido de la volatilidad de activos sin contraparte real pero necesarios para la especulación de la riqueza presunta.

La gobernabilidad reduce desde las formas institucionales globales, la soberanía de los países y monedas, para mediante la regulación del conflicto obtener una posibilidad de tiempo para la valorización

3 Ver, por ejemplo, la entrevista que el Financial Times publicó el 12 de septiembre de 2011 a Jamie Dimon, CEO de JP Morgan Chase, quien llamó a los protocolos de Basilea III como anti-americanos. De acuerdo con Admati y Hellwig, "in the context of Basel III, France and Germany not only resisted increases in capital requirements as such; they also wanted to preserve some past rules that allowed securities other than banks´ common equity to be treated as "capital",…, so called silent participations, hybrids between debt and equity, which are debt-like in that they have given nominal claims with priority over payments to shareholders and are equity-like in that these claims are reduced or even voided when the banks are incurring losses" (Admati y Hellwig, 2013, pág. 319).

con excedente acumulable. El significado de esto es que la banca se somete a Basilea III, a pesar de las fugas hacia los paraísos fiscales, al mismo tiempo que la guerra física no se define con ganadores y perdedores sino que es permanente como las formas de renovación de deuda internacional.

El ciclo, a partir de 2012-2013, busca diferenciar los momentos de expansión y los de crisis, bajo una fragmentación territorial de crecimiento y depresión (Burkún, 2013). La temporalidad se acompaña por el fortalecimiento de segmentos de reproducción de mayor duración como son la regionalización en América del Norte y en Asia-Pacifico.

El "super dólar" sigue orientando el mercado financiero de EE.UU. hacia un incremento sostenido de la producción, el consumo, y la innovación tecnológica. Al mismo tiempo, China y su área de influencia se consolidan como el núcleo emergente que se expande, a pesar de los movimientos de volatilidad de dinero físico y acciones. El tema de empleo y formación tiene una temporalidad más falta de transparencia en la crisis, y de más largo plazo en la formación del recurso humano calificado. El ciclo económico y social, se presenta en una secuencia más dilatada en la educación y calificación de la fuerza de trabajo, y surge como stock pretérito sin aplicación inmediata para la incorporación del desarrollo científico.

La otra forma anquilosada es la formación del salario que provoca la dilación del crédito para sostener la norma de consumo de masas, con crecientes distribuciones desiguales del ingreso. Sin embargo dicha desigual distribución del ingreso produce dificultades de gobernabilidad y genera los factores externos o no endógenos al ciclo, como los problemas institucionales, la representatividad política o reacciones psico-fisiologicas de pánico y de estampida ante incertidumbres en las bolsas de valores o en la capitalización de los activos.

El sistema de comunicación de las fracciones individuales de capital en la globalización, se produce en una constante imbricación con

poca posibilidad de autonomía política institucional. Esto produce núcleos corporativos que sostienen las formas de oligopolio en la competencia de capitales (Burkún y Vitelli, 2010, págs. 10 – 78).

4. Conclusiones

Es difícil tener en perspectiva una salida de la crisis internacional en este momento (2016) de la historia de la reproducción del capital. La distribución del excedente de forma desigual se acentúa, al mismo tiempo que las riquezas individuales se acrecientan, superando muchas veces el poder de un Estado nacional.

Si podemos afirmar que no se produce el derrumbe del capitalismo, y que las formas alternativas como la economía del bienestar, el socialismo real o el del siglo XXI están en obsolescencia o deterioro. Para superar la fase depresiva del ciclo y avizorar una de crecimiento y desarrollo, se deben tomar decisiones de nuevos discursos políticos, de afianzar identidades sociales, paradigmas de gobernanza y representatividades políticas más inclusivas y convocantes de la voluntad de los ciudadanos (Sierra González et al., 2015, págs. 43 – 64).

Las dos ruedas que mueven en este momento el crecimiento son los núcleos de madurez mayor del capital productivo financiero y comercial, a saber EE.UU., Alemania, y sus áreas de influencia, Japón y el Sudeste Asiático y los componentes de la Unión Europea. Mientras que en el contexto multilateral la contraparte emergente es China y su área de expansión en los Brics, especialmente la India y Rusia.

Esto nos lleva a inferir que la diversidad de formas de identificación política y social de estos actores obliga a una aproximación en el estudio de intervención y de reflexión crítica de manera pluridisciplinaria donde la economía política tiene que nutrirse de filosofía, psicología y semiología para poder construir una representación coyuntural y de largo aliento.

Bibliografía consultada

Admati, A. y Hellwig, M. (2013), *The bankers new clothes*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Burkún, M. (2013), Argentina *y el mundo. Crisis y perspectivas 2010-2013*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

Burkún, M. y Vitelli, G. (2010), *Crisis en la madurez del capitalismo. Argentina y Estados Unidos*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

Financial Times (2011), Entrevista a Jamie Dimon, 12 de septiembre.

Sierra González, A., Burkún, M. y otros (2015), *Discursos políticos, identidades y nuevos paradigmas de gobernanza en América Latina*, Ed. Laertes, Barcelona.

Historia de las Teorías Económicas y sus aplicaciones a la Argentina

Alejandro Naclerio[1] y Matías Davini[2]

Asignatura: Historia y Epistemología del Pensamiento Económico, correspondiente al Área de Epistemología Económica

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

La economía es una ciencia social que se construye a partir de pujas conceptuales e ideológicas. Nuestra materia, Historia y Epistemología del Pensamiento Económico, correspondiente al Área de Epistemología Económica, trata, en definitiva, de abordar el debate epistemológico sobre la modelización y la validez de las hipótesis y teorías que surgen en cada fase de la historia económica. Por tal razón, incluirla en la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Moreno tiene como objetivo abordar dichos debates y, a su vez, analizar la rica trayectoria de ideas económicas que se nutre de diferentes conceptos y metodologías, los cuales emergen en variados *contextos* o *paradigmas* tanto históricos, sociales, políticos como ideológicos.

Así, vamos recorriendo durante la cursada las diversas corrientes de pensamiento económico que se van gestando desde los filósofos griegos principalmente con los enfoques socráticos - aristotélicos, hasta el establecimiento formal de la disciplina económica en el siglo XVIII, cuando se configura el sistema clásico de Smith y Ricardo con sus investigaciones sobre la producción y distribución de la riqueza nacional. Los conceptos fundacionales de los clásicos consolidan una base

1 Docente ordinario UNM y UNLP.
2 Docente UNM.

teórica de reflexión en términos de economía política. Sin embargo, algunos pensadores contradicen la argumentación clásica, como por ejemplo List, quien es un pensador pionero sobre el desarrollo industrial y en esa línea critica a las ventajas comparativas ricardianas. Del mismo modo, el pensamiento de Marx aporta gran robustez analítica acerca del sistema capitalista.

A fines del siglo XIX, el auge de la escuela marginalista o neoclásica en sus diferentes vertientes se asienta como teoría dominante. A partir de entonces, la teoría económica diferencia esta corriente principal/ortodoxa de las posturas heterodoxas que en lo sucesivo intentaron desafiarla. El más importante de estos desafíos es la revolución intelectual de Keynes quien erige una respuesta teórica a la crisis del sistema capitalista de 1930. Asimismo es interesante considerar otros enfoques económicos complementarios del keynesianismo, tales como el estructuralismo por cierto nacido en el seno de la problemática latinoamericana, así como la visión schumpeteriana, las teorías evolucionistas de la empresa, los enfoques (neo) institucionalistas y, en general, las teorías del cambio tecnológico y de los sistemas nacionales de innovación que vienen configurando crecientemente vectores alternativos del pensamiento y las políticas económicas.

1. Introducción

La "ciencia" económica que nace en los albores de la revolución industrial cuando el capitalismo comercial comienza a dar paso a los procesos de manufacturación de mayor escala, se gesta en la necesidad del crecimiento y acumulación de una nueva burguesía que comanda las nuevas relaciones de producción. La ideología del "*orden*" se debate con un "*contrato social*" donde las necesidades del capital se resuelven en la asignación eficiente que ejecuta la mano invisible del mercado (Smith 1776) y de las ventajas relativas en la dotación factorial (Ricardo 1817). La ciencia económica clásica nace, así, con la revolución industrial, y se vale del positivismo utilizado

por las ciencias naturales para postular leyes económicas de carácter general, a partir de la construcción imaginaria del *homo ecomómicus*. Esta lógica de razonamiento afianza crecientemente, con el devenir de las teorías posteriores, una metodología apriorística que consiste en escoger algunos supuestos a partir de los cuales se arriba a conclusiones invariablemente orientadas a reafirmar el concepto de libre mercado y la inconveniencia de la intervención del Estado. Como consecuencia, no se requieren acciones de política económica ya que la competencia asignará los recursos de manera *óptima*. Dicho mundo óptimo representa una conclusión "científica" dentro de la *economía positiva*, la cual es separada de los juicios normativos que provienen del ámbito de la valoración política. Así, mediante la inclusión de supuestos imaginarios se presenta una economía "neutral" despojada de cualquier, inclusive mínima, dosis de contenido ideológico.

En contraposición a la visión anterior, varios autores sostienen que el contenido ideológico y los juicios de valor se encuentran presentes en la economía, como en las otras ciencias sociales, desde el principio al fin (v.gr Dobb 1973, Meller 1978). La subjetividad resulta ineludible ya desde la elección del enfoque, la definición de los conceptos, los supuestos y la elección de la forma en que se presentan los resultados. Desde esta perspectiva, por lo tanto, tal división entre lo positivo y lo normativo es impracticable ya que el individuo analizante (el cientista social) tiene en su haber conciente (y sobre todo inconsciente) elementos paradigmáticos incorporados en sus metodologías y en sus formas particulares de ver el mundo. A diferencia de las ciencias naturales, las conclusiones en las ciencias sociales tienen la relatividad propia de un objeto estudiado (la sociedad) de la cual el analista forma parte y, por tanto, no resulta posible tomar distancia para hacer *ciencia* en el sentido neutral de las ciencias naturales. A fin de cuentas, quien postula una teoría económica lo hace inscripto en un paradigma social, histórico, político, productivo y, sobre todo, ideológico. El objetivo del artículo es mostrar las etapas históricas del capitalismo con diferentes abordajes teóricos y sus consecuentes sustentos epistemológicos. Marcar las diversidades teóricas enriquece

el análisis y permite poner de relieve a la complejidad social como objeto de estudio mostrando asimismo los contrastes entre teoría y realidad en la última etapa de la historia económica argentina. En el punto 2 del mismo se abordan las principales corrientes y sistemas de pensamiento económico haciendo hincapié en el contexto social y político en que surgen y los resultados en términos de política económica que se derivan de cada una de ellas, y en el punto 3 se realiza un recorrido histórico del desarrollo argentino a la luz de las distintas teorías económicas.

2. Teoría y Política Económica: Ortodoxia y Heterodoxias

Los interrogantes y problemáticas surgidos en diferentes lugares y períodos históricos dieron origen a diversas corrientes y sistemas de pensamiento económico. En particular, las principales corrientes de pensamiento y sistemas teóricos[3], como el clásico, marxista, marginalista–neoclásico, keynesiano, post-keynesiano, monetarista, nuevos clásicos, (neo)institucionalistas, estructuralistas, evolucionistas, regulacionistas, entre otros, proponen recomendaciones de política económica muy disímiles en función de sus diferentes lógicas intrínsecas y aproximaciones a las problemáticas.

El pensamiento económico tiene diversas raíces históricas. Una muy relevante es la de los filósofos griegos, particularmente el enfoque aristotélico, que tuvo una influencia muy significativa en la escolástica de la edad media al aportar un fuerte contenido ético sobre la propiedad, el comercio y el dinero, que ofreció un sostén intelectual de legitimación al sistema feudal.

La hegemonía de esa línea de pensamiento comienza a ser cuestionada por los pensadores mercantilistas, quienes a partir del siglo XVI

3 Las principales corrientes son tratadas por diversos manuales de Historia del Pensamiento Económico con mayor o menor énfasis en cada una de las teorías. Dos de los manuales bien balanceados en cuanto a sus contenidos teóricos son Roll (1987) y Kicillof (2011). Para otras corrientes de pensamiento (estructuralistas, institucionalistas, postkeynesianos y teorías de la innovación) utilizaremos otra bibliografía citada más abajo.

interpretan el curso del capitalismo y se posicionan como consejeros políticos de los "Estados Nacionales" emergentes. En particular, el pensamiento mercantilista[4] identifica la riqueza con la acumulación de metales (oro y plata), por lo que la fortaleza de las Coronas se encontraba estrechamente vinculada con desarrollo del comercio. Para incrementar la riqueza, los mercantilistas promovían un Estado fuerte con capacidad para proteger los intereses comerciales y acabar con las barreras medievales que obstaculizaban el comercio. La riqueza se asocia al balance comercial favorable y a la defensa de los monopolios que empoderan a las potencias coloniales. Así, promueven las primeras medidas proteccionistas del comercio y la producción doméstica.

En oposición al proteccionismo, la corriente francesa fisiócrata resalta a la agricultura como el sector clave en la generación de la riqueza nacional, mientras que consideraban el comercio y la manufactura como los sectores estériles que dependían de la producción primaria[5]. En consecuencia, para el pensamiento fisiócrata las medidas de los mercantilistas de protección del comercio y la industria resultan inútiles, aconsejando en cambio la desaparición de la intervención estatal en todas sus formas. Fueron los fisiócratas quienes acuñaron el lema "*laissez faire, laissez passer*", frecuentemente asociado en el imaginario de los economistas, en forma errónea, con Adam Smith (1723-1790).

4 Son los ilustres orientadores de las políticas públicas de las coronas europeas, grandes mercaderes, miembros de la corte y funcionarios de las grandes compañías comerciales. La corriente mercantilista es banstante amplia y heterogenea. Se encuadra en una reflexión comercial desde la conquista de América en 1492 hasta el advenimiento de la revolución industrial y el sistema clásico a fines del siglo XVIII. En estos tres siglos de producción intelectual aportan varios avances como la teoría cuantitativa del dinero, el proteccionismo y las riquezas metálicas asociadas al producto nacional. Entre los autores más destacados podemos mencionar a: Jean Bodin (1529/30-1596), intelectual, abogado y miembro del parlamento francés; Edward Misselden (1608-1654) y Thomas Mun (1571-1641), ambos prestigiosos comerciantes ingleses; Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), ministro del rey de Francia Luis XIV.

5 Ver Tabla económica de F. Quesnays. Se trata de una metodología original desarrollada en 1776 para medir la riqueza nacional. Es a partir de esta medición que se concluye que el sector relevante es el primario que es capaz de generar los recursos que la Corona necesita para afianzar su poder económico y por lo tanto militar. Una explicación de la construcción de dicha tabla se puede encontrar en Naclerio et al. (2007), anexo del capítulo 3 pp. 56-60.

De hecho, Adam Smith no desarrolla ideas originales, pero logra sistematizar las ideas mercantilistas y fisiócratas con el objeto de explicar el sistema capitalista desde una perspectiva "científica". Para Smith los fenómenos sociales y su desarrollo histórico obedecen a leyes propias que son susceptibles de ser descubiertas. Es por ello que apunta contra el pensamiento medieval, rompiendo con las leyes divinas y el orden católico.

La más conocida de las leyes económicas de Smith es "la mano invisible" del mercado mediante la cual los individuos persiguiendo su propio interés son conducidos a promover un fin que no se encuentra en sus propósitos: el bienestar general. Esta reflexión es apropiada por la naciente burguesía quien se aleja de los vestigios canonistas y procura el interés individual como fundamento del progreso social. A partir de allí, la política económica estaría orientada a promover la libre competencia que beneficia al sistema industrial inglés. Asimismo, el libre comercio con las otras potencias y colonias se ajusta a la teoría de las ventajas absolutas, según la cual, un país no debe producir lo que otro puede hacer de una manera más eficiente, debiendo especializarse en aquellos bienes en los que tiene una ventaja competitiva. Este concepto es perfeccionado por Ricardo al considerar ventajas relativas, lo cual sugiere que siempre es preferible un esquema de *especialización* productiva ya que se trata de comparar la abundancia factorial relativa y no absoluta[6].

Ricardo aparece en escena con un capitalismo industrial avanzado en Inglaterra. Profundiza el desarrollo del método deductivo mediante el desarrollo del agente representativo ("*homo economicus*") y realiza algunos aportes importantes en cuanto a la ley del valor trabajo enunciada por Smith, planteando como principal problema del sistema capitalista la distribución del producto social entre trabajadores, capitalistas y

6 Esta teoría tiene significativas consecuencias políticas. Por ejemplo siguiendo estos postulados, América Latina colonial y pos colonial, tiene que especializarse en la producción de bienes primarios y alimentos porque dispone de ventajas comparativas de recursos naturales abundantes y mano de obra barata.

terratenientes[7]. El desarrollo teórico de Ricardo conduce posteriormente a la denominada Ley de Say, mediante la cual la oferta crea su propia demanda. Asimismo, Ricardo puso la piedra fundamental de la teoría cuantitativa del dinero, en la que el dinero es considerado neutral y, por lo tanto, la política monetaria no tiene ningún efecto sobre las variables reales, reflejándose únicamente en aumentos de precios. Al igual que Smith, Ricardo es un defensor del libre mercado pero su visión del funcionamiento económico es menos armoniosa que la de su predecesor. Explica una posible caída en la tasa de ganancias que no es consecuencia de la competencia sino del aumento en los precios de los alimentos asociado a la ley de rendimientos decrecientes de la tierra.

Las ideas de liberalismo económico clásico fueron bien recibidas y adoptadas rápidamente por la burguesía de Inglaterra, país donde se inicia la revolución industrial. En otros países europeos, como los Estados Alemanes, donde el desarrollo industrial se encontraba en un estadio más incipiente, estas ideas encontraron resistencia en un primer momento.

Friedrich List (1789-1846) es un influyente autor que realiza una importante crítica al liberalismo económico de los clásicos y desarrolla una teoría proteccionista aplicada a las necesidades de la naciente industria alemana. Para este autor, la industria manufacturera es una actividad indispensable para el desarrollo productivo y propone la necesidad de impulsar las distintas ramas productivas. El desarrollo de las diversas actividades industriales no se genera espontáneamente a través de la libre actuación del mercado sino que requiere ser estimulado por el Estado, quien debe asegurar el fortalecimiento de la industria manufacturera a fin de garantizar una capacidad productiva (List 1841). Propone proteger la industria con aranceles como

7 Marx (1867) desarrolla y perfecciona la teoría del valor trabajo de Ricardo pero la orienta por un camino distinto con el desarrollo conceptual de la plusvalía y la teoría de la explotación. Frente al capitalismo industrial, Marx va a poner en relieve la contradicciones del sistema capitalista de producción y, a través de un método distinto al de los clásicos, el materialismo histórico, va a teorizar sobre la transitoriedad del capitalismo y su superación con el socialismo (Marx 1859).

medida educativa para ayudar a las industrias jóvenes a lograr una fortaleza hasta que puedan competir con las industrias extranjeras[8].

Marginalistas

La llamada "Revolución marginalista" se produce en el último cuarto del siglo XIX como reacción a los movimientos socialistas en Europa y al rumbo que estaba tomando la interpretación de la teoría del valor y de la distribución de los clásicos, en especial la marxista y su teoría de la explotación. Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el marginalismo ya se convierte en una nueva ortodoxia. Para los primeros marginalistas[9] la determinación del valor tiene lugar exclusivamente en el momento del intercambio en función de dos atributos: la cantidad y la utilidad. Asimismo, los pioneros de esta escuela aportaron los fundamentos para una teoría subjetiva del valor a partir del desarrollo del concepto de utilidad marginal, definiendo los precios a través de un sistema general de equilibrio para los distintos bienes.

Con los marginalistas de segunda generación, en especial con los aportes de Marshall (1842-1924), el corpus neoclásico se completa y toma la forma con la que se lo conoce actualmente, con las representaciones gráficas de los mercados y la determinación de los equilibrios en bienes, trabajo y capital. Si bien Marshall utiliza las matemáticas y el concepto de utilidad marginal, esta última resulta insuficiente para explicar los precios. La utilidad marginal define la demanda, pero la oferta no viene dada, sino que depende de los costos de producción (salarios). Los precios y cantidades producidas se determinan conjuntamente por la oferta y la demanda.[10]

8 List tuvo una influencia importante en el fortalecimiento del Zollverein, la unión aduanera de Estados y en la unificación política y económica de Alemania. Sus ideas proteccionistas de defensa de la competencia inglesa y de promoción de la industria influyeron las políticas de Otto Van Bismark que posibilitaron el despegue industrial y el desarrollo económico de Alemania.

9 Los primeros marginalistas son también llamados "marginalistas de primera generación", entre ellos se destacan, William Stanley Jevons (1835-1882), León Walras (1834-1910) y Karl Menger (1840-1921).

10 Ni la oferta ni la demanda definen por si solas los precios y las cantidades, como hojas de una tijera, no puede determinarse cuál de las dos es la que corta, las dos lo hacen en conjunto (Marshall 1890).

La teoría del valor de Marshall combina la teoría clásica, en la versión de Mill (1848) de los costos de producción, con la teoría del valor de utilidad marginal de los primeros marginalistas. En cuanto a la teoría de la distribución, los salarios y la renta se definen en los equilibrios parciales de sus respectivos mercados que determinan el precio de cada mercancía (bienes, salarios y rentas).[11]

Al igual que los clásicos, Marshall adopta la teoría cuantitativa del dinero que por su característica de neutralidad carece de la capacidad para afectar los precios relativos, los salarios y las ganancias en términos reales. La única finalidad del dinero es el intercambio de mercancías. Al no haber demanda específica de dinero, se cumple la Ley de Say, la demanda crece junto con la oferta.

El resultado de la teoría marginalista en términos de prescripciones de política económica es que el Estado debe abstenerse de intervenir en los mercados, los cuales conducen al pleno empleo. Más aún, las crisis se explican por la regulación de precios y la única manera de reestablecer el equilibrio es dejar actuar a los mecanismos automáticos de oferta y demanda.

Keynesianismo

La crisis mundial de 1930 quiebra al capitalismo y pone en jaque al sistema neoclásico, incapaz de explicar la recesión y el desempleo prolongado[12]. Por estos años John Maynard Keynes (1883-1946)

11 Los precios y cantidades de trabajo de equilibrio se determinan en el mercado de trabajo, en la intersección de las curvas de oferta y demanda de trabajo que se produce en los valores donde la desutilidad marginal del trabajo iguala la productividad marginal. Por su parte, la renta se determina en el mercado de capitales, donde las cantidades demandadas de capital (inversión) se igualan con las cantidades ofrecidas (ahorro) que se da en los niveles de tasa de interés donde la desutilidiad marginal del ahorro iguala a la productividad marginal del capital.

12 La crisis de 1930 con epicentro en crac bursátil de Estados Unidos en 1929 genera un período prolongado de caída en la actividad económica, la ocupación y los precios que se propaga a los países capitalistas de occidente. El sistema teórico marginalista o neoclásico no puede explicar esta caída sostenida en la actividad económica acompañada con una caída general en los precios, ni puede generar desde su cuerpo teórico políticas económicas para salir de la crisis, el "laissez faire" no conducía a una autorregulación del sistema hacia el equilibrio en los mercados.

realiza su crítica a los clásicos (dentro de los clásicos ubica a también a los neoclásicos y a los desarrollos de su maestro Alfred Marshall). La crítica de Keynes apunta a las premisas y a los supuestos sobre los que se levanta la estructura teórica clásica y deriva en un nuevo rol del Estado y de la política económica.

A partir de aquí, el capitalismo se reconfigura recuperando a un Estado regulador de la actividad económica[13]. La principal crítica de Keynes a los clásicos se refiere a la falta de claridad en los postulados (supuestos) en los que se basa esta teoría y su falta de correspondencia con la nueva realidad económica (Keynes 1936).

Keynes realiza una fuerte crítica al mercado de trabajo "marshalliano" como forma de determinar la ocupación y los salarios de equilibrio. En la Teoría General el nivel de ocupación depende de la demanda efectiva. El ahorro que se invierte depende de factores aleatorios como son las expectativas y el nivel técnico, y es posible que la inversión no sea suficiente para cubrir la diferencia entre el ingreso y el consumo. Existe una propensión relativamente estable a consumir que disminuye con los niveles de ingresos y nada garantiza que el ahorro de los agentes con ingresos más altos se invierta. La inversión tiene un rol preponderante en la determinación del nivel de empleo. Si la inversión (pública y privada) es insuficiente la ocupación de equilibrio puede ser inferior al nivel de pleno empleo. Para Keynes, el pleno empleo es un caso especial que se produce sólo cuando el gasto en bienes de capital se ubica en un valor adecuado "por accidente o por designio" (Keynes 1936).

En el sistema keynesiano, los individuos y empresas no toman decisiones de manera que los óptimos individuales conduzcan a un

13 A partir de 1933, con la presidencia de Franklin D. Roosevelt, comienza a implementarse en Estados Unidos el "New Deal" que implica un cambio en el rumbo de las políticas sociales y económicas con una fuerte intervención del Estado para hacer frente a la crisis. En 1936 John Maynard Keynes publica "Teoría general de la ocupación, el interés y el empleo" que brinda el fundamento teórico a la necesidad de intervención del Estado con políticas monetarias y fiscales para estimular la demanda.

óptimo social. El Estado debe intervenir con políticas económicas, en especial con la política fiscal y utilizando el déficit presupuestario para influir sobre la demanda agregada y conducir la economía al pleno empleo.También otorga Keynes una responsabilidad creciente al Estado en la organización directa de las inversiones. La inversión pública tiene un rol importante en el estímulo de la producción y el empleo. Globalmente, el sistema capitalista es inherentemente inestable y requiere de la regulación del Estado.

Si bien los aportes de Keynes se inscriben dentro de la defensa del orden capitalista -la regulación del Estado permite arribar a una situación de estabilidad social- la llamada "revolución keynesiana" implica un nuevo paradigma en las políticas económicas que se basa en el estímulo a la demanda efectiva (políticas monetaria y fiscal) como herramientas para moderar las fluctuaciones del ciclo económico y generar condiciones para el crecimiento.

Después de Keynes

Es posible resaltar distintas interpretaciones y "lecturas" de la teoría de Keynes. La ortodoxia neoclásica adopta los planteos de Keynes con el desarrollo del sistema de ecuaciones IS-LM de Hicks y Modigliani. La denominada "síntesis neoclásica" intenta compatibilizar el análisis neoclásico con la "revolución keynesiana" y reconocen la posibilidad de equilibrio con desempleo. Para esta escuela, también denominada Neokeynesianos, la economía capitalista conserva su carácter automático de recuperación del equilibrio, salvo cuando la economía se encuentra en una trampa de liquidez (en tiempos de crisis, cuando la economía está en una depresión, no reacciona a estímulos monetarios), o cuando los salarios son renuentes a caer a pesar de la existencia de desempleo.

Otra corriente inscripta en la misma línea de pensamiento es la de los Nuevos keynesianos, quienes intentan explicar las rigideces de los salarios y los precios por medio de las imperfecciones de mercado

que retardan, pero no impiden, que se retome la tasa natural de desempleo[14].

En una vereda opuesta encontramos a los Postkeynesianos, quienes rechazan cualquier interpretación "marshalliana" e intento de reconciliar sus ideas con el "main-stream". Para los autores que se inscriben dentro de esta corriente, la teoría económica neoclásica no sirve como base para el análisis y, en consecuencia, se requiere el desarrollo de un enfoque superador. Valiéndose de elementos de la teoría marxista y del institucionalismo, los autores postkeynesianos se proponen ofrecer una interpretación más clara del funcionamiento de la economía. El objetivo de los estudios Postkeynesianos es explicar como los sistemas económicos reales son capaces de expandir su producto en el tiempo, al crear, producir y distribuir el excedente social resultante. El principio de la demanda efectiva es el eje fundamental del análisis. Reconocen que existen restricciones de oferta, pero el producto se encuentra regularmente limitado por la demanda efectiva[15]. Los Postkeynesianos consideran en sus estudios la estructura social que se caracteriza por la existencia de distintos grupos de individuos con diferentes grados de poder. Las elecciones individuales se ven limitadas por la clase y las condiciones técnicas de producción. Los conflictos de clase son fundamentales para explicar la distribución del ingreso.

En cuanto a la metodología utilizada, los Postkeynesianos parten de un rechazo de los mecanismos de regulación automática de los neoclásicos y el tiempo mecánico de sus modelos, por lo que estudian una economía sin equilibrio utilizando el tiempo histórico. De acuerdo a este enfoque, las teorías deben ser relevantes y

14 El objetivo de esta corriente es explicar estas imperfecciones o rigideces como son los costos de remarcación, la asimetría de información y el escalonamiento de precios y salarios que hacen que la economía pueda encontrarse fuera del equilibrio y que retome en forma lenta al mismo. Incluso consideran la recesión como una falla de coordinación en los mercados y que la misma puede dejar cicatrices permanentes en la economía al alterar la tasa natural de desempleo.

15 Para una explicación detallada ver Arestis (1996)

representar la realidad. Las instituciones (sindicatos, corporaciones, gobierno, economía internacional) son fundamentales para el análisis del comportamiento agregado de los agentes.

Para los Postkeynesianos las economías capitalistas son por naturaleza cíclicas e inestables. Debido a la desigual distribución de poder que existe en los mercados, consideran que si éstos no son regulados se incrementa la inestabilidad y las desigualdades. La inestabilidad en la economía se explica por el comportamiento errático de la inversión privada que depende de expectativas volátiles. Esto justifica la necesidad de los gobiernos de implementar políticas económicas y de intervención. El foco principal de la intervención es la incentivación del nivel de inversión, proponiendo para ello el uso de políticas monetarias y fiscales. El crecimiento económico es el principal objetivo de la política económica y las políticas de rentas tienen un rol fundamental para mejorar la distribución y estimular la demanda y la inversión.

Estructuralismo

A mediados del siglo XX surge en Latinoamérica una teoría original, desarrollada teniendo en cuenta las particularidades de las economías de esta región. El Estructuralismo Latinoamericano de Prebisch (1949) y Furtado (1967) parte de un enfoque del sistema económico mundial dividido en un centro y una periferia con características muy distintas en sus estructuras productivas.

La causa de esta diferencia en las estructuras productivas se encuentra en la forma en la que se han insertado al capitalismo mundial. Desde la colonia, el desarrollo de Latinoamérica estuvo orientado hacia los mercados externos en base a la exportación de materias primas. La dinámica del sistema estructuralista difiere de las teorías clásicas del intercambio, ya que se parte del supuesto de un desarrollo desigual entre el centro y la periferia, y esta desigualdad es propia del desenvolvimiento del sistema en su conjunto. La condición periférica se explica por la forma en la que se propaga el progreso técnico en la

economía mundial. Mientras que en el centro los desarrollos tecnológicos se propagan en forma rápida a todo el aparato productivo, en la periferia se parte de un atraso inicial, propio del desarrollo orientado hacia afuera, y las nuevas técnicas se sitúan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas otras actividades relacionadas a la exportación. Esto da como resultado una estructura productiva especializada en el sector primario y exportador; y heterogénea, ya que se desarrolló un sector con alta productividad, el primario y exportador, que coexiste con otros sectores con productividades marcadamente menores. Por el contrario, la estructura productiva del centro es diversificada, en cuanto a los sectores productivos; y homogénea, en cuanto a las productividades de los mismos. La división internacional del trabajo implica que a la periferia le toca producir y exportar materias primas y al centro bienes industriales[16].

La estructura productiva de la periferia y el patrón de transformación industrial y de generación de tecnologías hace que ante un crecimiento en la producción industrial, como el que ocurre por ejemplo en la primera etapa de sustitución de importaciones luego de la crisis de 1930, se generen fuertes desequilibrios externos. Así, la sobreabundancia de oferta de trabajo, el deterioro en los términos de intercambio y los desequilibrios externos son estudiados por esta escuela como tendencias inherentes al funcionamiento del polo periférico, y no como un problema coyuntural.

A partir de estos análisis el estructuralismo latinoamericano rechaza la tesis ricardiana de las ventajas comparativas y elabora propuestas de política centradas en una intervención deliberada por parte del Estado para transformar las estructuras productivas. En particular, para esta escuela las políticas del Estado deben estar orientadas a generar proporcionalidad entre los distintos sectores productivos y lograr una inserción internacional a partir de una oferta de bienes manufacturados que permita superar la condición de economía periférica.

16 Los autores estructuralistas profundizan y explican en detalle estas características. Ver por ejemplo Rodriguez (2001).

Monetarismo y Nuevos Clásicos

El Monetarismo es una corriente que surge después de la segunda guerra mundial como una contra-revolución frente a la teoría Keynesiana y las políticas de estímulo de la demanda agregada. La implementación de políticas keynesianas durante la segunda posguerra había redundado en un crecimiento en la demanda agregada y el producto, manteniendo el empleo en niveles altos. El monetarismo desplaza el problema del empleo como la principal variable a considerar y coloca en su lugar a la inflación. El principal exponente del monetarismo es Milton Friedman (1912-2006), quien considera que la inflación es siempre y en todas partes un problema monetario y que los cambios en el stock de dinero han estado estrechamente relacionados con el cambio en la renta monetaria y en los precios. La propuesta del monetarismo es abandonar toda política monetaria discrecional y proponer reglas de crecimiento constante en la cantidad de dinero[17].

A mediados de la década de 1970, una corriente adicional de pensamiento surge para rebatir los modelos y las políticas keynesianas de estímulo de la demanda efectiva que consideraban la posibilidad de un intercambio posible entre inflación y desempleo, reflejada en la célebre curva de Phillips. Los nuevos clásicos o los teóricos de las expectativas racionales, entre los que se destacan Robert Lucas, Thomas Sargent y Neil Wallace, desarrollan modelos económicos basados en el individualismo metodológico y en el supuesto de optimización de los agentes, concluyendo que las políticas monetarias activas sólo generan inflación y no logran ningún impacto en las variables reales de producción y empleo (ver por ejemplo Willes 1983).

Enfoques institucionales a partir de la teoría de la Innovación

Las teorías clásicas (incluyendo Marx) constituyen la base de las tesis desarrolladas por Schumpeter y, posteriormente, por los economistas de la innovación. La innovación implica indefectiblemente una transformación sistémica y esto, a su vez, implica un nuevo orden

17 Varios autores explican y modelizan este postulado. Ver por ejemplo Mankiw (1994).

que conlleva a una cierta estabilidad o inestabilidad del sistema capitalista (Schumpeter 1912; 1942). A partir de aquí el efecto de la ciencia y de la innovación sobre el *modus operandi* del sistema económico cuestiona el sistema clásico de competencia. La innovación y el desenvolvimiento tecnológico es el engranaje fundamental de un sistema dinámico y no estático, y por tanto es superador al incluir la innovación como elemento central, endógeno, del sistema capitalista.

El enfoque dinámico schumpeteriano es la base de varias teorías de la innovación, tales como la teoría Evolucionista de Nelson y Winter (1982) o la teoría de los Sistemas Nacionales de Innovación, -SNI- (Freeman 1987, Lundvall 1992, Nelson 1993). En esta línea, la preocupación esencial es identificar a los elementos o a los actores institucionales cuyas interacciones definen el proceso de innovación de una Nación. Estos enfoques son, igualmente, alimentados por la necesidad de relanzar el debate acerca de la pertinencia de la política industrial (o tecnológica) en un contexto de cambio tecnológico radical o de cambio de paradigma. Es la historia[18] particular de cada Nación la que determina su inserción internacional y no alcanza con la lógica eficientista marginalista para determinar comportamientos productivos sustentables en el largo plazo. La política se nutre de diferentes conceptos donde las instituciones juegan un rol central. A partir del concepto "instituciones" se conjugan una serie de corrientes que también cuestionan al sistema de competencia pero desde las normas requeridas o reglas de juego para su funcionamiento y la dificultad de generalizarlas a todos los países[19].

18 Los enfoques historicistas institucionalistas críticos de la globalización (v.gr. Chesnais, 1997; Chesnais y Sauviat, 2003), resaltan el régimen de acumulación establecido a partir de la década de 1970 bajo el cual los servicios (sobre todo los servicios financieros) se vuelven relativamente más importantes que las otras actividades. Así, en la década de 1990, la re-configuración de la competencia implicó que la distribución, la comercialización y sobre todo las finanzas dominen el proceso de generación de riquezas (modelo de régimen de acumulación de denominación financiera).

19 Los institucionalistas, (principalmente Commons y Veblen) incluyen a las instituciones como el más importante impulso al desarrollo tecnológico. Estos autores no se limitan a las instituciones formales (leyes y normas) sino que incluyen también a los hábitos y modos de pensar propias del paradigma de las ideas dominante donde además la cultura juega un rol central.

A modo de síntesis

Para concluir este recorrido histórico por las distintos sistemas y corrientes de pensamiento económico, podemos poner en relieve que el sistema clásico y luego el marginalismo, configuran una ortodoxia con un paradigma teórico que llamaremos clásico-marginalista. Este paradigma se basa en la confianza única en los mercados como mecanismo de regulación y de asignación de recursos y, por lo tanto, promueve la libertad de los mismos, el "laissez faire" de fisiócratas y clásicos que luego es sostenido por marginalistas, monetaristas y nuevos clásicos.

Epistemológicamente este paradigma se basa en el individualismo metodológico, utilizando supuestos de escasa vinculación con la realidad[20] con un esquema hipotético-deductivista que intenta asimilar el método de la ciencia económica al de las ciencias naturales. En cuanto al comercio internacional y al desarrollo económico, el paradigma clásico-marginalista sostiene las ventajas comparativas ricardianas, que se basan en la libertad de comercio internacional y en la especialización de la producción de cada país en aquellos sectores en los que tienen una dotación de factores ventajosa.

Este paradigma ortodoxo es criticado por distintas corrientes económicas que se configuran como heterodoxias. El liberalismo económico y la confianza en los mercados como mecanismo autorregulador del sistema económico es criticado por List, quien propone una teoría proteccionista para la naciente industria alemana de su época; por el marxismo que pone en relieve las contradicciones del sistema capitalista y teoriza sobre su superación a partir del establecimiento del socialismo; el keynesianismo[21] y luego los autores postkeynesianos

20 Milton Friedman sostiene que la discusión sobre la validez de los supuestos en sí misma irrelevante, para este autor monetarista lo que importa son las conclusiones, si las conclusiones predicen en forma precisa entonces la teoría es válida (Meller 1978).

21 En la discusión sobre ortodoxia y heterodoxia algunos autores definen la heterodoxia teniendo en cuenta dos aspectos: 1) la perspectiva sobre el futuro del capitalismo y 2) la adopción de la teoría valor trabajo. Tal es el caso de Guerrero (Guerrero 1997), para este autor, Keynes se ubica dentro de la ortodoxia puesto que no hace hincapié en las contradicciones del sistema capitalista y la necesidad de su superación sino en el control público sobre la economía para sostener el mismo.

que fundamentan la necesidad de intervención del Estado para regular un sistema que es inherentemente inestable; y el estructuralismo latinoamericano que, basado en un enfoque sistémico de la economía mundial centro-periferia, postula la necesidad de intervención del Estado para promover el desarrollo.

El método individualista del paradigma clásico-marginalista va a ser rebatido por Keynes, quien apunta a la validez real de los supuestos sobre los que se sostiene todo el edificio teórico de los primeros, y por los autores postkeynesianos e institucionalistas, quienes van a proponer un método no individualista que tiene en cuenta la existencia de distintos grupos sociales entre los que existen conflictos de poder, reconociendo además una importancia fundamental a la historia y a las instituciones.

Si bien la teoría del comercio internacional basada en las ventajas comparativas como vía para promover el desarrollo es sostenida por la ortodoxia y por el poder económico mundial, los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo, como Estados Unidos y Alemania, no alcanzaron esa situación con políticas basadas en el paradigma clásico de comercio mundial sino protegiendo y estimulando su industria nacional. La crítica de List al liberalismo económico y su propuesta de proteger y diversificar la producción es continuada por los institucionalistas, el enfoque SNI y el estructuralismo latinoamericano. Estas escuelas aportan teorías robustas del desarrollo. En particular, el estructuralismo, pensado para la realidad de la periferia latinoamericana, promueve la intervención deliberada del Estado para desarrollar la industria y resalta la importancia de generar una estructura productiva diversificada.

3. Recorrido Histórico del Desarrollo Argentino a la luz de las Teorías Económicas

El desarrollo argentino estuvo enmarcado por varios hitos surgidos del debate teórico, casi siempre en el propio seno del liberalismo

económico, con excepciones "contratistas" y *compradorizadoras* [22] (Amin 1991) del capitalismo mutante. La economía argentina se funda en una clase dominante terrateniente[23] pampeana que desplaza a las incipientes manufacturas del interior. La hegemonía de la tierra y la ganadería por sobre el endeble sendero de desarrollo industrial explica *ad-initium* lo que Diamand (1973) denomina "estructura productiva desequilibrada".

Un punto de partida de nuestra historia surge desde el establecimiento del virreinato del Río de La Plata, hacia fines del siglo XVIII. El sistema social imperante en la época estaba marcado por la desigualdad de clases, reflejado en la disputa de intereses entre el monopolio comercial y las producciones reprimidas del interior imposibilitadas de comerciar y exportar. Enfrentados a estos poderes concentrados, el ala dura de los revolucionarios de Mayo, liderados por Moreno, Belgrano y Castelli, planteaban generar y diversificar una economía constituida de (en aquel momento aún escasas) prácticas productivas domésticas. Implicaba ello, trastocar "privilegios" asociados a apellidos "*ilustres*" representantes de grupos de poder que siguieron dominando la Argentina, a tal punto que continuadamente han tenido injerencia en los rumbos políticos en los ya más de doscientos años de historia (Martinez de Hoz, Alzaga, Pinedo, Lezica, Santa Coloma, Beláustegui, Sáenz Valiente, Ezcurra, Oromí, Tellechea, Arana, y otros)[24]. La clase dominante representada por el absolutismo monárquico gobernaba

22 Samir Amin un autor critico de la globalización que muestra el poder las empresas multinacionales en relación a los Estados (sobre todo de los países en desarrollo), donde las reformas de regulación económica siempre son funcionales a la maximización de sus ganancias. Para ello, cuentan con el arma de la movilidad de sus inversions, extorcionando y amenanzando con la salida de capital físisco de los países que no cumplen con esas reformas.

23 Varios autores han analizado la formación de la clase dominante argentina. Ver por ejemplo Sábato (1979).

24 Norberto Galasso refiriéndose a esta clase dominante explica que "*Ellos han participado activamente y han financiado con sus aportes la lucha contra la invasión inglesa, defendiendo a rajatabla ese orden que les dispensa privilegios, desde la ostentación del escudo nobiliario en el frente de sus mansiones hasta la atmósfera religiosa asegurada por la presencia de la Inquisición. Pretenden continuar usufructuando la vieja siesta colonial y rechazan enérgicamente esas ideas díscolas de los filósofos franceses que convocan a subvertir todos los valores*" Galasso (2011), p. 141,. El ala dura de Mayo 1810, liderada por Mariano Moreno, se nutría de la filosofía de la igualdad y la justicia social que se asocia a los iluministas. Ello se transformó en un peligro contra la clase dominante.

aliado a estos grandes mercaderes del Puerto de Buenos Aires. Esta clase dominante ya había amasado su fortuna a partir de la explotación del monopolio comercial que les era conferido. Eran (y luego de mayo de 1810 siguieron siendo) los principales propietarios de tierras, mansiones y esclavos, amparados por el poder eclesiástico. A este origen y su posterior evolución asociamos las ideologías y teorías económicas que, traducidas en políticas públicas, fueron implementadas en Argentina desde el albor de la naciente burguesía terrateniente del siglo XVIII hasta nuestros días, con inteligentes mutaciones a lo largo de todo el periodo[25].

Las ideas económicas explicadas en los apartados anteriores y, en principio, el debate que se reproduce con el mercantilismo, la fisiocracia y el sistema clásico, es ilustrativo de la evolución el debate ideológico argentino. La economía clásica incorpora conceptos novedosos que para el caso del Río de La Plata son ideas de prosperidad que vienen de la "*nueva ciencia económica*" y que pone en aprietos, al menos desde el debate intelectual, al poder pre y post colonial establecido. Traducido al accionar político local, para generar desarrollo es necesario arrebatarle primero el poder concentrado a los monopolistas del comercio, lo cual sólo es posible si se implementa una solución que en un plazo razonable pueda sustituir el declive de los mercaderes españoles por productos británicos más baratos. En efecto, los pensadores de Mayo

25 A modo de disgresión vale la pena resaltar la coflictividad social y política que marca la historia argentina y también las diferentes posturas ideológicas. Los bandos internos prefiguran una ruptura social verdadera desde mayo de 1810 en adelante. El verdadero problema argentino mantiene latente un enfrentamiento que establece, aunque no siempre de manera taxativa, a un bando y a otro. Los libertadores americanos tales como Artigas, San Martín y Bolivar son contenidos en el bando de la libertad propugnando el anti-esclavismo y la igualdad derechos desde la cuna. Ellos han tenido que enfrentar no sólo militarmente a los absolutistas del orden sino además soportar una infame lucha interna. Luego del asesinato de Mariano Moreno a comienzos de 1811, la interna Morenistas - Saavedristas es el puntapié del rumbo de las luchas ideológicas de las siguientes décadas. Dicha disputa no fue lineal sino que alargó los complejos movimientos de proyectos políticos que devienen en Sanmartinianos versus Rivadavianos, Rosistas versus anti-Rosistas, Federales versus Unitarios, Radicales versus Conservadores, Peronistas versus anti Peronistas, Kichneristas versus anti-Kicheneristas y tal vez sigan en el futuro.

(v.gr Moreno, ver Naclerio 2013)[26] tienen en claro su visión del desarrollo asociada a un sistema productivo basado en la transformación de manufacturas, para lo cual resulta indispensable primero agrandar las fronteras incrementando los recursos tanto agrícolas como mineros.

Durante el siglo XIX y bien entrado el siglo XX, la formación de la clase dominante argentina responde a la hegemonía británica. Más allá de la experiencia rosista y de su gesta heroica de la vuelta de obligado resistiendo al poderío comercial y militar inglés y sus potencias aliadas, ese espíritu de desarrollo culmina en Caceros[27]. Luego de la guerra de la triple alianza[28] se impulsa el modelo agro exportador, el cual prevalece más allá de intentos aislados de industrialización. Se mantiene luego, el dominio británico, gracias a la "*complicidad*" de la clase dominante local. Dicho dominio es por un lado *comercial*[29] (y por tanto productivo) y por otro lado *ideológico*, es decir la dominación clásica-marginalista nutriendo además la base intelectual de los planes económicos que los órganos dominantes de la Argentina (tales como los principales medios de comunicación encabezados por el diario La Nación, fundado por Bartolomé Mitre, la Sociedad Rural Argentina, parte de la Unión Industrial y sus círculos selectos de asesores) implementan. La dominación histórica resulta en instalar al libre mercado como sistema capaz de hacer funcionar la economía de manera "eficiente". La fuerza del postulado clásico que podemos resumir como la hipótesis "Say - Ricardo" sostiene las ventajas

26 La argumentación de Moreno está en línea con los argumentos clásicos, lo que no implica un plan liberal que arrase con una industria ya establecida. Por el contrario, se trataba de un plan para generar industria e incluir a toda la población oprimida, indios, esclavos y mestizos.

27 La batalla de Caceros en Febrero de 1852 es el fin del dominio de Rosas en Buenos Aires y el inicio de la consolidación definitiva del liberalismo económico. A partir de entonces, la clase terrateniente pampeana, temerosa de Rosas, retoma y afianza su poder, que en rigor nunca había abandonado.

28La Guerra contra el Paraguay o de la triple alianza (Argentina Brasil y Uruguay y con el apoyo logístico británico) entre 1865 – 1870, termina con el proyecto de desarrollo industrial paraguayo, país de mayor nivel de desarrollo hasta que fuere arrasado por la guerra.

29 Una buena descripción del despliegue del Imperio Británico en el Río de La Plata lo platea el pensador argentino Raúl Scalabrini Ortiz, en Política Británica en el Río de La Plata, reimpreso en 2001 por Ed. Sol 90 de Barcelona.

comparativas de la pampa húmeda y un ordenamiento social que se construye a partir de la especialización productiva netamente primarizada. La doctrina del libre comercio es coherente con la hegemonía industrial inglesa donde el principio ricardiano de ventajas comparativas implica la imposibilidad de industrializarse.

La historia nos muestra un largo proceso de planes económicos ortodoxos que ajustan desequilibrios generados por los que la ortodoxia ha denominado "gobiernos populistas irresponsables". Dichos planes se basan en justificativos supuestamente "científicos" del accionar político, con argumentos que se presentan de manera lógica cuasi desposeídos de textura ideológica y que relegan al Estado y posicionan al Mercado como eje rector del bienestar y tranquilidad social. Surgen aquí las contradicciones que redundan en múltiples luchas, marchas y contramarchas del pueblo argentino, enfrentado a una clase dominante siempre provista de estrategias y adaptaciones para lograr el control del sistema económico.

Un punto de discordia resulta en la evolución de las capacidades tecnológicas que van complejizando el capitalismo ya que la estructura productiva argentina se ha subdesarrollado por causa del propio fundamentalismo clásico–marginalista funcional al conservadurismo del poder nacional y multinacional.

Periodización

Las estrategias de desarrollo han estado globalmente influenciadas por los cambios de contexto internacional que marcan, a grandes rasgos, la construcción industrial a lo largo del siglo XX. Precedentemente, durante el siglo XIX, vimos que la formación de la clase dominate argentina hereda los vicios del monopolio comercial y se apropia luego de la tierra, centralizando su poder en lo que se llamó el modelo agro exportador.

Pero después de la gran crisis capitalista del año 1930 se inicia un proceso de industrialización no deliberado que cambia la lógica de acumulación, pero no la clase dominante. Es decir, cambia el modo

de actuar pero no los actores. Dejando atrás el modelo agroexportador y sus modos de acumulación[30] y teniendo en cuenta este pasaje histórico podemos periodizar primero tres escenarios históricamente diferenciados por las crisis políticas-económicas y sociales. Nos referimos a las fases 1930-1975, 1976-1990 y 1991-1998. Luego, incorporamos dos etapas adicionales que devienen a posteriori de la crisis de la convertibilidad. Esto es, la caída de la convertibilidad 1999-2001 y la pos-convertibilidad 2002-2015. Para cada etapa nos preguntamos cuáles fueron los móviles ideológicos que actuaron en la conformación de las teorías que se sostienen y se aplican.

1) El período 1930-1975 comprende una fase larga de industrialización basada en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). El punto de partida de la industrialización tiene lugar en un contexto internacional muy particular dominado por la gran crisis. Este inicio, no deliberado desde lo ideológico, no se sustenta en la teoría marginalista dominante a la época sino que se erige en un marco de desconcierto teórico que, al igual que en los países centrales y periféricos se explica a través de la revolución keynesiana. El fordismo a nivel microeconómico permite el escalonamiento industrial y las políticas monetarias, fiscales y de ingresos recuperan el escenario macroeconómico para generar desarrollo a partir del cual se consolidan las políticas internas de protección y de estimulación de los sectores industriales modernos. Si bien es cierto que los aprendizajes domésticos se basaron en adaptación de las formas productivas de los países desarrollados, un conjunto de instituciones -aunque con dificultades desde el punto de vista de la acumulación de conocimientos- fueron emprendidas durante este período[31]. De

30 El profesor Aldo Ferrer escribe la más completa historia de la conformación de la Estructura Económica Argentina. En particular marca al período 1860 – 1930 como el de la economía primaria exportadora mostrando el contexto político y tecnológico que llevan a ese modelo de desarrollo. Han pasado varias ediciones de la primera edición en 1963. Una edición aumentada y completa es la de 2008. Ver Ferrer con colaboración de Rougier. (2008), Para este punto ver tercera parte del libro.

31 Más aún, la mayoría de los organismos e instituciones públicas de investigación científica y tecnológica (INTI, INTA, CONICET, etc..) existentes actualmente fueron fundados o pensados en aquellos años. Estas instituciones cumplen -o debieran cumplir- el rol de difundir las mejoras tecnológicas al aparato de producción en su conjunto.

esta manera, las políticas de sustitución de importaciones intentaron construir una base social de conocimientos[32]. A pesar de que es cierto que la capacidad tecnológica desarrollada internamente era débil cuando la comparamos con el nivel de conocimientos alcanzado por los países desarrollados y, más tarde a otros países emergentes (como Japón y los del Sudeste Asiático), constituyó un aspecto diferenciador de la Argentina respecto de los demás países latinoamericanos. Los niveles de conocimiento interno se encontraban más sólidos comparados a otros países en desarrollo. Asimismo, el nivel de educación del conjunto de la sociedad mostraba a la Argentina como uno de los países mejor posicionados en términos de recursos humanos en comparación con otros países de la región y del mundo en desarrollo. La configuración de la estructura económica es (tal como exponen los estructuralistas latinoamericanos) un problema no resuelto y la desvalorización de los términos de intercambio es un aspecto que perdura en el mediano plazo. De aquí, se desprende el nudo del debate sobre la especialización estática ungida por el paradigma clásico-marginalista versus la necesidad de diversificación productiva que pregonan las teorías heterodoxas desde List y las posteriores vertientes estructuralistas e institucionalistas.

El modelo ISI toma una dirección diferente a partir de 1958, cuando la política interna permite a los actores multinacionales introducir nuevas tecnologías aunque con escalas muy inferiores a las que exigían las mejores prácticas tecnológicas. De esta manera, se estimulaba el mercado interno y la industria nacional, pero se dejaban de lado las mejoras tecnológicas de productos y procesos. El colapso de la ISI a partir de la dictadura cívica-militar en 1976 marcó, a su vez, el inicio de la destrucción de la (endeble pero hasta ese entonces existente) base social de conocimientos.

32 Al respecto, Katz y Kosacoff (1988) señalan que en la ISI "…infinidad de empresas de la región, ramas completas de actividad, regiones, fueron desarrollando una base tecnológica propia y un stock de conocimientos empresariales y técnicos, así como calificaciones operarias, hábitos de comportamiento laboral, formas de organización de la producción, mecanismos de interacción social, formas de confianza mutua e interdependencia entre agentes productivos, etcétera, que les permitió mejorar significativamente la productividad relativa de factores cerrando la brecha que originalmente las separaba del escenario internacional."

2) El período 1976-90, marca una etapa de crisis que comienza con el golpe de estado del 24 de marzo de 1976 y la imposición de un modelo de acumulación cuyo eje central era la valorización financiera. La dictadura que usurpó el poder en esta fecha confió la política económica a economistas de orientación neoclásica formados en Estados Unidos. Este equipo económico[33] puso en práctica una serie de medidas de liberalización en concordancia con políticas promercado. Es dable señalar que la aplicación de estas medidas coincidió con un punto crucial de la Guerra Fría y con una crisis económica a nivel mundial que marcó críticamente la estructura fordista de desarrollo y la organización del occidente industrializado. En Argentina (y en América Latina) estos eventos simultáneos iniciaron un período de crisis que fue acompañado por un control represivo de los trabajadores[34]. Por su parte el proceso de inversión se encaminó en el sector de insumos y bienes intermedios poco intensivos en trabajo y muy demandantes de capital, para lo cual se potenció un ciclo de endeudamiento privado de gran escala para materializar dichas inversiones. Esta modernización reposaba sobre la represión social, y fue relativamente efímera dado que un contexto internacional acuciante se topó con una incapacidad política para poder evitar la crisis de principio de la década de 1980. Así, la crisis financiera de 1982 golpeó seriamente a los sectores modernos que habían sido el blanco de desarrollo de la dictadura. Los sectores industriales que eran considerados estratégicos por la dictadura consolidaron un poder económico pero no consolidaron un sistema de aprendizaje

33 Entre los miembros de ese equipo, se destacaba el ministro de economía, Martínez de Hoz (proveniente de la Sociedad Rural), y el presidente del Banco Central, Domingo Cavallo (ministro de economía de Menem y De La Rúa durante el período de convertibilidad monetaria de la década de 1990 y quien estaba en funciones cuando la última crisis estalla en diciembre 2001). Cabe subrayar que el golpe de estado en Argentina tuvo lugar con apoyo del gobierno de Estados Unidos. El embajador estadounidense en Argentina a la época, R. Hill, declaró que las medidas de liberalización económicas emprendidas por el gobierno militar eran propicias a los intereses de Estados Unidos. Es a partir de aquí que la dictadura argentina contó con el apoyo financiero de las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI. Ver Rapoport (2000)..

34 Un plan de represión sangriento fue puesto en práctica contra los sindicatos y trabajadores, que incluyó el secuestro y desaparición de varios de sus miembros y dirigentes. En este escenario, los salarios reales disminuyeron un 30% en abril de 1976.

social y tecnológico que les permitiese asegurar su competitividad sistémica. El poder político se ejercía gracias a un pacto que otorgaba garantías de rentabilidad (Basualdo, 1987) al poder económico, lo que es perfectamente coherente con la política de subsidios y de represión social.

3) En el periodo 1991-1998, la resolución aparente de la crisis se debió a la lógica de la globalización financiera y a las políticas económicas internas de liberalización. Durante este período, la estabilización macroeconómica y el crecimiento de la inversión estuvieron más que nada vinculados al proceso de privatizaciones y al flujo de significativo de Inversión Extranjera Directa (IED), a la liberalización de mercados y la acentuación de la valorización financiera. Encontramos aquí una nueva onda de crecimiento económico pero una debilidad en las capacidades industriales de innovación. La estabilidad monetaria aseguró la rentabilidad y la convivencia entre los monopolios privados otorgados a las firmas privatizadas, el capital financiero y el capital nacional. Sin embargo, el contexto internacional generó una creciente dependencia del financiamiento externo[35]. Hacia fines de 1998 comenzó la recesión y la dimensión productiva resultó cada vez más difícil de resolver. El impacto de las crisis financieras hizo cada vez más vulnerable la economía.

Reformas estructurales y retroceso social: Interpretación heterodoxa

El Consenso de Washington involucra a las reformas económicas de filosofía liberal y sintetizadas en el trabajo de Williamson (1990) implementadas, en gran parte, en los países latinoamericanos durante

35 Los déficits de la balanza comercial crecieron en paralelo con el crecimiento económico ya que la necesidad de divisas necesarias para financiar el crecimiento aumentó. La economía dependía entonces más de capitales externos que de capitales internos. Cuando una crisis internacional estallaba, por ejemplo el "tequila" en 1994, la crisis asiática en 1997, la crisis rusa en 1998 o la crisis brasileña en 1999, los capitales internacionales desaparecían ya que los países emergentes se revelaban demasiado riesgosos para el financiamiento internacional. La tasa de interés interna debía aumentar para tratar de retener los capitales que comenzaban a emigrar ("flight to quality").

la década de 1990. En Argentina, el liberalismo económico se aplicó de manera ejemplar. Estas transformaciones estructurales dieron prioridad a la apertura de las barreras comerciales, generando las condiciones propicias para la recepción de la inversión extranjera y a la eliminación completa de las regulaciones en los mercados, incluyendo el mercado de trabajo. La lógica de las políticas liberales pone de relieve las posibilidades de ganancia de productividad y de competitividad estimulando las actividades con ventajas comparativas (estáticas). Todas las actividades tenderían al máximo nivel de eficiencia alcanzable que resulta de un circuito competitivo en buen funcionamiento.

Por otro lado, dicho proceso de modernización basado en las finanzas no es sostenible si no se desarrollan capacidades técnicas y si no se invierte en recursos humanos calificados. Dado que la fase de crecimiento de ese modelo (1991 – 1998) estuvo dominada por sectores productores de bienes y, fundamentalmente, de servicios con fuerte participación de la inversión extranjera, dicha fase no acumula de manera significativa conocimientos nacionales.Y cuando un modelo económico no genera conocimientos (principalmente industriales), el crecimiento termina siendo volátil y transitorio.

Al respecto es dable marcar una diferencia que sostienen los enfoques neoschumpetierianos y en particular los enfoques sobre los Sistemas Nacionales de Innovación (Lundvall 1992, Naclerio 2012) mencionados más arriba: Una cosa es incorporar tecnología moderna (sea esta incorporada o desincorporada en el capital) y preocuparse por aplicar lo que dicen los manuales que acompañan al bien de capital y, otra cosa, es mejorar la tecnología que se recibe del exterior. El esfuerzo por mejorar implica aprendizaje tecnológico para lo cual hace falta contar con recursos humanos capacitados y que se fortalezcan las relaciones de producción al interior del sistema económico. Para que la incorporación de tecnología permita la formación de capital nacional hace falta que se destinen esfuerzos al aprendizaje. De lo contrario, la incorporación de tecnología produce un efecto efímero.

Varios autores, basados en enfoques institucionales muestran que las firmas argentinas o las firmas multinacionales instaladas en Argentina han dedicado muy poco en esfuerzo por innovar (Chudnovsky et al., 1995; Chudnovsky y López, 1999, Naclerio 2012) siendo esta una característica dominante durante la década de 1990, período en el cual la inversión extranjera aumentó significativamente.

En fin de cuentas, el debate se resume en si la inversión extranjera es siempre favorable a la acumulación de conocimientos o si, al contrario, la inversión extrajera genera una destrucción de la industria local e inclusive absorbe las capacidades locales de innovación y de aprendizaje, de mejora de producto y de procesos. Este proceso, claramente desfavorable para países receptores de inversión, es descrito como un proceso de "technology sourcing" (Chesnais, 1988). Teniendo en cuenta estos argumentos históricos y políticos que provienen del enfoque de la globalización financiera (plasmado en documento OCDE 1992), durante la década de 1990 la modernización tecnológica Argentina se debió, fundamentalmente, a la adquisición de tecnologías externas que desembarcaron en el país, lo cual debilitó al sistema productivo local y lo expone muy notoriamente a los avatares de las crisis provenientes de un mundo financiero crecientemente convulsionado (Naclerio 2012)[36].

4) Entre 1999-2001 (o más precisamente entre el tercer trimestre de 1998 y el primer trimestre del año 2002) el producto experimenta una inédita caída ininterrumpida generando hiper-desempleo pobreza y crisis social. Siguiendo, los enfoques de la Teoría de la innovación y en particular de los Sistemas Nacionales de Innovación, ***la caída*** viene, entonces, de la mano de la intensificación de

36 Esta desacumulación va en paralelo con los siguientes hechos verificados durante el período en el que se implementan y tienen alcance (supuestamente virtuoso) las reformas estructurales (Naclerio 2012): Se multiplicaron por dos los pagos de transferencias tecnológicas entre los años 1991 y 1998. Se multiplicaron por tres las patentes otorgadas a los no residentes mientras que las patentes otorgadas a residentes nacionales bajaron entre 1993-98. Se multiplicaron por siete las importaciones anuales de maquinaria en el período 1991-97 comparado con el período 1986-90, en el mismo momento que la industria nacional de bienes de equipo casi desapareció. Se multiplicó por cinco la inversión extranjera directa (IED) en el período 1990-97 en relación al período 1981-89.

la dependencia tecnológica y la modernización del aparato productivo fundada en la incorporación de tecnología foránea. A medida que es más fácil importar, será menos útil aprender a producir localmente. Por tanto, a la luz de la "lógica" del Consenso de Washington y de las políticas de liberalización aplicadas, se sobreentiende que la modernización tecnológica proviene de la apertura a la IED, lo que implicaría absorción y desarrollo (automático) de capacidades. En realidad, el proceso de generación de conocimientos está lejos de ser automático (Naclerio 2012). Si no existe una política activa que estimule el esfuerzo de aprendizaje tecnológico promotor de sectores industriales de alta y media tecnología, el sistema económico basado en las fuerzas del mercado se vuelve muy vulnerable.

In fine, la larga y dolorosa recesión (1998-2001) que sepulta la Convertibilidad a finales de 2001 da muestra de la vulnerabilidad de una economía muy debilitada productivamente cuyo sector externo naufraga embarcado en una profunda crisis recesiva y un colapso social. Una vez más, los marcos teóricos ortodoxos quedan sin respuesta ante las crisis de este tipo y es indispensable acudir a marcos alternativos que permitan reconocer las relaciones entre las variables que configuran, a nivel macro una estructura productiva desequilibrada y a nivel sectorial o industrial una búsqueda institucionalista de respuestas al interior de las firmas[37].

La Recuperación y el Camino que Falta

5) 2002-2015: La recuperación comienza una vez caída la convertibilidad y desde una perspectiva de mediano plazo continúa hasta el año 2015, naturalmente con ciertas irregularidades y restricciones así como con algunas cuestiones estructurales aún pendientes de resolver. Asimismo, es importante mencionar en relación al frente

37 Por ejemplo las teorías evolucionistas de la firma (Nelson y Winter 1982) quienes fundan un marco teórico a partir de entender el ánimo de supervivencia darwinista de las firmas y de sus capacidades de innovación. Por tal razón también se los denomina enfoques neo-schumpeterianos. Schumpeter (1912) quien introduce la innovación como el fenómeno fundamental para entender el circuito económico.

externo que durante los primeros años de esta fase (2002-2006), el tipo de cambio estable y relativamente alto o depreciado permite ciertos márgenes de protección. Los superávits gemelos constituyen los pilares de la recuperación, primero de la capacidad instalada y luego de la inversión. Esta disciplina macroeconómica se acerca a una salida ortodoxa tal como lo desarrolláramos más arriba, pero a medida que se va recuperando el empleo y la capacidad instalada comienza un proceso de regulación de ciertas variables que se alejan del paradigma neoclásico y se acercan a una visión keynesiana con herramientas de políticas monetarias, fiscales y, sobre todo, de ingresos, que marcan una puja distributiva y vis-a-vis un conflicto político y social creciente.

El crecimiento del empleo así como medidas redistributivas, (la más emblemática es la Asignación Universal por Hijo), garantizan el sostenimiento del mercado interno. Ahora bien, el problema reaparece en el frente externo, pero no en el sentido financiero sino productivo. El perfil productivo de la Argentina se ha reorientado pero no aún con la suficiente fuerza como para eliminar la restricción externa. Durante los años de crecimiento de la convertibilidad, el déficit comercial se acrecienta incesantemente hasta 1998. A partir de ese año, la recesión resuelve el problema externo, pero con la nueva fase de crecimiento de la post-convertibilidad la demanda de bienes de mayor complejidad tecnológica comienza nuevamente a incrementarse. En fin, los problemas señalados por los estructuralistas recomienzan luego de las fases de crecimiento, y nuevamente el problema de elasticidades desarrollado por los trabajos de Diamand (1973) dado por un sector exportador rentista poco sensible a los aumentos de producto y un sector industrial importador neto y muy elástico respecto del producto.

Los temas macroeconómicos siguen dominados por el cuello de botella del sector externo (estructuralista) y atado a ellos los microeconómicos (sectoriales – industriales) siguen necesitando un mayor desarrollo institucional de políticas activas tal como lo

muestran los enfoques institucionalistas (v.gr. los Sistemas Nacionales de Innovación).

Por lo tanto, el camino que falta, una vez resuelto el esquema macroeconómico, es señalizado por las condiciones científico-tecnológicas para desarrollar sectores de mayor valor agregado. La ingeniería institucional para coordinar los variados programas financieros y no financieros para promover la industria nacional es clave en este sentido y permitirá que el crecimiento no se transforme nuevamente en crisis debido a la restricción externa. Más importante aún, es que es imposible este debate sin teoría. Y, como sostenemos en este artículo, se trata de "ciencias sociales" donde las conclusiones son rebatibles si se utilizan herramientas ortodoxas o heterodoxas y en ambos casos es imposible despojar de ideología la argumentación.

4. Conclusiones y puntos de debate

La forma de pensar en economía depende de la teoría que se adopte y del universo que se quiere analizar. No hay en economía (por ser una ciencia social) juicios definitivos y absolutos. Desde una visión institucionalista o, por ejemplo, poskeynesina, se pueden definir objetivos globales de desarrollo tales como crecimiento con inclusión social, empleo, etc. Al mismo tiempo también puede haber objetivos que atiendan más al orden macroeconómico sustentado en la estabilidad monetaria sometiendo las pautas de crecimiento a este orden que se define desde el monetarismo como indispensable.

Para el caso argentino, podemos resaltar que el final de la convertibilidad no sólo sepultó un esquema de paridad monetaria sino que además pauperizó la producción industrial. Desde la caída hacia fines del año 2002, si bien las condiciones macroeconómicas se reordenaron, las transformaciones reales, desde la política industrial (o el enfoque que se adopte), continúan aún pendientes para generar crecimiento. Tal como lo hemos planteado en varios pasajes de este trabajo, resulta un debate interesante que surge de la propia evolución de las

ideas económicas pensar en romper la lógica del modelo de acumulación sustentado en ventajas comparativas ricardianas a partir de las dinámicas institucionalistas provenientes de la teoría de la innovación.

Por último, la teoría puede darnos herramientas para entender los procesos de desarrollo. Y el desarrollo de un país depende en gran medida de la política económica, lo cual a su vez depende de la teoría que aplica quien tiene el poder de implementar políticas. Y el poder político es un debate complejo que responde a paradigmas que se imponen y dominan las épocas y por tanto los conceptos que dan cuenta de la economía y demás relaciones sociales. Este círculo conceptual no nos debe alejar que en estos tiempos un país desarrollado es un país industrial, por lo tanto es dable asociar, desde una visión estructuralista, la industrialización argentina a su dependencia externa de bienes de mayor complejidad tecnológica. Cuando la economía crece se sigue aún hoy perdiendo competitividad industrial y se depende de manera creciente del resto del mundo. La dependencia tecnológica torna, indudablemente, más vulnerable al sistema económico. Por un lado, la producción se hace menos diversificada y, por el otro, se demanda menos capacidad técnica doméstica. Si no se requiere de la innovación no se requiere luego del aprendizaje tecnológico y se puede culminar consecuentemente en un proceso de desarticulación social.

Bibliografía consultada

Amin, S. (1991), *L'Empire du Chaos*, L'Harmattan. Paris.

Arestis, P. (1996), "La economía pos-keynesiana*", Revista Buenos Aires. Pensamiento Económico*, Nº 2, primavera.

Basualdo, E. (1987), *Deuda Externa y Poder Económico en la Argentina*, Nueva América. Buenos Aires.

Chesnais, F. (1988), "Multinational enterprises and the international

diffusion of technology", in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. et Soete L. Eds., *Technical Change and Economic Theory*. Pinter. London, New York.

Chesnais, F. (1997), *La Mondialisation du Capital*, Syros. Paris.

Chesnais, F. y Sauviat, C. (2003), "The financing of innovation - related investment in the contemporary global finance - dominated accumulation regime", in Cassiolato J., Lastres, H. et Maciel M. Eds., *System of Innovation and Development. Evidence from Brazil*. Edward Elgar. Cheltenham, Northampton, Ma.

Chudnovsky, D. y Lopez, A. (1999), "Las empresas multinacionales de América Latina", *Boletín Informativo de Techint*, N°297.

Chudnovsky, D., Lopez, A. y Porta, F. (1995), "Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, N°137.

Diamand, M. (1973), *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*, Ed. Garetto (2010).

Dobb, M. (1974), *Teoría del Valor y la distribución desde Adam Smith. Ideología y Teoría Económica*, Ed. Siglo XXI

Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter. London.

Ferrer, A. con colaboración de Rougier, M. (2008), *La Economía Argentina desde sus Orígenes hasta principios del Siglo XXI,* FCE, Bs. As.

Furtado, C. (1967). *Desarrollo y subdesarrollo*, EUDEBA, Buenos Aires

Galasso, N. (2011), *Historia de la Argentina*, Tomo I, Buenos Aires, Colihue.

Guerrero, D. (1997), *Historia del pensamiento económico heterodoxo*, Madrid, Trotta

Katz, J. y Kosacoff, B. (1988), *El Proceso de Industrialización en la Argentina*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Keynes, J-M. (1936), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, traducción FCE, México.

Kicillof, A. (2011), *De Smith a Keynes. Siete lecciones de Historia de Pensamiento Económico. Un análisis de los textos originales*, Eudeba, Buenos Aires.

List, F. (1841), Sistema Nacional de Economía Política, Aguilar (ed. 1944), Madrid.

Lundvall, B-Å. Ed. (1992), *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter. London, New York.

Mankiw, N. (1994), *Macroeconomía*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Marshall, A (1890), *Principios de Economía. Un tratado introductorio*, , Aguilar, Madrid.

Marx, K. (1859), *Contribución a la crítica de la economía política.*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
Marx, K. (1867), *El Capital. Crítica de la economía política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Meller, P. (1978), *Algunas Críticas a la Metodología de la Ciencia Económica*, CIEPLAN, Universidad de Chile.

Mill, J. S. (1848), *Principios de economía política*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.,

Nucleario, A., *et al*. Eds. (2007), *Teoría y Política Macroeconómica: Aplicaciones a la Economía Argentina*, Ed. UNLP, Buenos Aires.

Nucleario, A. (2012), *La dimension systémique du Système National d'Innovation, Le Cas Argentin: La Destruction de la Base Sociale de Connaissances Pendant le Libéralisme Économique des Années 90*, Presses Académiques Francophones. Saarbrücken.

Nucleario, A. (2013), "El Pensamiento Económico de Mariano Moreno", en *Mariano Moreno, Tomo I*, pp: 27-46, Universidad Nacional de Moreno.

Nelson, R. Ed. (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. Oxford.

Nelson, R. y Winter, S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press. Cambridge, Harvard.

Prebisch, R. (1949), El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Boletín Económico de América Latina (ONU), vol VII, núm. 1, febrero de 1962.

Rapoport, M. (2000), *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi.

Ricardo, D. (1817) Principios de Economía Política y Tributación, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
Rodriguez, O. (2001), "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano", Comercio Exterior, Vol. 51, Nº 2, Febrero, México.

Roll, E. (1987), Historia de las doctrinas económicas, FCE, México
Sábato, J.F. (1979), Nota sobre la formación de la Clase Dominante en Argentina (1880-1914). Ed. Biblios, Buenos Aires.

Schumpeter, J. (1912), *Teoría del Desenvolvimiento Económico*, Traducción española, Fondo de Cultura Económica, 1944, Mexico.

Schumpeter, J. (1942), Capitalismo, Socialismo y Democracia (1952 ed. español), Aguilar, Mexico.

Smith, A. (1776), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México D.F..

Willes, M-H. (1983), *Las "expectativas racionales" como contrarrevolución, in Bell y Kristoll: La crisis en la teoría económica*, El Cronista, Buenos Aires.

Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment: How much happened*, Institute for International Economy, Washington D.C.

Estructuras, economía política y desarrollo nacional

Pablo A. Tavilla[1] y Adriana M. del H. Sánchez[2]

Asignaturas: Estructura Económica Argentina y Mundial, correspondiente al Área de Sistemas Económicos y Economía Sectorial y Regional Argentina, correspondiente al Área de Desarrollo Regional

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

A partir de la invitación a escribir desde el espacio de, y en relación con, la asignatura "Estructura económica argentina y mundial" (EEyM) del ciclo general de grado del Departamento de Economía y Administración de la UNM y correspondiente al Área de Estructura Económica, abordaremos algunas cuestiones que se relacionan con los propósitos de la misma y que expresan una visión acerca del tratamiento de ciertas problemáticas de reflexión económica y de su utilidad social, conjuntamente con los de la asignatura "Economía Sectorial y Regional Argentina", correspondiente al Área de Desarrollo Regional, perteneciente al ciclo superior de nuestra carrera.

Tal como se explicita en el programa: *"En lo central, se apunta al conocimiento de la estructura económica argentina, sus fuerzas configurantes y sus condicionantes. Se da cuenta de ella como la expresión combinada de factores económicos y sociales internos o nacionales y factores externos o internacionales, incluyendo las fuerzas y actores relevantes en ambas escalas, con la centralidad subordinante del movimiento de acumulación de capital (reproducción ampliada y sus requerimientos) como variable explicativa decisiva, con sus especificidades epocales y espaciales"*.

1 Docente ordinario UNM y UBA.
2 Docente ordinario UNM y UBA.

Este artículo, más cerca del ensayo, pretende extenderse en explicitar el panorama teórico e ideológico inspirador detrás de los contenidos incluidos en el programa de una asignatura en que, por su naturaleza, ocupa un lugar relevante lo que podemos llamar "enfoque o mirada estructural", lo cual implica de por sí un posicionamiento crítico respecto de la confianza ciega en el dato en bruto, del mero empirismo o de lo observable directamente y sin distanciamientos, a la hora de dar cuenta de la realidad socioeconómica nacional e internacional y sus procesos.

La asignatura está atravesada por el propósito central de reflexionar en torno al mediano y largo plazo: a los problemas económicos y sociales condicionantes del desarrollo y del bienestar material y la calidad de vida de la población argentina. Focalizar en las características de una estructura económica capitalista periférica y de su (in) capacidad para sustentar mejores condiciones materiales de vida para toda la población.

Más específicamente, el problema económico que se define y coloca en el centro de la escena es el de la insuficiencia de sectores y actividades productivas con alto contenido de "tecnología media y alta" y niveles de productividad "de frontera", en la conocida clasificación de S. Lall (2000), lo cual se traduce en "restricción externa" como límite al crecimiento sostenido.

De modo más amplio, se refiere a la especificidad del proceso histórico de acumulación de capital en Argentina y su relación problemática con el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. Un problema definido, en principio, a partir de la brecha o diferencia de este último proceso nacional en comparación con el grado de desarrollo adquirido en las formaciones más avanzadas (insuficiencia, incompletud) y asumiendo que la acumulación de capital, en su versión reproducción ampliada, es un proceso de carácter esencialmente mundial. Una historia mundial en que se destacan una lógica de expansión territorial de los estados nacionales y su imbricación, a

partir del siglo XV con esa otra lógica de reproducción ampliada del capital (Arrighi, G. 2014) y, con esta última, la fijación de estándares internacionales de productividad y rentabilidades.

Ello convoca a la necesidad de enfocar el estudio de la realidad de una cierta manera (estructuralista); de comprender las leyes del capitalismo, sus crisis y diferentes etapas o regímenes históricos de acumulación (paradigma socio-tecno-productivo, ramas de punta y obsoletas, rol estatal, etc.) y de revisar perspectivas sobre los problemas de América latina y de los nacionales en especial, entendiendo el desarrollo capitalista como cambio estructural.

La idea de "estructura económica" remite también a una visión sistémica con un sentido más extendido, con pretensión totalizadora, holista[3] e incluso transdisciplinar, que en nuestra cursada tomamos en el intento de sensibilizar en cuanto a evitar cegueras empiristas, reduccionismos, parcelaciones, relaciones causales unilaterales, deducciones lógicas abstractas y naturalizadoras del orden existente, si bien en una versión atenta al riesgo de caer en determinismos (tecnológicos, económicos, culturales).

No desconocemos el debate y las críticas en relación con el enfoque estructuralista en ciencias sociales: la crítica posmoderna a toda pretensión de totalidad "totalitaria" por imposible, los angostos desfiladeros transitables para evitar caer en determinismos o en la negación de toda posibilidad transformadora a cargo de la voluntad humana, el abuso de las abstracciones y su lejanía de la realidad del "hombre de la calle", el camino fértil para el elitismo de los que acceden a saberes elaborados y las insuficiencias señaladas por los autores del paradigma de la complejidad (Coq Huelva, 2014).

3 En definitiva, también se trata de tomar en serio lo que es tan oportuno recordar en estos tiempos de abusos de descontextualización y miradas sobre partes aisladas: "que el todo es mucho más que la simple suma de sus partes".

No obstante, no profundizaremos aquí en esa línea de críticas, en tanto el propósito principal es reafirmar su valor como método o principio orientador de la indagación a la hora de dar cuenta de la realidad económica y social y como superador del reduccionismo tan frecuente en la disciplina económica no vista como "economía política".

En todo caso, no nos sentimos satisfechos en general frente a esa mirada posmoderna de la realidad en tanto «veneradora de los fragmentos» (Harvey, 2007) y negadora de toda posibilidad de principio rector universal o general. Por el contrario, destacamos la lógica "universalista" de lo que consideraremos como uno de los ejes centrales para pensar nuestro campo disciplinar específico ("lo económico"): el proceso de acumulación de capital y su despliegue, esa fuerza productora (y destructora) de riquezas y realidades diferentes; de impulso al desarrollo de fuerzas productivas; subordinante y creadora de desigualdades y "multiplicidades" sociales y geográficas.

A modo de síntesis, aquí nos ocuparemos primero de cuestiones metodológicas (a partir del rescate del marco teórico marxista al respecto) y luego de recuperar ciertas perspectivas teóricas que permitirán identificar problemas y condicionantes con el propósito de contribuir a la discusión sobre las posibilidades de desarrollo capitalista periférico, a la vez que caracterizar problemas estructurales específicos del capitalismo argentino y de dar fundamentos a la crítica de los análisis y las propuestas provenientes del mainstream económico neoclásico y la inspiración política e ideológica neoliberal.

Sobre la asignatura EEAyM en la UNM

Los contenidos de nuestra materia (programa) se pueden articular y ordenar también en torno a problematizar las ideas de Argentina como país capitalista, periférico, dependiente, subdesarrollado, de estructura productiva desequilibrada o con "enfermedad holandesa evolutiva", "industrialización trunca", "bloqueos de desarrollo de las

fuerzas productivas", "falta de densidad nacional", predominio de comportamientos tecnológicos pasivos, tardíos y adaptativos, fuertes diferencias regionales y sectoriales. En ese sentido se trabajan textos que remiten a esos conceptos y a sus principales autores y tradiciones. Por las características mismas del planteo, se trabaja permanentemente en ubicar y relacionar en líneas de tiempo nacional e internacional, identificando hitos para contextuar histórica y socialmente la historia del capitalismo y los distintos regímenes de acumulación, especialmente desde la irrupción y consolidación de su fase industrial, y tomando como marco teórico las producciones de los autores de la "economía mundo", centralmente Giovani Arrighi Y Emmanuel Wallerstein más los aportes de autores provenientes de la tradición estructuralista y dependentista (en especial, el texto de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz) para América Latina.

Argentina vista como parte de un sistema capitalista mundial lo cual remite también a introducir algunos conceptos que se consideran centrales por su gravitación en la explicación de su evolución histórica como: lógica de reproducción ampliada del capital, renta de recursos naturales, concentración y centralización del capital, normas de consumo y producción, brechas tecnológicas y de productividad, estrategias de actores mundiales, imperialismo y dependencia, composición de balanza de pagos (flujos comerciales y financieros), los diversos canales de salida de recursos al exterior, la discusión en torno a sujetos de desarrollo y rol del estado.

La mirada de David Harvey de **la mundializada acumulación de capital como proceso que enfrenta obstáculos y contradicciones** (escasez de mano de obra y de recursos naturales, conflictos sociales y geopolíticos, necesidad de acumulación primitiva mediante "desposesión", desarrollo de instituciones funcionales, etc.) constituye un rico marco teórico de referencia de la asignatura para ubicar el caso nacional en el entramado de relaciones mundializadas.

La propuesta de la cursada, más allá de lo plasmado detalladamente en el programa respectivo, incluye propósitos y pretensiones que podemos sintetizar aquí como:

- Trabajar identificando el carácter distintivo de un análisis en términos de movimientos y procesos de mediano y largo plazo.
- Retomar algunas cuestiones relacionadas con la discusión teórica y epistemológica en economía política, las implicancias de un enfoque "estructural" en ciencias sociales
- Iniciar en la necesidad de análisis que trasciendan la fragmentación, el aislamiento de elementos y el reduccionismo tan frecuentes en los análisis económicos que cuentan con predominio y más difusión en los ámbitos académicos, así como valorizar los esfuerzos de transdisciplinariedad y de historización como enfoques, recuperando así las mejores tradiciones de pensamiento. Los estructuralistas (o tradición desarrollista), la tradición marxista y la teoría de le dependencia constituyen el marco teórico inspirador del núcleo de la materia.
- Se trata de recuperar enfoques teóricos y tradiciones que nos parecen pertinentes a la hora de definir problemas e inspirar respuestas a los mismos en el marco de las especificidades de una realidad social y económica como la nuestra.
- Destacar y delimitar la importancia de los condicionantes estructurales del capitalismo diferenciando sus componentes centrales y periféricos: si bien críticamente respecto de ciertas concepciones deterministas que omiten a los sujetos o actores en el análisis o que directamente implican la imposibilidad de acción humana transformadora, también planteando la necesidad de superación de enfoques empiristas, individualistas y voluntaristas, en este última caso ya más bien en el plano de la acción y la discusión política (politics) y la formulación y de la implementación de políticas públicas (policies).
- Poner de relieve los factores internacionales que gravitan decisivamente en la economía nacional vista ya como parte del mundo capitalista y que, en particular, cuenten con elementos para entender el actual contexto de crisis mundial

- Análisis de información sobre la estructura productiva nacional actual y sus cambios más recientes, en particular "boom sojero", alcances de recuperación industrial, extranjerización, economías regionales, características y cambios en la región Conurbano Bonaerense.
- La centralidad del concepto de "restricción externa".
- Introducir a la discusión acerca de qué entendemos por desarrollo económico y social en Argentina e identificar opciones en disputa, trabajando sobre la idea de desarrollo capitalista como cambio estructural.
- Resaltar algunas cuestiones que hacen al análisis y el debate sobre la experiencia nacional reciente en materia de políticas económicas y de concepciones y consensos sobre proyectos de desarrollo, inscriptos en una historia nacional de pujas entre modelos o visiones inspiradoras que son diferentes.
- Identificar distintas clasificaciones de ramas, sectores y bienes por sus contenidos, intensidad y capacidades tecnológicas (Lall, Pavitt) y otras más tradicionales (industrias vegetativas, pesadas y livianas, industrias industrializantes, etc.).
- La reflexión acerca de no neutralidad o no indiferencia en relación con la composición de la estructura productiva, del entramado de actividades y sectores, dada su íntima relación con las capacidades de crecimiento y desarrollo nacional.
- Proporcionar elementos para la crítica acerca de la inadecuación de las propuestas de acción inspiradas en la ortodoxia neoliberal y los paradigmas y visiones neoclásicas dominantes, al menos si se pretende conjugar democratización social con desarrollo capitalista sostenido, desafío especial dadas las estrecheces del marco estructural periférico y de la hora actual del capitalismo mundializado con predominio de las cadenas internacionales de valor y de hegemonía financiera, organizado en torno a pocos y poderosos actores privados y estatales.
- Destacar algunas dimensiones juzgadas como valiosas para tener en cuenta a la hora de pensar proyectos de superación de nuestra realidad "subdesarrollada" contemporánea: contexto internacional

y sus relaciones de poder, geopolítica, reconocimiento de distintas etapas o regímenes de acumulación históricos en el capitalismo, paradigma socio-productivo vigente, modalidades diferentes de pensar la dinámica progreso técnico-productividad, el rol de la demanda como motor del crecimiento con restricción externa como concepto rector, rol del estado y condiciones requeridas para asumir un rol de "desarrollista" (Peter Evans), relación con actores transnacionalizados, brechas de productividad.

- En la cursada, que los estudiantes se inicien en la idea de cuño "freiriano-marxista" a la hora de contar con pistas para orientar un proceso de inteligibilidad de la realidad social vista como entramado de relaciones sociales a despojar y despejar de cosificaciones, velos, naturalizaciones, mistificaciones, eternizaciones y fragmentaciones. Nos referimos a la dinámica "concreto-abstracto-concreto pensado" o también "desde saber ingenuo e intuitivo a saberes críticos" y que, en definitiva, puedan dar cuenta de las "múltiples determinaciones de lo concreto". Es decir, un saber crítico indisolublemente ligado a una deseable convocatoria universitaria a una praxis transformadora, que también implica un ordenamiento en nuestra práctica de enseñanza.
- Aprovechamos para destacar que se ha contado con la valiosa colaboración de la Lic. Marta Marucco, quien nos ha aportado mucho para iniciarnos en la tan necesaria, aunque aún escasa, reflexión sobre nuestra práctica docente (pedagogía, didáctica) y la posibilidad de mejorarla.
- Se invita a una perspectiva integradora, envolvente, de sensibilización acerca de la existencia de estructuras condicionantes para enriquecer miradas relacionadas con temáticas vistas en otras asignaturas (lo micro y su contexto, gestión de instituciones y organizaciones, patrón tecnológico, macroeconomía, la formación de precios, normativas, el todo y las partes y sus relaciones, lo particular y lo general, oferta y demanda).
- Que entiendan la realidad socioeconómica local y su dinámica (Moreno, oeste del GBA) como el producto de cruces de "múltiples determinaciones" en una suerte de dialéctica con otros procesos regionales, nacionales y mundiales.

"Estructura económica argentina y mundial" es una materia que cursan estudiantes de las cuatro carreras del Departamento[14] y de la Carrera de Comunicación Social, es decir, plantea el desafío de no pensar sus contenidos en función exclusiva de estudiantes de la licenciatura en economía.

Ello remite a la pretensión de que la mayoría de los estudiantes que no siguen la profundización de estudios de grado en economía puedan participar de una experiencia de aprendizaje sobre condicionantes y potencialidades estructurales de la economía argentina, que se familiaricen con enfoques más enriquecedores en relación con las predominantes miradas tecnocráticas, reduccionistas, microeconómicas, individualistas, descontextualizadoras y fragmentadoras en la formación general y profesional vinculada sobre todo al pensamiento sobre gestión de organizaciones, que identifiquen núcleos temáticos para poder participar y contribuir en los debates nacionales y asumir el deseable rol activo universitario en la definición y tratamiento de problemas públicos.

A fin de ilustrar algunos problemas aludidos en relación con ciertos contenidos muy difundidos de otras disciplinas y carreras, podemos citar a Pierre Bourdieu (2001) cuando nos advierte sobre las deficiencias en la formación predominante en las escuelas de administración y de gestión sobre teorías del management o gerenciamiento: *"…concebida para uso de los gerentes, actuales o potenciales, oscila continuamente entre lo positivo y lo normativo y se basa, en lo esencial, en* ***una sobreestimación de la parte que juegan las estrategias conscientes con respecto a las restricciones estructurales*** *y las disposiciones de los directivos"*(el remarcado en negrita es propio).

4 Nos referimos al Departamento de Economía y Administración y las carreras son: Licenciaturas en Administración, Economía y Relaciones del Trabajo y la de Contador Público

Estructuralismo como alternativa al empirismo, al positivismo y al individualismo metodológico (*"no saben pero lo hacen"*[5])

Partimos de entender como necesario participar de la discusión metodológica con el propósito de recuperar visiones "totalizadoras", aún con sus limitaciones (riesgos deterministas, críticas "posmodernas"), en tanto el estructuralismo ha sido fecundo en la tradición de la economía política y su crítica, en el sentido de una alternativa superadora de la ciencia económica ("a secas") constitutiva del mainstream neoclásico (tradiciones diferentes de economía y de economía política).

El estructuralismo busca la identificación de un orden, entendido como dominado por leyes abstractas y que cuenta con posibilidades de autoproducción y autotransformación a partir de reconocer tensiones y contradicciones, leyes de transformación del sistema mismo a partir de la dialéctica entre partes o componentes enfrentadas. (Coq Huelva, 2004)

Una totalidad configurada como unidad estructurada, una complejidad elaborada conceptualmente. La idea de que hay estructuras que son independientes de la conciencia cotidiana, que existen más allá de ella y que este enfoque en ciencias sociales se basa en entender que, en la acción humana cotidiana, hay una especie de coproducción de las partes y del todo, a la vez**.**

Estamos en un enfoque "sistémico" que trata de pensar en términos de **una totalidad** en la que los **elementos** están posicionados e **interrelacionados** de una manera estable y perdurable (p.e. las leyes de la fuerza motora que es la acumulación de capital o reproducción ampliada), si bien nunca eternizada.

5 "*(Los hombres)….No saben pero lo hacen. El valor, en consecuencia, no lleva escrito en la frente lo que es. Por el contrario, transforma todo trabajo humano en un jeroglífico social…*" (K. Marx, Cap. 1 La mercancía. 4. El carácter fetichista de la mercancía y su secreto; Antología, 2014).

Como metodología de abordaje de la realidad, y sin ánimo de abundar en un debate intenso y de larga data respecto de los límites de todo método, nos referimos al estructuralismo como concepción o método de investigación y análisis que toma como objetos las **relaciones de las partes de un todo** pensado como estructurado y no el estudio de ellas en forma aislada. Es decir, se trasciende el análisis de las partes, de las segmentaciones con sus correlatos de supuesta independencia y absolutización de aspectos parciales del todo social. El bosque que da sentido y no sólo el árbol.

No obstante, se trata al mismo tiempo de no caer en concepciones que niegan u omiten el rol y las potencialidades de los actores sociales como proyecto y posible voluntad transformadora ("procesos sin sujeto"), pero en un marco condicionado por esas "estructuras" vistas como entramado de relaciones sociales (jerárquicas). Somos personas condicionadas, pero en tanto humanos, nos distinguimos por nuestras capacidades de trascender ese mundo en que estamos inmersos.

Una concepción de la humanidad vista como producto social histórico pero que, a la vez, puede alterar (y altera) los "datos" de su propia realidad. Es decir, hombres y mujeres que hacen la historia pero *"…. pero no lo hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado*" (K, Marx, 1851-1852, El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, Antologías, 2014)

También debemos contribuir al debate con esa otra versión de la mirada estructuralista que conduce a una postura conservadora y de invitación a la resignación cínica y paralizante, basada en la negación, "grotesquización" o reducción al mínimo de las posibilidades de protagonismo y acción de los hombres y mujeres en el curso de la historia presentada como inaprensible y a la que, más bien, sólo se está para padecer y mirarla pasar.

El enfoque "estructural" o "estructuralista" en ciencias sociales se refiere al peso de la Totalidad en la explicación de los fenómenos sociales, a la

influencia de las estructuras que "producen", condicionan, enmarcan, constriñen o influyen a los sujetos sociales y que, en el caso del enfoque estructural en la economía política, se diferencia claramente de la perspectiva tradicional hiper-subjetiva o individualista.

Sin negar sus limitaciones[6], nos parece que la mirada estructuralista es un progreso respecto del individualismo metodológico neoclásico y su reduccionismo y "absolutización de la parte", con su ilusoria pretensión de validez universal de postulados.

Superar enfoques individualistas y reduccionistas

La realidad como conjunto de elementos, relaciones y componentes en que **se diferencia al ocupante de una posición y a la posición en sí misma**, es decir, en ruptura respecto de la predominante "**confusión" de atribuir características de la posición social al individuo**, como si fuera explicable en sí mismo y no como parte de una trama más amplia.

En estos enfoques encuadrables como "estructuralistas" las mujeres y los hombres, las personas, son consideradas también como **portadores de la totalidad social**, es decir, no consideradas como si fueran el principio (u origen) irreductible de la misma. Se rompe con la visión de los "individuos" como origen voluntario y consciente de la acción social, es decir, con explicaciones finalistas basadas en las motivaciones de la conducta de esos actores individuales, tal como en la tradición del pensamiento liberal weberiano (E. Laclau, en Lukes, 2005)**.**

Cobra vigencia la expresión spinoziana acerca de que los hombres nos creemos libres porque, en realidad, ignoramos las determinaciones sociales que "nos hacen"[7].

6 Al igual que la de cualquier pretensión de entender absolutamente la inabarcable realidad, como ya bien sabemos. Y aun cuando no nos queda otra que intentar siempre entender y hacer.

7 "Los hombres se creen libres porque son conscientes de sus voluntades y deseos, pero son ignorantes de las causas que los determinan al deseo y la esperanza" (Ética, Apéndice de la Primera parte, Baruch de Spinoza, ed. FCE, 1996)

Nos parece relevante esta mirada con pretensión de sensibilizar a los alumnos, tanto sobre las fuerzas y condicionantes sociales como sobre las potencialidades derivadas a partir de la comprensión crítica del funcionamiento colectivo y sus leyes, que no se presentan claras en toda su dimensión a la primera vista y que se requiere reflexión metódica y elaboración de conceptos. En la "era del totalitarismo mediático" con sus efectismos y vaciamientos conceptuales, recuperar la capacidad de sistematización y conceptualización debe ser parte de los propio del ámbito de la formación universitaria[8].

Una forma de ilustrar la propuesta es pensar críticamente los razonamientos más típicos de la microeconomía neoclásica, de las elecciones de un consumidor con sus "gustos" o de un empresario racional para derivar curvas de oferta y demanda en que no se toman en cuenta decisivos factores estructurales en la explicación (ingresos derivados de relaciones de poder y conflicto social y político, régimen de acumulación, etc.). Interesante también es dimensionar cuestiones como el "emprendedurismo" de moda, casi siempre basado en negar condicionantes estructurales.

"Pero aquí solo se trata de personas en la medida que son la personificación de categorías económicas, portadores de determinadas relaciones e intereses de clase. Mi punto de vista, con arreglo al cual concibo como proceso de historia natural al desarrollo de la formación económico-social, menos que ningún otro podría responsabilizar al individuo por relaciones de las cuales él sigue siendo socialmente una criatura, aunque subjetivamente pueda elevarse sobre ellas" (K. Marx, Prólogo a la primera edición de El Capital, en Antología, 2014)

El análisis estructural refiere a que se pueden hacer inteligibles regularidades, tendencias y leyes que permanecen y se reproducen, si

8 Un ejemplo del valor de estudiar las causas estructurales como alternativa: por más repudiable que sea, ¿puede la corrupción de algunos funcionarios explicar por sí sola la pobreza y la desigualdad, el subdesarrollo o el endeudamiento crónico y las crisis financieras? Si nos atenemos al tratamiento mediático hegemónico, pareciera que sí. Lo cual constituye un claro ejemplo de "realidad recortada", espectacularización con manipulación y, en definitiva, contribución al embrutecimiento.

bien se trata también de un enfoque histórico que las concibe como "procesos" y como productos de la creación humana en distintos momentos y circunstancias y, en consecuencia, también transformables (y nunca eternas). Nos parece interesante remarcar la idea de verlo a la vez como aquello que **define el marco de posibilidades de la acción humana en un momento histórico dado.**

Desde ya, y a los fines de la praxis, el énfasis en la existencia de condicionantes estructurales se plantea también como antídoto frente a los voluntarismos ciegos o negadores de los mismos, lo cual no implica negar la relevancia clave de la voluntad política transformadora por parte de colectivos sociales.

Se parte de la observación y se recurre a la inducción para jerarquizar los elementos y captar la dinámica general. Es decir, lleva a la identificación de fundamentos que están detrás de una superficie visible con "fetiches" o máscaras, de regularidades y leyes que regulan los fenómenos observados. Interviene la subjetividad y tiende en esa jerarquización a diferenciar (definir) lo que son manifestaciones de superficie respecto de lo que son sus causas profundas y que "no están directamente a la vista". Temáticas como inflación, pobreza y desigualdad o inestabilidad cambiaria son vistas desde un ángulo que las concibe ahora como manifestaciones de una problemática de raíz estructural.

Asimismo, se favorece la integración superadora de aspectos tales como práctica y teoría, acción y reflexión, sujeto y objeto, actores y estructura, voluntad sin ceguera. Grandes nombres se asociaron a esta mirada más dialéctica con intento superador de las dicotomías (K. Marx, M. Foucault, P. Bourdieu, J.P. Sartre).

Temática relevante a la hora de pensar proyectos de desarrollo en sus múltiples dimensiones. Cómo actuar contextuando en el marco de un sistema capitalista que impone sus leyes, sus lógicas, sus condicionantes, con sus reglas de aprovechamiento minoritario de ventajas y privilegios y de relaciones de dominación en todo el planeta.

Relativizando el alcance del empirismo

Como alternativa al empirismo se parte de constatar que los hechos y la realidad nunca hablan por sí solos, que la evidencia empírica no existe en y por sí sino que se construye conceptualmente. En la línea de Bourdieu (2013) se denuncian los riesgos de ilusión que puede dar la pura sumisión al dato crudo o la medición sin mediación de teorías o ideologías, valores u otras motivaciones siempre intervinientes.

Si la realidad no es algo dado y que para entenderla no alcanza con la mera observación o la experiencia sensorial, ello habilita los esfuerzos de reflexión y conceptualización, de instalación del sujeto cognoscente en una posición de cierta distancia respecto de la inmediatez y de los hábitos e inercias en que estamos sumidos para lograr una mirada o concepción más elaborada y menos ingenua[9] en la apreciación de lo concreto y real.

Marx es una referencia obligada en su concepción superadora de actividad humana "total", a la vez crítica y práctica, que supone una dialéctica y posible síntesis entre conocimiento y acción, teoría y práctica, objeto y sujeto. *"La realidad humana, social, es desencializada, concebida en su carácter relacional ("conjunto de relaciones sociales"). En la praxis humana transformadora, coinciden el cambio de las circunstancias y el cambio en la conciencia humana (tesis III): sólo desde su perspectiva se disuelven las formas reificadas de lo social en tanto mera Objetividad (determinando los sujetos) o pura Subjetividad (la conciencia produciendo lo real)"*(H. Tarcus, 2014 en Karl Marx, Antología, comentando las "Tesis sobre Feuerbach")

El sentido de la introducción metodológica que se aparta del mero empirismo y del individualismo metodológico ("robinsonadas neoclásicas"), nos remite a una noción de estructura como la desarrollada

9 Ingenua en el sentido que da Paulo Freire,"*..en la diferencia y en la distancia entre la ingenuidad y la crítica, entre el saber hecho de pura experiencia y el que resulta de procedimientos metodológicamente rigurosos, no hay para mí una ruptura, sino una superación"* (Pedagogía de la Autonomía, 2002, ed. Siglo XXI).

anteriormente, en el entendimiento de que "*las ciencias resultan necesarias cuando no todo se presenta tan claro a los ojos"*. De ahí el valor de las ciencias sociales frente a la complejidad de lo social y su "opacidad". No podemos prescindir de la construcción de conocimiento, de teorías que son interpretaciones de la realidad: sólo así podemos entender para transformar y transformando, entender.

En ese sentido, siempre estarán disponibles la sección del primer capítulo de El Capital de Marx sobre el "fetichismo de las mercancías" y su propuesta metodológica en la Introducción a la Crítica de la Economía Política para consultar y recordarnos la necesidad de abordar lo concreto en "sus múltiples determinaciones", como "unidad de lo diverso" (el Marx de los Grundisse). Esa mirada "marxo-freiriana" como método de apropiación, aprendizaje e inteligibilidad de lo real con interesantes implicancias también para la enseñanza-aprendizaje universitarios (realidad cercana-teorización-realidad pensada ó concreto-abstracto-concreto pensado).

Estructuralismo y sus usos en economía

Vamos ahora por un breve racconto acerca de la aplicación o usos más conocidos del enfoque estructural en economía política. En general, podemos agrupar en tres a las tipologías, aplicaciones o acepciones del análisis de tipo estructural:

El estructuralismo como enfoque en el marco de la tradición de la economía política y de su crítica. La invitación a una mirada dialéctica y totalizadora, integradora de las distintas miradas que la especialización disciplinar borra y compartimentaliza. Un marco historicista en que, si bien "todo fluye", debe ser captado en su especificidad y "cristalización" para un momento dado. Alejarse de los excesos de empirismo, reduccionismo y positivismo para concebir leyes de funcionamiento y relaciones estructurantes. El legado teórico marxista constituye una herramienta, vista en clave estructuralista, sobre el funcionamiento de las economías capitalistas, sus leyes centrales y fuerzas estructurantes.

El estructuralismo en el análisis de la problemática del capitalismo periférico y la necesidad de concebir al desarrollo nacional como superación de problemas de la estructura económica y social. Trabajamos los aportes de las ricas tradiciones estructuralista latinoamericana y nacional que propusieron jerarquizar el análisis de las estructuras económicas nacionales vistas como el entramado de actividades, ramas y/o sectores que por sus insuficiencias conducen a problemas de balanza de pagos como límite. En la explicación de sus características se apunta más (teoría de la dependencia) o menos (CEPAL) enfáticamente al cuestionamiento del lugar que se tiene en el ámbito del sistema capitalista mundial de poder. *"La tesis central es que mientras el centro tiene una estructura diversificada, genera progreso técnico y aumenta su productividad, la periferia tiene una estructura simple y se beneficia de los avances tecnológicos sólo cuando el centro lo permite"* (M. Svampa, 2016). Aquí cobran especial relevancia las clasificaciones de bienes y ramas en relación con su carácter de portadoras de capacidades y contenidos tecnológicos de distinta complejidad (Lall, Pavitt).

Un uso más instrumental, de ordenamiento y jerarquización de elementos aplicado a un campo delimitado de análisis y diferenciando cambios de tendencia o "estructurales" (contrastando cambios coyunturales y estructurales). Es decir, cuestiones que hacen a los movimientos de mediano y largo plazo. Definiciones acerca de cambios "que vinieron para quedarse" y modifican la morfología del objeto que se analiza, como ejemplos: estructura de la balanza de pagos, de gasto público o del PBI en términos de sectores que se expanden o decrecen; saltos productivos en alguna actividad económica, composición sectorial y geográfica de la estructura productiva, etc.

No nos ocuparemos de esta última aquí, si bien en la cursada se trabajan y analizan fuentes primarias y datos en esa línea, a la vez que puede expresarse sintéticamente el contenido del programa como que versa sobre el largo plazo argentino y mundial y las teorizaciones sobre sus regularidades y problemas.

Lo que sigue apunta a describir algunas perspectivas y escuelas teóricas que son funcionales a los objetivos de reflexión y de formación en el marco de la asignatura "Estructura Económica Argentina y Mundial".

Estructuras "no deterministas" en la tradición de la crítica de la economía política

La tradición marxista es una fuente muy rica de conceptos y de metodología de análisis de la realidad, en particular, a los fines de contar con un marco comprensivo del modo de producción capitalista y de sus leyes y tendencias. El cruce entre estructuralismo y marxismo es considerado un interesante espacio para proveer a los objetivos de nuestra asignatura "Estructura económica argentina y Mundial".

Recuperar a Marx de los dogmas y manipulaciones implica contar con una herramienta siempre rendidora para interpretar la realidad de las estructuras económicas y de clase. Sus textos siguen siendo una útil fuente de consulta cuando nos extraviamos en medio de tanto palabrerío culturalista, naturalizador o cosificador. Ello implica romper prejuicios y salir del ridículo supuesto de que "marxista" es sinónimo de fervoroso revolucionarismo político sin escalas para valorizarlo en tanto marco aún muy fecundo. Así nos involucramos en nuestro curso, invitando a iniciarnos en sus lecturas.

Desde ya, se propone tomar en cuenta la crítica y superación de la vulgata interpretativa en esquemáticos términos del tipo "base - estructura (económica) - superestructura (política, religiosa, cultural)". El mismo Marx se definía como "no marxista" frente a las interpretaciones deterministas de sus aportes[10]. A. Gramsci aporta a complejizar las relaciones entre estas esferas de manera no esquemática ni determinista.

10 *"El derecho, el Estado, la política, la filosofía son tan reales como la economía: lo que Marx nos dice es que no podemos tratarlos aisladamente, considerándolos de modo acrítico cuando pretenden ser autosuficientes y fundarse en principios eternos y universales (la Justicia, el Bien, etc.)"* (H. Tarcus, 2014).

La marxista es una tradición que nos remite a cuestiones como que el capital, el Estado e incluso la moneda son "relaciones sociales", "procesos" y no meras cosas. Ello permite una apertura a **lo transdisciplinar** y a una mirada mucho más rica de las instituciones y el carácter del núcleo o matriz de lo específicamente capitalista y el "mundo de lo económico", marco necesario para dar cuenta de la estructura productiva nacional y sus problemas, rescatando a la vez las mejores tradiciones en pensamiento social y económico.

Esta tradición facilita dar cuenta teórica del modo de producción capitalista, sus leyes, sus contradicciones y su lógica expansiva mundial, así como instrumental para el análisis de las crisis como "crisis del capitalismo". En síntesis, una concepción que nos parece muy fecunda en la iniciación de estudiantes de grado en cuestiones de economía y ciencias sociales en general.

Nos parece adecuado analizar la realidad social trabajando en la secuencia propuesta por Marx de: "partir de lo concreto inmediato - elaborar teoría- volver a lo concreto pero ahora pensado, elaborado"[11]. Se parte de la realidad y sus datos tal cual se presentan a la observación y se los procesa intelectualmente para volver a entender lo concreto como algo que contiene elementos, que remite a una relación. Es decir, usamos la observación, la abstracción y la "concreción progresiva". De lo concreto a lo abstracto para volver a lo concreto como pensado, ahora con la definición de leyes y la jerarquización de núcleos conceptuales que proponen una mirada acerca del funcionamiento del mundo.

11 Conlleva también la pretensión de orientar así la dinámica misma de la cursada y las clases y la organización del programa de la materia. Paulo Freire nos propone una pedagogía en sentido crítico que toma ese mismo proceso de aproximación a la realidad, en el sentido de la nota al pie número 7 y para reafirmar el sentido de entender para transformar, de lo que constituiría un propósito propio de lo específicamente universitario y científico, que parte de la realidad concreta y luego teoriza para entender y contribuir a la praxis transformadora de esa realidad. En clara ruptura respecto de otro proceso, bastante frecuente, que sería en cambio "teorizar-realidad mediadora- para volver a teorizar" ("Por una pedagogía de la pregunta", Paulo Freire y Antonio Faundez, ed. siglo XXI, 2013).

La lógica "suprema" de la acumulación del capital nos obliga a totalizar para comprender, para no renunciar a intentos de unidad conceptual y distanciamientos en procura de sentidos generales aún cuando aquella, en su movimiento dialéctico expansivo, lleve a fragmentar sociedades y territorios, tiempos e identidades. Se trata de evitar equívocos del tipo "tomar una parte por el todo".

El capital es el universal concreto de nuestra época histórica. Aunque se trate de una forma particular, sobredetermina las formaciones alternativas, así como todos los estratos no económicos de la vida social (Zizek, S. 2004). El capital media todas las formas sociales alternativas (modernidades alternativas) como su universalidad concreta, como la formación particular que colorea el espectro entero de sus alternativas: es la totalidad abarcadora que mediatiza todas las otras formaciones particulares.

Un marco analítico totalizador y no determinista acerca de la evolución histórica de la humanidad es el propuesto por David Harvey (2010) a partir de una lectura novedosa de la segunda parte de la quinta nota al pie del capítulo XIII, sección cuarta, del tomo 1 de El Capital, sobre "Maquinaria y Gran Industria". De allí toma seis elementos o formas conceptuales que evolucionan y se transforman en el seno de una totalidad y que pueden ser pensados como momentos que coevolucionan de una manera dialéctica y abierta en el proceso histórico de la humanidad: formas de relación con la naturaleza, las tecnologías aplicadas, los sistemas de producción, la reproducción de la vida cotidiana, nuestras concepciones mentales del mundo y la naturaleza de nuestras relaciones sociales.

El autor sostiene que "*El desarrollo desigual de estos elementos da lugar a la contingencia en la evolución humana*" y, a los fines de la teoría social, advierte sobre los peligros deterministas de considerar a alguno de estos elementos como determinante de los demás. Son elementos que funcionan como una totalidad y de lo que se trata es de entender cómo funcionan las relaciones mutuas entre ellos.

Es decir, entendemos aquí como necesario aplicar este marco teórico de un Marx liberado de dogmas que nos permite visualizar el esquema

célebre "base-superestructura" dialécticamente y no en forma mecánica o de causalidad unidireccional y determinista. Es el Marx que en el proceso evolutivo humano ve algo abierto a la construcción histórica y la investigación teórica, el que mira procesos y relaciones sociales donde suelen aparecer "cosas", el que evita el lenguaje causalista y que abunda en usos de las palabras "descubre", "revela" o "desvela".

El estudio de cualquiera de los citados elementos revela o permite descubrir aspectos de los otros. Como ejemplo ilustrativo, dice D. Harvey (2012): "*las tecnologías y las formas organizativas interiorizan cierta relación con la naturaleza, así como con las concepciones mentales y las relaciones sociales, la vida cotidiana y los procesos de trabajo*".

Una tradición latinoamericana: estructuralistas y teoría de la dependencia

Hacia fines de los años cuarenta del siglo pasado, en América Latina nacía una corriente de pensamiento que cuestionaba la teoría neoclásica predominante en su interpretación del comercio y del desarrollo económico de los países. Se la conoce con el nombre de estructuralismo latinoamericano o escuela estructuralista del desarrollo. El hito inicial: la publicación del *Informe Económico de América Latina de 1949*, publicado en 1950.

Fue encabezada por el economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986)[12], desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) creada en 1948 en el ámbito de las Naciones Unidas,

12 Participó del grupo fundador del Banco Central argentino en la década del ´30 (hegemonía conservadora), creó la CEPAL que dirigió entre 1950 y 1963, fundó y dirigió luego a la UNCTAD (Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo). Volvió a CEPAL y fundó el ILPES (Instituto Latinoamericano de Políticas económicas y Sociales) y la Revista de la CEPAL. Figura controvertida en Argentina, a pedido de los golpistas del ´55 elaboró un conjunto de documentos muy polémicos y no exentos de extrañeza en tanto implicaban análisis y recomendaciones que no diferían de las visiones y políticas ortodoxas tradicionales que él mismo venía criticando a través de sus valiosas contribuciones de la época. Recordemos que Prebisch recibió incluso duras críticas ortodoxas, quites de colaboración y hasta implícitas proscripciones y vetos por parte de las usinas de pensamiento y de decisores políticos de varios países, incluyendo la desconfianza de varias administraciones de EEUU (a excepción quizás de la de Kennedy).

a instancias de EEUU y con el fin de difundir la visión positiva que se tenía del desarrollo capitalista y sus beneficios en general, la cual iba a ser criticada al poco tiempo en el marco de este nuevo ámbito que iría adquiriendo grados relevantes de autonomía de criterio.

De esta manera, se producía la crítica y ruptura respecto de razonamientos influyentes como los que luego sintetizaría Walter W. Rostow, según el cual todos los países evolucionan (carácter lineal evolutivo) desde estadios subdesarrollados a estadios desarrollados. A través del pasaje por distintas etapas se daría convergencia hacia grados de desarrollo mayor para todos los países. Es sólo una cuestión de tiempo y esfuerzo.

Con CEPAL, y más aún con la conocida como teoría de la dependencia, los países periféricos **poseen sus especificidades y bloqueos con raíces históricas**, por lo tanto no alcanza, y hasta puede ser engañoso, el análisis reducido a la macroeconomía o la microeconomía con "agente representativo" en sus versiones más difundidas y asociadas a pretensiones de validez universal en tiempo y lugar.

Rescatamos esta tradición en tanto valoramos la diferenciación entre países o formaciones capitalistas del Centro y de la Periferia, como categorías que remiten a programas de investigaciones, reflexiones y propuestas de acción. Una buena caracterización la encontramos en Burachik, G. (2016):

*Los **países desarrollados** son los que se industrializaron durante el siglo XIX; tienen elevada productividad laboral e ingresos per cápita, lideran el proceso de cambio tecnológico y por lo tanto acaparan la mayor parte del comercio internacional de productos industriales complejos. Constituyen el núcleo de la acumulación de capital a escala global y son por lo tanto la principal fuente (actualmente, también el principal destino) de inversión y crédito internacional. Esta supremacía económica les confiere también capacidad de dominación política y militar (y viceversa).*

*Los **países periféricos** son aquellos que experimentaron una industrialización parcial, distorsionada y tardía y en los que la acumulación depende de la tecnología, el capital y los mercados de los países desarrollados. La dominación social de la burguesía en las sociedades periféricas refleja el carácter dependiente que allí adquiere el capitalismo; el empresariado local comparte la apropiación del producto del trabajo local con el capital extranjero.*

El foco puesto **en la especificidad de la estructura económica,** marcada a fuego por la historia del lugar en la división internacional del trabajo. Nuestra situación y su íntima relación con el contexto internacional y la dinámica histórica que "cristalizó" en tipos peculiares de estructura productiva.

Rescatamos especialmente el foco en la vinculación entre desarrollo-subdesarrollo y modalidad de inserción y vinculación con la economía internacional, si bien a CEPAL puede acusársela de cierto voluntarismo propositivo, asociado a cierta subestimación de los condicionantes derivados de estructuras de poder y dominación.

El núcleo de ideas centrales del desarrollismo de CEPAL

La caracterización de una Periferia capitalista o modelo de acumulación periférico con **heterogeneidad estructural y fuerte especialización**, a diferencia del centro capitalista con estructuras productivas homogéneas y diversificadas, constituye el ya "clásico" punto de partida. Y nos sigue pareciendo una útil perspectiva más allá de las diferencias que se pueden tener con ella, por ejemplo en el orden de su activismo propositivo.

Podemos sintetizar como ideas de CEPAL el foco en torno a las siguientes temáticas:

- Crítica al libre comercio: un cuestionamiento a la teoría ortodoxa del comercio internacional, basada en los supuestos de las ventajas comparativas como había sido propuesta por David Ricardo, complementada luego por la versión más difundida de Heckscher

y Ohlin, que postula que el comercio internacional es lo mejor en tanto brinda beneficios para todas las economías que participan de él.

- El marco histórico condicionante de la estructura económica e institucional subdesarrollada de América Latina, marcada a fuego por el modelo de acumulación primario-exportador y su funcionalidad en el contexto mundial.
- La idea siempre nuclear de difusión desigual del conocimiento y de los frutos del progreso técnico mundial como explicación central de las diferencias de productividad y PIB per cápita entre países.
- Planea la necesidad de un cambio en la modalidad de inserción comercial de los países periféricos americanos en la economía mundial a partir de **superar el rol de proveedor de productos primarios**. La necesidad de diferenciar ventajas comparativas estáticas (tradicionales, basadas en recursos naturales) y ventajas dinámicas (construibles mediante el aprendizaje y el progreso técnico).
- La concepción Centro-Periferia: una periferia con **heterogeneidad estructural** (de productividades sectoriales, es decir, fuertes diferencias intra e intersectoriales y de ramas) y **especialización productiva** (sector moderno exportador de productos primarios o manufacturas con bajo contenido tecnológico, Belindia como imagen); a diferencia un centro con **homogeneidad estructural** (niveles similares de productividad entre distintos sectores, más industrializados) y **diversificación productiva**.
- Sugiere que el desarrollo capitalista mundial crea desarrollo en el centro y subdesarrollo en la periferia[13].
- La relevancia del contexto capitalista internacional en la explicación de nuestras economías a lo largo de la historia.
- Crítica al universalismo y la idea de homogeneidad e inclusión que se asociaba anteriormente al desarrollo capitalista mundial, es decir, separación crítica de la idea original del proceso de desarrollo capitalista como algo lineal, evolutivo, homogéneo y abarcador de todos los países (etapas o fases, "a la Rostow).

13 Este puede ser visto como punto de partida que los teóricos de la dependencia (Dos Santos, Marini, Bambirra, Cardoso, Faletto, Gunder Frank) profundizarán fundamentándolo y extrayendo implicancias para la acción política

- Los problemas de América Latina son de carácter estructural, de origen histórico, y no causados por "distorsiones" o meras desviaciones por efecto de políticas económicas erradas o imperfecciones del mercado.
- El desarrollo visto **como cambio estructural**, cambio cualitativo y cuantitativo hacia estadios más complejos de la estructura productiva: con más diversificación (más ramas, sectores y empresas), con mejores métodos productivos, generación de externalidades. Cambio estructural como pasaje a un patrón de ventajas comparativas diferente, dinámico, con mayor contenido tecnológico y fuente de cuasi rentas. La clave: el dominio del cambio tecnológico para aumentar la productividad per cápita.
- Más recientemente, aportes que apuntan a la intención de ascender en los eslabones de la cadena productiva: una asociación entre cambio estructural a partir del "progreso técnico", como en la idea original de Prebisch, pero aplicable actualmente al contexto de organización mundial en cadenas internacionales de valor.
- Da unos primeros pasos en línea con una visión más integral del desarrollo, ya no visto como un fenómeno exclusivamente económico: se resalta la importancia de las dimensiones sociales y políticas del desarrollo (atención al comportamiento de actores e instituciones como condicionantes y problemas).
- Se plantea siempre, más implícita o más explícitamente, la necesidad de diferenciar sectores y ramas en cuanto a su potencial de aprendizaje tecnológico (sectores de punta, de tecnologías obsoletas, brechas de productividad, etc.) y de contribuir al crecimiento sostenido. De ahí la valoración de la opción industrial, al menos en las fases iniciales del pensamiento de CEPAL, ya que últimamente se fue relajando hacia definiciones más amplias y genéricas de incentivar el desarrollo de "sectores dinámicos en cuanto a aprendizaje y propagación del progreso técnico", más en línea con los neoschumpeterianos o evolucionistas[14].

14 Especialmente a partir de las contribuciones de Fernando Fajnzylber desde mediados de la década del 80 del siglo pasado, se habla más bien de "neoestructuralistas". Se puede consultar al respecto los trabajos de Mario Címoli, o el último libro de CEPAL, de 2015, "Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI", Alicia Bársena y Antonio Prado como editores y autores varios.

- El recurso a la planificación estatal para impulsar el desarrollo, a partir de diagnosticar la insuficiencia de las fuerzas del mercado a los fines del cambio estructural que se pretende. Más recientemente, CEPAL plantea la necesidad de una acción estatal en "una nueva modalidad de articulación con la sociedad y el mercado". Si bien una concepción del Estado como actor poco problematizada, como si estuviera por encima de la sociedad y fuera capaz de dotarse de una racionalidad propia (Marini, M. 1994).

Lograr que ciertas actividades nacionales **se posicionen en segmentos de mercado de competencia imperfecta, en los cuales se logren cuasi rentas**, sería una manera de ver el propósito rector implícito en las propuestas de tipo desarrollista o neo desarrollistas. Ello es lo que permitiría asimismo salir de la trampa nacional de conflicto distributivo en torno a la apropiación del excedente y avanzar hacia formas más democráticas e integradoras de las mayorías populares, de modo de resolver la recurrente asociación entre acumulación de capital y requerimientos de desigualdad.

Estructuralismo, teoría de la dependencia y marxismo suelen ser las principales fuentes en que abrevar para definir contenidos en una asignatura como la que se propone y que, por definición de su objeto mismo, se ubica muy alejada del enfoque neoclásico.

Al rescate de la teoría de la dependencia: el énfasis en las estructuras de dominación

Surgido como intento crítico y superador del desarrollismo de CEPAL, del liberalismo y de las posiciones del marxismo político ortodoxo, la teoría de la dependencia es un enfoque que también nos da un marco fructífero para el análisis de las realidades de países como el nuestro, especialmente como advertencia sobre lo inverosímil de pretender el dominio de los resortes del desarrollo capitalista y de lograr más complejidad o densidad nacional, si se aceptan acríticamente las reglas de juego definidas por los sectores consolidados

y las fuerzas y actores que dominan y reproducen el orden jerárquico capitalista mundial y de sus socios periféricos.

Las relaciones imperialistas **condicionantes** vistas desde la periferia, en la que se pone también el foco sobre las instituciones reproductoras y los actores locales (socios) que se benefician con la situación dependiente (p.e. exportadores de commodities).

Es interesante aquí destacar la importancia que tiene el marco internacional de reglas de juego, el sistema de acumulación capitalista visto a escala mundial como un todo, en tanto nuestros capitalismos periféricos son partes indisociables y encuentran limitaciones estructurales en las "determinaciones" originadas en el mismo. Aparecen las serias dudas acerca de la viabilidad de activar un proceso de desarrollo autónomo en la periferia. Lamentablemente, evidencias empíricas para abonar este pesimismo no faltaron sino que más bien la regla es el fracaso mayoritario de los países periféricos al respecto (persistencia del subdesarrollo).

Ver la economía como un modo de producción que se desplegó a lo largo de la historia y fue subordinando bajo sus leyes y lógicas todas las regiones y sociedades del mundo, con sus efectos desarticuladores y desintegradores de otras modalidades de organización económica y formas de "destrucción creativa". Desarrollo desigual y coexistente a partir de la vigencia de las leyes de funcionamiento del capitalismo. La teoría marxista de la dependencia continúa sirviendo de marco teórico por las preguntas que plantea para intentar comprender las modalidades de inserción de América Latina en el capitalismo mundial.Y aquí pensamos que admite una consideración amplia para dar cuenta de los canales o vínculos específicos de reproducción de la dependencia, es decir, no solamente los tradicionalmente referidos al comercio internacional, sino también a las finanzas, las tecnologías, aspectos geopolíticos y hasta la cultura.

Estos teóricos analizarán la dependencia desde un enfoque que coloca la mira en la dialéctica entre factores nacionales e internacionales,

donde lo interno y lo externo se han articulado en la reproducción del **fenómeno de la dependencia visto como obstáculo para el desarrollo**. A diferencia del escaso tratamiento que tuvo en CEPAL, ahora se pone el foco sobre las relaciones de dominación entre países y al interior de estos.

Otra forma de decirlo: la situación de dependencia define límites a la capacidad de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas por parte de actores nacionales (burguesía, estado, empresarios en los países periféricos), trabas para la organización de un sistema industrial en la periferia. No se han fortalecido centros nacionales de decisión y transformación de los Estados ni transformaciones agrarias o de la propiedad y gestión de recursos naturales en profundidad ni se fijaron barreras efectivas a la penetración extranjera (aranceles a importaciones, regulación de inversiones extranjeras, regulaciones al capital financiero) ni se controlan procesos de desarrollo científico y tecnológico propios ni se garantiza cierto margen para la asignación de divisas para objetivos nacionales de desarrollo. Para enojo de desarrollistas de todo tipo (populistas, "a la frondizi", neodesarrollistas siglo XXI, etc.).

Su señalamiento acerca de la configuración de una estructura socioeconómica periférica en la que se articulan los intereses dominantes de actores de los centros hegemónicos con socios en las sociedades dependientes, sigue siendo una idea fecunda y quizá más vigente que nunca, más allá del cambio de época que convoca a revisiones críticas y actualizaciones. La vulgarización de la palabra "dependencia" conspiró contra una perspectiva que en realidad se alejaba de las simplificaciones tipo "explotación de un país por otro" para dar cuenta de un entramado complejo de intereses transnacionalizados, locales y extranjeros, de plena vigencia.

En general se identifica una división en dos grupos bien diferenciados dentro del debate brasileño de los fundadores, aunque todos inicialmente partiendo de Marx: los "dependentistas reformistas" y los "dependentistas marxistas-revolucionarios".

La diferencia fundamental entre estos grupos radica en las posiciones políticas derivadas de sus análisis sobre las posibilidades de cambio que consideran: los dependentistas **reformistas** serían orientados por los preceptos de la modernización y del desarrollismo (Enzo Faletto y Fernando E. Cardozo y Osvaldo Sunkel y Anibal Pinto, como desarrollismo no marxista), mientras que para los teóricos marxistas "revolucionaristas" de la dependencia, sólo a través del camino hacia la revolución socialista en América Latina sería posible superar los problemas intrínsecos de la condición periférica subdesarrollada y dependiente (André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Brambila).

Los primeros planteaban la posibilidad de desarrollo aún en el marco dependiente, como un "capitalismo asociado" (F.E. Cardoso) basado en una triple alianza entre ETs, Estado desarrollista y empresarios nacionales[15]. Los otros se caracterizaron por analizar el desarrollismo "realmente existente" hacia mediados de los sesenta y plantearon la imposibilidad de todo reformismo, en especial, abandono de toda esperanza en torno a una burguesía nacional que cumpliera su supuesta misión histórica de enfrentar al imperialismo, encarar reformas agrarias, desarrollar el mercado interno, asociarse con la clase trabajadora y desarrollar un sistema científico y técnico nacional.

La teoría de la dependencia, aporta el marco teórico que nos permiten entender que nuestros países no pertenecen a una región "infante" destinada a desarrollarse y madurar si acepta las reglas de juego predominantes. Por el contrario, América Latina ha sido incorporada al sistema económico mundial y sus reglas desde hace más de cinco siglos y sin embargo el desarrollo económico y de generación de más y mejores oportunidades sociales para su población parece no llegar nunca.

Las economías nacionales capitalistas de América Latina fueron funcionales a la revolución industrial y al desarrollo de las fuerzas

15 Eduardo Basualdo suele asociar esta idea de "capitalismo asociado" a lo que supuestamente traía en mente el último Perón, cuando regresó al país en 1972.

productivas en el centro. Nuestras economías participaron activamente de ese mismo proceso único de expansión mundial capitalista y no hubo desvíos ni tradicionalismos resistentes:

- Proveyeron de alimentos más baratos: disminución del costo de reproducción de la clase obrera inglesa y luego europea en general, aumento del "trabajo excedente" en términos de la teoría del valor (cereales, ganado y cultivos tropicales como cacao, café, azúcar, bananos, etc.).
- Proveyeron materias primas (algodón, caucho, petróleo, salitre, guano, minerales metalíferos como cobre, estaño y hierro, etc.), bajando sus precios y operando como verdadera contra tendencia a la caída de la tasa media de ganancia al reducir la composición orgánica del capital y favorecer en consecuencia la expansión de las capacidades productivas del trabajo (plusvalía relativa).
- Se favoreció y potenció el paso del predominio de extracción absoluta de plusvalía (más trabajo) al predominio de extracción de plusvalía relativa (capacidad del trabajo).
- Operaron como mercados para colocar producción manufacturera del centro (textiles, herramientas, insumos industriales como químicos y metales, muebles, etc.), aun cuando la capacidad de consumo de las mayorías fuera muy reducida. Es decir, también contribuyó a la realización del valor producido en el Centro y con ello a la reproducción ampliada del capital.
- Posee reservorios de fuerza de trabajo remunerable con bajos salarios que pueden emigrar de sus países o emplearse en sus mismos países cuando hay filiales de Empresas Transnacionales internacionalizadas.
- Oportunidades para la exportación de capitales desde el centro: colocaciones financieras altamente rentables, capitales e inversión extranjera directa (endeudamiento, infraestructura para el modelo exportador, aprovechamiento de reservorios de mano de obra barata por ETs que comandan cadenas globales de valor, etc.) que resulta en situaciones crónicas de giros de utilidades, pago de intereses y fuga de capitales.

La siguiente frase de Eduardo Galeano nos parece una buena síntesis de esta mirada dependentista de América Latina en claro contraste con la citada perspectiva evolucionista unilateral tan influyente de W.W. Rostow: *"Un niño se parece a un enano, pero no es un enano. Un enano se parece a un niño pero no es un niño."* Aunque a la distancia un "niño" puede ser confundido con un "enano", cuando nos detenemos a observarlo de cerca resulta muy difícil sostener aquello. Los países capitalistas periféricos y dependientes son "adultos especiales" y no niños con potencialidades.

Actualmente, la teoría de la dependencia constituye un legado valioso para plantear problemas y condicionantes estructurales si bien es deseable renovar y precisar el alcance del concepto "dependencia" y dar cuenta de las formas actuales que revistan esos lazos de poder y extracción de recursos en las distintas fases que atraviesa el capitalismo.

Por si acaso, es plena la vigencia de cuestiones tales como: la continuidad del papel en la división internacional del trabajo como países exportadores primarios o de manufacturas de bajo valor añadido en contenido tecnológico, la remisión de ganancias de las filiales de ETs hacia el centro del capitalismo mundial, su dependencia tecnológica e incapacidad de participar plenamente en la revolución científico-tecnológica, las distintas modalidades de sus vínculos de detracción de recursos generados (PBN menor que PIB), especialmente en esta fase capitalista de hegemonía financiera (moneda hegemónica, intereses de deuda, precios de transferencia entre filiales de ETs, etc.).

La casi inexistencia de experiencias de desarrollo autónomo de países periféricos, es decir, de claro ascenso en cuanto a desarrollar eslabones más complejos y con mayor contenido tecnológico en las cadenas productivas internacionales, pareciera corroborar lo agobiante de las relaciones de subordinación. Desde ya que están los posibles "contraejemplos" de Australia, Corea del Sur y más recientemente China, que podrían tomarse como cuestionamiento a la teoría de

la dependencia, pero amerita un estudio en profundidad porque los datos evolutivos no son tan contundentes aún en el último caso, quizá sí en el segundo.

En contextos nacionales donde las elites celebran la globalización y los programas políticos neoliberales, los dependentistas recuerdan que el orden jerárquico mundial opera como impedimento para nuestro desarrollo y no como potencialidad.

El cuadro de situación que definieron los autores dependentistas vacuna contra las visiones voluntaristas, no pocas veces asociadas a bienintencionados discursos desarrollistas "a la CEPAL" que subestiman los condicionantes estructurales del capitalismo periférico. No fueron hasta ahora una regla las experiencias exitosas en cuanto a abrir la "caja negra del progreso técnico" para ocupar el "casillero vacío" de países latinoamericanos que lograron activar procesos de crecimiento con equidad, sino claramente lo contrario.

En contextos como el actual, de agotamiento de intentos reformistas en el funcionamiento del capitalismo periférico asociados a las oleadas de experiencias progresistas en América Latina, la necesidad de estudios e investigaciones sobre las "estructuras condicionantes" y los factores de poder aparecen en todo su valor y vigencia. Desde ya, se trata siempre de lograr mejores síntesis teóricas que ponderen la incidencia, tanto de los factores "idiosincráticos" y nacionales como de los factores externos, que se combinan en la dinámica de desarrollo o subdesarrollo capitalista de una formación.

Por otra parte, también está la crítica desde otros autores marxistas (p.e. Iñigo Carrera), que cuestionan la pertinencia del concepto de "imperialismo" y, por carácter transitivo, de su derivación en la noción de "dependencia". Se trataría de un exceso o de absolutización de una característica "normal" del capitalismo, es decir, un problema de incomprensión o errónea teorización de las fuerzas propias del capitalismo. Incluso critican ciertas miradas que, a partir de lo que sería una injustificada exaltación de una singularidad

aparente del capitalismo, posee efectos en materia de diagnósticos y de estrategias políticas[16].

El concepto de "imperialismo", y de dependencia, se asociaría entonces a una confusión o manipulación a partir de una mala interpretación de lo que son las fuerzas históricas de la centralización y concentración del capital y del proceso capitalista mundializado. Siguiendo a Iñigo Carrera, Juan (2013): *"….la categoría imperialismo sustituye la especificidad de la transformación capitalista de la materialidad del proceso de trabajo por las apariencias políticas y militares internacionales bajo las que necesariamente se realiza esta transformación, como determinante de las potencias históricamente específicas de la clase obrera".*

Finalmente, más allá de las necesidades de renovar los debates relacionados y de poner a prueba el concepto de dependencia, rescatamos también esta perspectiva por el fervor que despertó en las décadas de 1960 y 1970 que constituye un antecedente histórico en la recreación de un siempre deseable clima de pasión por el conocimiento y por la discusión.

Estructuralistas argentinos: el desarrollo como solución

En cuanto a los autores estructuralistas argentinos, su punto de partida es entender a la economía argentina como subdesarrollada e insuficientemente industrializada, "industrialización trunca". Aldo Ferrer lo expresa en términos de **falta de integración del sector industrial o fracaso en la configuración de un sistema industrial integrado,** planteando la necesidad de **generar "densidad"** en nuestra estructura productiva (opuesto a estructura simplificada o primarizada) y más complejidad y valor agregado industrial y tecnológico.

16 En palabras de Juan Iñigo Carrera (2013): *"Si se trata de la explotación de unas naciones por otras, y no simplemente de las formas nacionales específicas que toma la explotación de la clase obrera por la clase capitalista como modalidad histórica del desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad a través de la producción de plusvalía relativa, el sujeto de la superación revolucionaria del capitalismo se diluye en la categoría de pueblo. Al mismo tiempo, las burguesías nacionales de los países 'explotados' aparecen como los aliados naturales de las respectivas clases obreras en su lucha portadora de la superación del modo de producción capitalista;…."* (viene una cita de Lenin).

Otro claro ejemplo de las valiosas contribuciones de esta tradición estructuralista nacional lo constituyen el modelo de Estructura Productiva Desequilibrada (EPD) de Marcelo Diamand, el emparentado modelo de "dos sectores" o "de stop and go" (Oscar Braun y Leonard Joy, también utilizado por otros autores como Diaz Alejandro, Canitrot, A. y Villanueva, J.) así como los estudios sobre las particularidades del proceso de industrialización en Argentina de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, en el ámbito de la sede de la oficina de CEPAL en Buenos Aires.

Es el caso de un país que se integra al capitalismo industrial con una estructura productiva marcada a fuego por su rol de productor y exportador de productos agropecuarios que, en un momento de su historia, integra el grupo de los que se involucraron más tardíamente en un intento nacional de industrialización.

En particular, amerita mencionar la relevancia **de los análisis estructuralistas de las causas de la inflación**, concibiendo una fructífera visión alternativa a la del enfoque monetarista, como es el caso de los trabajos del argentino Julio Olivera o la "inflación cambiaria" en Marcelo Diamand.

Nos referimos al **enfoque estructuralista de la inflación**, con causas en el mismo subdesarrollo y en la heterogeneidad productiva: se generan "cuellos de botellas" sectoriales, insuficiencias de oferta localizados (alimentos, materias primas, restricción externa) que empujan al alza ciertos precios, como es el caso del tipo de cambio en Argentina, actuando luego mecanismos de propagación (aumentos salariales, reglas de indexación) que generalizan y prolongan en el tiempo el shock de aumento de precio inicial. Es decir, la inflación **no remite a factores monetarios como causa** sino que se relaciona con los problemas de la economía real (estructuralistas versus monetaristas), surge de las características mismas de la estructura económica (heterogénea, desequilibrada).

En nuestro país no es difícil verificar, aun cuando es tan difundido el sentido común monetarista, que a lo largo de la historia las "inflaciones cambiarias" (estructuralista) son las más frecuentes causas de inicio. Es decir, las recurrentes devaluaciones de la moneda nacional, relacionadas con el problema de restricción externa, suelen explicar la aceleración o salto inflacionario, luego propagados y generalizados por pujas distributivas y posiciones dominantes de mercado. La solución pasa por desarrollarnos.

En los ´90 del siglo pasado, estas ideas estructuralistas sufrieron el arrasador embate crítico de los postulados neoliberales, sintetizados en el denominado Consenso de Washington. Al respecto, es interesante recordar que a partir de mediados de los ´80 se erradicó y desapareció completamente de las agendas académicas, políticas e institucionales hegemónicas el debate y la preocupación en términos de "desarrollo" para, en cambio, centrarse en los problemas de "ajuste estructural", integración financiera y reformas pro-mercado, tendencia que no fue ajena a los cepalinos que se volvieron más "economicistas" y respetuosos "del mercado".

Desarrollo como cambio estructural

Aquí entendemos como necesario esta mirada estructuralista acerca de los problemas y bloqueos económicos y del desarrollo visto como cambio estructural hacia la el nacimiento y la incorporación de actividades productivas con mayor componente de aprendizajes y conocimientos incorporados[17].

Una idea fuerza asociada al estructuralismo es la **no indiferencia o no neutralidad respecto de qué sectores y actividades económicas son más deseables o elegibles en una estructura**

17 Actualmente CEPAL incorpora otras dos características para el sentido de este cambio estructural: que se trate de sectores que apunten a demanda en expansión para generar mejores empleos y más producción y que sean favorables a la protección del medio ambiente (desasociar crecimiento y emisiones de carbono). Hablan de tres eficiencias necesarias: schumpeteriana (la de siempre), keynesiana y medioambiental respectivamente.

productiva, a partir de sus efectos en materia de sostenimiento del crecimiento en el largo plazo dando respuestas a los recurrentes problemas de balanza de pagos, para lograr menor vulnerabilidad respecto del ciclo económico de los países capitalistas centrales y por la posibilidad de sustentar un mayor bienestar social. La base es la idea de "sectores dinámicos en cuanto a su capacidad de asimilar aprendizajes y difundir el progreso técnico" para alcanzar estándares de productividad internacionales (competitividad) **y relajar así la restricción externa**.

Son entonces asociables expresiones de objetivos tales como: "completar varios de los muchos casilleros vacíos de la estructura productiva", necesidad de desarrollar sectores ahorradores o generadores de divisas (restricción externa), apropiarse del progreso técnico del centro y desarrollar capacidades en ciencia y tecnología, diversificar la estructura productiva superando el mero rol de proveedor de productos basados en las ventajas comparativas derivadas de la naturaleza, lograr que en el país se cuenten con actividades productivas cuya productividad es acorde a los requerimientos de los estándares internacionales (ley del valor). De acá deriva un mapa para andar por la ruta de la estrategia y la acción desarrollista como CEPAL.

Se trata de un punto de vista muy diferente al del mero análisis en términos de "imperfecciones" o "distorsiones" del mercado o por el "excesivo tamaño del estado" a la hora de definir los problemas nacionales y las estrategias superadoras. Tampoco la sola preocupación en los "equilibrios macroeconómicos" como si fuera un objetivo único y en sí mismo, sino una gestión macroeconómica en función del desarrollo como objetivo rector.

Siendo breves, tradicionalmente los estructuralistas se centraban en la importancia de industrialización de nuestros países, es decir, clara definición acerca de la necesidad de desarrollar un sector secundario para superar así la situación de economías con fuerte preponderancia de ramas productoras de bienes primarios (agro, minería) y actividades

terciarias de subsistencia. Desde ya, la asociación entre industrialización y progreso se sustentaba en la experiencia de desarrollo histórico capitalista del grupo de países centrales.

Actualmente, se incorpora al debate desarrollista cierta posibilidad "menos industrialista en el despegue" referenciada en algunos casos nacionales en que habrían sido los sectores primarios los que motorizaron, demandando innovaciones al sector industrial e impulsándolo (desarrollos en software minero australiano, equipamiento para el agro y la minería en Noruega, etc.).

Esta definición acerca de que las características de la estructura productiva pesan y no son neutrales implica una clara divisoria de aguas con la ortodoxia o el liberalismo, que se centra en el pleno y libre funcionamiento de los mecanismos de mercado para seleccionar a los sectores que deben expandirse o contraerse (e incluso desaparecer por ser tomados como ineficientes desde una concepción de eficiencia estática). Aquí podemos agregar, generalmente asociada a una mirada "estática" acerca del patrón de ventajas comparativas que puede desarrollar una economía y que se asocia con la reproducción del patrón tradicional de especialización y exportación de productos primarios.

En la historia nacional de las ideas nunca deja de ser una visión relevante e influyente aquella que cuestiona la industria como antieconómica, ineficiente o artificial, aun cuando no se lo diga abiertamente. Industrialización es un proceso dinámico en que la productividad industrial depende del mismo desarrollo de las fuerzas productivas. Siempre nació con desventajas comparativas.

Corolario, ¿se puede activar un proceso de desarrollo capitalista confiando sólo en las fuerzas del mercado, es decir, liberando el espacio para las fuerzas dominantes y los actores aventajados que se benefician de la situación periférica y problemática actual? La respuesta es claramente no.

Hoy necesitamos algunas actualizaciones para referirnos al modelo de inserción internacional deseado, atento al rol que juegan las cadenas internacionales o globales de valor. Se trata de disponer en el territorio nacional de sectores productivos que ocupan los eslabones más "interesantes" desde el punto de vista de los efectos multiplicadores y de dinamismo tecnológico, superando el rol de productor y exportador de productos primarios commoditizados o de productos manufactureros a partir de armadurías del producto final con componentes importados (p.e. maquiladoras mexicanas, industrias automotriz y electrónica en Argentina, inicios del sudeste asiático, etc.).

En cuanto a la discusión "estructura y sujeto" relacionada con la elaboración de teorías, se trata de no caer en una visión esquemática y dicotómica. Es una problemática relevante que valoriza en las economías periféricas la perspectiva de quienes ponen foco en la debilidad y escasez de "actores del desarrollo", de burguesía industrial en el sentido ampliado de la noción de Jorge Schvarzer[18] y la caracterización de los comportamientos tecnológicos y rentísticos predominantes de las cúpulas empresarias argentinas en los trabajos de Hugo Nochteff. Ambos textos son bibliografía de la asignatura.

Los trabajos del área de economía y tecnología de FLACSO (Eduardo Basualdo, Daniel Aspiazu, Martín Schorr) constituyen una referencia ineludible al incorporar el análisis histórico de los grupos empresarios más poderosos, con sus lógicas y comportamientos y el foco puesto en los condicionantes derivados de la especificidad de los procesos de concentración, centralización y extranjerización de la economía argentina.

Osvaldo Sunkel (y P. Paz, 1970) es una referencia en cuanto a recordarnos **el carácter conflictivo del desarrollo**: el cambio estructural requiere coaliciones políticas o bloques sociales que enfrenten las fuerzas e intereses beneficiadas con el status quo. Las perspectivas teóricas descriptas nos permitieron definir problemas y "qué

18 Burguesía desarrollista que no sólo estaría integrada por empresarios sino también por dirigencia política, funcionarios estatales, intelectuales, académicos.

queremos". El "cómo" ya es materia de involucramiento en procesos políticos que configuren coaliciones colectivas favorables a ello. La subestimación de los condicionantes detrás de enfoques economicistas ha sido una situación repetida en la historia.

A diferencia del estructuralismo originario de la antropología y lingüística de alguna manera "pesimistas", la tradición estructuralista nacional y latinoamericana no concibe como permanente e inmodificable la estructura productiva. Lo invariante no es eterno, y **es también modificable.**

De ahí las posturas que van: desde cierto optimismo excesivo poco acompañado porr ejemplos de experiencias exitosas de países periféricos, hasta las posturas de quienes encontramos en esta perspectiva estructuralista "enriquecida" un enfoque rico para, al menos, definir nuestros problemas y, valorizando como cruciales el rol de la decisión y la acción políticas traducidas en voluntad colectiva, plantear la posibilidad de cambio en el sentido deseado de diversificación productiva para lo que es en definitiva el objetivo rector: sustentar mejores niveles de vida para toda la población, sin exclusiones.

Finalmente, vale la pena reiterar. En estos enfoques, en cada uno de esos conceptos, se está saliendo del corto plazo y se remite a la necesidad de **entender como síntomas o manifestaciones de problemas estructurales** a los fenómenos cotidianamente nombrados como inflación, ciclos e inestabilidad macroeconómica, restricción externa y problemas en la generación de oportunidades de empleo de calidad (empleos precarios, desocupación, segmentación, etc.).

El debate nacional en torno a dos visiones sobre desarrollo capitalista

Nos referimos esquemáticamente a dos visiones que suelen considerarse como en disputa histórica en nuestro país:

La que impulsan los intelectuales, consultores y teóricos ligados a los sectores empresariales concentrados dominantes: no cuestionar el orden vigente sino adaptarse y adoptarlo celebratoriamente como pleno de oportunidades. No se parte de entender como cuestionables las asimetrías y desigualdades del orden capitalista y la profundidad adquirida por estas en su etapa actual globalizada, transnacionalizada o de mundialización financiera, siempre reproductora de deficiencias estructurales en la periferia.

Se trata de una postura acrítica frente a lo que también da en llamarse "neoliberalismo", con eje en las instituciones y reglas de juego que permiten que crezca la desigualdad a partir de entender como virtuosa la posibilidad de derrame desde lo que serían los sectores más concentrados, que deben atenderse y satisfacerse prioritariamente. Hoy aparece en nuestro país apropiándose del discurso "desarrollista" pero que, en definitiva, no es más que una reafirmación y apuesta por el rol de proveedor de materias primas y de oportunidades de alta rentabilización en corto plazo a través de la apertura e integración comercial y financiera al sistema mundial.

Una visión esta que coincide con lo que suele llamarse neodesarrollismo de tipo extractivista o tributario de un "consenso de los commodities" (M. Svampa) y que creemos que no aporta soluciones viables e inclusivas para el mediano y largo plazo.

El eje está puesto en criterios de eficiencia asignativa "ricardiana" o estática, es decir, una asignación de recursos entre actividades productivas evaluada para "un momento" dado del tiempo, a diferencia de otros tipos de criterios como la llamada eficiencia de tipo schumpeteriana o dinámica, basada en el aprendizaje tecnológico, la cual toma en cuenta los efectos del patrón de especialización nacional sobre el crecimiento de largo plazo y el sendero de progreso tecnológico y el desarrollo de largo plazo.

Las implicancias de apuntar a mejorar la eficiencia asignativa en sentido estático o "ricardiano": se convalida así un patrón de

especialización basado en las ventajas comparativas tradicionales, porque se asignan los recursos en función de las productividades relativas de los distintos sectores productivos existentes, es decir, de las rentabilidades más rápidas y fáciles, reproduciendo la especialización comercial externa del país en las actividades que se asocian a menores brechas de productividad respecto de los estándares de "frontera" del resto del mundo. Para países como el nuestro, es la renuncia a diversificar la estructura con otro tipo de especialización productiva que no sea el de "commodities" y a favor de actividades más complejas[19] desde el punto de vista de mayor contenido tecnológico y de empleo nacionales.

Desde ya, no toma en cuenta los condicionantes estructurales reproductores de asimetrías y de "desarrollo subdesarrollador", factores señalados por la "teoría de la dependencia", o en el marco del planteo "cepalista" sobre la inconveniencia de especializarse en la exportación de commodities con bajo contenido tecnológico nacional.
Por otro lado, están quienes postulan como posible y deseable la activación de un proceso de desarrollo capitalista compatible con mejor distribución de ingresos y riqueza a partir de cuestionar el lugar de país periférico y dependiente, con estrategias de diversificación de la estructura productiva para sustentar una sociedad más integrada y democrática[20].

El marco propositivo que le da sentido podría sintetizarse muy apretadamente, en términos de perspectivas y corrientes de pensamiento económico, en:

- Keynesiano y kaleckiano: el crecimiento es siempre impulsado por la demanda y sus componentes. Dentro de ellos, el consumo

19 La idea de actividades "complejas", o de mayor complejidad de la estructura productiva como atributo o modelo deseado se opone a la idea de "estructura productiva simplificada". Esta última remite a una mayor presencia de actividades productivas primarias y de baja manufacturación (minería, recursos naturales, agro, pesca, ganadería, etc.)
20 Extensión de derechos para más gente y no mero formalismo institucionalista o republicanismo ciego a la igualdad efectiva de las personas.

y el mercado interno no pueden ser dejados de lado si se quieren activar círculos virtuosos de crecimiento y distribución progresiva de ingresos y oportunidades. Como vuelve a ratificar CEPAL en los últimos documentos, retomando su mirada histórica crítica ante la ficción de que "primero hay que crecer para luego recién distribuir": hay que distribuir para crecer y luego crecer para distribuir mejor y sostener el crecimiento. Las propuestas de estrategias de tipo "export led" y "profit led", que cuentan con tanto prestigio y con gran número de papers apologéticos, sin embargo no parecen contar realmente con suficiente evidencia empírica que las respalden. Finalmente, David Ricardo constituye una referencia en cuanto a que la orientación de la distribución del excedente entre distintos actores sociales no es inocua respecto del propósito de activar un proceso de acumulación de capital sostenido en el tiempo.

- Estructuralista en sentido amplio: cambio estructural para sustentar lo anterior, en el sentido de su viabilidad intertemporal. Apostar a la expansión de sectores productores de bienes transables, en el sentido de que aporten al ahorro de divisas (sustituir importaciones) o a la mayor disponibilidad nacional de las mismas (exportadores). Desde ya, esto implica la discusión de los canales por los cuales las divisas obtenidas se destinan a objetivos prioritarios nacionales (por ejemplo: mayor intervención estatal en el comercio exterior y administración de divisas, juntas reguladoras, endeudamiento sólo para expansión de sectores competitivos, etc.). La idea o noción de "tipos de cambio múltiples o variables" (tipo de cambio, aranceles, subsidios, retenciones) constituye una referencia o guía importante a la hora de pensar el menú de políticas e instrumentos necesarios.
- Transdisciplinariedad y análisis de contexto histórico internacional como decisivo para pensar estrategias (Marx, teóricos de "economía mundo", tradición de la economía política): cuenta especialmente la geopolítica y la fase histórica en que se halla el capitalismo (países emergentes, hegemonía, paradigmas tecnoproductivos dominantes, intensidad del ámbito de valorización

vía las finanzas, patrones de consumo, cadenas internacionales de valor). Asimismo, y en particular, el debate sobre las características del Estado capitalista y sus potencialidades como actor "desarrollista" en la periferia (atributos de autonomía y capacidades, al estilo "autonomy embedded" de Peter Evans; el legado del debate Milliband-Poulantzas y su necesaria actualización en la actual fase del capitalismo).

- Estrategias de construcción de viabilidad política en el espacio nacional e internacional: contra la oposición "kaleckiana" a contextos de alto nivel de actividad económica y empleo, en el plano nacional. Estrategias que permitan ampliar los indispensables márgenes de soberanía nacional decisoria para activar estrategias de desarrollo (integración regional, alineamiento en bloques de países, alianzas sur- sur, etc.)

Esta visión propositiva y analítica es más próxima a los enfoques estructuralista y dependentista esbozados y es la que, al menos en el discurso político y en algunos desarrollos incipientes en materia de políticas públicas, se vincula a los intentos realizados durante la etapa gubernamental que concluyó en diciembre de 2015.

La otra versión "derramista", "neoliberal", "rentista", "pro-eficiencia estática" o "de impulso financiero y commoditizado" es la que parece inspirar a las políticas restauradoras del nuevo gobierno que asumió en diciembre pasado (2015) y para la cual, todo intento o experiencias de desarrollo de ventajas comparativas en sentido dinámico suelen descalificarse como antieconómicas o ineficientes (p.e. proyectos de tipo de los de ARSAT) en consonancia con su mirada financiera de corto o cortísimo alcance.

Se puede pretender una opción de aceptación y hasta celebración de los vínculos de sujeción a los poderes y fuerzas hegemónicas mundiales, pero en ese caso deben ponderarse las consecuencias en materia de fuerte sangría de recursos al exterior y la asignación de un mero rol de generador de opciones financieras altamente rentables y de corto plazo o de proveedor de productos primarios o, como

mucho, de armaduría de manufacturas con bajo contenido de valor agregado y de nulo desarrollo tecnológico nacional, es decir, con alta participación de componentes importados (ejemplo: industria automotriz o armaduría electrónica, maquiladoras mexicanas).

Se trata también de plantear la superación respecto de los modelos autodenominados desarrollistas pero que en realidad son de clara mirada "extractivista" o de "consenso de commodities" y de "país emergente" visto como oportunidades de negocios financieros.

No pocas veces ello implica esfuerzos importantes para sobreponerse a los fantasmas del escepticismo, abonado por la evidencia de que son muy escasas las experiencias periféricas exitosas. Sin embargo, el escepticismo también puede convertirse en un aliciente para el pensamiento y la acción cuestionadores del status quo. Desde la Universidad debe asumirse el desafío de no quedar enredados en las telarañas del purismo "almabellista", de la resignación masoquista y la pereza mental, así como tampoco dejarse atrapar por lógicas de mero cálculo político de corto plazo, con el ya célebre prejuicio anti intelectual convocante en nombre de un supuesto pragmatismo sin timón; y mucho menos el voluntarismo ciego respecto de los condicionantes estructurales gigantescos a enfrentar y remover.

Nos referimos a una intención renovada en cuanto a achicar la brecha y a construir puentes entre pensamiento científico y político, entre Universidad y actores políticos y sociales, conocimiento abstracto y su uso concreto, entre teoría y su aplicación a la resolución de problemas sociales.

Desde nuestro lado, queda una agenda muy nutrida que pasa por terminar de interiorizar cuestiones como aquellas ligadas a las relaciones de poder y de clase impresas en la producción científica y académica, con el valioso legado del pensamiento cuestionador de Michel Foucault, que conduce la mirada hasta el necesario involucramiento en cuestiones epistemológicas y paradigmáticas, tan poco tenidas en cuenta en el ámbito de nuestra disciplina (la economía), con predominio claro de

ideas empobrecedoras inspiradas en la tradición neoclásico-liberal en la formación académica y en la difusión de medios de masas con su impacto sobre la formación de sentido común.

El enojo impaciente y la frecuente indignación de los desarrollistas tecnocráticos (sean más populistas o más liberales) frente a una realidad "que siempre falla"; el cinismo y escepticismo paralizantes de los posmodernos con su "pendejada de que todo es igual"[21]; la pureza cientificista y de criterios de supuesta seriedad tan afectos a las abstracciones negadoras de la imposibilidad real de toda neutralidad, casi siempre asociados a la pereza mental y a la esclerosis y el conservadurismo corporativo-académicos; así como el torpe e inocuo revolucionarismo melómano y autista de muchos grupos y partidos de izquierda; o el alma bella de rápida fascinación estética, anhelante de majestuosidad y revulsiva a toda terrenalidad; son todos hitos de una experiencia histórica a tener presentes para eludirlos y construir nuevos caminos, nuevas síntesis, siempre abiertas e inventables por voluntades colectivas humanas.

Algo más sobre puertas para vientos de conservadurismo y resignaciones. Siempre será un deleite leer a Borges, quien en varios de sus textos maravillosos nos recuerda oportunamente la imposibilidad real de conocer el orden del universo, una invitación a una humildad sabia pero que sin embargo suele sesgarnos a ver como vanos los "pequeños" intentos humanos de acción y actuación. Como sostiene en su cuento "Infierno 1, 32" (de El Hacedor) "*...la máquina del mundo es harto compleja para la simplicidad de los hombres*", asemejándonos al mundo animal en eso (a "una fiera"). En "La escritura del dios" (de El Aleph) el sacerdote maya que logra comprender la escritura y sabe de su poder, elige sin embargo no salir de su cautiverio, ni poner fin a sus dolores ni a los sufrimientos de su pueblo debido a la conquista sino sólo festejar "la dicha de entender"[22].

21 Aclaramos por las dudas: frase en canción "Blues de la libertad", Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota.

22 A partir de lectura de "Borges y los clásicos", 2016, de Carlos Gamerro, ed. Eterna Cadencia.

Y viene bien recordarlo, lo propio de lo "humano" en sí mismo tiene mucho que ver, en definitiva, con la capacidad de cuestionar lo existente y de intentar cambiarlo. Idea que nos parece adecuada para finalizar estas líneas que tanto hablaron de ciencia, estructuras, sujetos, condicionantes y posibilidades de cambio estructural.

Bibliografía consultada

Arrighi, Giovanni (2014, 2da ed.) "El largo Siglo XXI", Ed. AKAL.
Barcena, Alicia y Prado, Antonio, CEPAL (2015) "Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI"", editores, autores varios, CEPAL, Naciones Unidas.

Bourdieu, Pierre (2001) "Las estructuras sociales de la economía", ed. Manantial, Buenos Aires.

Burachik, Gustavo (2016) "Economía aplicada. La economía argentina en el corto y el largo plazo", editorial Universidad Nacional del Sur, REUN, LUA.

Coq Huelva, Daniel (2004) "La economía vista desde un Angulo Epistemológico. De la economía a la economía política; del estructuralismo a la complejidad", Universidad de Sevilla, España.

Evans, Peter (1995) "Embedded Autonomy. States and Industrial transformation", Ed. Princeton, University Press.

Harvey, David (2010) ""Guía de El Capital de Marx. Capítulo primero", ed. AKAL.

Jameson, Fredric (2013) "Representar el capital. Una lectura del tomo I", ed. FCE, Bs As.

Lall, S. (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98, Oxford Development Studies, Taylor and Francis Journals, vol. 28, pp. 337-369.

Lukes, Stephen (2005), "Power: A Radical View", Basingstoke, Palgrave Macmillan. Existe una versión anterior, en español, de 1975: "El poder. Un enfoque radical", ed. Siglo XXI, que fue revisada por al autor en la publicación de 2005.

Marini, R.M. (1994) "La crisis del desarrollismo", Archivo de Ruy Mauro Marini, en http://www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.htmln.

Marx, Karl (2014) "Karl Marx. Antología", Biblioteca esencial del pensamiento contemporáneo, Siglo XXI editores.

Marx, Karl (1971) "Elementos fundamentales para la crítica de la economía política", siglo XXI editores, Argentina.

Narodowski, Patricio (2007) "La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad", ed. Prometeo.

PAVITT, K. (1984): «Sectoral Patterns of Technological Change: Towards a Taxonomy and Theory». Research Policy, Volume 13, p. 343-373., Issue 6, December 1984.

Pérez Lindo, Augusto (2012), "El mundo en vísperas. Filosofía y conciencia histórica", ed. BIBLOS.

Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015) "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina", en Lindemboin y Salvia, "" Hora de abalance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar", ed. EUDEBA, 2015.

Sunkel, O y Paz, P. 1970 (1era ed.) "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo", ed. Siglo XXI.

Svampa, M. (2016) "Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo". Ed. Ensayo, EDHASA.

Tarcus, H. (2014) Introducción en "Karl Marx. Antología", Biblioteca esencial del pensamiento contemporáneo, Siglo XXI editores.
Zizek, Slavoj (2004) "A propósito de Lenin. Política y subjetividad en el capitalismo tardío", ATUEL.

Acerca del pensamiento económico alternativo

María Adela Plasencia[1]

Asignatura: Economía Social, correspondiente
al Área de Sistemas Económicos

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Todas las universidades buscan la formación sólida de sus futuros profesionales. En el caso de la UNM también apostamos a desarrollar la capacidad crítica y a estimular la capacidad creativa/propositiva de nuestros economistas. A medida que los estudiantes van conociendo todas las corrientes dominantes en economía (ortodoxas, heterodoxas y críticas), alcanzan una formación sólida y crítica. Pero nuestra casa, al abordar contenidos novedosos de materias como Antropología Económica y Sistemas Económicos Comparados conocen la existencia de una gran variedad de caminos a través de los cuales las sociedades se las ingeniaron e ingenian para garantizarse el sustento material. En Economía Social, ubicada en el último cuatrimestre de la carrera y correspondiente al Área de Sistemas Económicos, se amplía el conocimiento sobre algunos de estos caminos distintos que –en este artículo- llamaremos de *economía alternativa*, por ser menos comunes, menos tradicionales o menos conocidos, y se indagan los marcos teóricos que impulsan estas realizaciones. El objetivo es proporcionar al futuro economista elementos adicionales que, a modo de "tormenta de ideas", amplíen su capacidad creativa-propositiva.

El pensamiento y las experiencias económicas que llamamos aquí "alternativas" son las que se han desarrollado paralelamente al corpus

1 Docente ordinaria UNM y UNLu, y de posgrado UNGS y UBA.

teórico dominante (con sus ortodoxias, heterodoxias) tomando distancia de este por considerar las evidentes limitaciones del capitalismo y también de los socialismos reales, para alcanzar la reproducción del sistema en su conjunto sin provocar la destrucción de su base material y/o de la vida humana. En este artículo nos referiremos al pensamiento económico alternativo, dejando las experiencias para otro documento.

Podemos identificar 3 fuentes distintas de pensamiento económico alternativo. En primer lugar, las ideas alternativas de los propios autores de las corrientes teóricas dominantes (Smith, Ricardo, John Stuart Mill, Walras, Marshal, Marx, Keynes), quienes no solo analizaron el sistema capitalista, acompañando o criticando su desarrollo, sino que también esbozaron ideas sobre un sistema económico más justo y/o aportaron al fundamento de una de las líneas de economía alternativa más acabadas -el cooperativismo- al entrar en diálogo con los cooperativistas de su tiempo.

En segundo lugar encontramos corrientes, incluso que han desarrollado experiencias concretas, pero que no han alcanzado a encumbrarse, a veces por su debilidad teórica, otras por su incompletitud y/o juventud: el pensamiento de los socialistas utópicos y anarquistas, las ideas gesellianas, el pensamiento sobre lo económico de las culturas originarias en la periferia, las ideas bolivarianas y guevaristas, los planteos de la economía ecológica, la economía feminista, la economía social y solidaria, etc.

En tercer lugar algunas de las ideas y experiencias económicas alternativas provienen del cruce fecundo del pensamiento económico con la antropología, la historia, la sociología, etc como sucede con los aportes de Polanyi, Weber, Bourdieu, etc.

En este artículo nos proponemos reconocer estas tres fuentes y profundizar algunas de sus ideas.

1. Ideas Alternativas en economistas de las corrientes dominantes. John Stuart Mill, Walras, Marshall **Marx y Keynes.** Muchos de los representantes de las corrientes principales nos dejaron no solo análisis que acompañaron o criticaron el desarrollo del sistema capitalista sino también aportes a 1) el fundamento de una de las líneas de economía alternativa más acabadas -el cooperativismo- y/o 2) ideas sobre características de un sistemas económicos alternativo, situado en un horizonte a futuro, pero no utópico sino posible.

1.a) John Stuart Mill, Walras y Marshall

Entre los primeros – los aportes al pensamiento cooperativista- señala Julio Olivera (1973{2003}) que:

> "Es en verdad un hecho interesante, aunque poco conocido, que la mayor parte de las figuras más significativas de la ciencia económica, tanto de la escuela clásica como de épocas más recientes, que escribieron después del nacimiento del cooperativismo moderno, manifestaron categóricamente su predilección por este sistema, juzgándolo superior no solo a los regímenes autoritarios y estatistas sino también al capitalismo privado. Citaré como casos singularmente ilustrativos los de John Stuart Mill, en quien culminó la escuela clásica, y León Walras y Alfred Marshall, cuyas ideas impregnan ampliamente el análisis económico de nuestro tiempo."(Olivera, 1972, pág. 67)

Estos tres economistas pensaban que el sistema cooperativo se traduciría en economías internas y por lo tanto en menores costos de producción. Olivera explica además que Stuart Mill, al igual que Walras "destacaban como aspecto primordial del cooperativismo el hecho de que en este sistema los trabajadores son también capitalistas, con todos los incentivos y las responsabilidades inherentes a la propiedad del capital" (Olivera, 1972, pág. 73). En cambio Marshall escribe frente a un capitalismo más desarrollado en el que la disociación entre la propiedad y el control es un rasgo marcado, por lo que opina que el punto esencial en el sistema cooperativo es que "los

capitalistas son al mismo tiempo trabajadores, con las posibilidades de control que implica la participación directa en la actividad de la empresa de la que son dueños" (Olivera, 1973, pág. 73).

Los análisis de estos autores nos son útiles porque otorgan fundamentos teóricos sólidos al sistema cooperativo. Las herramientas del análisis microeconómico de la empresa (con sus equilibrios de costos marginales e ingresos marginales, sus puntos de cierre, sus costos medios mínimos, sus economías de escala, etc.) son perfectamente aplicables a la evaluación de la empresa cooperativa, y evidencia en que partes tiene ventajas sobre la empresa privada.

1.b) Marx

Entre los segundos –los aportes para poder pensar un sistema económico alternativo, posible a futuro- señalaremos dos ideas provenientes de Marx y Keynes.

Si bien el análisis de Marx en *El Capital* tiene como objeto de estudio el propio capitalismo, realiza algunas afirmaciones que permiten pensar lo alternativo en términos teóricos. Al diferenciar entre reproducción simple y reproducción ampliada, realiza precisiones en torno al concepto de acumulación:

> "En los más diversos tipos económicos de sociedad, nos encontramos no solo con la reproducción simple, sino también, aunque en diferente proporción, con la reproducción a escala ampliada. La producción y el consumo van aumentando progresivamente, aumentando también, como es lógico, la cantidad de productos convertidos en medios de producción. *Pero este proceso no presenta el carácter de acumulación de capital ni por tanto el de función del capitalista mientras no se enfrentan con el obrero, en forma de capital, sus medios de producción y, por consiguiente su producto y sus medios de vida*" (Marx, 1867, pág. 504)[2]

2 El resaltado es de mi autoría.

Esta observación de Marx nos es útil porque al sugerirnos diferenciar *acumulación* de *acumulación de capital*, nos habilita a concebir un sistema económico que, por un lado facilite el progreso material (aumentando progresivamente la producción y el consumo) y, por otro, no genere desigualdades crecientes. Las formas de producción basadas en el trabajo asociado (como el cooperativismo) estarían enmarcadas en este caso, puesto que, si la propiedad de los medios de producción es colectiva, la apropiación del excedente también será colectiva.

1.c) Keynes

Por su parte Keynes, en una conferencia en Madrid en 1930 denominada "Las posibilidades económicas de nuestros nietos" (Keynes, 1930), manifiesta lo que él sabe acerca de una de las pasiones humanas: la avaricia**.** Reflexiona sobre un futuro lejano, a 100 años, indicando que en ese tiempo el progreso material será suficiente para poder reconocer lo que en realidad es el amor al dinero:"una morbosidad algo repugnante, una de esas propensiones semi-delictivas, semipatológicas, que se ponen, encogiendo los hombros, en manos de especialistas en enfermedades mentales" (Keynes, 1930, pág. 6)[3].

Podemos ver que, a diferencia de Smith, Keynes no considera estos impulsos mezquinos como innatos al ser humano. Al contrario, cree que desaparecerán en 100 años. Lo que si cree es que debemos tolerarlos durante 100 años más (y lo dice en 1930):

> "Por lo menos durante 100 años más debemos fingir, nosotros y todos los demás, que lo justo es malo y que lo malo es justo, porque lo malo es útil y lo justo no lo es. La avaricia, la usura y la cautela deben ser nuestros dioses todavía durante un poco más de tiempo, pues solo ellos pueden sacarnos del túnel de la necesidad económica y llevarnos a la luz del día" (Keynes, 1930, pág. 7)[4].

3 La traducción es mía.

4 La traducción es mía.

Estas observaciones de Keynes nos son útiles porque su juicio moral sobre algunos comportamientos humanos nos ayuda a enfocar correctamente el problema y su horizonte temporal nos induce a considerar que quizás ya está siendo hora de apurar cambios posibles en las economías. En relación a estos cambios posibles consideraremos, en el apartado siguiente, los aportes de Gesell y la apreciación de Keynes sobre ellos.

2. Ideas económicas alternativas en autores no encumbrados. Silvio Gesell y la oxidación monetaria

Hemos dicho más arriba que el pensamiento económico alternativo se nutre también de un segundo grupo de pensadores y de experiencias concretas que, por diversas razones (a veces varias de ellas), no han alcanzado a encumbrarse: por su debilidad teórica (como parece ser el caso de Owen frente a Ricardo[5], o de Proudhon frente a Marx[6]), por su incompletitud (como lo señala Keynes respecto a Silvio Gesell), porque no siendo europeas existe desconocimiento sobre ellas (como el pensamiento económico de las culturas originarias de la periferia, el bolivariano, el guevarista, etc.) y/o por su juventud (los planteos de la economía ecológica, la economía feminista, la economía social y solidaria), etc.

Profundizaremos en este artículo algunas de las ideas de Silvio Gesell dada su actualidad ante la fragilidad actual del sistema monetario internacional[7].

5 Robert Owen (1771-1858), a quien se le aplicó por primera vez el sustantivo "socialista", es considerado el padre del cooperativismo moderno. Fue el empresario más exitoso de Inglaterra durante la revolución industrial, contemporáneo de David Ricardo, se entrevistó con él varias veces. En los "*Principios*" de Ricardo, pueden encontrarse varias referencias a las ideas de Owen, aunque el debate más importante entre ellos debe ser reconstruido por notas publicadas en el Times de Londres. Véase Weatherall, David (1976).

6 Proudhon (1809-1865), líder de los trabajadores franceses, padre del cooperativismo en este país y del anarquismo moderno, fue al principio aplaudido y finalmente duramente criticado por Marx. La crítica de Marx es teórica, aguda y demoledora. La intencionalidad de esta crítica es política: existe una disputa por la hegemonía de las ideas sobre el movimiento obrero francés (que era proudhoniano). Véase Gide y Rist (1909).

7 En efecto las ideas de Gesell vuelven a los medios y a las universidades. Véase el artículo publicado en el New York Times el 18 de abril del 2009 (Mankiw, 2009).

2.a) Las ideas de Silvio Gesell[8].

Gesell es un reformador social a quien Keynes elogia, calificándolo de "socialista no marxista" por intentar conservar el sistema de mercado pero abolir el capitalismo rentístico. Señala que "el porvenir aprenderá más de Gesell que de Marx" (Keynes, 1936, pág. 314). Su originalidad está en haber propuesto mecanismos para tal fin. Sus ideas se basan en dos reformas, una monetaria y una agraria. Trataremos aquí la primera de ellas (pero que como señala Keynes, no podría llevarse a cabo con éxito, sin la segunda).

Para Gesell (1916),

> *"*El dinero debe ser un medio de cambio, y nada más. Está destinado a facilitar el intercambio de mercancías, y allanar sus dificultades. El trueque era un procedimiento inseguro, difícil y costoso, y por ello fallaba con frecuencia; el dinero que ha de substituirlo, debe por eso asegurar, acelerar y abaratar el intercambio de las mercancías*" (Gesell, 1916, pág. 4).*

Notó, siguiendo especialmente a Proudhon, que dos de las funciones del dinero (medio de intercambio y reserva de valor) son potencialmente contradictorias: si se lo usa como reserva de valor, atesorándolo fuera del circuito financiero, se le impide cumplir su función de medio de intercambio.

> "El dinero debe ser 'la llave para abrir las puertas del mercado, no el perno para cerrarlas', debe ser un camino y no una puerta de peaje, debe asistir al intercambio y no impedirlo. Y está claro que

8 Gesell (1862 – 1930) fue un empresario y economista autodidacta alemán que vivió, trabajó y publicó también en Argentina. Su nombre nos es familiar en argentina por la ciudad de Villa Gesell que fue fundada por uno de sus hijos, Carlos Gesell y, en menor medida, por "Casa Gesell", empresa dedicada a artículos para bebe, que en efecto fue fundad por el mismo Silvio. Vivió en Argentina durante la crisis de 1890 y a raíz de esta publica "La Reforma del régimen monetario como puente al Estado Social". En 1900 funda la revista *Reforma monetaria y agrícola* en la que enuncia los dos principios de sus ideas: la reforma monetaria y la reforma agraria. En 1916, de vuelta en su país de origen, publica *El orden Natur*al en el que profundiza estas reformas. Sus seguidores no son un grupo ideológicamente homogéneo, existiendo la vertiente más anarquista-libertaria y la más reformista.

> el dinero no puede ser simultáneamente el medio de intercambio y el medio de ahorro – estimular y frenar simultáneamente" (Gesell, 1916, pág. 5).

Gesell sabía que el mercado financiero resuelve esta contradicción mediante la elevación de la tasa de interés, atrayendo así los ahorros hacia el sector financiero y por lo tanto haciéndolos reingresar en el circuito de los intercambios a través del crédito.

> "Debemos tener en cuenta también que la moneda en general es utilizada además como medio de ahorro; que todo el dinero que sirve de medio de cambio al comercio, va a parar a las cajas de ahorro y permanece allí, hasta que la oportunidad de obtener un interés lo hace salir" (Gesell, 1916, pág. 7).

Pero Gesell criticó este mecanismo puesto que la alta tasa de interés castiga a los productores y premia a los rentistas. El opina que es el Estado, y no el mercado financiero, quien puede resolver esta contradicción.

> "Si no puedes poner tu dinero en la circulación voluntariamente, que el Estado, por el castigo, te obligue a que hagas así, puesto que tu comportamiento es perjudicial para el bien común. ¨[…] Del mismo modo que el Estado construye caminos para el transporte de mercancías, proporciona un invento moderno, el dinero, para el intercambio de mercancías. Y del mismo modo en que el Estado insiste en que nadie debe interrumpir el tráfico en la calle […] debe también insistir que nadie interrumpirá o retrasará el intercambio reteniendo el dinero" (Gesell, 1916, pág. 6).

Para esto, se le debe quitar al dinero su función de reserva de valor:

> "Una moneda tal, que envejece como un diario, que se pudre como las papas, que se volatiliza como el éter, es la que sólo puede servir como medio de cambio para diarios, papas, hierro, etc., pues ella no sería preferida a la mercancía, ni por parte del comprador, ni del vendedor. Únicamente se entrega la propia mercancía

> por dinero, porque se necesita de éste como medio de cambio, y no porque se busque alguna ventaja en su posesión. Debemos, pues, empeorar al dinero como mercancía, si hemos de mejorarlo como medio de cambio. […] Debemos, pues, empeorar al dinero como mercancía, si hemos de mejorarlo como medio de cambio, y ya que los poseedores de mercancías tienen siempre apuro en el cambio, justo es que también los poseedores del medio de cambio sientan el mismo apremio" (Gesell, 1916, pág. 7)

La idea de quitarle al dinero su función de reserva no es nueva[9]. La originalidad de Gesell consiste en diseñar un mecanismo concreto a tal fin: la aplicación de una penalización –tasa de *oxidación*- al dinero que es atesorado[10]. El procedimiento diseñado por él consistía en hacer que los billetes en circulación tuvieran que ser *sellados* con estampillas cada cierto tiempo (lo cual implicaba un costo para quien lo tenía)[11]. Llamó a este tipo de billete *Libremoneda*. "La *libremoneda* pierde semanalmente por cuenta del tenedor un milésimo (1/1000) de su valor nominal, que el portador tendrá que reponer, pegando al dorso estampillas de moneda subsidiaria" (Gesell, 1916, pág. 9).

Un dinero de este tipo -que penaliza a quien lo atesora- tendería a fijar una tasa de interés "básica" nula[12] ya que esta presentaría un mejor rendimiento que si se lo atesora.

9 Hay antecedentes de esta idea en el 2300 AC. Aparecen señalamientos en los siglos XVII a XIX hechos por Boisguilbert (1646-1714) y Proudhon (1809-1865). Boisguilbert veía que el atesoramiento reduce la producción (rompiendo así la fluidez del circuito de intercambio) y que esto sucede porque el dinero es una mercancía "mejor". Proudhon proponía un sistema de crédito que debía ser gratuito (a tasa cero) para elevar las demás mercancías al status del dinero. Contemporáneo a Gesell aparecen las ideas de Rudolf Steiner (1861-1925), pensador social austríaco, quien señalaba que si la moneda no era reintroducida a la circulación debía "envejecerse" (perder valor) después de un tiempo. Véase Plasencia (2012)

10 Gesell lo llamó "Demurrage", idea que remonta a la práctica ferroviaria de cobrar un arancel por los vagones que quedan inactivos, a modo de tasa de estacionamiento o aparcamiento. Ver Plasencia (2012).

11 Gesell pensaba que debía aplicarse una desvalorización del orden del 0,5 mensual (6 % anual). Ver Plasencia (2012).

12 Gesell, al igual que luego Keynes, reconocía otras componentes de la tasa de interés que consideraba legítimas como la prima de riesgo y los costos de administración de los créditos. La tasa "nula" en ambos autores se refiere a la tasa de interés "básica".

"De este modo la circulación monetaria estaría siempre presionada, lo que tiene por consecuencia que cada uno cancele sus deudas al contado, llevando el excedente sin demora al Banco, y éste, a su vez, tendrá que procurar de atraerse clientes para los depósitos ahorrados, y si es necesario, mediante la reducción de la tasa del descuento" (Gesell, 1916, pág. 9).

Así, creía Gesell que la libremoneda lograría(,,,)"Eliminación de las depresiones económicas (….) Eliminación de los factores que originaban las bajas de precios y de títulos (,,crack") (…) Eliminación de las fluctuaciones en las coyunturas, que hasta ahora solían conducir a expansiones y contracciones periódicas de los negocios (alza y baja), ligadas a oscilaciones en los precios de las mercancías y de la moneda (…) Exclusión de las maniobras bursátiles y la especulación.(….) Eliminación de las causas económicas que conducen a las guerras (…)Conversión incesante de todo excedente monetario en medios de producción, viviendas, etc., sin considerar el rendimiento (plusvalía, rentabilidad) (…)Aumento paulatino de los salarios hasta la completa desaparición de la plusvalía. En tanto, empero, la plusvalía resulte de la renta territorial, ella será absorbida por nuestra gran reforma de la propiedad del suelo (libretierra) (…)Exclusión de las maniobras bursátiles y la especulación". (Gesell, 1916, pág. 11 y 12)[13].

2.b) ¿Que pasó con las ideas de Gesell?

En los años de la Gran Depresión dos ciudades europeas, una en Alemania y otra en Austria, aplicaron las ideas de Gesell emitiendo sus propios billetes "estampillados" con respaldo en la moneda de curso legal. Estas dos ciudades reactivaron su economía y alcanzaron

13 Por estas afirmaciones, las ideas de Gesell han sido vistas como de "socialismo no marxista" y de "mercado sin capitalismo" como señalamos más arriba. Subyace en estas ideas un diagnóstico sobre la crisis, centrado en la circulación, que era común en su tiempo y cuyo surgimiento se podría evitar con una reforma monetaria como la oxidación. La teoría de las crisis ha progresado desde Gesell y también la documentación empírica (Aglietta 1979, Boyer 1989, Vidal Villa, 1987), Pero no olvidemos que el programa de Gesell incluía también una reforma agraria y una tributaria.

rápidamente el pleno empleo (en medio de una Europa paralizada)[14]. Estas ideas y experiencias llegaron a conocimiento de los economistas más importantes de la época: J.M. Keynes (1883 – 1946) e I. Fisher (1867-1947).

J. M. Keynes, en su obra principal - La *Teoría General* (1936)- dedica varias páginas a examinar las ideas de Gesell y concluye que "la idea base del dinero sellado es sólida. Es posible, ciertamente, que pudiera encontrarse medios de aplicarla en la práctica en corta escala" (Keynes, 1936, pág. 316)

Considera que la idea del dinero sellado conduciría a lo que él formula como la *eutanasia del rentista*. En 1944, con el fin de evitar los efectos perversos del comercio internacional, propuso para Bretton Woods un sistema monetario que incorporaba una forma de penalización a la acumulación[15].

Irving Fisher, profesor de la Universidad de Yale, EE.UU, y teórico célebre por sus análisis en torno a la teoría cuantitativa del dinero, manifestó su admiración por la obra de Gesell y en particular por el *dinero "sellado*" (que Fisher denominaba "*stamp script*") propuesta que consideraba debía regir en los sistemas monetarios a escala nacional[16].

14 Las experiencias duraron algo de dos años, ya que los bancos centrales, temiendo perder el monopolio de la emisión y ante la intención de muchas localidades de imitar la experiencia, decidieron prohibirlas. Ver Plasencia (2012).

15 Esta propuesta de Keynes no fue aceptada por los países dominantes en ese tiempo. Consistía en que, para evitar que algunos países acumularan superávit comerciales y otros déficits, se creara una moneda internacional (como lo fueron luego los DEG). Esta moneda serviría para las transacciones en el comercio internacional. Los países con superávit o déficit superiores al 25% (de una determinada cuota que un país tuviera en el FMI) deberían pagar una tasa del 1% al mes. Con esta lógica, señala Albuquerque (2004) la moneda no estimularía la acumulación. Al contrario, estimularía un proceso de circulación monetaria que buscaba, fundamentalmente, promover la economía mundial.

16 En algunos textos de la época, en los primeros años de los '30, señala que tal dinero sellado debería tener una vigencia temporaria, hasta que el dinero atesorado volviera a la circulación, pero en otros, inversamente, señala que la oxidación, a tasa variable, sería la mejor forma de regular la velocidad de circulación de un modo permanente, a un nivel estable. Ver Schuldt (1997).

Fisher, que como todos los economistas de su tiempo buscaba una solución a la Gran Depresión, señaló que "los billetes de estampillas no son la panacea, pero creo que son el remedio más eficaz contra la depresión económica que se ha encontrado hasta ahora"(Fisher, 1930, párrafo 1)[17].

Por influencia de Fisher el planteo de Gesell llegó a ser evaluado por el Presidente Roosevelt en 1934 como plan de salida a la crisis, quien finalmente decidió adoptar una solución más centralista: el *New Deal*[18].

Luego de la recuperación de la crisis de los treinta, la obra de Gesell fue olvidada en los ámbitos académicos. Señala Schuldt (1997) que también fue prohibida por los poderes políticos, aunque siguió siendo cultivada y en ocasiones llevada a la práctica, por sus seguidores.

Hoy existe una revalorización del pensamiento de Silvio Gesell que se empieza a evidenciar, aunque aún tenuemente, en los ámbitos académicos y políticos. Actualmente Maurice Allais (1911–1977), premio Nobel de Economía 1988 y Lawrence Klein, premio Nobel de Economía 1980- se han sumado al grupo de intelectuales interesados en revalorizar a Gesell (Lietaer, 2006)[19].

Las ideas de Gesell resultan útiles en el campo de las economías alternativas, en parte porque se pudieron implementar a escala local en muchos lugares y existen actualmente casos para observar (Plasencia, 2012; Orzi, 2012). Pero más allá de estas experiencias, tiene la virtud

17 La traducción es mía.

18 Diversos autores, entre ellos Lietaer (2006) y Schuldt (1997), consideran que la propuesta de dinero sellado era la solución "primera mejor", pero envolvía tendencias descentralizantes (en la medida que preveía la emisión de dineros locales) que se contraponían a las tendencias predominantes en aquellos tiempos, en que los países empezaban a posicionarse -y armarse- encaminándose hacia la Segunda Guerra Mundial.

19 Así mismo, señala Lietaer (2006) que Marvin Goodfriend, consejero político de la Reserva Federal recomienda un arancel de sobrestadía que impida la circulación de moneda "secreta", frene el mercado negro y la criminalidad e impulse la actividad económica durante los períodos deflacionistas.

de recordarnos que algunas instituciones, como el dinero, en tanto que creaciones humanas, no deben ser naturalizadas ni sacralizadas, que podemos reinventarlas.

3. Ideas económicas alternativas provenientes de otros campos (antropología, sociología, historia, etc.). Polanyi y las formas de integración de la economía.

En este tercer grupo consideramos pensadores que no vienen propiamente de la economía pero que, justamente por esto, captan elementos que los economistas pasamos por alto. Permiten así mejorar nuestra comprensión no solo de los sistemas económicos realmente existentes sino también del mejor posible. Nos referimos a los antropólogos, sociólogos, historiadores, etc. (Mauss, Polanyi, Godelier, Weber, Bourdieu, entre los más encumbrados).

En este artículo nos referiremos a uno de los aportes teóricos de Polanyi que parece haber inspirado numerosos estudios y propuestas económicas alternativas: la reciprocidad, la redistribución, la autarquía y el intercambio como cuatro principios de comportamiento distintos que, combinados de diversas formas, contribuyen a garantizar el sustento humano (y de eso se trata la economía)[20]. En particular veremos como estas categorías se han permeado en la descripción que del sistema económicos hace las Constituciones de Ecuador y Bolivia así como de la Carta Encíclica de Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*.

Los economistas utilizamos el diagrama del flujo circular de la renta para describir los elementos, agentes y funcionamiento básico de un sistema económico, así como las cuentas nacionales para medirlo. Pero Polanyi nos permite comprender que estas herramientas dan

20 El tercer principio no aparece en todos sus escritos: "el tercer principio destinado a desempañar un gran papel en la historia y que llamaremos el principio del hogar, consiste en la producción para el uso propio. (…) Puede tratarse de una familia o de un feudo, el comportamiento es el mismo, se produce para el uso propio, por lo que el grupo debe ser cerrado. EL patrón es la autarquía" (Polanyi 1944, pág. 101).

cuenta solo de una parte de las actividades económicas: las mercantiles. Toda otra actividad dirigida a garantizar el sustento de la vida humana –e insistimos, que de eso trata la economía- que no pase por el mercado, es invisible en este diagrama e inexistente en la medición del producto.

> "Un estudio acerca de cómo están instituidas las economías empíricas debería comenzar por la manera en que la economía adquiere unidad y estabilidad, es decir, por la independencia y recurrencia de sus partes. Ello se logra mediante la combinación de unos pocos patrones, que pueden ser denominados formas de integración. Puesto que estas formas se dan juntas en diferentes niveles y en diferentes sectores de la economía, con frecuencia resulta imposible seleccionar una de ellas como la dominante, y de ese modo poder utilizarlas para una clasificación de la economía empírica como un todo. No obstante al establecer diferencias entre los sectores y los niveles de la economía, dichas formas de integración ofrecen un medio para describir el proceso económico en términos comparativamente simples, e introducen, de esa manera, un grado de orden en sus infinitas variaciones. Desde el punto de vista empírico, los principales patrones que encontramos son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio" (Polanyi, 1957, págs. 93 y 94)[21].

Polanyi asocia la reciprocidad a lo estudiado por Mauss acerca del don. La reciprocidad se refiere a "movimientos entre puntos correlativos de agrupaciones simétricas, mientras que la redistribución designa los movimientos de apropiación hacia un centro y luego nuevamente hacia afuera" (Polanyi, 1957, pág. 94). Por su parte el intercambio se refiere a "los movimientos recíprocos que se llevan a cabo 'entre manos' en un sistema de mercado" (Polanyi, 1957, pág.

21 El principio de autarquía (que también llama de hogar) mencionado párrafos más arriba, no aparece en este escrito de 1957, aunque sí en *La Gran Transformación* de 1944: "el tercer principio destinado a desempañar un gran papel en la historia y que llamaremos el principio del hogar, consiste en la producción para el uso propio". (Polanyi, 1944, pág. 101)

94). Por fin, y volviendo más fácil la identificación de estas formas de integración, señala que

> "La reciprocidad supone entonces, un trasfondo de agrupaciones dispuestas simétricamente, la redistribución depende de la presencia de algún grado de centralidad en el grupo; el intercambio, a fin de producir integración, requiere de un sistema de mercados formadores de precios" (Polanyi, 1957, pág. 94).

Entre las agrupaciones que permiten instituir el primer tipo de principio (de reciprocidad), es decir entre las agrupaciones que hacen posible la simetría, encontramos aquellas de base popular, de carácter comunitario, con componente solidaria, cooperativas y mutuales. Entre las que permiten instituir el principio de redistribución, es decir que permiten la centralización, el Estado es claramente significativo. Por otra parte, el mercado en el que participan empresas privadas, mixtas o públicas así como consumidores y trabajadores permiten integrar el intercambio a la economía. De este modo el sistema económico, aunque tenga predominio de relaciones mercantiles no se reduce solo a estas, es un sistema *plural* concepto utilizado por los seguidores de Polanyi- en el sentido de incorporar una gama variada de formas de garantizar el sustento material.

Habida cuenta de que Polanyi es un autor discutido, criticado, honrado, en fin, debatido, cabe preguntarse si las categorías polanyianas son correctas o incorrectas. Nos manejamos aquí al igual que con todas las otras teorías e ideas que han surgido y alimentan la reflexión de lo alternativo: todo lo que podemos pedirle a una teoría es que nos sea útil para entender y pensar. Por ejemplo si queremos comparar el enfoque de Polanyi con la teoría de Marx sobre los modos de producción, sostendremos con Coraggio que

> "A nuestro juicio, al menos en lo relativo a la comprensión de la sociedad moderna, la perspectiva institucionalista de Polanyi no substituye al concepto marxiano de modo de producción. Agrega,

> sí, un marco muy rico, menos determinista o más contingente, que da más espacio a la política. Un marco de referencia valioso para comprender y actuar en el espacio de las prácticas que pretenden mantener o transformar las estructuras sociales existentes" (Coraggio, 2012, pág. 5).

En este sentido, el de su utilidad para comprender los sistemas económicos, veamos lo que menciona la nueva Constitución de Bolivia, sancionada en 2009. En su cuarta parte, referida a la "Estructura y organización económica del Estado", Art. 306, dice:

> "I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.
> II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.
> III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo" (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Art. 306).

Por su parte la Constitución de Ecuador, sancionada en 2008 señala en su Capítulo IV - Sección 1ª, "Sobre el Sistema Económico y Política Económica", Art. 283 que:

> "El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la constitución determine. La economía popular y solidaria se regulara de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativos; asociativos y comunitarios" (Constitución de la República de Ecuador, Art. 283).

Por último, la Encíclica *Caritas in Veritae* del papa Benedicto XVI (2009) en su artículo 37 señala:

> "Indudablemente, la vida económica tiene necesidad del contrato para regular las relaciones de intercambio entre valores equivalentes. Pero necesita igualmente leyes justas y formas de redistribución guiadas por la política, además de obras caracterizadas por el espíritu del don. La economía globalizada parece privilegiar la primera lógica, la del intercambio contractual, pero directa o indirectamente demuestra que necesita a las otras dos, la lógica de la política y la lógica del don sin contrapartida" (Benedicto XVI, 2009, Art. 37).

Conclusiones

La intención de este artículo fue subrayar la relevancia para la formación del economista, de revisar aportes al pensamiento económico que no se pueden referenciar directamente con las corrientes principales de nuestro campo, si se quiere comprender los sistemas económicos realmente existentes así como si se quiere poder pensar creativa y propositivamente a futuro.

No nos preocupa tanto las incoherencias lógicas de una teoría (todas las tienen), ni el hecho de que algunas ideas aparezcan en forma aislada en determinados autores. Nos importa su fecundidad, su capacidad para hacernos pensar, su idoneidad para entrar en la tormenta de ideas necesaria para comprender la economía en la que vivimos y avanzar en la construcción de sistemas económicos que permitan la emancipación humana.

Como lo expresa muy bien, Nancy Folbre (2003), economista feminista de la *Universidad de Massachussets, "Los economistas somos una especie de ingenieros de la utopía; nuestro trabajo consiste en ocuparnos de las tuercas y los tornillos de este sistema económico alternativo" (Folbre, 2003, párrafo 17).*

Bibliografía consultada

Alburqueque, Paulo Peixoto, (2004). *Moneda Social II*, en: Cattani, A. D. (org), *La Otra Economía*. UNGS-Fund. Osde-Altamira, Buenos Aires.

Benedicto XVI (2013). Carta Encíclica *Caritas in Veritae* , disponible en: http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html

Coraggio, José Luis (2012), *Karl Polanyi y la Otra Economía en América Latina*. Disponible en http://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Disponible en: http://www.consuladoboliviano.com.ar/portal/node/119

Constitución del Ecuador (2008), Disponible en: http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Normas_Constitucionales.pdf

Fisher Irving (1930). *Stamp Script* . Disponible en http://userpage.fu-berlin.de/roehrigw/fisher/

Folbre, Nancy (2003). *Economía Afectiva*. Disponible en: http://eipcp.net/transversal/0805/folbre/es

Gesell Silvio (1916*). El Orden Económico Natural*. Disponible en: http://www.silvio-gesell.de/html/oen_2_3.

Gide, Charles y Rist, Charles(1909). "Proudhon y el socialismo de 1948" en *Historia de las Doctrinas Económicas. De los Fisiócratas hasta nuestros días*. Disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/banco/indice.html

Lietaer, Bernard (2006). *El futuro del Dinero*. Ed. Longseller. Buenos Aires.

Mankiw, Gregory (2009): "It May Be Time for the Fed to Go Negative", en *New York Times* del 18 de abril de 2009, Nueva York. Disponible en: http://www.nytimes.com/2009/04/19/business/economy/19view.html?_r=1

Keynes, John Maynard (1981 {1936}). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Keynes, John Maynard (1930). *Economic Possibilities for our Grandchildren*. Madrid. Disponible en: http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf

Marx, Karl (1986 [1867 -1894*]). El Capital*, Fondo de Cultura Economica, México D.F.

Orzi, Ricardo (organizador) (2012). *Moneda Social y Mercados Solidarios II. La Moneda Social como Lazo Social*. Ed. Circcus – UNLu. Buenos Aires. Disponible en: http://www.academia.edu/3884388/Moneda_Social_y_mercados_Solidarios_II_la_moneda_social_como_lazo_social

Plasencia, María Adela (2012). *La Moneda para Otra Economía. Aportes en torno a la exclusión monetaria, el atesoramiento y la oxidación*. Imago – UNGS, Buenos Aires.

Polanyi Karl (2007{1944}). *La Gran Transformación*. Fondo de cultura Económica, Buenos Aires.

Polanyi, Karl (2012 {1957}). "La Economía como proceso instituido" en AA.VV. *Textos Escogidos. Colección Lecturas de Economía Social*. CLACSO y UNGS.

Schuldt, Jürgen (1997). *Dineros alternativos para el desarrollo local*. Universidad del Pacífico, Lima Universitarios, Barcelona.

Weatherall, David (1976). "Mr. Owen's Plan" en *David Ricardo: A Biography*. Disponible en: https://books.google.com.ar/books?id=mzfrCAAAQBAJ&pg=PA157&lpg=PA157&dq=owen+y+david+ricardo&source=bl&ots=WaxoSDnU6V&sig=Cg3_Aa2cvgjGCOa-GqATTdNVe_Lw&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwicodzhgenLAhVBk5AKHbMxDoMQ6AEIITAB#v=onepage&q=owen%20y%20david%20ricardo&f=false

Intervención, planificación, control y los límites del mercado en la Argentina. Una aproximación desde la antropología económica.

Nicolás Dvoskin[1] y Fabián F. Fanego[2]

Asignatura: Antropología Económica, correspondiente al Área de Epistemología Económica

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Una de las principales innovaciones del plan de estudios de la Licenciatura en Economía de la Universidad de Moreno es la inclusión de la asignatura "Antropología Económica" perteneciente al Área de Epistemología Económica, en cuyo programa se incluye la pretensión de poner en discusión una premisa básica y casi siempre implícita en las carreras de Economía: que la economía es y siempre ha sido capitalista, y por ende los futuros economistas han de formarse estudiando sólo a las economías capitalistas. Esta materia, ubicada en el tercer año de la carrera, se dedica principalmente al estudio de los fundamentos antropológicos, históricos, filosóficos y culturales de las teorías económicas, desde el análisis de la praxiología marginalista hasta la crítica a los elementos neocoloniales de las teorías sociales importadas[3].

En una economía como la argentina, que históricamente estuvo atravesada por desequilibrios estructurales y articulaciones hacia dentro y hacia fuera que no son perceptibles por los modelos tradicionales

1 Docente UNM.

2 Docente UNM.

3 El programa completo de la asignatura puede consultarse en: http://www.unm.edu.ar/programas/DEYA/economia/1336ANTROPOLOGIAECONOMICACL2013DEYA14_13.pdf

de la teoría económica convencional, la búsqueda de los fundamentos desde la antropología económica –o desde lo que en la Universidad Nacional de Moreno se da en llamar así- viabiliza una mayor capacidad de análisis, por parte de los estudiantes, de la economía en la que están insertos y, principalmente, de los discursos económicos que legitiman o deslegitiman ese mundo que los rodea.

Uno de los principales objetivos de la asignatura es el de problematizar acerca de la naturaleza, necesidad o artificialidad de una de las instituciones más importantes para la teoría económica convencional y para el funcionamiento del sistema capitalista: el mercado. Desde la asunción –generalmente por omisión- del mercado como única instancia en la que los seres humanos interactúan económicamente (Burling, 1976)[4] hasta su conceptualización como construcción institucional por parte de los Estados nacionales europeos en los últimos quinientos años (Foucault, 1979; Polanyi, 1944, 1976)[5] este ha estado en el centro de los debates de la antropología económica y, sobre todo, en el de los análisis que esta puede aportar no ya como insumo para sí misma, sino para la ciencia económica en general.

4 Uno de los principales debates de la antropología económica del siglo XX fue el que se suscitó entre las corrientes formalista y sustantivista. De acuerdo con los antropólogos mexicanos LeifKorsbaek y Marcela Barrios Luna, los formalistas se caracterizan por "una fuerte tendencia a buscar configuraciones teóricas y sacrificar la riqueza de detalle que caracteriza a la etnografía" (Korsbaek y Barrios Luna, 2004, pág. 230) en tanto los sustantivistas "se dedican a descripciones de sistemas económicos concretos, en el contexto de un desarrollo histórico" (Korsbaek, 2004, pág. 230). El caso de RobbinsBurling, uno de los más reconocidos antropólogos económicos pertenecientes a la rama del formalismo, es sumamente interesante, pues en tanto antropólogo económico se ve obligado a reconocer la especificidad histórica de las economías de mercado. Sin embargo, sostiene que "determinadas características de los mercados reguladores de precios pueden fácilmente observarse incluso en sociedades muy distintas de la nuestra y con muy distintos marcos institucionales" (Burling, 1976, pág. 114).

5 Karl Polanyi es, precisamente, el principal exponente de la escuela sustantivista. Ha tenido, a lo largo de su obra –y sobre todo en *La gran transformación*, de 1944- una preocupación central en comprender las lógicas económicas de cada momento histórico, sus instituciones y sus mecanismos, evitando caer en la generalización del modelo de mercado capitalista para toda sociedad humana de cualquier tiempo y lugar. Recurriremos a este autor con frecuencia a lo largo del trabajo.

De hecho, la teoría económica convencional –más precisamente, neoclásica- no expresa de forma manifiesta su preferencia por el mercado, sino que naturaliza su existencia y su presencia en la vida humana, obligando así a las corrientes alternativas a hacer un esfuerzo adicional cuando pretenden discutir lógicas económicas ajenas, contrarias o separadas de las mercantiles: no sólo hay que dar cuenta de las mismas, sino que un paso previo, necesario, es la deconstrucción del principio según el cual la economía consiste en el análisis de la interacción de agentes racionales en el mercado, y sólo en el mercado[6]. Sólo luego de esta reconstrucción es que se hace posible pensar, problematizar, discutir lógicas económicas que pretendan debatir con la hegemonía mercantil.

En este breve texto nos proponemos, a partir de los postulados presentados en los párrafos precedentes, presentar una problematización teórica acerca de los alcances del mismo, sus límites, su naturaleza y su historia a la luz de las distintas iniciativas que surgieron en la Argentina de los últimos años en las que se planteó y llevó a debate la intervención estatal como desnaturalización de la primacía mercantil en una sociedad capitalista, como el programa Precios Cuidados, las nacionalizaciones de empresas, la integración estatal de directorios de empresas privadas a través de la cartera de títulos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSeS y el programa de créditos hipotecarios ProCreAr, entre otras políticas públicas. Asimismo, incluimos unos breves esbozos de las transformaciones que al respecto sobrevuelan en los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri, en los que se vislumbra, por lo menos provisoriamente, la voluntad de

6 Como prueba de esto cabe revisar cualquier manual de economía o de microeconomía, de los que suelen pulular por los cursos introductorios de la mayoría de las facultades del mundo. Sólo por dar un ejemplo, nos referimos a uno de los manuales de microeconomía más utilizados en la Argentina, el de HalVarian titulado *Microeconomía intermedia*. No sólo el capítulo 1 de este manual se denomina "El mercado" –con lo que el análisis económico empieza por el mercado y no puede pensarse fuera de él- sino que, en su afán de comenzar su tarea mostrando un ejemplo de análisis económico, entiende como sinónimo a un ejemplo de un mercado particular (ver Varian, 1999, Cap. 1). Ante generaciones de estudiantes que reciben sólo este tipo de formación, claramente la tarea de deconstrucción se vuelve ardua pero sumamente necesaria.

reinstituir la hegemonía mercantil y liberarla de marcos regulatorios que la supuestamente la limitan.

Nos sumamos aquí, cerrando la introducción, a las consideraciones de Fernando Álvarez Uria y Julia Varela, quienes en el prólogo de una de las ediciones españolas de *La gran transformación* de Karl Polanyi (1944) sostienen que

> "la crítica de la racionalidad económica, el cuestionamiento de un corpus técnico-científico de carácter formal y universalizante que pretende convertirse en la última ratio, es decir, en razón fundante de la producción y de los intercambios, constituye un punto de partida para evitar que las políticas sociales se vean supeditadas a los tecnócratas quienes, al divinizar los parámetros económicos, se convierten en los sumos sacerdotes del orden social. La tan manida retórica sobre la recuperación de excedentes, el crecimiento de la economía, e incluso el milagro económico o la modernización, funciona como una cascara vacía cuando se la desvincula de las poblaciones directamente concernidas ydel modo como los distintos grupos sociales se ven afectados por esos parámetros macroeconómicos" (Álvarez Uria y Varela, 1997, págs. 17 - 18).

1. La naturaleza del mercado y el *homo economicus*

Ya desde *La riqueza de las* naciones de Adam Smith (1776) –e incluso antes- el mercado fue concebido como una instancia natural para la teoría económica. Si Thomas Hobbes en su *Leviatán*(1651) entendía que los seres humanos librados de todo gobierno civil, de toda ley, de toda imposición externa, necesariamente son acarreados a la guerra de todos contra todos, Smith entenderá, más de cien años más tarde, que la condición natural del ser humano no es la de hacer la guerra con sus semejantes (*homo homini lupus*) sino la de comerciar con ellos (*homo economicus*). En este sentido, tanto Hobbes como Smith plantean una naturaleza egoísta del hombre. Sin embargo, el segundo, al naturalizar la práctica comercial como una consecuencia directa de

la naturaleza humana consistente en "cierta propensión a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra" (Smith, 1776, pág. 7) –y, por ende, convertir en instantánea a la institución mercantil- habilita una sociabilidad posible más allá de la coerción de las leyes. Puede haber o no ley positiva, sin embargo siempre habrá de regir la ley del valor. Y esto es así porque aun sin ley, sin gobierno civil, sin Estado, hay mercado –y, como corolario, también hay propiedad privada-.

De la obra de Smith se desprende, entonces, una presentación del mercado como instancia natural de la sociedad, como algo inherente a ella, y esto se reproduce en la mayoría de sus continuadores ortodoxos[7]. Frente a este panorama, la antropología económica –o al menos una parte importante de ella, la que se aleja de los principios formalistas- intenta dar cuenta de la historia no oficial del mercado, que lo muestra como una institución más entre otras, con un origen, con diferentes desarrollos históricos y geográficos, y lejos de las pretendidas cualidades de universalidad y necesariedad.

De esta manera, entendemos junto con Karl Polanyi, que el mercado tal y como lo conocemos en el capitalismo occidental y tal y como es descrito por la teoría económica convencional "es una estructura institucional que no ha existido en otras épocas, sino únicamente en la nuestra, e incluso en este último caso no es generalizable a todo el planeta" (Polanyi, 1944, pág. 76). Además, esta estructura fue construida, fue creada, no fue el resultado natural de ningún devenir histórico inevitable. He aquí, entonces, otra gran diferencia que muestra la antropología económica en contraste con la teoría económica neoclásica y sus expresiones en el campo de la política: la estrecha urdimbre de relaciones que existen entre el mercado y el Estado, no sólo en los tiempos actuales sino,fundamentalmente, la poco conocida y mucho menos difundida -al menos por la economía- historia de cómo el mercado fue construido por y para el Estado.

7 Entendemos aquí que la obra de Adam Smith ha sido la base de diversas teorías económicas, que van desde la economía política clásica y su crítica (Ricardo, Marx, etc.) hasta el marginalismo y distintas variantes de la economía ortodoxa.

Sobre la evolución del modelo de mercado, Polanyi cuenta cómo en la Europa medieval coexistían dos especies de "mercado", dos circuitos de comercio separados, uno de larga distancia, y otro local, dentro de cada ciudad. Sorprendentemente, ninguno de ellos fue el origen del comercio interno de las naciones europeas. Según nos muestra el autor, el responsable por el surgimiento del comercio nacional, la integración de las ciudades y las zonas rurales, en Europa occidental, fue el Estado. Nada más lejos de la explicación smithiana sobre una supuesta propensión natural al intercambio.

Además de demoler los mitos liberales sobre la condición y nacimiento del mercado en tanto construcciones ideales racionalistas, Polanyi da cuenta de las reales implicancias de su funcionamiento sin regulaciones y de cómo impacta sobre la sociedad en su conjunto. Haciendo una esquematización rápida, el mercado va absorbiendo progresivamente, durante su evolución desde el feudalismo hacia su florecimiento pleno en el siglo XIX, lo que el autor llama "mercancías ficticias", ya que no son producidas para el mercado, y que la teoría económica caracteriza como factores de producción: dinero, tierra y trabajo. Esto, que en ausencia de regulaciones se constituye en el paraíso del liberalismo, no resulta para Polanyi en un cambio de grado, sino de esencia:

> "se destaca uno de esos tres elementos: la mano de obra es el término técnico usado para los seres humanos (…) las formas del trabajo es sólo otra palabra para designar las formas de la vida de la gente común, esto significa que el desarrollo del sistema de mercado iría acompañado de un cambio en la organización de la sociedad misma. La sociedad humana se había convertido en un accesorio del sistema económico" (Polanyi, 1944, pág. 126).

La obra de Polanyi incentivó múltiples expresiones acerca de la especificidad histórica de los mercados capitalistas. Ente otros, motivó –quizás sin la anuencia de sus participantes- debates y confrontaciones acerca dela potencial existencia de un mecanismo encargado de la

distribución de bienes y servicios que lo reemplace: la planificación central. Fue a partir de su problematización que se pudieron poner sobre la mesa las especificidades de los mercados como instituciones, tanto en su carácter genérico como en su dimensión específica: los mercados capitalistas y los mercados formadores de precios.

Uno de los aspectos centrales de este debate –que tuvo capítulos al interior del marxismo, como por ejemplo la controversia entre Ernest Mandel (1986) y Alec Nove (1983) sobre el "socialismo de mercado", defendido por el segundo y repudiado por el primero, partidario de la planificación- y otros que incluyeron a autores ortodoxos, es que pone de manifiesto la discusión acerca de las posibilidades del Estado de conocer la complejidad del sistema económico, procesar rápidamente sus variaciones, y por ende arrojar como resultado políticas que sean beneficiosas para el conjunto de la población. Cabe recuperar, entonces, las palabras de Friedrich von Hayek (1945), uno de los máximos exponentes de la escuela austríacade economía y uno de los tempranos promotores de las políticas neoliberales, quien entiende al mercado, ante todo, como un mecanismo de articulación de intereses, el cual "induce al individuo a hacer lo que es de interés público mientras persigue su propio interés" (von Hayek, 1945, pág. 125) a partir de la incidencia de las decisiones individuales en los sistemas de precios, que han de ser entendidos, ante todo, como canales de circulación de información.

Este sistema de precios articulado desde la lógica de un mercado competitivo sería, entonces, una pizarra infinitamente flexible, capaz de dar cuenta de las fluctuaciones de la economía en su conjunto de modo automático. El mismo en un mercado libre refiere, de este modo, al reconocimiento conjunto de infinitas decisiones individuales, las cuales se terminan plasmando coordinadamente en la citada pizarra[8]. Paralelamente, la planificación estatal es entendida como el

8 Frente a esta concepción de flexibilidad infinita y atomización de agentes es que Polanyi sostiene que "la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea puramente utópica" (Polanyi, 1944, pág 26).

establecimiento de un ente gubernamental que tome en cuenta todas las variables de la economía y decida precios, cantidades a producir y cantidades a consumir, modificando al instante las mismas para una absoluta eficiencia. Hayek entiende que un ente así sería equivalente en términos de eficiencia a un mercado perfectamente competitivo, pero que su existencia es absolutamente imposible (von Hayek, 1945, pág. 117), en la medida en que la capacidad de procesamiento de la información mediante burocracias públicas es lenta y costosa, sobre todo en comparación de la inmediatez y gratuidad de los mercados competitivos.

Respecto a esta ventaja en términos de velocidad, Diane Elson (1994), una de las autoras más reconocidas del pensamiento feminista de izquierda, grafica de forma irónica el modo según el cual la teoría ortodoxa justifica su agilidad. Siguiendo el modelo walrasiano –por *Elementos de economía política pura* (1874), del economista y matemático Léon Walras-

> "el subastador coordina las decisiones adoptadas y las compras y ventas reales tienen lugar simultáneamente y no a lo largo de un período de tiempo. La producción tiene lugar sólo cuando todo el mundo es consciente de las implicaciones de las distintas decisiones. El proceso de ajuste implícito en esta hipótesis es un proceso ficticio que ocurre fuera del tiempo real" (Elson, 1994, pág. 197).

Desde la perspectiva de Hayek –compartida por gran parte de la ortodoxia- la incapacidad de procesamiento de la información del Estado torna ineficiente las políticas de planificación, y por ende se recomienda dejar al mercado actuar libremente. Respecto a este punto, Elson señala, quizás recuperando sin mencionarlo muchos de los aportes de Polanyi, que "los mercados son instituciones sociales y materiales […que…] necesitan recursos para operar" (Elson, 1994, pág. 187). Frente al énfasis tradicional acerca de los costos para poner en funcionamiento las instituciones de planificación, Elson señala

que los mercados también acarrean costos de funcionamiento, ya que el mercado es una institución que, también, al igual que los entes de planificación estatales, "debe ser creada" (Elson, 1994, pág. 188). Ricardo Graziano va más allá en la consideración de los mercados como entes materiales al afirmar que estos son instituciones resultantes de un proceso social, no están dados al margen de la historia (Graziano, 1992, pág. 13).

El problema, siguiendo la línea abierta por Elson, no es si los precios deben ser administrados o dejados en libertad, sino que esta segunda opción en realidad no existe, y la pregunta central es quién será el encargado de administrar los precios. Así, sintetiza con mucha claridad el funcionamiento de los mercados pretendidamente competitivos:

> "los precios son fijados por agentes especializados a los que llamaremos fijadores de precios. Otros agentes, que en el mercado reaccionan a estos precios, son los receptores de precios. Los mercados operan para hacer públicos los precios que fijan los fijadores de precios, valga la redundancia, mientras que la respuesta de los receptores de precios permite que se mantenga o no el sistema de precios fijado" (Elson, 1994, pág. 189).

A su vez, "la determinación de precios en un mercado de este tipo no implica que estos fluctúen continuamente" (Elson, 1994, pág. 189), con lo que, en los hechos, la inmediatez de la reacción mercantil frente a la mediatez de la reacción burocráctica no manifestaría, ni por asomo, enormes ventajas de eficiencia. De cualquier modo, sea eficiente o ineficiente, detrás de la intervención o planificación se encuentra la necesidad de conocer los vínculos entre los sectores productivos, y los efectos que las variaciones en los precios de uno pueden tener sobre los demás.

Esta breve digresión sirve para introducir la problemática de la intervención directa del Estado dentro de un debate más amplio, pero

también para entender con mayor precisión qué significa intervenir. En términos concretos, la intervención puede ser de distintos tipos, como la provisión directa de bienes por parte del Estado de manera exclusiva, la provisión de bienes por parte del Estado en un mercado más abierto, donde el mismo juegue un rol normativo que inhiba el incentivo de los privados a aumentar precios debido a la referencia del precio oficial, la intervención sobre las cantidades producidas influyendo sobre los precios mediante el aumento de la oferta –para estimular bajas de precios- o directamente controlar y administrar precios. Si seguimos a Elson y comprendemos que la acción estatal puede ser más, menos o igual de costosa que la acción meramente privada en términos de decisiones, pero que esta puede estar regida por razones de interés público necesariamente distintas de aquellas que motivan la acción individual en el mercado privado, las estrategias de control e intervención del Estado sobre los precios pueden ser muy valiosas a la hora de controlar la inflación o mejorar la distribución del ingreso y del acceso a los distintos bienes, con lo que a mayor conocimiento por parte del Estado de las estrategias, lógicas y mecanismos a partir de los cuales opera el control privado de los mercados, mayor capacidad de que esta intervención sea efectiva.

2. La intervención del Estado en la historia argentina: de las Juntas Reguladoras al desguace neoliberal

La construcción del Estado argentino en tanto institución monopolizadora de la violencia física legítima estuvo a cargo, desde mediados del siglo XIX, por exponentes del pensamiento liberal. Si bien en ese entonces no podemos pensar en un área disciplinar específica para lo económico, entendemos que por lo menos hasta la década de 1930 fue muy escaso el espacio asignado a las políticas de intervención estatal sobre los mercados, más allá de que podemos coincidir con Polanyi y resaltar precisamente que el mercado nacional tuvo que ser construido a sangre y fuego para poder ser dejado libre hacia finales del siglo XIX. Sin ir más lejos, la predominancia del mercado como asignador eficiente de recursos se puede verificar en la política arancelaria de los gobier-

nos del período primario-exportador, en general –con la excepción de algunas producciones locales estratégicas por las alianzas políticas con las oligarquías del interior- despreocupada de la protección a las industrias alternativas.

En este sentido, detrás de los argumentos de la dirigencia política de la época, que reproducían los lineamientos de las teorías de las ventajas comparativas, según las cuales Argentina debía especializarse en la producción de bienes primarios debido a sus privilegios naturales e importar manufacturas, las condiciones para el funcionamiento de este tipo de estructura de mercado –con su adentro y su afuera- tuvieron que ser construidas, y de hecho lo fueron. Las aventuras militares primero y las políticas inmigratorias y los empréstitos extranjeros para construir ferrocarriles y puertos después –que, como muestra Mario Rapoport son los elementos centrales que habilitan la expansión de la producción agropecuaria en el período que va de 1870 a 1914 (Rapoport, 2012, págs. 66 – 67) pueden pensarse, en nuestros términos como mecanismos de creación de un tipo particular de mercado, el cual no consistió en un enclave –entendido solo en su dimensión hacia afuera, sino en una articulación adentro-afuera, mercado nacional – mercado externo, evidentemente dominada por el afuera.

La crisis de los años treinta habilitó la puesta en práctica del primer conjunto de medidas sistemáticas de intervención sobre esta articulación mercantil, principalmente a partir de mecanismos de defensa de la rentabilidad de las distintas producciones regionales. Si bien la intervención del Estado se vio incrementada en esta década a partir de diversas reformas sustanciales –como los controles de cambios, la creación del Banco Central o el establecimiento del impuesto a los réditos- a los fines de este trabajo cabe resaltar una medida sumamente relevante: la creación de juntas reguladoras de precios de distintos productos, integradas por representantes de los empresarios y del Estado, cuarenta y seis en total desde 1931 (Rapoport, 2012, pág. 222). De acuerdo con Rapoport,

> "las juntas reguladoras y otras instituciones que implicaban una mayor intervención del Estado en la economía no generaban habitualmente condiciones para estimular la producción, favorecer nuevas experiencias tecnológicas o mejorar las condiciones de trabajo: habían sido creadas, sobre todo, para defender mejor a los distintos sectores económicos en crisis. Se limitaron así a organizar el sistema de manera de no perjudicar a los grandes productores y mantener el interés en los pequeños y medianos en seguir produciendo" (Rapoport, 2012, pág. 223).

Los primeros gobiernos peronistas abren un período que no solo consistirá en una sistemática intervención estatal en la regulación mercantil –por ejemplo con la estatización del comercio exterior a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) o la creación de un Consejo Económico Nacional que coordine las normativas vinculadas a la actividad económica[9]- sino en una extendida legitimación de esta regulación, lo que permitirá que muchos mecanismos –no precisamente el IAPI- sobrevivan luego del golpe de Estado que derrocará a Perón en septiembre de 1955. Desde entonces y hasta 1976 la economía argentina vivió un período de explícita intervención estatal en la formación de precios y en los mercados. De hecho, Marcelo Rougier y Claudio Belini llegan a proponer el concepto de "Estado empresario", comprendiendo un proceso que consistió en la

> "creación, organización y evolución de algunas empresas públicas industriales y en la intervención del Estado en la gestión de las empresas privadas. Este proceso acompañó el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones y su finalización se vinculó también a la crisis provocada de ese modelo de acumulación en la segunda mitad de los años setenta" (Rougier y Belini, 2008, pág. 13)".

9 Al respecto, ver Vercesi (1995).

Por un lado, el peronismo puso en práctica una política de nacionalizaciones, principalmente de empresas de servicios, que no fueron revertidas sustancialmente hasta la década del noventa. Por el otro, incluso desde antes del peronismo, con la experiencia del Consejo Nacional de Posguerra, se inauguró una tradición de planificación estatal de la economía –muy lejana, cabe aclarar, a la planificación socialista sustituta del mercado- que atravesó todo el período hasta los albores del golpe de Estado de 1976. Los planes quinquenales del peronismo, el Plan Nacional de Desarrollo de 1964 –gobierno constitucional de Illia-, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo de 1969 –dictadura de Onganía- y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional de 1973 –gobierno de Perón- son ejemplos claros de una tradición que atravesó giros y turbulencias políticas[10]: la de un Estado no sólo interventor, sino también fiscalizador, proveedor directo y planificador de grandes esferas de la economía nacional.

Entre otras normativas del período, en 1964, durante la presidencia de Illia, se sanciona una primera ley nacional de abastecimiento promoviendo políticas en defensa del consumidor y estableciendo una normativa de precios máximos que incluía penas para aquellos empresarios que la incumplan. Esta ley fue modificada por la gestión de José Ber Gelbard durante la tercera presidencia de Perón, en 1974, incluyéndose en su redacción que la autoridad de aplicación de la ley podrá "establecer, para cualquier etapa del proceso económico, márgenes de utilidad, precios de referencia, niveles máximos y mínimos de precios, o todas o algunas de estas medidas"[11]. Esta ley formalmente nunca dejó de entrar en vigencia. Sin embargo, dejó de ser aplicada por muchos años.

No fue la dictadura que comenzó en 1976 y reinstaló las políticas económicas de tinte liberal –o neoliberal- en la Argentina la que barrió con mayor voracidad con las instituciones de intervención, regulación y control. Esta tarea –quizás, por la dificultad que tuvo

10 Para un análisis detallado de los planes de desarrollo se recomienda Cordone (2004).
11 Ley 20.680, Art. 2, inc. a).

el régimen de facto para legitimar estos procesos hacia el interior del gabinete, o quizás por su impronta militarista[12] y las persistentes hipótesis de conflicto bélico que requerían un Estado que controle recursos estratégicos- quedó a cargo del gobierno democrático de la década del noventa, más precisamente en la primera presidencia de Carlos Saúl Menem, durante la cual no sólo se avanzó en un acelerado proceso de privatizaciones sino que además se desarmaron íntegramente las estructuras institucionales de regulación, como las juntas reguladoras y los distintos estamentos estatales destinados siquiera sólo nominalmente a la planificación económica y la planificación del desarrollo. Tal como lo sintetiza Hernán Fair, el menemismo "no dudó en privatizar casi la totalidad de las empresas estatales, flexibilizar el empleo, liberalizar el mercado interno, desplegar una apertura financiera al capital transnacional y desregular la economía" (Fair, 2008, pág. 36). Más aun, las privatizaciones de servicios públicos ni siquiera fueron acompañadas por el establecimiento de entes reguladores estatales acordes, sino que estos fueron conformados en función de las necesidades y los intereses de las empresas privatizadas. En los términos de Oscar Oszlak,

> "la reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica" (Oszlak, 2005, pág. 7).

12 Al respecto, se recomienda Schvarzer (1986).

3. La Argentina kirchnerista: del intervencionismo informal a la reestructuración institucional

Los resultados del desguace del Estado y la resignificación del mercado como asignador eficiente de recursos son punto de partida sobre el que se asentarán las reformas en materia de intervención pública y regulación –o re-regulación- del mercado de los gobiernos kirchneristas, necesariamente inescindibles del contexto de crisis económica y social al que se vio sometida la Argentina precisamente como resultado de las políticas neoliberales anteriormente mencionadas.

Cabe aclarar que, así como las políticas anti-Estado o pro-mercado del neoliberalismo tuvieron su arraigo en imaginarios y sentidos comunes que trascendieron y trascienden las fronteras nacionales, algo similar puede proponerse para pensar el retorno del Estado en la primera década del siglo XXI. Esto es reconocido así incluso desde las plumas del neo-institucionalismo, como por ejemplo en la de Osvaldo Iazzetta, quien entiende que en toda América Latina –y sobre todo en América del Sur- hacia fines de la primera década del siglo.

> "en términos generales prevalece cierto consenso respecto a la necesidad de devolver al Estado roles y responsabilidades arrebatados en el pasado reciente. Este nuevo clima le asigna ahora un lugar decisivo como instancia de coordinación, regulación y redistribución, dejando atrás ideas y políticas públicas que alentaron su reducción y repliegue. Ya no está en discusión si el estado resulta necesario, sino los ámbitos y modalidades bajo las que debe actuar. Este cambio de percepción se refleja tanto en políticas públicas que le reservan mayor presencia en espacios antes cedidos al mercado, como en el giro de una opinión pública que aprueba su retorno a funciones de las que fue apartado en el pasado reciente" (Iazzetta, 2013, págs. 29 – 30).

Si bien algunas medidas tendientes a modificar el esquema institucional de intervención estatal se tomaron durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003 – 2007), como por ejemplo los congelamientos tarifarios de servicios públicos a través de ciertas normativas de

emergencia económica o algunas estatizaciones –como la empresa de aguas o el correo-, lo cierto es que las medidas más importantes se tomaron a partir de 2007, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y sus implicancias directas estuvieron relacionadas con la aceleración del proceso inflacionario que se verificó a partir de ese año en el país. Precisamente, la creciente inflación, y sobre todo los ritmos desequilibrados de aumentos de precios entre sectores –y principalmente al interior de las distintas etapas de la cadena de valorización de los sectores-, fue lo que propició nuevos arreglos institucionales tendientes a intervenir en la pizarra mágica de formación de precios. Detrás de esta pretensión se encuentra, desde ya, un elemento teórico: la asunción de que la inflación no tiene una relación biunívoca con la emisión monetaria, como se sostiene desde el pensamiento neoclásico, pero tampoco es directa la conexión con la puja distributiva o con el tipo de cambio, como puede sostenerse incluso desde ciertos planteos heterodoxos: más allá de cuáles sean los disparadores de la inflación, detrás de sus magnitudes y especificidades aparecen categorías no del todo habituales en los análisis económicos convencionales: poder de mercado, concentración, monopolios y oligopolios y cadenas de valorización, entre otras.

En un primer momento, que podría coincidir con la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011) o que incluso podría originarse ya en el último año de gestión de Néstor Kirchner, la intervención sobre los procesos inflacionarios careció de estructuras institucionales y se mantuvo reducida a ámbitos de negociación no necesariamente formales entre representantes del Estado y los empresarios. Si bien suele sobresalir la figura de quien fuera secretario de comercio interior durante este período, Guillermo Moreno, no interesan aquí las cuestiones personales sino aquellas que refieren a cómo se organizó la intervención estatal. El control sobre el mercado que aquí se verifica tiene dos aristas principales: el control sobre los precios internos a partir de negociaciones entre el gobierno y los principales empresarios y la intervención sobre el comercio exterior a partir de las licencias no automáticas de importación.

El año 2008 marca un quiebre político fundamental, pues a partir de aquel año, principalmente desde los *lock-outs* de las patronales agropecuarias, se empiezan a verificar en la esfera pública virulentos enfrentamientos entre representantes de los principales grupos económicos del país –principalmente aquellos vinculados a la provisión de bienes, pero también los grupos mediáticos- y el gobierno nacional.

Esta relación se teñirá de un color distinto cuando a fines de aquel año el gobierno decida estatizar los fondos previsionales otrora en manos de las administradoras privadas de jubilaciones y pensiones y reemplazar el sistema mixto capitalización – reparto por uno puramente de reparto mediante la Ley 26.425. Más allá de los efectos sobre el sistema previsional, que no analizaremos aquí, esta medida tuvo dos implicancias sustanciales en la relación entre el gobierno y las empresas: por un lado, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) pasó a administrar una enorme cantidad de recursos, que le permitirán a futuro financiar nuevas políticas públicas, algunas de las cuales interferirán claramente en la lógica de los mercados privados; por el otro, la captura por parte de la propia ANSeS de los activos en que se encontraban invertidos los aportes previsionales del período 1994 – 2008 –principalmente acciones, pero también bonos-, que conformaron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), una enorme cartera de activos financieros que pasaba a estar en manos del Estado nacional. Estas tenencias implicaron participaciones estatales como primera minoría accionaria en muchas de las más grandes empresas del país, lo que motivó que en la negociación por la estatización de los fondos se incluyera una subrepresentación estatal en los directorios de las compañías[13], que no reflejara la participación accionaria real.

En la práctica, más allá de la injerencia o no de representantes del Estado en las decisiones de las empresas, la conformación del FGS

13 En el marco de la sanción de la Ley 26.425 se resolvió que, más allá del capital accionario en manos del FGS en relación al capital accionario total de las empresas, el Estado nacional no podía tener más del 5 por ciento de los votos en los directorios de las mismas.

determinó dos cambios sustanciales en las relaciones entre el ellas y el gobierno nacional: por un lado, aun en su representación minoritaria representantes del Poder Ejecutivo pasaban a participar de las reuniones del directorio y acceder a información acerca de su funcionamiento; por el otro, la ANSeS pasaba a disponer de un sustancial poder de mercado –por ejemplo, salir a vender masivamente acciones de determinada empresa o determinado sector podría redundar en efectos concretos en el mercado financiero-.

Hacia principios del año 2011 el gobierno nacional sancionó el decreto número 441, que revocó la norma que reducía los votos de la representación estatal en los directorios, lo que conllevó una mucho mayor presencia del gobierno nacional en la toma de decisiones de las grandes empresas[14]. Asimismo, también en 2011, luego de las elecciones presidenciales en las que Cristina Fernández de Kirchner resultó reelecta, se verificó un giro político asociado a la designación de Axel Kicillof como secretario de Política Económica. Más allá de que desde noviembre de aquel año empezaron a regir políticas de control y restricción en el mercado de cambios y en la normativa respecto a las importaciones mediante la puesta en práctica de las declaraciones anticipadas, la gestión de Kicillof, primero como secretario y luego como ministro de Economía, le impuso a las políticas de control de precios e intervención estatal en los mercados una impronta mucho más institucionalizada. Una de las primeras medidas económicas significativas de la segunda gestión de Cristina Fernández fue la nacionalización, a principios de 2012, del 51 por ciento del paquete accionario de YPF, la empresa más grande del país.

14 Sólo para dar una idea de la importancia de la participación estatal en algunas de las más grandes empresas del país, al 31 de agosto de 2015 –último dato disponible antes de la publicación de este trabajo- el FGS era propietario del 31,5 por ciento del Banco Macro, el 26,8 por ciento de EDENOR, el 26,6 por ciento de Gas Natural, el 26 por ciento de Siderar, el 24,9% de Telecom Argentina, el 23,2 por ciento del Banco Galicia y el 20 por ciento de Molinos Río de la Plata. Políticamente significativa es, asimismo, la participación accionaria del 9 por ciento en el Grupo Clarín, la empresa de medios de comunicación más importante del país, enfrentada con el gobierno kirchnerista. Fuente: fgs.anses.gob.ar/participacion, visitado el 7 de marzo de 2016.

El año 2012 vio también el nacimiento de un programa destinado a intervenir sobre los mercados inmobiliarios, no desde el control y la fiscalización del sistema privado sino a partir de la puesta en marcha de un sistema de crédito hipotecario público: el Programa de Crédito Argentino (ProCreAr). Fue puesto en práctica por la ANSeS –que, a partir de la constitución del FGS, pasó a tener mucha mayor capacidad de acción e intervención- en conjunto con el Banco Hipotecario y el Ministerio de Economía, y su principal característica fue la financiación subsidiada de proyectos de construcción y asignación de tierras. Más allá de las implicancias de esta política en materia de derechos sociales –presumiblemente, el plan de vivienda más grande del país desde los años setenta- cabe resaltarlo aquí como una nueva manifestación de una intervención sobre el mercado inmobiliario, sobre el mercado de tierras y sobre la industria de la construcción.

En lo que refiere a los mercados de consumo de bienes, se verificó un giro a partir de la renuncia de Guillermo Moreno y la asunción de un secretario de Comercio Interior cercano a Kicillof, Augusto Costa, a fines de 2013. Lo que cambió a partir de entonces fue que la lógica de los controles de precios viró desde una estructura informal hacia una estructura formal. Por un lado, se creó la Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, encargada de estudiar los procesos de valorización de los bienes de consumo, sus cadenas y sus nodos monopólicos o monopsónicos, para así conocer las relaciones de poder detrás de la formación de precios. Este camino tuvo su principal aporte hacia la institucionalización en septiembre de 2014, cuando se modificó la ya mencionada ley de abastecimiento estableciéndose a la secretaría de Comercio como autoridad de aplicación y se crearon mecanismos de arbitraje por conflictos entre consumidores y vendedores, actualizándose asimismo los mecanismos para los procesamientos de infracciones.

Por otro lado, se lanzó, en acuerdo con los empresarios y los supermercados, el programa Precios Cuidados, que consistió en una canasta de bienes con precios acordados, los cuales recibirían, a partir de su

inscripción en el mismo, una difusión publicitaria diferencial. Por último, se mejoraron las herramientas de denuncia y fiscalización de los derechos del consumidor, entre otras cosas a partir del programa Consumo Protegido y se lanzó el plan Ahora 12, mediante el cual el gobierno aseguraba el financiamiento en cuotas de productos de consumo que fueran fabricados en el país.

En síntesis, durante el segundo mandato de Cristina Fernández, pero principalmente desde la asunción de Axel Kicillof como ministro de Economía en 2013, el gobierno nacional intentó institucionalizar una forma diferente de relacionarse con las empresas privadas y, por consiguiente, con los distintos mercados. Se propuso dejar de pensar a los mismos como entidades naturales cuyas reglas eran sagradas, ante lo cual lo único que podía hacer el Estado era intentar corregir excesos o, en el mejor de los casos, asegurar el cumplimiento de esas reglas, para pasar a comprenderlo como un cúmulo de relaciones de poder institucionalizadas e históricamente estructuradas, en las cuales el Estado podía y debía no sólo intervenir en el sentido economicista del término sino participar como agente activo. Por supuesto, muchos mercados -o muchos segmentos de mercados- fueron inmunes a estos procesos y siguieron funcionando como lo hacían antes –por ejemplo el mercado de tierras para la producción agropecuaria, gran parte de los mercados financieros, los mercados automotrices, en los que sólo se intervino aumentando impuestos, entre otros-, sin embargo en líneas generales cabe reconocer esta pretensión y, quizás arriesgada y sólo provisoriamente, ciertos resultados favorables, por lo menos en los términos en los que estas intervenciones fueron planteadas[15]. Además, se intentó –sin éxito- reincorporar al debate público y a las responsabilidades del gobierno la agenda de la planificación del desarrollo que había sido abandonada en los setenta y dinamitada en los noventa.

15 Los resultados favorables pueden asumirse a partir de la reducción de la tasa de inflación que se verificó en el segundo semestre de 2015 (ver Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano en www.indec.gob.ar, o, si el lector decide no creerle al organismo oficial, Índice de Precios al Consumidor – Congreso, publicado por legisladores de la oposición al gobierno kirchnerista, disponible en páginas web de consultoras, como por ejemplo www.abeceb.com), pero también en las más de 100.000 viviendas asignadas al ProCreAr hacia marzo de 2016 (ver procrear.anses.gob.ar).

La reciente llegada al gobierno de Mauricio Macri ha cambiado significativamente las perspectivas a futuro que podemos tener sobre estos procesos. En primer lugar, cabe referirse al problema de la burocracia pública, o las relaciones entre interventores e intervenidos: el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por la ausencia de exgerentes o representantes de grandes corporaciones en altos cargos del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados; los pocos meses que lleva el gobierno de Macri muestran todo lo contrario. En lo que refiere estrictamente a intervenciones sobre los distintos mercados, las primeras medidas fuertes se tomaron en torno al mercado de cambios –que se liberalizó- y al comercio exterior –donde se relajaron fuertemente las restricciones a las importaciones-. En cuanto al mercado de bienes de consumo, las reestructuraciones institucionales de las distintas áreas del ministerio de Economía dan cuenta de una menor pretensión de controlar e intervenir. Algo similar ha sucedido con la secretaría de Comercio, en la que ya en los primeros meses de gestión se produjeron cientos de despidos, principalmente en las áreas de fiscalización de relaciones de consumo y procesamiento de infracciones. En términos discursivos, encontramos una firme defensa del mercado como asignador eficiente de recursos y un relativo desprestigio –no absoluto como el de los años noventa- de las capacidades reguladoras y fiscalizadoras del Estado en la materia.

Cabe resaltarlo nuevamente: es muy pronto aún para realizar conjeturas más contundentes respecto al porvenir de la relación entre el Estado y el mercado, o respecto a las características que tomarán los mercados, en la Argentina. Por el momento simplemente podemos sostener que parece que los caminos iniciados en torno a una desnaturalización de la soberanía mercantil no continuarán, o por lo menos no del mismo modo, y que las relaciones institucionales entre el gobierno y las grandes empresas privadas cambiarán radicalmente de forma.

4. Conclusiones: conceptualizando el intervencionismo desde la antropología económica

Un posible punto de partida para el desafío que nos planteamos en el final de este trabajo puede ser el de una indagatoria acerca de la naturaleza del mercado capitalista argentino en las últimas décadas, contraponiendo dos dimensiones: a) la del efectivo funcionamiento de este mercado, con sus reglas, sus actores, sus relaciones de poder y los resultados de las mismas y b) la de su legitimación, con sus discursos y sus imaginarios. Entendemos que no siempre estas han ido de la mano, sino que, por el contrario, suele ser habitual que exageradas reivindicaciones acerca de b) sean el punto de partida para encauzar reformas pro-mercado en a), o que, por el contrario, ciertos sectores hayan sobreestimado en b) efectos de políticas anti-mercado que no se expresaron con tanta virulencia en a).

Cabe focalizar en b), una dimensión no del todo habitual para los economistas. Sin embargo, son de hecho numerosos los autores que desde la teoría económica y la antropología económica–o las ciencias sociales en general- abordan diferentes aspectos de lo que se da en llamar intervención y su legitimación. Ya desde el término utilizado se hace evidente una batalla ganada por el liberalismo, la semántica, ya que pone en el centro la idea de que el Estado es algo ajeno al mercado. No se habla de mercados elusivos, ni evadidos, ni reticentes, ni ninguna otra caracterización que ponga sobre aviso que se está excluyendo artificialmente de la economía real al actor Estado, y sí se habla de "Estado interventor", de la misma manera que la mayoría de los manuales "enseñan" una economía pura, a la cual una vez entendida se le puede agregar el Estado y el dinero. Gary Becker, Nobel de economía y ferviente liberal de Chicago, presenta el muy reduccionista argumento de que en la época mercantilista se consideraba adecuada la intervención del Estado, ya que se veía al intercambio como un proceso de suma cero, en el que la ganancia de uno era la pérdida del otro. Dice que al descubrir los economistas que esto era un error resultó injustificable la intervención, a la que veía menos eficiente que la acción de la competencia. No termina

aquí Becker, va mucho más allá. Avanza como si fueran mercados, sobre otros ámbitos de la sociedad como la religión, la educación, la información, usando para analizarlos el concepto de competencia (ver Becker, 1976).

Desde la visión de Foucault, la idea de intervencionismo debe entenderse a partir de cómo considera al liberalismo: una forma de gobernar que consiste en gobernar menos, sólo lo indispensable. A diferencia de lo que ocurría antes del surgimiento del liberalismo, cuando las limitaciones a las acciones de gobierno venían dadas desde fuera, desde el derecho, la novedad consiste en la autolimitación, y ésta viene impulsada por las ideas de la naciente economía política del siglo XVIII. A partir de este momento el mercado se convierte al decir de Foucault en un "lugar de veridicción", es decir, de producción de verdades; las leyes del mercado y sus discursos pasan a constituirse en las verdades económicas que hay que utilizar como insumo para un correcto gobierno (ver Foucault, 1979).

Hemos dado cuenta ya del pensamiento de Polanyi al respecto. Cuando al final del libro aborda la cuestión de las libertades, ya estaba absolutamente claro que el mercado autorregulado no está para sostener ninguna libertad personal. La novedad es que ataca finalmente el último bastión del viejo liberalismo para justificar la ausencia de regulaciones: la libertad de empresa, convertida en los hechos en una ficción frente al dominio de la economía por parte de los monopolios, resultado lógico del proceso de concentración que habilita el rechazo a las regulaciones.

El kirchnerismo dio una importante batalla en busca de la problematización de la intervención estatal y su legitimación, para lo cual no sólo tuvo que enfrentarse con actores de poder fáctico de la economía argentina sino también con siglos de teoría económica empeñada en naturalizar al mercado, concretizada en un sentido común difícil de corroer. Lo intentó, lo buscó, apeló en cuanto fue posible a la memoria histórica y al recuerdo de las gravísimas crisis económicas a las que

fue conducido el país debido a haber descansado en la primacía del mercado. Sin embargo, este mercado volvió a mostrar sus garras y volvió a imponer sus discursos, sus sentidos y sus significados. El debate continúa abierto. Mientras tanto, entendemos que estamos ante una excelente oportunidad para mostrar por qué la formación tradicional de los economistas necesita dar un giro de ciento ochenta grados si lo que queremos es disputar las estructuras, lógicas, sentidos y saberes del pensamiento económico dominante y su principal institución: el mercado.

Bibliografía consultada

Álvarez Uria, F. y Varela, J. (1997), "Presentación" en Polanyi, K., *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Ed. de la Piqueta, Madrid.

Becker, G. (1976), *La naturaleza de la competencia*, ESEADE, Buenos Aires.

Burling, R. (1976), "Teorías de maximización y el estudio de la antropología económica" en Godelier, M., *Antropología y economía*, Ed. Anagrama, Barcelona.

Cordone, H. (2004), *Reseña histórica sobre la planificación económica en Argentina*, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

Elson, D. (1994), "Socialismo de mercado o socialización del mercado" en *Cuadernos de Economía*, Vol. 14, No. 20, Bogotá, págs. 177-214.

Fair, H. (2008), "El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem" en *Oikos*, Año 12, No. 25, págs. 35 – 49.

Foucault, M. (1979), *Nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Graziano, R. (1992), "Prologo" en Mandel, E. et al., *La crisis de la economía soviética y el debate mercado / planificación*, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires.

Hobbes, T. (1651), *Leviathan*, Andrew Crooke, Londres.

Iazzetta, O. (2013), "Luces y sombras del regreso del Estado en Argentina" en Cheresky, I. y Dabène, O. (comps.), *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*, Ecos – Mincyt, Buenos Aires, págs. 29 – 40.

Korsbaek, L. y Barrios Luna, M. (2004), "La antropología y la economía" en *Ciencia ergo sum*, Vol. 11, No. 3, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, págs. 225 - 236.

Mandel, E. (1986), "In defence of socialist planning" en *New Left Review*, No. 159, págs. 5 – 37.

Nove, A. (1983), *Theeconomics of feasiblesocialism*, Routledge, Londres.

Oszlak, O. (2005), "Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner" en *Actas del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.

Polanyi, K. (1944), *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Ed. de la Piqueta, Madrid.

Polanyi, K. (1976), "El sistema económico como proceso institucionalizado" en Godelier, M., *Antropología y economía*, Ed. Anagrama, Barcelona.

Rapoport, M. (2012), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 – 2003)*, Emecé Editores, Buenos Aires.

Rougier, M. y Belini, C. (2008), *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis,* Ed. Manantial, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.

Smith, A. (1776), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid.

Varian, H. (1999), *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, Antoni Bosch, Barcelona.

Vercesi, A. (1995), "Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica peronista (1946/1955" en *Actas de la XXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Von Hayek, F. (1945), "La utilización del conocimiento en la sociedad" en *Revista Asturiana de Economía*, No. 44, págs. 115 – 157.

Walras, L. (1874), Éléments d'économie politique pure*, outhéorie de la richessesociale*, Corbaz, París.

II Sección:
Política económica y desarrollo

Opciones para el desarrollo económico argentino

Alejandro L. Robba[1], Emiliano J. Colombo[2] y Nicolás Bertholet[3]

Asignatura: Crecimiento, Desarrollo y Planificación, correspondiente al Área de Desarrollo Económico

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

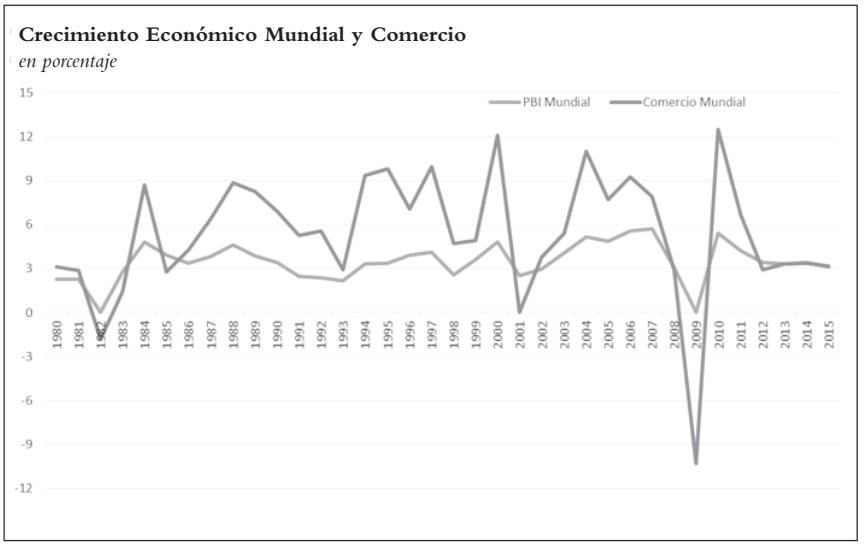
El enfoque central al establecer los contenidos mínimos de la carrera de Economía de nuestra Universidad fue contemplar una mirada plural sobre las teorías que intentan explicar el "desenvolvimiento de la economía". El consenso fue incorporar en el plan de estudio no sólo la visión neoclásica de la economía propia de los manuales de mayor difusión académica (maistream) sino una amplia gama de corrientes de pensamiento económico comúnmente contenidas bajo el término "heterodoxia económica", donde conviven escuelas tan diferentes como la marxista, postkeynesiana o la estructuralista. En la asignatura "Crecimiento, Desarrollo y Planificación" del Área de Desarrollo Económico de la que formamos parte como cuerpo docente, nos basamos no sólo de los aportes de la teoría del crecimiento neoclásica tanto en su versión original como la más contemporánea del crecimiento endógeno, sino también el contenido de la materia incluye autores clásicos, keynesianos, poskeynesianos, estructuralistas y neoshumpeterianos. Además se revalorizan las teorías del desarrollo pensadas desde la problemática específica de America Latina y de allí la presencia de autores como Prebisch, Ferrer, Sunkel y Lewis, que tanto han aportado a entender la realidad económica y social de los países subdesarrollados o periféricos y en especial, de Argentina.

1 Docente ordinario UNM y de posgrado UNSAM.
2 Docente UNM.
3 Docente UNM.

Este trabajo, por lo tanto, es una invitación a pensar los problemas del desarrollo situados desde la "periferia", que es la posición en la cual Argentina se encuentra inserta en las relaciones económicas mundiales. Problemas como la restricción externa, el deterioro secular (o no) de los términos de intercambio, la inserción geopolítica del país o el rol de los procesos de aprendizaje en el sector industrial, que han sido omitidos o desdeñados por el "mainstream" de la ciencia económica, en nuestro caso pensamos que son fundamentales en cualquier análisis económico de la sociedad. Poder entender y analizar esta realidad, especifica de un país que se puede caracterizar como "periférico" y con crisis económicas vinculadas con el recurrente problema de la restricción externa es lo que nos motivó a llevar adelante este artículo.

Introducción. Argentina ante un contexto internacional desfavorable

La etapa marcada por una economía fuertemente expansiva en el contexto del denominado "viento de cola" mundial parece haber llegado a su fin. A pesar de que la economía argentina siguió mostrando cierta dinámica expansiva hasta entrada esta década, el contexto internacional hace ya un lustro que perdió su antiguo dinamismo. A partir de la crisis financiera internacional del 2008, Argentina se inserta en una nueva etapa del ciclo económico mundial en donde la recuperación económica, medida por la evolución del PBI mundial, comienza a desacelerarse conjuntamente con el flujo del comercio mundial de bienes.

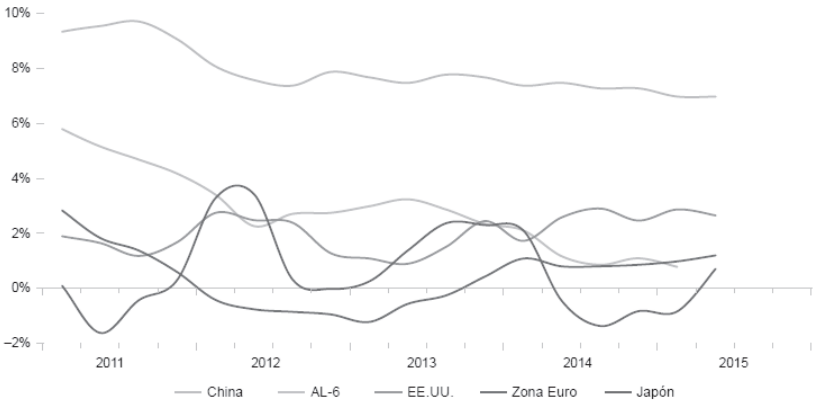


El eje del menor dinamismo mundial obedece a que las economías en desarrollo, y China preponderantemente, se expanden a tasas moderadas respecto al periodo pre-crisis internacional.

Solamente EE.UU experimentó cierta recuperación y retomó la senda del crecimiento de la mano de una política monetaria laxa y de la desvalorización del valor del dólar con el objetivo de dinamizar sus exportaciones y mejorar su saldo comercial con el resto del mundo. La zona euro, segundo bloque económico mundial en importancia, se subsumió en un estancamiento desde 2012 que abarcó en un principio a las economías periféricas (Grecia, Portugal, Irlanda, España, Chipre) y que más tarde se trasladó a las economías centrales y más dinámicas de Europa (Alemania y Francia) resintiendo el corazón de la producción industrial del continente.

Crecimiento económico países seleccionados

Tasa de variación del PBI anual

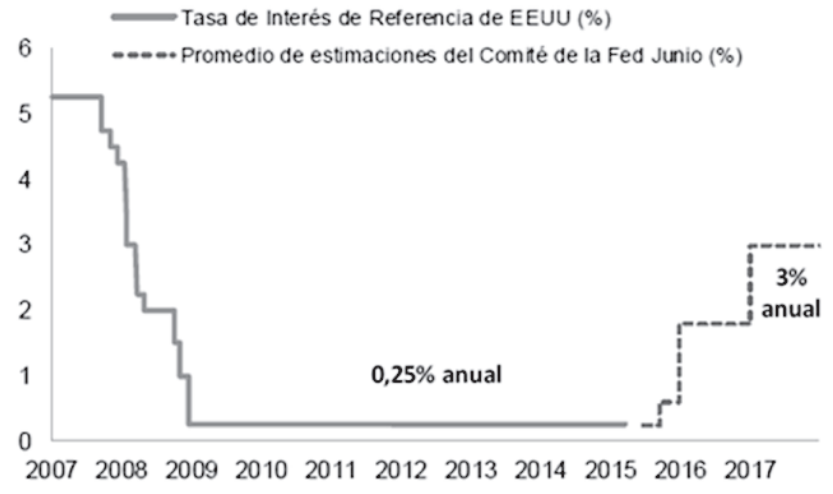


Fuente: RID Sector de Integración y Comercio con datos del FMI, la oficina de Análisis Económico de EE.UU (RFA), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el instituto de Investigación Económica y Social del Japón y otras fuentes oficiales.
Nota: AL-6 corresponde al promedio ponderado de las tasas de variación del PIB de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La ponderación se realizó con base en PIB valorados en terminos de paridad del poder adquisitivo.

Para salir de la crisis financiera internacional, la Reserva Federal decidió rebajar la tasa de interés básica a niveles mínimos en términos históricos y expandió la cantidad de dinero en su hoja de balance. Esto produjo fuertes apreciaciones en las monedas de los países emergentes, lo que volvió más rentables las inversiones en cartera en moneda local y produjo un fuerte flujo de capitales financieros hacia dichas economías.

Sin embargo, este ciclo monetario de dinero barato parece haber llegado a un piso. La Reserva Federal prevee una suba gradual de la tasa de interés en los próximos dos años. Sin embargo, el costo del dinero a nivel internacional seguirá estando históricamente bajo y, además, por debajo de la tasa promedio pre-crisis internacional. A su vez, otros Bancos Centrales como el de Europa y el de Japón se encuentran en una etapa de expansión cuantitativa de sus balances por lo que también presionarán a la baja sobre las tasas de interés internacionales.

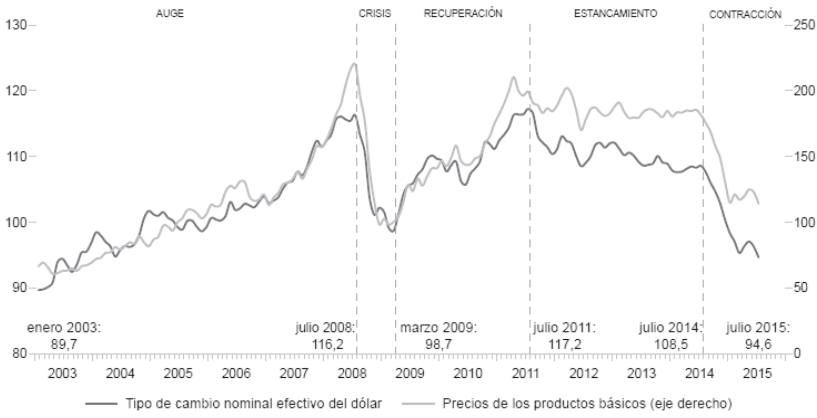
Tasas de interés de EE.UU histórica y proyectada



Fuente: Fed

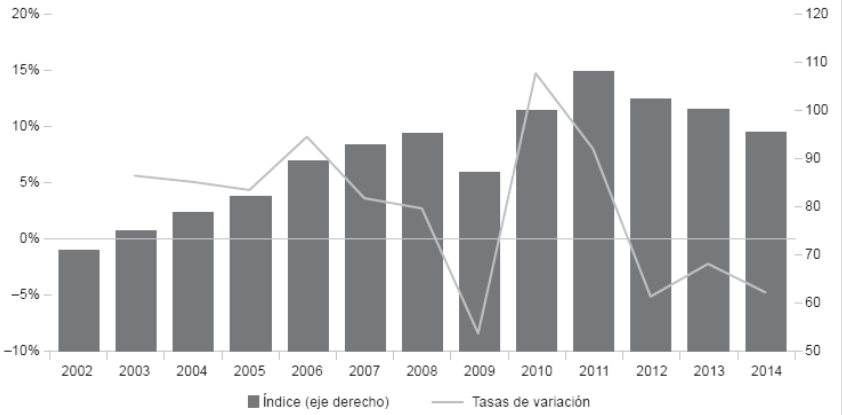
Por otro lado, la tendencia a la desvalorización internacional del dólar repercutió positivamente en el valor de los principales precios de los productos básicos a nivel mundial (alimentos, minerales, energía). Pero si partimos del pronóstico de que la Reserva Federal prevé subir la tasa de interés combinado en el contexto de una desaceleración ya notoria de la economía mundial, los precios de los productos básicos que ya están decayendo desde fines de 2014 seguirán en estos niveles o levemente por debajo. La contracara de estos hechos estilizados es un fortalecimiento del dólar como la moneda de reserva internacional.

Evolución del Tipo de cambio efectivo del dólar y el precio de los productos básicos



Las importantes transformaciones de la economía mundial desde la crisis internacional del 2008 han traído importantes implicancias para los países periféricos y de desarrollo intermedio como Argentina. Los países productores y exportadores de productos primarios como Argentina que se habían visto beneficiados por la suba de sus productos de exportación en relación al precio de los productos manufacturados que importan, fueron afectados por un cambio de tendencia en los precios relativos de las commodities que exportaban en comparación a las manufacturas que importan. Los términos de intercambio que subieron en promedio al 5% anual durante casi un decenio dejaron de mostrar esta buena performance a partir del año 2010. Esta tendencia alcista en los términos de intercambio parece haber llegado a su fin, desde que los fenómenos económicos que le dieron sustento (dólar débil, tasas de interés bajas, fuerte crecimiento económico mundial) están revirtiéndose.

Evolución Términos de Intercambio



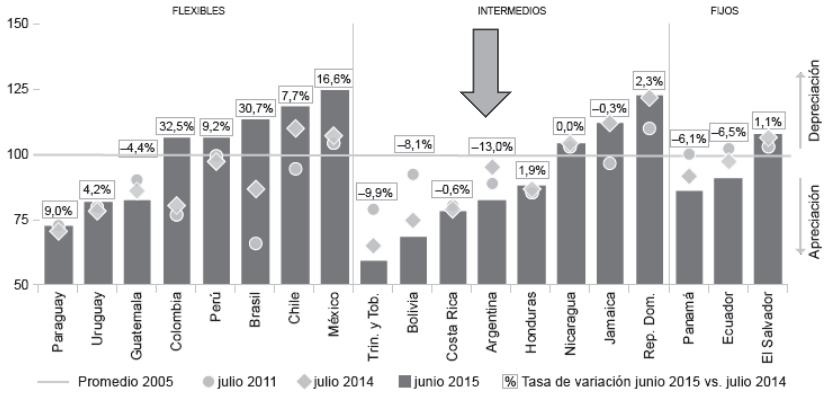
Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID con datos de INTrade/DataINTAL.
Nota: Los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Ante dicha perspectivas, varios países latinoamericanos que se ven afectados por la desvalorización de sus exportaciones y por un creciente empeoramiento de sus saldos comerciales han comenzado a ajustar el valor de sus monedas para re-equilibrar sus cuentas externas.

Sin embargo, esta no ha sido una estrategia de política económica adoptada de forma uniforme por todos los países de la región. Como se afirmó anteriormente varios de ellos decidieron devaluar nominalmente sus monedas y, mediante un control del ritmo inflacionario, lograron un mejoramiento del tipo de cambio real. Esta opción que fue la que se implementó principalmente en los países de América Latina no se vio replicada en los países del Caribe ya que al ser países importadores netos de productos primarios, la devaluación implicaba un incremento en el valor de sus importaciones y un empeoramiento de la balanza comercial.

Entre los países de América Latina, Argentina[4], Paraguay, Uruguay, y Bolivia tienen aún, para finales del 2015, un tipo de cambio real apreciado con respecto al nivel alcanzado en 2005, por lo que es inminente un ajuste en los mismos próximamente. Del ritmo del ajuste (shock o gradualismo) y de las medidas compensatorias que se adopten depende el tipo de desarrollo económico que se le imprima al país.

Tipos de cambio reales efectivos países de América Latina y el Caribe



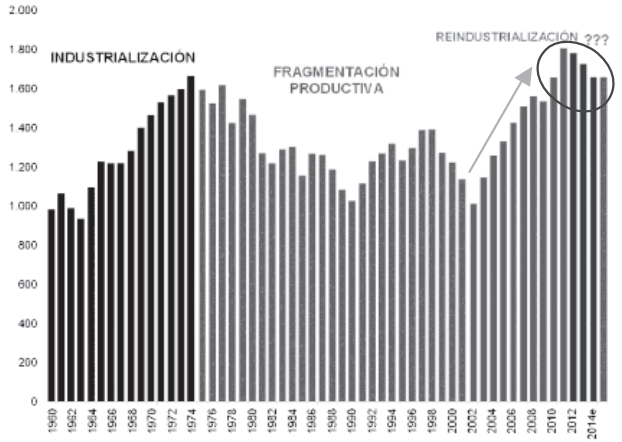
Argentina y la apuesta por el desarrollo

Luego de un ciclo de crecimiento económico sostenido (2003-2008), y un breve interregno de estancamiento producto de la la crisis financiera en 2009 (+0,3% PBI), se retomó la fase expansiva a tasas elevadas (9% anual) en el periodo 2010-2011. Sin embargo, los últimos cuatro años exhibieron un crecimiento claramente mucho menor. Asimismo, la producción industrial que se expandió aceleradamente durante la etapa de recuperación y crecimiento (2003-2011), aparece estancada en los últimos años.

4 En el caso de Argentina, esta situación se revirtió al menos parcialmente en los últimos meses ya que la devaluación nominal de diciembre 2015 hasta abril del 2016 fue aproximadamente del 60%, aunque el salto del nivel inflacionario llevó a que la devaluación en términos reales sea menor pero de todos modos significativa.

Las variables macroeconómicas pasaron también a una etapa diferente. Se pasó de tener un superávit en la cuenta corriente de 10 mil millones de dólares entre 2003-2010 a un déficit de cuenta corriente de 2.350 millones en 2014. A su vez, las cuentas fiscales pasaron a tornarse deficitarias desde 2011, pasando de un superávit primario de 1% del PBI a un déficit primario de 2% en 2015. Las reservas internacionales a principios de 2011 sumaban 52.000 millones, y actualmente apenas superan los 27.000 millones. El superávit comercial que promedio los 12.000 anuales desde 2003-2012, apenas superan los 1.000 millones este año. A su vez, desde que a fines de 2011 se restringió el movimiento de moneda extranjera para atesoramiento privado y remisión de utilidades, se formó un mercado paralelo de la moneda local cuya brecha con respecto al valor del dólar oficial alcanzó casi un 60% a finales del 2015.

Evolución del producto industrial per cápita en Argentina 1960-2014
Valores a pesos constantes de 1993



Fuente: CEU-UIA sobre la base de datos de Fundación Norte y Sur, INDEC y relevamientos propios.

La agenda del desarrollo para un país periférico

El concepto de "desarrollo" tiene un carácter multidimensional, abarcando otras dimensiones además de la económica. La definición mas usual es entenderlo como sinónimo de bienestar generalizado en la población de un país por lo que la elevación del PIB per cápita, principal indicador de crecimiento económico, es una condición necesaria aunque no suficiente para su identificación. Sin embargo, dado los límites de este trabajo vamos a hacer mayor énfasis en el aspecto económico aunque sin dejar de relacionarlos con otras dimensiones de la realidad social y política.

Dos de las corrientes principales en este campo y de las más relevantes para analizar países periféricos, son la "economía del desarrollo" y el "estructuralismo latinoamericano". Para estas teorías, la industria es el sector estratégico por antonomasia para lograr el desarrollo. económico de un país.

La economía del desarrollo es un campo de investigación relativamente joven que nació como una subdisciplina de la ciencia económica, mientras otras ciencias sociales la observaban "a cierta distancia con escepticismo y envidia" (Hirschman, 1977). Los años 40 y 50 fueron los años más productivos en esta materia pero con el transcurso de las décadas fue perdiendo su vitalidad hasta verse relegado por otras corrientes de conocimiento.

Por su parte, para el estructuralismo latinoamericano, industria manufacturera era sinónimo de desarrollo por varias razones. Una de ellas, esbozada por Raúl Prebisch y Hans Singer, estriba en la idea de que los términos del intercambio tienden a ser cada vez más desfavorables para los países exportadores de materias primas e importadores de manufacturas. Sin embargo, es interesante remarcar otras dos razones como claves:1) industrializar permite diversificar la estructura productiva, y diversificar el mix de actividades económicas que un país lleva a cabo permite hacerla más adaptable y menos dependiente a los shocks externos. 2) la industria es la generadora y difusora del

progreso técnico por lo que, en definitiva, es la soberanía tecnológica el epicentro del desarrollo. Como se desprende de este planteo, el sector primario y el de servicios tenían una importancia secundaria en términos de desarrollo para esta corriente.

A su vez, otras teorías muy reconocidas y más actuales en este campo como las "neoschumpeterianas" y "neoestructuralistas", si bien suelen reconocer a la industria como la rama con mayor potencial de convertirse en estratégica por su carácter de generadora y difusora del progreso técnico –clave para el crecimiento de largo plazo–, admiten mayores grados de libertad y conceden al sector servicio vinculado a la informática y la comunicación un papel central.

Dichas corrientes retomaron la idea de la generación y difusión del progreso técnico como clave para explicar la riqueza de las naciones, pero dándole una impronta propia. La idea de fondo en estas dos vertientes era que difundir el progreso técnico hacia sectores rezagados tecnológicamente implica un aprendizaje de capacidades productivas (a través de la mejora en los procesos y en las técnicas de producción y por la calificación de la mano de obra), lo cual tiene su correlato en un aumento de la productividad. En esta perspectiva, este aprendizaje tecnológico es el prerrequisito para el paso siguiente, todavía más complejo: la generación de nuevos conocimientos pasibles de ser comercializados (innovación).

Si el aprendizaje favorece la productividad, la innovación es la que podría generar las rentas extraordinarias que motorizan el crecimiento de largo plazo. En otras palabras, las áreas con alto contenido de innovación, de competencia imperfecta, permiten fijar precios mucho más altos que las de bajo contenido innovador –de competencia perfecta–, aumentando así aceleradamente la renta del país que posea, en su estructura productiva, dichas ramas altamente innovadoras (Reinert, 1996).

En tanto, para el estructuralismo latinoamericano la soberanía tecnológica sólo se podía consumar por medio del fomento a la industria

manufacturera, en estas dos corrientes se admiten mayores grados de libertad, al reconocer que tanto los sectores primarios como los terciarios también podían ser "motores de la innovación".

Por motor de la innovación no debe entenderse necesariamente que el progreso técnico se genere en el sector primario o el terciario, sino más bien que estos sectores pueden ser engranajes clave de un proceso de innovación. A modo de ejemplo, un país como Noruega ha utilizado su industria petrolera para demandar maquinarias y equipos a su sector manufacturero. En este caso, el progreso técnico lo genera en buena medida el sector de maquinarias y equipos, pero a partir de las demandas y especificaciones de la rama hidrocarburífera. Si bien aquí no hay ningún sector que sea sinónimo de desarrollo –como sí en los estructuralistas–, la estructura productiva no es de ningún modo neutral en términos de crecimiento: estructuras productivas con alto dinamismo tecnológico tendrán posibilidades muy diferentes de desarrollo de largo plazo respecto a estructuras productivas con un reducido potencial en esta materia.

La cuestión del desarrollo y la restricción externa

Las exportaciones son la principal fuente genuina de dólares en países de menor desarrollo relativo. El problema es que, como bien plantearon los estructuralistas, la elasticidad-ingreso de las exportaciones es menor a la de las importaciones. En otros términos, esto significa que si la economía argentina y la de sus socios comerciales crecen a la misma velocidad, las importaciones se expanden más rápidamente que nuestras exportaciones. Ello puede ser transitoriamente aliviado por la mejora de los términos del intercambio, como ocurrió entre 2002 y 2012, pero esta mejora no fue indefinida; de hecho, desde 2012 el ratio entre precios de exportación e importación ha tendido a caer. Si los términos del intercambio permanecen constantes, esta divergencia entre la elasticidad-producto de las importaciones y las exportaciones implica que la Argentina, para poder crecer al mismo ritmo que nuestros socios comerciales, termine incurriendo inevi-

tablemente en déficit comercial. Si bien este déficit puede suplirse mediante el financiamiento externo por la cuenta capital, la historia muestra que es muy difícil mantener déficits prolongados en la cuenta corriente.

Por tal razón, la única solución reside en alterar las elasticidades-producto de las importaciones y las exportaciones, con vistas a que cuando la economía crezca no tienda hacia el déficit comercial. Y estos cambios en las elasticidades están absolutamente determinados por la fisonomía y la dinámica de la estructura productiva

Por un lado, disminuir la elasticidad-producto de las importaciones implica sustituir importaciones en sectores estratégicos para así construir encadenamientos productivos más sofisticados y desarrollar redes de proveedores nacionales más densas. Aumentar la elasticidad- producto de las exportaciones supone cambiar la composición de la canasta exportable hacia bienes con mayor valor agregado y de mayor demanda en los patrones de consumo mundiales. Ambos puntos se conectan estrechamente con nuestra propuesta de índice de capacidades tecnológicas.

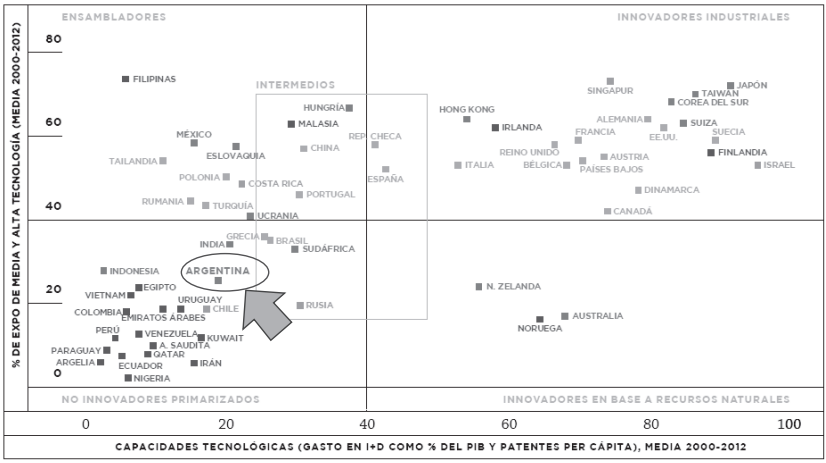
La realidad productiva actual

Argentina es un país cuya estructura productiva es relativamente diversificada si se observan ciertas variables (peso de la industria en el PBI total, empleo industrial, desarrollo tecnologico, etc.) pero que si nos adentramos a analizar su canasta exportadora observamos que posee una escasa diversificación. De la producción y exportación de recursos naturales obtiene la mayor cantidad de divisas necesarias para importar los insumos y bienes de capital para la producción industrial. Tiene una escasa diversificación de su estructura exportadora, basada en la exportación de commodities ligados a los alimentos (soja y sus derivados, maíz, trigo, sorgo) y algunos productos minerales. Sin embargo, tiene una escasa capacidad tecnológica capaz de poner en funcionamiento nuevos entramados productivos que provoquen una

ruptura en su estructura, alentando procesos de innovación tecnológica.

Aun con los esfuerzos estatales realizados en los últimos años, la insuficiente inversión en investigación y desarrollo –en particular en el sector privado–, conjuntamente con una baja densidad de contenido tecnológico en la estructura de sus exportaciones, alejan la posibilidad de que Argentina pueda dar un salto hacia el desarrollo.

Porcentaje de exportaciones de media y alta tecnología, capacidades tecnológicas y especialización de la canasta exportadora, *promedio 2000-2012*



Fuente: SCHTINGART, D. (2014) *Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: hacia una tipología de senderos nacionales*, tesis de maestría en Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM), inédita. Los datos fueron obtenidos en base a información de COMTRADE, UNESCO y USPUTO

La transformación estructural

En pocas palabras, una estructura productiva más compleja, que incremente las capacidades tecnológicas endógenas, estimula enormemente los engranajes del crecimiento económico, ya que –entre otras mejoras– las posibilidades de obtener divisas se multiplican. Ello ocurre por diferentes canales:

I) contar con altas productividades a lo largo del tejido productivo, lo cual permite mejorar la competitividad de las exportaciones en diversas áreas;
II) tener grandes empresas pasibles de transnacionalizarse y repatriar utilidades de afuera hacia adentro
III) cobrar derechos por uso de propiedad intelectual
IV) exportar productos y servicios con alto nivel de diferenciación vía precio
V) poseer domésticamente múltiples y competitivos proveedores para la producción de las mercancías exportadas, disminuyendo el contenido importado en lo exportado, entre otros.

Asimismo, disponer de elevadas capacidades tecnológicas presenta una lógica de rendimientos crecientes: mientras más sectores ganan en habilidades productivo- tecnológicas, se abren más puertas para que lo mismo ocurra en otras ramas, aumentando así las posibilidades de exportar más y mejor (y sustituir importaciones con mayor eficacia).

La estructura productiva tiene un rol central a la hora de explicar tal situación: existen relativamente pocos sectores de productividad elevada que demanden puestos de trabajo de calidad y de salarios bien pagos. Por tal razón, transformar la estructura productiva, creando nuevos sectores de alta complejidad y elevando la productividad en los de baja productividad relativa, es una necesidad ineludible. Las políticas que atiendan a la calificación de la fuerza laboral, por medio del sistema educativo, son claramente necesarias pero no suficientes. De poco sirve contar con una fuerza laboral calificada si la estructura productiva la demanda insuficientemente. En otros términos, un mayor capital humano también retroalimenta y facilita los procesos de upgrading de la estructura productiva, pero por sí sólo no los garantiza.

Políticas Industriales direccionadas al cambio estructural y el desarrollo

- La Argentina debe aprovechar sus recursos naturales, pero además necesita contar con sectores industriales que permitan generar otros encadenamientos, de tal modo que la fuerza laboral quede plenamente integrada en actividades de alta productividad.
- Respecto a los recursos naturales, es necesario fortalecer los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, muchos de los cuales ya existen, pero insuficientemente.
- En cuanto a los encadenamientos hacia atrás, es menester rediseñar una política industrial orientada a la consolidación de diversos tipos de bienes de capital: maquinaria agrícola, maquinaria para la industria procesadora de alimentos, maquinaria para la minería o maquinaria para la industria hidrocarburífera son algunos ejemplos.
- Encadenar hacia atrás permite tres cosas: la primera es que se ahorran divisas por vía de la sustitución de importaciones; la segunda es que se crean capacidades para poder exportar en el mediano plazo, potenciando aún el ahorro de divisas; la tercera es que impulsa fuertemente el empleo.
- Respecto a los encadenamientos hacia delante en los recursos naturales, es necesario agregar valor y escalar en las cadenas agroalimentarias, pasando de productos de baja elaboración como cereales, oleaginosas en crudo (o bajo forma de aceites o pellets) a alimentos con marca país.

A modo de ejemplo, el 70% de las exportaciones de la cadena triguera de Bélgica corresponde a productos elaborados como galletas o pastas, con un valor unitario de 3,10 dólares el kilogramo. En cambio, en la Argentina apenas el 10% de las ventas externas de la cadena triguera corresponden a estas manufacturas, las cuales, además, tienen un valor unitario sideralmente menor: 1,70 dólares el kilo.

- La Argentina también requiere incrementar la productividad en aquellos segmentos de las industrias intensivas en recursos naturales donde se está lejos de la frontera. *Un caso arquetípico son la mayoría de las economías regionales, en donde existen diversas explotaciones de tipo cuasi-artesanal, de muy baja productividad relativa, escasa competitividad internacional y elevada incidencia del trabajo informal*
- Ramas que no tiene una conexión directa con los recursos naturales y en los que se encuentran capacidades de aprendizajes acumulativas que deben ser potenciadas Aquí encontramos a ramas tales como la automotriz, la autopartista, algunos rubros de la cadena siderometalúrgica, la química, la farmacéutica o la de la moda, por mencionar algunas.
- Sumar industrias no tradicionales pero generadoras de valor y trabajo calificado, como la del software o la de contenidos audiovisuales, en donde la Argentina ha exhibido una promisoria trayectoria en la última década.

La necesidad de un Pacto social y de un Plan de desarrollo consensuado

Para poder llevar adelante dichas políticas industriales, se hace necesario coordinar entre el Estado, sectores empresariales y sindicatos un plan estratégico de desarrollo económico en el cual el eje sea el incremento de la producción relacionada con la mejora en la productividad, el empleo y los salarios.

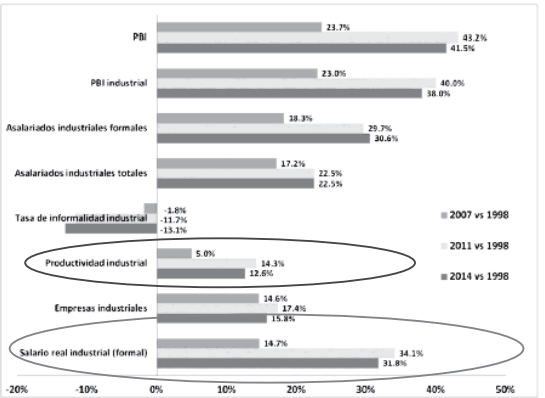
La dinámica de la economía argentina desde el pico máximo alcanzado en 1998 hasta el año 2014, muestra que el tamaño del PBI es 41% mayor, su producción industrial 38% más grande, con creación de nuevas empresas manufactureras (+15,8%), nuevos puestos de trabajo formal (30%) y menos informalidad (-13%).

Sin embargo, los salarios industriales formales durante dicha etapa (1998-2014) crecieron 31,8%, mucho más que la productividad industrial (12,6%).

Es por ello que se plantea que en un futuro Congreso de la Productividad para el Desarrollo Argentino, rememorando aquel convocado por el Gral Peron en el año 1955, siente las bases para una nueva relación tripartita entre Estado, empresarios y trabajadores para

- Elaborar proyecto productivo integral, planificando los sectores industriales prioritarios que se deberán desarrollar.
- Establecer metas de productividad sectorial, en donde el crecimiento de la producción, la inversión y la innovación pueda ser trasladada a los salarios industriales.
- Establecer los regímenes de incentivos fiscales, arancelarios y crediticios que gozaran las ramas industriales que se impulsaran.
- Monitorear la evaluación productiva de las ramas industriales promovidas para no generar rentas extraordinarias estatales que no generen reneren procesos de reinversión e innovación productiva hacia dentro de las industriales.

Variaciones acumuladas entre años seleccionados y 1998



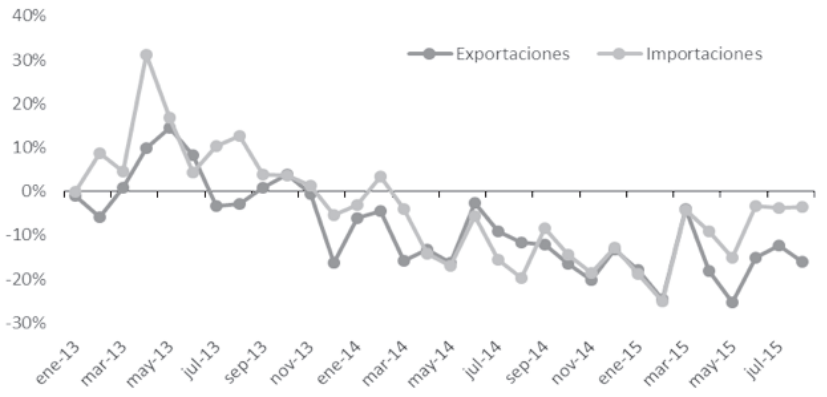
Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del INDEC, ARKLEMS, CEU-UIA, OEDE, CGI, EPH, IPC 9 provincias e IPC-CABA

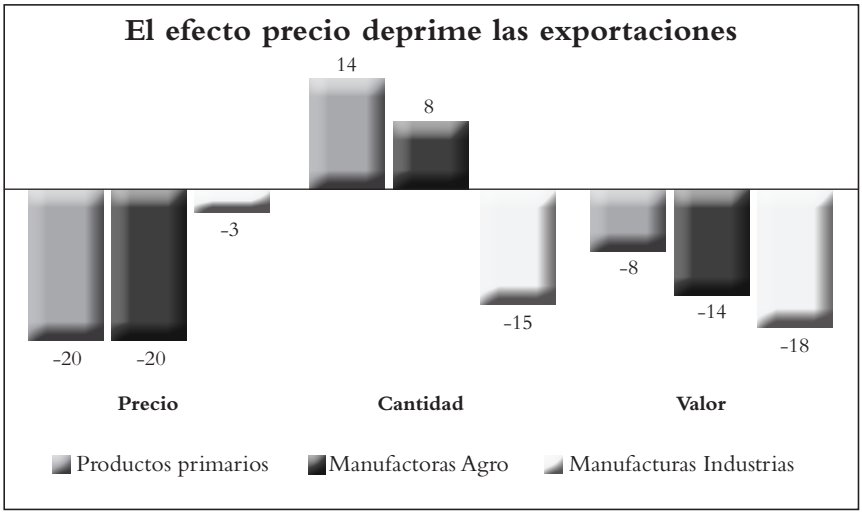
Estrategia de Financiamiento del Desarrollo

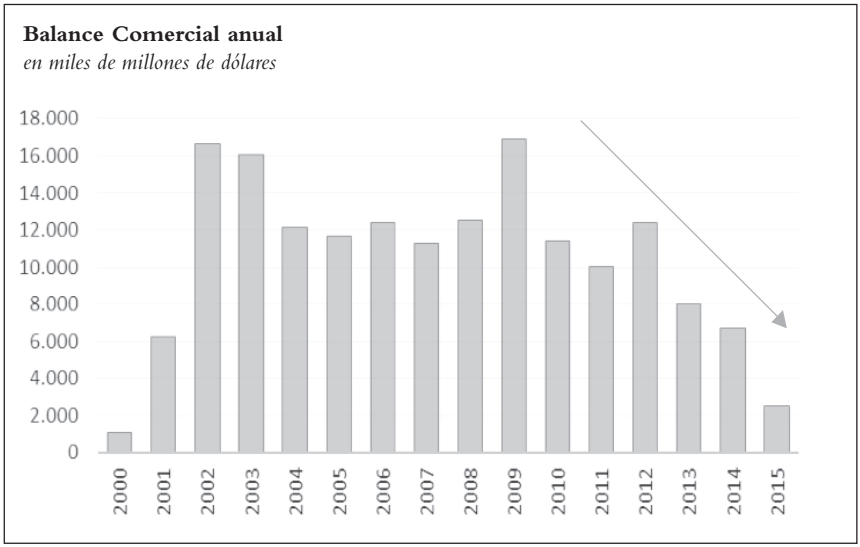
Actualmente, las exportaciones argentinas están decayendo por el efecto precio de la caída en los valor de los commodities, y una reducción en los volúmenes de ventas de productos manufacturados. Las cantidades vendidas de productos agropecuarios siguen creciendo anualmente, siendo este sector en el corto plazo el que puede seguir generando las divisas necesarias mediante el incremento de la producción agropecuaria. No obstante, se sigue erosionando el pequeño superávit comercial actual.

Exportaciones e Importaciones

variación anual en porcentajes




El efecto precio deprime las exportaciones
14
8
-3
-20
-20
-15
-8
-14
-18
Precio
Cantidad
Valor
Productos primarios
Manufactoras Agro
Manufacturas Industrias

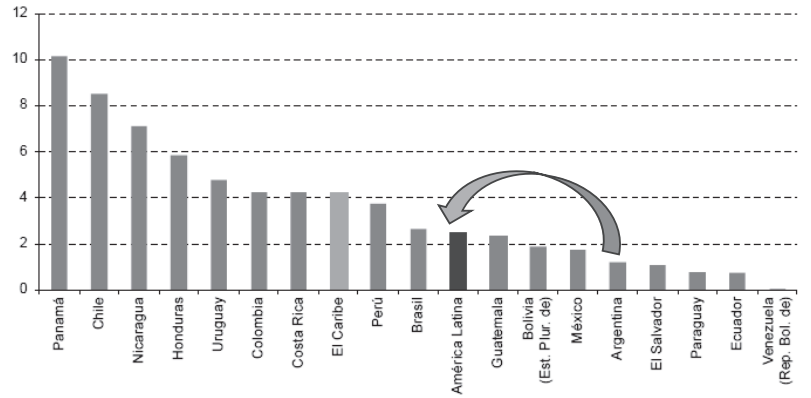

Balance Comercial anual
en miles de millones de dólares
18.000
16.000
14.000
12.000
10.000
8.000
6.000
4.000
2.000
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015

Sin embargo, para sostener un proceso de crecimiento económico en el largo plazo, no será suficiente para mantener el superávit comercial. Descartando ajustar la economía via shock devaluatorio que resulte de una drástica caída del nivel de actividad y de las importaciones, será necesario encarar una estrategia de financiamiento del desarrollo industrial que permita esquivar la restricción externa.

Una de las estrategias es la de atraer inversión extranjera directa (IED), ya que actualmente el país se encuentra relegado entre las naciones de América Latina con menor % de inversiones externas. Actualmente con alrededor de 1% de IED en relación al PBI, Argentina podría captar 20.000 millones de dólares (3,5% del PBI) direccionando nuevas inversiones hacia áreas estratégicas como petróleo, minería, agro-industria, puertos, transporte y comunicaciones que redunde en un mayor flujo de divisas.

América Latina y el Caribe: Inversión extranjera directa como proporción del PBI, 2014

(En porcentajes)



Certezas ante la tentación de la reprimarización. El caso de la minería.

Jorge L. Etcharran[1]

Asignatura: Economía Sectorial y Regional Argentina, correspondiente al Área de Desarrollo Regional

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

En las visiones más tradicionales de la economía, la dinámica de la toma de decisiones se basa en una serie de axiomas y supuestos de comportamiento que (partiendo de una disponibilidad de información que permitiría tomar decisiones perfectamente racionales), justifican la adopción de los precios de mercado como la mejor señal posible para la asignación más apropiada de bienes y servicios (para satisfacer las diversas necesidades humanas) y de recursos productivos (para dedicar a la elaboración de los mencionados bienes y servicios), sin intervención alguna (o con la mínima participación posible) por parte del Estado. Esta visión ampliamente aceptada del funcionamiento de los sistemas económicos es incapaz, sin embargo, tanto de explicar (como así también de resolver) los principales conflictos que se presentan entre el crecimiento sostenido de las variables relevantes de la economía y el mantenimiento de condiciones de sostenibilidad del ambiente humano, la calidad de vida de los integrantes de la sociedad y la justicia social; principalmente cuando se está frente a bienes y servicios suministrados por la naturaleza, los que no necesariamente pasan por los mercados formales. Quizás el principal conflicto esté en tratar de resolver un problema termodinámico (la extracción, el uso y el deterioro de recursos naturales y del ambiente) a través de una herramienta (la economía tradicional) que se basa en una lógica de mecánica (desde

1 Docente ordinario UNM.

el punto de vista Newtoniano) donde todas las fuerzas llevan, en todo momento, las variables al punto de equilibrio. Es por ello que consideramos que estas cuestiones merecen ser examinadas desde una visión integradora de los diversos aspectos que están implícitos en los modelos de desarrollo adoptados y que exceden el marco del análisis exclusivamente económico, en tanto tienen influencia sobre los planos social, ambiental y hasta geopolítico. La identificación y análisis de los modelos de desarrollo dominantes (y eventualmente también los alternativos) permite conocer (y, consiguientemente, evaluar) las reglas del uso (y del manejo) de los recursos naturales y el entorno, que forman parte constitutiva de dichos modelos, lo que posibilita un mejor estudio de sus potenciales consecuencias económicas, sociales, ambientales y políticas. Adicionalmente, como todo hecho económico tiene un contexto espacial y temporal en el cual se manifiesta, se pone especial énfasis en la dinámica socioeconómica de Latinoamérica (en general) y de la Argentina (en particular), identificando las principales variables y tendencias, con el fin de analizar su impacto en las prácticas, políticas y programas relacionados con cuestiones internacionales (globales/regionales) que dan marco a los factores locales, ya sea en el corto como en el largo plazo. Para dar una idea de la importancia del marco temporal, baste citar las cuestiones socioeconómicas y políticas ligadas con un tema como el de los impactos potenciales y las medidas, tanto de adaptación como de mitigación, ligadas al cambio climático global y las implicancias respecto de los niveles de incertidumbre involucrados y otras cuestiones de difícil resolución como, por ejemplo, la justicia intergeneracional, en los que las visiones tradicionales de la economía han resultado insuficientes.

La sustentabilidad de un modelo de desarrollo es una solución de compromiso entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la preservación de los recursos naturales. La gestión ambiental implica articular estas dimensiones, lo cual exige el conocimiento de los procesos productivos, y sus efectos, de la economía del territorio en cuestión. En este marco, el futuro profesional deberá

discernir que el concepto de preservación remite al uso racional en contraposición tanto al conservacionismo que inmoviliza como al productivismo que depreda, en el entendimiento de que si no se le agrega valor a un recurso natural se lo sub-explota, lo cual coadyuva a la sobre-explotación del mismo.

En este sentido, en la Universidad Nacional de Moreno impulsamos la formación a través de estas visiones integradoras, donde la productividad no puede conseguirse a expensas de los derechos sociales de los trabajadores, ni tampoco maltratando al ambiente.

El texto que se propone como material de la asignatura "Economía Sectorial y Regional Argentina", correspondiente al Área de Desarrollo Regional, introduce la discusión de estas pautas al considerar el modelo extractivista, concepción dominante en la actividad minera del país.

1. La relación entre ambiente y economía

La aprobación de la denominada Ley NEPA (National Environmental Policy Act)[2] por el parlamento de Estados Unidos, y promulgada por el presidente Nixon el 1 de enero de 1970, que obligó a evaluar el impacto ambiental de proyectos tanto públicos como privados, generó un cambio de envergadura a escala global. Tiempo después, tanto países desarrollados como en vías de serlo se sumaron a este nuevo esquema de regulación. La Unión Europea tardó quince años en generar sus directivas generales sobre el tema.

Nuestro país, también remiso en asumir la nueva tendencia, comenzó a implementar esta metodología a mediados de la década de los ochenta, pero a partir de regulaciones provinciales; primero fue Córdoba a través de la Ley 7.343/85 y luego Mendoza por la Ley 5.961/92, las que instauraron la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como procedimiento técnico administrativo en sus territorios. Sin embargo

2 Council Environmental Quality, https://ceq.doe.gov/

es preciso señalar que, a escala nacional, se habían dictado regulaciones sectoriales en las cuales se trataban los posibles impactos (aunque no denominados como tales) en la Ley 17.319/67 sobre hidrocarburos, la Ley 21.778/78 que reglamentaba los contratos de riesgos de la actividad petrolera o en la Ley 22.421/81 sobre protección y conservación de la fauna, en la que se establecía "la obligación de efectuar estudios de factibilidad y evaluación del empleo de determinadas sustancias"[3]. Estas regulaciones sectoriales como las elaboradas para energía y minería darían cuenta de una decisión del Estado Nacional de avanzar sobre la temática que blindara sus líneas de acción antes que establecer las bases para una política ambiental que atendiera las potencialidades y conflictos de las diversas realidades del país.

Este conjunto de regulaciones puso en discusión los límites del crecimiento económico sostenido[4], la finitud de los recursos naturales fue un argumento esgrimido en la reglamentación ambiental de las actividades productivas, también en las pautas que se establecieron para la construcción de obras de infraestructura. La decisión del gobierno de los Estados Unidos, a cargo de un presidente proveniente del partido republicano, de impulsar y aprobar la Ley NEPA fue el primero de los pasos, la iniciativa se extendió a países y agencias multilaterales; pero, el impacto político fue global a partir de la primera Cumbre de la Tierra, organizada por la Organización de Naciones Unidas y realizada en Estocolmo en 1972, y tuvo su cenit veinte años después en la segunda Cumbre llevada a cabo en Río de Janeiro, a la cual asistieron más de cien Jefes de Estado y numerosas organizaciones no gubernamentales.

A partir de esta Cumbre, los representantes de 178 países firmaron la Declaración sobre Ambiente y Desarrollo, la Agenda XXI (plan de

3 Zeballos de Sisto, M. C. "El orden ambiental". Ugerman Editor, Buenos Aires, 1999. Pág. 93.

4 El concepto "crecimiento sostenido" fue desechado por interpretárselo como ilimitado. Así se introdujo el concepto de "sustainable development". El término "sustainable" no tiene traducción en castellano; se utiliza en forma indistinta sostenible o sustentable, aunque ambos no poseen el alcance del vocablo inglés.

acción con metas ambientales y desarrollo para este siglo) y se desarrollaron Convenciones sobre Cambio Climático, Desertificación y Diversidad Biológica[5].

Las cámaras y centrales empresarias entendieron este avance de la regulación estatal sobre sus intereses. A partir de los resultados de la Cumbre de Río de 1992, plantearon a la ISO (International Organization for Standardization) la necesidad de conformar un Comité Técnico que trabajara en la elaboración de normas de calidad en el campo ambiental. Resultado de esta labor ha sido la generación de las Normas ISO 14000[6]. ISO está conformada por los organismos de normalización que reconoce cada país como su representante, pueden ser asociaciones civiles creadas por cámaras y centrales empresarias, estatales o de conformación mixta. Y si bien en la discusión de las comisiones de estudio participan representantes de instituciones del Estado, las cámaras y empresas otorgan a estos ámbitos de estandarización especial importancia, dado que a partir de las normas de calidad pueden establecer pautas técnicas que condicionan o imponen un producto en el mercado[7]. Las normas ISO 14001 y 14004 destinadas a implementar Sistemas de Gestión Ambiental en las organizaciones, la ISO 19001 sobre Calidad Total (en la que se establecen las pautas para un proceso de auditorías ambientales) y las destinadas a Etiquetado Ecológico han sido especificaciones que han introducido mejoras en la gestión y funcionamientos de las empresas de mayor poderío económico. Se puede inferir que, a través de la iniciativa canalizada a través de ISO, las cámaras y centrales empresarias trataron de equilibrar el avance en las regulaciones ambientales impulsadas por el Estado. No obstante, la introducción de lo ambiental en la agenda productiva, y por ende económica, ya no tuvo retorno.

5 Textos del Centro de Información de Naciones Unidas, http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm

6 http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso14000.htm

7 IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales), representante de Argentina ante ISO, es una asociación civil sin fines de lucro creada a instancias de la Unión Industrial en el año 1935.

En el desarrollo teórico, la tensión entre ambiente y economía se planteó en la década de los años setenta, a partir de los estudios de Hartwick[8] y Solow[9] quienes a través de sus estudios establecieron las bases de lo que se ha denominado la Economía Ambiental. Solow postuló que para respetar la equidad inter-generacional, debía mantenerse el stock de capital constante:

$$K = Km + Kh + Kn$$

Donde los términos del segundo miembros de la ecuación son el capital manufacturero, el humano y el natural.

Este concepto fue cuestionado por razones económicas y ambientales. Uno de los aspectos más discutidos de la teoría es si se puede asignar precio a todo recurso natural, lo cual remite a la inconmensurabilidad de valores en una evaluación ambiental, temas analizados por economistas como Martínez Alier[10]. También se ha señalado en el método la conflictividad existente entre el condicionamiento de que se reinvierta la renta obtenida del capital natural en el país donde se extrae y la asignación al país exportador de la depreciación de dicho capital natural en el caso de su comercialización con otro país. Por lo expuesto, este modelo supondría una "sustentabilidad débil".

En contraposición a estos planteos, surgió la denominada Economía Ecológica, corriente de pensamiento transdisciplinario, que procura construir un marco teórico más amplio, incorporando otras disciplinas. Como punto de partida de esta corriente se señala al trabajo de Georgescu-Roegen, en el que relaciona entropía con economía[11]. La

8 Hartwick, John M. "Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources". En American Economic Review, N° 67, 1977. Pág. 972/974.

9 Solow, Robert M. "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources". En Review of Economic Studies, Symposium, 1974. Pág. 29/46.

10 Martinez Alier, J. "Curso de Economía Ecológica". PNUMA. México. 1995. Módulo IV: El análisis costo-beneficio en la evaluación ambiental. http://www.ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/martinez-alier02.pdf

11 Georgescu-Roegen, N. "The entropy law and the economic process". Harvard University Press, 1971.

Economía Ecológica entiende que el ciclo económico, entre empresas productoras de bienes y servicios y familias que ofertan tierra y trabajo, es un sistema abierto en el que deben considerarse los intercambios generados por el aporte de energía solar y formas derivadas, como materiales, y por la disipación de calor y la generación de residuos y efluentes. También, estima que no siempre se cumple el supuesto implícito de que materia y precio son convertibles; tal sería el caso del agotamiento de un recurso natural no renovable dado que no habría manera de transformar el precio en materia por más que teóricamente fuesen equivalentes. La conclusión de la Economía Ecológica es que el ecosistema Tierra es un sistema energético abierto (recibe energía solar y emite radiaciones) pero es cerrado desde lo material, lo cual implicaría que el crecimiento económico no es ilimitado, centrando su objeto de estudio en la gestión de la sustentabilidad de las dinámicas económicas humanas.

Si bien la Economía Ecológica se opone a los postulados "neoclásicos-keynesianos" de la Economía Ambiental, "no cuestiona el capitalismo en sí mismo, sino sólo en lo que tiene que ver con su tendencia al crecimiento ilimitado y a la utilización indistinta de recursos finitos o renovables…[12]".

Ambas corrientes de pensamiento se han desarrollado en este siglo, y aún siguen abiertos los debates, entre ellos los relacionados con la asignación de precio a todo recurso natural. Esta discusión es importante al momento de inferir escenarios futuros posibles y los costos de mitigación o adaptación debidos a los modelos productivos dominantes de dichos escenarios. A pesar de la no resolución de los debates citados, los estudios llevados cabo en estos últimos años han utilizado diferentes mecanismos de cálculo para la asignación de precio a los recursos naturales. En este marco, el Programa de la Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) ha utilizado este tipo de estudios para proyectar los posibles efectos e impactos ambientales en países

12 Foladori, G. "La economía ecológica". En "¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable". Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. 2005.

y regiones[13]. La metodología también se ha utilizado para inferir a futuro el impacto económico de cambios globales, tales son los casos del "Informe Stern sobre la Economía del cambio climático"[14] y "La economía del cambio climático en la Argentina"[15].

2. El dilema de la sustentabilidad y la economía

El neologismo sustentabilidad suele utilizarse sin estar definido, dependiendo de la fuente que lo usa el alcance de su significado. No obstante, está relacionado con la idea de desarrollo sustentable (o sostenible); la sustentabilidad existiría cuando una sociedad adopta un modelo de desarrollo sustentable a lo largo del tiempo.

El concepto desarrollo sustentable surge del denominado Informe Bruntland, documento elaborado por una comisión integrada por especialistas de diferentes naciones, dirigido por la entonces Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland y presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1987[16]. En este Informe que ha tenido un impacto político significativo, se caracteriza al desarrollo sustentable como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. La laxitud del alcance de la expresión no solo ha sido motivo de debates académicos sino que ha permitido que expresiones políticas antagónicas lo hayan esgrimido ante situaciones de litigio que los involucraban.

13 La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable junto al PNUMA elaboraron el "GEO Argentina 2004. Perspectivas del Medio Ambiente en la Argentina": http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GEO/File/Geo_Argentina_2004.pdf

14 Stern, N. "Stern Review on the Economics of Climate Change". Reino Unido. 2006: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf

15 CEPAL. "La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación". Coordinador: Girardín, L. Chile. 2014: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35901/S2012994_es.pdf?sequence=1

16 Report of the World Commission on the Environment and Development: Our Common future: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm

Posteriormente, se avanzó en la conceptualización de los principios generales del Informe. En 1990, Nijkamp plantea que el desarrollo sustentable es una conciliación entre el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad[17]. Diversos cientistas sociales, en particular economistas, han tratado de precisar el concepto sin que a la fecha haya una definición consensuada.

Sin embargo, se pueden sumar pautas que sirven en el sentido indicado. Primero, que el análisis del modelo debe realizarse sobre un territorio definido, puesto que tendrán que considerarse, entre otras, las regulaciones existentes y las relaciones políticas de dicho territorio. En cuanto a los tres ejes, el que no ha presentado dudas ha sido el de crecimiento económico, puesto que es algo inherente al propio sistema capitalista de producción. En lugar de la sustentabilidad, por lo ya explicitado, es más atinado plantear el uso racional de los recursos naturales o, desde una visión más exigente, la preservación de dichos recursos; es pertinente dejar en claro que el modelo no podría sustentar como premisa la conservación de los recursos naturales, pues mantener el "statu quo" pondría en crisis la del crecimiento económico. Por último, el concepto de equidad, que remite a la dimensión social del modelo, hoy debe evaluarse desde una óptica diferente, entendiendo que la redistribución del ingreso es imprescindible para que el modelo de desarrollo sea más justo, más allá de lo que la idea de equidad presupone. En síntesis, la sustentabilidad de un modelo de desarrollo es una solución de compromiso entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la preservación de los recursos naturales, lo cual no comprometería las necesidades de las generaciones futuras.

En este siglo, el modelo de desarrollo sustentable ha sido motivo de controversias en diferentes foros y ha permitido que surgieran nuevas teorías que intentan analizar la relación ambiente/economía. Tal es el caso de la teoría del Decrecimiento, a partir del aporte del

17 Nijkamp, P. et al. "Regional sustainable development and natural resource use". World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington. 1990.

economista Serge Latouche a fines de la década de los años noventa (quien también reconoce como antecedente los textos de Georgescu-Roegen); pensamiento que se opone al concepto de desarrollo sustentable debido a que la premisa del crecimiento económico, y por ende el consumo, ha implicado que el planeta ya habría superado su capacidad de regeneración natural[18]. Otra línea de pensamiento es el Ecosocialismo, también desarrollada en círculos intelectuales europeos, en el que se conjugan las propuestas de ideólogos marxistas y de integrantes de los denominados Partidos Verdes. En el continente suramericano han surgido planteos teóricos en contraposición al desarrollo sustentable a partir de los conceptos del Buen Vivir, Sumak Kawsay (quechua ecuatoriano), y del Buen Convivir, Suma Qamaña (aymará boliviano); en ambos casos, y en contraposición a las pautas del capitalismo, se alienta "tomar solo lo necesario" de los recursos naturales para "consumir solo lo indispensable". Estas ideas se han propugnado desde los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia y se plantearon en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, llevada a cabo en abril del año 2010[19] (conocida como la Contracumbre de Cochabamba, en respuesta a la XV Conferencia Internacional sobre Cambio Climático realizada en Copenhague a fines del año 2009) y ratificada en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y Defensa de la Vida, en el año 2015 en Tiquipaya[20]. No obstante, estas alternativas mencionadas no se han posicionado aún con la fuerza que lo hizo el denominado modelo de desarrollo sustentable, ni forman parte de la agenda político-económica a escala global.

La discusión sobre la viabilidad de un modelo de desarrollo sustentable sigue vigente a pesar de que no se lo ha perfeccionado desde lo

18 Entre sus obras se pueden citar: "La déraison de la raison économique: Du délire d'efficacité au principe de précaution", Paris, 2001. La apuesta por el decrecimiento: ¿cómo salir del imaginario dominante?, Editorial Icaria, 2009. "Límite", Adriana Hidalgo Editora, 2014.

19 https://cmpcc.wordpress.com/

20 http://movimientos.org/es/content/declaraci%C3%B3n-de-la-conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-cambio-clim%C3%A1tico-y-defensa-de-la

teórico ni tampoco se lo ha implementado en un territorio nacional, las experiencias aisladas han sido a pequeña escala y por escaso tiempo, lo cual las invalida como prueba piloto. No hay un país que pueda mostrar su aplicabilidad, menos aún resultados del modelo.

Sin embargo, es menester explicitar que nuestro país, como todos los que se encuentran en nuestro continente suramericano, requiere de un modelo de desarrollo. Modelo que implique crecimiento económico, pero con industrialización; el uso racional de los recursos naturales, en un marco de preservación de los mismos con planificación, en el entendimiento de que si no se le agrega valor a un recurso natural se lo sub-explota, lo cual coadyuva a la sobre-explotación del mismo; y la distribución más justa del ingreso en aras de la Justicia Social.

3. La gestión ambiental

Más allá de las controversias sobre la sustentabilidad y el modelo de desarrollo sustentable, hay un escenario diferente a partir de que el derecho a un ambiente sano es considerado como uno de los Derechos Humanos de Tercera Generación. Desde Estocolmo, en 1972, se fue gestando la irrupción de la gestión ambiental tanto en la esfera estatal como en la privada, en las autoridades de aplicación que se han ido conformando como en los emprendimientos productivos y en las actividades de servicio.

La gestión ambiental implica articular dimensiones, lo cual exige el conocimiento de los procesos productivos, y sus efectos, de la economía del territorio en cuestión, las condiciones y las relaciones sociales de la población que allí vive, y el estado de los recursos naturales del lugar, su inventario y capacidad de carga.

También exige un orden ambiental, el cual se ha ido construyendo como se ha explicitado y que ha tomado impulso a partir del año 2002, a partir de la promulgación de la Ley 25.675 General del Ambiente. Los derechos formulados en los artículos 41, 43 y 124 de

la Constitución Nacional de 1994, las leyes y regulaciones vigentes como la profusa jurisprudencia sobre el tema permiten conjeturar, según diferentes especialistas, un futuro Código Ambiental, como nuevo Derecho de Fondo.

Para los organismos del Estado, la gestión ambiental implica la ejecución de la política ambiental fijada por las autoridades electas, a través de la planificación, los dispositivos correctivos y los mecanismos de control necesarios para la recuperación de recursos afectados. La concatenación del accionar de estos organismos respetando las jurisdicciones y ámbitos de un país federal es una construcción compleja, diaria, debido no solo a los intereses intervinientes sino también a la introducción relativamente reciente del Derecho Ambiental y de los resultados y efectos de la Jurisprudencia ad hoc en Argentina.

En el ámbito privado, la gestión ambiental es imprescindible en todos los sectores productivos, tanto en las explotaciones agrícolas y ganaderas como en la minería, en los sistemas de gestión de las industrias, incluidos sus procesos de auditorías internas y externas, y también en los centros de acopio, logística y de servicios. No solo por la obligación de los regulados de cumplir con la legislación ambiental vigente sino también por la posibilidad de posicionamiento ante la sociedad a través de los sistemas de normas de calidad como ya se indicara.

Pero también forma parte del accionar de numerosos organismos no gubernamentales locales e internacionales que actúan territorialmente ante procesos de degradación de los recursos naturales y la demanda de los que se sienten afectados, introduciendo en más de una ocasión la problemática en las agendas oficiales o ejerciendo presión ante empresas y cámaras empresarias.

La multiplicación de áreas estatales y estructuras en empresas ha requerido de técnicos y profesionales capacitados para la toma de decisiones antes eventos y conflictos ambientales. La demanda fue cubierta en los primeros años con técnicos y profesionales provenientes de

diversas disciplinas, especialmente de las relacionadas con las carreras de las ciencias fáctico-naturales como Química, Biología, Geología y orientaciones de las Ingenierías (Industrial, Hidráulica, Sanitaria, entre otras). Luego, y justamente por la necesidad de incluir tanto la dimensión social como la económica (y, por ende, la política), se sumaron la mayoría de las disciplinas, desde la Sociología y la Geografía hasta la Economía. Como una lógica consecución, la formación en este campo novedoso e interdisciplinario se gestó en el postgrado, a través de carreras de especialización y maestrías de cada disciplina aplicada a lo ambiental. A fines de la década de los años noventa, salvo excepciones como Odontología, cada una de las carreras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) tenían uno o más postgrados referidos a lo ambiental[21], lo que permitió a su vez el desarrollo de la investigación, especialmente por las fuentes de financiamiento externo a través de agencias multilaterales como de organismos científicos y tecnológicos de la Unión Europea. Situaciones similares se vivieron en las demás universidades públicas.

Sin embargo, esta capacitación tenía la limitación de que profundizaba la formación de técnicos y profesionales en su disciplina de grado aplicada a lo ambiental, el objetivo estuvo centrado en la intersección de lo disciplinar con lo ambiental; pocos postgrados trataron de generar una verdadera interpretación integral, costó aún más construir un tratamiento trans-disciplinar a efectos de abarcar las exigencias de la gestión ambiental.

Por lo expuesto fue que diversas universidades públicas, relativamente nuevas, se dedicaron a la idea de generar carreras de grado para formar técnicos y profesionales dedicados a la gestión ambiental. Las experiencias de la Universidad Nacional del Centro, de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) son representativas en la construcción de esta nueva experiencia. Es pertinente señalar que carreras similares se

21 Derecho Ambiental, Química Ambiental, Ingeniería Ambiental, Políticas Ambientales y Territoriales, entre otras.

están desarrollando en la Universidad Nacional de Lanús y General Sarmiento, entre otras, y también en universidades privadas. En los últimos años, también la UBA ha desarrollado una Licenciatura en Gestión Ambiental. No es casual, que la mayoría de las universidades que han generado estas carreras formen parte de un conglomerado tan complejo desde lo político, económico, social y también ambiental como es el conurbano bonaerense.

En el caso de la UNM, el objetivo ha sido que el/la estudiante tenga una formación de base de tres años en el ciclo inicial, centrada en las disciplinas fáctico-naturales que permiten entender los equilibrios ecológicos, la física de la atmósfera, los procesos químicos de los sistemas naturales, los principios de la geología, el uso del suelo, el cálculo matemático y conocimientos de inglés, idioma en el cual se presentan la mayoría de los trabajos de investigación sobre estos temas. Pero también la formación está dirigida al entendimiento de la dinámica de nuestra sociedad civil asumiendo, como se lo explicitara, que es un Derecho Humano vivir en un ambiente sano; tanto la Sociología como el Derecho son necesarios en la gestión ambiental. Si bien en el tercer año se incluyen asignaturas relacionadas con los procedimientos técnico-administrativos en la materia, el ciclo de formación profesional está dirigido en su totalidad a la gestión ambiental: en ámbitos productivos, tanto en el sector primario como en la industria; en los organismos públicos, las áreas protegidas y la planificación urbana; y también en los procesos de tratamiento de efluentes y residuos de diversos tipos.

Es pertinente destacar que esta formación se completa a partir de la consideración de la dimensión económica en el plan de estudio de la Licenciatura en Gestión Ambiental de la Universidad. El conocimiento de los principios de la macro y microeconomía, del sistema económico dominante y de las alternativas de desarrollo posibles como del impacto en la economía de nuestro país del cambio climático global son imprescindibles en los diagnósticos y la planificación de políticas ambientales. Pero también cuando es necesario ponderar

la inversión a realizar en los estudios de impacto ambiental de un emprendimiento productivo o de una obra de infraestructura, en los procesos correctivos indicados por las auditorías en la actividad industrial, en los planes de manejo de un área protegida, en la gestión de cuencas y áreas urbanas, en el uso racional de los recursos naturales en explotaciones agrícolas y ganaderas como en la minería a cielo abierto y la generación de energía. Por último, el cálculo de costos es imprescindible al momento de evaluar la tecnología pertinente para el tratamiento de efluentes líquidos y gaseosos como de los residuos sólidos de diferente tipo. En síntesis, las/los profesionales que tomen decisiones en la gestión ambiental en cualquier ámbito deberán tener presente que la internalización de las externalidades implica conocer y entender lo económico, dimensión que no puede soslayarse.

4. El uso del recurso natural y la economía

Como producto de una elaboración trans-disciplinar no siempre explícita, existen dos principios en el análisis del manejo de un recurso natural que se complementan. Se debe evitar la sobre-explotación de un recurso natural, renovable o no renovable; no obstante, si se lo utiliza debe obtenerse de él su máximo beneficio, en aras de su uso racional, de preservarlo. Pues si se lo utiliza parcialmente o se desecha en parte, se lo está sub-explotando, lo que puede coadyuvar a la sobre-explotación posterior para alcanzar similares beneficios.

Lo expuesto conlleva a la política de agregar valor a un recurso natural. No es lo mismo, en términos económicos, exportar el grano de soja que aceite de soja, no solo por la ganancia de vender un producto con mayor elaboración sino también por lo que eso significa para la industrialización del país y la generación de empleo, en consecuencia. Pero tampoco es lo mismo desde la dimensión ambiental, puesto que ese proceso de industrialización, de construir cadenas de valor, redundará en un uso racional del recurso.

En síntesis, toda política ambiental debería tener como objetivo el agregado de valor a cualquier recurso natural y, por ende, a implementar

pautas de industrialización en su modelo de desarrollo en detrimento de lineamientos que se sustenten en la producción de materias primas o bienes primarios.

No siempre es viable la industrialización y la generación de cadenas de valor, existen múltiples limitaciones, tanto económicas como tecnológicas; sin embargo, siempre es necesario analizar la pertinencia de la explotación de un recurso natural teniendo en cuenta en la ecuación las dos dimensiones, lo económico y lo ambiental. En ciertos casos, una actividad productiva, generadora solamente de materias primas, permite un ingreso que será exiguo si se lo compara con los costos de la actividad (tanto en el momento que se desarrolla la misma como en el mediano plazo), puesto que hay aspectos ambientales que suelen dejarse de lado en un análisis económico sesgado, que no incluya una correcta valorización de los recursos utilizados y los desechos generados. Ignorar la depreciación de un recurso o los pasivos ambientales (y la correcta evaluación de lo que cuesta su tratamiento) es no internalizar las externalidades de la actividad, es socializar sus costos; dado que, de una manera u otra, la sociedad civil es la que terminará haciéndose cargo de los mismos.

5. Minería, certezas y asignaturas pendientes

El caso de la minería en Argentina es paradigmático. Hasta hace pocos meses, las autoridades de la Secretaría de Minería del gobierno que finalizara el 10 de diciembre de 2015 tenían la convicción de que la minería sería el "commoditie" argentino de este siglo. ¿Era rentable para la Nación y servía a nuestra sociedad civil el esquema minero imperante? Más aún, ¿lo es luego de la eliminación de las retenciones al sector por el actual gobierno asumido el 10 de diciembre de 2015? ¿Tiene lo expuesto correlato con lo planteado en el ítem anterior?
Los minerales metalíferos más requeridos de nuestro subsuelo: los que contienen oro (Au), plata (Ag) y cobre (Cu), son extraídos y comercializados por empresas, en su mayoría de capital canadiense. Los minerales en bruto, concentrados y beneficiados se exportan en

la mayoría de los casos, y se los refina e industrializa (se los utiliza en cadenas de valor) fuera del país. El nuevo producto se comercializa en aquel mercado local o se lo exporta, tal vez a Argentina.

En síntesis, en el actual esquema, la actividad minera es una generadora de commodities sin posibilidades que se inserte en una cadena de valor local, a diferencia de otras actividades primarias que pudieron articularse en cadenas de mayor envergadura, tal es el caso del "cluster" aceitero.

Diferentes autores han analizado este modelo extractivo, en el cual el sustento de las inversiones externas ha residido en esquemas impositivos regresivos. La compilación de Svampa[22] da cuenta del exiguo beneficio económico para la región en la cual se asientan estos emprendimientos; la justificación de los gobiernos locales es la utilización de mano de obra del lugar, generalmente no calificada, puesto que los técnicos y profesionales son especialistas de las empresas intervinientes. Tolón Estarelles señala cómo las reformas de los años noventa (Ley de Inversiones Mineras 24.196/1993, Decreto 1.853/93 que modifica la Ley de Inversiones Extranjeras de 1976, Ley 24.402 que define el Régimen de Financiamiento y Devolución del IVA al Sector Minero y Ley 24.585, Código Minero) modificaron el marco regulatorio de la actividad minera y establecieron el marco para el crecimiento de las actividades extractivas y el manejo de utilidades por parte de las empresas. A partir de la extracción de cobre y oro en Bajo de la Alumbrera (Catamarca) en 1997, el modelo se extendió a las demás provincias cordilleranas. Tolón Estarelles destaca el crecimiento de la inversión en minería, de las exportaciones y del empleo en el sector durante el período 2003/2008, a través de "firmas transnacionales sumamente capitalizadas y escasamente vinculadas al conjunto del entramado productivo nacional"[23]; sin embargo, también plantea que si se modificara el esquema, se gravasen las exportaciones en función de su grado de procesamiento y el Estado recabara datos acerca

22 Svampa, M. y Antonelli, M. "Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencia social". Editorial Biblos. 2009.

23 Tolón Estarelles, G. "Situación actual de la minería en la Argentina". Serie Aportes N° 13. AEDA – Fundación Friedrich Ebert. 2011. Pág. 21.

de las mismas más allá de la declaración jurada que brindan las empresas, se podría aspirar a un proceso incremental de agregación local de valor y, por ende, a un menor nivel de explotación del recurso.

Además, y en continuidad con lo analizado por los autores citados, se pueden considerar los datos del Censo Nacional Minero de 2010 (total del país)[24], realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). De estos datos, se han seleccionado los relacionados con minerales metalíferos y se han elaborado los cuadros siguientes, teniendo en consideración que los mismos reflejan la actividad de los años 2008/2009:

Cuadro 1. Extracción de minerales metalíferos de minas y canteras.

	Minerales metalíferos (tn)	Minerales de Mn con Au y Ag, en bruto (tn)	Minerales de Cu con Au y Ag, en bruto (tn)	Minerales de Ag, en bruto (tn)	Minerales de Au, en bruto (tn)	Minerales de Au y Ag, en bruto (tn)	Otros Minerales metalíferos (tn)
Año 2008	53.273.818	237.668	28.070.826	-	1.054.827	22.859.609	1.050.888
Año 2009	66.260.253	237.849	29.303.979	762.748	4.581.705	30.370.597	1.003.376

Si bien son datos de una encuesta, surge que en el período citado hubo un aumento de la extracción de minerales metalíferos (24%). En este escenario, lo significativo es que en un año se triplica la extracción de minerales de oro en bruto. En una proporción menor crece la de la mezcla de minerales que contienen oro y plata (33%), aunque no se puede establecer una relación para los compuestos de plata dado que el INDEC no informa el dato de 2008.

24 http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=7&id_tema_3=105

Cuadro 2. Valor de la producción a precio de productor por mineral en yacimientos.

	Total (MM $)	Minerales metalíferos (MM $)	Minerales de Mn con Au y Ag, en bruto (MM $)	Minerales de Cu con Au y Ag, en bruto (MM $)	Minerales de Ag, en bruto (MM $)	Minerales de Au, en bruto (MM $)	Minerales de Au y Ag, en bruto (MM $)	Otros Minerales metalíferos (MM $)
Año 2008	2.885,4	1.407,8	12,8	544,3	-	4,2	807,1	109,2
Año 2009	4.462,4	3.439,3	12,8	635,9	80,5	99,3	2.556,6	54,2

El aumento en porcentaje del valor de producción de minerales metalíferos es mucho mayor al del total de minerales. Lo destacable es la envergadura del aumento del valor de los minerales de oro en bruto, en especial, y también de la mezcla de minerales de oro y plata, más allá de que los datos del cuadro no son a moneda constante.

Cuadro 3. Producción de minerales metalíferos, según unidad de medida, en planta de beneficio.

	Minerales de Ag, beneficiados (tn)	Minerales de Au, beneficiados (tn)	Minerales de Au y Ag, concentrados (tn)	Minerales de Cu, concentrados (tn)	Minerales de Pb, Ag y Zn, concentrados (tn)
Año 2008	141,6	16,7	180,3	614.810	100.179
Año 2009	274,9	25,5	173,9	550.943	97.210

Se destaca el crecimiento de la actividad en plantas de beneficio, aumenta la producción tanto de los minerales de oro (53%) como de los de plata (75%), lo cual indicaría un incremento en los procesos de mayor elaboración. Se detecta una leve disminución en las cantidades de minerales metalíferos obtenidos en mezclas concentradas. El cuadro muestra la magnitud de concentrados de cobre que se generan en el país.

Cuadro 4. Valor de la producción a precio de productor por mineral metalífero, según unidad de medida, en planta de beneficio.

	Minerales de Ag, beneficiados (MM $)	Minerales de Au, beneficiados (MM $)	Minerales de Au y Ag, concentrados (MM $)	Minerales de Cu, concentrados (MM $)	Minerales de Pb, Ag y Zn, concentrados (MM $)
Año 2008	227,4	1.492,1	1.077,1	3.679,1	242,2
Año 2009	674,3	2.804,9	1.449,5	4.661,2	225,0

El cuadro marca el importante aumento en los valores de producción de minerales de oro y plata, con la misma salvedad expresada anteriormente.

Por último, de los Censos Mineros de 2010 y 2007, se comprueba el aumento en el personal ocupado en la actividad minera:

Cuadro 5. Personal ocupado por puesto de trabajo, según categoría ocupacional.

	Total de personal	Personal afectado a procesos productivos	Resto del personal
Año 2007	19.226	12.312	6.912
Año 2009	23.374	15.908	7.466

Estos datos definen un aumento del 21,57% en el personal ocupado en la actividad en el período. Los datos de las provincias directamente relacionadas con la explotación de minerales metalíferos estiman un mayor impacto.

De los trabajos citados y de la comparación 2008/2009 de los cuadros, se verifica el crecimiento de la actividad. Si bien no se cuenta con datos actualizados, se puede inferir que el aumento de la actividad minera no se ha detenido.

No hay información para desechar la presunción de que la actividad minera, desde el 2010 al 2015, ha mantenido un esquema de producción primarizada, extractiva principalmente, que ha resultado en concentrados de mezclas de minerales metalíferos, y minerales de oro y plata beneficiados. Más allá de un incipiente aumento en los procesos de beneficio de oro y plata, las etapas de refinación, fundición e industrialización de estos metales no existen en el actual esquema productivo del sector.

En este marco de actividad extractiva sin industrialización, de subutilización del recurso, el balance del esquema productivo debería realizarse haciendo una evaluación a mediano plazo, pues raramente estas empresas suelen hacerse cargo de los pasivos ambientales que generan. El balance económico puede llegar a ser negativo para el territorio en cuestión: escasos ingresos vía impuestos o tasas (en comparación con las ganancias extraordinarias de la empresa), pérdida de actividades propias del lugar, depreciación de recursos naturales, remediación de los denominados "diques de cola"[25]. También importa el impacto en la calidad de vida de los habitantes del lugar. Como en la sobreexplotación del suelo agropecuario, las actividades extractivas en este esquema productivo profundizan la segregación y fomentan los procesos de migración interna. Y los sectores más pobres, los que no pueden emigrar, serán los que paguen el costo de la contaminación.

25 Residuos mineros, como lodos o mezcla líquida de materiales finos, depositados en presas o depósitos. transportados mediante ductos, ya sea por gravedad o con ayuda de bombeo.

Como caso a estudiar a futuro, es el emprendimiento para la explotación del litio en la provincia de Jujuy, planteada por el gobierno que concluyera su mandato en diciembre de 2015. Esta experiencia está administrada por la empresa pública provincial Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) y, tal vez, pueda sentar las pautas para un esquema productivo que avance en la articulación de una cadena del valor del metal, importante en la elaboración de baterías e insumos para la industria electrónica.

A lo ya expuesto se sumarán los efectos que generará el Decreto 349/2016[26], a través del cual el gobierno del Ing. Macri eliminó las retenciones del 5% a las exportaciones mineras, que representaban para el Estado algo más de 220 millones de dólares. La retención a las ventas externas del sector se aplicaba a través de una disposición de Aduana, que extendía el marco general de retenciones implementadas desde el año 2002, en virtud de las ganancias extraordinarias que obtenían las mineras por el elevado precio de los metales.

Todo indica que se profundizará, o al menos se mantendrá, el proceso extractivo sin agregado de valor de los minerales metalíferos, especialmente oro, plata y cobre; más aún, cabría preguntarse si estas ventajas otorgadas por el actual gobierno no disminuirán las escasas tareas de beneficio de minerales que se llevan a cabo en el país. Se seguirán sub-explotando los minerales metalíferos, lo cual coadyuvará a la sobre-explotación de los mismos.

Lejos están de cumplirse los principios de manejo racional de estos recursos naturales, más aún las de las expectativas de un modelo sustentable para la minería.

Las premisas de estos principios de manejo de los recursos naturales suelen desdeñarse hasta que sus efectos se visibilizan en el detrimento de otras actividades pre-existentes, en la regresión de la distribución del ingreso y el consecuente deterioro en la calidad de vida de la sociedad civil.

26 http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258595/norma.htm

Bibliografía consultada

CEPAL. "La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación". Coordinador: Girardín, L. Chile, 2014.

Foladori, G. "La economía ecológica". En "¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable". Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.

Georgescu-Roegen, N. "The entropy law and the economic process". Harvard University Press, 1971.

Hartwick, John M. "Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources". En American Economic Review, N° 67, 1977.

INDEC. "Censo Nacional Minero 2010".

Martinez Alier, J. "Curso de Economía Ecológica". PNUMA, México, 1995.

Nijkamp, P. et al. "Regional sustainable development and natural resource use". World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, 1990.

ONU. "Report of the World Commission on the Environment and Development: Our Common future". 1987.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, PNUMA. "GEO Argentina 2004. Perspectivas del Medio Ambiente en la Argentina", Argentina, 2005.

Solow, Robert M. "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources". En Review of Economic Studies, Symposium, 1974.

Stern, N. "Stern Review on the Economics of Climate Change". Reino Unido, 2006.

Svampa, M. y Antonelli, M. "Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencia social". Editorial Biblos. 2009.

Tolón Estarelles, G. "Situación actual de la minería en la Argentina". Serie Aportes N° 13. AEDA – Fundación Friedrich Ebert. 2011. Pág. 21.

Zeballos de Sisto, M. C. "El orden ambiental". Ugerman Editor, Buenos Aires, 1999.

El rol del tipo de cambio como instrumento de desarrollo económico

Ana I. Gárriz[1], Florencia Médici[2] y Ana P. Di Giovambattista[3]

Asignatura: Macroeconomía Superior, correspondiente al Área de Macroeconomía

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Uno de los objetivos centrales de la asignatura "Macroeconomía Superior" del Área Macroeconomía es la profundización en la comprensión de la dinámica del consumo, la inversión y de los sectores monetario, público y externo. La macroeconomía es sin duda una de las ramas de la economía que mayores cambios ha experimentado durante los últimos años. Primero, como en toda ciencia social, con frecuencia se producen nuevos avances analíticos, de investigación y teóricos; al mismo tiempo que se descartan formulaciones y teorías que parecen ser superadas a la luz de sus conflictos con la evidencia o frente a los nuevos desarrollos. Segundo, la propia economía se transforma, planteándonos nuevas inquietudes y exigiendo nuevas respuestas.

El pensamiento y las posiciones de la teoría macroeconómica están suficientemente divididos. Ello se observa tanto en la interpretación como en la exposición de los tópicos más relevantes de cada una de sus dimensiones. Por consiguiente, es necesario tener un enfoque plural. Por ello, en la materia Macroeconomía Superior de la Universidad Nacional de Moreno procuramos abarcar las principales corrientes económicas con especial énfasis en las posiciones heterodoxas;

1 Docente UNM y UMET.
2 Docente UNM y UMET.
3 Docente UNM y UMET.

esperando que lo estudiantes puedan construir su espíritu crítico mediante los elementos trasmitidos.

Asimismo, consideramos que el enfoque tecnocrático de la economía que se basa en enfoques ahistóricos y generales para cualquier sociedad son inapropiados para la correcta interpretación y diagnóstico de los eventos más relevantes, por lo buscamos poner énfasis en el estudio de los aspectos que posibiliten tener la mejor comprensión de los fenómenos económicos que afectan a las economías latinoamericanas. En este sentido, abordamos cada tema a partir de tres ejes: evaluando la relevancia del tema para comprender la actualidad económica, entendiendo las diferentes explicaciones teóricas de ese fenómeno a estudiar e identificando las recomendaciones de política económica que se derivan de cada una de ellas. Así, tenemos el objetivo de que los estudiantes comprendan los planteos ortodoxos y heterodoxos sobre los problemas del desempleo, la inflación, el desequilibrio externo y sus prescripciones sobre la política económica.

Desde esta concepción de la materia, que se aparta de las forma clásica de dar macroeconomía, en la cual predomina la enseñanza de una teoría económica que es instalada como pensamiento único y verdadero, en Macroeconomía Superior de la UNM incorporamos como premisa natural la relevancia de una actitud crítica ante la información obtenida; aplicamos distintos enfoques teóricos en el análisis de casos concretos y actuales; y buscamos distinguir entre juicios de valor, prescripciones y explicación. Finalmente, reconocemos a la economía como una fuente de progreso social colectivo y no como un instrumento de ascenso profesional individual.

Uno de los tópicos clave para el estudio de la macroeconomía argentina es el tipo de cambio. Esta variable resulta fundamental en economías, como la nuestra, caracterizadas por la tendencia sistemática a incurrir en crisis originadas en la escasez de divisas, como el caso de Argentina. El pensamiento y las posiciones de la teoría en relación a la efectividad del tipo de cambio para influir en las variables

macroeconómicas están suficientemente divididos y, por lo tanto, también lo están las recomendaciones de política pública que de ellas se derivan. Hasta la década del ochenta, varios autores (Canitrot, 1975; Díaz-Alejandro, 1963; Krugman & Taylor, 1978) eran escépticos respecto de la posibilidad de resolver las crisis externas y generar condiciones propicias para el desarrollo mediante la administración del tipo de cambio. Posteriormente, en la década de los noventa, el *mainstrain* económico (e.g. Williamson, 1990) sostuvo que el tipo de cambio no era una herramienta efectiva para impulsar el crecimiento y debía mantenerse en los valores de equilibrio. Desde este punto de vista, tanto un tipo de cambio apreciado como uno depreciado constituyen "males" para las economías, pues una moneda doméstica valuada fuera de sus valores de equilibrio genera desbalances, bien externos o internos.

Sin embargo, la experiencia del Sudeste Asiático, donde el rápido crecimiento fue asociado con el sostenimiento de un tipo de cambio elevado, dio impulso durante los últimos años a una nueva fase en la discusión sobre la efectividad de la política cambiaria como herramienta para promover el desarrollo. Un número importante de estudios, que comentaremos a continuación, fueron optimistas sobre la posibilidad de alcanzar un crecimiento acelerado a través de una moneda subvaluada.

En este punto, también hay enfoques diversos, pues el efecto comercial (i.e. impulsar las exportaciones y sustituir las importaciones) no es el único mecanismo de transmisión del tipo de cambio hacia la actividad económica. Existen efectos contrapuestos que pueden operar sobre el producto, el empleo y la distribución del ingreso, debido a que una moneda doméstica subvaluada genera una caída del salario real, impactando sobre el consumo.

Por un lado, el enfoque "neomercantilista" (Bresser Pereira, 2011; Bresser-Pereira & Gala, 2007; Frenkel & Rapetti, 2012; Frenkel & Taylor, 2006; Rodrik, 2008) sostiene que el mantenimiento de un

tipo de cambio competitivo (alto) es esencial para el desarrollo, independientemente de los impactos negativos sobre el consumo y la distribución del ingreso. Por su parte, los autores "neoestructuralistas", si bien toman en cuenta el impacto distributivo sobre el crecimiento y la necesidad de controlar estos efectos, comparten con los neomercantilistas la idea de que el sostenimiento de un tipo de cambio alto constituye una herramienta efectiva para impulsar el desarrollo, a partir de la promoción de exportaciones y sustitución de importaciones. Finalmente, otros autores argumentan que, en economía subdesarrolladas -como las latinoamericanas- un tipo de cambio depreciado no sólo genera efectos contractivos sobre la actividad económica por su impacto sobre los salarios, sino que, adicionalmente, es inefectivo para impulsar las exportaciones e incidir favorablemente sobre el saldo de las cuentas externas (e.g. López Gallardo, 2015).

En ese marco, el objetivo del presente artículo radica en la exposición de tres de las principales posturas respecto del rol del tipo de cambio para el desarrollo económico, con miras a reflexionar sobre la situación argentina actual, en la cual el Gobierno Nacional parece haber adoptado un modelo macroeconómico donde el tipo de cambio elevado –y el control de los desbalances internos– juegan un papel central[4].

La visión estructuralista

Desde su visión, la teoría neoclásica sostiene que, en el marco de la apertura de la cuenta capital, los países en desarrollo deben crecer con déficits de cuenta corriente, pues los países desarrollados transferirán sus ahorros a los países pobres mediante la inversión extranjera, dada la mayor productividad marginal relativa del capital (Obstfeld & Rogoff, 1994). De este modo, la especialización productiva derivada

4 Por motivos expositivos, en el presente trabajo utilizaremos los conceptos "economías subdesarrolladas", "economías en desarrollo", "economías pobres" y "economías periféricas" como sinónimos. En el mismo sentido, los términos "economías desarrolladas" y "economías centrales" serán usadas indistintamente.

de la explotación de las ventajas comparativas garantiza un patrón de comercio mutuamente beneficioso, de manera que la estructura productiva de un país y el patrón internacional de comercio son determinados por los diferenciales de costos relativos entre economías (Krugman & Obstfeld, 1999).

En cambio, los autores estructuralistas (Furtado, 1976; Nurske, 1953; Prebisch, 1949a; Rodríguez, 1980) arguyen que los beneficios del comercio internacional basados en la división internacional del trabajo no tienen la misma relevancia para los países desarrollados que para los subdesarrollados. Por consiguiente, la situación de estas últimas economías engendra problemas de naturaleza distinta a las de las primeras.

Según esta corriente, la estructura productiva de las economías o periféricas es heterogénea, en el sentido que subsisten actividades con productividades que difieren sustancialmente. Por un lado, el sector exportador concentrado en la explotación de recursos naturales, con una elevada productividad del trabajo, pero que emplea a poca mano de obra. Por otro lado, sectores industriales que generan empleo pero no pueden competir internacionalmente (véase Diamand, 1973; Pinto, 1976, entre otros). La heterogeneidad estructural se corresponde, además, con una escasa integración horizontal y vertical. En estas economías, el principal impulso de crecimiento no proviene del comercio internacional sino del mercado doméstico, aunque manteniéndose rezagadas del desarrollo tecnológico en relación del centro. El crecimiento del sector industrial mercadointernista posibilita sustituir importaciones de bienes livianos que, a su vez, requieren nuevos productos importados de mayor complejidad tecnológica.

En este contexto, los problemas de restricción externa y la determinación del tipo de cambio se enmarcan dentro del área de estudio de la macroeconomía y del desarrollo económico. Resultado de estas características estructurales, las importaciones industriales

de las economías subdesarrolladas crecen a mayor velocidad que el ingreso. Por el contrario, el centro, al demandar de las economías periféricas bienes primarios, se caracteriza por presentar una baja elasticidad ingreso de la demanda de importaciones. Esta disparidad de elasticidades impone restricciones en el crecimiento de las economías subdesarrolladas, dado que toda vez que sus tasas de crecimiento superan el ritmo de expansión de la actividad económica en los países desarrollados, se generan desequilibrios externos que originan crisis de balanza de pagos. Por consiguiente, la dinámica del comercio internacional contribuye a la profundización de las disparidades entre el centro y la periferia, en lugar de coadyuvar a su convergencia.

El desarrollo está ligado al cambio estructural –implícito en el proceso de industrialización– que permite avanzar en la producción de bienes más complejos, y lograr una mayor integración de los sectores económicos, con el fin de aumentar la productividad, mejorar los salarios y superar los problemas de balance de pagos. Por consiguiente, la superación del subdesarrollo no debe concebirse a través del libre comercio sino por medio de un proceso de industrialización, implicando transformaciones profundas que, necesariamente, deberán ser impulsadas por la política pública a través de diversas herramientas: protección comercial, incentivos a las exportaciones, fuerte inversión pública en infraestructura y tecnología, y políticas de industrialización dirigidas a lograr una mayor complementariedad y ganancias de productividad.

Desde la visión estructuralista, entonces, la política cambiaria en sí misma no es una herramienta de política económica suficiente para resolver la restricción de divisas y lograr las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo. La mayor elasticidad ingreso de las importaciones de los países subdesarrollados pone de relieve las dificultades que enfrentan éstos países para sustituir importaciones e impulsar exportaciones vía incentivos cambiarios. Tales características estructurales –que denotan una marcada heterogeneidad al interior de

la estructura productiva– se intensificaron a partir de la década del ochenta, producto de la liberalización de los flujos comerciales y financieros (Cimoli, Porcile, & Rovira, 2010; Lizardi, 2006).
Dado este pesimismo de las elasticidades de comercio, el coeficiente de importaciones deberá ser reducido mediante intervención directa si se pretende evitar que el propio proceso de industrialización culmine en crisis externas.

La visión neomercantilista

Inspirados en los casos de China y el sudeste asiático, donde el rápido crecimiento fue asociado con el sostenimiento de un tipo de cambio elevado, diversos trabajos (Aguirre & Calderón, 2005; Cavallo, Cottani, & Khan, 1990; Dollar, 1992; Rapetti, Skott, & Razmi, 2011; Razin & Collins, 1997; Razmi, Rapetti, & Skott, 2011; Rodrik, 2008, entre otros) aportaron supuesta evidencia empírica respecto de la asociación positiva entre el nivel de "desalineamiento" del tipo de cambio (i.e que el tipo de cambio esté depreciado en relación al valor de la paridad de poder adquisitivo u otra medida de equilibrio) y el crecimiento económico.

Los estudios aludidos precedentemente se basan en la identificación de cuatro canales principales –e interconectados– a través de los cuales el tipo de cambio afecta el desarrollo económico: **el canal mercantilista**, **el canal de ganancias, el canal financiero y el canal de relocalización de recursos.**

El **canal mercantilista** es el canal tradicional por el cual las depreciaciones son consideradas expansivas, dado que se vinculan a dos fenómenos simultáneos que operan tanto para impulsar la demanda agregada como para aliviar la restricción externa. De acuerdo a este argumento, por un lado, la mejora de la competitividad precio de los bienes transables internacionalmente (i.e. al volverlos más "baratos" en moneda extranjera) estimula la oferta de exportaciones. Por otro lado, el encarecimiento de los productos importados en moneda

nacional genera un efecto sustitución de éstos por bienes domésticos (de consumo e inversión), con un consecuente ahorro de divisas que refuerza el impacto positivo de las mayores exportaciones sobre el saldo de la balanza comercial. Además, estos dos fenómenos permiten restablecer el equilibrio de la balanza comercial con un efecto expansivo sobre la economía: las devaluaciones provocan un incremento de la demanda agregada -y por lo tanto del producto- vía el incremento de las exportaciones y de la producción doméstica (que sustituye las importaciones).

Sin embargo, la devaluación resultará expansiva siempre que se verifique el cumplimiento de la condición Marshall-Lerner de elasticidades, es decir, si la suma de las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones sea mayor -o igual- a la unidad en términos absolutos. En efecto, para que ello se verifique, el modelo estándar debe asumir: una economía especializada en la producción de un bien exportable e importadora de un bien final con demanda infinitamente elástica; que un aumento en el tipo de cambio deteriora proporcionalmente los términos de intercambio; que la balanza comercial se encuentra inicialmente en una situación superavitaria; que la absorción doméstica depende del producto y no de los precios relativos; que no se utilizan insumos importados en el proceso productivo; y, por último, que el producto se encuentra determinado por la demanda. Si todos o al menos algunos de estos supuestos no se verifican, el efecto expansivo de la devaluación se vuelve inoperante.

Uno de los supuestos más críticos para sostener el argumento de que la depreciación de la moneda impulsará la economía a través de las exportaciones es el de la oferta elástica de los bienes exportables. Muchos países en desarrollo, como los latinoamericanos, comparten la característica que sus principales productos de exportación son bienes primarios, cuya oferta es inelástica. Por consiguiente, la condición Marshall-Lerner no es válida debido al incumplimiento de algunos de sus supuestos. En primer lugar, los bienes exportables –basados mayoritariamente en la explotación de recursos naturales– son poco sensibles a la variación del tipo de cambio, debido a que se

producen con factores fijos de producción. En segundo lugar, la diferencia de productividad del sector industrial doméstico en relación al de sus competidores internacionales es de tal magnitud que no hay devaluación viable que pueda saldar esas diferencias (en especial por la competitividad del sector exportador primario). Por último, la dependencia externa de insumos industriales esenciales e insustituibles (al menos en el corto plazo) y del efecto "demostración" del consumo interno. En consecuencia, bajo esta configuración estructural, la devaluación se torna inefectiva en estas economías: exportaciones e importaciones reaccionan débilmente en el corto plazo a la variación del tipo de cambio real, al menos por la vía del efecto precio. Este corolario fue oportunamente considerado y destacado por la vieja escuela estructuralista.

Desde el punto de vista empírico, los trabajos que estiman las elasticidades de comercio para algunos países en desarrollo confirman la baja respuesta de las exportaciones e importaciones al tipo de cambio. Por ejemplo, para Argentina, Berrettoni & Castresana (2009) las *elasticidades precio de las ventas externas* en el período 1993-2008 resultan bajas en el largo plazo (i.e., un incremento del 1% en el tipo de cambio real promueve las exportaciones en un 0.30%) y no significativas en el corto. Según Catão & Falcetti (2002), las *elasticidades precio* estimadas para el período 1980-1997 rondan la unidad en el largo plazo. Por su parte, de acuerdo a las estimaciones de Zack & Dalle (2015), la elasticidad precio de las exportaciones de largo plazo de Argentina es 0.07 durante el período 1996-2013. Asimismo, Ahumada & Cornejo (2013) estiman la elasticidad de las exportaciones de materias primas argentinas ante el incremento del precio y del tipo de cambio real para el período 1993-2011, resultando 0.33 y 0.54, respectivamente.

En relación a las *importaciones*, Bus & Nicolini (2007) obtienen que la *elasticidad precio* de largo plazo es -0.51% para los años 1970-2007, una elasticidad menor a las calculadas por Catão & Falcetti (i.e. entre -0.7 y -0.8 para el período 1980-1997), y Heymann & Ramos

(2003) (-0.6 para el período 1971-2011), aunque levemente mayor a las de Berrettoni & Castresana (i.e. -0.34 durante 1993-2008) y Zack & Dalle (2015) (i.e. -0.30).

El segundo canal de transmisión del tipo de cambio al desarrollo se basa en la relación entre la inversión y las **ganancias**. De acuerdo a esta posición, la apreciación del tipo de cambio eleva "artificialmente" el salario real debido al abaratamiento de los bienes transables, impulsando así el consumo. Esta dinámica afecta la inversión debido a, por un lado, la caída de los beneficios generados por la mejora de los salarios reales y, por otro lado, por la caída de la oferta de exportaciones (Bresser-Pereira & Gala, 2007; Bresser Pereira & Gala, 2010; Gala, 2008). El crecimiento así planteado depende, en última instancia de la rentabilidad de la inversión, que se asume independiente de la demanda agregada.

Estos dos últimos canales de trasmisión del tipo de cambio no contemplan que una depreciación -al generar una transferencia de ingresos desde los salarios a las firmas- tiene también un impacto contractivo, en especial en economías subdesarrolladas cuyo principal producto de exportación son bienes salario (Braun & Joy, 1968; Canitrot, 1975; Diamand, 1972; Diaz-Alejandro, 1963; Larrain & Sachs, 1986; Lizondo & Montiel, 1989; Porto, 1975; Sidrauski, 1968)1986; Lizondo & Montiel, 1989; Porto, 1975; Sidrauski, 1968. La caída de los ingresos reales tras una devaluación genera no sólo una reducción de la demanda doméstica de bienes exportables sino también de los bienes de origen industrial, afectando negativamente el nivel de actividad y del empleo. Ambos hechos conllevan a una nueva reducción de los ingresos de los asalariados, realimentando así la contracción económica debido al efecto multiplicador.

Por consiguiente, la posición teórica que fundamenta que un tipo de cambio real devaluado impulsa el desarrollo a través del canal de la inversión implica que el único componente de la demanda relevante son las exportaciones, pues el aumento del salario es considerado

únicamente como un costo, sin tenerse en consideración que es una significativa fuente de demanda doméstica. Asimismo, la cantidad de divisas disponibles en la economía podría aumentar por la reducción de la demanda interna tanto de bienes exportables como de bienes industriales importados (i.e. efecto ingreso), en lugar de hacerlo por las mayores ventas externas o la sustituciones de importaciones.

Por su parte, para justificar un tipo de cambio alto, la explicación del **canal financiero** hace hincapié en el sostenibilidad del endeudamiento externo. Según esta visión, en los países subdesarrollados, existe una tendencia a la apreciación de la moneda doméstica consecuencia del influjo de capitales externos, de deuda o por decisión de política del gobierno (por ejemplo, al utilizarse como ancla inflacionaria). En este marco, la apreciación cambiaria genera déficits de cuenta corriente, sustituyendo ahorro interno por ahorro externo. Cuando estos países financian con ahorro externo el déficit de cuenta corriente y, por lo tanto, el crecimiento, se refuerza la apreciación la moneda doméstica, acentuándose también una dinámica de endeudamiento que eleva el grado de vulnerabilidad de estas economías. Por consiguiente, los autores neomercantilistas abogan por el sostenimiento de un tipo de cambio elevado con el fin de evitar que se produzcan continuos déficits de cuenta corriente y un elevado endeudamiento externo. De este modo, se busca prevenir crisis financieras y de balance de pagos que se producen cuando el flujo de capitales externos se revierte.

Estos primeros tres canales, vinculados a posiciones también denominadas en la literatura como "nuevo desarrollismo", sostienen que tanto la visión neoclásica como la de la vieja teoría estructuralista tienden a generar una apreciación de la moneda doméstica que impide el desarrollo económico. Por consiguiente, el tipo de cambio es la variable clave para el desarrollo de las fuerzas productivas y, además, para superar la restricción externa (Barbosa-Filho, 2006; Bresser-Pereira, 2008; Bresser Pereira, 2011; Bresser Pereira & Gala, 2010).

En síntesis, esta aproximación al problema del desarrollo sostiene que una moneda devaluada desincentiva la inversión debido a la disminución de la tasa de ganancia (resultado del aumento de los salarios reales y la pérdida de competitividad de las exportaciones) y, además, genera dinámicas insostenibles de endeudamiento externo. Para superar este problema, la recomendación de política económica del nuevo estructuralismo (o, como lo denominamos, neomercantilismo) radica en la administración de la tasa de cambio con el objetivo de colocarlo al nivel que permita competir a la industria en el mercado internacional, evitando las apreciaciones cíclicas. Para esta visión, el principal obstáculo de los países periféricos para transitar senderos de desarrollo económico sostenidos es que la tasa de cambio de equilibrio corriente -entendida como aquella que se corresponde al equilibrio de la balanza de pagos- resulta inferior a la tasa de cambio "competitiva" o "de equilibrio industrial". Así, un tipo de cambio competitivo permitiría a las empresas que tienen un nivel tecnológico de acuerdo "al estado del arte mundial" acceder al mercado internacional.

El cuarto canal para explicar la conexión teórica entre el tipo de cambio y el desarrollo económico es el de **la productividad.** Para algunos autores neomercantilistas (Frenkel & Ros, 2006; Frenkel & Taylor, 2006; Gala, 2008; Rapetti, 2011)for the first time in the region's history, a major dimension of the employment problem. This paper examines the role of the real exchange rate (RER, una moneda sobrevaluada afecta más, en términos relativos a los bienes transables modernos (industriales) que a los no transables. Si existe una tendencia a la apreciación de la moneda en países en desarrollo y bajo el supuesto de que los sectores industriales son los que presentan mayores rendimientos a escala, un tipo de cambio apreciado afecta negativamente la productividad macroeconómica y, por consiguiente, el desarrollo económico.

> "In a developing economy, intense overvaluations tend to shut down whole industries, blocking the channel of productivity

> increases in the overall economy through the relocation of abundant labour from low-earning and low-productivity jobs to high-earning and high-productivity jobs in manufacturing. In Kaldorian terms, overvaluations may impede developing economies reaching a 'mature' state where surplus labour has been exhausted (Kaldor, 1978)." (Gala, 2008, p. 275).

En este mismo sentido y con una mirada institucionalista, Rodrik (1996, 2008) sostiene que la razón por la cual la mejora de la competitividad vía tipo de cambio en los sectores industriales transables promueve el mayor crecimiento en los países menos desarrollados responde a la mayor dificultad de apropiación de los beneficios de la inversión resultado de instituciones débiles (e.g. derechos de propiedad definidos de manera incompleta, corrupción, problemas para hace cumplir los contratos, entre otros) (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001; North, 1990).

Estos problemas afectan fundamentalmente a los sectores cuya producción consiste en bienes más complejos, como los transables, en general, y los industriales, en particular. Por consiguiente, una mejora de la competitividad de esos sectores que, a su vez, inducen externalidades positivas hacia el resto de la economía -tales como, mejora en los procesos de aprendizajes, coordinación entre sectores, expansión del mercado, entre otros- estimulan el desarrollo económico. Así, un tipo de cambio alto –en un contexto de mayor "disciplina de mercado" a través de la competencia externa– impulsa la trasformación estructural aumentando la participación de los sectores de alta productividad en detrimento de las actividades menos competitivas.

Existe una leve diferencia entre esta última explicación y las correspondientes al resto de los canales de transmisión del tipo de cambio. Mientras que los canales *comercial*, *financiero* y de *ganancias* se enmarcan en modelos liderados por las exportaciones, para los autores que hacen hincapié en el canal de la productividad la clave es la inversión. En los países con instituciones poco desarrolladas existen problemas de apropiación de

rentas, corrupción y fallas de mercado que trascienden las diferencias de rentabilidad a nivel sectorial. Desde esta concepción, un tipo de cambio elevado permite sortear estos limitantes. Por consiguiente, el vínculo tipo de cambio-desarrollo económico debiera entenderse como una relación que va desde el tipo de cambio hacia la inversión, más allá del impulso de las exportaciones como componente de la demanda y generadora de divisas.

En resumen, el canal de la productividad implica que el mantenimiento de una moneda devaluada fomenta el desarrollo económico al generar un cambio estructural impulsado por la relocalización de recursos de actividades tradicionales y/o no transables a sectores transables, en los que predominan los rendimientos crecientes a escala.

Es valioso notar que los mecanismos descriptos para explicar teóricamente que un tipo de cambio depreciado –contracara de salarios bajos– incentiva la inversión, el aumento de productividad y el crecimiento omiten la relevancia de los impactos distributivos derivados de los movimientos en el tipo de cambio. Siendo que los salarios son considerados inversamente relacionados con las ganancias, podemos asociar esta corriente a los modelos liderados por las exportaciones.

Sin embargo, un abundante número de trabajos postulan la posibilidad de que las devaluaciones desaten un "efecto ingreso" de carácter contractivo en las economías con heterogeneidad estructural, cuyos productos de exportación son bienes salario (Braun & Joy, 1968; Canitrot, 1975; Diamand, 1972; Diaz-Alejandro, 1963; Larrain & Sachs, 1986; Lizondo & Montiel, 1989; Porto, 1975; Sidrauski, 1968)1986; Lizondo & Montiel, 1989; Porto, 1975; Sidrauski, 1968. En este contexto, las devaluaciones incrementan el precio de los bienes exportables (agropecuarios en su gran mayoría) y de los bienes importados, ambos en moneda nacional. El primer efecto produce una reducción en la demanda doméstica de bienes exportables –en su gran mayoría de carácter esencial en la canasta básica– como consecuencia de la caída del salario real. Paralelamente, la reducción del salario genera una merma en la demanda de bienes de origen

industrial, del nivel de actividad y del empleo. Esto conlleva a una nueva disminución del ingreso de los asalariados, que realimenta la contracción económica. Análogamente, el incremento en el precio de los bienes importados se traslada a los precios de los bienes industriales, lo cual reduce nuevamente la demanda de bienes domésticos. Esto último provoca una caída adicional en el nivel de actividad y el empleo. Finalmente, la demanda de importaciones también se contrae debido a la recesión generada. De esta manera, el restablecimiento del equilibrio en el balance de pagos se obtiene a partir del enfriamiento de la actividad económica.

En conclusión, la corriente neomercantilista enfatiza la importancia del tipo de cambio elevado y estable para promover el crecimiento económico, omitiendo el impacto de la devaluación sobre la actividad económica. Además, esta visión prescinde del Estado como impulsor clave del desarrollo industrial. En dicho abordaje, la centralidad de las políticas públicas consiste en regular el mercado y neutralizar la tendencia a apreciación cambiaria (Bresser Pereira & Gala, 2010).

> " [A] temporary management of exchange rates to promote the development of the tradable sector may be sufficient to alter the BoP [balance of payment] constraint permanently in a favorable or unfavorable manner" (Barbosa-Filho, 2006, p. 18).

> "[...] undervaluation of the currency works as a powerful force for economic growth is that it acts as a kind of industrial policy" (Rodrik, 2009, p. 7)

La visión neoestructuralista

Como indica su nombre, la posición neoestructuralista (Panigo y Chena, 2011; Diamand, 1973; Diamand y Crovetto, 1988), al igual que la estructuralista, parte de identificar las características estructurales de las economías como ejes rectores de las principales relaciones macroeconómicas de las economías subdesarrolladas. Estas economías,

particularmente las latinoamericanas, tienen la peculiaridad de poseer una estructura productiva heterogénea.

Siguiendo a los autores estructuralistas (Diamand, 1972, 1973; Diaz-Alejandro, 1963; Olivera, 1962, 1967; Pinto, 1965, 1976; Prebisch, 1973, 1949b, entre otros), una estructura productiva heterogénea se caracteriza a partir de la presencia de dos sectores entre los cuales la productividad difiere sustancialmente. Por un lado, un altamente productivo sector primario (exportador), que genera divisas pero poco empleo. Por otro lado, un menos productivo sector industrial (trabajo intensivo), cuya producción requiere una elevada cantidad de moneda extranjera (en forma de insumos intermedios y bienes de capital para su funcionamiento) y es vendida mayoritariamente en el mercado interno. Asimismo, la incapacidad de ciertos sectores para promover el incremento de la productividad respecto a las tendencias tecnológicas mundiales y a la demanda global reproduce la heterogeneidad (Cimoli, 2005). Estas características se retroalimentan, generando concentración del ingreso y tendencia al estancamiento (Chena, 2010).

Los autores neoestructuralistas coinciden con la corriente neomercantilista respecto de la importancia de mantener un tipo de cambio competitivo y estable. Sin embargo, se diferencian, por un lado, por considerar los impactos negativos de una devaluación sobre la distribución del ingreso. Al tiempo que, por otro lado, establecen la necesidad de implementar un conjunto más amplio de medidas de política industrial, pues un el tipo de cambio -si bien puede ser un instrumento necesario- está lejos de constituir la herramienta central del desarrollo.

En lo que refiere a las consecuencias distributivas derivadas de modificaciones en el tipo de cambio, el neoestructuralismo especifica que el efecto negativo de una devaluación sobre los salarios reales es relevante para las decisiones de inversión. En el mediano plazo, las devaluaciones pueden tener un efecto expansivo -vía sustitución

de importaciones e incremento de las exportaciones- siempre que exista la posibilidad de ajustar al alza los salarios reales y las exportaciones cuenten con un mercado en el que su producción adicional pueda ser colocada.

> "[...] el sostenimiento del tipo de cambio real depreciado [...] estimula la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, para que este proceso sea compatible con salarios reales crecientes y elevados (que no incrementen significativamente los costos laborales del sector transable), resulta indispensable apropiarse de la renta extraordinaria que de otra manera obtendría el sector primario como consecuencia de la propia política cambiaria" (Panigo & Chena, 2011, p. 245).

En conclusión, para esta corriente, la política industrial no sólo debe garantizar el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo y estable, sino también compensar el impacto distributivo para impulsar el crecimiento. Para este objetivo, el establecimiento de tipos de cambios múltiples permite que los sectores transables modernos ganen competitividad internacional, evitando que culminen en una fuerte transferencia de ingresos de los asalariados hacia los sectores exportadores (tradicionales). En este sentido, la diferenciación cambiaria constituye una herramienta clave de política económica para obtener rentabilidades "normales" en todos los sectores productivos, con un tipo de cambio real promedio más bajo implícito en el neomercantilismo, pero más alto que reproduce las condiciones estructurales (i.e. determinado por el sector transable tradicional) (Panigo & Chena, 2011).

Asimismo, resulta central para el desarrollo económico que la depreciación de la moneda -en efecto, toda política cambiaria- sea diseñada e implementada en el marco de una estrategia macroeconómica que tienda a reducir de manera estructural la dependencia de importaciones de la industria nacional y promuevan su capacidad exportadora.

> "El tipo de cambio es un instrumento fundamental, pero no el único. Es una condición necesaria pero no suficiente. Para que sea potente tiene que ir acompañado por una macro ordenada, instituciones adecuadas, políticas educativas modernas, créditos de largo plazo, asistencia en ciencia y tecnología e infraestructura [...]
>
> Los países que han crecido sostenidamente instrumentaron, de una forma u otra, políticas para incentivar la competitividad, eligiendo explícita o implícitamente algunos sectores, y también definiendo instituciones y los incentivos más adecuados para promover el desarrollo." (Remes Lenicov, 2011, p. 176)

Al respecto, Serino (2011) –mediante un modelo analítico que permite analizar el problema de la diversificación productiva en países con abundantes recursos naturales y exportadores de bienes salario– destaca que las devaluaciones pueden incrementar la competitividad tanto precio como no precio de los sectores transables no tradicionales, fomentando la diversificación productiva. Sin embargo, advierte que estas deben ir acompañadas de impuestos o derechos de exportación que contribuyan a evitar la caída del salario real (particularmente en aquellos países productores de bienes salarios) y la consecuente redistribución regresiva de ingresos.

Conclusiones

El tipo de cambio es una variable central para el análisis macroeconómico en las economías con estructuras productivas heterogéneas por su impacto en la distribución del ingreso, el empleo, la demanda efectiva y el crecimiento. No obstante, en los últimos años ha surgido cierto consenso sobre la relación inequívoca entre un tipo de cambio elevado y el desarrollo económico. Estas miradas omiten el hecho de que, en economías exportadoras de materias primas y alimentos, un tipo de cambio elevado y único genera una reducción del salario real con incidencia sobre la inversión, al afectar la demanda en el mercado doméstico. Asimismo, dada la inelasticidad precio de las exportaciones -registradas en numerosos trabajos empíricos-, resulta difícil sostener

que la merma de la demanda doméstica pueda verse compensada en términos más que proporcionales por un aumento de las exportaciones en dólares. Además, es oportuno mencionar que una caída del salario real –aun suponiendo que la demanda efectiva se mantiene constante- genera un aumento de la renta del sector agroexportador, siendo menos evidente su efecto sobre la rentabilidad de los sectores industriales.

Considerando la multiplicidad de relaciones entre el valor de la moneda doméstica y el resto de las variables económicas, se abren al menos dos líneas de investigación. Por un lado, en concordancia con el neoestructuralismo, deviene imperante evaluar cuáles son las herramientas de política económica tendientes a reducir los efectos (negativos) distributivos y sobre la actividad económica asociados a una moneda devaluada. Por el otro, es valioso resaltar la necesidad de avanzar en el análisis de los determinantes de las exportaciones, especialmente de los sectores de mayor valor agregado, en los cuales la política cambiaria parece volverse inefectiva.

Bibliografía consultada

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, *91*(5), 1369-1401.

Aguirre, A., & Calderón, C. (2005). Real Exchange Rate Misalignments and Economic Performance. *Documentos de Trabajo (Banco Central de Chile)*, (315), 1-49.

Ahumada, H., & Cornejo, M. (2013). Joint modelling the effect of commodity prices on exports and the real exchange rate: the case of Argentina. Presentado en XVLIII Reunión Anual, Rosario: Asociación Argentina de Economía Política.

Barbosa-Filho, N. H. (2006). Exchange rates, growth and inflation. Presentado en Annual Conference on Development and Change ACDC, Campos Do Jordao, Brazil.

Berretoni, D., & Castresana, S. (2009). Elasticidades de comercio de Argentina para el período 1993-2008 (pp. 1-14). Presentado en XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza.

Braun, O., & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation--A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, *78*(312), 868-887. http://doi.org/10.2307/2229183

Bresser-Pereira, L. C. (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Rep Revista de Economia Política*, *28*(1), 47-71.

Bresser Pereira, L. C. (2011). *A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento* (Textos para discussão No. 297). Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil).

Bresser-Pereira, L. C., & Gala, P. (2007). Por que a poupança externa não promove crescimento. *Revista de Economia Política*, *27*(1), 3-19. http://doi.org/10.1590/S0101-31572007000100001

Bresser Pereira, L. C., & Gala, P. (2010). *Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento* (Textos para discussão No. 275). Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil). Recuperado a partir de https://ideas.repec.org/p/fgv/eesptd/275.html

Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, *15*(59), 331-351. http://doi.org/10.2307/3466477

Catão, L., & Falcetti, E. (2002). Determinants of Argentina's External Trade. *Journal of Applied Economics*, *5*(1), 19-57.

Cavallo, D. F., Cottani, J. A., & Khan, M. S. (1990). Real Exchange Rate Behavior and Economic Performance in LDCs. *Economic Development and Cultural Change*, *39*(1), 61-76.

Chena, P. (2010). La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. *Comercio exterior, 60*(2), 99-115.

Cimoli, M. (Ed.). (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Cimoli, M., Porcile, G., & Rovira, S. (2010). Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge? *Cambridge Journal of Economics Cambridge Journal of Economics*, *34*(2), 389-411.

Corden, W. (1984). Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers, New Series*, 36, 359 – 380

Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, *12*(45), 25-47. http://doi.org/10.2307/3465991

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Diaz-Alejandro, C. F. (1963). A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *Journal of Political Economy*, *71*(6), 577-580.

Dollar, D. (1992). Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985. *Economic Development and Cultural Change*, *40*(3), 523-544.

Frenkel, R., & Rapetti, M. (2012). Exchange rate regimes in the major Latin American countries since the 1950s: lessons from history. *Revista de Historia Económica*, *30*(01), 157-188.

Frenkel, R., & Ros, J. (2006). Unemployment and the real exchange rate in Latin America. *World Development*, *34*(4), 631-646. http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.09.007

Frenkel, R., & Taylor, L. (2006). *Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment* (Working Paper No. 19). United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

Furtado, C. (1976). *Teoría y política del desarrollo económico*. México, D.F: Siglo Veintiuno ed.

Gala, P. (2008). Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and econometric evidence. *Cambridge Journal of Economics*, *32*(2), 273-288. http://doi.org/10.1093/cje/bem042

Heymann, D., & Ramos, A. (2003). *La sustentabilidad macroeconómica de mediano plazo* (Préstamo BID 925/OC-AR). Economic Commission for Latin America.

Krugman, P., & Taylor, L. (1978). Contractionary effects of devaluation. *Journal of International Economics*, *8*(3), 445-456.

Larrain, F., & Sachs, J. (1986). *Contractionary Devaluation, and Dynamic Adjustment of Exports and Wages* (Working Paper No. 2078). National Bureau of Economic Research.

Lizardi, C. G. de. (2006). Thirlwall's Law with an Emphasis on the Ratio of Export/Import Income Elasticities in Latin American Economies during the Twentieth Century. *Estudios Económicos*, *21*(1 (41)), 23-44.

Lizondo, J. S., & Montiel, P. J. (1989). Contractionary Devaluation in Developing Countries: An Analytical Overview. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, *36*(1), 182-227.

López Gallardo, J. (2015). Trade and financial liberalization revisited: Mexico's experience. *Journal of Post Keynesian Economics*, *38*(3), 376-398. http://doi.org/10.1080/01603477.2015.1087809

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Nurske, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries.* New York: Oxford University Press.

Obstfeld, M., & Rogoff, K. (1994). *The Intertemporal Approach to the Current Account* (Working Paper No. 4893). National Bureau of Economic Research.

Olivera, J. H. G. (1962). Equilibrio Monetario y Ajuste Internacional. *Desarrollo Económico*, *2*(2), 45-60. http://doi.org/10.2307/3465690

Olivera, J. H. G. (1967). Aspectos dinámicos de la inflación estructural. *Desarrollo Económico*, 7(27), 261-266. http://doi.org/10.2307/3465586

Panigo, D., & Chena, P. (2011). Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad. En *Ensayos en Honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 241-266). Moreno, Provincia de Buenos Aires: Miño y Davila, CEIL PIETEE CONICET, Universidad Nacional de Moreno.

Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, *32*(125(1)), 3-69.

Pinto, A. (1976). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). México: Fondo de Cultura Económica.

Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo Económico*, *15*(59), 353-371. http://doi.org/10.2307/3466478

Prebisch, R. (1949a). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, *16*(63(3)), 347-431.

Prebisch, R. (1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina.

Prebisch, R., Cabañas, Gustavo Martínez. (1949b). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, *16*(63(3)), 347-431.

Rapetti, M. (2011). *The real exchange rate and economic development*. University of Massachusetts Amherst.

Rapetti, M., Skott, P., & Razmi, A. (2011). *The real exchange rate and economic growth: Are developing countries different?* (No. 2011-07). Working Paper, University of Massachusetts, Department of Economics.

Razin, O., & Collins, S. M. (1997). *Real Exchange Rate Misalignments and Growth* (Working Paper No. 6174). National Bureau of Economic Research.

Razmi, A., Rapetti, M., & Skott, P. (2011). *The Real Exchange Rate and Economic Development* (UMASS Amherst Economics Working Paper). University of Massachusetts Amherst, Department of Economics.

Remes Lenicov, J. (2011). El tipo de cambio como instrumento de política. En *Ensayos en Honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 157-178). Moreno, Provincia de Buenos Aires: Miño y Davila, CEIL PIETEE CONICET, Universidad Nacional de Moreno.

Rodríguez, O. (1980). La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. *Comercio Exterior*, *30*(12), 1349-1362.

Rodrik, D. (1986). Disequilibrium exchange rates as industrialization policy. *Journal of Development Economics*, *23*(1), 89-106.

Rodrik, D. (2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, *39*(2 (Fall)), 365-439.

Rodrik, D. (2009). *Growth after the Crisis* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1507477). Rochester, NY: Social Science Research Network.

Serino, L. (2011). Diversificación productiva en países que producen bienes salario: el caso de Argentina. En P. I. Chena, D. T. Panigo, & N. Crovetto (Eds.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand* (pp. 291-322). Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno.

Sidrauski, M. (1968). Devaluación, inflación y desempleo. *Económica*, *vol. 14, no. 1-2*.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En *Latin American adjustment: how much has happened? / John Williamson, editor* (p. 482). Institute for International Economics.

Zack, G., & Dalle, D. (2015). Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿Una limitación para el crecimiento? (p. 21). Presentado en VI Congreso AEDA, UMET, Buenos Aires: Asociación de Economía para el desarrollo de la Argentina.

Política fiscal y crecimiento en la Argentina

Roxana S. Carelli[1] y Hugo O. Andrade[2]

Asignatura: Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, correspondiente al Área de Política Fiscal

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

El perfil de economista que orienta la formación en la Universidad de Moreno, tiene un fuerte sesgo hacia el conocimiento profundo del Estado y de su rol en la Economía. Esto es así ya que se entiende al Estado como una pieza clave del funcionamiento económico, en tanto institución que es la máxima expresión de la Economía Política.

La materia "Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas" del Área de Política Fiscal profundiza en el conocimiento de la actividad financiera y económica del Estado, sus efectos, las relaciones fiscales intergubernamentales, la problemática del presupuesto público, etc., induciendo el pensamiento crítico, la reflexión y la formación de opinión sobre el rol que le cabe al Estado en la economía moderna. En este contexto, se presentan distintas perspectivas teóricas que justifican su accionar, evitando las miradas unívocas o dominantes que caracterizan habitualmente la enseñanza de la profesión.

Una de las discusiones centrales en la materia se refiere a la funcionalidad de las finanzas públicas, en tanto herramienta de la macroeconomía. Al respecto, existen dos posturas en pugna: la visión dominante postula que el Estado debe limitarse a mantener el equilibrio

1 Docente ordinario UNM.
2 Docente ordinario UNM.

presupuestario ya que con ello asegura que el sector privado impulse el crecimiento económico, mientras que la mirada heterodoxa –en sus distintas variantes- alienta la intervención del Estado mediante una política fiscal activa ya que, de otro modo, no es posible alcanzar el pleno empleo de los recursos.

Esta discusión en el plano de lo teórico, si bien se remonta a los inicios del estudio de la Economía, continúa vital y vigente y sigue alimentando el debate. En el plano de lo empírico, el mundo en general y la Argentina en particular, han abrazado una y otra postura a lo largo de su historia.

Luego de la salida de la convertibilidad, la Argentina abandonó las ideas neoliberales que habían dominado el escenario económico en los 90's, para avanzar hacia la consolidación de un modelo de desarrollo con inclusión, en el cual el Estado fue recuperando espacio como actor central de la economía. En este marco, la política fiscal tomó un rol relevante, a partir de un nuevo paradigma y de la implantación de distintas reformas y programas operados sobre el gasto público, la tributación y el endeudamiento.

1. Apuntes en torno a la funcionalidad de la política fiscal

Los clásicos Smith y Ricardo fueron partidarios de las finanzas públicas equilibradas ya que su principal preocupación residía en fomentar el proceso de la acumulación de capital, atendiendo a la dominancia de la oferta en el crecimiento económico.

Para Adam Smith, el déficit o financiamiento del gasto público mediante emisión de deuda es más perjudicial para la acumulación de capital que si el gasto se financia mediante impuestos. Este razonamiento se basaba en la lógica de que cuando el Estado coloca deuda afecta al ahorro y en consecuencia, a la acumulación de capital. Ricardo avanzó en esta misma línea de razonamiento, sosteniendo la "equivalencia" entre financiar el gasto con impuestos o con deuda,

ya que se trataría simplemente de una cuestión de temporalidad: el Gobierno debe cobrar impuestos hoy o hacerlo en el futuro para cancelar la deuda tomada en el momento en que se incurrió en déficit presupuestario.

En suma, en el largo plazo, y en relación con la preocupación por la acumulación de capital, las dos modalidades de financiamiento del gasto serían "equivalentes" y en consecuencia para los clásicos los déficits fiscales son económicamente dañinos. Este mismo tipo de razonamiento –y similares conclusiones- predominaron y se perfeccionaron mediante las elaboraciones teóricas posteriores de la escuela neoclásica o marginalista.

Desde Keynes, sin embargo, esta visión fue cuestionada seriamente. Keynes sostuvo que el déficit público, debido a los efectos multiplicadores sobre el ingreso, sería efectivo para incrementar la demanda agregada e impulsar el crecimiento en una economía sin plena ocupación de los recursos.

Esta controversia fundacional se intensificó más tarde, con la aparición de modelos macroeconómicos más complejos desde distintas vertientes del pensamiento económico. La introducción de nuevas variables tales como la dinámica de los precios (precios que ajustan lenta o rápidamente), la monetización del déficit, la tasa de interés, el tipo de cambio, las cuentas externas y las expectativas, enriquecieron la discusión.

Si bien hoy incluso la corriente dominante del pensamiento económico acepta que el gasto de Gobierno tiene efectos positivos sobre la demanda –al menos en el corto plazo-, la introducción de nuevas variables hace que se ponga el duda el **tamaño** del multiplicador (éste sería muy reducido) y la **perdurabilidad de sus efectos** en el mediano y largo plazo (los que se consideran nulos o incluso contractivos).

A modo de ejemplo simplemente, y como caso extremo de esta discusión, el teorema de la equivalencia ricardiana elaborado por Robert Barro, concluye que los intentos del Gobierno de influir sobre la demanda agregada mediante la política fiscal están condenados al

fracaso: un aumento del déficit fiscal que fuera percibido como permanente por los consumidores, implicaría un aumento en la carga tributaria futura y una reducción permanente en su riqueza e ingresos esperados, que induciría comportamientos del sector privado neutralizadores de las políticas expansivas del Gobierno.

2. La discusión ubicada en tiempo y espacio: la Argentina de la posconvertibilidad

Luego de la crisis desatada a fines de 2001 y pasado un 2002 de profunda recesión, la Argentina comenzó a crecer con vigor desde 2003. Las tasas de crecimiento del producto fueron inéditamente altas y la inflación baja durante los primeros años, para luego amesetarse en el caso de las primeras y acelerarse en el caso de la segunda.

Desde 2003 la política fiscal se modificó radicalmente respecto de la de la década previa. Tanto por el lado de los ingresos fiscales, como de los gastos hubo fuertes cambios en cuanto a estructura, composición y volumen.

Nos proponemos aquí describir muy brevemente estos cambios para luego reflexionar sobre el rol que le cupo a la política fiscal en el señalado proceso de fuerte crecimiento.

2.1. Ingresos tributarios

El incremento de los ingresos fiscales se debió fundamentalmente al aumento sostenido de la recaudación impositiva, cristalizada en una creciente presión tributaria.

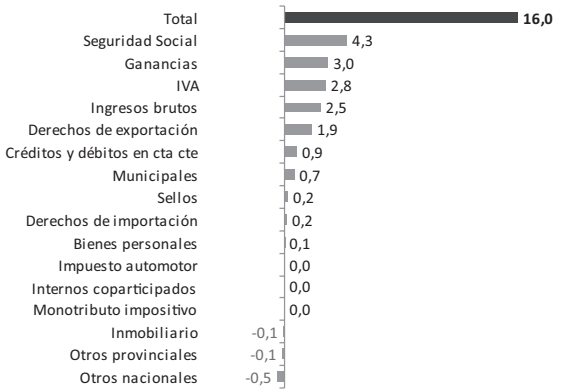
En los primeros años, una parte sustancial de este incremento obedeció a nuevos impuestos, de carácter heterodoxo: los Derechos de Exportación, que recuperaban parcialmente para el Estado, las rentas extraordinarias derivadas de la fortísima devaluación de 2002 y el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios (impuesto al cheque), que había sido instaurado durante el año 2001 y comenzó a rendir a

partir de la recuperación de la economía y la creciente bancarización de las transacciones.

Por su parte, impuestos tradicionales como el IVA (e Ingresos Brutos en el nivel provincial) registraron un fuerte incremento debido a la reactivación económica y, algunos años más tarde, el Impuesto a las Ganancias de las Sociedades, aceleró su crecimiento en virtud de la mayor rentabilidad empresaria y ciertas cuestiones de la técnica impositiva.

Asimismo, producto del aumento del empleo, la formalización de los trabajadores[3], la recomposición de alícuotas y el crecimiento del salario real[4], concomitantemente con la reestatización del sistema jubilatorio, se registró un fuerte crecimiento de la recaudación del Sistema de Seguridad Social (aportes y contribuciones).

Factores explicativos del crecimiento de la presión tributaria entre 2001 y 2014
Aumentos en puntos porcentuales del PBI



3 La informalidad laboral cayó de 48% a 34% entre 2003 y 2009 cuando encontró su piso en el 33% aproximadamente.

4 El Gobierno desplegó políticas de ingresos, poniendo en marcha el Consejo del Salario, lo que permitió incrementar sustancialmente el Salario Mínimo Vital y Móvil y promoviendo las negociaciones salariales colectivas.

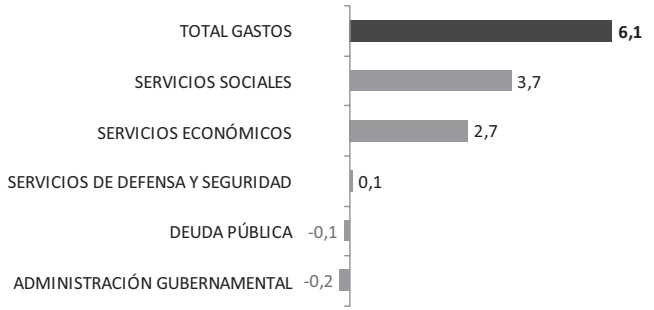
Finalmente, en los años recientes, también el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas cobró una mayor importancia relativa.

2.2. Gasto Público

El gasto público tuvo un significativo crecimiento durante el período bajo análisis, como así también se verificaron fuertes cambios en su composición. En 2014 fue 6,1 puntos del PIB mayor que el promedio de la convertibilidad.

En primer término, debe destacarse que más de la mitad de este incremento correspondió a la finalidad servicios sociales, a partir de la puesta en marcha de numerosos nuevos programas y de la universalización y mejora de la cobertura previsional.

Gastos de la Administración Nacional por finalidad entre (1993/2001) y 2014
En puntos porcentuales del PBI



El gasto social se compone fundamentalmente de transferencias a las familias. Se destacan entre ellas la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a partir del año 2009 con una cobertura a fines de 2015 de 3,6 millones de beneficiarios, que otorga una prestación dineraria a las familias con menores con la sola exigencia

de que los mismos asistan a la escuela y hagan sus controles regulares de salud, y el programa Progresar, destinado a que los jóvenes continúen sus estudios secundarios y/o terciarios (más de 900 mil jóvenes cubiertos).

Por su parte, el sistema previsional, también materializado en transferencias, alcanza a más de 7,6 millones de personas, entre jubilados y pensionados, titulares de pensiones no contributivas y ex combatientes de Malvinas. Las políticas de ingresos hacia el sector pasivo se conformó mediante el aumento sostenido de los haberes jubilatorios (dos veces al año), la movilidad y la extensión de la cobertura en más de 2 millones de personas en una primera etapa. En setiembre de 2014 se promulgó una nueva moratoria previsional, que permitió seguir ampliando la cobertura. Esto fue posible gracias a la reforma del Sistema de Seguridad Social que persiguió el doble objetivo de salvaguardar los ahorros de los futuros jubilados de las decisiones especulativas del sector privado financiero y a su vez reencauzar esos fondos hacia la inversión reproductiva interna.

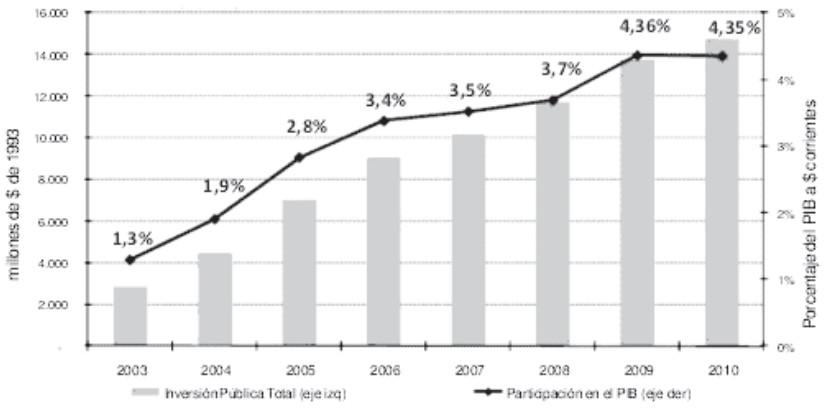
El gasto social se materializó asimismo en inversiones (escuelas, universidades, viviendas, infraestructura urbana, etc.) que se tratarán más adelante.

Los servicios económicos también registraron un fuerte crecimiento. En este caso, se trató de transferencias al sector privado a partir de la política de **subsidios** a las empresas con el objeto de atenuar el ajuste de precios y tarifas de servicios públicos. El Estado Nacional entonces, transfirió recursos crecientes a distintas empresas públicas o concesionarias de servicios para subsidiar el costo de generación de la energía (gas y energía eléctrica) y el funcionamiento del transporte de pasajeros. Los subsidios alcanzaron en 2014 a significar unos 5 puntos del producto.
El fortalecimiento del Estado en general, recuperando sus capacidades de ejecutar políticas y ejercer las funciones de regulación y control, se vio reflejado en un mayor gasto expresado a través del rubro **remuneraciones**.

En contraposición, los **intereses de la deuda** se redujeron sustancialmente, en primer lugar por la cesación de pagos declarada a fines de 2001 y a partir de la política de desendeudamento llevada adelante desde 2005. Según cálculos de la Cepal, pasaron del 5% del PIB a menos de la mitad de esa magnitud.

La **inversión pública** pasó de 1,3% del PIB en 2003 a más del 4% en 2009 y 2010. Esta se orientó a la infraestructura social, como así también de caminos, rutas y autopistas, tendido de líneas de alta tensión y redes troncales de distribución eléctrica, incremento de la capacidad de transporte de gas, aumento de la potencia instalada para la generación de energía, etc.

Evolución de la Inversión Pública Total



Otras iniciativas fueron el Programa de Crédito Argentino **(PRO.CRE.AR)** puesto en marcha en junio del 2012 con el objetivo de otorgar 400 mil créditos para la construcción de viviendas en 4 años, y el Plan "**Ahora 12"**destinado impulsar el consumo mediante el financiamiento en cuotas.

2.3. Resultado fiscal: identificación de etapas

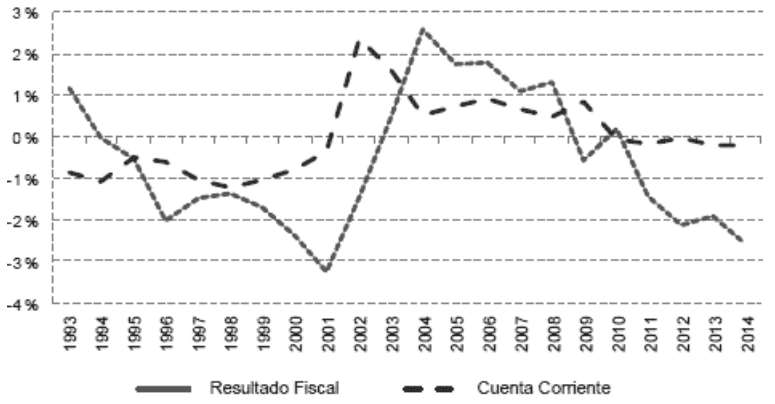
El período pos convertibilidad presenta dos situaciones extremas, claramente diferenciadas y un bienio de transición. A partir de

2003, la dinámica de ingresos y gastos permite sostener superávits primarios y financieros, que se van estrechando con el correr de los años. Contrariamente, desde 2011 el resultado fiscal se torna nulo o levemente negativo. Los efectos de la crisis internacional de 2008 y las políticas interiores destinadas a contrarrestar el shock externo adverso, generaron el cambio de signo en los años 2009 y 2010. Entendemos relevante también, tal como se analizará más adelante, mostrar qué sucedió en el período con el resultado de las cuentas externas (cuenta corriente). Hasta 2008 el superávit fiscal fue acompañado de superávit de la cuenta corriente, mientras que a partir de 2011 reaparece en Argentina la restricción externa.

Tres etapas diferenciadas en el período 2003-2015

Superávits gemelos (fiscal y externo) 2003-2008
Transición 2009-2010
Déficit fiscal y restricción externa 2011-2015

Evolución del resultado Fiscal y la Cuenta Corriente, 1993-2014
(En porcentajes del PBI)



2.4. Efectividad de la política fiscal

Primera etapa

Como se dijo, entre los años 2003 y 2008 se registró en la Argentina una situación de superávit en las cuentas públicas. A partir de esta observación, la primera conclusión que suele extraerse es que el impacto del Gobierno habría sido contractivo. Sin embargo, algunos autores (Amico/Fiorito) sostienen que el resultado fiscal en sí mismo, es decir, el pasaje desde déficit a superávit, no es necesariamente un buen *proxy* de cuán expansiva o contractiva es la política fiscal y que es necesario analizar indicadores de mayor complejidad, que den cuenta real del impacto del sector público en el crecimiento. Enfatizan particularmente que es necesario situar la evaluación en tiempo y espacio, es decir, atender las especificidades del caso argentino reciente, considerando la evolución y composición de los distintos rubros que integran las cuentas públicas.

Amico, a partir del principio de la demanda efectiva de Kalecki, el Teorema de Haavelmo y el supermultiplicador sostenido en el principio acelerador de la inversión, construye un indicador que muestra que la política fiscal se tornó crecientemente expansiva desde 2003, independientemente de la consideración del resultado fiscal, y que tuvo una impronta fundamental en el crecimiento.

La expresión sintética del indicador es:

$$\triangle Y = \triangle G\ (1 - j)\frac{1}{1 - (c(1 - t) + h)(1 - j)}$$

La expresión resume el enfoque kaleckiano donde *el espacio fiscal es una variable básicamente endógena*, ya que una política fiscal activa afectará el equilibrio fiscal al alterar la situación macroeconómica a través de su impacto en los ingresos del sector privado y, en consecuencia, sobre los impuestos percibidos a partir de esos ingresos. Es decir, según este enfoque *el déficit fiscal siempre se financia a sí mismo*. Desde esta perspectiva, el aumento del gasto público causa un aumento del

ingreso y unos cambios en su distribución, que acrecientan el ahorro lo suficiente para financiarlo. El Gobierno puede impulsar el crecimiento mediante tres caminos posibles: a) los estímulos a la inversión privada, b) la redistribución del ingreso desde los más ricos hacia los pobres, y c) el gasto público en inversión y en subsidios al consumo masivo. Pero, de acuerdo con este enfoque, si el gobierno quiere hacer una política fiscal expansiva, tendrá que hacer gastos deficitarios financiados mediante deuda o por "monetización del déficit", ya que en caso de que los gastos fueran financiados en el mismo monto mediante subas de impuestos, no habría cambio alguno en el nivel de ingreso y empleo de la economía.

El análisis entonces se complementa con el Teorema de Haavelmo de impactos múltiples de la política fiscal, cuya conclusión principal es que en una situación con desempleo y recursos ociosos, definitivamente hay un efecto creador de empleo de parte de los gastos públicos, incluso cuando estos están totalmente cubiertos por impuestos. Y esto se funda en que, mientras la demanda del sector privado por bienes y servicios depende de su *ingreso neto* (después de impuestos) su empleo depende del *ingreso bruto* (antes de impuestos).

El indicador que estima Amico arroja que en 2003 el impacto de la política fiscal en el crecimiento del PIB es de 4%, alcanzando su máximo en 2007 con casi un 8%.

Recordando la enumeración de las medidas tomadas por el Gobierno desde 2003 que se hiciera más arriba, pueden distinguirse las razones de este comportamiento.

En primer término, el sostenido incremento del gasto público en términos generales. En segundo lugar, una propensión marginal a consumir creciente, producto del incremento en los salarios reales, el empleo y los cambios en la distribución del ingreso. En tercer lugar, una propensión a invertir también creciente. Finalmente, si bien j y t (componente importado y propensión a tributar) mostraron una

dinámica creciente, lo hicieron desde niveles muy bajos y en menor medida que c y h.

Vale la pena detenerse un momento en algunos de estos comportamientos. Por una parte, resaltar que más allá del aumento de la presión tributaria medida en términos del PIB que se dio en el período[5], la carga tributaria neta, esto es, descontado el ingreso que vuelve al sector privado mediante las transferencias, no solo exhibe *un nivel sustancialmente menor* al de la carga bruta, sino que crece más lentamente e incluso llega a caer en términos del PIB hacia 2009. Por otra parte, el cambio en la composición del gasto público, donde los intereses de la deuda, cuyo impacto macroeconómico en términos de impulso del gasto doméstico es nulo o muy bajo, reducen su participación a favor de otros componentes fuertemente expansivos. Conclusiones similares obtiene Fiorito, desde el enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner, donde nuevamente enfatiza en la cuestión de la carga tributaria neta.

Transición

Entre 2009 y 2010 comienzan a modificarse algunas tendencias que se habían dado hasta entonces, con la aparición de problemas en el frente externo, que comienzan a complicar o contrarrestar parcialmente el impulso expansivo de la política fiscal. El sostenido crecimiento del componente importado (j) que venía registrándose para satisfacer los impulsos de demanda, que también ayuda a explicar el deterioro de la cuenta corriente externa, sumado a la crisis, aceleró la tasa de devaluación en el esquema de tipo de cambio administrado, originando alguna espiralización de éste, los salarios y los precios, lo que se constituyó en un fuerte limitante para el crecimiento de la economía argentina.

5 Impuestos sobre la exportación y a las transacciones financieras, más aumento en la recaudación de los impuestos tradicionales vinculado a la mejora del nivel de actividad y de los ingresos de la población.

El enfoque de las finanzas funcionales, en su versión Abba Lerner, postula que el gasto de pleno empleo es posible de alcanzar únicamente por medio de la actividad pública y cuidando al mismo tiempo la inflación. Sin embargo, esto no sería tan cierto en un país pequeño y abierto, por impacto de la restricción externa que fuerza a devaluar.

Las devaluaciones de la moneda no son capaces de mantener un nivel de pleno empleo con baja inflación, ya que la transmisión hacia los precios domésticos luego de una depreciación es moneda corriente en nuestros países.

Si bien el Gobierno siguió desplegando una política fiscal fuertemente expansiva, apareciendo por primera vez en años, un resultado fiscal negativo –donde por ejemplo, la carga tributaria neta de la que se hablaba más arriba, aún con la carga bruta creciendo, se redujo en 2009 producto de la agresiva política de transferencia de ingresos desplegada- la economía comenzó a mostrar signos de stress y dificultades para seguir creciendo a tasas elevadas. En 2010, por su parte, resurgió nuevamente, después de casi 10 años, el déficit en cuenta corriente, a pesar de haber sido un buen año en términos de crecimiento e inversión.

Tercera etapa

A partir de 2011 se consolida en Argentina la situación de cuenta corriente deficitaria, reduciendo dramáticamente el espacio fiscal.

El Gobierno intentó ir sorteando, mediante medidas de corte heterodoxo (comercio administrado, restricciones cuantitativas para la obtención de moneda extranjera por parte del sector privado, control de precios, entre otras), estos escollos, pero su margen para impulsar el crecimiento se vio definitivamente deteriorado. En este período, el Gobierno se vio obligado a profundizar el gasto deficitario para mantener a la economía con tasas de crecimiento muy modestas en relación con las precedentes ya que, por cuestiones tanto políticas como económicas, el sector privado atenuó su demanda autónoma.

Volviendo al enfoque de las finanzas funcionales, se pusieron de manifiesto, con toda crudeza, las limitaciones que enfrenta una economía como la Argentina.

En este sentido, las altísimas tasas de crecimiento que había registrado el país en los años precedentes, no habrían sido las adecuadas para su sostenibilidad en el largo plazo, ya que existiría un límite a los puntos de crecimiento dados por la "amenaza" de reaparición de la restricción externa, los cuellos de botella de la infraestructura o la aceleración de la tasa de inflación.

Esto no significa retroceder a visiones tradicionales respecto de la política fiscal; es decir, reinstalar que el gasto público desplaza al gasto privado: la política fiscal como impulsora del crecimiento sigue teniendo validez y los datos empíricos de la Argentina dan cuenta de ello. Pero sí es necesario alinear el impulso fiscal con consideraciones sobre el frente externo, abordando concomitantemente políticas tendientes a relajar lo más rápido posible el punto de límite de la restricción externa, de modo de evitar la necesidad de una reducción del crecimiento y/o de presiones devaluacionistas que deriven en que la tasa de inflación se vuelva alta, o genere una inercia por encima de lo aceptable.

Conclusiones

El gasto público de Argentina es hoy fuertemente redistributivo, ya que el 61% se destina a servicios sociales, o sea, jubilaciones, AUH, Educación, entre otros. Reducir esos gastos no sólo impacta en la cuestión social y distributiva, sino que tendría efectos sobre la macroeconomía dado que, tal como se verificó especialmente en el período 2003-2008, el gasto público es una herramienta poderosa para motorizar el crecimiento.

En este sentido, las medidas destinadas a recortar el gasto deben desaconsejarse o al menos ser evaluadas cuidadosamente, ya que podrían intensificar aún más la menor propensión a gastar del sector privado.

Por otra parte, medidas en el frente tributario también deben ser pensadas con cautela ya que, más allá de su mayor o menor progresividad intrínseca, se corre el riesgo de generar transferencias de ingresos hacia sectores con menor propensión a consumir, a la vez que se reduce el espacio fiscal.

El manejo expansivo de la demanda y de la política fiscal con objetivos de sostener un alto crecimiento y "pleno empleo", para las condiciones particulares de una economía pequeña y abierta como la Argentina, se ve modificada porque se requiere generar las condiciones de alivio de la restricción externa. Sin embargo, las finanzas funcionales entendidas como la actividad del gasto público para obtener pleno empleo de recursos y al mismo tiempo inflación baja, sigue teniendo validez.

El desafío en lo inmediato es entonces, en paralelo con sostener el impulso fiscal, trabajar en alejar o atenuar estructuralmente la restricción externa. Una economía periférica con estructurales problemas de balanza de pagos encuentra limitaciones si la política fiscal sólo se orienta a alcanzar el pleno empleo. Por tales motivos, debe ser consistente con la sustentabilidad externa del largo plazo, esto es, en un marco de sustitución de importaciones, diversificación de exportaciones y manejo prudencial de la cuenta capital.

Bibliografía consultada

Amico Fabián, La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalechi. El caso argentino reciente. Cefid-Ar, Documento de Trabajo N° 51 – Noviembre de 2013

Barro Robert. Are Government Bonds Net Wealth?, Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 6. Noviembre-Diciembre, 1974.

Cetrángolo Oscar, Gómez Sabaíni Juan Carlos y Morán Dalmiro. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014). CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 165, 2015.

Fiorito Alejandro. Finanzas funcionales en economías abiertas. Revista Estudios Latinoamericanos, Núm 30, UNAM, Julio-Diciembre (nueva época), 2012.

Kalecki, Michal. Aspectos políticos del Pleno Empleo. Sobre el capitalismo contemporáneo. Ed. Critica, Grijalbo, 1943.

Lerner, Abba P. Economics of employment. NY, McGraw-Hill, 1951.

Serrano, Franklin. Long period effective demand and the sraffian supermultiplier. Contributions to Political Economy, Volume 14, Oxford, 1995.

Hacia una nueva relación Nación - Provincias

Alfredo Iñiguez[1] y Alejandro A. Otero[2]

Asignaturas: Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, correspondiente al Área de Política Fiscal de la carrera de Licenciatura en Economía y Procedimiento Administrativo Tributario y Proceso Penal Tributario, Imposición a la Renta y al Patrimonio e Imposición a los Consumos y sobre las Transacciones, correspondientes al Área Impuestos de la carrera de Contador Público Nacional.

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

A partir de la invitación a escribir desde el espacio del Área de Impuestos de la carrera de Contador Público Nacional y que se halla íntimamente ligada a la de Política Fiscal de la carrera de Licenciatura en Economía, abordamos una cuestión que expresa una visión compartida acerca del tratamiento de ciertas problemáticas de la profesión. Tradicionalmente la formación de profesionales en ciencias económicas en el país se orienta en base a dos grandes ejes: el desarrollo de competencias tecnonormativas que le permitan desarrollarse en el ámbito de sus incumbencias y la orientación al ejercicio liberal de la profesión con vistas a "la empresa privada" como cliente.

Sin embargo, y de modo creciente, la práctica profesional admite otras variantes. Desde el ejercicio de las competencias adquiridas bajo relación de dependencia, hasta una multiplicidad de roles en el sector público que exigen del conocimiento específico, particularmente del Contador, o el trabajo con o para organizaciones de la economía social.

1 Docente UNLP.
2 Docente ordinario UNM y UBA.

Nuestra estrategia de formación en la UNM busca dar cuenta de todas estas realidades y, a la vez, superar la formación restringida a los aspectos tecnonormativos favoreciendo la formación más integral de las personas, de modo que les permita comprender el impacto que sobre el contexto y la sociedad tiene el ejercicio profesional.

El desarrollo de una perspectiva crítica, los procesos socio históricos y su impacto en el país y en el mundo, el rol del profesional de ciencias económicas y su práctica en la sociedad argentina, la realidad de organizaciones distintas a la empresa privada, ocupan un lugar en el plan de estudios junto al desarrollo de sus competencias tradicionales, de modo que el egresado resulte capaz de desarrollar su profesión sin desentenderse de los procesos socio históricos que le toca vivir.

El artículo que presentamos se inscribe en esa estrategia de formación, aportando una perspectiva crítica sobre el contexto teórico e institucional dentro del cual nuestros profesionales ejercerán una de las clásicas especialidades de la profesión: la tributaria.

La cuestión del Federalismo Fiscal argentino tiene una larga tradición en la producción académica de nuestro medio. Especialmente en aquellos aspectos que hacen al financiamiento del Estado Nacional y las Provincias. En los últimos meses y a partir del fallo de la CSJN que reconoció el reclamo de tres provincias a percibir la devolución de lo retenido de la masa coparticipable para financiar el ANSES y la AFIP, el tema paso a instalarse en lugar de privilegio en la agenda pública y en estos días es parte sustancial de la negociación del gobierno nacional con las Provincias para obtener los votos que le permitan aprobar la derogación de leyes fundamentales para concretar el polémico acuerdo con los llamados fondos buitres.

Si bien entonces la cuestión tiene tras de si una frondosa producción intelectual y resulta clave a la hora de resolver cuestiones centrales de la actualidad política, está lejos de resultar pacífica.

Ahora bien, en la mirada más difundida acerca de este tema se promueven una serie de ideas que tienden a instalarse como parte de un sentido común de época, con sólidos fundamentos teóricos y empíricos, y que aspiran a guiar las políticas públicas en la materia. El artículo que presentamos se propone discutir de una modo crítico esas ideas y brindar elementos conceptuales e históricos para ampliar el debate y dar cabida a otras miradas que, a nuestro juicio, resultan más atinadas si se pretende lograr un federalismo fiscal sustentable y alcanzar una distribución del ingreso y la riqueza más democrática a lo largo y ancho del territorio nacional.

En particular cuestionamos la idea de que,

1) el tema se resuelve con una nueva ley de coparticipación,

2) la descentralización favorece la sustentabilidad del federalismo fiscal y

3) los gobiernos de la era K deterioraron la relación fiscal con las provincias

1. Introducción

Los fallos de fines del año 2015 de la Corte Suprema forman parte de un largo entramado de conflictos en la relación entre el Estado Nacional y los Provinciales, que tienen su origen en la conformación misma del Estado-Nación y, es muy probable, perduren e incluso se intensifiquen en los próximos tiempos[3].

El debate sobre la relación Nación-Provincias suele circunscribirse a cuestiones financieras y aparece de manera recurrente en la agenda

3 Por cierto, cinco provincias se sumaron al reclamo con fallo favorable de la Corte por el reintegro del 15% de la masa coparticipable que obtuvieron a fines de 2015 Santa Fe, San Luis y Córdoba. El tema se potenció recientemente a partir del incremento de la alícuota de la CABA decretado al inicio de este año y momentáneamente fue pacificado con la restitución en cuotas anuales a las Provincias de lo retenido por ese 15% (Dto. 46 /2016).

pública cuando las provincias se enfrentan a situaciones límite en su capacidad para sobrellevar una crisis fiscal. Una vez subsanadas las causas coyunturales del deterioro de las cuentas provinciales, el tema sale de agenda y todo vuelve a parecerse al período inmediato anterior.

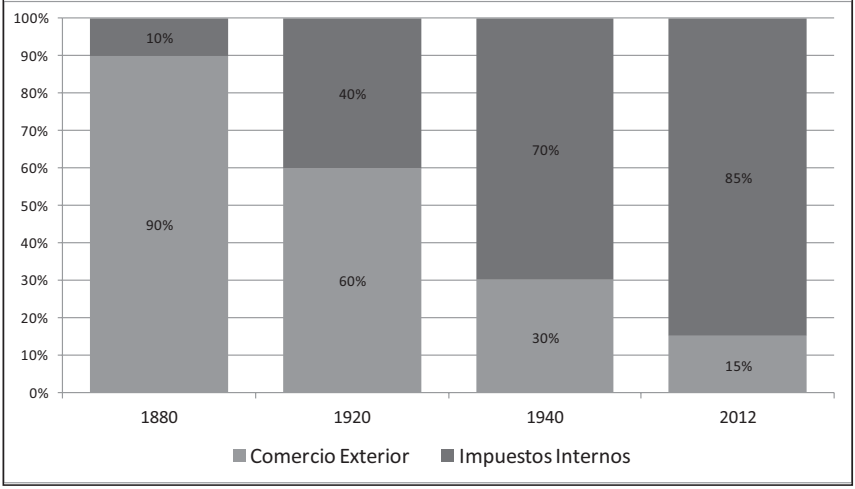
El largo proceso de la organización argentina supuso encontrar una manera de resolver la cuestión del financiamiento del estado nacional. La remoción de las aduanas interiores fue una de las últimas restricciones que se levantaron para culminarlo. Las cuestiones en torno a la Aduana del Puerto se resolvían y sus potencialidades servían a la unificación nacional. No casualmente, a la hora de definir las fuentes del financiamiento, en el art. 4 de la Constitución Nacional (CNA), el constituyente señala en primer término que los recursos provenientes del comercio exterior contribuyen al sostén del Estado Nacional. Recién en cuarto término aparecen los recursos provenientes del uso de la capacidad de imposición del Estado sobre el mercado interno. Así, dejó en manos del Tesoro de la Nación los recursos provenientes de

> los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito […] (art. 4 CNA).

Y más adelante, le asigna al Congreso Nacional la potestad de "imponer contribuciones directas, por tiempo determinado…" (hoy art. 75 inc. 2, CNA). Es decir que, en el origen, la previsión de financiamiento atribuía competencias y bases tributarias diferenciadas al estado nacional y a los estados provinciales. Diríamos que se buscó satisfacer el principio de correspondencia fiscal, mucho antes de que este concepto se teorizara. Así se quiso mantener la identidad entre quien ejecuta el gasto y quien obtiene los recursos que lo financian e internalizar los costos del gasto estatal en la jurisdicción de ejecución

del mismo. Se conforma así el cuadro de financiamiento previsto para el Estado argentino. Una hipótesis. Las provincias se reservaron para sí la competencia originaria y exclusiva en materia de tributación directa. Primero, en los hechos y después de derecho; en materia de tributación indirecta las competencias resultaron concurrentes y así lo consagra el actual ordenamiento constitucional argentino. Sin embargo, a poco de andar, las cosas comenzaron a suceder de modo diferente al previsto. La crisis de 1890 introdujo los *impuestos internos*, así llamados justamente para diferenciarlos de los otros; de aquellos que provenían del desempeño de la Aduana y que eran previstos como recursos principales. Desde ese entonces, los ingresos provistos por el comercio exterior fueron perdiendo peso relativo.

Gráfico 1. Participación del Comercio Exterior en la recaudación nacional (sin Seguridad Social)



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Al ritmo de las crisis primero, y de la expansión de la población, mucho después, los impuestos fueron desplazando a los recursos del comercio exterior como fuente del financiamiento estatal. Esa deriva fue adquiriendo algunas características muy singulares:

a) Las dificultades para garantizar la sustentabilidad fiscal del federalismo argentino se fueron agravando con el paso del tiempo. Las reiteraciones de los déficit, las modificaciones al sistema tributario guiadas por la simplicidad de recaudación como factor dominante y el recurrente endeudamiento van demarcando la penuria de financiamiento que caracteriza al Estado argentino.

b) La fuerte preeminencia en la recaudación tributaria total de los impuestos indirectos y trasladables, fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del 76 y aunque la situación mejoró en los últimos años, no menos del 60% de los recursos del Estado provienen de esas vías.

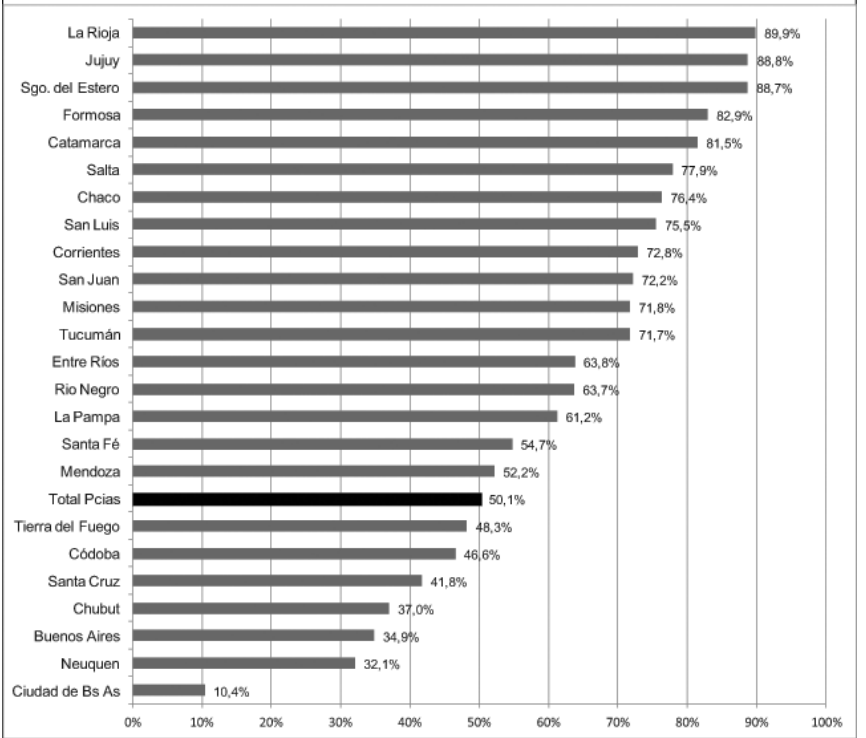
c) La recaudación a cargo de las jurisdicciones subnacionales fue cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del Estado nacional.

Como consecuencia, los mecanismos de redistribución de recursos entre jurisdicciones (la coparticipación) adquirieron tal centralidad que en la actualidad tienen status constitucional.

Nótese que en la Constitución del 53 la Coparticipación no es tema. ¿Por qué?. Porque, como se dijo, el supuesto era otro: cada Estado provincial y el nacional, en uso de las competencias tributarias asignadas, proveería al sustento de su gasto. La realidad resultó muy distinta a la previsión original. Argentina pasó de ser un país federal que diseñó su financiamiento en base a la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado a uno que distribuye recursos entre los distintos niveles de gobierno. Recursos que se obtienen de modo centralizado pero resultan decisivos para todas las jurisdicciones. En efecto, salvo el caso de la CABA que financia el 90% de su presupuesto con recursos que obtiene por si misma, las provincias financian en promedio el 50% de sus presupuestos con recursos que les provee la recaudación a cargo

de la nación. Pero ese promedio esconde asimetrías muy grandes. En las provincias más pobres, esos recursos provenientes de la nación representan casi el 90% de los ingresos totales del presupuesto.

Gráfico 2. Participación de las Transferencias Nacionales en los Ingresos totales de las Provincias. Año 2013



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Es todo un síntoma de la evolución del federalismo fiscal argentino que en la CNA actual se le de la relevancia que se le otorga a la redistribución de recursos entre jurisdicciones, postulando la sanción de una Ley Convenio que está cerca de cumplir 20 años de mandato constitucional incumplido.

2. Federalismo Fiscal, Crisis y Coparticipación

La relación entre la Nación y las Provincias estuvo y está marcada por las crisis de la economía. Como vimos, nos encontramos lejos de aquellos primeros tiempos en los que la Nación atendía sus necesidades fiscales con lo que generaban los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, mientras que las provincias lo hacían con la aplicación de impuestos internos. Cuando a finales del siglo XIX el Estado nacional empezó a gravar con impuestos internos determinados bienes se iniciaron los problemas de superposición de la base impositiva que dio origen al conflicto entre la Nación y las Provincias en la materia.

A principios de la década del 30, en medio de la crisis mundial y como ya había sucedido en 1890, se introducen novedades tributarias para evitar el desfinanciamiento del Estado y el default. En ese marco y a consecuencia de la introducción del impuesto a los Réditos (hoy Ganancias) con alcance nacional en el sistema tributario argentino, se sancionó el régimen de coparticipación de los impuestos a las Ventas y a los Réditos, mediante el cual se distribuía su recaudación en un 82,5% para la Nación y un 17,5% para las provincias. La redistribución geográfica por ese entonces era aún tenue, el único ponderador para definir la distribución secundaria tenía que ver con la población.

En 1959 se avanzó en la redistribución con la Ley 14.788. Allí se establecía una distribución primaria del 28% para las provincias en forma creciente hasta llegar al 36% en 1963. La distribución secundaria se repartía un 25% en partes iguales, y el 75% restante en tercios, utilizando los siguientes criterios para cada uno de ellos: población, recursos percibidos por cada provincia y gastos realizados. No eran criterios adecuados, pero fue un primer paso hacia una concepción de la coparticipación que no sólo contemplara el carácter devolutivo e incorporara el redistributivo.

En marzo de 1973, a través del Decreto-Ley 20.221, se modificaron las proporciones. La distribución primaria asignó un 46,5% al Estado Nacional; 1,8% a la Ciudad de Buenos Aires; 0,2% para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y un 48,5% para distribuir entre las provincias; el 3% restante se asignó al Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria entre las provincias se efectuaba en base a prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal, elaborados en función de la población, grado de desarrollo y dispersión de la población. Es posible caer en la tentación de poner como ejemplo esta ley para sostener que una reforma de este estilo se puede lograr con menos dificultad de lo que hoy se presume; entonces se hace necesario señalar que en marzo de 1973 gobernaba el país la dictadura del general Lanusse, por lo que es sencillo concluir cuáles fueron los grados de libertad con los que contaron las provincias para oponerse o para siquiera negociar los criterios de distribución de los fondos y su participación en la masa coparticipable.

Por otra parte, la reducción de la participación del Estado Nacional en la distribución primaria pareciera responder a un objetivo político de la dictadura militar en retirada: reducir el financiamiento de la vuelta del peronismo al gobierno nacional después de 18 años de proscripción. Esta presunción surge de considerar que el nuevo régimen se aplicó tan sólo dos meses antes de la asunción de Cámpora al gobierno y después de realizada la elección. Si se continúa con esta línea de razonamiento, se podría afirmar que en la reforma tributaria del peronismo en diciembre de 1973, cuando se eliminó el impuesto a las Actividades Lucrativas aplicado en las provincias con la creación del IVA (que empezó a regir en 1975) se intentó compensar esta jugada mediante una mayor centralización de la imposición al consumo. En este choque de intereses también podría inscribirse la reimplantación, en la última dictadura, del impuesto provincial con su denominación actual: Ingresos Brutos.

Finalmente, la Ley 23.548, promulgada en enero de 1988, aceptó como punto de partida la distribución primaria del Decreto-Ley de

1973 y contempló la transferencia a las provincias de la mayoría de las escuelas primarias que funcionaban en la órbita nacional –que se había realizado en la última dictadura. Fue así como se determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego que todavía eran Territorio Nacional), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a ser distribuido entre las provincias de manera discrecional por el gobierno nacional.

Esta ley fue concebida como un régimen transitorio con vigencia por sólo dos años, hasta diciembre de 1989, y desde esa fecha se viene prorrogando automáticamente ante la inexistencia de una ley que la sustituya. Sin dudas, la distribución de la recaudación de impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias requiere una revisión integral y no sólo porque la reforma de la Constitución Nacional exige, en su disposición transitoria 6º, una nueva coparticipación.

Sin embargo, más de cinco lustros de prórrogas automáticas de un régimen transitorio y casi dos décadas de incumplimiento de una cláusula de la Constitución ponen en evidencia que es muy difícil alcanzar los consensos necesarios para hacerlo; varios intentos fallidos así lo demuestran.

La ley vigente tiene muchas deficiencias técnicas. La más grave surge de la distribución entre las provincias (conocida como secundaria), que no se corresponde con criterios objetivos sino que fue fruto de arduas y azarosas negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 cuando no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la Provincia de Buenos Aires es el caso más emblemático: esta ley le asigna el 22% cuando en el decreto-ley anterior tenía el 28%; además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que genera cerca

de un tercio del producto y tiene el 38% de la población[4]. Aunque la coparticipación no debe regirse solamente por criterios devolutivos y corresponda que contenga un carácter redistributivo en términos geográficos para tender a corregir las desigualdades regionales, éste debería ser explícito y difícilmente pueda justificarse una diferencia tan significativa mediante criterios técnicos.

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por ésta, en especial en la participación que les corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. De modo sintético, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

1) El 15% de la masa coparticipable se deduce para atender el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
2) En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación, para financiar el sistema previsional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que sólo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto.
3) En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la ley y se detrae parte de los ingresos para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia ley o en la necesidad de financiar

4 Hay dos interpretaciones acerca de la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en esta ley. Una, parte del dato objetivo del perjuicio generado a la Provincia en la efectiva distribución de recursos en el período 1985-1987 y se basa en que –en casi todo ese período– el gobernador, Alejandro Armendáriz, pertenecía al partido gobernante y en consecuencia, no era necesario exigir su acompañamiento mediante la distribución de recursos. La otra, más especulativa, se sostenía en que el nuevo gobernador, Antonio Cafiero, era un potencial candidato de la oposición a las elecciones de 1989. Finalmente, quien terminó siendo el candidato, paradójicamente, fue, en tanto gobernador de La Rioja, uno de los más beneficiados en la distribución.

el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década del 90 y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó entre 2001 y 2002.

Estas no fueron las únicas detracciones realizadas durante el Plan de Convertibilidad a la masa coparticipable. En la década del 90, continuando la "descentralización" de las escuelas realizada en 1978, se terminaron de transferir a las provincias todos los establecimientos de nivel primario, secundario y terciario y se traspasaron también los hospitales, que hasta ese entonces se administraban desde el Estado Nacional. El traspaso de estas funciones a las provincias se hizo sin los recursos financieros necesarios. El financiamiento básico se extrajo de la propia coparticipación y como una suma fija.

A su vez, en el año 2001 se dispuso el pago a cuenta del IVA de una proporción de las contribuciones patronales a la Seguridad Social –definida en puntos porcentuales del IVA– según la región geográfica en la que se realice la actividad[5]. En este caso, las transferencias a provincias se ven reducidas porque el pago inicial de las Contribuciones no se coparticipan y reducen el pago del IVA que sí es coparticipable.

Desde el año 2003 en adelante no se concretó ninguna medida que fuese perjudicial para las provincias en la distribución primaria de impuestos. Solo se tomaron dos medidas trascendentes de carácter normativo que alteraron la relación financiera Nación-Provincias: una que implica un cambio en la distribución entre provincias; y otra que conlleva remesar a las provincias recursos que, por la propia Constitución Nacional, no son coparticipables.

La primera, con la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2006, que dispuso la asignación específica a educación de parte de los incrementos de coparticipación, tomando como base la del

5 Esta modalidad, diseñada por Cavallo durante el gobierno de De la Rua, vino a reemplazar las reducciones de las Contribuciones Patronales que había dispuesto el propio Cavallo, pero cuando era ministro de Menem.

año 2005, y se modificó la distribución secundaria entre provincias, al emplear indicadores objetivos de desempeño educativo de cada provincia, a saber: 80% según la matrícula, 10% según la incidencia relativa de la ruralidad en la matrícula y 10% según la población no escolarizada de 3 a 17 años.

La segunda, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 de marzo de 2009, mediante el cual se resolvió constituir el Fondo Federal Solidario (FFS) con el 30% de la recaudación de los Derechos de Exportación –conocidos como retenciones– a la soja y sus derivados.[6]

Además de estas modificaciones, en los últimos años se propagaron las transferencias presupuestarias de Nación a Provincias, principalmente para financiar planes sociales, el incentivo y la compensación salarial docente entre las transferencias corrientes y obras públicas de infraestructura y los múltiples programas nacionales de vivienda entre las transferencias de capital.

En definitiva, en la actualidad el Estado Nacional remesa recursos a los provinciales por dos grandes fuentes. Por un lado, los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, que tienen determinado por Ley tanto la distribución primaria como la secundaria. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, etc. Por el otro, las transferencias presupuestarias que, como su nombre lo indica, forman parte del Presupuesto de la Administración Nacional y no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales –por eso se las denomina no automáticas–, excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo con los coeficientes dispuestos en la Ley 23.548.

6 Convalidado por Resolución 1697/09 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

3. Las cuentas de la relación Nación-Provincias

En conjunto, los recursos que el Sector Público Nacional remesa a las provincias se mantuvieron alrededor del 5% del PIB en todos los años de la década del 90 y empezaron a crecer a partir de 2004 para acercarse al 7% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009, un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, permitió que esta relación superara el 7% del PBI. A partir de allí continuó su tendencia alcista, en este caso explicada por los recursos de origen nacional (RON), para llevar las remesas a provincias a casi el 9% del PBI en el año 2014.

Las dos fuentes de recursos tuvieron un alza a lo largo del período. Los RON pasaron de poco más de 4% del PBI en los años 90 a superar 6% desde 2012 y llegar al 7% del producto en 2014. Al interior de esta fuente, la Coparticipación es la que explica esta expansión, al aumentar en 2,5 puntos porcentuales del Producto (pasó de 2,9% a 5,5% del PBI entre 1993 y 2014), mientras que las Leyes Especiales se contrajeron levemente en el período. Las transferencias presupuestarias, por su parte, pasaron de representar alrededor de 0,5% del PBI en los años 90 a superar el 1% del producto desde el año 2005. En 2009 y 2010, en respuesta a la crisis internacional, se incrementaron las transferencias presupuestarias a provincias que se acercaron a 2% del PBI, consecuencia –principalmente– del incremento de aquellas destinadas a financiar erogaciones de capital, incluidas las originadas en el FFS.

Cuadro 1. Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA. En % del PBI[7]

Año	Recursos de Origen Nacional de Distribución Automática			Transf. Presupuestarias a Gob. Provinciales			TOTAL
	Coparticip. Federal de Impuestos (*)	Otros Recursos de Origen Nacional (**)	SUBTOTAL	Corrientes	de Capital (***)	SUBTOTAL	
1993	2,9%	1,7%	4,5%	0,2%	0,0%	0,2%	4,8%
1994	2,9%	1,5%	4,4%	0,3%	0,1%	0,4%	4,8%
1995	2,6%	1,6%	4,2%	0,1%	0,3%	0,5%	4,7%
1996	2,7%	1,6%	4,4%	0,1%	0,4%	0,5%	4,9%
1997	2,9%	1,6%	4,5%	0,2%	0,4%	0,6%	5,0%
1998	3,0%	1,6%	4,6%	0,1%	0,4%	0,5%	5,1%
1999	3,1%	1,6%	4,7%	0,2%	0,3%	0,6%	5,3%
2000	3,1%	1,6%	4,8%	0,2%	0,3%	0,5%	5,3%
2001	2,9%	1,5%	4,5%	0,2%	0,3%	0,5%	5,0%
2002	2,3%	1,2%	3,5%	0,7%	0,2%	0,9%	4,4%
2003	2,9%	1,5%	4,3%	0,5%	0,2%	0,7%	5,0%
2004	3,8%	1,5%	5,3%	0,6%	0,3%	0,9%	6,2%
2005	3,9%	1,4%	5,3%	0,7%	0,6%	1,3%	6,6%
2006	4,0%	1,3%	5,2%	0,5%	0,8%	1,3%	6,5%
2007	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,7%	1,3%	6,7%
2008	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,6%	1,2%	6,6%
2009	4,2%	1,2%	5,4%	0,8%	1,1%	1,9%	7,2%
2010	4,4%	1,2%	5,6%	0,7%	1,2%	1,8%	7,4%
2011	4,6%	1,2%	5,8%	0,5%	1,0%	1,5%	7,3%
2012	4,9%	1,3%	6,2%	0,4%	0,9%	1,3%	7,5%
2013	5,2%	1,3%	6,5%	0,4%	1,1%	1,5%	8,0%
2014	5,5%	1,5%	7,0%	0,4%	1,2%	1,6%	8,6%

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006.
(**) Incluye regímenes de asignación específica, entre otros. Necesidades Básicas Insatisfechas, Excedente de Obras de Carácter Social a la Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Vialidad y Obras de Infraestructura.
(***) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril 2009.
Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En definitiva y en contra de lo que suele escucharse, bien sostiene Germán Saller:[8]

> El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero.

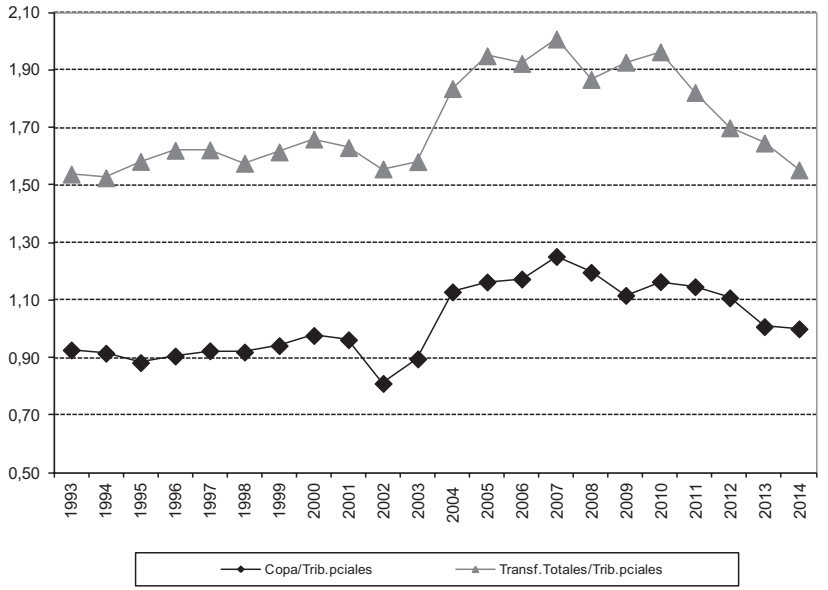
En efecto, es recién en 2008 y 2009, años en los que se deterioran los resultados presupuestarios provinciales en el contexto de la crisis

7 Calculada a partir de la nueva estimación del PBI, con base en el año 2004.
8 En "La coparticipación no pasó la primaria", Revista *Entrelíneas de la Política Económica* Nº21, CIEPyC, agosto de 2009.

global, cuando se recuperan los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional; pero esta relación sigue siendo favorable a las transferencias nacionales en la comparación con los años 90, tanto para la CFI como para el conjunto de recursos. Para el año 2010, la relación remesas-recursos propios volvió a recuperarse y determinó que en el financiamiento de las provincias, por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos, la Nación les transfiera casi 2 pesos, cuando en los años 90 les aportaba poco más de 1,5 pesos. A partir de 2011, los gobiernos provinciales empezaron a tomar decisiones de política para mejorar sus fuentes de recursos propios y por lo tanto, la relación aquí analizada comenzó una tendencia descendente, aunque se mantuvo en niveles similares a los observados en la década del 90.

Se arriba al mismo corolario cuando se observa la relación entre la Coparticipación y los tributos provinciales: en los 90, por cada peso obtenido mediante impuestos provinciales, las provincias recibían por este concepto alrededor de 90 centavos, mientras que entre 2004 y 2012 percibieron más $1,10 en todos los años; aunque en 2013 y 2014 esta relación se redujo a $1, se mantuvo por encima de la registrada durante la convertibilidad.

Gráfico 3. Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4. Para desandar el laberinto …

Para discutir el federalismo fiscal en toda su dimensión, lo primero que hay que hacer es encausar el debate hacia aspectos más estructurales.

Como se pudo observar, en los últimos años el financiamiento del Estado Nacional a las Provincias, lejos de contraerse, creció tanto en relación a los impuestos nacionales como en proporción del PBI. También aumentaron las remesas en comparación con los recursos tributarios de las provincias. Sin embargo, hay quienes endilgan responsabilidad al Gobierno anterior por la crisis financiera que atravesaron las provincias, y desligan de toda culpa a las administraciones provinciales.

En esos planteos se suele argüir que, con la reimplantación de los Derechos de Exportación (DE), se redujo la capacidad de recaudación de los impuestos provinciales porque se retrajeron sus bases imponibles; y se extrajo parte de la masa coparticipable por el impacto en el impuesto a las Ganancias[9]. En este último caso, efectivamente los DE reducen la base de Ganancias pero, dada la elevadísima evasión existente en el sector agropecuario, este efecto es poco relevante. Aunque no existen estudios de la evasión en el impuesto a las Ganancias por sectores económicos, según la Cepal[10] para el año 2005 la recaudación teórica de este impuesto en la Argentina debería haber alcanzado a $ 60.065 millones y la efectiva alcanzó a $ 30.205. Esto es, la evasión representaba prácticamente la mitad (49,7%) de la recaudación potencial o el doble de la efectiva.[11] Se puede afirmar, por lo tanto, que la disminución de la base que puede haber generado fue más que compensada con la asignación a las provincias del 30% de los ingresos obtenidos por los DE a la soja y sus derivados, mediante el Fondo Federal Solidario (FFS). Se podría decir que esta aseveración fue validada en el análisis del desempeño de las transferencias a provincias reseñado más arriba.

En cuanto a los impuestos provinciales, aunque también es correcto afirmar que los DE tienen efectos directos e indirectos en las bases imponibles de los impuestos provinciales Ingresos Brutos e Inmobiliario rural, no es menos cierto que las bases de ambos tuvieron ampliaciones que contrarrestan ese efecto.

Por el lado de Ingresos brutos, las provincias tuvieron la oportunidad de desandar el camino iniciado con el segundo pacto fiscal Nación-Provincias de agosto de 1993, que promovía la exención de las acti-

9 Hay quienes llevan más allá esta línea argumental para sostener que los DE deberían actuar como un pago a cuenta de Ganancias. Pareciera que quienes efectúan este tipo de propuestas desconocen la diferencia entre contribuyentes de hecho y de derecho.

10 Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, C. (2010). "Argentina: una análisis de los tributos directos y cálculo de evasión". Capítulo III de Evasión y equidad en América Latina, CEPAL. Página 134

11 Por estudios en el incumplimiento en otros gravámenes (IVA y Seguridad Social) se conoce que el sector agropecuario es el de mayor evasión impositiva.

vidades productivas; y muchas de ellas la aprovecharon para volver a gravarlas, recuperando las bases que tenían previamente a dicho pacto. Se podría decir que los DE redujeron una base que no existía por los acuerdos de los 90, pero con el nuevo modelo las provincias pudieron recuperarla al volver a gravar las actividades productivas involucradas.

Por el lado de los inmobiliarios rurales, los DE tendrían un efecto indirecto originado en la reducción del valor de mercado de los campos por la extracción de las rentas extraordinarias. Sin embargo, el valor de mercado de los campos subió en los últimos años medido en dólares, y a pesar de ello en la mayoría de las provincias no se actualizaron las valuaciones fiscales o los aumentos estuvieron muy alejados de ser los adecuados. En consecuencia, la relación valor fiscal/valor de mercado que debería ser del 80% llegó a ser del 10% y sigue en valores muy por debajo del apropiado. En algunas provincias empezó a actualizarse la base imponible en los últimos años, cuando en el Gobierno Nacional se utilizaron las retenciones como instrumento para diferenciar tipos de cambio.

Así, en los primeros años de esta década, cuando las retenciones tenían un mero objetivo recaudatorio, solo con alícuotas diferenciales de 5% para la industria y 10% para los primarios, y la actividad agropecuaria obtenía altísimas rentas extraordinarias, la mayoría de las provincias no aprovecharon la oportunidad para actualizar las bases imponibles, mediante el necesario avalúo fiscal.

El disímil criterio adoptado entre el Gobierno Nacional con las retenciones y los provinciales con el impuesto Inmobiliario Rural es apropiado para comprender mejor el debate centralización/descentralización y el perjuicio que genera la permeabilidad a los lobbies locales. Al mismo tiempo que el Ejecutivo Nacional aumentaba la imposición de las retenciones, varios ejecutivos provinciales intentaron actualizar la base imponible del inmobiliario rural, pero sus legislaturas se lo impidieron mediante la modificación de los proyectos de Ley Impositiva.

En consecuencia, las provincias no pudieron capturar parte de la renta diferencial de la tierra con un impuesto apropiado para hacerlo. Así, las provincias no mejoraron la recaudación de un impuesto propio y el sistema tributario se perdió de lograr una satisfactoria complementación de dos formas de gravar la renta de la tierra. Algo similar sucede con los Inmobiliarios urbanos, cuyas actualizaciones estuvieron muy alejadas del crecimiento de los últimos años, del valor de mercado de las propiedades y de la renta urbana.

Lo antedicho se convalida con la comparación de la recaudación de impuestos provinciales medida en proporción del producto. La desactualización de las bases imponibles de los Inmobiliarios –Urbano y Rural– derivó en una contracción de los ingresos que fue muy pronunciada y sólo empezó a revertir la tendencia a partir del 2012. Los inmobiliarios pasaron de recaudar poco más de 0,5% del PBI en los años 90, a menos de 0,3% en el promedio 2010-11; y se recuperaron levemente hasta 0,4% en los años 2013-14. En Ingresos Brutos, la posibilidad de reincorporar actividades que habían sido eximidas bajo presión, permitió que pasara de ratios inferiores a 1,8% en los años 90, a superar 4,0% del producto en 2013-14.

Cuadro 2. Recaudación Tributaria Provincial

	Prom.92-93	Prom.97-98	Prom.03-04	Prom.10-11	Prom.13-14
En % del PBI					
Sobre la propiedad	**1,12%**	**1,06%**	**0,91%**	**0,82%**	**1,10%**
Inmobiliarios	0,54%	0,52%	0,49%	0,27%	0,41%
Sellos	0,32%	0,27%	0,23%	0,34%	0,43%
Automotores	0,26%	0,27%	0,19%	0,21%	0,26%
Ingresos Brutos	**1,70%**	**1,77%**	**2,06%**	**2,94%**	**4,03%**
Otros	**0,21%**	**0,35%**	**0,30%**	**0,15%**	**0,16%**
Presión Tributaria Provincial	**3,03%**	**3,18%**	**3,28%**	**3,91%**	**5,30%**
Estructura Tributaria					
Sobre la propiedad	**37,00%**	**33,38%**	**27,87%**	**21,01%**	**20,85%**
Inmobiliarios	17,86%	16,38%	14,87%	6,93%	7,67%
Sellos	10,67%	8,48%	7,10%	8,80%	8,20%
Automotores	8,48%	8,52%	5,90%	5,27%	4,98%
Ingresos Brutos	**56,16%**	**55,70%**	**62,89%**	**75,22%**	**76,08%**
Otros	**6,84%**	**10,92%**	**9,24%**	**3,77%**	**3,07%**
Total Tributos Provinciales	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5. Lineamientos para un nuevo federalismo fiscal

Las provincias están aún a tiempo de realizar las reformas necesarias, incluso algunas han logrado avances importantes en ese sentido. Sería un gesto consecuente con la discusión que se está reinstalando de encontrar una salida al laberinto de la coparticipación. Si nadie aporta y nadie resigna, en este juego de suma cero que en definitiva es la Coparticipación Federal de Impuestos, seguirán pasando los años, perdurará una pésima ley y se seguirá incumpliendo una disposición transitoria de la Constitución.

Es probable que para lograr los consensos necesarios, el Estado Nacional deberá resignar algo de la distribución primaria que le corresponde en la actualidad. Es deseable que los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno comiencen por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos. Una vez deshecho el laberinto, se puede incursionar en torno a dos dimensiones: por un lado, evitar el juego de suma cero: crear nuevos y progresivos tributos –o ampliar las bases de los existentes– que permitan incrementar la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en

términos nominales; y finalmente, rediscutir atribuciones e intentar un camino distinto al mentado de la correspondencia fiscal: avanzar hacia la concurrencia fiscal, tanto en materia de administración y de política tributaria, como en las políticas públicas a partir de la complementación Nación-Provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación.

Esta línea de acción requiere repensar la relación Nación – Provincias de manera integral. La correspondencia fiscal, se sabe, tiene muchos límites conceptuales pero es aún mayor su inviabilidad fáctica en las actuales condiciones del país: traspasar la administración de impuestos nacionales a la órbita provincial sólo serviría para aumentar el poder de lobby y para acrecentar la brecha en la disponibilidad de recursos entre las distintas provincias. Dicho de otra forma, el problema no se restringe a las limitaciones en la capacidad institucional de las administraciones tributarias provinciales, va mucho más allá y se asienta en las disparidades entre las administraciones de cada una de las provincias para garantizar el efectivo pago de las obligaciones tributarias.
En consecuencia y en nuestra opinión, para fundar un nuevo federalismo fiscal se debe contemplar, al menos, las siguientes intervenciones en la relación Nación – Provincias:

1. Creación de la R*ed federal de Administraciones* tributarias para, entre otras cuestiones, potenciar y tender a equiparar las capacidades institucionales de cada una de las provincias en la materia;
2. Instrumentación de *Impuestos nacionales patrimoniales* para cumplir la manda constitucional de igualdad territorial, *tomando los provinciales como pago a cuenta*.
3. *Redefinición de las funciones y atribuciones entre la Nación y las provincias*, en especial, mediante la vuelta a la órbita nacional de algunas de las instituciones en materia de educación y salud.
4. Finalmente, la conformación de una *nueva Ley de Coparticipación*, que redefina tanto la distribución primaria como la secundaria, empleando como punto de partida la consideración de las recomendaciones de política mencionados anteriormente.

1. Para mejorar la efectividad de las administraciones provinciales, es posible crear una Red Federal de Administraciones Tributarias, basada en un modelo organizacional que desarrolle tanto una identidad compartida como una orientación estratégica común del accionar colectivo de los fiscos. Por medio de la Red, los fiscos podrán generar instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones acumuladas a lo largo de su devenir histórico. E incluso, que expandan esta red –o sumen a ella– otros organismos que hacen a la Administración Tributaria (Catastros, Registros, etc.). El avance hacia su institucionalización no requiere en la actualidad de un marco normativo adicional. Pero sí demanda una fuerte dosis de voluntad política y capacidad para establecer acuerdos a fin de lograr una articulación entre las administraciones tributarias del país, que básicamente se sostenga sobre cuatro pilares: a) Un modelo de gestión compartido. b) Una base de datos común y federalizada. c) Una dirección estratégica colegiada y con representación de todas las provincias. d) Compromisos de recaudación convenidos.

2. En la actualidad, la imposición patrimonial en Argentina es insuficiente y, además, tiene muchos hiatos sin cubrir. Cuando se establecen las atribuciones del Congreso Nacional, la expresión empleada en el inciso 2 del Artículo 75 de la CN mantiene cierta ambigüedad: *"Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables"*.

La recomendación de política en este aspecto está dirigida a otorgarle una coherencia a este tipo de imposición mediante la aplicación de un régimen de concurrencia. El problema crucial a resolver es la inexistencia de un cuerpo articulado de impuestos patrimoniales que garantice una imposición igual en todo el país y, al mismo tiempo, establezca una complementación entre los impuestos provinciales y nacionales.

Para ello, sería conveniente la articulación entre la Nación y las Provincias mediante un sistema de concurrencia en el que coexistan un impuesto nacional y, si así lo decidieran los Estados provinciales y con las características que éstos definan, impuestos provinciales. En este régimen los pagos realizados en el ámbito provincial se tomarían como créditos del nacional. Este mecanismo tendría dos virtudes esenciales. Por un lado, el aplicado en el ámbito nacional actuaría como garante de la progresividad (por base y por tasa). Por el otro, permitiría a los gobiernos provinciales definir libremente si consideran necesario que la imposición correspondiente forme parte de su estructura tributaria. Como efecto adicional, esta técnica exigiría una articulación entre las Administraciones Tributarias Nacional y Provinciales, con intercambio de información potenciando a la Red Federal.

Este régimen de articulación y concurrencia de los impuestos patrimoniales tiene diversas alternativas de aplicación que incluirían gravar hechos imponibles que están fuera del alcance del actual sistema tributario como la revisión de la imposición a hechos ya gravados.

En el primer caso, surge una antigua recomendación de política: implantar un *impuesto a la transmisión gratuita de bienes en el ámbito nacional*. Este impuesto, contra lo que se cree, nunca rigió en el ámbito nacional aunque sí existió en varias Provincias y en los Territorios Nacionales, pero fue derogado por Martinez de Hoz en una oscura decisión tomada al poco tiempo de asumir como Ministro de Economía de la última dictadura. Si se aplicara un impuesto de este tipo en la órbita nacional, debería complementarse con los provinciales, por ahora, sólo con el vigente en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. Para ello, los pagos efectuados en la órbita provincial actuarían como créditos fiscales del nacional. Las provincias no se verían obligadas a instrumentarlo, pero resignarían recursos si así no lo hicieran y la igualdad territorial estaría garantizada.

En el segundo caso, una posibilidad sería efectuar una redefinición integral del impuesto nacional a los *Bienes Personales* para que actúe

como complemento de los Inmobiliarios y Automotores de la órbita provincial que se utilizarían como un pago a cuenta. Los impuestos provinciales vigentes tienen varias limitaciones: por un lado, las surgidas de sus propias características que a su vez son diferentes entre las distintas jurisdicciones, y por el otro, por la sencilla razón de que gravan sólo a los bienes patrimoniales radicados en su territorio. De esta forma, la indispensable progresividad de este tipo de impuestos no está garantizada. Si una misma persona, física o jurídica, tiene más de un inmueble o de un automotor, los impuestos provinciales, al no consolidar la base imponible, no pueden captar la riqueza total de ese contribuyente y por tanto, se pierde progresividad. Esta inconsistencia se agrava si un mismo sujeto tiene bienes en más de una jurisdicción subnacional. La articulación entre el impuesto nacional y los provinciales vendría a resolver estos inconvenientes, al englobar toda la base imponible propiedad de un mismo sujeto alcanzado y, con una adecuada escala de alícuotas, puede complementarse perfectamente con los provinciales para garantizar así la equidad vertical y horizontal y la igualdad territorial.

3. En cuanto a la redefinición de la distribución de funciones y atribuciones entre el Estado Nacional y los Provinciales, las aristas que se pueden contemplar para aplicar el concepto de concurrencia son variadas. Por lo pronto, resulta necesario revisar el proceso de "descentralización" que se hizo en los años del neoliberalismo. En las primeras funciones en que surge una necesaria evaluación crítica de lo realizado es en educación y en salud, aunque no se agota en ellas. Si bien sería recomendable que de este indispensable debate participen especialistas en estas disciplinas, parece obvio concluir que la provincialización de la administración de las instituciones educativas y de salud no fue una política acertada. Tampoco parece prudente proponer que todo lo que pasó a las provincias vuelva a la órbita nacional. Con el propósito de aportar a este debate, una alternativa a evaluar como factible y efectiva sería la redefinición del ámbito de incumbencia de ambos niveles de gobierno. En materia de educación, como criterio rector se podría proponer que la educación básica siga

como atribución de los gobiernos subnacionales y las demás áreas se traspasen a la órbita nacional. De esta forma, volverían a nación las instituciones dedicadas a la formación terciaria para procurar hacer más homogénea (aunque manteniendo las particularidades regionales) la preparación y capacitación docente, que debería complementarse con la articulación y coordinación con las Universidades Nacionales. También podría evaluarse el traspaso de otras áreas, como la educación Técnica, la Especial y la de Adultos, pero en estos casos sería conveniente un estudio específico.

En salud, se podría pensar en un esquema de gestión que distribuya responsabilidades de acuerdo al nivel de complejidad en la atención sanitaria. Así, por ejemplo, podrían existir tres modalidades distintas de gestión de hospitales: provincial, para los de menor complejidad y de proximidad, orientados a la prevención; mixta provincial-nacional para los de complejidad media; y nacional para los de alta complejidad. Esta línea de acción requeriría un exhaustivo estudio de la situación de los hospitales en la actualidad para definir cuáles de ellos pasarían a formar parte de cada grupo de gestión y en qué provincias sería necesario construir nuevos hospitales para que, como mínimo, en cada una de ellas haya uno de gestión nacional.

4. Los puntos anteriores, y en especial el último, conllevan una redefinición tanto de la distribución primaria como de la secundaria en la coparticipación federal de impuestos. Una vez resuelto este aspecto, el abanico de alternativas a contemplar para la instrumentación de un nuevo régimen es por demás amplio. Sólo mencionaremos algunos de los aspectos más controversiales.

La primera cuestión a definir es el universo de tributos que deben formar parte de la masa coparticipable. Por la Constitución y/o por sus propias características, pareciera bastante claro cuáles no lo son: los del comercio exterior y las fuentes contributivas de la seguridad social. Pero no es tan evidente cuáles sí deberían formar parte, porque la Constitución prevé la exclusión de aquellos que tengan una asignación específica.

Una vez delimitado el universo, se requiere definir la distribución primaria. Un aspecto fundamental en este punto es salir de la encerrona que significa considerar las proporciones definidas en las anteriores Leyes de Coparticipación, tanto la 23.548 como el Decreto-Ley 20.221.

En cuanto a la distribución secundaria, en primer lugar y como definición central, hay que contemplar que ésta debe contener tanto un carácter devolutivo como uno redistributivo y deberían ser explícitos. Una de las claves pasa por definir cuánto debe responder a la mera devolución a la jurisdicción de la cual provino la recaudación y cuánto debe ser asignado para que actúe como morigerador de las desigualdades geográficas entre las distintas provincias. Una forma de resolver ambos flancos al mismo tiempo sería la utilización de prorrateadores basados en indicadores de demanda de las funciones en cabeza de las provincias. El componente devolutivo surgiría de la demanda efectiva y el redistributivo de la demanda insatisfecha. Aquí, nuevamente, las anteriores leyes de coparticipación juegan negativamente, en especial la vigente, no sólo porque será utilizada como vara de comparación para cualquier propuesta sino también porque los porcentajes allí definidos no siguen ningún criterio más allá de la puja política de los años y días (o noches) previos a su aprobación.

6. A modo de síntesis: por la concurrencia fiscal

En el presente, los fallos de la Corte Suprema a favor de Córdoba, Santa Fe y San Luis obligan a redefinir, de manera urgente, la relación entre el Estado Nacional y los Provinciales. Si ya había dificultades en esta relación, ahora se volvieron insostenibles. Si todo quedara tal como lo dejaron los fallos, tres provincias se verían beneficiadas y si se planteara extender los efectos del fallo a las restantes el perjuicio al sistema previsional sería irreparable. En este contexto, el polémico incremento del coeficiente que apropia la CABA, que se aumentó de 1,4 a 3,75%, si bien en principio y tras las aclaraciones posteriores podría resultar neutro para las 23 jurisdicciones restantes porque

aplica sobre los recursos que corresponden a la Nación, pone en evidencia las limitaciones políticas y financieras de intentar resolver el "caso a caso". En efecto, bien se hizo notar rápidamente que "la Ciudad" es el distrito más rico del país, cuenta con el mayor nivel de autofinanciamiento y goza de otros beneficios que otras jurisdicciones no tienen. Sin dudas no es la Ciudad el distrito prioritario del país para recibir más recursos de la Nación. Sin desconocer que la CNA dispone en su artículo 75 que no hay traspaso de funciones sin su correspondiente financiamiento. Y, dado el traspaso de la Policía Federal, corresponde transferir más recursos a la Ciudad. Pero bien se hizo notar también que la suma a transferir duplica al menos los recursos que financian a la Federal. Se estima que el costo de la Federal ronda los $ 9.000 millones año. Y el nuevo porcentaje le girará a la Ciudad unos $ 19.000 millones en 2016. Previsiblemente, las Provincias pusieron el grito en el cielo.

Es evidente entonces que se requiere una mirada más amplia del problema, y más política. En efecto, por la vía de atender a cada situación en particular se reproduce la lógica de la frazada corta. Y si la solución se restringe a procurar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, se seguirán reproduciendo los problemas que vienen de antaño.

Fueron tantos los desatinos acumulados en esos años que el resumen efectuado en estas páginas es por demás insuficiente, pero alcanza para tener una explicación del porqué no se pudo hasta ahora encontrar la salida al laberinto de la Coparticipación.

Se debe buscar una solución integral que parta de una correcta caracterización del problema a resolver. Para ello, es clave tener en claro dos aspectos: por un lado, cuáles son las funciones y atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y cómo fue y será su dinámica en el tiempo; por el otro, el rol de la relación nación-provincias para tender a morigerar las desigualdades territoriales.

La salida neoliberal extrema se desentiende de estos aspectos. La propuesta clásica es la correspondencia fiscal, esto es, que cada nivel de gobierno obtenga los recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades. Según esta posición, en el límite, no debería haber coparticipación. Más allá de la imposibilidad fáctica de una propuesta de este tipo, aún si fuera aplicable, sus efectos serían devastadores para la población de las provincias más pobres y sólo se lograría profundizar las desigualdades regionales existentes. Es que, como sabemos, no tiene porqué existir identidad absoluta entre quién financia y quién se beneficia del gasto público en tanto se atienda a morigerar las desigualdades sociales y económicas que toda economía de mercado genera.

La mejor salida al laberinto es la concurrencia fiscal, con un amplio abanico de alternativas a contemplar. Algunas de ellas, como hemos visto, podrían ser: 1. Revisión de la irresponsable transferencia a las provincias efectuada durante los años noventa de funciones esenciales, como educación y salud, y devolver a la órbita nacional, por ejemplo, la educación terciaria y de formación profesional y los hospitales de alta complejidad (con la creación de nuevos en las provincias más pobres donde fuese necesario); 2. Instrumentación de impuestos nacionales patrimoniales para cumplir la manda constitucional de igualdad territorial, que articulen con los provinciales existentes (inmobiliario y Automotores) mediante un mecanismo de pago a cuenta; 3. Creación de una Red federal de Administraciones tributarias para, entre otras cuestiones, potenciar y tender a equiparar las capacidades institucionales de cada una de las provincias en la materia.

Recién después de redefinidas éstas y otras cuestiones, se podrá procurar llegar a un acuerdo entre la Nación y los gobiernos subnacionales para disponer de una nueva Ley de Coparticipación, que reconsidere tanto la distribución primaria como la secundaria y contemple los avances logrados en la concurrencia fiscal.

Para alcanzar este objetivo hay que volver a empezar y convendría hacerlo con un minucioso estudio de la distribución de funciones y

atribuciones de cada nivel de gobierno y la ponderación de cada uno de ellos. Una tarea ardua y por demás compleja, pero necesaria para lograr la consistencia de la distribución de recursos.

Lo dicho hasta aquí no desconoce la dimensión netamente política que tiene este tema. Por el contrario, estamos convencidos que el gran desafío pasa por conjugar los criterios técnicos con los políticos de un modo consistente. En este sentido, las propuestas que se han explicitado a lo largo de este artículo tienen por objetivo último favorecer un desarrollo socio económico más equilibrado a lo largo y ancho del territorio nacional. Asegurando mayores niveles de inclusión y una distribución regional del ingreso más igualitaria. Sólo si se logra alcanzar ese objetivo se podrá superar las tensiones financieras permanentes, la consolidación de las asimetrías regionales existentes, las consecuencias políticas derivadas en la relación entre las distintas jurisdicciones y avanzar hacia un federalismo perdurable en el tiempo.

La econometría como herramienta para la política tributaria: la técnica hedónica en las valuaciones patrimoniales

Roberto A. Pereyra Berbejillo[1] y Agustín A. Mario[2]

Asignatura: Econometría, correspondiente al Área de Estadísticas

"¿Qué es ese libro gordo? – dijo el principito. – ¿Qué hace usted acá?
- Soy geógrafo – dijo el Señor anciano.
- ¿Qué es un geógrafo?
- Es un sabio que sabe dónde se encuentran los mares, los ríos, las ciudades, las montañas y los desiertos.
- Eso es muy interesante – dijo el principito. – ¡Éste es, por fin, un verdadero oficio!.-Y echó un *vistazo a su alrededor sobre el planeta del geógrafo. Nunca había visto un planeta tan majestuoso.*
- Su planeta es hermoso. Tiene océanos?
- No puedo saberlo – dijo el geógrafo.
- Ah! – (El principito estaba decepcionado). – ¿Y montañas?
- No puedo saberlo – dijo el geógrafo.
- ¿Y ciudades y ríos y desiertos?
- Tampoco puedo saberlo – dijo el geógrafo.
- ¡Pero usted es geógrafo!
- Exactamente – dijo el geógrafo – pero no soy explorador."

(Fragmento de "El Principito" de Saint Exupery)

1 Docente UNM.
2 Docente UNM.

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

La econometría es una excelente herramienta metodológica para los "exploradores" en el campo de la economía. Les permite cuantificar fenómenos económicos con rigor metodológico; descubrir relaciones relevantes y contrastar teorías; aislar fenómenos causales; pronosticar o predecir variables; utilizar modelos para fines de control o de políticas. Sus campos de aplicación son diversos: la macroeconomía, la microeconomía, las finanzas, etc. En tal sentido, constituye uno de los soportes por excelencia, para todo el campo de la economía empírica y un gran aliado para la teoría económica en general.

Trasmitir este mensaje y tratar de despertar el "rol de explorador" en los alumnos, es el principal objetivo y desafío de nuestro curso de Econometría, correspondiente al Área de Estadísticas, en la carrera de Economía de la Universidad Nacional de Moreno, junto al imprescindible trabajo de contenidos específicos de la materia.
El siguiente artículo es un ejemplo concreto de posible utilización de esta herramienta, para contribuir en la instrumentación de las políticas públicas de una sociedad, utilizando una técnica de predicción.

1. Introducción

Imagine que es contratado por el gobierno nacional (o uno subnacional) para evaluar –y, eventualmente, modificar- el diseño de los impuestos a la propiedad, en particular las valuaciones fiscales. En principio, es preciso determinar el valor de todas y cada una de las viviendas –incluyendo, por supuesto, una gran mayoría que no han sido vendidas o compradas recientemente-. La tarea a realizar puede parecer, en un principio, intimidante. En este punto, Ud. probablemente piense en contratar un "ejército" de tasadores inmobiliarios para comenzar a desarrollar la tarea. En este artículo, mostramos cómo la aplicación de métodos econométricos podría ayudar a cumplir nuestro cometido de un modo ciertamente más sencillo.

El objetivo del presente trabajo es, por lo tanto, ilustrar el modo en que puede utilizarse la econometría para estimar precios de inmuebles y, así, contribuir en el diseño de la política de recaudación de impuestos.

Conocer las potencialidades de los métodos econométricos y, en particular, los determinantes de los precios de las viviendas resulta relevante tanto en términos analíticos como en lo que hace al diseño y las recomendaciones de política. Básicamente, el modelo a utilizar permitirá obtener valores marginales de varios atributos de las viviendas.

El artículo se inscribe en la vasta tradición de los modelos de regresión hedónica *(Rothenberg et al., 1991)*. No obstante, no pretendemos aquí aportar nueva evidencia en esta línea sino simplemente ilustrar las potencialidades de estos modelos para abordar cuestiones que surgen a la hora de diseñar los impuestos a la propiedad y, más en general, la política tributaria.
Los resultados obtenidos indican que los modelos de precios hedónicos, al permitir obtener valores marginales de varios atributos de las viviendas, podrían contribuir a mejorar el diseño del impuesto a la propiedad, el cual a su vez tiene un gran potencial para hacer del sistema impositivo argentino uno más progresivo.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección 3 se discute el marco teórico; luego, se repasan brevemente algunas experiencias internacionales de utilización de modelos de precios hedónicos con fines fiscales; en la sección 5 se presenta la metodología; en la sección 6 se describen los datos utilizados para ilustrar la metodología hedónica; en la sección 7 se exponen los resultados en base a la muestra utilizada; luego, se discute el potencial de los modelos de precios hedónicos para la política tributaria en el caso argentino y; finalmente, en la sección 9, se presentan las conclusiones.

2. Marco conceptual

La metodología hedónica consiste básicamente en la estimación de un modelo matemático que explique el precio de los inmuebles a través del precio de sus características, tanto de localización como estructurales. Entre los determinantes del valor de mercado se encuentran factores de localización, asociados con el suelo, como el barrio, la proximidad a medios de transporte, comercios, centros recreativos, etc., y otros estructurales, atribuidos a la edificación, como la superficie, la antigüedad, el estado, la presencia de atributos de confort como piscinas, equipos de climatización, jardines, estilo arquitectónico, etc.

Esta técnica indica en forma objetiva qué variables son relevantes para determinar el precio, en qué sentido lo afecta (si lo sube o lo baja), y en cuánto. También conocida internacionalmente como CAMA (Valuación masiva asistida por computadora), permite la valuación de un universo infinito de inmuebles al mismo tiempo.

La idea central es que los atributos no se transan explícitamente en los mercados sino que componen un paquete de características que se transfieren junto con los derechos de propiedad del bien. La estimación de la función hedónica proporciona justamente los precios implícitos de cada una de las características asociadas a los bienes inmuebles regresados.

De los argumentos anteriores se desprende que la metodología hedónica es óptima, dado que con la ayuda de la herramienta econométrica no hay espacio para la arbitrariedad, ofrece mayor racionalidad en la aplicación de los recursos y permite la valuación conjunta de un universo muy amplio de viviendas.
El modelo econométrico indica qué características influyen sobre el precio del inmueble, cómo y en cuánto inciden sobre el valor del mismo. Adicionalmente, permite minimizar el error de la estimación garantizando la uniformidad de las valuaciones, lo cual no depende

del parecer o *expertise* del econometrista que realiza la valuación, mientras que en el método de comparables[3] un mismo inmueble puede tener tantos valores como tasadores lo hayan inspeccionado.
El uso de la econometría para el cálculo de las valuaciones de inmuebles permite responder en principio tres preguntas centrales: en primer lugar nos dice si una característica o atributo cualquiera resulta o no significativo para la determinación del precio del mismo. En tal sentido nuestra intuición o la teoría económica pueden indicarnos que tal asociación existe, pero la aceptación de la característica, en tanto variable explicativa, nos la da la verificación empírica de ese vínculo. Y lo hace a través de pautas objetivas que los tests de significación estadística proveen.

En segundo lugar nos dice en qué sentido opera su influencia, con qué signo. Si su presencia le aumenta el valor del inmueble o, por el contrario, lo disminuye. Nuevamente la teoría económica puede indicarnos a priori el signo esperado, pero es la econometría la que permite su verificación empírica.

Finalmente nos dice cuánto aporta esa característica a la determinación del precio, con qué magnitud. Esto último constituye la mayor garantía de objetividad en los cálculos valuatorios. El peso relativo de cada característica en la determinación del valor fiscal surge de la estimación econométrica, sin intervención de la discrecionalidad de un valuador o tasador.

Además de responder a esas tres preguntas, el uso de la econometría posibilita testear la bondad de los cálculos realizados y permite calcular

3 El método de comparables es una técnica informal que busca deducir el valor de un inmueble a través de la comparación de sus características con las de propiedades similares (de ahí el nombre "comparables") de las que se conoce su precio. Para valuar cada inmueble hace falta un tasador que contraste las características de esa propiedad con la de los comparables (que excepcionalmente superan las seis propiedades), y les asigne valor. Esto es, simplemente imposible cuando se trata de valuar una cantidad importante de propiedades. Habría que pensar en un ejército de tasadores eligiendo qué inmuebles consideran que son parecidos, y asignando valor a las diferencias según su propio juicio. Y si las valuaciones se actualizaran anualmente, este mega-operativo se debería repetir con esa frecuencia.

coeficientes de valor de las características tal que se minimice la diferencia entre el precio de venta y el estimado. Un primer y elemental testeo surge del conocido R^2, que nos dice en qué proporción explican el conjunto de características incluidas en el modelo la variabilidad total de precios de la muestra seleccionada. En otras palabras, nos dice cuál es la precisión agregada del cálculo valuatorio. Esto tendrá implicancias que van más allá del cálculo valuatorio en un momento del tiempo. Lo explicaremos con un ejemplo.

Supongamos que hemos realizado valuaciones en un año determinado con esta técnica y que logramos una precisión agregada capturada con el R^2 de 0,85, Es decir, el modelo utilizado explica en un 85% las variaciones de precios de la muestra utilizada. Supongamos además que uno o dos años después, al momento de realizar una nueva valuación, se incorporan en el mercado nuevas características que otorgan variabilidad adicional a los precios de mercado, pero que no las hemos detectado (un típico ejemplo es la aparición de subzonas con valores diferenciales como ocurrió con Las Cañitas en su momento). Nuestro nuevo modelo, construido con una nueva muestra de precios tendrá -si no fueron incorporadas nuevas variables- un R^2 menor, dado que habrá una variabilidad de precios adicional que no está siendo explicada por el modelo. De esta forma el R^2 se transforma en una herramienta que nos da señales para actualizar periódicamente los cálculos valuatorios.

Más importante aún es el diagnóstico que permite hacer la econometría a partir de los residuos de las regresiones. Permite saber si hay errores sistemáticos o sesgos en los cálculos realizados. Si se está aislando bien el efecto que cada variable aporta. Si hay observaciones atípicas que distorsionen los cálculos.

La econometría permite además realizar valuaciones para una gran cantidad de inmuebles a la vez (en rigor sin límites de cantidad) lo que lo hace un método ideal para aplicarlo en grandes ciudades, con la subsiguiente economía de costos de valuación. Al disponer de

un precio asociado a cada característica y un catastro con el detalle de características de cada propiedad es posible inferir el precio de todas las propiedades de la Ciudad. Los desafíos estarán asociados a la determinación de un modelo específico para cada conjunto homogéneo de bienes con la sola exclusión de los destinos constructivos para los que no se cuente con valores referenciales de mercado.

Finalmente es posible someter las estimaciones a los standards de bondad de ajuste recomendados por el International *Association of Assesing Officers* (IAAO): el *Assesment-to sale Ratio* (ASR) es el ratio de valor estimado y el de venta. Cuanto mejor sea el modelo, ambos valores serán más semejantes, y en consecuencia el ratio resultará en un número cercano a uno (por debajo significa subestimación, y por encima sobreestimación). Si se obtiene este indicador para cada observación, y se calcula la mediana (la observación que tenga un ASR tal que la mitad es mayor, y la mitad es menor), se obtiene una medida de centralización de la bondad del modelo.

El *Coefficient of Dispersion* (COD) es una medida de variación, que indica cuán cerca se agrupan los ASR alrededor de la mediana. Cuanto más agrupados estén, más cercano a cero será el estadístico. Y finalmente, el tercer estadístico utilizado por la IAAO es el *Price-Related Differential* (PRD). Es el cociente entre el ASR promedio y el ASR ponderado (el cociente de la sumatoria de valores predichos respecto a los observados). Si es uno, no hay sesgo alguno. Si es menor que uno, hay tendencia a sobrevalorar las viviendas más caras y subvalorar las más baratas (progresivo); y si es mayor que uno, hay tendencia a subvaluar las caras, y sobrevalorar las baratas (regresivo), por esto también se lo conoce como índice de regresividad.

3. Experiencias internacionales de utilización de modelos de precios hedónicos para fines fiscales

La metodología econométrica para valuar inmuebles con fines fiscales se comenzó a utilizar a comienzos de la década del noventa, y

su aplicación es creciente. Esta dinámica está explicada por múltiples factores, entre los cuales se encuentran la caída sostenida del costo del hardware y el software requerido, el simétrico incremento de la cantidad de personal calificado para manejarlo, el tiempo que lleva testear la bondad de los modelos, la adecuación de la información catastral, y el debilitamiento de las resistencias a la aplicación de estas técnicas, entre otros, la utilización de los sistemas de información geográfica como insumos, etc. Existen estándares internacionales que definen técnicas, criterios y medidas de bondad de ajuste que orientan la aplicación de modelos econométricos. Entre ellos organizaciones dependientes de las Naciones Unidas; hay instituciones académicas que las recomiendan abiertamente, como el *Lincoln Institute*; cámaras empresarias, como el ISVC (Comité Internacional de Normas de Valuación)[4], o el IAAO (Asociación Internacional de Oficiales de la Valoración)[5]; el IPTI[6], organización internacional sin fines de lucro compuesta por autoridades gubernamentales , contribuyentes, profesionales impositivos y académicos; e incluso en Argentina el instituto de tasaciones, que acepta los estándares dictados por el ISVC, o IAAO.

4 Fundado en 1981el IVSC es una ONG (Organización No Gubernamental) miembro de las Naciones Unidas y trabaja de manera cooperativa con los Estados miembros, organizaciones como el Banco Mundial, la OCDE, Federación Internacional de Contadores, Junta Internacional de Normas de Contabilidad, y otros, incluyendo sociedades de valuación en todo el mundo con el fin de armonizar y promover acuerdo y entendimiento de las normas de valuación. El objetivo principal del IVSC es formular y publicar, para beneficio general, Normas reglas de orientación de valuación, para la valuación de activos que se usa en estados financieros, y promover su aceptación y acatamiento en todo el mundo. El segundo objetivo es armonizar las Normas entre los estados del mundo y revelar las diferencias en las declaraciones de normas y/o aplicaciones de las Normas conforme suceden. Una meta particular del IVSC es que se reconozcan las Normas internacionales de valuación en las declaraciones de las normas internacionales de contabilidad y otras normas de información, y que los Valuadores reconozcan que se requiere de ellos conforme a las normas de otras disciplinas profesionales.

5 El IAAO es una asociación líder reconocida internacionalmente, sirviendo a la profesión para desarrollar estándares, técnicas, y procedimientos usados para mantener una mayor precisión sobre el valor de las propiedades utilizando técnicas econométricas. Se apoya fundamentalmente sobre sus programas de investigación para una superación permanente, sobre sus programas de educación para enseñar a los demás, y sobre sus programas de asistencia técnica.

6 El IPTI busca "promover internacionalmente el impuesto inmobiliario y los ideales de valuación" basados en los principios generales de justicia y equidad.

La propuesta toma como marco metodológico los criterios adoptados desde hace más de 20 años en gran parte de los centros urbanos más importantes del mundo desarrollado: la técnica de descomposición hedónica por medio de la econometría. Países como EEUU, Canadá, Inglaterra, Australia, Japón, Holanda y Dinamarca son algunos ejemplos donde esta técnica se aplica exitosamente para fines fiscales.

La ciudad de Ontario en Canadá ha delegado en la MPAC (*Municipal Property Assessment Corporation*), una organización sin fines de lucro, sus responsabilidades en materia de valuación fiscal de propiedades. Esto ha constituido un avance significativo con respecto a los sistemas anteriores que: generaban valuaciones diferentes para propiedades similares y cercanas, dando lugar a fuertes inequidades (especialmente, antes de 1970); y, a pesar de basarse en el valor de mercado de las propiedades, al tratarse de sistemas de valuación voluntarios –en el sentido de que las municipalidades no estaban obligadas a adherirse-, solían arrojar valores distintos, especialmente entre municipios. Desde 1997, la MPAC se hace cargo de las valuaciones y adopta el criterio del valor corriente y, lo que es más importante, comienza a utilizar modelos de precios hedónicos como base del sistema. A su vez, una Junta de Revisión de Valoración, el Gobierno Provincial y las Municipalidades complementan a la MPAC en su tarea, en tanto proveen el marco legislativo y de control de sus actividades.

El gobierno de Amsterdam en Holanda utiliza modelos econométricos para predecir valores de propiedades (Needham, Francke y Bosma, 1997-98). Con base en los datos que proporcionan varios miles de transacciones por año en conjunto con las características de las propiedades comercializadas (que constituyen las variables explicativas), se estiman tres modelos: uno para viviendas –que, a su vez, consiste en un modelo para viviendas unifamiliares y otro para multifamiliares-; uno para negocios; y, uno para oficinas. En los últimos casos, en lugar de precios, los modelos explican rentas. La metodología de precios hedónicos ha mejorado la predicción de los precios de venta respecto de las valuaciones en masa que

se realizaban con anterioridad a la aplicación de la técnica econométrica, lo cual resulta en un sistema de valuación más confiable y consistente, así como menos costoso.

En otros casos, aún cuando no han aplicado los modelos de precios hedónicos para la valuación impositiva, si se han llevado a cabo estudios que examinan las implicancias que la utilización de los mismos podrían tener. Un impuesto al valor de la propiedad es más equitativo que uno de tasa plana (o constante), aunque este efecto se ve mitigado con la inexactitud de las valuaciones fiscales. No obstante, una mayor precisión en la evaluación del precio de las propiedades implica, por lo general, un mayor costo administrativo. De modo que las autoridades de política enfrentan un *trade-off* entre costo y precisión. Mayor, Lions y Tol (2010) analizan la contribución de contar con información sobre las características de las viviendas en la determinación del valor relativo de las propiedades residenciales en el caso de Irlanda. Los autores se basan en datos de la Encuesta Nacional de Calidad de la Vivienda de 2002, y toman como variables explicativas a la localización, el tamaño (en metros cuadrados), la cantidad de habitaciones, la antigüedad, y el tipo de vivienda. El error de predicción se mide a través del valor absoluto de las diferencias entre el precio efectivo y el pronosticado, y del cociente entre el valor predicho y el observado. Un ochenta por ciento de las viviendas son asignadas a la banda correcta de valuación impositiva, con base en las características mencionadas. No obstante, los valores de las viviendas tienden a ser subestimados por el modelo para los profesionales altamente calificados y las personas de altos ingresos, dando lugar a un sesgo regresivo en las estimaciones. Por lo tanto, los autores advierten acerca de la necesidad de adoptar medidas para corregir esta característica a la hora de diseñar el impuesto a la propiedad.

Veamos, a través de un ejemplo, cómo funciona la técnica desde su lógica más simple.

4. Metodología

Para describir la relación entre el precio de un inmueble y sus características se plantea el siguiente modelo poblacional:

$$(1)\ lprice = \beta_0 + \beta_1 lsqrft + \beta_2 llotsize + \mu$$

La variable dependiente es el logaritmo del precio de la vivienda (en miles de dólares). Las variables explicativas son el logaritmo del tamaño del terreno (llotsize), y el logaritmo del tamaño de la vivienda (lsqrft) –medidas ambas en metros cuadrados-; u denota el término de error. La forma funcional del modelo permite interpretar a los coeficientes como elasticidades.

El modelo se estima por OLS (*Ordinary Least Squares*), ya que se asume que, en la población, el error no está correlacionado con los regresores. La principal implicancia de este supuesto es que el modelo está correctamente especificado, esto es, que incluye todas las variables relevantes en la determinación del precio de la vivienda. Si, por ejemplo, existiera alguna variable con influencia en el precio para la que no se contara con información o no fuera observable, las estimaciones serían inconsistentes. No obstante, asumiendo, en base al marco teórico, que la ecuación (1) es una forma estructural, el estimador mínimo cuadrático es consistente. Para garantizar la validez de la inferencia se calculan errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

5. Los datos

Los datos utilizados en este artículo a los fines de ilustrar las ventajas de los modelos de precios hedónicos son provistos en Wooldridge (2009). La tabla 1 a continuación describe las variables utilizadas en el análisis empírico: el precio de la vivienda, la cantidad de habitaciones, el tamaño del terreno, la superficie, y un indicador del estilo constructivo de la vivienda.

Tabla 1. Descripción de variables

price	logaritmo del precio (en miles de dólares)
lotsize	logaritmo del tamaño del terreno (en metros cuadrados)
sqrft	logaritmo de la superficie (en metros cuadrados)

La tabla 2 proporciona estadísticas descriptivas de cada variable. El precio promedio de las viviendas de la muestra es de casi 280 mil dólares, con valores que oscilan entre los 111 mil y los 725 mil dólares. Los terrenos de la muestra son, en promedio, de 685 metros cuadrados, oscilando entre los 93 y los 8611 metros cuadrados. La superficie media de las viviendas de la muestra es de algo más de 180 metros cuadrados, y cubren un rango de entre 109 a 361 metros cuadrados[7].

Tabla 2. Estadísticas de resumen

Variable	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
price	5,633	,304	4,710	6,586
lotsize	8,905	,544	6,908	11,437
sqrft	7,573	,259	7,066	8,264
Número de observaciones=88				

6. Resultados

En primer lugar, se presenta un análisis de regresión simple. Se estima por OLS una regresión del precio de la vivienda en su superficie. Los resultados son los siguientes:

7 Para expresar los valores en las unidades originales, se tomó el antilogaritmo de aquellas variables medidas en logaritmos. En tanto, a los valores expresados en pies cuadrados se los multiplicó por 0,092903 para obtener los valores en metros cuadrados.

lprice=-,98+,87 lsqrft (,64) (,08)

Los mismos indican que por cada uno por ciento de superficie adicional, una vivienda incrementa su precio en un 0,87 por ciento. Además, el coeficiente de la variable lsqrft es estadísticamente significativo al 1 por ciento. No obstante, existen otros factores que determinan el precio de la vivienda. Si estos otros factores estuvieran correlacionados con la superficie de la vivienda, entonces el análisis de regresión simple no permite determinar el efecto independiente de la superficie en el precio. Por ejemplo, si la superficie de la vivienda está correlacionada con el tamaño del terreno –lo cual ciertamente es esperable-, y el tamaño del terreno también determina el precio, el coeficiente de la regresión simple estará captando parte del efecto del tamaño del terreno en el precio. Por lo tanto, para poder descomponer (separar) el efecto de cada una de las características de la vivienda en su precio es necesario llevar a cabo un análisis condicional (*ceteris paribus*).

La tabla 3 muestra los resultados empíricos. Los coeficientes tienen, en todos los casos, los signos esperados. Un mayor tamaño, tanto de la vivienda como del terreno, implica un mayor precio de la vivienda. Los coeficientes son, en ambos casos, estadísticamente significativos. También resultan económicamente significativos. Un uno por ciento adicional de superficie eleva, *ceteris paribus* –esto es, manteniendo todo los demás constante; en este caso, para viviendas de igual tamaño de terreno-, un 0,762 por ciento el precio de la vivienda. En tanto, un uno por ciento adicional de tamaño de terreno aumenta, dada una misma superficie, un 0,168 por ciento el precio de la vivienda. Además, lsqrft y llotsize explican, en conjunto, casi el 64% de las variaciones de lprice en la muestra.

Tabla 3. Resultados por OLS.
Variable dependiente: Iprice

Variables independientes	
sqrft	,762* (,077)
lotsize	,168* (,038)
constante	-1,640* (,682)
Observaciones R-cuadrado	88 ,635

Nota: Las cantidades entre paréntesis debajo de los coeficientes son los errores estándar.
* implica que el coeficiente estimado es estadísticamente significativo al 5%.

El modelo de precios hedónicos permite obtener valores marginales de varios atributos de las viviendas. Un evaluador del impuesto a la propiedad podrá usar el modelo para estimar el valor de una vivienda particular, aún cuando esta no haya sido vendida recientemente. Por ejemplo, una vivienda de 150 metros cuadrados ubicada en un terreno del mismo tamaño tendrá, en base al modelo, un precio de: lprice=-1,640+0,762 (ln 1614,5873)+0,168 (ln 1614,5873)=5,2298, lo cual equivale a casi 187 mil dólares. De este modo, se podrán valuar las propiedades en base a la superficie de la vivienda y al tamaño del terreno.

7. El potencial de los modelos de precios hedónicos para la política tributaria en Argentina

Los sistemas tributarios en diferentes países son casi siempre estructuras complejas con especificidades tanto de diseño como de administración, que en general tienen origen en una multiplicidad de factores: desde cuestiones legales hasta pautas culturales e idiosincráticas. En el diseño impositivo normalmente se tienen en cuenta diferentes atributos o principios, en función de lo que indica la literatura

y la experiencia internacional al respecto. El resultado del mismo permite ver potencialidades en cuanto a equidad en la distribución de la carga tributaria, eficiencia asignativa, estabilidad, eficacia recaudatoria y lo que los economistas llamamos eficiencia-x o relación costo-beneficio de la recaudación. En la implementación o gestión impositiva, estas cuestiones quedan en suspenso con resultados a veces no esperados ni ponderados en el propio diseño. A la hora de las dificultades, ¿cuanta responsabilidad está en el diseño y cuanta en su aplicación?, no siempre es una pregunta fácil de contestar. Cuando se analizan impuestos o estructuras tributarias ya consolidadas, muchas veces se adicionan como problemas las posibles retroalimentaciones, rediseños, cambios en pautas de política, etc.

La Argentina ha realizado importantes avances en los últimos años en cuanto a los niveles de tributación logrados, con una presión tributaria (que varía según las estimaciones del PIB oficiales y privadas) del orden del 35% del PIB en los últimos años, lo que significa un incremento de más de 15 puntos porcentuales respecto a la existente a comienzos de los 90. Comparte así el liderazgo en la región junto a Brasil y con una presión tributaria que se corresponde al promedio de países de la OCDE de alto ingreso per cápita[8]. Los mayores recursos tributarios permitieron realizar una acción fiscal más holgada para atender las crecientes necesidades sociales, emergentes de la profunda crisis que atravesó al país en el 2001. La vía del gasto fue así un canal de morigeración de las desigualdades que tuvo y tiene nuestra sociedad.

El sistema tributario tiene además un potencial redistributivo en sí mismo, a partir del diseño y administración de tributos que afecten proporcionalmente más a quienes más tienen. Este rol, si bien

8 El importante incremento de presión tributaria de los últimos años se explica fundamentalmente por la introducción de dos tributos: Derechos de Exportación (DEX) e Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (ICDCC). El primero de ellos sujeto adicionalmente al devenir de precios y cantidades demandadas por el resto del mundo.

reconocido en teoría y eficientemente aplicado en países desarrollados[9], ha sido poco valorado en la práctica local, por lo que el sistema tributario en nuestro país y en general en toda América Latina a pasado a cumplir un papel mas bien pasivo de garantizar el gasto, siguiendo la lógica de que la equidad fiscal puede lograrse por medio de la política del gasto público, aun con un sistema de impuestos proporcional o aún incluso regresivo Esta visión predominante en la práctica ha limitado significativamente la eficacia de la acción fiscal, al resignar el objetivo de mejorar la equidad en la distribución de la carga tributaria, y financiarse fundamentalmente con impuestos indirectos que recaen proporcionalmente más en los sectores que se busca beneficiar.

Si bien la globalización ha llevado a una cierta convergencia de los diseños impositivos en el mundo, la evidencia sugiere que los países cuentan con una importante cuota de discrecionalidad a la hora de definir su tamaño y composición, en función de sus estructuras económicas y su capacidad administrativa.

Según sea la composición de la recaudación es posible avanzar hacia una mayor coherencia en la política fiscal. Financiar un gasto progresivo con impuestos regresivos (como ha sido la lógica seguida en nuestro país) revierte por lo menos parte de su cometido. Los impuestos adicionalmente son una vía con potencial en sí mismo de mejora distributiva.

Los Impuestos Patrimoniales son potencialmente los impuestos más progresivos: gravan directamente la riqueza. El principio de distribución

9 Un trabajo reciente de tres investigadores del Banco Mundial muestra que la distribución del ingreso del mercado, medida por el coeficiente de Gini no es muy distinta en América Latina que en Europa. Mas allá de las complicaciones siempre presentes en las comparaciones internacionales, los resultados muestran que en promedio el coeficiente de Gini de una selección de 15 países europeos es de 0,46 en tanto el promedio de 6 países latinoamericanos es de 0,52. La realidad es bien distinta cuando consideramos la distribución del ingreso luego de considerar la acción fiscal. En tanto que en Europa el coeficiente de Gini disminuye 15 puntos porcentuales, en América Latina solo lo hace en 2 puntos. Dentro de los 15 puntos, 2/3 corresponden a transferencias y 1/3 a impuestos (*Goñi, López y Serven, 2008*).

de la carga tributaria que le da sustento es el de la capacidad de pago y se considera que el valor del patrimonio es un buen proxy de la capacidad de pago de las personas[10].

Los impuestos patrimoniales constituyen una fuente de recursos importante en diferentes países desarrollados. Países como Francia, Canadá, Islandia, Reino Unido y EEUU recaudan por estos impuestos más de 3 puntos porcentuales del PBI[11].

El impuesto patrimonial potencialmente más importante en nuestro país, es el Impuesto a los Bienes Personales. La Argentina recaudó por este impuesto en el año 2014 0,34 por ciento del PBI. Para tener una dimensión de la brecha, aproximadamente 4 puntos del PBI en Argentina representa la recaudación para ese año de la suma de los Derechos de Exportación (DEX) y el Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente (IDCCC).

10 Considerar el precio o valor de mercado de los patrimonios o activos como base imponible no es una idea nueva. Varios organismos han venido trabajado en dicha dirección por más de 20 años, como por ejemplo el *International Valuation Standards Committee* (IVSC) que es una ONG miembro de las Naciones Unidas. Este organismo trabaja de manera cooperativa con los Estados miembros, organizaciones como el Banco Mundial, la OCDE, sociedades de valuación en todo el mundo (incluido el Instituto Argentino de Tasaciones), con el fin de armonizar y promover acuerdo y entendimiento de las normas de valuación de activos.

Un importante logro de dicho organismo fue publicar los Principios de Valuación Generalmente Aceptados con el fin de orientar la valuación de activos en todo el mundo. El paso siguiente es conseguir que se reconozcan esos principios en las declaraciones de las normas internacionales de contabilidad y que sean adoptados por los valuadores en todo el mundo. La base de dichos principios se puede resumir en tres aspectos fundamentales de considerar el precio de mercado como base imponible: primero que el valor de mercado refleja la capacidad de pago del contribuyente, segundo que garantiza el mejor y mayor uso de los recursos y tercero que captura adecuadamente las externalidades que influyen significativamente sobre el precio del activo.

11 En Francia que lidera las estadísticas mundiales con una presión tributaria del 4,4 % del PBI (*Organization for Economic Cooperation and Development 2006- Revenue Statistics 1965-2005*), la buena performance se debe fundamentalmente al "Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna" (ISF). "El ISF comienza a gravar los patrimonios netos (descontada la deuda) a partir de un valor de 720.000 euros con un 0,55 por ciento y, a partir de los quince millones, la tasa se eleva al 1,8 por ciento. El cálculo del valor del patrimonio se hace a partir del valor real de mercado, y no del escriturado"

Los esfuerzos por mejorar la performance recaudatoria de este impuesto por parte de la AFIP en los últimos años estuvieron dirigidos a lograr un sinceramiento de los valores de escrituración (una de las fuentes valuatorias) a partir de un mayor control de las escribanías y comenzar a construir una base de datos de las transacciones inmobiliarias a partir de la creación de un nuevo impuesto cuyo fin más que recaudatorio era de obtención de información (el Impuesto a las Transacción de Bienes Inmuebles (ITI)). El efecto de la presión mediática logró un resultado inmediato pero que se fue diluyendo con el paso del tiempo.

La estrategia seguida por la AFIP presenta dos fuertes debilidades:

1) En primer lugar no cuenta con valores de referencia con los cuales contrastar la información escritural.
2) Para los inmuebles que no han sido comercializados recientemente no cuenta con un valor fiscal adecuado.

La metodología hedónica podría ser en tal sentido, un gran aporte para lograr mejoras sustantivas en la performance de este impuesto. En cuanto a la tributación subnacional, por su potencial importancia como fuente de ingresos y su carácter progresivo, el impuesto inmobiliario ofrece otro ejemplo y alternativa interesante en el uso de la metodología hedónica para las valuaciones fiscales.

La mala performance de este impuesto en la Argentina en los últimos años (significativa caída en la participación recaudatoria[12] y creciente inequidad en la distribución de la carga tributaria) tiene como responsables distintivos a los obsoletos sistemas valuatorios vigentes.

El impuesto inmobiliario recaudó apenas un 0,35% del PIB, muy por debajo de los estándares de la OCDE (alrededor del 1% del PIB), pero también por debajo de otros países de la región como

12 De 1991 a 2010 se redujo de 0,66% a 0,35% del PIB a pesar que la presión fiscal total en la economía aumentó de 18% del PIB al 33,5% del PIB en los mismos años y la recaudación de impuestos provinciales subió del 2,8% a 4,8% del PIB.

Brasil (0,45% del PIB), Chile (0,63% de PIB) o Colombia (0,62% del PIB).[13]

El impuesto a su vez es inequitativo, no sólo por la falta de actualización de valores sino fundamentalmente porque las valuaciones fiscales no resultan de criterios técnicos adecuados. Los problemas en tal sentido están tanto en la falta de criterios de diferenciación respecto a cuestiones de localización como de calidades edilicias.

La mejor garantía de equidad en la distribución de la carga tributaria es lograr buenas valuaciones. Allí es donde cobra sentido práctico el principio económico de la capacidad de pago. El valor relativo de los diferentes inmuebles opera como un buen aproximador de dicha capacidad y, en general, internaliza los beneficios asociados a la localización. Claro que hay excepciones, es allí donde la riqueza patrimonial no está asociada con la capacidad de pago. Pero entiéndase: son excepciones, para las que existen mecanismos puntuales de solución en la aplicación del impuesto (exenciones parciales o totales, diferimientos en los pagos a la fecha de venta de las propiedades, etc.) que de ninguna manera invalidan la metodología general de determinación de las valuaciones.

8. Conclusiones

La econometría constituye una importante herramienta metodológica para la economía.

Posibilita cuantificar fenómenos económicos con rigor metodológico, descubrir relaciones relevantes y contrastar teorías; aislar fenómenos causales, pronosticar o predecir variables, utilizar modelos para fines de control o de políticas. Sus campos de aplicación son diversos: la macroeconomía, la microeconomía, las finanzas, etc.

13 Ver al respecto: De Cesare, 2010.

Los modelos de precios hedónicos constituyen una aplicación de la regresión múltiple que, como vimos a lo largo de este artículo, permite realizar predicciones para fines de política tributaria. Las ventajas de aplicar esta metodología para valuar inmuebles son múltiples: ahorro de tiempo y recursos; importante reducción de la discrecionalidad en los cálculos ó estimaciones; controles y testeos de las estimaciones; ausencia de restricciones sobre cantidades a valuar, trasparencia metodológica, etc. Sin embargo, las aplicaciones de los modelos de precios hedónicos son varias y no se limitan a las regresiones del precio de viviendas. Se ha empleado en la estimación de precios de otros bienes heterogéneos como los vehículos automotores, así como también en bienes con rápido cambio tecnológico, como es el caso de las computadoras. Mediante la construcción de índices hedónicos, ha sido una herramienta importante para aislar efectos por "calidad", evitando la tendencia a sobre-estimar los precios (y, por lo tanto, subestimar las cantidades) en las estimaciones de los sistemas de cuentas nacionales, como fue el caso de revisión y ajuste en EE.UU., concluyendo en el muy difundido informe de la comisión Boskin[14]. Posteriormente a este informe, su aplicación se ha extendido como práctica habitual de corrección de las cuentas nacionales en diversos países. (Ver, por ejemplo, Izquierdo y Llanos Matea, 2001, para el caso de España).

Debe notarse que los resultados empíricos presentados en el presente artículo tienen como finalidad la simple ilustración de la metodología hedónica y, en ese sentido, deben ser considerados con precaución. En particular, parece esperable que el precio de la vivienda se vea influido por otros factores –más allá de la superficie de la vivienda y del terreno- que, a su vez, se encuentren correlacionados con las variables explicativas aquí utilizadas. Como explicamos en detalle a lo largo del capítulo, esto daría lugar a estimaciones inconsistentes.

A título ilustrativo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realizó un estudio del valor de mercado de las viviendas para el

14 Ver al respecto Boskin, Dulberger, Gordon, Griliches y Jorgenson, 1998.

período 2000-2003, usando modelos econométricos y una importante cantidad de valores de mercado de viviendas unifamiliares y multifamiliares (aproximadamente 90.000 observaciones) como insumos de las regresiones. Las estimaciones econométricas usando el Sistema de Información Geográfica (SIG) de la Ciudad, dieron como resultado modelos con más de 50 características (entre localización y estructurales) que fueron probados y discutidos en Seminarios Internacionales con representantes del Lincoln Institute of Land Policy y sometidas a los criterios y estándares internacionales. Entre los determinantes del valor de mercado se identificaron factores de localización asociados con el suelo, como el barrio, la proximidad a medios de transporte, comercios, centros recreativos, etc.; y otros estructurales, atribuidos a la edificación, como la superficie, la antigüedad, el estado, la presencia de atributos de confort como piscinas, equipos de climatización, jardines, estilo arquitectónico, etc[15].

Bibliografía consultada

Boskin, M., Dulberger, J. E., Gordon, R., Griliches, Z. y Jorgenson, D. (1998) "Consumer Prices, the Consumer Price Index, and the Cost of Living," *Journal of Economic Perspectives. Volume 12, Number 1- 1998- Pages 3-26.*

De Cesare, C. (2010): "Overview of the Property Tax in Latin America", Lincoln Institute of Land Policy. *WP10CD1 Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.*

Goñi, E., López, H. y Serven, L. (2008): "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin América", *WP4487, Banco Mundial.*

Izquierdo, M. y Llanos Matea, M. (2001): "Una aproximación a los sesgos de medición de las variables macroeconómicas españolas derivados de los cambios en la calidad de los productos", *Estudios Económicos 71, Banco de España.*

15 Ver al respecto Pereyra y Siberkasten, 2004.

Mayor, K., Lions, S. y Tol, R. (2010): "Designing a property tax without property values: Analysis in the case of Ireland", *WP 352, ESRI.*

Needham, B., Francke, M. y Bosma, P. (1997-98): "How the city of Amsterdam is using econometric modeling to value real estate", *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, 3, págs. 25-46.

Pereyra, R. y Siberkasten, C. (2004) "El Impuesto Inmobiliario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: por qué y cómo corregir las valuaciones fiscales." *XIV Encuentro Internacional de Administradores Tributarios en Argentina*.

Rothenberg, J., Galster, G., Butler, R. y Pitkin, J. (1991): *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*, *University of Chicago, Chicago.*

Wooldridge, J. (2009): *Introducción a la econometría*, *Cengage, México, DF.*

Las decisiones de inversión en infraestructura y el desarrollo local. Una aproximación a tres escalas para la Región Metropolitana de Bs. As.

M. Florencia Gosparini[1], Patricio Narodowski[2] y Esteban Sánchez[3]

Asignatura: Territorio, Ambiente y Desarrollo Local, correspondiente al Área de Desarrollo Regional

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Este trabajo focaliza en la relación entre infraestructura y desarrollo local, no obstante relaciona lo local con los niveles provincial y nacional. Además se enmarca en los trabajos de investigación del equipo responsable de la materia: Territorio, Ambiente y Desarrollo Local del Área de Desarrollo Regional, donde se aborda el desarrollo local desde una perspectiva multidisciplinaria, sobre todo en dialogo con la geografía y la teoría social, pero dentro del contexto amplio de desarrollo, que tiene una íntima relación con la escala nacional y regional. Se valora el concepto de desarrollo local, por la oportunidad que una estrategia de este tipo genera para los gobiernos locales y en el tejido social, pero reconociendo que muchos de los enfoques no contemplan elementos fundamentales como la relación con las otras escalas, la cuestión macro y de estructura, el rol de la economía popular y las luchas de poder en el propio territorio. En ese abordaje crítico se cruzan las actividades productivas, la especialización y los proyectos de desarrollo de los diversos sectores. También las

1 Docente ordinario UNM.
2 Docente ordinario UNM y de posgrado UNLP.
3 Docente ordinario UNM.

necesidades de infraestructura: productiva, social y relativa al hábitat. En ese contexto se trabaja con el concepto de planificación. Se lo hace considerando el concepto centro periferia y focalizándose en América latina, nuestro país y la Provincia Buenos Aires. Esta materia en el programa de la Licenciatura en Economía de la Universidad intenta darle al egresado una visión más real de los problemas que se presentan en el campo de las políticas de desarrollo en los territorios.

Introducción

En las páginas siguientes se utiliza todo ese herramental en función de intentar analizar los instrumentos que durante los últimos años –en un contexto de crecimiento de la inversión en infraestructura- los gobiernos nacional, provincial y municipales utilizaron para sostener las decisiones vinculadas a la política de desarrollo, fundamentalmente aquellas referidas a decisiones de inversión, y las tendientes a lograr coordinación entre los niveles escalares en los que interactúan, más o menos conflictivamente, gobiernos y demás actores. Los instrumentos serán analizados desde el punto de vista del enfoque técnico, no en relación a los mecanismos de participación para dotarlos de contenido.

Es que para eso existen instrumentos a través de las cuales se planifican, gestionan y evalúan proyectos en el intento de resolver conflictos, llegar a acuerdos y vehiculizar de manera coordinada diversas iniciativas en un mismo espacio territorial (Narodowski, 2014), aquí haremos foco sobre todo en el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), tan compleja y difícil de abordar para la ejecución de políticas públicas.

En este contexto territorial específico, en la RMBA se superponen las decisiones vinculadas al desarrollo –y entre ellas, las decisiones de inversión- de los tres niveles gobierno: nacional, provincial y municipal con sus respectivas capacidades, competencias y valoración de prioridades en permanente interacción, intergubernamental y entre los demás actores. Las metodologías adoptadas, con sus instrumentos,

buscan dotar de coherencia el despliegue de capacidades establecidas y potenciales en los territorios, promoviendo la orientación de la inversión pública de acuerdo a los intereses, enfoques y objetivos no siempre coincidentes, aun cuando haya cierto grado de homogeneidad en el plano político partidario. Estos instrumentos tienen detrás enfoques teóricos que van desde los planteos pro mercado, de tipo costo beneficio (Longo y Narodowski 2007), pasando por los que confían más en la planificación y aquellos que suponen niveles de problemas estructurales más de fondo (Narodowski, 2008 b).

En los últimos años el gobierno nacional implementó tres instrumentos, además del presupuesto nacional: el Plan Estratégico Territorial (PET), el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), y el Plan Nacional de Infraestructura. La provincia de Buenos Aires adhirió al BAPIN y se elaboraron diversos documentos estratégicos; en los municipios aparecen como los instrumentos más difundidos los Planes Estratégicos y los Códigos de Ordenamiento Urbano (COU). Sólo algunos municipios –como La Plata o Moreno- esbozaron otra institucionalidad. El primero con el Presupuesto Participativo; en el caso de Moreno, potenciando estas herramientas con estrategias de intervención en el mercado mediante la creación de bancos de tierras, de proyectos, y de fondos de afectación específica articulados con regímenes de falta y legislaciones impositivas locales.

El planteo será realizado considerando los graves problemas estructurales existentes en nuestro país (Narodowski, 2008 a) y la necesidad de abordar una planificación a tres escalas que considere estos problemas. La hipótesis es que en los últimos años se ha gastado más y se han reducido algunos déficits importantes (Ministerio de Economía PBA, 2015), incluso se ha profundizado el uso de instrumentos de planificación y se han establecido nuevos, aunque no del todo convenientemente. Para graficar el planteo, vamos a utilizar casos en los que ya venimos trabajando, como el de la AU Perón (Narodowski, 2011) y la cuestión de los barrios náuticos especialmente en Escobar (Narodowski, 2015, Pintos y Narodowski, 2012).

En un inicio nos ocupamos del marco teórico, donde se desarrollan los conceptos y los rasgos fundamentales de las principales metodologías. En los dos apartados siguientes, se analizan los instrumentos a nivel general y en la Provincia de Buenos Aires. Lo haremos, como ya se señaló, sin entrometernos en temas atinentes a los procesos participativos que nutren estos instrumentos.

Luego se ejemplificará lo descripto con los ejemplos concretos y se obtendrán las conclusiones. Estas giran en torno a las contradicciones conceptuales que existen entre las mencionadas herramientas, el alto nivel de descoordinación y, muchas veces, la formalidad de los instrumentos -es decir, el hecho de que su existencia responda a una obligación legal pero que no forme parte de los elementos centrales para la toma de dicisiones- lo que explicaría las dificultades verificadas en la etapa de implementación.

Desarrollo local y planificación en la PBA

Los enfoques comúnmente agrupados dentro de las teorías del desarrollo local han generado una fuerte corriente optimista en la medida en que plantean que la suerte de la ciudad depende de la capacidad de los sujetos urbanos de organizarse, utilizando de la mejor manera posible los recursos locales para hacerla competitiva. Los gobiernos se han apoyado en esta teoría para plantear incluso como por fuera de la ortodoxia, políticas de descentralización que se verificaron poco exitosas en términos de mejora en el nivel de vida de la gente. Los resultados no fueron los esperados ni en Europa ni en América Latina (Narodowski y Adriani, 2010). Bagnasco (2003) con su autocrítica es muy elocuente.

Para nosotros, lo nacional y lo urbano está fuertemente ligado a cuestiones orgánicas: la estructura económica condiciona fuertemente los territorios, por esta razón sostenemos el concepto de "expoliación urbana" (Pradilla, 1982; Narodowski 2008 b) dentro de un modelo más general dependiente, producto de un perfil productivo

simple, rentista, que las políticas de los últimos 12 años no lograron resolver, en un contexto mundial difícil (Remes Lenicov y Narodowsk, 2014).

La problemática de la RMBA se aborda en este marco. La lógica estructural, y la del ciclo económico condicionan fuertemente la inversión pública y privada, es decir, la creación y mantenimiento de infraestructura en servicios y conectividad para uso de las firmas, y para el desarrollo del hábitat de las familias A esto debe sumarse la creación de infraestructura por motivos especulativos. Cada infraestructura tiene diferentes fines y distintas rentabilidades. La puja por el excedente en la distribución del ingreso en esta dimensión se traduce en las pujas regulatorias y referidas al gasto público y su direccionalidad.

Por ejemplo, en momentos de auge del ciclo, la especulación inmobiliaria y comercial genera lógicas depredadoras del espacio y los recursos por parte de empresas constructoras y los desarrolladores. La infraestructura social termina repartiéndose caóticamente (con poca coordinación) entre las necesidades de los subsegmentos de la clase media y baja (representados por la política) y la que generan las constructoras y desarrolladoras con sus experimentos. Por eso, el tipo de demanda que tracciona al sector ha cambiado de acuerdo a las etapas del modelo de desarrollo, tema que no abordaremos en este trabajo, aunque es importante decir que la apreciación cambiaria y por lo tanto el aumento de la competitividad relativa de los servicios, junto a la incapacidad de usar productivamente los excedentes (vía ahorro e inversión), estimuló aún más la especulación financiera e inmobiliaria en los últimos años. El modelo tiene importantes efectos urbanos no deseados.

Para revertir estas problemáticas no alcanza con estrategias urbanas, la estrategia es revertir esos condicionantes estructurales en las diversas escalas, procurando sostener a los sectores rezagados con transferencias, pero al mismo tiempo intentando complejizar el

perfil productivo como meta de largo plazo (Narodowski y Fernández, 2013). Por eso los gobiernos locales se ven totalmente superados, algunos hacen planes estratégicos pero los mismos no se reflejan en los COU probablemente porque no cuentan con un actor político ni económico que los pueda llevar a cabo. Los mencionados COU parecen pensados para estimular la actividad constructiva, son apoyados por colegios profesionales y sindicatos y, por lo general, legitiman situaciones definidas en el mercado por actores económicos de peso. Si bien en este trabajo no exponemos esta temática, en Narodowski (2014) hemos mostrado las limitaciones del Código de Ordenamiento Urbano de La Plata, sobre todo en relación a la protección de la actividad hortícola. En esta ciudad la UNLP ha realizado diversas propuestas de Plan Estratégico (DVT-CFI, 2007) que no han tenido un aprovechamiento práctico. El COU no está precedido por ningún marco teórico ni presenta hipótesis de desarrollo alguno, los efectos que iba a generar están muy bien descriptos en Losano (2011). El Presupuesto participativo es una experiencia positiva (Sortino, 2013), aunque muy discutida desde diversos sectores por su implementación, de todos modos no representa más que una parte mínima del gasto. En Escobar se reproduce lo mismo (Narodowski, 2015)

En nuestro enfoque, y en función de la mencionada estrategia, es fundamental la planificación. Hemos dicho siempre (Narodowski, 2008 b) que esa visión funcionalista de la planificación urbana "ingenua" de los '60 y '70, renovada en trabajos actuales brinda una cierta capacidad de coordinación pero por no incorporar ni al diagnóstico ni a las estrategias elementos de ruptura, ha fracasado.

La metodología debe contemplar las diversas escalas, y sus contradicciones; además, debe incluir el corto y el largo plazo en una tarea muy difícil dadas las urgencias de los distintos ámbitos: por un lado, se deben asegurar y ampliar las inversiones vinculadas al mantenimiento del capital, sobre todo de generación y distribución de energía, conectividad, transporte, etc., cuestiones que se dirimen en la escala nacional y provincial pero que influyen y hasta pueden ser resistidas en el espacio local. Estas inversiones reflejan una estrategia de desarrollo a veces

heredada. Por otro lado, se deben ampliar las inversiones tendientes a generar proyectos productivos que den sustentabilidad al espacio (fundamentalmente laboratorios, centros de investigación, diseño, etc.), estrategia en la que participan las tres escalas. Y en paralelo, se debe procurar el sostenimiento y la ampliación de la infraestructura relativa al hábitat y la contención social. Finalmente, el modelo metodológico que se elija debe contemplar elementos de ruptura respecto a las problemáticas estructurales del diagnóstico.

En el caso de la Argentina de los últimos años, es claro que el esfuerzo ha sido importante, tanto el gasto nacional en la provincia de Buenos Aires, como el propio provincial y municipal (DNIP, 2013; Ministerio de Economía PBA, 2015; Batakis, 2015). De las fuentes citadas surge que en el nivel nacional, el destino principal ha sido transporte, comunicaciones y energía, le siguen vivienda, agua y cloacas, promoción social, luego salud y educación, todas infraestructuras que podrían ser consideradas de incumbencia provincial o local. Ciencia y técnica en un monto menor, pero superior a la serie histórica, además en este ítem son muy importantes los fondos para proyectos del MINCyT que incluyen infraestructura.

En la PBA las incumbencias parecen más claras, en primer lugar, se observa que el gasto priorizado ha sido agua y cloacas, tal vez uno de los déficits más importantes pero al mismo tiempo un tipo de obra simple, que a la vez es intensiva en empleo (en este segmento influyeron algunas obras importantes vinculadas a cuestiones ambientales judicializadas). Luego aparece la construcción de viviendas, con características similares en cuanto a la baja complejidad y alta generación de empleo. En tercer lugar está el gasto en obras viales, que suele ser producto de las urgencias del mantenimiento, aquí hubo poca obra nueva. Prácticamente no hay inversión en infraestructura que represente proyectos directamente destinados a sostener procesos de desarrollo productivo (Narodowski, 2013). Como veremos, las decisiones que han permitido estas intervenciones no han sido planificadas.

El Banco de Proyectos (Bapin)

En los últimos años se han utilizado diversas metodologías para evaluar proyectos, desde el punto de vista financiero, económico y social; como lo hemos planteado en Longo y Narodowski (2007) los enfoques actuales no son muy diversos al método de Harberger, ONUDI, OCDE y Banco Mundial en la primera parte de los '70; todos basados -en lo que hace a la evaluación económica- en la teoría del bienestar y en general con costos de oportunidad, entre ellos una tasa social de descuento para la productividad marginal del capital. El resultado debía ser la relación costo-beneficio. Como en muchos casos el método resultaba arduo, se recomendaba la evaluación financiera y el método del costo/eficacia. La mayor parte de las evaluaciones sociales no abordan el problema de la diferenciación del impacto por segmento socio-económico ni diferencian entre actividades focalizadas en la ruptura de problemas estructurales (que podría resolverse mediante ponderadores).

Para paliar estas cuestiones han proliferado esquemas de programación a partir de marcos lógicos que parten de una visión general y van hacia lo particular, generando lineamientos programáticos. En estos esquemas, los proyectos deben corresponderse con algun lineamiento que surge de esa programación. Suelen ser el marco general mediante el cual se priorizan los proyectos antes de pasar a la factibilidad económica. En nuestro subcontinente han sido muy influyentes los modelos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en los que el ciclo del Proyecto incluye la identificación del problema y las alternativas de solución; se trabaja con un marco lógico que incluye árbol de causas y efectos hasta llegar a análisis de alternativas en fase de preinversión, con un objetivo general y los específicos, árbol de medios y fines e indicadores de impacto. Como siempre, se sugiere para la factibilidad, el análisis costo-beneficio, costo mínimo o costo – efectividad (Ortegón, Pacheco, Prieto, 2005). La metodología del Banco Interamericano de Desarrollo (2010) relevada no varía demasiado, aunque cuando define los indicadores a nivel de fines, se propone diferenciar grupo social y lugar, si es relevante.

Nos interesa mencionar aquí, el modelo italiano, realizado en base al análisis de documentos como el Programma di sviluppo pero il Mezzogiorno, PSM (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, 2007). Su importancia reside en que este documento establece la mayor parte de los lineamientos de todo el proceso de proyectación de cada rincón de cada región de Italia, en base a un documento más general "I Orientamienti". No sólo se intenta una coordinación entre escalas sino que también incluye un componente: las variables de ruptura, que son las variables claves sobre las cuales se debe trabajar para quebrar los problemas estructurales. En el documento se listan las variables de ruptura y en cada una se sugieren indicadores, diferenciados del resto. Su aplicación ha pecado de una fuerte formalidad, pero el esquema teórico es interesante.

En el caso argentino, la ley 24.354 estableció el sistema nacional de inversión pública y el decreto 720/95 creó el Banco Nacional de Proyectos (BAPIN). El mismo ha sufrido diversas modificaciones, en sustancia el Bapin II y III (éste no oficializado a la fecha de redacción de este trabajo) siguen el mismo enfoque aunque representan un aporte importante sobre todo en el análisis de impacto. La estructura del proceso intenta unir las etapas de la programación con la de la proyectación, pero el modelo no diferencia cada paso en términos de perspectiva de la priorización. Le valen las críticas que se acaba de mencionar para el enfoque en general.

Una gran dificultad es que se trata de una norma de jurisdicción sólo nacional; cada provincia adhiere pero lo hace con su propia legislación. El BAPIN II, buscó justamente, con suerte dispar, unificar todas las provincias bajo una misma normativa y tener una coordinación eficaz.

De todos modos, el proceso pierde una parte de su importancia por el hecho de que tanto a nivel nacional como provincial se incorporan los proyectos al banco, en general incompletos, luego pasan por las direcciones respectivas (en el orden nacional la Dirección Nacional

de Inversión Pública del Ministerio de Economía- DNIP)[4], pero muchas veces su ejecución depende de factores ajenos.

En lo que hace al enfoque técnico, el marco lógico tiene una estructura muy similar a la del ILPES. Hay a disposición en el software un conjunto de indicadores que puede ampliarse. Se solicita fines, propósitos y productos e indicadores para ellos.

En fase de preinversión los datos requeridos son muy completos, cualitativos y cuantitativos. El impacto del proyecto se mide en forma directa o indirecta. También como en el ILPES, se debe optar por un análisis de costo – beneficio, costo-eficiencia o eficacia o mínimo costo. En el caso de los beneficios se da la alternativa de una valoración de mercado, de acuerdo a un precio, a la disposición a pagar de los destinatarios, o por los costos que se evitan por el hecho de producir el bien en cuestión. También se permite poner la expresión "No mensurado". Como se puede ver, la metodología puede cerrarse con un análisis del impacto muy incompleto. El uso de costo-beneficio y costo-eficacia, limita desde nuestro punto de vista la capacidad del modelo, no se han utilizado ponderadores como los ya mencionados. En los últimos años, esto se ha subsanado aunque a nivel macro, en parte con la metodología de impacto de la demanda a partir de la utilización de la Matriz Insumo-Producto y una Estructura de Costos por Tipo de Obra (Crovetto y otros, 2014; DNIP, 2014).

Mientras tanto, en la Provincia de Buenos Aires se ha adherido por el Decreto 1.038/03. Luego en 2007 a través de la Ley de Inversión Pública (Ley N° 13.614), se crea el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP) y el Sistema Municipal de Inversión Pública que se integran con todo el Sistema de Administración Financiera preexistente. En los últimos años se ha avanzado en la incorporación de

4 La mencionada DNIP puede emitir las calificaciones de aprobado (apto para ser incorporado al Plan Nacional de Inversiones Públicas y al Presupuesto), con observaciones y para reformulación. La DNIP sólo realiza un control metodológico, en 2004 dictaminó 33 y en 2012 más de cien.

los municipios al sistema provincial, pero aun no están todos, ni el modelo se usa con fines presupuestarios.

El Plan Estratégico Territorial (PET) y otros instrumentos de programación de la PBA.

El principal antecedente del PET es el documento Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa (MINPLAN, 2004), luego debe mencionarse el PET Avance I (MINPLAN, 2008), PET Bicentenario (MINPLAN, 2010), el Avance II (MINPLAN, 2011) y y el Avance III (MINPLAN 2015). Los nuevos desarrollos de los últimos años nunca fueron publicados oficialmente.

Los dos más importantes son el del 2008 y el del 2011, el primero se apoya conceptualmente en el 2004 y en él se presenta el Modelo Actual y el Modelo Deseado, en este caso, hay una cartera preliminar de propuestas e iniciativas en materia de dotación de infraestructuras estratégicas consensuada con los equipos provinciales. El documento del 2011 tiene 4 tomos, uno general y con algunas definiciones de política, el segundo caracteriza la relación territorio e infraestructura, el tercero pone énfasis en el ordenamiento urbano y el cuarto en la integración internacional. El trabajo permite entender las diversas fases del PET y es excelente, no nos detendremos en los pormenores, sólo haremos referencia al tomo II, en el que se refleja la evolución del modelo y la forma de priorizar proyectos. Se propone una metodología de identificación estratégica de proyectos con la que se inició la revisión de los Modelos Territoriales, con mapas conceptuales en forma de árboles de problemas y objetivos, que permiten explicitar y jerarquizar relaciones causales y comprobar la consistencia lógica entre los problemas y sus soluciones, a nivel microrregional pero en una escala aún muy amplia.

La ponderación del impacto territorial se realiza con un modelo de análisis multicriterio de tipo matricial, en este sentido entendemos

que el criterio económico y productivo usado es muy limitado debido a lo general del mismo. Luego se analiza el impacto cruzado de los proyectos y los focalizados en la integración provincial. En ese momento se presentó una cartera de proyectos que surgía de esa metodología, según franjas en que se dividió la Argentina y los respectivos mapas. Luego se hizo lo propio por provincia, en el caso de la PBA, las dinámicas analizadas vuelven a ser muy pobres. Como el caso del BAPIN, el enfoque nunca interactuó con otros documentos estratégicos del resto de los Ministerios.

La PBA participó e hizo suyos los documentos hasta el 2011, luego el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia no tiene publicaciones al respecto y en el Ministerio de Economía se realizó un trabajo con un perfil similar: el documento Programación del Desarrollo Territorial de la PBA (2015), utilizando el PET pero sin una interacción con los equipos.

En paralelo, en la PBA se adapta el mencionado documento y se plantea un modelo de situación y un modelo deseado para la provincia, primero para 2006-2007. Los EJES PROBLEMATICOS son: problemas de crecimiento económico, desarrollo social y sustentabilidad ambiental. Para cada eje, hay un lineamiento estratégico. El punteo es general pero interesante. No se sabe el origen de la priorización.

Para la fase FASE II 2008 – 2009 se propone la definición de LINEAS DE ACCION ESTRATEGICAS y una posible división MICRO REGIONAL. En la FASE 2010 – 2011 se valida una cartera de proyectos que figura en el Anexo. Se usa una matriz en la que se definen los proyectos en base a lo que aportan a la integración, los mismos son rankeados sin explicar la metodología. Evidentemente no usan BAPIN ya que la mayor parte de ellos no habían sido cargados. Se adjuntan los mismos mapas del documento nacional.

Sin mucha conexión en cuanto a los equipos de trabajo, surgen los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana (Subsecretaria

de Vivienda y Urbanismo), un documento que encierra un excelente diagnóstico y lineamientos claros. Como en los documentos ya mencionados, no seexplicita el modelo de desarrollo que lo sustenta. Este planteo hace referencia al PET y cuestiona el "viejo paradigma centro-periferia". Parecen adherir al enfoque del desarrollo local que hemos cuestionado. Los lineamientos parten de la base de su diagnóstico y sus principales definiciones, entre ellas, el modelo deseado.

Con esa base, se pasa a la construcción de escenarios, con la noción de dilema: se supone que hay un número acotado de problemas y en cada caso un dilema, las posibles respuestas van a depender del contexto (reciente, posible y con reconversión productiva y desarrollo social). El contexto económico se plantea al final. Se habla de la configuración económico-productiva, pero nunca se menciona el modelo exactamente. Al final se llega a una propuesta muy clara y específica, el fuerte del documento. El problema de fondo es que el PET -en los documentos publicados hasta ahora – y los Lineamientos no tienen ni un modelo de desarrollo económico detrás para la provincia y mucho menos para sus microrregiones, no abordan lo específico, algo típico de la programación que hemos propuesto. Este modelo permitiría definir objetivos y éstos permitirían a su vez valorizar indicadores y ponderar costos y beneficios. La influencia enorme de la teoría del desarrollo local en el PET, manifiesta en palabras claves como: planificación estratégica, descentralización, participación ciudadana, la crítica explicita a los conceptos estructuralistas, a la idea de conflicto, y la negación de contradicciones debido a la existencia de bloques de interés antagónico, perjudica la utilización de la herramienta.

En lo que hace al documento Programación del Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía de la PBA (2015), lo que se intentó hacer con la coordinación de uno de los autores de este trabajo, es sostener la relación entre modelo de desarrollo nacional, provincial y local con las necesidades de infraestructura. Las dificultades estribaron en definir tal modelo, sin embargo se avanzó en la definición

de un sistema de prioridades para el diseño y selección de proyectos que pondera los siguientes elementos:

1) La radicación de empresas y familias en las áreas detectadas como expulsoras de población o zonas aún libres.
2) El empleo en general, priorizando el formal y de mayor valor agregado, inclusivo de sectores de menores recursos.
3) El impulso de nuevas inversiones privadas, el aumento de actividades de innovación, el uso de tecnologías limpias.
4) El incremento de las exportaciones complejas.
5) La resolución de problemas de hábitat.
6) La reducción de costos, solución de cuellos de botella de la infraestructura para sectores productivos.
7 La generación de procesos de descontaminación.
8) El abordaje de la carencia de oferta educativa, reducir la cantidad de alumnos por aula y las escuelas en emergencia edilicia.
9) La mitigación de la carencia de salas de salud y de servicios básicos, la generación de un aumento de camas, la resolución de la emergencia edilicia.

El trabajo incluye también un largo documento con el planteo teórico, sistemas posibles de regionalizaciones, la cuestión del ambiente, un diagnostico de la economía provincial en los últimos años y de sus cadenas productivas; un diagnóstico de la infraestructura en la provincia y de las necesidades y una elaboración a nivel de las regiones, se propone una escueta Matriz de Programación, en la que se intenta relacionar diagnóstico, programas existentes, necesidades, modelo de desarrollo y los proyectos nuevos propuestos. Si bien hay expresiones sobre la necesidad de elaborar un marco lógico con elementos de ruptura estructural, la matriz no lo refleja, tampoco avanzó mucho en términos prácticos plasmando la priorización arriba mencionada.

El mencionado documento sirvió de base, para el ajuste del Programa Provincial de Desarrollo (PPD), una de las líneas de financiamiento de

la Provincia, dependiente del Ministerio de Economía, que sostiene desde 2014 algunos proyectos de infraestructura en los municipios orientados a la creación de empleo genuino y al incremento de las capacidades productivas locales.

De todos modos, el proceso de presupuestación de la provincia no contiene ninguna etapa explicita de priorización de proyectos, lo que obligaría a un trabajo de coordinación entre Ministerios que parece difícil.

Los casos que inspiraron estas reflexiones y una conclusión general

En los párrafos anteriores se trataron de analizar los instrumentos de planificación de las escalas nacional, provincial y municipal. A partir de un enfoque en el que se asumen los problemas estructurales del territorio, se cuestionan los enfoques más ingenuos de desarrollo local y se retoma el concepto de ciudad explotada, dentro de un contexto de una organización nacional periférica, dependiente.

Por eso se requiere de una planificación coordinada entre escalas, con una metodología respaldada en un modelo de desarrollo con determinaciones específicas, que incluya una primera programación en la que se consideren los problemas estructurales mencionados (con el ejemplo del modelo italiano), que esa programación tenga una base territorial firme (a nivel de radio censal si es posible) y vaya de allí a los niveles más generales, diferenciando las incumbencias de cada escala. Que el análisis de factibilidad se atenga a esta definición política anterior, tenga ponderadores de impacto social y reconozca y amplíe el impacto indirecto sobre la demanda agregada.

En el análisis realizado para nuestro país se citan fuentes que muestran el fuerte crecimiento de la inversión en infraestructura. En cuanto a los instrumentos, uno de los ejes ha sido el Banco Nacional de Proyectos (BAPIN), porque intenta unir las etapas de la programación con la

de la proyectación, aunque con graves problemas de coordinación y priorización (incluso luego de los últimos aportes) y sin un modelo de desarrollo claramente definido que lo sostenga.
Vimos que además ni el presupuesto ni la ejecución respetan sus prioridades.

El PET podría haber sido ese respaldo, aunque vimos que su Modelo Deseado tampoco logra el nivel de definiciones requeridas, De todos modos los dos Ministerios de los que dependía el BAPIN y el PET tuvieron poco contacto. En la provincia se realizó una interpretación de ese modelo, con un conjunto de ejes y líneas de acción; luego se intentó sin mucha conexión el trabajo: Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana que adolece de problemas similares pero representa un excelente documento para el debate. Es que ambos documentos carecen de un modelo de desarrollo económico detrás para la provincia y sobre todo en el nivel de sus microrregiones, algo que señalamos como fundamental desde nuestro enfoque. Este modelo permitiría definir objetivos y éstos permitirían a su vez valorizar indicadores y ponderar costos y beneficios. Algo parecido le pasa al documento Programación del Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía de la PBA, que aporta pero no utiliza un modelo de priorización interesante.

Esto surge claramente cuando analizamos dos escenarios: la AU Perón en La Plata y las obras de infraestructura vinculadas a los barrios náuticos en Escobar. En Narodowski (2015) se abordó este último escenario y se evidenció la dicotomía entre la escasa inversión pública para mejorar la situación del barrio Maquinista Savio y de las islas del Partido de Escobar (ambos con indicadores socio-demográficos muy preocupantes) por un lado, y por el otro la fuerte intervención público-privada en función del desarrollo de los megaproyectos de las urbanizaciones cerradas sobre humedales, que además son irregulares desde el punto de vista de la normativa vigente. Habíamos relevado que si bien el mencionado barrio cuenta con el 17% de la población total del partido y el mayor nivel de NBI, solo había recibido

desde 2008 al 2013 el 7% de la inversión provincial realizada. Todos, menos los beneficiarios de la construcción de un barrio de doscientas setenta y cuatro viviendas, eran muy pobres y aislados.

Algo similar sucede en las islas, aunque con una baja densidad poblacional. La zona cuenta con escasa infraestructura. El turismo y las actividades agroforestales son las principales actividades económicas, aunque con características muy precarias. El puerto dedicado a carga y descarga de materia prima de escala local, no tiene equipamiento y posee una sola vía de acceso terrestre, generalmente en un estado de conservación regular. En la década bajo estudio se construyó una estación regasificadora que seguramente estaba en el BAPIN pero que nadie advirtió que puede atentar contra el desarrollo turístico de las islas. En las Islas no hay proyectos ni realizados ni en etapa de formulación, los habitantes piden la mejora de la escuela y una nueva unidad sanitaria; la mejora de algunas calles y la apertura de transversales; la transformación del puerto para uso turístico, etc.

En paralelo, hay aproximadamente trece emprendimientos nauticos, varios con canales navegables y conexión al río Luján, que no cumplen con diversas normas analizadas muy bien en Pugliese y Sgroi (2012). La Nación (que tiene injerencia en un dominio público natural), Provincia y el municipio (en Tigre sucede lo mismo) no intervienen, lo que implica como ya dijimos en el texto citado, un fuerte apoyo público.

Pero lo que es peor, surgen demandas de infraestructuras varias, por eso en los medios de comunicación aparecen asiduamente noticias sobre obras municipales que parecen beneficiar a los barrios náuticos. En la base de datos de inversiones figuran proyectos de infraestructura de agua y cloacas vinculados a los barrios cerrados y también se detecta una bajada nueva desde el Acceso Norte con igual fin. Nunca hubo un plan de desarrollo de las zonas mencionadas, ni contacto con todos los sistemas de planificación relevados más arriba.

Para el otro ejemplo, en Narodowski (2011) se realiza un análisis del proceso de decisión de la construcción de la AU Perón, que debía pasar por o a la vera -según las alternativas- del Parque Pereyra, que sirve de límite al municipio de La Plata, con el de Berazategui, en donde está emplazado el mismo. Tratábamos de mostrar por un lado la falta de coordinación de la escala nacional, encarnada por Vialidad Nacional que priorizaba objetivos relativos a resolver los problemas de tránsito existentes en la RMBA, la escala provincial encarnada por los técnicos del Ministerio de Infraestructura de la Provincia, que se desentendían como si no fuese prioritario, el municipio de Berazategui que lo impulsaba notablemente junto a Ensenada y el de La Plata que oscilaba ambiguamente entre su relación con las otras dos escalas y el objetivo de cuidado del Parque, de los guardaparques y los amantes del Parque Pereyra, los productores hortícolas y los vecinos. El documento intentaba mostrar las contradicciones entre los grupos dominantes en cada escala.

En relación a lo estrictamente metodológico, el proyecto no figuraba en el PET y aparecía en Lineamientos Estratégicos para la RMBA de la Subsecretaría de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2007), figura la idea del carácter mallado de la red y la importancia de las vías de circunvalación y este trazado (que en el documento tiene distintos nombres: avenida, camino y autopista) como parte del anillo intermedio. En el BAPIN estaba incompleto y la metodología de formulación de la consultora plasmada en diversos documentos aprobados por Vialidad y rechazado por los vecinos en una asamblea, adolecía de graves problemas. Lo más llamativo es que para el análisis de beneficios el objetivo central era el de resolver problemas de tránsito, no el de impulsar un nuevo modelo de desarrollo, por eso dijimos, se aplica un modelo informático de equilibrio del usuario basado en el "usuario racional y eficiente". De este modo, la Autopista sólo venía a ratificar un modelo en el que Villa Elisa y Arturo Seguí – que como vimos en Narodowski (2014) ya estaban siendo castigada por una estrategia municipal implícita en el COU- seguirían siendo ciudades-dormitorio. Se cumplían los objetivos restringidos de la escala nacional en desmedro de la más local posible.

Para subsanar estas deficiencias se plantea un modelo de planificación a diversas escalas, realizado por unidades específicas dependiendo de los poderes ejecutivos directamente o de las jefaturas de gabinete, desde el nivel nacional hasta el de delegación municipal. Con un marco lógico basado en ejes prioritarios por cada espacio focalizado, que se hacen operativos a partir de una lógica de objetivos específicos, fortalezas y debilidades que sostienen los ejes y los objetivos, lineamientos de acciones propuestas, un ítem que refleje actores potencialmente dinámicos/resistentes al cambio, y por último las variables de ruptura, indispensables para llevar adelante el programa.

Las objetivos específicos, constituyen enunciados que concretizan los objetivos generales, las fortalezas del FODA a valorizar (endógenas), son las que explican porque el objetivo específico es posible, las debilidades a remover (endógenas) son las que lo impedirían si no se las remueve, implican una definición apriorística sobre puntos centrales que apuntalan o frenan el desarrollo. Son los elementos que hay que potenciar, modificar, destrabar o romper (ruptura) para resolver los problemas. En la fase de factibilidad se deben elaborar ponderadores por segmento social y territorio, sobre todo para medir impactos. El proceso debe ser respaldado por una alianza política comprometida y dinámica, pero ese no ha sido el tema de este trabajo.

Bibliografía consultada

Adriani L y Narodowski P (2010) "La importancia del evolucionismo en la economía, en la geografía económica, en los estudios del territorio y en las políticas de desarrollo". Estudios Socioterritoriales Revista de Geografía. Nº 8 – 2009/2010, Tandil, Editado por el CIG.

BID (2010). "Curso de Evaluación de Impacto de Proyectos". Dictado en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Coraggio, J.L (1998). "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local". Universidad Nacional de General Sarmiento.

Crovetto N, Hang G Casparrino C (2014) CRECIMIENTO Y BRECHA DE INFRAESTRUCTURA Cefidar, Documento de Trabajo Nº 54

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2006) "Programma di sviluppo Mezzogiorno 2007-2013", Ministero di Sviluppo Italiano, Diciembre.

DVT-CFI (2007) Plan estratégico Municipalidad de la Plata. Informe Final (Mimeo)
Código de ordenamiento urbano y economía urbana.

Gosparini, Florencia; Sanchez Esteban (2014). *"Desde el desarrollo local hasta Moreno"* en Céfiro Revista de Economía y Gestión. Año 0 nro.1.Buenos Aires, UNM editora.

Longo G y Narodowski P (2007):"La formulación de proyectos. Una actualización "Ministerio de Economía de Catamarca y Consejo Federal de Inversiones. Mimeo.

Lipietz, A (1994). "El postfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo". Documento de trabajo n° 4. Serie de seminarios intensivos de investigación, Buenos Aires.

Losano G (2011) Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. Revista Quid 16 Nro1

MINPLAN (2004) Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa en www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf

MINPLAN (2008) PET Avance I 2008 en www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/pet_avance_2008.pdf

MINPLAN (2010) PET Edición Bicentenario en scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=401

MINPLAN (2011) Planificación Estrategica Territorial Avance II 2011 en www.copade.gob.ar

MINPLAN (2015) Planificación Estratégica Territorial Avance III 2015 en scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=5824

MINPLAN (2014a) Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2017. Criterios de priorizacion para la inversion real directa en www.economia.gob.arDNIPmanuales.htm

MINPLAN (2014 b) Metodología para la estimación de los impactos económicos de los planes y proyectos de inversión pública en www.economia.gob.arDNIPmanuales.htm

MINPLAN (2014c) Manual Complementario para la Evaluación de Impacto de las Obras Públicas en Ministerio de Economía PBA (2015) Programación del Desarrollo territorial.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2016) Cuadernillo de Ejemplo práctico Nro. 2 en <www.ec.gba.gov.ar/test/areas/Hacienda/deuda/inversion_publica/Documentos/Cuadernillo de Ejemplo Practico Nº 2 Agua y Saneamiento.PDF>

Narodowski P (2008a) La Argentina Pasiva. Desarrollo e Instituciones más allá de la modernidad. Prometeo.

Narodowski P (2008b) "Los Problemas Para El Desarrollo De Las Políticas Públicas Urbanas. Una Crítica Al Neo-Institucionalismo Desde Edward Soja", paper presentado en INFOHAB, diciembre 2008, UNGS. Publicación en CD, sin ISBN

Narodowski (2011) "El péndulo de Diamand. Una actualización post-estructuralista para el análisis de las causas del subdesarrollo

argentino". En Chena, P., Crovetto, N. y D. Panigo (coord). Ensayos en honor de Marcelo Diamand, Buenos Aires Editorial Miño y Dávila

Narodowski (2011) La infraestructura como elemento de la reproducción de la estructura económica en la periferia de un país periférico. El caso de la Autopista Juan Domingo Perón. Paper presentado en el Congreso de Economía Urbana, UNGS

Narodowski (2013) "La lógica de la inversión pública en infraestructura en la Provincia de Buenos Aires. Entre las necesidades sociales y la ¿política?" Revista Geograficando. Departamento de Geografía. UNLP.Vol 9 n° 9 ISSN 2346-898x

Narodowski, Py Fernandez, N (2013) Las dificultades de la periferia de la periferia. El caso de la tripería San Luis paper presentado en las Primeras Jornadas de Investigación UNAJ, octubre 2013

Narodowski P (2014) Las dificultades para complejizar el periurbano. El caso de la periferia de La Plata. Trabajo presentado en las Jornadas de Geografía UNICEN.

Narodowski P. (2015) "Urbanizaciones acuáticas. Escobar como simple lugar de la acumulación del capital en un modelo rentista" Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: CLACSO

Ortegón E, Pacheco J, Prieto A (2005) "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". Serie Manuales n°42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de proyectos y programación de inversiones. Santiago de Chile.

Panigo D y Narodowski P (2012) Proyectos inmobiliarios y proyectos alternativos en humedales. Un ejercicio de rentabilidades comparadas en Pintos P y Narodowski P (Coord) "La privatopía sacrílega. Efectos del

urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján" Imagomundi

Pintos, P y Narodowski, P (2012) *La privatopía sacrílega* (Buenos Aires: Imago Mundi).

Pradilla Cobos, E (ed.) 1982 *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina* (México: UNAM).

Pugliese, L y Sgroi, A 2012 "El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo" en Pintos, P y Narodowski, P *La privatopía sacrílega* (Buenos Aires: Imago Mundi).

Remes Lenicov y Lucero (2010) Metodología de elaboración de proyectos y su difusión. Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires 2010

Remes Lenicov y Narodowski, (2014) "La complejización del comercio exterior en los países subdesarrollados: un objetivo difícil". Congreso de Economía Política Internacional. Departamento de economía y administración. Universidad Nacional de Moreno. 5 y 6 de Octubre de 2014.

Sortino C (2012) "Nuevo rol del Estado, Nuevo Rol de los Municipios. El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación" Ponencia presentada en X seminario de la RedMuni en www.freppar.com.ar/files/noticias/EstrategiaWeb.pdf

Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires (2011) "Lineamientos Estratégicos región Metropolitana Buenos Aires", La Plata en www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Lineamientos_RMBA.pdf

III Sección:
Empleo y distribución del ingreso

Generación de empleo de calidad e instituciones laborales para la igualdad. Problemas y desafíos.

Noemí B. Giosa Zuazua[1] y Mariana I. Fernández Massi[2]

Asignatura: Economía del Trabajo y Distribución del Ingreso, correspondiente al Área de Estructura Económica

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

La disciplina económica, desde sus orígenes como economía política, se ha planteado interrogantes vinculados al crecimiento económico y del empleo, y a la distribución de los ingresos, que atravesaron las diferentes escuelas del pensamiento. ¿Cuáles son las fuentes de generación de empleo y cuál es el origen del desempleo?; ¿cuáles son las causas de la desigualdad económica y porqué hay trabajadores que perciben solo un ingreso de subsistencia?, y ¿hasta qué punto el Estado puede (debe) accionar para resolver los problemas de desempleo, de carencia de ingresos y de desigualdad económica, son las grandes preguntas que encuentran diferentes explicaciones y respuestas según el abordaje teórico. Dentro de la currícula del estudio de la disciplina económica, estas teorías forman parte de distintas ramas como la macroeconomía, la teoría del crecimiento económico, la teoría del desarrollo, la microeconomía, áreas de estudio que atravesadas por la historia de los orígenes y transformaciones del sistema capitalista, dan cuenta de debates en los que participan visiones y teorías contrapuestas.

1 Docente ordinaria UNM.
2 Docente UNM.

Una de las innovaciones del plan de estudios de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Moreno es la incorporación de una disciplina que tiene por objeto de estudio específico a la "Economía del trabajo y distribución del ingreso", perteneciente al Área de Estructura Económica, donde se profundiza el conocimiento de supuestos y teorías que sustentan propuestas de política que pretenden dar respuesta a estos interrogantes. La existencia de esta materia señala una diferencia con los programas de estudio de grado en economía de otras universidades, los cuales presentan el tratamiento del empleo y la distribución del ingreso de modo fragmentado en diversas asignaturas de la carrera. Por el contrario, en este caso los estudiantes tienen la posibilidad de ordenar, sistematizar y comparar los aspectos vinculados con la generación de empleo y distribución del ingreso de cada teoría, y construir de este modo las bases para una mirada crítica de tales abordajes.

Los contenidos principales del programa de esta materia abordan distintas visiones y enfoques conducidos por tres ejes: un tratamiento histórico, según se fueron presentando los debates a lo largo de la historia del capitalismo en los países centrales y en los países periféricos; una perspectiva desde el pensamiento crítico, dando lugar al cuestionamiento de aquellos supuestos que las teorías les adjudican pinceladas de "naturalidad", como la propuesta de la teoría neoclásica marginalista para el estudio del origen y la dinámica del mercado de trabajo, o el principio del trabajo como esencia del hombre, adjudicado a la teoría del trabajo en Karl Marx; y una orientación hacia los problemas específicos que en materia de empleo y desigualdad presentan los países de la región de América Latina, enfatizando el caso argentino.

Introducción

Este artículo tiene el objetivo preciso de identificar algunos de los problemas que se expresan en la economía argentina hacia mediados de la segunda década del siglo XXI vinculados con la generación de

empleo de calidad y la reducción del empleo informal, y especificar los desafíos que un futuro modelo de desarrollo debiera abordar con el objetivo de capitalizar los avances logrados en empleo y distribución, y ampliar el potencial de la economía y sus instituciones hacia una trayectoria de mayor igualdad.

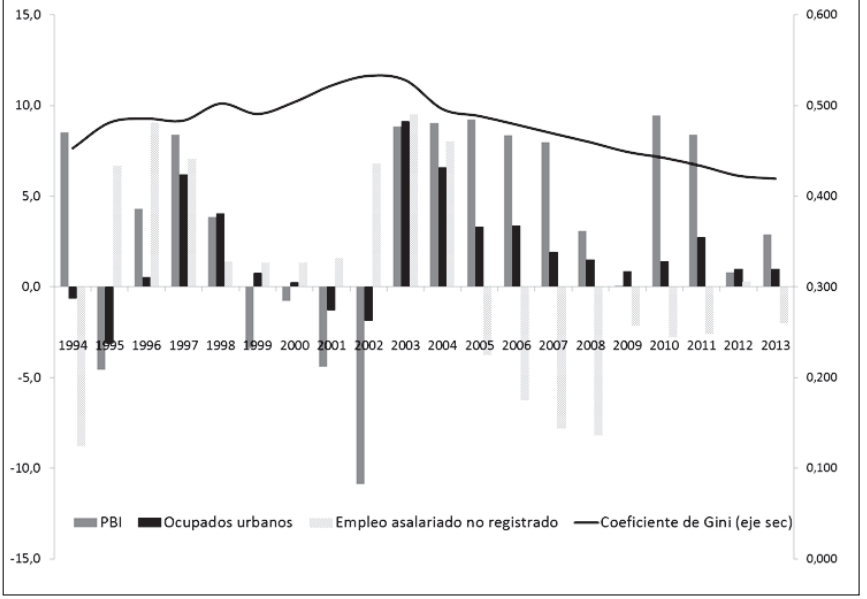
En efecto, la evolución de la economía argentina en la última "década larga" alcanzó importantes logros en crecimiento e igualdad de ingresos. Con base en políticas macroeconómicas expansivas se logró sostener la demanda agregada, elevar el nivel de empleo y reducir el desempleo y la proporción de empleo informal. Las políticas de ingresos y valorización del salario mínimo promovieron un mercado de trabajo más amplio, menor informalidad y menor desigualdad personal en los ingresos percibidos. El crecimiento económico fue liderado en parte por el sector industrial manufacturero, y la productividad laboral si bien presentó un crecimiento moderado, se produjo en forma conjunta con la expansión del empleo, característica que no se manifestaba desde la década del setenta.

Las bases de este crecimiento dinámico de la productividad y el empleo parecen encontrar un freno hacialos años 2007/2008. Por un lado, la tasa anual de creación de puestos se reduce en forma importante a partir del año 2008, y no logra recuperarse luego de superados los impactos de la crisis del capitalismomundial sucedida en esos años. Asimismo, la tasa de desempleo se estancaen 7%, y el empleo informal[3] se reduce levemente en los años subsiguientes. No obstante, la desigualdad de ingresos entre los hogares que venía mejorando desde el año 2003 continua en esa trayectoria -a pesar de los problemas de crecimiento del producto y del empleo– hasta el año

3Los indicadores cuantitativos de empleo informal citados en este artículo se refieren en todos los casos a estadísticas de empleo asalariado no registrado. No obstante, en la sección III, al tratar el déficit de institucionalidad protectora en el marco del problema de la subcontratación, nos referimos en términos generales a relaciones de empleo informal que abarcan formas contractuales que aunque legales, vulneran la protección que las instituciones ofrecen al empleo, entendiendo al empleo no registrado como aquella situación extrema de desprotección.

2012, momento en el cual se alinean los indicadores de bajo crecimiento, estancamiento en la generación de empleo y en las mejoras en la desigualdad del ingreso (ver Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1. Tasas de crecimiento anual del producto bruto interno, de los ocupados urbanos y del empleo asalariado informal, y coeficiente de Gini - Periodo 1994-2013



Nota: Como indicador de la desigualdad de ingresos entre los hogares se utiliza el coeficiente de Gini que puede variar entre {0; 1}: cuanto más próximo a cero indica menor desigualdad de ingresos entre hogares y viceversa.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía,INDEC y CEDLAS.

Expresado el problema en otros términos, durante la denominada "década larga" que se extiende entre 2003 y 2012, la economía Argentina logró mejoras importantes en igualdad de ingresos. Este proceso fue acompañado en una primera etapa con creación de empleo y reducción del empleo informal, y en una segunda etapa con una tendencia al estancamiento en la generación de empleo y en la caída de la informalidad; hacia el final del período también se malogran las mejoras en

la distribución del ingreso. En este marco nos preguntamos: I) ¿cuáles son los caminos a recorrer para transitar una trayectoria virtuosa parael empleo, manteniendo y ampliando los logros en igualdad?, II) ¿en qué medida las trabas manifiestas para la generación de empleo son perjudiciales para mantener los avances en igualdad de ingresos?

La premisa conceptual que sostenemos es que los grados de igualdad económica en una sociedad se encuentran determinados por las características de la estructura productiva y sus niveles de productividad, y por las instituciones que regulan los procesos de acumulación de capital y de (re)distribución del ingreso. Por medio de las instituciones se puede reducir la desigualdad mejorando los ingresos de los empleos existentes y efectuando redistribución de ingresos entre hogares, pero este proceso encuentra un límite que impone el grado de diversificación y complejidad tecnológica de la estructura productiva, que es la que permite (o limita) la generación de nuevos empleos de calidad y la absorción de empleos de baja productividad.

La hipótesis de trabajo que orienta este artículo comparte el diagnóstico de que la reducción de la desigualdad económica que se sucede en Argentina en el último ciclo de crecimiento se explica por la acción de las instituciones que regulan el mercado de trabajo y que intervienen en los procesos de distribución del ingreso, sin mostrar transformaciones significativas en la estructura productiva en comparación a los cambios sufridos en la frontera internacional. El déficit de un cambio estructural progresivo es lo que limita el ingreso a un círculo virtuoso de desarrollo con absorción de empleo informal y sostenimiento de mejoras en igualdad. De allí que la motivación principal de este artículo es reflexionar sobre el rol necesario de la estructura productiva y de las instituciones para encausar dos problemas para el desarrollo socio-económico de Argentina: la generación de empleo de calidad, y la absorción del empleo informal, en un entorno de reducción sostenible de la desigualdad.

El artículo fue organizado del siguiente modo. En la sección I que sigue a esta introducción, desarrollamos la hipótesisprecedente,

construida a partir del vinculo conceptual entre estructura productiva, instituciones e igualdad, y de las evidencias que presenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para países capitalistas de diferente grado de desarrollo, incluida la Argentina. En la sección II, explicitamos los nexos entre estructura productiva, generación de empleoy (des)igualdad, yexponemos el concepto de cambio estructural progresivo de la CEPAL, sintetizando los resultados de algunos estudios sobre la evolución de la economía argentina en el último ciclo de crecimiento, que dan cuenta de la inexistencia de estas transformaciones. En la sección III analizamos el vínculo entre instituciones, relaciones laborales e igualdad, planteando el problema de la tensión manifiesta entre estas instituciones y las relaciones laborales que se generalizanen la década del noventa, tensión que restringe el acceso a los derechos laborales sólo a un segmento acotado de trabajadores. Finalmente en la sección IV esbozamos algunas orientaciones propositivas para el desarrollo y la igualdad.

1. Los vínculos entre estructura productiva, instituciones e igualdad: evolución de Argentina en el conjunto de países capitalistas.

La desigualdad ha resurgido como problema de análisis y de debate en los últimos años, en el mundo capitalista desarrollado y en los países en desarrollo. Cuáles son sus determinantes y cuáles sus manifestaciones, y hasta qué punto el Estado logra intervenir para amortiguarlas y/o corregirlas, son nudos problemáticos de envergadura que dieran origen a la economía política como disciplina científica, y que han resurgido en las discusiones académicas y políticas contemporáneas.

La región de América Latina y el Caribe, señalada como la región más desigual del mundo capitalista, lleva décadas de pensamiento indagador sobre los orígenes de las desigualdades propias al capitalismo, con las particularidadesque asume en los países de la periferia. La CEPAL fue precursora del concepto de Heterogeneidad Estructural, como explicativo de un peculiar modo de crecerde este grupo de países que había ingresado tardíamente al sistema capitalista. El

pensamiento estructuralista latinoamericano fue pionero en plantear los vínculos entre la estructura productiva y la igualdad/desigualdad económica, describiendo la dinámica de un estilo de crecimiento caracterizado por un circuito vicioso de subdesarrollo que se establecía entre una estructura heterogénea con brechas de productividad significativas y persistentes, un perfil ocupacional con diversos grados de calidad, una elevada concentración de la riqueza y de los ingresos, y un consumo altamente estratificado que demandaba considerables importaciones.

Esta asociación entre la(des)igualdad económica y la complejidad de la estructura productiva ha sido, y continúa siendo,un tema central en los análisis de la CEPAL. Estudios publicados en los últimos años[4] presentan evidencias contundentes para los países de la región comparados con economías del capitalismo mundial. Una representación gráfica de estos vínculos se expone en el gráfico N°2publicado y analizado por CEPAL (2014), en el cual se ilustra la vinculación entre estructuras económicas más (menos) complejas con distribuciones más (menos) igualitarias.

De los países representados en el gráfico N° 2 se observa que el grupo de las economías más igualitarias (aquellas con menor índice de Gini) coincide con aquellas que más avanzaron tecnológicamente elevando notablemente sus productividades, como el caso de los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Finlandia)[5]. Este vínculo

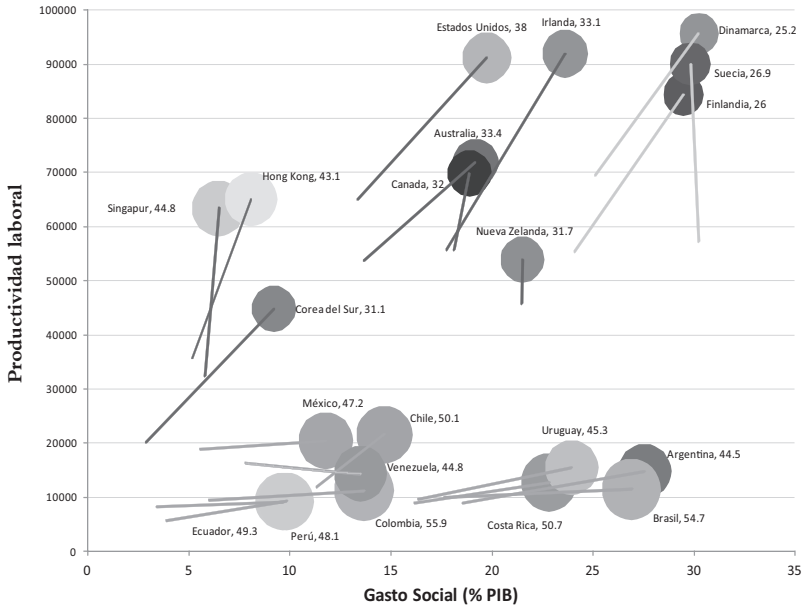
4 Como referencia cabe citar los tres documentos que componen lo que se denominó la *Trilogía*de la igualdad:CEPAL, 2010, "La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir"; CEPAL, 2012, "Cambio estructural para la igualdad"; CEPAL, 2014, "Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible".

5 El comportamiento de la productividad durante el extenso período que expone los indicadores del gráfico no fue homogéneo ni entre países, ni entre períodos. Para el conjunto de los 15 países de la Unión Europea, durante los años 1995-2007, la economía de Irlanda se destacó en primero lugar tanto en crecimiento del valor agregado, como del empleo medido por horas trabajadas; los países nórdicos también presentaron un buen desempeño. Con la llegada de la crisis, la destrucción de empleo se extendió para el conjunto de la Unión Europea, pero su intensidad fue muy desigual. Uno de los países que acusaron mayor caída en empleo fue Irlanda, que no registra una caída en los indicadores de productividad por el hecho de que la tasa de crecimiento del valor agregado se redujo menos que la del empleo. De los países nórdicos el que más destruye empleo fue Dinamarca, pero a tasas muy inferiores a las de Irlanda (Mas Ivars, 2013).

da cuerpo al concepto que desarrolla la CEPAL sobre la necesaria coevolución entre las estructuras y las instituciones en la trayectoria de desarrollo de una sociedad, de modo tal que la transformación de una es resultado y condiciona a la otra, y viceversa. En otros términos, las estructuras productivas que se desarrollan y se vuelven más complejas, y las instituciones que promueven mayor igualdad, se influencian mutuamente en la trayectoria del desarrollo y en sus logros.

El grado de complejidad de las estructuras productivas depende de las actividades económicas que las conforman, de las capacidades productivas y tecnológicas asociadas a dichas actividades, y de la distribución de estas capacidades entre las empresas. Las estructuras más diversificadas y complejas se correlacionan con mayor igualdad porque las actividades que las componen son tecnológicamente más avanzadas, demandan una gama de empleos de mayor capacitación y calificación, y generan una dinámica propia de creación de empleo formal y absorción de empleo de baja productividad (CEPAL, 2014:28).

Gráfico Nº 2. Productividad laboral y gasto social como % del PIB, alrededor de 1990 y de 2010, y desigualdad alrededor de 2010 (en dólares constantes de 2005 y %)



Notas:

i) La productividad del trabajo se utiliza como variable sustitutiva de la intensidad de conocimientos de la estructura productiva, ya que resulta de las capacidades tecnológicas difundidas en el tejido productivo.

ii) La incidencia del gasto social (gasto social/PIB) es indicador de la capacidad redistributiva de los países en un sentido amplio (acceso a educación y salud; transferencias no contributivas y otras partidas incluidas en Gasto público Social) y del esfuerzo de los países por corregir desigualdades y proteger a los sectores vulnerables.

iii) La desigualdad se representa por medio del tamaño de los círculos que corresponden a los índices de Gini (los círculos mayores representan mayor desigualdad). El valor del indicador se consigna con el nombre de cada país: varía en el rango {0;100}; cuanto más próximo a cero significa mayor igualdad (o menor desigualdad).

iv) Las líneas y su pendiente indican la evolución de la productividad laboral, y la evolución del gasto social entre los dos años considerados (alrededor de 1990 y de 2010).

Fuente: Extraído de CEPAL (2014: 38)

Las instituciones son el complemento de la estructura productiva que permiten amortiguar y corregir las desigualdades y definir de este modo patrones distributivos. Existen factores que condicionan la formación de los salarios y de las ganancias capitalistas, interviniendo al momento de determinarlos, como las negociaciones colectivas, o las políticas de salario mínimo, o las políticas de regulación de precios de monopolio. Estos factores influyen en la determinación primaria de los ingresos. Por su parte existe otro conjunto de factores, como los impuestos y las transferencias, que intervienen sobre los ingresos ya formados y distribuidos, con el objetivo de re-distribuirlos para corregir parte de la desigualdad económica resultante del accionar de los mercados (CEPAL, 2014; Piketty, 2015).

De lo anterior se concluye que la interacción entre estructura e instituciones del grupo de países escandinavos retratados en el gráfico Nº 2 se potencian mutuamente -coevolucionan - para alcanzar mayor grado de desarrollo con mayor igualdad. En otro nivel se ubican algunas economías con desempeños productivos mediocres en términos de avances tecnológicos hacia la frontera y que, no obstante, avanzaron hacia patrones distributivos más igualitarios con mayor tasa de gasto social y reducción de la desigualdad (menor Gini) como el caso de Argentina. Esta evidencia permite reafirmar la idea de la CEPAL en relación a la validez de las instituciones para intervenir en los mercados y corregir desigualdades, análisis en el cual se basa la hipótesis de este artículo.Bajo este supuesto, el caso Argentino respondería al perfil de una economía que no logró transformaciones estructuralesde un modo tal que el crecimiento de la productividad adquiera la forma de pendiente ascendente al estilo de, por ejemplo, los países escandinavos, pero las mejoras institucionales verificadas en el funcionamiento del mercado de trabajo, en el proceso de distribución de ingresos, y en la política social, permitieron mejorar el grado de igualdaden los ingresos que se refleja en la caída del índice de Gini. Esta misma evidencia permite realzar la importancia de la dimensión productiva en el proceso de desarrollo, ya que puede colocar un frenoestructural a la posibilidad de continuar reduciendo la desigualdad por medio de las instituciones. El caso de Argentina es paradigmático, pues las mejoras que se lograron en igualdad de ingresos son relevantes comparadas con su punto de partida a inicio de losaños 2000, sin embargo la brecha de desigualdad en relación a los países desarrolladas continúa siendo elevada, a pesar de que el costo fiscal en política social que afrontóel país para lograr mayor igualdad es similar al de los países escandinavos[6].

6 En el año 2003, el índice de Gini de los hogares para el total de aglomerados urbanos relevados por la Encuestas Permanente de Hogares (EPH) del INDEC de Argentina ascendía a 0.488, habiéndose reducido a 0.41 al año 2010. Hacia esas fechas el índice de Gini de los países escandinavos oscilaban entre 0.25 y 0.27. Por su parte, el % del PIB destinado a gasto social en Argentina coincidente con estos valores del Gini es alrededor del 28 %, en rangos similares al 30 % de los países escandinavos.

La diferencia central entre un grupo y otro de países radica en el grado de complejidad relativo de las estructuras productivas, que se refleja en el nivel de crecimiento de las productividades relativas. La productividad de Argentina como la del resto de los países de América Latina tuvo un desempeño mediocre en relación a los países desarrollados, y ello se refleja en una incapacidad o freno que se evidencia a partir de de determinado momento para continuar generandoel empleo de calidad necesario tanto para absorber los volúmenes de población activa que siguen ingresando al mercado de trabajo, como para reducir estructuralmente el empleo informal. Aquí llegamos al núcleo del problema que en este artículo pretendemos traer a la discusión. El objetivo de estas páginas es llamar la atención sobre algunos desafíos que la futura política de desarrollo debiera considerar para la generación de empleode calidad y para la absorción de empleo informal, en un entorno de crecimiento económico que pretenda mantener y ampliar las mejoras en igualdad. Para ello, en la sección que sigue desarrollamos el concepto *cepalino* de cambio estructural progresivo, y argumentamosla inexistencia de dicho cambio en la economía argentina como determinante de las trabas para la generación de empleo de calidad. Luego, en la sección III nos ocupamos de defender la idea de la desarticulación entre algunas instituciones y las relaciones laborales como una explicación a las dificultades para lograr mayor protección laboral y reducir la gradiente de informalidad laboral.

2. El problema endémico de la Heterogeneidad Estructural en los países de la región y la propuesta de la CEPAL de cambio estructural progresivo. El caso Argentino del último ciclo de crecimiento.

Los problemas productivos de las estructuras económicas de los países de la región, y sus implicancias en materia de empleo y desigualdad, es una cuestión histórica en el estudio de las trabas del subdesarrollo[7]. El enfoque histórico-estructural de la CEPAL aplicado a las distintas

7 En esta sección se sigue a Bárcena y Prado (2016), capítulo 2.

etapas del desarrollo económico que se sucedieron hasta mediados de los años setenta explicaba la heterogeneidad productiva y el rezago relativo en el desarrollo de los países de la región a partir de la vinculación disfuncional entre los sectores productivos que dinamizaban el crecimiento económico, las estructuras ocupacionales y de ingresos segmentadas, y la resultante distribución concentrada del ingreso y sus patrones de consumo estratificados. La clave de la heterogeneidad estructural se encontraba en que el sector que dinamizaba la economía que lograba apropiarse de los beneficios de productividad que se derivaban del progreso técnico, sin llegar a irradiar dinamismo al resto del sistema económico.

El origen de este comportamiento se encontraba en la dinámica de una economía dual, en la cual los encadenamientos productivos del segmento económicamente desarrollado creaban su propio circuito gasto-ahorro-ingreso-inversión, y se reproducían de modo auto-sustentado. El sector de alta productividad de esta estructura no irradiaba dinamismo al resto de la economía porque no lo integraba en el proceso de acumulación, y por ende no lo traccionaba. Se agregaba a este cuadro una débil inserción internacional, con cuellos de botella recurrentes en el sector externo de las economías de la región —los entonces denominados "estrangulamientos" de balanza de pagos— que en ausencia de fuentes alternativas de financiamiento externo subordinaban la posibilidad de crecimiento al desempeño exportador de cada país.

La heterogeneidad estructural no solo explica la debilidad productiva, sino que contribuye a explicar la profunda desigualdad social de América Latina en la medida en que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las diferentes capacidades de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral de los distintos segmentos de la sociedad. Al mismo tiempo, una mayor brecha de productividades al interior de la economía (brecha interna), potencia las

brechas tecnológicas con la frontera internacional (brecha externa de productividades). En la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica, al impedir mejoras de competitividad "indirectas" de los sectores más integrados internacionalmente. De modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje, insuficiente desarrollo de capacidades y débil cambio estructural.

Las brechas de productividad se traducen en mercados de trabajo segmentados, tanto en lo que respecta al acceso a empleos como a los ingresos salariales y laborales, y por ende al acceso a la seguridad social. Esa segmentación se refleja en una elevada incidencia del empleo informal como parte del empleo total, y en consecuencia solo una baja proporción de la población trabajadora se encuentra protegida por las instituciones del mercado de trabajo.

El quiebre que se produce entre el empleo informal y el acceso a las instituciones laborales es destacable, porque afecta a la calidad y al nivel de los ingresos de los trabajadores, ya que estas instituciones cumplen la función de mediar en la relación entre la productividad y los ingresos laborales, al influir en el reparto del excedente entre capital y trabajo, y por tanto intervienen en la capacidad de los trabajadores de apropiarse de parte de lo generado en el proceso productivo. Este quiebre afecta conjuntamente el acceso a las instituciones de la seguridad social que se encuentran ancladas en el ámbito laboral, ya que la condición para la cobertura suele estar asociada a la de poseer un empleo formal.

De la raíz de estos problemas surge la necesidad de encausar un modelo de desarrollo que promueva el pasaje hacia estructuras diversificadas y complejas, si lo que se busca es la creación de empleo de calidad conjuntamente con la absorción de la informalidad, en un entorno de mayor igualdad. De allí, la CEPAL desarrolló el concepto de cambio estructural progresivo que exponemos seguidamente.

2.1 El concepto de cambio estructural progresivo

A partir de la sistematización de la experiencia internacional de algunos (pocos) casos de países en desarrollo que han logrado una reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante en relación a las economías avanzadas, la CEPAL construyó el concepto de **cambio estructural progresivo.** El calificativo de progresivo al concepto de cambio estructural remite a las acepciones sociales, políticas y tecnológicas que se imprimen en este concepto. Se pretende distinguir el cambio estructural (progresivo) de las transformaciones socio-económicas que se derivaron de la agenda de "reformas estructurales" implementadas en los años noventa y que condujeron a caídas en el nivel de empleo, aumentos de la desigualdad y destrucción de capacidades. Se trata de un concepto amplio que incluye varias dimensiones de análisis como la productivo-tecnológica, la ambiental, la de género, la social, la territorial y la del hábitat, y se extiende a la dimensión regional (Bárcena y Prado, 2016)[8]. A continuación reproducimos las características de la dimensión productivo-tecnológica del cambio estructural progresivo, según lo expone la CEPAL (CEPAL, 2012:35-37):

"I) uno de los saberes acumulados indica que el desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que la expansión retroalimente el lado de la oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

II) de este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencia dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción, la innovación tecnológica y el

8 Una exposición detallada de este concepto se encuentra en: Bárcena y Prado (2016), capítulo 3.

empleo en el tiempo. La primera es la llamada "*eficiencia schumpeteriana*", dada por la presencia de sectores mas intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la "eficiencia del crecimiento" o "*eficiencia keynesiana*" que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país, tanto para el mercado interno como externo. Si un país no produce bienes que tienen una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción. Ambas son eficiencias dinámicas porque inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazo, en contraste con la llamada "*eficiencia ricardiana*", estática, que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores del momento.

III) el cambio estructural consiste, precisamente, en salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana). Es fundamental que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el paralelo aumento de la demanda podrían generar subocupación o desocupación. Es por ello que en estos procesos de desarrollo con cambio estructural, los dos tipos de eficiencia se dan juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda.

IV) el cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican

> enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en el segmento más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez mas desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que "pueblan" el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva completando numerosas celdas que en el modelo de *eficiencia ricardiana* se encontraban vacías".

La clave de esta transformación está en que los sectores innovativos sean los que dinamizan el crecimiento, y que las actividades de eficiencia keynesiana mantengan la demanda en expansión. Este sendero conduce a la generación de empleo formal con derechos instituidos, y en este sentido abre la puerta para reducir la segmentación salarial y extender la asalarización a gran parte de la población activa, con sus impactos de equidad por la vía del empleo y del ingreso. Según enfatiza la CEPAL, la reducción de la desigualdad económica que se logra con el pasaje hacia estructuras diversificadas y complejas es sustentable en el tiempo, ya que por un lado reposiciona al país en una mejor inserción global, y además genera dinamismo interno virtuoso en productividad y empleo. Ello no obsta a que las políticas redistributivas del Estado con base en tributos y transferencias deban continuar desempeñando su rol como complemento de la reducción de la desigualdad que se genera como el cambio estructural.

2.2 Las evidencias de déficit en cambio estructural progresivo en Argentina en el último ciclo de crecimiento.
La trayectoria de crecimiento que ha seguido la productividad de la economía argentina durante el último ciclo de crecimiento realza cuando se la compara vis a vis el resto de la región de América Latina, o en perspectiva histórica desde la salida del período de convertibilidad.

Como se señaló en la introducción, una característica destacada de este período ha sido el crecimiento conjunto de la productividad y del empleo. Entre 2003 y 2011 el crecimiento del producto fue del 7.6% anual acumulativo y el de la productividad de 3.9%, tasas que resultan superiores al promedio de América Latina (4,2% y 1,5% respectivamente), y que permitieron un crecimiento destacado del empleo al 3.8 % anual, y al 5.6% si se trata del empleo registrado(Rivas y Robert, 2015). La pregunta en cuestión es en qué medida esta evolución de la productividad es consecuencia de un cambio estructural según la definición de CEPAL, y entonces es dable proyectar un circuito virtuoso o, por el contrario, se trata de logros alcanzados con la estructura productiva heredada, y en consecuencia se estaría en presencia de un límite en la etapa de crecimiento y generación de empleo.

Los estudios especializados resaltanla inexistencia de transformaciones de la estructura productiva en pos de un cambio estructural progresivo. Se sostiene que a pesar de la recomposición de las rentabilidades empresariales, y del impulso que toma la inversión a la salida de la convertibilidad, la estructura industrial permanece desarticulada, las grandes empresas continúan funcionando de modo aislado sin irradiar hacia el resto de la estructura, el patrón exportador no logra modificar su perfil (anclado en recursos naturales, algunas industrias de procesos intensivas en escala, y el sector automotor), predominando los sectores de bajo contenido tecnológico; y el patrón productivo acusa una elevada incidencia de insumos, partes, bienes de capital y bienes de consumo importados (Azpiazu y Schorr, 2010; Coatz, et. al., 2010; Graña, 2013; Porta, 2015; Porta y Fernández Bugna, 2011; Rivas y Robert, 2015; Sztulwark, 2015).

Al momento de dar cuenta del comportamiento industrial y los procesos de actualización y dinámica tecnológica, lo que observan los autores que analizan cambio estructural, es un desempeño mediocre en relación a la frontera internacional. Según destaca el estudio de Porta (2015), el ritmo de expansión de la productividad de la industria argentina no solo continúa por debajo de los registrados en las economías más avanzadas, sino que el diferencial se incrementó en los últimos años, resultando en una ampliación de lo que CEPAL denomina brecha externa[9], como indicador de la brecha tecnológica con la frontera internacional.

Según analiza el autor citado precedentemente, las diferencias de productividad se acentuaron en ramas intensivas en ingeniería como los sectores de software o biotecnología. Su estudio presenta evidencias respecto a que casi la totalidad de las ramas de la industria argentina se ubican en los niveles relativamente más bajos de innovación y aprendizaje[10], comparadas con la estructura industrial de un país tecnológicamente avanzado como Alemania. A partir de estas evidencias, el autor concluye:

> "el nuevo esquema macroeconómico no parece haber representado un incentivo suficiente para alcanzar una producción más sofisticada o marcados cambios innovadores en productos o procesos. Los resultados de las mediciones sobre esfuerzo innovador en las empresas de Argentina dan cuenta de que continúan siendo significativamente inferiores a los estándares internacionales. Esto sugiere que una gran parte de las empresas aprovecharon las nuevas condiciones para aumentar su nivel de actividad y de ventas sin proponerse

9 El autor destaca que como resultado del lento crecimiento de la productividad de la industria argentina en relación a la de los Estados Unidos, el producto industrial por trabajador que representaba el 45% del estadounidense en el año 1993, descendido a 36,1% en 2007.

10 Si bien en algunos sectores aparece un núcleo de empresas muy activas en el desarrollo de nuevos productos (industria láctea) y que cuentan con centros de investigación y desarrollo (como en la industria siderúrgica o maquinaria especializada), son casos minoritarios que no logran romper la inercia de baja competitividad sistémica.(Porta,2015)

una estrategia tendiente a desarrollar al mismo tiempo una plataforma de inserción competitiva, sostenible y acumulativa"(Porta, 2015: 440-441).

Por su parte Rivas y Robert (2015), aplicando el concepto de cambio estructural que define CEPAL, analizan el crecimiento de la economía argentina en el período 2003-2011. Los autores se preguntan si tal crecimiento estuvo asociado a una transformación basada en una mayor eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana), en la cual la expansión de la oferta se retroalimenta con la expansión de la demanda y la difusión tecnológica, o estuvo basado en la eficiencia estática (de tipo ricardiana), asociada a la explotación de recursos naturales, sin mayor relación con la demanda interna ni vinculaciones sinérgicas con el resto del aparato productivo.

Los resultados del análisis agregado les permiten afirmar que operó una trayectoria de crecimiento industrial importante a punto tal de modificar la tendencia a la des-industrialización del periodo anterior. No obstante, no se logró reducir la brecha de productividad con las economías industrializadas, y existió una reducción limitada de las brechas de productividad interna que caracterizan a la heterogeneidad estructural.

Luego de desarrollar una taxonomía para el análisis de la estructura industrial argentina inspirada en los conceptos de eficiencia dinámica, los autores llegan a los siguientes resultados:

I) el conjunto de agrupaciones que representan una proporción importante del valor bruto industrial mostraron un dinamismo relativo inferior en todos los indicadores que buscan medir intensidad y cambio tecnológico. Son sectores de baja eficiencia schumpeteriana, y elevada demanda internacional pero baja demanda doméstica al evaluar su eficiencia keynesiana. Son las ramas asociadas a lasindustrias de procesos y escala intensiva, como la química básica, la elaboración de metales ferrosos y no

ferrosos, y la industria alimenticia de procesoscomo molienda, alimentos para animales, y producción de aceites.

II) por su parte, se identifica un grupo de sectores que mostraron una evolución positiva y superior al promedio en los indicadores tecnológicos. En ese agrupamiento aparecen ramas más interesantes desde la perspectiva schumpeteriana, que coinciden con alto dinamismo en el mercado interno desde la eficiencia keynesiana. Se incluyen las ramas de instrumentos médicos y de precisión, las autopartes, la electrónica y los productos químicos. Aquí el mercado interno aparece como un claro motor para su desempeño, promoviendo la eficiencia keynesiana. Sin embargo, este conjunto de actividades se destaca por su baja participación en el valor bruto de producción industrial, y bajo dinamismo en mercados internacionales.

Como conclusión general, los autores sostienen que a pesar de que en el período bajo análisis no se visualizaun cambio estructural hacia los sectores tecnológicamente más dinámicos, se advierten algunas transformaciones que si bien aún son tenues, pueden estar indicando la orientación hacia un cambio estructural virtuoso hacia segmentos de eficiencia dinámica. El problema es la baja incidencia en el valor de producción de estos sectores, unido a que los procesos mencionados fueron decayendohacia los últimos años del período al reaparecer la restricción externa que impide mantener el ritmo de crecimiento económico previo, requisito indispensable para mantener la dinámica económica que sustenta estos procesos. La recomendación final apunta hacia la necesidad de plantear una estrategia para diversificar la estructura productiva por medio de la acción política del Estado que permita re-direccionar la orientación que imprimen los incentivos de mercado.

★★★★

Las evidencias presentadas sobre el déficit de cambio estructural en la economía argentina nos permiten argumentaren relación a las trabas

en la continuación del ciclo de generación de empleo de calidad que se visualiza a partir del año 2008. Hasta dicho momento se habría crecido sobre la base de la estructura heredada, los beneficios de políticas macroeconómicas expansivas, y una considerable capacidad ociosa que se fue completando y ampliandobajo los mismos "coeficientes técnicos" heredados. De aquí se desprende un gran desafío para el desarrollo económico.

3. La necesidad de una co-evolución entre estructura e instituciones: el problema de la subcontratación y la falta de institucionalidad regulatoria

El encuadre teórico de este artículo sostiene que el grado de igualdad económica en una sociedad se define a partir de la articulación entre la estructura productiva y las instituciones que regulan los procesos de acumulación y de (re)distribución del ingreso. La relevancia de tales instituciones es destacada tanto por la literatura neoinstitucionalista con impronta norteamericana, como por la teoría regulacionista de origen francés. Refieren al conjunto de reglas de comportamiento que organizan la relación entre los distintos actores, y pueden ser formales o informales. En particular, las instituciones del mercado de trabajo tienen incidencia sobre la distribución funcional del ingreso, y esto les otorga cierta centralidad para influir en el grado de igualdad de una sociedad. Claro que otras instituciones, en particular aquellas que regulan la formación de precios, también alteran la distribución funcional. Por su parte, otro tipo de instituciones vinculadas, por ejemplo, a la seguridad social y a la estructura impositiva, definen procesos de redistribución del ingreso que afectan el resultado final sobre la distribución personal.

Para que la interacción entre la estructura productiva y las instituciones que la regulan sea fluida, ambas deben modificarse en forma conjunta, tal que puedan retroalimentarse mutuamente en un circuito virtuoso; de lo contrario, los cambios en una generan desajustes de la otra. Desde una perspectiva de largo plazo, en cada

período hay cambios institucionales y cambios estructurales. Sin embargo, los mismos no son inmediatamente evidentes, y el desajuste entre las instituciones y la estructura puede tornar ineficaces a las primeras o bien poner en tensión las normas formales e informales que la componen. De allí, la escuela regulacionista subraya la necesaria articulación entre un régimen de acumulación y su modo de regulación, para que el modo de desarrollo logre funcionar fluidamente (Neffa, 2008).

Aquí nos detendremos en la relación entre las instituciones formales que regulan el mercado de trabajo y la estructura productiva. Estas instituciones han sufrido cambios relevantes en los últimos 25 años. El marco protectorio que moldeó la relación salarial vigente en los años cincuenta en Argentina, y que sufrió algunas alteraciones durante la última dictadura militar, fue drásticamente transformado durante la década del noventa. Tanto la flexibilización contractual, como la fragmentación e individualización de la negociación colectiva, avanzaron en varios países de la región de América Latina, aunque Argentina se destacó por lo drástico y abrupto de tales transformaciones (De la Garza, 2000). A partir del año 2004 estas tendencias se revirtieron parcialmente, retornando en algunos aspectos a la legislación previa[11]. Justamente ese marco protectorio heredado de la legislación de los años 50 es el que se pone en discusión aquí.

La razón por la cual se pone en cuestión radica en ciertadesarticulación que se manifiesta entre esta normativa que pretende regular legalmente las relaciones laborales entre trabajadores y empleador, y las nuevas formas para establecer estos vínculos que comienzan a evidenciarse en los años ochenta y se generalizan en la década

11 En particular destacamos la derogación de la ley que suspendía la ultractividad de los convenios colectivos, el restablecimiento de la negociación colectiva, las políticas de combate a la informalidad, los nuevos regímenes para empleadas domésticas y trabajadores agrarios, entre otros. Para una revisión de los principales cambios introducidos en la regulación del empleo durante los últimos 12 años puede consultarse el capítulo de Pérez y D'Urso en este libro.

del noventa. Se trata de un estilo de relación laboral que pondrá en tensión el poder protectorio de la legislación heredada de los años cincuenta, que presuponía un contrato laboral tradicional entre una empresa empleadora y un asalariado que prestaba servicios para esa (única) empresa. Nos referimos alas relaciones laborales que surgen como consecuencia del proceso de desverticalización de las grandes corporaciones, proceso que se aplica no sólo en el caso argentino, sino en las grandes empresas a nivel mundial, y que se vincula con la estrategia empresarial de subcontratación. En el siguiente apartado nos ocupamos de describir sintéticamente en qué consisten estas transformaciones desde la perspectiva de sus implicancias en la alteración de los vínculos laborales.

3.1 La cuestión productiva en las empresas y la subcontratación: transformaciones iniciadas en la década del ochenta

Entre mediados de la década del setenta y principios de los años ochenta operaron importantes cambios a nivel mundial que condicionaron y fueron a su vez condicionados por las estrategias empresarias desplegadas por las grandes firmas de cada sector. Hacia los 70, la conjunción de diferentes factores como la caída de la productividad y los precios industriales, el recrudecimiento de la competencia y la mayor elasticidad-precio de la demanda, afectaron negativamente las posibilidades de acumulación y de realización de la tasa de ganancia. La respuesta empresarial fue aprovechar el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para desplegar un sistema logístico capaz de fragmentar el proceso productivo. Esto implicó a su vez, la profundización de la desintegración geográfica, la desverticalización de las grandes corporaciones y la tercerización de ciertas funciones.

La tercerización consiste en delegar sistemáticamente la provisión de ciertos bienes o servicios necesarios para el funcionamiento operativo de la firma mediante proveedores externos, aún cuando la

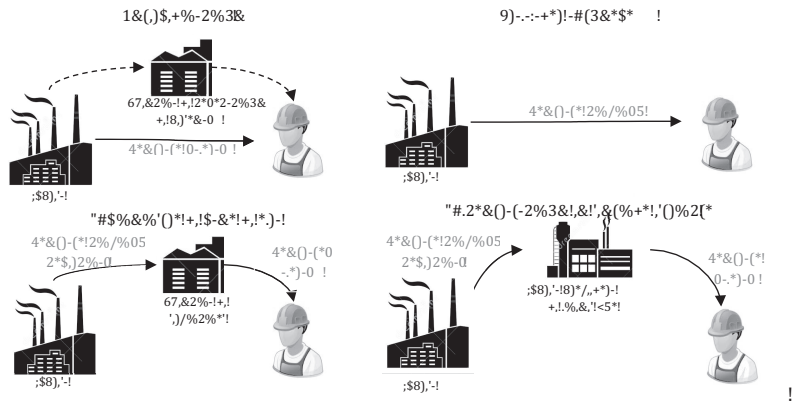
misma esté en condiciones de producirlos internamente o incluso, lo haya hecho previamente. Las actividades que usualmente se tercerizan son: la logística, ciertas tareas administrativas, la selección y capacitación del personal, algunas actividades de marketing como publicidad e investigaciones de mercado, y servicios generales, como limpieza, seguridad, catering, asistencia médica (Basualdo y Esponda, 2014). Además, se tercerizan otras actividades relacionadas directamente con el proceso productivo, como ciertos procesos industriales –completos o parciales- y servicios como mantenimiento, control de calidad, controles de seguridad ambiental, etc.

La tercerización no es un fenómeno nuevo: tradicionalmente se han externalizado servicios de apoyo, de distribución, de comercialización, entre otros (De la Garza, 2005). Tiene su origen y desarrollo en las industrias automotrices y textiles, y hacia la década del 60 comienza a aplicarse en industrias de proceso continuo, pero cobra ímpetu y se generaliza a partir de la década del 80, tanto en el sector privado como en el sector público (Basualdo y Esponda, 2014). Esta estrategia se conjuga con la desverticalización de las grandes corporaciones y la fragmentación geográfica de los procesos productivos, de modo tal que las grandes empresas conservan las actividades centrales de su negocio y delegan en otras empresas, radicadas incluso en otros países, aquellas actividades secundarias, menos rentables o más expuestas a los vaivenes de los ciclos económicos.

Justamente, la conjunción de estas estrategias otorgan mayor flexibilidad a las grandes empresas debido, por un lado, a que implican inmovilizar una cuantía menor de capital y, por otro, a que es posible cancelar o modificar los contratos con las firmas contratadas cuando la demanda cae o se define reducir la producción. La novedad de las últimas décadas radica precisamente en que la tercerización se ha convertido en un elemento central de la estrategia de acumulación, y no en una posibilidad organizativa más. De allí, su crecimiento y generalización al conjunto de actividades productivas.

Si bien es habitual que el término tercerización y subcontratación se utilicen como sinónimos, el primero se utiliza para hacer referencia a la tendencia empresarial y productiva de delegar parte de la actividad productiva en unidades externas mientras que el segundo refiere al modo de establecer la relación laboral (Del Bono, 2014). Ermida Uriarte y Colotuzzo (2009) proponen distinguir, por un lado, la subcontratación en sentido amplio, contemplando diferentes instrumentos jurídicos utilizados para desplegar las estrategias de tercerización. Así, comprende el suministro de mano de obra eventual, la intermediación y la contratación de otras empresas para prestar servicios o proveer bienes. Por otro lado, la subcontratación en sentido estricto refiere según estos autores a este último instrumento. La figura 1 ilustra estas cuatro formas: cada una de ellas combina de forma diferente los sujetos involucrados y el tipo de contrato.

Figura 1. Formas de subcontratación en sentido amplio



Fuente: Elaboración propia.

En estas cuatro formas se desdibuja la relación laboral tradicional planteada en términos de dos sujetos: un empleador, que dirige la actividad, y un empleado, que la realiza a cambio de una remuneración. En el suministro de empleo eventual y en la subcontratación en

sentido estricto el trabajador ejerce sus actividades para una empresa, pero el pago de su remuneración está a cargo de otra. De este modo, aparecen dos empleadores para un mismo trabajador.
Las relaciones laborales que se establecen a través de la subcontratación complejizan la segmentación laboral generada por la heterogeneidad estructural en los países de América Latina. Estas prácticas permiten que los trabajadores que valorizan el capital de las empresas del núcleo capitalista de alta productividad, ya no sean todos contratados en forma directa por estas empresas, incorporando nuevos elementos de segmentación en los mercados de trabajo.

Estas nuevas formas de vínculo laboral colocan, además, una tensión con el conjunto de instituciones laborales que se habían diseñado para trabajadores ocupados en empresas integradas verticalmente (en oposición a desverticalizadas). Estos nuevos vínculos laborales no están reflejados en el sistema de instituciones que buscan mediar y proteger las relaciones laborales. Seguidamente nos ocupamos de caracterizar, sintéticamente, los contenidos fundamentales de la legislación laboral en América Latina, particularizando el caso argentino, con el objetivo de subrayar los puntos de tensión entre la forma de organización de las grandes empresas desverticalizadas y sus cadenas de valorque tienen un peso preponderante en la estructura productiva, y los objetivos protectorios de las instituciones laborales[12].

3.2 La tensión manifiesta entre las formas de contratación bajo subcontrato y la institucionalidad laboral: las bases del sistema protectorio de la legislación laboral actual.

La legislación laboral en América Latina desde sus orígenes a prin-

12 La estrategia de subcontratación laboral se encuentra íntimamente asociada a las grandes empresas, tanto nacionales como globales, dado que ha sido la característica que se impone con el proceso de desverticalización, y la conformación de cadenas de valor. Las medianas y pequeñas empresas también pueden subcontratar algunos procesos o actividades, pero por lo general estas firmas se ubican en el rol de subcontratada. Es oportuno aclarar que los vínculos de subcontratación también se extienden actualmente al ámbito público, existiendo cada vez más actividades y servicios que son subcontratados por el Estado.

cipios del siglo XX ha sido diseñada para regular la condición asalariada correspondiente a lo que conocemos como "empleo típico": empleos de jornada completa, estables y registrados, con un único empleador y un espacio de trabajo definido, protegido por la legislación laboral y las instancias de negociación colectiva. Esta legislación se configura en un momento del desarrollo económico de la región, en el cual los contextos socioeconómicos de cada país no se correspondían aun con mercados laborales plenamente desarrollados, ya que en general la tasa de asalarización era baja (Bensusán, 2007a). Actualmente, si bien en toda la región la tasa de asalarización es muy superior a la vigente en aquel momento, la relación salarial ha cambiado, presentando formas inestables, múltiples empleadores, jornadas laborales variables, entre otros, derivados de nuevas estrategias en la gestión de la mano de obra por parte de las empresas (Araujo Guimarães, 2012; Giosa Zuazua, 2015).

El perfil normativo tradicional entra en tensión con las relaciones laborales que se establecen bajo estas formas de organización empresarial y uso de la fuerza de trabajo, formas que se derivan de las estrategias de valorización del capital de las empresas, y en tal sentido son una característica del régimen de acumulación. Se puede interpretar, desde la perspectiva regulacionista, que régimen de acumulación y modo de regulación se encuentran en tensión, sin alcanzar una articulación que se extienda con similares derechos y obligaciones. Y aquí llegamos al núcleo del segundo desafío que, a nuestro criterio, debiera plantearse un modelo de desarrollo futuro para Argentina que se oriente con los objetivos de generación de empleo de calidad y mayor igualdad. Lo que traemos al debate en esta tercera sección del artículo, es la necesidad de discutir modificaciones en la normativa laboral que tengan en cuenta estas nuevas formas de las relaciones laborales, bajo un paraguas protectorio. En otros términos, cuestionando las modificaciones a la legislación con la orientación de las que se introdujeron durante los años noventa, que pretendieron legalizar la flexibilización laboral, resultando en la desprotección del trabajador y la degradación de las condiciones de empleo,

sostenemos que los cambios deben orientarse a generar un marco normativo de carácter protectorio[13]y que sí resulte efectivo en este nuevo contexto.

La normativa laboral surge de la articulación entre los principios generales del derecho laboral, las leyes laborales, la jurisprudencia –esto es, el modo en que se han interpretado tales leyes-, los convenios colectivos de trabajo (CCT) y los estatutos sindicales. A su vez, esta normativa se articula con los mecanismos puestos en marcha para garantizar su cumplimiento: en particular, acción sindical, la fiscalización estatal y el acceso a la justicia por parte de los trabajadores. Aquella normativa que otorgue amplias prerrogativas a los trabajadores no será efectiva si no se controla su cumplimiento y se obstaculizan los canales por los cuales denunciar los incumplimientos.

La normativa laboral fue diseñada para regular relaciones entre dos partes fácilmente distinguibles y definir las condiciones de contratación y uso de la mano de obra por parte de un mismo empleador. Sin embargo, las estrategias empresariales tendientes a la fragmentación del proceso productivo y la desintegración vertical de las grandes corporaciones han alterado la forma de las relaciones laborales. En particular, la subcontratación, como una de las estrategias necesarias para llevar adelante estos procesos, redunda en relaciones laborales entre un trabajador y múltiples empleadores.

En el caso de la subcontratación para que el trabajador pueda reclamar por el cumplimiento de sus derechosse torna crucial demostrar

13 El derecho laboral establece los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, así como también derechos y obligaciones de los empleadores. A diferencia del derecho civil y/o comercial que presuponen dos partes en igualdad de condiciones para establecer el contrato, el derecho laboral reconoce la asimetría (desigualdad de poder) entre el trabajador y el empleador. Esto se plasma en el "principio protectorio", uno de los principios generales que rigen el derecho laboral y que orienta no solo la formulación de las leyes sino también su interpretación. El principio protectorio implica que en una instancia judicial, en caso de duda, se debe fallar a favor del trabajador, que se debe aplicar la norma que más lo beneficie y que puede pautar con su empleador mejores condiciones que las establecidas por la normativa, pero nunca pautar peores condiciones.

que la relación es de tipo laboral, y no comercial. En general, la regulación de la subcontratación ha consistido, en primer lugar, en definir el uso de diferentes formas jurídicas para invisibilizar una relación laboral o esconderla en figuras del derecho comercial, esto es, el fraude laboral; en segundo lugar, en establecer las condiciones bajo las cuales es posible implementar la subcontratación "legítima"; y en tercer lugar, en extender el alcance de la responsabilidad de la empresa principal.

Este último aspecto refiere a quién ejerce la responsabilidad como empleador, es decir, a quién puede demandar el trabajador ante la justicia por el incumplimiento de sus derechos. La *responsabilidad subsidiaria* implica que si el empleador directo -esto es, la agencia de empleo eventual o la empresa contratada- no puede hacer frente a sus obligaciones como empleador, entonces sí puede exigirse el cumplimiento de las mismas a la empresa usuaria. La *responsabilidad solidaria*, en cambio, obliga a ambas empresas por igual. Dado lo restringido y lento que suele ser el acceso a la justicia laboral, la responsabilidad solidaria brinda la posibilidad al trabajador de demandar directamente a aquella de las dos empresas que pueda responder más rápido. Si bien no es correcto asimilar la subcontratación a la precarización o degradación de las condiciones laborales, numerosos estudios encuentran que bajo quienes son contratados bajo esta modalidad tienen peores condiciones que sus pares contratados en forma directa por la empresa usuaria (Carrillo, 2009; De la Garza, 2005). En efecto, la tercerización puede utilizarse como vía para reducir los costos laborales en aquellos componentes que las grandes empresas no podrían hacerlo en forma directa.

Las grandes empresas, expuestas a los controles de la autoridad laboral, difícilmente persigan la rebaja de los costos laborales por la vía de contratar trabajadores informales, ya que están sujetas a mayores controles, dada su visibilidad. En cambio, pueden subcontratar empresas pequeñas que no cumplan con todas las regulaciones pero resulte más difícil y más costoso controlar. De este modo, la subcontratación explica la presencia del empleo informal en algunos eslabones de

las cadenas de valor, incluso en economías desarrolladas(Castells y Portes, 1989; Portes, 1989; Sassen, 1997).

Aun cuando las relaciones laborales en las empresas subcontratadas sean formales, aparecen otras formas de reducir el costo laboral total. En primer lugar, tornan los empleos más inestables, ya que el costo de prescindir de los trabajadores es más bajo que en el empleo directo. En segundo lugar, permite la variación de los salarios nominales y los costos no salariales según el ritmo de actividad y las condiciones generales de la empresa. En tercer lugar, afecta al cumplimiento de normas de seguridad e higiene, así como también a la respuesta del empleador ante accidentes laborales y enfermedades profesionales. En efecto, se ha demostrado que la tasa de accidentes es mayor entre trabajadores bajo subcontratación que empleados en forma directa (Echeverría, 2005).

Así, las distintas formas de subcontratación reducen el alcance de la regulación laboral basada en la relación entre un único empleador y el trabajador, y de su poder protectorio sobre este último. Se crean de este modo distintos estándares de derechos, diferenciando quienes son empleados directos de la empresa principal y aquellos cuyo trabajo también forma parte del mismo proceso productivo, pero son contratados a través de otras figuras (Iranzo y Richter, 2012)**.** Por ello, una estrategia de intervención central consiste en contemplar estas formas de contratación en la legislación laboral, limitarlas y establecer con precisión las responsabilidades de cada una de las partes implicadas.

3.3 Algunos "déficits" en institucionalidad laboral en Argentina: el debate inconcluso sobre la regulación de la tercerización.

A pesar de la difusión de la subcontratación, los intentos de regularla se han topado con fuertes obstáculos. Adiferencia de otros aspectos laborales en los cuales es posible pautar una agenda de trabajo

acordada entre cámaras empresariales, sindicatos y sectores gubernamentales, la subcontratación parece ser un tema "tabú", en particular entre las primeras.

En este marco, diversos países de América Latina modificaron su legislación referida a la subcontratación, y cabe preguntarse cuál ha sido la orientación de tales reformas. La comparación de la legislación de distintos países requiere importantes reparos, pues los resultados de las reglas institucionales se explican tanto por su diseño como por el contexto en el que operan (Bensusán, 2007b). En este sentido, los modelos sindicales, las posibilidades de acceso y de rápida resolución del poder judicial, la eficacia de la fiscalización estatal, los sistemas políticos y la estructura económica condicionan y se articulan con las normas laborales generando resultados diferentes en cada contexto.

Aquí se revisarán los avances alcanzados en América Latina, y en particular cuál es la situación actual en Argentina, en torno a las dos formas de tercerización en las que participan dos empleadores: el suministro de mano de obra eventual y la subcontratación en sentido estricto.

Trabajo eventual y las agencias de contratación

Uno de los principios generales del derecho del trabajo es el principio de la estabilidad que establece que la relación laboral puede ser disuelta por decisión del trabajador y solo en casos excepcionales por el empleador. Sin embargo, actualmente la legislación argentina prevé distintas formas de trabajo no permanente, es decir, contrarios a este principio. Algunas de estas formas han sido introducidas con la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) Nº 20.744 en 1976. Esa ley modificó además el artículo que regulaba la intermediación y establecía responsabilidad solidaria de la empresa usuaria y la empresa intermediaria: estableció que esa disposición no sería aplicable cuando los servicios eventuales se presten por empresas registradas a tal fin.

La ley de empleo N° 24.013, sancionada en 1991, restableció la responsabilidad solidaria de la empresa usuaria, y creó otras modalidades de contratación a término que brindaban además al empleador una reducción en las cargas sociales. Así, aparecieron múltiples formas de contratar a un trabajador por tiempo determinado sin la mediación de terceras empresas. En 1992, mediante el decreto N° 342, se reglamentaron los artículos sobre empleo eventual de esta ley estableciendo en qué casos podía utilizarse, cuáles eran los requisitos que las empresas de servicios eventuales debían cumplir, garantizando el encuadre convencional del trabajador según la actividad de la empresa usuaria, entre otros. La ley N° 24.013, junto a la ley de fomento de empleo sancionada en 1995, redundaron en un aumento de aquellas formas promovidas y tornando menos conveniente el suministro de empleo eventual por parte de agencias de contratación. Es decir, esta modalidad no se utilizó porque estaban disponibles formas aún más inestables y baratas para contratar mano de obra por tiempo determinando (Perelman, 2001).

Actualmente el suministro de empleo eventual se rige por el decreto N° 1694, de 2006, que corrige algunos aspectos del decreto de 1992 y sus modificaciones posteriores. En particular, reduce el tiempo en el cual el trabajador puede estar suspendido entre dos asignaciones de servicio, crea nuevas instancias de regulación de las empresas de empleo eventual, e incorpora requisitos para su inscripción como tal.

La legislación de otros países de la región es similar[14]. La figura del empleo eventual se prevé para reemplazar trabajadores permanentes

14 En Chile se creó un registro de empresas, se estableció la obligación de constituir a un fondo de garantía, y se especifica para qué tipo de actividades puede utilizarse esta figura; se prohíbe que se descuenten cargos al trabajador por los servicios de colocación, y se prohíbe el vínculo societal con la empresa usuaria. Esta prohibición está presente también en el nuevo código laboral de Venezuela. Al igual que en la legislación argentina, en Uruguay se establece que los trabajadores eventuales no pueden recibir beneficios inferiores a los que se establecen por convenio colectivo para los trabajadores efectivos de la empresa usuaria. En efecto, estos países han suscripto al convenio N° 181 sobre empresas de servicios eventuales acordado en 1997 en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece estas pautas para reglamentar la actividad de las mismas.

(excepto en caso de huelgas), por un incremento de actividad ocasional, para la organización de ferias, congresos y actividades similares, o para tareas de mantenimiento que no puedan ser realizadas por trabajadores efectivos y pongan en riesgo la seguridad.

De este modo, la legislación establece que esta figura debe responder a necesidades extraordinarias o transitorias, así como también mantener una proporción "razonable" respecto al personal permanente de la empresa usuaria. Entonces, el empleo eventual no debería responder a los vaivenes del ciclo económico, ya que el incremento de actividad producto del mismo no es estrictamente ocasional, sino propio de cualquier actividad económica. Sin embargo, el rápido descenso de personal bajo este tipo de contratación, así como de las modalidades promovidas, en fases descendentes del ciclo económico nos advierte que son figuras utilizadas para "amortiguar" los vaivenes cíclicos (Castillo et al., 2002; Castillo et al., 2012).

Uno de los argumentos a favor de este tipo de contratos es que permitirían a los trabajadores sumar experiencia en el mercado laboral y oficiar como "puentes" hacia un empleo permanente. En efecto, diversos estudios señalan que el empleo eventual es utilizado como un mecanismo de selección, más prolongado que el período de prueba, a partir del cual las empresas reclutan a sus trabajadores. Perelman (2001) encuentra que en 1997 la probabilidad de obtener un empleo permanente para quienes tenían un contrato transitorio era superior al 50%; sin embargo, adjudica este peso al hecho de que los empleos permanentes se han flexibilizado.

En un estudio específico sobre las trayectorias de los trabajadores eventuales, Trajtemberg y Varela (2015) encuentran que la probabilidad de que el contrato eventual se transforme en un puesto efectivo es baja y se reduce aún más en la fase de desaceleración. Los autores encuentran que la oportunidad de continuar como trabajador de la empresa usuaria es mayor en la industria manufacturera que en otras ramas; en las que cuando el trabajador pasa a un empleo efectivo es más probable que lo haga en otra empresa. Esto indicaría que en la

industria la experiencia previa como trabajador eventual es más relevante para la empresa usuaria que en otras actividades. Actualmente, las ramas industriales, junto al sector de comercio, ocupan al 70% de los asalariados eventuales (Trajtemberg y Varela, 2015).

Subcontratación laboral en sentido estricto

En Argentina la subcontratación está regulada por el artículo 30 de la LCT. Cuando se sanciona esta ley en 1974 el artículo referido a la subcontratación y delegación (Art. 32) establecía la responsabilidad solidaria de la empresa principal por el cumplimiento de normas laborales y del pago de la seguridad social y determinaba que en el caso de la subcontratación de trabajos correspondientes a la actividad normal y específica de la empresa la relación laboral se constituye con la empresa principal, fundamentalmente a los efectos de la aplicación de convenios colectivos de trabajo (CCT) y de la representación sindical. Ambas cuestiones fueron modificadas en 1976 que, en el artículo 30, por un lado, establece que la empresa principal debe exigir el cumplimiento de las normas laborales pero no explicita su responsabilidad solidaria; y por otro, elimina las referencias al encuadramiento convencional y la representación sindical, al nivel de salarios, al cumplimiento de las normas de seguridad e higiene. Actualmente la subcontratación en sentido estricto se rige por ese artículo.

En la última década diferentes países de América Latina han reformado su legislación sobre subcontratación: Chile (2007), Uruguay (2007/2008), Ecuador (2008), México y Venezuela (ambos en 2012). En general, las reformas introducidas han tendido a incrementar la protección de los trabajadores bajo régimen de subcontratación; pero es preciso diferenciar sus estrategias: la legislación venezolana y en cierta medida la mexicana, han limitado fuertemente el uso legítimo de la subcontratación; la legislación chilena y uruguaya, ha extendido la responsabilidad de la empresa principal sobre las condiciones de trabajo; y el caso de Ecuador combina ambas estrategias e incorpora un elemento relevante: prohibir la tercerización en la administración pública.

En todas estas reformas se ha establecido la responsabilidad de la empresa usuaria respecto al cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, el pago de salario en tiempo y forma y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Si bien estos aspectos son relevantes, no resuelven las diferencias en las condiciones laborales que la subcontratación introduce, ni la posibilidad de utilizar esta figura como forma de precarización laboral. Las reformas de la legislación de Ecuador y Venezuela sí proponen eliminar las diferencias salariales entre trabajadores efectivos y subcontratados, al incorporar cláusulas tendientes a equiparar sus salarios.

En octubre de 2010 Mariano Ferreyra, un militante político, fue asesinado en Buenos Aires durante una protesta demandando el pase a planta permanente de un conjunto de trabajadores tercerizados por una patota sindical. El caso instaló el tema de la tercerización en la agenda pública. Desde aquel año hasta hoy en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados se han tratado y aprobado cuatro proyectos de reforma del artículo 30. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido tratado en el parlamento.

Los cuatro proyectos[15] disminuyen las posibilidades de utilizar la subcontratación para abaratar el costo de la mano de obra (en particular, en la subcontratación interna, extendiendo el régimen convencional), y extienden el alcance de la responsabilidad de la empresa usuaria. Esto podría atenuar los intentos de reducir los niveles salariales y garantizar los pagos tanto al trabajador como al instituto de seguridad social en tiempo y forma. Además, amplían el ámbito de intervención de los sindicatos para velar por estas condiciones.

Sin embargo, es preciso notar aquellos aspectos que no se ven afectados por ninguno de estos proyectos. Por un lado, no se limita el

15 Un proyecto que combina los proyectos de Piumato y otros, presentado en 2009, y de Veaute y otros, presentado en 2010 fue despachado favorablemente por la comisión en noviembre de 2010. El proyecto presentado por Moyano y otros, presentado en 2012 y aprobado por dictamen de mayoría en abril del mismo año. El proyecto presentado por Recalde y otros, presentado en 2013 y aprobado por dictamen de mayoría en mayo del mismo año. Los proyectos tienen dictamen negativos en minoría por parte de diputados del PRO.

uso de la subcontratación ni se extiende la responsabilidad a lo largo de las cadenas de subcontratación. Por otro lado, el mayor margen que alguno de estos proyectos otorga a los sindicatos los habilita a supervisar el cumplimiento, pero no unifica la representación sindical. Además, al referirse solo a la LCT el empleo público queda fuera de la normativa propuesta, siendo uno de los ámbitos con mayor difusión de la subcontratación –cabe recordar que la reforma introducida en Ecuador sí ha previsto este aspecto-.

4. Desafíos y orientaciones para el empleo de calidad con igualdad distributiva

A lo largo de la denominada "década larga", que incluye el último ciclo de crecimiento de la economía argentina, se han alcanzado avances en lo que respecta a crecimiento económico y del empleo, como a la reducción del desempleo, y en los niveles de ingresos e igualdad que fueron promovidos por el conjunto de instituciones laborales y de seguridad social. Sin embargo, dos problemas se manifiestan en el mercado de trabajo hacia mediados de este período: la incapacidad de la economía de continuar generando empleo de calidad a tasas importantes, y de transformar las variantes formas de empleo no protegidas (cuyo extremo es el empleo informal) en formas protegidas.

En este artículo argumentamos que la causa de este estancamiento reside en la inexistencia de transformaciones estructurales en la matriz productiva (que denominamos cambio estructural progresivo al modo de CEPAL), con un déficiten materia de innovación y reducción de las brechas de productividad. Las políticas macroeconómicas de expansión de demanda traccionaronel crecimiento de una economía que manifiesta problemas estructurales y cuellos de botella externos similares a los vigentes en la década del setenta, pero ahora profundizados por la desindustrialización del período de la última dictadura militar, y agravados por la desarticulación productiva y problemas de infraestructura de la década del 90. Llegado un determinado nivel de

crecimiento del producto, esta estructura vuelve a acusar los mismos problemas del pasado, y el crecimiento de la demanda interna no logra ser abastecido con mayor producción e insumos de origen doméstico, incrementando las importaciones a un ritmo desbalanceado respecto del nivel y el contenido de las exportaciones. El crecimiento de la demanda interna tampoco logra traducirse, a partir de determinado nivel de crecimiento, en generación de nuevos puestos de empleo de calidad y absorción del empleo informal.

En estas páginas también argumentamos que las mejoras institucionales que intervienen en la regulación del mercado de trabajo y en el proceso de distribución de ingresos, que se sucedieron en la "década larga", lograron mejorar los niveles de ingresos laborales y reducir la desigualdad de ingresos entre hogares, primando la incidencia de lo institucional sobre lo estructural para definir el grado de igualdad social. No obstante, estas mejoras en igualdad se encuentran cuestionadas en el momento en que la propia estructura productiva le impone un límite: la redistribución genera tensiones sociales en la medida en que la productividad no crezca lo suficiente como para sustentar mayor igualdad y financiar las políticas sociales y de ingresos. Los límites para la reducción del empleo informal se encuentran asociados tanto a la estructura como a las instituciones. A la estructura, en la medida en que se detiene la generación dinámica del empleo de calidad, que permite absorber empleos de baja productividad. A las instituciones, en la medida en que la normativa vigente en la actualidad se corresponde en mayor medida con el perfil de relaciones laborales que regían hasta los años setenta, que con las nuevas relaciones laborales nacientes en las décadas del ochenta y noventa bajo los procesos de desverticalizacón de grandes corporaciones, tercerización y subcontratación. Esta desarticulación se refleja en que una proporción importante de las mejoras institucionales que se incorporaron en la "década larga" solo beneficiaron a un segmento restringido del total del empleo generado. La normativa laboral, gestada con marcos conceptuales y jurídicos diseñados en el siglo XX, se torna ineficaz para incrementar la protección laboral a principios del siglo XXI.

Una de las claves para evitar la fragmentación de los colectivos de trabajo y la pérdida de poder de negociación de los trabajadores radica en garantizarles un mismo encuadramiento sindical y convencional y la estabilidad del empleo –que son los aspectos que la subcontratación afecta-. En este sentido, la regulación del empleo eventual avanzó, ya que establece que los trabajadores eventuales queden enmarcados en el mismo convenio colectivo que los empleados directos, y que tienen derecho a la percepción de indemnización. Sin embargo, esto no ocurrió en la regulación de la subcontratación. Si bien en otros países de la región ha habido avances, es un tema complejo de abordar en todos los países. En efecto, en el marco de la OIT se dictó un convenio sobre agencias de empleo, pero no se ha logrado un acuerdo para dictar un convenio ni una recomendación sobre la subcontratación.

En Argentina, la aprobación de alguno de los proyectos de ley mencionados en este trabajo significaría una mejora respecto a la legislación vigente, en particular porque amplían el ámbito de intervención de los sindicatos y obligan a las empresas no sólo a realizar controles a sus empresas contratistas, sino a garantizar las condiciones de empleo en las mismas. Ahora bien, el aspecto institucional del problema excede la legislación y por tanto, la degradación de las condiciones de trabajo que suele acompañar al proceso de tercerización no se resuelve solamente aprobando una ley. La misma, en todo caso, puede crear un marco para empoderar a los trabajadores para librar esa disputa; así como también ampliar los poderes del Estado para intervenir y guiar tal intervención a favor de los trabajadores. De allí que sea crucial que este problema sea abordado por los sindicatos y que se fortalezcan las instancias de control y presencia estatal en el territorio.

Un cambio estructural virtuoso que resuelva las trabas en la generación de empleo de calidad y que incremente el grado protectorio de las relaciones laborales y reduzca la informalidad laboral, requiere de políticas macroeconómicas comprometidas con el desarrollo junto con la aplicación de políticas industriales y tecnológicas que creen

los incentivos para las transformaciones necesarias. El juego del libre mercado, o la idea de mercados auto-regulados no promueven por sí mismos transformaciones en este sentido. Por el contrario, el sistema de precios y rentabilidades de mercado de economías especializadas y concentradas como la de Argentina, avala la inercia de las rentabilidades existentes, más que incentivar su transformación. Se requiere de marcos normativos que generen los incentivos necesarios para las nuevas inversiones, y que permitan superar las tensiones actuales entre instituciones y estructura.

Los desafíos a encarar para el desarrollo socio-económico de la Argentina que se plantearon en este artículo, requieren de un modelo de Estado consustanciado con una política industrial transformadora, que oriente e intervenga en la formación de las rentabilidades en inversiones estratégicas, y una política laboral y de relaciones laborales que combine la articulación normativa sin pérdida de la acción protectoria.

Bibliografía consultada

Araujo Guimarães, N. (2012). Qué cambia cuando crece el trabajo asalariado y cómo el debate puede ayudar a comprenderlo. *Revista de Trabajo*, *8*(10), 125-139.

Azpiazu, D., ySchorr, M. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del desarrollo*, *41*(161), 111-139.

Barcena, A., Prado, A (2016). El imperativo de la igualdad. Buenos Aires. Argentina. Siglo XXI Editores_CEPAL.

Basualdo, V., y Esponda, M. A. (2014). La expansión de la tercerización a nivel global a mediados de los años setenta, sus antecedentes históricos y su alcance actual. En V. Basualdo y D. Morales (Eds.), La tercerización laboral (pp. 19-64). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bensusán, G. (2007a). *La efectividad de la legislación laboral en América Latina* (Serie Documentos de Trabajo). Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Labnorales - OIT.

Bensusán, G. (2007b). La subcontratación laboral y sus consecuencias: ¿problemas de diseño institucional o de implementación? En A. Bouzas Ortiz (Ed.), *Propuestas para una reforma laboral democrática* (pp. 129-159). México: Centro de Producción Editorial.

Carrillo, J. (2009). Los nuevos modelos productivos y el outsourcing, ¿un camino seguro a la precarización? En A. Bialakowsky, R. Partida, R. Antunes, J. Carrillo, M. I. Costa, N. Jinkings, y M. Supervielle (Eds.), *Trabajo y capitalismo entre siglos en Latinoamérica. El trabajo entre la perennidad y la superfluidad* (Vol. 2, pp. 59-67). Guadalajara: Universidad de Guadajalara.

Castells, M., y Portes, A. (1989). World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. En A. Portes, M. Castells, y L. Benton, The Informal Economy. Studies in Advanced and less developed countries. (pp. 11-37). Baltimore: John Hopkins University Press.

Castillo, V., Cesa, V., Filippo, A., Rojo Brizuela, S., Schleser, D., y Yoguel, G. (2002). Dinámica del empleo y rotación de empresas: la experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los años noventa (Estudios y perspectivas No. 9). Buenos Aires: CEPAL.

Castillo, V., Rojo Brizuela, S., y Schleser, D. (2012). Dinámica del empleo formal en contextos de crisis. En MTEySS y OIT (Ed.), Macroeconomía, empleo e ingresos Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009 (pp. 187-213). Buenos Aires.

Coatz, D., García Díaz, F., yWoyecheszen, S. (2010). *Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina* (Informe Techint No. 332) (pp. 1-31).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

De la Garza, E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Fondo de cultura económica.
De la Garza, E. (2005). *¿Antiguas y nuevas formas de subcontratación?* Seminario presentado en Relaciones triangulares de trabajo (Subcontratación y/o tercerización) ¿Fin de la estabilidad laboral?, Fundación Ebert Friedich, DF, México.

Del Bono, A. (2014). La subcontratación laboral: contraofensiva sindical y negociación colectiva. Reflexiones a partir de la experiencia reciente. En V. Basualdoy D. Morales (Eds.) (pp. 217-237). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Echeverría, M. (2005). Riesgo de los trabajos subcontratados. *Doctrina, estudios y comentarios*, (200), 6-21.

Ermida Uriarte, O., y Colotuzzo, N. (2009). Descentralización, tercerización, subcontratación. Lima: Proyecto FSAL-OIT.

Giosa Zuazua, N. (2015). Mundo del trabajo II: tendencias contemporáneas de la acumulación del capital y del empleo en América Latina: Globalización, subcontratación y mercantilización de la fuerza de trabajo. *Céfiro*, *2*(1), 129-139.

Graña, J. M. (2013). Potencialidades y límites de la Industrialización Sustitutiva argentina (1935-1975). Análisis desde una perspectiva actual y mundial. *Ensayos de economía*, *23*(43), 63-91.

Iranzo, C., y Richter, J. (2012). Las implicancias de la subcontratación laboral. En J. C. Celis Ospina (Ed.), La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales (pp. 41-65). Medellín: CLACSO; Ediciones Escuela Nacional Sindical (ENS).

MasIvars, M. (2013). La productividad en las economías desarrolladas. El desigual impacto de la crisis. Universidad de Valencia.

Neffa, J. C. (2008). El estudio del mercado de trabajo desde la Teoría de la Regulación. En F. Eymard-Duvernayy J. C. Neffa (Eds.), *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. Tomo III* (pp. 207-304). Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

Perelman, L. (2001). El empleo no permanente en la Argentina. *Desarrollo Económico*, *41*(161), 71-96.

Piketty, T. (2015). La economía de las desigualdades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso Argentino. En A. Bárcena y A. Prado (Eds.), Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI (pp. 431-457). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina-International DevelopmentResearch Center (IDRC).

Porta, F., y Fernández Bugna, C. (2011). La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales. En R. Mercado, B. Kosacoff, y F. Porta (Eds.), *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural* (pp. 83-124). Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Portes, A. (1989). La informalidad como parte integral de la economía moderna y no como indicador de atraso: respuesta a Klein y Tokman. *Estudios sociológicos*, 7(20), 369-374.

Rivas, D., y Robert, V. (2015). Cambio estructural y desarrollo (Serie Estudios y Perspectivas No. 42). Santiago de Chile: CEPAL.

Sassen, S. (1997). *Informalization in advanced market economies* (Issues in development, Discussion Paper No. 20). Princeton: Princeton UniversityPress.

Sztulwark, S. (2015). El kirchnerismo y la concepción del cambio estructural. *Márgenes Revista de economía política*, *1*(1), 81-93.

Trajtemberg, D., y Varela, H. (2015). Movilidad laboral de los trabajadores con contratos eventuales: ¿mecanismo de inserción en empleos estables o regularizacion de la inestabilidad laboral? *Trabajo y Sociedad*, (24).

La informalidad en la agenda político-laboral argentina. Avances y cuestiones pendientes.

Sandra M. Pérez[1] y Lucila F. D'Urso[2]

Asignatura: Derecho Laboral I, correspondiente al Área de Derecho del Trabajo

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

El texto que se propone como material de la asignatura "Derecho Laboral I" del ciclo general de grado del Departamento de Economía y Administración de la UNM y correspondiente al Área de Derecho del Trabajo, apunta a ofrecer una revisión de los cambios en la organización y derecho del trabajo en virtud de una serie de fenómenos económicos y organizacionales con origen en el ámbito nacional e internacional, los cuales son materia de tratamiento en profundidad en la asignatura "Sociología, Procesos y Organización del Trabajo" de la carrera de Licenciatura en Relaciones del Trabajo de la UNM.

1. Introducción

Las últimas décadas del siglo XX estuvieron signadas por la presencia de fenómenos asociados a una serie de cambios en materia de organización productiva. A nivel mundial, esta configuración se asocia a la introducción de nuevas tecnologías aplicadas en la organización del trabajo, la permanencia de cambios en los modos de consumo y la reconfiguración del perfil de los trabajadores con la exigencia

1 Docente ordinaria UNM, UNLaM y UBA.
2 Docente UNM y UBA.

de renovadas competencias, entre otras cuestiones. A su vez, estos cambios redundaron en un particular posicionamiento de las economías nacionales en los sistemas globales de producción, resultado no sólo de las transformaciones mencionadas sino también del devenir de los procesos históricos y sociales de cada territorio. También, como parte de un mismo mecanismo de ofensiva capitalista, esta reestructuración productiva se vio acompañada por el ascenso del neoliberalismo como política económica hegemónica. Estos factores operaron conjuntamente y condujeron a que aquello que se presentaba como un momento de "modernización", deviniera en la ampliación de las brechas sociales en un mercado de trabajo signado por la heterogeneidad (Silver, 2005; Harvey; 2005).

Analíticamente, estos movimientos que mencionamos pueden ubicarse en tres planos: macro, meso y micro. En el nivel macro, a mediados de los años 70, estamos ante la presencia de un proceso de globalización que no encuentra referencia en etapas anteriores signado por la reconfiguración del sistema productivo que implicó la ruptura del modo de desarrollo industrial fordista-keynesiano. Este proceso conllevó a la profundización de políticas de libre mercado y a la consolidación de un Estado con escasa capacidad de respuesta, limitado a compensar las necesidades de quienes encontraban dificultades de integración. En el nivel meso situamos las políticas necesarias para el desarrollo y ampliación de entornos económicos "óptimos" para la localización industrial: la ortodoxia neoliberal entendió que era el mercado por sí mismo quien conformaba estos espacios eficientes. No obstante, el *laissez-faire* sólo se limitó a establecer condiciones generales, mostrando su incapacidad para funcionar como un agente capaz de gestionar y conducir la nueva organización, profundizándose así los procesos de desarticulación productiva entre aquellos que sobreviven a los nuevos patrones de competitividad y aquellos que desaparecen. A nivel micro, se observaron movimientos innovadores en tres planos diferenciados:

(1) innovaciones organizativas en las empresas y entre empresas tales como nuevas maneras asociativas para la producción que impactan

en los procesos de logística, calidad, relaciones con proveedores, etcétera;

(2) innovaciones en el organigrama de las organizaciones que implicaron el trabajo en equipo, disminución de niveles jerárquicos, mayor responsabilidad en la línea productiva, entre otras; y

(3) innovaciones técnicas, vinculadas a la digitalización de los procesos, la interconexión productiva y el diseño asistido, lo que impulsó procesos asociados a la desproletarización del trabajo industrial y fabril, la subproletarización de los trabajadores y la heterogeneidad del mercado de trabajo.

Estos factores que aquí diferenciamos funcionaron como un proceso que impactó en la dinámica de las relaciones del trabajo, afectando la vida laboral de los trabajadores y modificando así el viejo escenario del trabajador fordista o bien, el modelo de sociedad asalariada en términos de Robert Castel (2012). En este contexto, asistimos durante años a debates orientados a argumentar que las características asumidas por el trabajo en el capitalismo globalizado eran en cierta forma parte de un momento ineludible de integración tendiente al desarrollo y la competitividad[3]. Lo que aquí resulta significativo son los efectos que estas líneas argumentales tuvieron en la consecución de políticas, en especial, en las economías subdesarrolladas. Motivados por estas lógicas, en numerosos países de América Latina como Argentina, Brasil, Venezuela y Ecuador, en los años 90 asistimos a la implementación de una serie de medidas tendientes a debilitar los marcos legales existentes y flexibilizar los mercados laborales en pos de un supuesto proyecto de integración y modernización. Sin embargo, en los albores del siglo XXI el escenario presenta cambios significativos que revierten la tendencia mencionada. Esta reconfiguración se asocia a una reversión situada, principalmente, en el plano macro y refiere a mecanismos de regulación de la relación capital trabajo tales como las políticas públicas.

3 Para un análisis en profundidad de estos debates y su relación con las políticas públicas ver Keifman (2009).

Atendiendo a las argumentaciones expuestas, en el presente artículo proponemos contribuir al debate acerca de los temas pendientes o bien, aquellos que consideramos deben ser repensados en la agenda político-laboral argentina. Puntualmente aquí, nos detenemos en el estudio de la informalidad laboral, condición de trabajo cuya reversión se ve obstaculizada en los años recientes pese a la consecución de una serie de medidas que se implementaron siguiendo las recomendaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). En esta dirección, analizamos los cambios y continuidades en materia de políticas focalizadas en la reducción de la informalidad en Argentina e indagamos sus límites y potencialidades, identificando problemáticas sobre las que aún resta focalizar.

Para avanzar en los objetivos de trabajo propuestos, el artículo se estructura en tres apartados: en el primero, conceptualizaremos la informalidad otorgando particular atención a la misma como una tendencia asociada a los cambios operados en materia de reorganización de los procesos productivos y de regulación de la relación capital-trabajo. Luego, en un segundo momento, focalizaremos en las características que la informalidad asume en nuestro país y las políticas públicas que a partir del año 2003 han buscado contrarrestar el fenómeno. Finalmente, en el tercer apartado, presentaremos los desafíos que aún quedan pendientes y proponemos algunas líneas de trabajo sobre las cuales consideramos necesario profundizar en pos de tender a la reducción de la informalidad laboral.

2. La informalidad laboral más allá de su regulación

Al conceptualizar la informalidad laboral o bien, profundizar en los factores que explican su proliferación, dos fenómenos cobran especial relevancia: (1) las transformaciones acontecidas en términos de la reestructuración de los sistemas productivos y (2) los mecanismos de regulación de la relación capital-trabajo. En este sentido, la literatura especializada, señala que a nivel mundial las últimas décadas del siglo XX se vieron signadas por la implementación de profundas transformaciones

tecnológicas y organizacionales en relación al proceso de trabajo, al mismo tiempo que el neoliberalismo se sitúa como práctica política y económica hegemónica. En este escenario, históricas conquistas de la clase trabajadora entran en jaque y se produce una modificación de las regulaciones vigentes durante la "edad de oro" del capitalismo.

Es a partir de los años 70 que la relación de fuerzas entre capital y trabajo adquiere una constitución al menos particular signada, en términos de Castel (2012), por el *deterioro de la sociedad salarial*. El autor francés, recurre a este término para describir el modo en que el sistema de regulación de la relación capital-trabajo se fragiliza lo cual, señala, no implica la desaparición de la sociedad salarial –o la desaparición del trabajo como estructurante social[4]–, sino la emergencia de nuevos riesgos tales como contratos "atípicos" (de duración limitada, tiempo parcial, temporarios, etcétera), tendencia combinada con un incremento de los índices de desempleo. Es en este momento de desarrollo capitalista, cuando la informalidad laboral se instaura y comienza a intensificarse como una de las problemáticas globales que atraviesa el mundo del trabajo. Así, la informalidad laboral se encontraría ligada a "lo atípico", a la falta de regulación. En esta dirección, Castel indaga acerca de la posibilidad de reorganizar la dupla trabajo-protecciones propia de la sociedad salarial[5], considerando las exigencias de competitividad, adaptabilidad y movilidad que signan el capitalismo contemporáneo y la lógica imperante: la de los mercados.

Ahora bien, en este punto surge una pregunta acerca de los límites y potencialidades de los mecanismos de regulación en el marco de un modelo de acumulación y reproducción capitalista, donde la informalidad laboral se presenta como una forma de explotación del trabajo. Dicho en otras palabras, el trabajo informal funciona como una reserva estructural de trabajo a disposición de los capitalistas para

4 Este debate es retomado en De la Garza (2007).

5 De acuerdo a Castel (2012), *la dupla trabajo-protecciones propia de la sociedad salarial* se caracteriza por garantizar un salario decente, derechos del trabajo y protecciones sociales.

ser manipulada siempre que sea necesario. Una primera respuesta a esta encrucijada es la que presenta Pochmann (2008). El autor señala que, especialmente en países desarrollados, el avance del capitalismo ha conllevado a la consecución de formas de contener el excedente de la fuerza de trabajo. Dentro de estas formas, resulta relevante la ampliación del papel desempeñado por el Estado, ya sea generando empleo en el sector público o bien, a través de la progresión de diversos mecanismos de regulación del mercado de trabajo tales como el desarrollo de políticas públicas orientadas a generar una mayor protección social y laboral, dimensión que adquiere especial importancia en este artículo. No obstante, Pochmann señala que el período reciente se encuentra signado por las transformaciones en las grandes empresas a través de tendencias como la tercerización, la reducción de jerarquías funcionales, la introducción de nuevas tecnologías y de formas de gestión de la producción y de organización del trabajo. Dichas tendencias, tal como indica el autor, tienden a la informalidad y erosionan los mecanismos a través de los cuales el Estado puede intervenir en pos de contener sus efectos:

> En los días de hoy, con la reestructuración de la producción capitalista, las innovaciones tecnológicas y el avance de la desreglamentación neoliberal de los derechos sociales y laborales, la informalidad se constituye, cada vez más, en la precarización del uso y de la remuneración de la fuerza de trabajo[6]. (Pochmann, 2008: 199)

Hasta aquí, hemos expuesto de modo general el modo en que, a partir de los años 70, con la ruptura del Estado Benefactor y el auge del neoliberalismo, se debilitan las formas de regular la relación capital trabajo al tiempo que una serie de transformaciones ligadas a la reestructuración productiva conllevan a la reproducción y resignificación de la informalidad laboral. Habiendo considerado esto, podemos avanzar en una conceptualización de la informalidad. En esta dirección, cobra relevancia el enfoque propuesto por la OIT, al que Waisgrais y Sarabia (2008) ubican dentro de las discusiones

6 Traducción de las autoras.

vinculadas con los mercados de trabajo[7]. Partiendo de esta perspectiva, las actividades pertenecientes a la economía informal son aquellas que requieren reducidas calificaciones y escaso capital, brindan rentas limitadas, son de fácil acceso y tienen una baja productividad (Tokman, 2001). Ahora bien, en su forma más pura, esta definición ha recibido críticas vinculadas con el planteo de cierta dualidad:

> (…) se plantea una dualidad entre un sector moderno, cuya racionalidad se asemeja a la de los países desarrollados, cuyos empleos están cubiertos por leyes sociales, tienen estructuras actualizadas y acceso preferencial al mercado interno y externo, y otro sector basado en una lógica de supervivencia que presiona para entrar al sector moderno y mientras tanto produce y vende lo que puede para sobrevivir (Gallart, 2007: 83).

En consonancia, la perspectiva de mercados de trabajo presenta como preocupación central encontrar medios para que la población se integre en el sector moderno y, de este modo, disminuir las diferencias de ingresos a través de un incremento en las protecciones sociales y el acceso al mercado. En este punto se sitúa una de las principales limitaciones del enfoque: interpretar el sector informal como un sector que posee un comportamiento diferenciado y paralelo a la economía formal, relegando su articulación con el sector moderno capitalista (Gallart, 2007).

7 Es posible distinguir otros dos enfoques relevantes –además del de mercado de trabajo- que suelen ser utilizados para definir la informalidad laboral: (1) El enfoque estructuralista (Portes, 1990), señala que la economía informal no es un conjunto de actividades de supervivencia realizadas por personas al margen de la sociedad, sino una serie de actividades generadoras de ingresos, no reguladas por las instituciones en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares (Gallart, 2002). Bajo esta perspectiva, la característica central de la informalidad es la producción ilegal de bienes y servicios lícitos (Portes, 1990 y 2000). (2) La perspectiva jurídico-legal, señala que la informalidad es el desarrollo de actividades fuera del marco legal e institucional prevaleciente, conformando una "zona de penumbra" en la que los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios (De Soto, 1987). Desde este enfoque la intervención del Estado en el mercado laboral se identifica como el principal generador de la economía informal (Waisgrais y Sarabia, 2008: 184).

No obstante, más allá de la definición taxativa que presenta Tokman a la que, como señalamos, adhieren la OIT y también el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), nos interesa profundizar en las concepciones que nutren dicha conceptualización de la informalidad. Esto nos permitirá luego avanzar en el análisis de las formas de intervención sobre esta problemática y comprender así el conjunto de políticas tendientes a la reducción de la informalidad que se han puesto en marcha en Argentina en los años recientes siguiendo los lineamientos de la OIT sobre trabajo decente.

De acuerdo a la OIT, la informalidad se presenta como una problemática en tanto y en cuanto mina las bases de los proyectos políticos y sociales que pugnen por propiciar mejores condiciones de vida a aquellos "que viven del trabajo". En ese sentido, es posible señalar que la informalidad laboral establece condiciones de trabajo que esmerilan la base de una sociedad inclusiva y de movilidad ascendente, lo que se constituye como una preocupación central. En este contexto, el organismo internacional propone establecer las bases del *trabajo decente* (OIT, 1999), concepto que resume una serie de aspiraciones de los trabajadores durante su vida laboral. Dichas aspiraciones se encuentran ligadas a la posibilidad de contar con oportunidades de un trabajo productivo, que genere un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; al mismo tiempo que garantice mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres. Se pueden identificar cuatro elementos centrales que hacen al trabajo decente: el empleo, la protección social, los derechos individuales y colectivos y el diálogo social; estos elementos se concretan en la capacidad de las economías para generar empleos suficientes, la remuneración percibida en los mismos, la seguridad y las condiciones de trabajo.

En este marco, la informalidad laboral consolida la precarización de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias,

constituyéndose en una barrera infranqueable para lograr el objetivo del trabajo decente. La informalidad se expresa en la imposibilidad que tiene el trabajador para regular su relación de trabajo (contratos, categorías, plazos, condiciones, derechos, licencias, etcétera) a través de las normas e institutos creados a tales efectos, implica remuneraciones pactadas por fuera de las regulaciones legales y convencionales. En términos culturales, la informalidad cristaliza una visión distorsionada del trabajo, asociándolo más a un mecanismo de supervivencia antes que a la actividad a partir de la cual se construye un presente digno y un futuro de superación y desarrollo individual y colectivo.

Esta aproximación a la noción de *trabajo decente* y el modo en que la informalidad laboral erosiona sus bases nos remite, indefectiblemente, a la *sociedad salarial –y su deterioro-* estudiada por Robert Castel. En consecuencia, destacamos aquí también la importancia de situar estos procesos en clave a condicionantes de orden estructural que trascienden las recomendaciones de las instituciones de regulación de la relación capital-trabajo y el modo en que dichas recomendaciones se materializan en prácticas concretas –políticas- en determinados países. Seguir esta línea interpretativa permite comprender por qué nuestro país, luego de aceptar las recomendaciones de la OIT, logra revertir algunas cuestiones centrales –tales como la recuperación del salario y el crecimiento del empleo- y, en contraposición, encuentra mayores obstáculos para contrarrestar el trabajo informal asentado en la década precedente.

3. La informalidad laboral en Argentina

Con el fin de hacer algo de historia, aunque sin entrar en detalles específicos, debe mencionarse que tanto la informalidad laboral y la precarización como así también el desempleo, toman vigor en Argentina a partir del desarrollo de la última dictadura cívico militar, donde se observa un replanteo de la política económica global y del papel que cumple el Estado. El nuevo rumbo adoptado por el gobierno argentino requirió "neutralizar" las alternativas contestatarias, principalmente a través de la represión obrera, lo que permitió

la reestructuración de la industria nacional llevando a la desocupación a grandes contingentes de trabajadores y a la reducción de los salarios. En esa misma línea de acción se resuelve clausurar la Confederación General del Trabajo (CGT), intervenir los sindicatos, suprimir el derecho a huelga y cercenar la Ley de Contrato de Trabajo. En este escenario, la nueva política de promoción industrial incrementó el empleo en provincias aún no incorporadas al proceso, movilizando un conjunto de trabajadores dóciles, jóvenes y no sindicalizados, que soportaron la intensificación de las jornadas de trabajo y, por otro lado, el disciplinamiento social a través de la pauperización de los polos metropolitanos.

Durante la década de los noventa, continúan las profundas transformaciones políticas y económicas iniciadas durante el gobierno de facto y que no se revirtieron en los años 80 con la vuelta de la democracia, lo que afecta a sobremanera la conformación del mercado laboral y el conjunto de instituciones que, aunque deterioradas, aún preservaban su vigencia. Vemos así como en nuestro país, en consonancia con la dinámica a nivel global que mencionábamos en el apartado previo, desde mediados de la década del setenta y fundamentalmente durante los noventa, una serie de fenómenos económicos y transformaciones sociales incidieron en el mundo del trabajo. Desde entonces, la informalidad y el no registro se convirtieron en una de las principales problemáticas del mercado laboral argentino (Maurizio *et al.*, 2009; Beccaria y Groisman, 2007; Busso; 2009).

Waisgrais y Sarabia (2008: 185), distinguen diversas circunstancias que influyeron en el aumento de la economía informal: el crecimiento de la población, los procesos migratorios hacia las ciudades, el crecimiento de la oferta laboral y los cambios en la demanda asociados a los procesos de modernización. Asimismo, los fenómenos económicos, tecnológicos y sociales a nivel global también repercutieron en la dinámica local, en especial, la incidencia de las crisis económicas y las políticas de ajuste estructural. Si bien estos procesos fueron paulatinos, la expansión e intensificación de la informalidad

laboral puede situarse en la década del noventa, momento en que las políticas de estabilización y ajuste avalados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) conllevaron a un crecimiento exponencial de la pobreza, el desempleo y el subempleo (OIT, 2002).

Como señalan Novick *et al.* (2008a), la consecución de una serie de acciones tendientes a la flexibilización de los marcos regulatorios y la reducción de costos laborales, conllevó en los 90 al incremento de la informalidad debido al incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores. En consecuencia, asistimos al surgimiento de unidades productivas informales como estrategias de supervivencia económica frente al desmantelamiento de la estructura productiva. Ahora bien, a partir del año 2003 el escenario es otro. Así, en el marco de un paulatino proceso de recomposición económica y productiva, asistimos al incremento de los niveles de ocupación[8] como así también, a una recuperación salarial posibilitada por la regulación del salario mínimo vital y móvil y por el dinamismo que alcanza la negociación colectiva[9]. Estos procesos se ven acompañados por una agenda en materia de políticas laborales vehiculizadas a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) donde la preocupación por el trabajo decente ocupó un lugar sustantivo. En este sentido, los mecanismos de regulación de la relación capital-trabajo tendieron al desarrollo de políticas económicas con eje en el empleo y el desarrollo del mercado interno, como así también al fortalecimiento de los institutos laborales cuasi inexistentes, la re-regulación de la normativa laboral, el desarrollo de

8 Entre 2002 y 2004 el empleo acumuló una variación del 20% (unos 587 mil puestos) y el número de empresas en operaciones se expandió un 10% (adicionando unas 31 mil nuevas firmas) (SSPTyEL, 2004). El desempleo alcanzó uno los niveles más bajos de los últimos tiempos situándose en un 5,9% de la PEA en el cuarto trimestre de 2015 (EPH-INDEC, 2015)

9 La firma de convenios y acuerdos colectivos aumenta sustantivamente a partir de 2003. Considerando los acuerdos y convenios salariales y no salariales, en 2003 se homologaron 406, cifra que asciende a 568 en 2005 y a 930 en 2006, alcanzando un pico de 1231 en 2008 (Senén González et al., 2011). De acuerdo al último registro publicado por el MTEySS, en el primer trimestre del 2015 se homologaron 365 acuerdos y convenios lo que expresa una continuidad en la dinámica de negociación a lo largo del período estudiado.

políticas de empleo y formación continua y el fortalecimiento del MTEySS en tanto institución pública encargada de la promoción y el fortalecimiento de las relaciones laborales.

En términos de políticas tendientes a reducir la informalidad laboral, se distinguen un cúmulo de instrumentos que estuvieron orientados no sólo al cumplimiento de la legislación vigente sino que también los esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de las bases sociales y económicas que permitieron el incremento del empleo de calidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. A continuación señalamos los principales mecanismos que incidieron en la disminución de la informalidad:

- Construcción de un nuevo patrón de crecimiento orientado a la producción nacional y el empleo, que implicó una redefinición del conjunto de políticas económicas y sociales (políticas macroeconómicas, inversión pública en infraestructura básica y social, subsidios a la producción, políticas educativas y de ciencia y tecnología, etc.);

- Desarrollo de acuerdos y acciones dirigidos a mejorar las calificaciones de los trabajadores y canales para acceder a mejores oportunidades de empleo, a través de políticas de formación, capacitación e intermediación laboral (se promovieron Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional, es decir, espacios institucionales donde los actores representativos de un sector de actividad definen e implementan estrategias y acciones vinculadas con la identificación y selección de las instituciones de formación continua del sector para fortalecerlas, la convocatoria de trabajadores y trabajadoras en las acciones de certificación y formación continua, la definición de la estrategia de desarrollo del personal del sector para la localización de las acciones y la vinculación de los trabajadores capacitados con las empresas del sector);

- Ampliación del alcance y la cobertura del sistema de protección social con el fin de garantizar prestaciones básicas y transferencia de ingresos especialmente a los sectores más vulnerables (Asignación Universal por Hijo, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Progresar, moratoria previsional);

- Desarrollo de políticas contra-cíclicas con el fin de preservar el empleo generado (Programa de Recuperación Productiva);

- Intervención sobre los procesos culturales vinculados al incumplimiento de la normativa laboral y previsional (PNRT que incluyó fortalecimiento de la capacidad inspectora, la articulación de estrategias con AFIP y ANSES, campañas de sensibilización contra el trabajo no registrado, modificación de los procedimientos administrativos para simplificar la registración, estrategias de difusión de los derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores);

- Regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado: régimen permanente de contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores; Régimen de promoción de la contratación de trabajo registrado;

- Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social en sectores económicos donde se observa un elevado nivel de informalidad;

- Sanción de regímenes normativos laborales con el objetivo estratégico y prioritario de estimular el desarrollo del trabajo decente (Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral, Ley 26.727, que dispone el Régimen de Trabajo Agrario, Ley 26.844 que sanciona el Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, Ley N° 26.842 a partir de la cual se establecen los procesos de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas),

- Desarrollo de la red de empresas en el marco de la Responsabilidad Social Empresaria para trabajar con los proveedores de la cadena de valor en la registración del personal a través de la ley N° 26.940, de Promoción del trabajo registrado y Prevención del fraude laboral y el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

Este conjunto de medidas, acompañadas de un incremento del empleo formal que se verificó a partir del año 2003 influyeron significativamente en la reducción de la informalidad. Así, de acuerdo a estadísticas oficiales, el empleo informal que se aproximaba al 50% hacia el año 2002, se reduce al 34,6% hacia el 2013. No obstante, en los últimos años, la tasa osciló entre el 35% y el 32%, nivel que aún es elevado (MTEySS, sobre la base de la EPH-INDEC). Los efectos que sobre la reducción de la informalidad laboral han tenido las medidas implementadas a partir del año 2003 y hasta el año 2015, destacan la importancia de los mecanismos de regulación de la relación capital-trabajo, instrumentalizados por el Estado. No obstante, la persistencia de un significativo porcentaje de informalidad laboral, que aún no es posible revertir, amerita la búsqueda de variables explicativas.

En esta dirección, señalamos que el conjunto de factores que irrumpe en la década del 90 tales como la globalización de la economía, la desregulación de los mercados de trabajo y la implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación, complejiza y extiende la incidencia del sector informal. Incluso en el período actual, cuando estos mecanismos se resignifican presentando nuevos desafíos. En este contexto, consideramos importante retomar las variables explicativas de la informalidad laboral presentadas al inicio del escrito, a saber: 1) las transformaciones acontecidas en términos de la reestructuración de los sistemas productivos y 2) los mecanismos de regulación de la relación capital-trabajo. El análisis presentado permite señalar un cambio significativo en el segundo de estos puntos potenciado, fundamentalmente, por el rol desempeñado por el Estado. Sin embargo, en lo que concierte a los sistemas productivos

y las formas de organizar el trabajo el escenario se complejiza. En este sentido, como indican algunos estudios recientes (Gallart, 2007; Basualdo y Esponda, 2014), debemos comprender el desarrollo del sector informal en articulación con el sector formal e identificar los mecanismos –tales como la tercerización y subcontratación- que signan las tramas productivas en la actualidad.

En resumen, el análisis aquí presentado nos permite destacar la presencia de un profundo cambio en la generación de mecanismos de regulación de la relación capital-trabajo que han significado un avance orientado a revertir la tendencia a la informalidad laboral al tiempo que advertimos tendencias de continuidad situadas en un plano de tipo estructural, el de la organización del proceso productivo. De este modo, la interrelación entre el sector formal y el informal, facilitada por la extensión de las redes de tercerización y subcontratación obstaculizan las posibilidades de mejorar la calidad del trabajo y plantean, nuevamente, los límites de la regulación de la relación capital-trabajo ante el avance de las lógicas y estrategias de reproducción capitalista.

4. Reflexiones finales y propuestas

Con el objetivo de contribuir al debate acerca de aquellos temas pendientes en la agenda político-laboral nacional, en el presente escrito nos hemos adentrado en el estudio de la informalidad laboral. En esta dirección, partimos de considerar la informalidad laboral como una de las principales problemáticas que atraviesa el mercado laboral argentino en la actualidad y orientamos el análisis a identificar y explicar las continuidades y rupturas en el período actual respecto a la década del 90. Este análisis ha tomado como ejes de la discusión dos cuestiones: en primer lugar, las características que asumen los sistemas productivos y, en segundo lugar, las particularidades que hacen a la regulación de la relación capital-trabajo en uno y otro período.

Como hemos señalado, en el período 2003-2015 a diferencia de la década precedente, se distingue la implementación de una serie de políticas, instrumentos y mecanismos vehiculizados por el Estado, principalmente a través del MTEySS, destinados a contrarrestar los efectos de la informalidad laboral en el mercado de trabajo nacional. Asimismo, destacamos la orientación político-ideológica de estas medidas, signadas por las recomendaciones de la OIT en pos de incentivar el trabajo decente a través del fortalecimiento de cuatro elementos centrales: el empleo, la protección social, los derechos individuales y colectivos y el diálogo social.

Las políticas laborales implementadas resultaron efectivas en la medida en que han permitido reducir la informalidad. No obstante, el porcentaje de trabajadores que se desempeña en el sector informal continúa siendo elevado. En relación a este punto, consideramos importante colocar la mirada en la configuración que asumen tanto las políticas macroeconómicas como los sistemas productivos en la actualidad, no sólo en relación a las transformaciones sucedidas durante los 90 sino también, respecto a las significaciones que asumen en los años recientes. De modo que, analizar de forma articulada las relaciones establecidas entre el sector formal y el sector informal atendiendo a los mecanismos de tercerización y subcontratación que atraviesan hoy en día las tramas productivas, resulta un elemento nodal.

En las líneas que siguen presentamos algunas propuestas que a modo de conclusión buscan apuntar algunos desafíos de la agenda pública. En este sentido, señalamos como primordial la profundización de políticas a nivel macroeconómico sobre las cuales se resuelva el desarrollo de medidas en el nivel meso, en el orden del desarrollo y gestión de los entramados productivos, en la asociación de lo público y privado en pos de un desarrollo sustentable de las cadenas productivas. En el nivel macro, es posible abordar el problema de la informalidad en un escenario signado por una economía en crecimiento y ante la presencia de un Estado regulador de las relaciones sociales de

producción que tenga por objetivo central la generación de empleo de calidad. En este sentido, deben desarrollarse marcos normativos y convencionales que acompañen los cambios productivos y resguarden de manera efectiva los derechos de los trabajadores.

El derecho del trabajo y la seguridad social no puede ser ajeno al conjunto de la economía que se desarrolla al margen de la economía privada capitalista. Referimos en este punto a aquellas unidades productivas vinculadas con la economía social y solidaria, por ejemplo. También es primordial colocar la mirada en aquellos sectores que históricamente han sido más vulnerables. Tal es el caso del personal de casas particulares y el de los trabajadores rurales, grupos que se han visto alcanzados por normativas tendientes a promover su registro pero cuyos montos de contribuciones deben incrementarse, como así también reverse las edades mínimas o los tiempos de servicio con el fin de garantizar una verdadera prestación en materia de salud y, a futuro, el derecho a las prestaciones previsionales.

Asimismo, en el nivel meso deben generarse entornos que maximicen los esfuerzos públicos y privados para generar bienes y servicios competitivos a través de alianzas estratégicas. En este punto, adquiere sentido detenernos en el caso de las PyMEs, unidades productivas que ocuparon un lugar central como generadoras de empleo en el proceso de crecimiento económico iniciado en el año 2003 (Graña, 2015). Ahora bien, por su vinculación al mercado interno o a la subsistencia, estas empresas presentan una menor dinámica productiva que opera como un condicionante en la generación de empleos de calidad. En este sentido, Novick *et al*. (2008b) señalan que cuanto menor es la productividad de las empresas, menor es su capacidad de pago y, por consiguiente, son más limitadas las posibilidades de cumplir con las obligaciones laborales, administrativas y tributarias. Dadas estas condiciones, los programas de créditos, la inspección del trabajo como política de Estado y la reducción de las contribuciones patronales para el nuevo empleo contratado por las PyMEs, fueron algunos de los instrumentos que operaron en pos de revertir las limitaciones existentes.

Sin embargo, como venimos señalando, más allá de los mecanismos vehiculizados desde el Estado tendientes a intervenir en términos de la regulación de la relación capital-trabajo, también resulta preciso indagar acerca de las herramientas que inciden en la dinámica productiva de estos establecimientos. Hacemos referencia a la generación de innovaciones y complementariedades que permitan una mejor distribución del ingreso y la creación de empleos de calidad lo cual, consideramos, se presenta como un desafío que si bien no se encuentra arraigado en la dinámica empresaria nacional, comienza a mostrar algunos signos de eficiencia que ameritan cierta atención. En esta dirección, un trabajo de investigación que analiza los esfuerzos tendientes a la innovación realizados por PyMES industriales entre 2003 y 2007, muestra que las empresas más innovadoras -es decir, aquellas que cuentan con estructuras formales dedicadas a desarrollar mejoras dentro de la empresa- presentan tasas de crecimiento del empleo más elevadas, mayores tasas de retención para sus trabajadores y niveles más altos de remuneraciones. Al tiempo que la variación del empleo en las firmas que realizaron esfuerzos innovadores fue del 29%, mientras que tasa desciende al 14%, entre las firmas de menor intensidad innovadora (Novick et al., 2009).

Teniendo en consideración las herramientas señaladas con anterioridad y el desarrollo de la economía informal, es necesario profundizar el análisis de las cadenas de valor y suministro, como así también de entramados y redes de producción y servicios. La detección de los factores estructurales que obstaculizan el fortalecimiento y mejoramiento de la competitividad, la productividad y la calidad del empleo, permitirá el diseño y desarrollo de políticas públicas que incidan en la promoción del trabajo registrado. Algunas medidas orientadas en esta dirección fueron vehiculizadas en los años recientes. Tal como mencionan Bisang *et al.* (2005)[10], se trata de instrumentos que abarcan variadas dimensiones que, de manera directa o indirecta, afectan la generación y/o el mantenimiento del empleo de calidad. A modo

10 El artículo referenciado corresponde a la revisión de un documento elaborado para la OIT-Oficina Regional con motivo de la Conferencia Regional de Empleo MERCOSUR en abril del 2004.

de ejemplo, a continuación recuperamos algunos de los mecanismos señalados por los autores referenciados.

En primer lugar, encontramos aquellos instrumentos vinculados a los desarrollos tecnológicos e innovadores tales como el financiamiento de proyectos de alto impacto sobre clientes y proveedores, la viabilidad competitiva y la generación de nuevos puestos de trabajo. Asimismo, sobre este eje se ubica la asistencia técnica brindada por instituciones públicas en materia de gestión de recursos humanos, puntualmente, orientada al mejoramiento de los procesos de gestión de la mano de obra y de organización del proceso de trabajo. Luego, en segundo lugar, se sitúa el financiamiento público y privado que opera en una multiplicidad de esferas: la obtención de normas de calidad que potencien la competitividad de las unidades productivas a lo largo de la cadena de valor; subsidios para inversiones de capital; financiamiento para el patentamiento de marcas y registros; capacitaciones orientadas a mejorar los déficits en materia de formación y capacitación.

Para concluir, destacamos que estos cambios son también un desafío cultural. La informalidad laboral debe ser percibida como un problema social y, como tal, la agenda pública debe orientarse a construir una imagen de lo que significa el problema de la informalidad, no sólo por sus efectos en el conjunto de la economía sino también por el deterioro del tejido social que genera su naturalización.

Bibliografía consultada

Antunes, Ricardo (1999): La centralidad del trabajo hoy. En *¿Adiós al trabajo?,* Buenos Aires: Antídoto.

Basualdo, V. y Esponda, M. A. (2014). La expansión de la tercerización a nivel global a mediados de los años setenta, sus antecedentes históricos y su alcance actual. En V. Basualdo y D. Morales (Coords.), *La tercerización laboral. Orígenes impacto y claves para su análisis en América Latina* (pp. 19-64). Buenos Aires: Siglo XXI.

Beccaria, L. y Groisman, F. (2007). Informalidad y pobreza en Argentina: una relación compleja. En Beccaria, L., Groisman, F. (Eds.), *Argentina desigual*. Buenos Aires: UNGS.

Bertranou, F. (2011). El trabajo decente: la concepción de la OIT y su adopción en la Argentina. *Voces en el Fenix, N°6*. Recuperado de http://www.vocesenelfenix.com/content/el-trabajo-decente

Bisang, R; Novick, M; Sztulwark, S y Yoguel, G. (2005). Las redes de producción y el empleo: Elementos básicos para la formulación de políticas públicas en Casalet, M.; Cimoli, M- y Yoguel, G. (comp.) *Redes, jerarquías y dinámicas productivas.* Buenos Aires: FLACSO-OIT.

Busso, M. (2009). Contra viento y marea: la organización de los trabajadores informales en la Argentina contemporánea. En Battistini, O. (Coord.), *Senderos Bifurcados. Prácticas sindicales en tiempos de precarización laboral* (pp. 187-212). Buenos Aires: Prometeo.

Castel, R. (2012). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

De la Garza, E. (2007). La evolución reciente de los significados del trabajo en los enfoques contemporáneos. *Revista de Trabajo*, Año 3, No. 4, pp. 37-51. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04_revistaDeTrabajo/2007n04_a03_eDelaGarza.pdf.

Gallart, M. A. (2007). Enfoques actuales sobre el sector informal. En Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Estructura Productiva y empleo Un enfoque transversal*. Buenos Aires: MTEySS.

Graña, J. M. (2015). Los problemas productivos de las empresas y su vinculación con el deterioro de las condiciones de empleo de los trabajadores. En Lindenboim, J. y Salvia, A. (comp.) *Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.

Keifman, S. (2009). Algunos elementos para el análisis de la dimensión social de la globalización. *En Informe nacional del impacto social de la globalización*, Capítulo 1 (pp. 13-40). OIT-MTEySS.

Harvey, D. (2005). *A brief history of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

Messner, D. (1996). Dimensiones internacionales de la competitividad internacional. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2, Nº3, pp. 13-40. Recuperado de http://relet.iesp.uerj.br/Relet_03/Relet_03.pdf

Novick, M., Rojo, S. y Castillo, V. (2008a). *El trabajo femenino en la post convertibilidad argentina 2003-2007*. Buenos Aires: CEPAL/CTS/MTEySS.

Novick, M.; Mazorra, X. y Schleser, D. (2008b). Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral. En *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial; MTEySS.

Novick, M; Rojo, S.; Rotondo, S.; Yoguel; G. (2009): *La compleja relación entre innovación y empleo,* Mimeo.

OIT (2002). Decent work and the informal economy. *En International Labour Conference, 90th Session.* Ginebra: International Labour Office.

Pochmann, M. (2008). *O empregno no desenvolvimento da nação.* San Pablo*:* Boitempo.

Quintar, A. (1990). Flexibilidad laboral: ¿Requerimiento de las nuevas tecnologías o fragmentación del movimiento obrero? *Desarrollo Económico*, No. 118.

Senén González, C., Medwid, B. y Trajtember, D. (2011). La negociación colectiva y sus determinantes en la Argentina. Un abordaje desde los debates de las relaciones laborales. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, No. 25, pp.155-181. Recuperado de http://relet.iesp.uerj.br/Relet_25/155.pdf

Silver, B. (2005). *Fuerzas del trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Madrid: Akal.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2004). El impacto de la nueva fase de crecimiento en el empleo y en las empresas *(2003-2004). Revista Trabajo Ocupación y Empleo,* No. 1, pp. 97-112. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_01_06_impacto.pdf

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2010). *Estado de la Negociación Colectiva – Cuarto trimestre de 2010*. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/201004T_negociacionColectiva.pdf
Tokman, V. (2001): *De la informalidad a la modernidad*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Waisgrais, S. y Sarabia, M. (2008). Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires. En *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: MTEySS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión Período 2003 – 2010*. Buenos Aires: MTEySS. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf

Distribución del ingreso y desempleo en la Argentina

José S. Cárcamo Pérez[1] y Marta I. Tenewicki[2]

Asignaturas: Problemas Socioeconómicos Argentinos, correspondiente al Área de Problemas Socioeconómicos Argentinos, Economía I, correspondiente al Área de Macroeconomía y Economía II, correspondiente al Área de Microeconomía

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Este artículo está dirigido al público en general, y será especialmente interesante para los estudiantes que cursen, Problemas Socioeconómicos Argentinos, Economía I y Economía II del ciclo general de grado del Departamento de Economía y Administración de la UNM, para entender tanto los avatares de la distribución del ingreso como del desempleo en la Argentina, que han fluctuado a lo largo de su historia, de menor a mayor grado de desigualdad acompañado de menores a mayores tasas de desempleo. Con los contenidos propuestos en nuestras materias, nuestros estudiantes articularán para una mejor comprensión del objeto de estudio, la historia y la política, la macroeconomía y la microeconomía, para entender así que cada ciclo económico supone un marco teórico y políticas económicas diferenciadas.

1. Introducción

La Argentina desde la consolidación de la organización nacional, ha tenido tres modelos de desarrollo. El modelo primario exportador (1880-1930); la industrialización sustitutiva de importaciones (1945-

1 Docente ordinario UNM y UBA.
2 Docente ordinario UNM y UBA.

1974/5) y el modelo de hegemonía financiera con la desregulación de la tasa de interés y del régimen cambiario, introducido con la reforma financiera de 1977 hasta el 2002. Desde el año 2003 se avizora un estilo de desarrollo diferente que hemos caracterizado como neodesarrollista.

El ciclo económico de los periodos primario exportador y de industrialización sustitutiva de importaciones, coexistieron con el crecimiento de largo plazo de la economía; con tasas de aumento del producto per cápita en esos periodos que se ubican entre el 1% y 3% anual promedio. La economía funcionaba en una situación cercana al pleno empleo y con una distribución del ingreso relativamente equitativa. Bajo el sistema de hegemonía financiera el producto per cápita de 1994 es semejante al de 1974, con el agravante del deterioro en la distribución del ingreso, con una concentración en los grupos sociales de más alto ingreso y la caída de la participación de los sectores medios y bajos de la sociedad. Surge el problema del desempleo y la pobreza- en este periodo- transformándose en estructural.

A continuación analizaremos la etapa del modelo de hegemonía financiera, que se instrumenta por medio del plan de convertibilidad. Pasaremos después a estudiar el modelo neodesarrollista que se aplica a partir del 2003, finalizando con la restauración neoliberal del 10 de diciembre de 2015.

2. Interludio Teórico

El marco teórico de la política económica implementada durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, 2003-2015, es neokeynesiano, que en América Latina y el Caribe adopta la forma de neodesarrollismo, y promueve el crecimiento económico con ahorro interno, buscando reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, promoviendo el pleno empleo e incremento de

los salarios reales directos[3] e indirectos[4] de los trabajadores, el que se considera un factor central en el sostenimiento de la demanda interna. Complementándose con lo anterior se estimula el desarrollo de la industria nacional que produce para el mercado interno, por medio de la transferencia de rentas diferenciales del sector primario (por la existencia de condiciones naturales de la tierra) a la industria, a través de tipos de cambios múltiples (diferentes para el campo y la industria). Se busca participar en la globalización comercial y financiera a través de exportaciones industriales con mayor valor agregado con apertura comercial recíproca, y poniendo restricciones al ingreso de capitales especulativos de corto plazo. El estado cumple un rol importante en regular al mercado interno, dada la imperfección de los mercados, y en política exterior, prioriza la soberanía e intereses nacionales en la economía global, lo que irá acompañando la construcción dentro de las fronteras nacionales, de un sector privado (mercado) fuerte que acepta las reglas del juego de construir una sociedad integrada y justa, con **densidad nacional** (Aldo Ferrer).

La política económica implementada a partir del 10 de diciembre, en Argentina se aplico durante el proceso militar, 1976-1983, y en el periodo de la convertibilidad, 4 de abril de 1991 al 2 de enero de 2002, es de carácter neoliberal, y promueve el crecimiento con inversión y ahorro externo, es decir, endeudamiento. Se consideran los salarios como un costo, buscándose la desregulación del mercado del trabajo con un menor poder de los sindicatos –que se consideran una imperfección- de tal forma de disminuir los salarios (directos e indirectos), con lo cual argumentan, se incrementará la competitividad de la economía argentina. De no subordinarse los trabajadores al mercado, es decir, a la reducción de salarios, aumentará la tasa de desempleo. El menor "costo argentino", será de acuerdo a

3 El salario directo, es el salario nominal o monetario que recibe el trabajador, por una jornada de trabajo de X horas.

4 El salario indirecto, son transferencias como seguro de desempleo, jubilaciones, derechos sociales, como salud pública y educación pública, subsidios al consumo de luz, agua, gas, etc. La menor extensión o eliminación de este salario indirecto es equivalente a una reducción del salario real.

este razonamiento, un incentivo a la inversión extranjera. Lo anterior acrecienta las desigualdades en la distribución del ingreso, menores salarios y mayor ganancia empresarial, pero aumentará el ahorro y la inversión por consiguiente. La participación en la globalización comercial y financiera es por medio de la apertura unilateral, reduciendo o eliminando los aranceles a las importaciones y retenciones a las exportaciones, lo que conduce al cierre de la industria ineficiente, no competitiva, y a la desindustrialización. El país se especializa en la producción de productos primarios (agropecuarios) en los cuales tiene ventajas comparativas – por condiciones de abundancia o disponibilidad de recursos naturales- que produce a un costo menor que el precio internacional; lo anterior conduce a una primarización de la estructura productiva al exportarse productos de menor valor agregado, y una concepción estática o dogmática de la teoría de la ventajas comparativas. Se eliminan las restricciones al ingreso de capitales de corto plazo o especulativos. El estado se concibe como antonimia al sector privado, y hay que reducirlo, subordinarlo a cumplir un rol subsidiario de un mercado transnacionalizado (monopólico y oligopólico), resignando recursos y herramientas de política monetaria, fiscal, comercial, etc. necesarias para construir una sociedad integrada y justa. Todo queda bajo el dominio de la mano invisible (o visible) del mercado, el país pierde densidad nacional.

Sobre el concepto de densidad nacional de Aldo Ferrer[5].

En los casos de países que han alcanzado el desarrollo exitoso, decía don Aldo, "se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social; vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación". Entre esas condiciones figura la integración social que contribuye a formar liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos

5 Ferrer, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. En repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007.

disponibles dentro del espacio nacional e incorporando al conjunto de la sociedad al proceso de desarrollo, lo que garantizará la estabilidad institucional y política de largo plazo.

3. La convertibilidad

La convertibilidad implementada el 1° de abril de 1991 al aprobarse la ley 23.298 imponía un tipo de cambio fijo, con un dólar equivalente a 10.000 australes. La ley disponía también que el Banco Central de la República Argentina mantuviera reservas de libre disponibilidad equivalentes a la base monetaria.

Para reforzar ésta relación entre la moneda nacional y la divisa norteamericana se llego a modificar incluso el Código Civil autorizando así los contratos en moneda extranjera. A la par se prohibió la indexación de los contratos de acuerdo a la inflación. A partir del 1° de enero de 1992, finalmente el Austral fue reemplazado por el peso convertible a dólar con una paridad de uno a uno. La convertibilidad, en síntesis, tiene tres características:

- Un tipo de cambio fijo
- Una moneda convertible a dólares
- Una emisión monetaria dependiente del ingreso de dólares (divisas) al Banco Central

De esta forma la autoridad económica renuncia a la política monetaria y a la política cambiaria, la que estará determinada por la mano visible del mercado y del capital financiero internacional, representado por el FMI y el Banco Mundial, y sintetizada doctrinariamente en el consenso de Washington.

Los efectos de esta política fueron:

1. La pérdida de competitividad producto del atraso cambiario o sobrevaluación del peso, lo que se traduce en un déficit de la cuenta corriente y creciente endeudamiento externo.

2. Mayor endeudamiento privado y público, manifestándose esto último en el déficit fiscal.
3. Desindustrialización, consecuencia del dólar barato, la reducción de los aranceles y la mayor apertura externa.
4. El vaciamiento del estado a través de las privatizaciones, entregándose activos rentables por papeles basura (bonos de la deuda)
5. Mayor desempleo y pobreza.
6. Deterioro en la distribución del ingreso.
7. Crecimiento económico financiado con endeudamiento (ahorro) externo, privatizaciones (venta de activos) y capitales buitres o especulativos que hacen arbitraje entre la tasa de interés y el tipo de cambio, a un costo cero, por el seguro de cambio que es la ley de convertibilidad. En el periodo que comprende de 1990 a 1997, la tasa anual promedio de crecimiento del PIB es del 5%, pero a partir del segundo semestre de 1998 la tasa de crecimiento comienza a ser menor, y en el periodo que transcurre entre 1999 a 2002 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB es negativa, de un -4,8%[6].
8. El surgimiento de cuasi monedas (patacones, lecor, quebracho, etc.) en las provincias argentinas, tal que, quince de las veintitrés emitieron bonos provinciales que actuaron como sustitutos del peso, a esto hay que sumarle el dinero privado que surge como créditos del club del trueque, que se implementan en sectores económicos de subsistencia.

Este proceso de pérdida de soberanía económica, monetaria, social y política, culmina con el estallido del 19 y 20 de diciembre de 2001, donde la sociedad pone un límite a las fuerzas del mercado sintetizadas en el consenso de Washington, el FMI y el Banco Mundial. Se requiere recuperar la soberanía política, la independencia económica y la justicia social, para impedir la desintegración de la Nación Argentina.

6 De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL)

4. La salida de la convertibilidad y el kirchnerismo

El fin del financiamiento externo y del circulo de endeudamiento –que actúa como cadena de transmisión de activos rentables y riqueza nacional al capital financiero internacional- materializado en la imposibilidad de hacer frente a los pagos de intereses de la deuda externa, más la fuga de capitales consiguiente, conducen entre otros factores a la crisis del modelo de hegemonía y valorización financiera, implementado desde 1976. Se inicia un proceso de transición conducido por Eduardo Duhalde (2 de enero de 2002 al 25 de mayo de 2003). El punto de inflexión político social y que marca el retroceso en los intentos de restauración del modelo neoliberal, es el asesinato de Kostecki y Santillán, el presidente subrogante tiene que renunciar a sus aspiraciones de ser elegido por el voto popular. En mayo de 2003 asume como presidente Néstor Kirchner. Se abre entonces una nueva etapa, que significó redefinir:

- El rol del estado y el mercado
- El sentido de la política
- La distribución del ingreso
- La política de derechos humanos
- Las políticas sociales
- La inserción internacional
- La política económica o economía (subordinada a la política)
- El rol o función de los movimientos sociales
- Los derechos sociales y ciudadanos (matrimonio igualitario)
- La ley de medios audiovisuales y su democratización
- La deuda externa

Nos detendremos en algunos de los puntos enunciados

5. El rol del Estado y el mercado

Los mercados en la Argentina como en todo el mundo son monopólicos y oligopólicos, controlados por Empresas Transnacionales (ETN). Esto que en los libros de economía se conoce como una falla del mercado, requiere de la regulación de la sociedad, por medio

del estado, a través de acuerdos de precios u otros instrumentos. Por otro lado la Argentina exporta bienes salarios o alimentos, a los que se aplican retenciones (a las exportaciones), que cumple a su vez dos funciones:

- El de mecanismo de control de precios, desligando el precio del producto en el mercado interno (que es menor) del precio internacional (que es mayor).
- El de fuente de recursos del estado y la sociedad apropiándose esta, de parte de la renta diferencial que tienen las tierras argentinas a escala planetaria.

Estas herramientas las aplican las sociedades u Estados Nacionales que tienen rentas diferenciales por la explotación de un recurso natural, fue el caso por ejemplo, de la dictadura neoliberal del Chile de Pinochet, donde el sector público se apropia de las rentas cupríferas, manteniendo las Fuerzas Armadas bajo control o propiedad estatal a la Gran Minería del Cobre.

En el periodo K, se ha renacionalizado el sistema jubilatorio, Aerolíneas Argentinas, YPF en un 51%; y los precios de los servicios públicos (luz, gas, agua, teléfonos, transporte de buses, trenes y subte, etc.) están subsidiados, lo que actúa como un salario indirecto en beneficio de los trabajadores.

6. La distribución del ingreso

En el periodo 2003 a 2015 mejoró la distribución del ingreso primaria y secundaria del ingreso. La distribución primaria se da en el proceso de la producción, y es la que determina qué porción del valor agregado se distribuye entre los asalariados, y qué porción neta queda para el capital. La distribución secundaria del ingreso o poblacional, se diferencia de la primaria pues se materializa entre las personas e influye en ella la política fiscal. Está centrada en los pagos de impuestos, en las transferencias que realiza el gobierno a las

familias, y en la redistribución que se realiza a través de los servicios públicos brindados a la comunidad, como la salud y la educación. En este sentido, ya no cuenta solamente ser perceptor de ingresos provenientes de la producción, sino que también se tiene en cuenta cualquier otra forma de ingresos: jubilaciones, pensiones, subsidios, planes sociales, transferencias, etc.

En **la tabla 1** mostramos datos de la distribución primaria del ingreso

Tabla 1
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA O FUNCIONAL
PARTICIPACION DE LOS SALARIOS EN EL PBI
(INDEC)

Años	Porcentaje	Referencias
1974	48	Perón
1993	44,7	Primer gobierno de Carlos Menem
1997	37,1	Seis años de convertibilidad
2003	34,3	Fin de la crisis Duhalde – Kirchner
2004	36,1	Gobierno de Néstor Kirchner
2005	38,5	Gobierno de Néstor Kirchner
2006	41,5	Gobierno de Néstor Kirchner
2007	42,9	Gobierno de Néstor Kirchner
2010	44,9	Gobierno de Cristina Fernández
2013	46	Gobierno de Cristina Fernández

La tabla 1 muestra un marcado descenso de la participación de los salarios en el PBI entre 1993 y 2003, pasando del 44,7% al 34,3% respectivamente. A partir de 2004, los salarios vuelven a ganar terreno, pasando al 36,1%, 38,5% y 41,5 % en 2004, 2005 y 2006 respectivamente. En los años 2007 a 2013 la participación salarial

sigue creciendo de un 42,9% a 46% respectivamente, alcanzándose y mejorándose los niveles de 2001, lo que refleja un quiebre de la tendencia anterior a 2003.
Esta recuperación parcial de la participación de los salarios en el PBI a partir de 2003 se debió a:

a) Una modificación parcial de la estructura productiva, dado el mayor crecimiento de la demanda o mercado interno, donde los sectores más dinámicos son los bienes, fundamentalmente los industriales, que permitió un aumento sostenido del empleo.

b) Al aumento del salario real que creció más que la productividad.

Para que continúe este proceso de recuperación del salario en la apropiación de la riqueza generada resulta fundamental que:

I) El sector productor de bienes siga siendo el motor de la economía y de la generación de empleo. Para ello, es necesario mantener el tipo de cambio competitivo y expandir la oferta interna a través de la expansión del crédito.
II) Continuar con los aumentos salariales generalizados (a costa de la ganancia empresaria) en un contexto de estabilidad de precios. En este marco las tendencias inflacionarias lo que refleja es la puja por la participación en la distribución del ingreso, en mercados formadores de precios de los bienes y servicios que no son competitivos (monopolios y oligopolios)

Se muestra a continuación, **tabla 2**, la distribución secundaria o poblacional que muestra la desigualdad en la apropiación y distribución de la riqueza entre el 10% más rico y 10% más pobre de la población.

Tabla 2
Distribución secundaria o poblacional
(CEDLAS – Banco Mundial)
Desigualdad en la apropiación y distribución del ingreso entre los extremos (1° y 10° decil)

Desigualdad en la apropiación y distribución del ingreso entre los extremos (1° y 10° decil)									
Años	1974	1980	1986	1988	1991	1992	1993	1994	1995
9,5	13	15,6	21,8	19,8	17,6	19,9	19,7	25,8	
Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
26,5	26,7	30,2	28	32,3	40	39,4	38	31,7	
Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
30	28,2	25	24,6	23,6	20,7	19,1	18,1	17,4	

De acuerdo a los datos de CEDLAS de la tabla 2, en el año 1974, las personas que pertenecían al 10 por ciento más rico de la población recibían ingresos 9,5 veces superiores al 10 por ciento más pobre; 19,8 veces en 1991, 30,2 veces en 1998 y 40 veces en 2001, es decir, en el periodo que comprende de 1974 a 2001 creció la desigualdad entre el primer y décimo decil.

La desigualdad entre los extremos comienza a descender a partir de 2003, alcanzando un valor de 38 en ese año, de 25 en el año 2007. La brecha de ingresos continúa reduciéndose, aunque a un ritmo menor en los años 2008 y 2009[7] (24,6 y 23,6). Luego, la brecha desciende más aceleradamente, alcanzando un 20,7 en el año 2010 y de 17,4 en el primer semestre del año 2013.

Frente a la evidencia de que, hasta el año 2007 -aún con elevadas tasas de crecimiento económico y de empleo, y ante los problemas

7 Resultado del menor crecimiento por la crisis financiera internacional

que imponía la crisis internacional de 2008/9-, el 20% más pobre de nuestra población no mejoraba su participación en la apropiación de riqueza, se decidió finalmente aplicar el programa de transferencia de ingresos universales para los hijos de trabajadores informales y desocupados (AUH). Este programa es considerado por diversos especialistas como el más importante que se conoce a nivel global en términos de participación del PBI, en un beneficio social y como el inicio de una nueva y verdadera política social en Argentina.

Otro modo de medir la distribución secundaria es a través del coeficiente de Gini, indicador que muestra la distribución del ingreso en el conjunto de la sociedad. Arroja un valor entre "0" y "1"; siendo "0" una situación de igual distribución del ingreso entre los diez estratos y "1" una situación absolutamente desigual (una persona tiene todos los ingresos).

Tabla 3
Coeficiente de Gini (CEDLAS – Banco Mundial)

Años	1974	1980	1986	1988	1991	1992	1993	1994	1995
GINI	0,345	0,393	0,422	0,456	0,465	0,444	0,444	0,453	0,481
Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GINI	0,486	0,483	0,502	0,491	0,504	0,522	0,533	0,528	0,496
Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GINI	0,488	0,475	0,469	0,459	0,449	0,442	0,433	0,423	0,419

Se ha analizado la evolución de este índice entre 1974 y 2013, como muestra la **tabla 3**. En 1974 el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,345. A partir de esa fecha muestra una tendencia creciente a lo largo del tiempo, es decir, crece la desigualdad en la distribución del ingreso. En el año 1994 (el mejor año de la convertibilidad en términos macroeconómicos) el Gini alcanza un valor de 0,453, el que sigue aumentando a 0,502 en el año 1998 y alcanzando un máximo valor de desigualdad de 0,533 en el año 2002.

A partir del 2003 el coeficiente de Gini comienza a disminuir, alcanzando un valor de 0,528 en ese año; de 0,496 en el año 2004; de 0,488 en el año 2005 y de 0,475 en el año 2006. Esta tendencia de menor desigualdad en la distribución del ingreso continúa con la implementación de la AUH y la inclusión previsional; alcanzándose en el primer semestre del año 2013 un coeficiente de Gini de 0,419.

7. Crecimiento económico a tasas mayores que los de la década de los '90 y reducción del desempleo y la pobreza

La primera década del siglo XXI fue la mejor de las últimas tres para América latina y el Caribe de acuerdo a la CEPAL[8]. La del '80 fue considerada pérdida, la del '90 estuvo dominada por la inestabilidad financiera y la primera del nuevo siglo ha sido apreciada como ganada en términos de disminución de la pobreza e indigencia y en mejoras en la distribución del ingreso como en términos de crecimiento económico. Señala este organismo de Naciones Unidas "la desigualdad de ingresos dentro de los países –medida a través del coeficiente de Gini–, así como la pobreza, aumentaron y luego comenzaron a reducirse en la mayor parte de ellos en la última década".

Las décadas de 1980 y 1990 fueron adversas no sólo en términos distributivos sino que también en términos de crecimiento.

Tabla 4

	PBI (tasa de crecimiento anual, %)	
	1970-1980	1980-1990
Argentina	2,8	-0,9

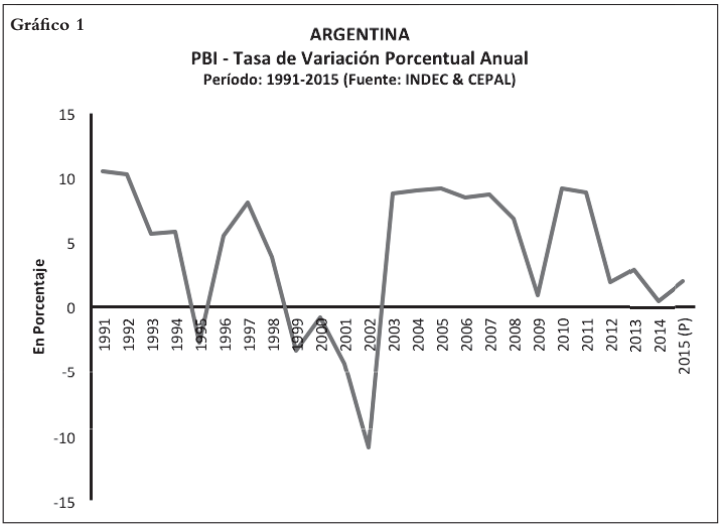
8 http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013completo.pdf

Tabla 5
PIB, DESEMPLEO E INFLACIÓN (1991-2015)
Fuente: Cuentas Nacionales INDEC y CEPAL

AÑO	PIB %	DESEMPLEO %
1991	10,5	6,9
1992	10,3	6,9
1993	5,7	9,9
1994	5,8	10,7
1995	-2,8	18,4
1996	5,5	17,1
1997	8,1	16,1
1998	3,9	13,2
1999	- 3,4	14,5
2000	-0,8	15,4
2001	-4,4	16,4
2002	-10,9	21,5
2003	8,8	15,6
2004	9	14,6
2005	9,2	12,5
2006	8,5	10,9
2007	8,7	9,2
2008	6,8	7,9
2009	0,9	8,7
2010	9,2	7,7
2011	8,9	7,2
2012	1,9	7,2
2013	2,9	7,1
2014	0,5	7,3
2015	2,0	6,3 (e)

Los años 80 del siglo pasado se consideran la década pérdida para América Latina y el Caribe, y en particular para la Argentina como muestra la **tabla 4**, que tuvo un crecimiento promedio negativo anual de 0,9%, es decir, el PBI de 1990 era cerca de un 9% menor que el de 1980.

En la década de la convertibilidad el crecimiento promedio anual fue de un 2,6%, siendo el ingreso per cápita de 1994 semejante en términos reales al de 1974[9]. En el periodo 2003-2015 el crecimiento promedio anual ha sido de un 6%. Esta información se muestra en la **tabla 5 y el gráfico 1**.



El desempleo en la Argentina de acuerdo a datos de INDEC, en el año 1974 es del 5%, en 1985 alcanza al 5,9 % y en mayo de 1989 en un escenario de hiperinflación es de 8,1%. A lo largo de prácticamente todo el siglo XX la economía Argentina funciona en una situación cercana al pleno empleo. Es en la última década del siglo XX que se va a observar un cambio en la tendencia y se alcanzará,

9 Ferrer, Aldo (2008). La Economía Argentina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

como se puede observar en la **tabla 5**, en mayo de 1993 el mayor desempleo con respecto a los años anteriores, una cifra de 9,9%. Desde ese momento, el desempleo crecerá alcanzando en mayo de 1994 los dos dígitos, un 10,7%, situación que se va a mantener durante 12 años, alcanzándose la mayor tasa de desempleo en mayo de 2002, un 21,5%, sin incluir en esta cifra a las personas que percibían los planes trabajar, que se consideraban ocupadas, de no ser así el desempleo iba a ser mayor.

Crecimiento financiado con endeudamiento durante la convertibilidad. Crecimiento financiado con ahorro nacional en el kirchnerismo

Un factor importante para el crecimiento es la inversión, que se financia con Ahorro Nacional y Ahorro externo, es decir:

Inversión Bruta Interna = Ahorro Nacional Bruto + Ahorro Externo

Durante el periodo de vigencia del régimen de convertibilidad de la moneda (1991 – 2001), la Inversión Bruta Interna (IBI) se financió con Ahorro Nacional pero con dependencia del Ahorro del resto del mundo o Ahorro Externo (AE), es decir, con déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (CCBP) o endeudamiento externo.

IB > AN

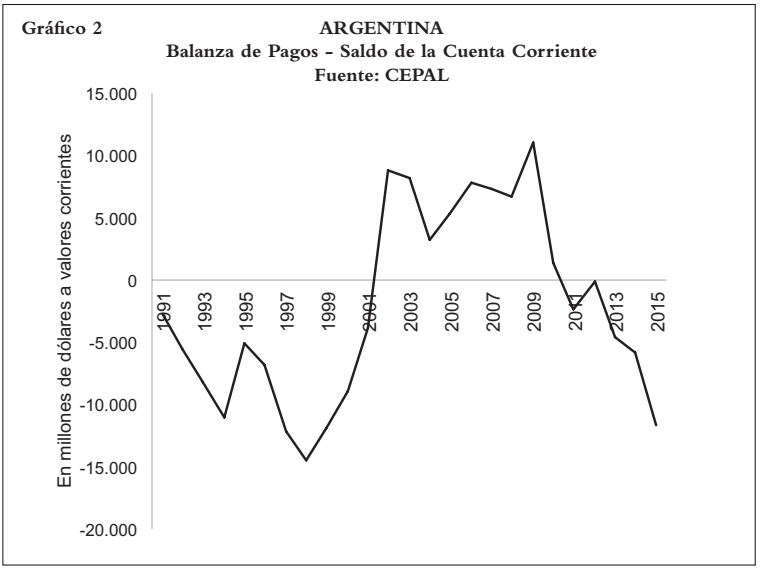
En cambio en el periodo 2003 – 2010, la IBI se financió en base al Ahorro Nacional (AN) a diferencia del periodo anterior que se dependía del Ahorro Externo. Esto permitió un proceso de desendeudamiento externo y una casi nula dependencia del ciclo económico respecto de este financiamiento externo, es decir, con superávit en la CCBP.

AN > IB

Lo mencionado en los dos periodos (convertibilidad y kirchnerismo) se representa en **las tablas 6 y grafico 2**.

Tabla 6

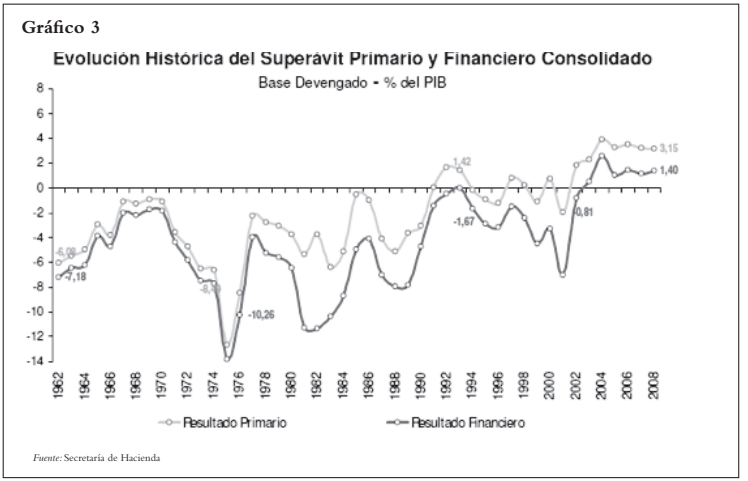
Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
SCC	-2.667	-5.558	-8206	-10.981	-5.104	-6.755	-12.116	-14.465	-11.910	-8.955	-3.780	mill.de us$
Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
SCC	8.767	8.140	3.213	5.275	7.768	7.355	6.756	10.995	1.360	-2.381	-56	mil.de us$
Año	2013	2014	2015									
SCC	-4.568	-4827	-11585									mil.de us$



El presupuesto del sector público durante la convertibilidad y el kirchnerismo

La República Argentina ha padecido un déficit del sector público crónico. Esto se muestra en la serie de tiempo del gráfico 4, que comprende desde el año 1962 a 2008, y la tabla 7, que completa la información hasta 2013. Se puede observar que el déficit fiscal es la tendencia dominante, lo que se revierte a partir del año 2003 hasta el 2008, donde se tiene superávit. Desde el 2009 la situación es de déficit pero en términos relativos (%) muy por debajo de los exhibidos en el siglo pasado.

Gráfico 3



Fuente: Secretaría de Hacienda

Tabla 7

SECTOR PÚBLICO NACIONAL
ESQUEMA AHORRO – INVERSIÓN
En porcentaje del PIB

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos Corrientes	16,65	17,40	17,45	18,08	20,26	21,43	23,06	24,70	24,17	25,59	26,85
Gastos Corrientes	15,09	13,67	15,02	14,30	17,01	18,25	21,05	21,65	23,47	24,31	23,94
Ahorro (I-II)	**1,57**	**3,73**	**2,42**	**3,78**	**3,24**	**3,17**	**2,01**	**3,06**	**0,70**	**1,27**	**2,92**
Ingresos de Capital	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04	0,06	0,13	0,09	0,17	0,05	0,05
Gastos de Capital	0,47	1,18	1,78	2,52	2,40	2,43	3,34	3,68	3,46	2,97	2,93
Ingresos Totales (I+IV)	**16,71**	**17,45**	**17,48**	**18,13**	**20,29**	**21,48**	**23,18**	**24,80**	**24,34**	**25,64**	**26,91**
Gastos Totales (II+V)	**15,55**	**14,85**	**16,80**	**16,82**	**19,41**	**20,69**	**24,39**	**25,33**	**26,93**	**27,29**	**26,87**
Gastos Primarios	**13,52**	**13,41**	**14,50**	**14,85**	**17,20**	**18,52**	**21,97**	**23,56**	**24,58**	**25,11**	**24,59**
Resultado Financiero (VI-VII)	**1,15**	**2,60**	**0,68**	**1,31**	**0,88**	**0,80**	**-1,21**	**-0,53**	**-2,59**	**-1,65**	**0,04**
Resultado Primario (VI-VIII)	**3,19**	**4,04**	**2,98**	**3,28**	**3,10**	**2,97**	**1,22**	**1,23**	**-0,25**	**0,53**	**2,32**

El déficit fiscal de las décadas del 80 y del 90 hasta el año 2001, se explica por el pago de intereses de la deuda externa por parte del estado nacional. En la década del 90 crecen en mayor proporción los pagos de intereses de la deuda externa, que los gastos primarios u ordinarios del gobierno, siendo entonces la explicación fundamental de la insolvencia del sector público que condujo al default argentino de fines del 2001. Esto se muestra en la **tabla 8**.

Tabla 8

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos primarios	100	106,9	105,5	107,2	119,6	120,1	122	119,1
Intereses	100	108,1	140,1	158,1	197,2	228,6	282,2	331,4

En el año 2001 los intereses de la deuda pública constituían el 21,4% de los gastos del estado y el 26% de los ingresos del estado y más del 5% del PBI. De acuerdo a la tabla 8, en el año 2000 el gasto primario del gobierno era un 19,1% mayor que en 1993, en cambio el pago de intereses de la deuda externa era un 231,4% superior.

Desendeudamiento

El crecimiento con desendeudamiento del ciclo económico kirchnerista es resultado de los superávit gemelos, superávit de la CCBP del periodo 2003-2010 (ver tabla 6 y grafico 3), del superávit fiscal del periodo 2003-2008 (ver grafico 4 y tabla 7) y fundamentalmente del proceso de renegociación de la deuda externa, operación considerada como la más importante de la historia financiera mundial. El endeudamiento externo 150% del valor agregado generado en la economía anualmente luego del colapso del régimen de la convertibilidad, bajo al 44,6% en el año 2010 (CIFRA-CTA). Esta tendencia continúa y en junio de 2013 el acervo de deuda externa total (pública y privada) se ubicó en un 27,5% del PBI. Señala la CEPAL en su Balance preliminar de las economías de América

Latina y el Caribe - 2013 "este reducido nivel de endeudamiento externo implica que las tensiones evidenciadas en la economía en los últimos dos años en relación con la balanza de pagos obedecen más a problemas de liquidez que de solvencia externa".

8. Políticas sociales: ampliación de los derechos sociales y de la ciudadanía

Se realizaron importantes transformaciones en las mismas a partir de 2003. De políticas focalizadas del período de la convertibilidad, se fue transitando un camino que llevaría a una ruptura de las políticas tradicionales. Como sostienen Alonso y Di Costa (2010), el principal quiebre de las políticas sociales estaría dado por el notable salto que se produciría en la cobertura de jubilaciones y pensiones (Plan de Inclusión Previsional), que implica una ruptura parcial con el principio contributivo –típico del seguro social-, así como ya durante la gestión de Cristina Fernández, por la universalización de las asignaciones familiares (AUH), que supone una ruptura total con el principio contributivo. De esta manera la inclusión social no pasa por el mercado y los salarios en el caso de los trabajadores –característica del estado del bienestar destruido por las políticas neoliberales- sino por el principio de ciudadanía como criterio de acceso a los programas sociales, con independencia del mercado, abarcando a trabajadores informales o desempleados, los excluidos de las políticas neoliberales.

La Asignación Universal por hijo (AUH) abarca en la actualidad a 3.591.565 niños y jóvenes menores de 18 años, sobre un total de 13.047.356 (Censo 2010). La asignación se paga en un 80% todos los meses y el 20% restante se abona cuando se presenta la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años, y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años.

El Programa Conectar Igualdad[10] fue creado en abril de 2010 para reducir las brechas digitales, educativas y sociales en el país. Es

10 http://www.conectarigualdad.gob.ar/

una política de inclusión digital de alcance federal y se han distribuido más de 5.000.000 de netbooks a alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal.

PRO.CRE.AR BICENTENARIO[11]. La entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos. Los créditos se financian por ANSES a través del Banco Hipotecario

PROGRESAR[12]. Este plan es un derecho que tienen los jóvenes con una edad comprendida entre los 18 y 24 años, si no trabajan o lo hacen informalmente y su ingreso es inferior al salario mínimo, vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones, con el objetivo que logre iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo.

Este conjunto de programas se articulan con políticas fiscales y monetarias expansivas contracíclicas, que buscan sostener la demanda agregada y el empleo.

9. Límites y perspectivas. Dos modelos en pugna. La estructura productiva Argentina y la insuficiencia de divisas.

América Latina y el Caribe y la Argentina en particular tienen una estructura productiva desequilibrada (EPD). Como señalará el gran empresario y pensador argentino Marcelo Diamand, una EPD se caracteriza por la presencia de un sector primario -en el caso argentino el agropecuario- de alta productividad que trabaja a precios internacionales y un sector industrial de una productividad menor, que trabaja a precios superiores a los internacionales.

11 http://procrear.anses.gob.ar/programa

12 http://www.progresar.anses.gob.ar/

Al existir dos sectores con productividades diferentes, el tipo de cambio (el precio del dólar) no puede reflejar al mismo tiempo a los dos sectores; en consecuencia como los países exportadores primarios comienzan su proceso de industrialización en forma posterior a otras economías, la industria siempre cuenta con desventajas comparativas iniciales frente al sector primario; es así como la EPD surge no sólo por la baja productividad absoluta de la industria, sino debido a su baja productividad relativa en comparación con el sector primario.

En los inicios del proceso de industrialización, la sustitución de importaciones aumenta rápidamente y el ahorro de divisas por los productos que se dejan de importar –bienes finales, insumos y bienes de capital- compensa el crecimiento de las importaciones de los bienes necesarios para dicha sustitución de importaciones. Pero a medida que el proceso de sustitución se ahonda, por limitaciones de escala de producción, recursos naturales, capitales de inversión y el rápido cambio tecnológico, hacen que el proceso de sustitución de importaciones se vuelva más lento y surjan nuevos problemas, uno de estos es la provisión de divisas por parte del sector primario (donde el país cuenta con ventajas comparativas), que se atrasa con respecto a las necesidades de medios de pagos internacionales de la industria y la economía en su conjunto. La insuficiencia de divisas restringe la actividad económica en un nivel inferior al límite que marca la capacidad productiva.

Desde fines de 2012 a octubre de 2015 se produjo una caída de las reservas internacionales, que pasaron de 43.290 millones de dólares a alrededor de 30.000 millones de dólares. Esto se produce por la deliberada retención de divisas por parte de los exportadores, la fuga de capitales y el déficit comercial en el sector energético .

No es lo mismo insuficiencia de divisas que insuficiencia de ahorro, pues en nuestras economías, por ejemplo Brasil y Argentina, existe sustitución de ahorro nacional por ahorro externo[13], es decir, el

13 Luiz Carlos Bresser-Pereira."Globalización y Competencia: Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo". 1era. Edición. Siglo XXI Editora Iberoamericana. 2010.

aumento del ahorro externo, reduce el ahorro nacional, no aumentando la tasa de inversión. Es lo que ocurrió en los años del proceso militar y la convertibilidad.

En síntesis el periodo kirchnerista fue de crecimiento, financiado con ahorro nacional y desendeudamiento, con mejoras de los salarios reales y en la distribución del ingreso, bajos niveles de desocupación y reducción de la pobreza. De acuerdo a un informe del Banco Mundial del 2013, Argentina fue el país de América Latina y el Caribe donde creció más la clase media y en consecuencia un mayor número de personas en términos relativos supero la línea de pobreza.

10. La Restauración neoliberal

El 22 de noviembre de 2015 es electo como titular del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Mauricio Macri, quien asume el 10 de diciembre, adoptando inmediatamente una política de shock neoliberal que genere cambios en la distribución del ingreso, la riqueza, derechos de propiedad y en las relaciones de poder.

- La presidenta Cristina Fernández de Kirchner finaliza su gobierno 12 horas antes (a las cero horas del 10 de diciembre), por un recurso cautelar ante la justicia del nuevo titular del PEN, y durante 12 horas la Argentina tuvo un presidente provisional (el presidente provisional del senado).

- Eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, a excepción de la soja que se reduce de 35 a 30%, y devaluación de la moneda nacional en un 40%. Transferencia de ingresos desde el gobierno nacional a las cerealeras.

- Como resultado de lo anterior crece la renta de los sectores que perciben ingresos en dólares (en un 57% por la venta de soja y en un 100% por otras cereales o alimentos de exportación).

- Aumento del precio de los bienes transables o sujetos al comercio internacional a consecuencia de la devaluación, lo que trae consigo una reducción del poder adquisitivo de los asalariados que perciben ingresos en pesos (moneda nacional).

- Aumento de los costos para la industria nacional (requieren de insumos importados, por los cuales, tienen que pagar más pesos por dólar).

- Aumento del precio de los bienes no transables (servicios, como ser, educación, salud, TV de cable, telefonía celular, etc.).

- Anuncios de eliminación o reducción de subsidios por parte del gobierno, a servicios de transportes, luz, gas, agua, etc., lo que implicará un aumento del precio de estos servicios, es decir, una nueva reducción del salario real.

- Desregulación de los mercados monopólicos y oligopólicos, a través de la menor extensión del programa de precios cuidados.

- Despidos en el sector público por motivos políticos e ideológicos y en el sector privado por la menor demanda interna y aumento de costos. Se calculan en más de 100.000 los trabajadores que han perdido su empleo en estos tres primeros meses de 2016.

- Derogación por decreto de la ley de medios audiovisuales de la democracia, discutida desde 1983 por los movimientos sociales, trabajadores de la cultura y educación, partidos políticos, pueblos originarios, universidades, el congreso nacional, etc. y aprobada abrumadoramente por oficialismo y oposición en el congreso nacional en el año 2009.

- El cierre de INDEC por siete meses (hasta junio).

Esta política de shock económico y político, va acompañada con la represión con balas de goma, de plomo y carros hidrantes a trabajadores (de la avícola cresta roja, trabajadores municipales, judiciales, prohibición de ingreso a sus lugares de trabajo a trabajadores del AFSCA, Centro Cultural Néstor Kirchner, etc.), protocolo antipiquetes con el objetivo de criminalizar la protesta social, la detención ilegal (pues tiene inmunidad parlamentaria) de la dirigente social y diputada nacional ante el Parlasur (Parlamento del Mercosur), Milagro Sala. Se esta violando los artículos 68 y 69 de la Constitución nacional que establece.

Se suma a lo anterior el acuerdo desfavorable para el país con los fondos buitres (hodouts)[14], que impulsa el PEN y cuyo proyecto defendió en el Parlamento, el ministro Prat Gay. El acuerdo significa un aumento del endeudamiento externo en U$S 12.500 millones dólares destinado a acordar con menos de la mitad del 7,6% de los bonistas que no ingresaron al canje de deuda los años 2005 y 2010. En esos años se acordó con el 92,4% del capital de deuda en poder de los de los acreedores, con una quita de deuda del 65% en promedio, emitiéndose 30.000 millones de dólares de deuda.

Este acuerdo a concretarse el 14 de abril en Nueva York, significará un pago de más de mil millones de dólares anuales en intereses, sin pago del capital de deuda. Es importante destacar que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó el 10 de septiembre de 2015 una iniciativa impulsada por Argentina para frenar el accionar de los fondos buitres, que incluye una serie de nueve principios que tienen por objetivo dar viabilidad a los procesos de reestructuración de deuda soberana encarados por países en crisis. El proyecto contó con el apoyo de 136 países, mientras que 41 se abstuvieron y 6 se opusieron (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón, Reino Unido). –capitales buitres- que han sido los responsables de las crisis financieras internacionales de la última

14 Los capitales buitres han sido los responsables de las crisis financieras internacionales de la última década del siglo pasado, y de este siglo en Estados Unidos y Europa.

década del siglo pasado, y de este siglo en Estados Unidos y Europa. En estos primeros meses de restauración neoliberal, se puede verificar un aumento del desempleo, con transferencias de riqueza desde los sectores que perciben salarios e ingresos fijos en pesos, hacia los sectores que perciben ingresos en dólares y empresarios que producen para el mercado interno y pueden recomponer su ganancia por medio de aumento de precios. Se deduce de lo anterior que el coeficiente de gini ha crecido, aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso.

Las propuestas de la restauración neoliberal son las mismas de 1976 y la década del 90; achicar al estado y volver al círculo de endeudamiento externo, entendiendo al país como una factoría que transfiere rentas al exterior. Para eso requieren de una redistribución regresiva del ingreso, con una clase dirigente apéndice y administradora del capital financiero transnacional. Se suma a eso el monopolio de los medios audiovisuales que buscan callar la voz de los que no tienen voz, invisibles para el mercado todopoderoso.

El desarrollo de un Estado Nacional y una burguesía nacional -aliada a los intereses de la gran mayoría de los argentinos y de los trabajadores- que permita una distribución justa del excedente económico sigue siendo una tarea pendiente.

Bibliografía consultada

ANSES
a) http://www.conectarigualdad.gob.ar/
b) http://procrear.anses.gob.ar/programa
c) http://www.progresar.anses.gob.ar/

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010). Globalización y Competencia: Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. 1era. Edición. Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Banco Mundial
a) http://www.bancomundial.org/publicaciones/
b)http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/02/27/informe-banco-mundial-revela-aumento-del-50-por-ciento-de-la-clase-media-en-america-latina-y-el-caribe-en-la-ultima-decada

Cárcamo, JS, Tenewicki, M (2014). " La distribución del ingreso en la Argentina, actores en pugna". VII Jornadas de Economía Crítica, desarrolladas los días 16, 17 y 18 de octubre en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata.

Cárcamo, JS y Tenewicki, M (2011). Convertibilidad y posconvertibilidad. El renacer de la Argentina y de la heterodoxia, páginas 653 a 661. En el libro: Los dos modelos económicos en disputa. Alejandro L. Robba y Juan Santiago Fraschina, compiladores. UNM y Prometeo libros.

Cárcamo, JS y Tenewicki, M (2011). "Distribución del ingreso durante el período 2003-2010 en Argentina. Experiencias comparadas". En las IX JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina, del 8 al 12 de agosto de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, organizado por Carrera de sociología UBA Facultad de Ciencias Sociales. ISBN: 978-950-29-1296-7.

Cárcamo, JS, Tenewicki, M (2008). "La distribución del ingreso en la era K. Experiencias comparadas". Presentado en el X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana – Cuba. En Economía Política y Economía. Cárcamo, JS; compilador. Proyecto editorial, Buenos Aires. ISBN 978-987-1130-94-8

CEPAL
a) http://www.cepal.org/es/publicaciones/39558-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2015-documento-informativo

b) http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013completo.pdf

CEDLAS
http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/
http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=18

CIFRA CTA
http://www.centrocifra.org.ar/

Diamand, Marcelo (1973). Doctrinas económicas. Desarrollo e independencia. Paidos, Buenos Aires.

Diamand, M y Crovetto, N (1988). La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha, Centro de Estudios de La Realidad Económica (CERE), Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (2008). La Economía Argentina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Ferrer, Aldo (1998). El capitalismo argentino. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

INDEC
http://www.indec.mecon.ar/

Secretaría de hacienda
http://www.economia.gob.ar/secretarias/hacienda/

El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales - período 2003-2015[1]

Hugo T. Cormick[2]

Asignatura: Instituciones, Organizaciones y Principios de Administración, correspondiente al Área de Instituciones y Organizaciones

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

El texto que se propone como material de la asignatura "Instituciones, Organizaciones y Principios de Administración" del ciclo general de grado del Departamento de Economía y Administración de la UNM y correspondiente al Área de Instituciones y Organizaciones, apunta a ofrecer un abordaje de la cuestión del empleo público, en tanto un aspecto central de las políticas públicas, el cual es materia de tratamiento en profundidad en la asignatura "Gestión de Recursos Humanos del Sector Público" de la carrera de Licenciatura en Administración de la UNM.

En ese contexto, la propuesta que se expone tiene por finalidad llegar a un público cercano conceptualmente pero al que no se le ofrece información sobre esta problemática, buscando generar una nueva perspectiva de reflexión sobre estas cuestiones.

---

1 Este texto fue preparado en un escenario en el que el contexto de cambio estaba vinculado a las transformaciones ocurridas entre 2003 y 2015. Los cambios producidos a partir del 10 de diciembre de 2015 no quitan validez a las reflexiones y propuestas enunciadas, pero sí obligarán a un esfuerzo de recuperación de la calidad del empleo público que está siendo aniquilada con las políticas encaradas a partir de esa fecha.

2 Docente ordinario UNM.

No está de más señalar que el gasto en personal en la Administración Pública Nacional expresa un porcentaje relativamente bajo del gasto público (menos del 13% de los gastos corrientes en 2014), habiendo sido en 2013 el 3,85% del PBI).

Sin embargo, la cuestión más relevante radica en comprender la importancia del empleo público en el marco de determinadas políticas estatales. En este sentido, una orientación de las políticas que supone la presencia del Estado como organizador de la economía y redistribuidor de recursos, requiere contar con equipos técnicos y profesionales que lleven adelante sus iniciativas, tanto en la planificación de la obra pública, como en la gestión de las políticas sociales, así como en la instrumentación de objetivos tales como el desarrollo nuclear y satelital de una nación.

No escapa tampoco la importancia de formar y sostener equipos docentes en los distintos niveles educativos (muchos de ellos gestionados por los ámbitos provinciales) entre ellos los destinados al nivel universitario.

Al abordar la problemática del empleo desde esta lógica, se supera la estrecha perspectiva basada en la magnitud del gasto salarial como única variable a atender, y se amplía la mirada a comprender el esfuerzo remunerativo de la APN como una parte de la inversión pública, no solo por su impacto en las políticas sino también por su efecto general en la economía con la ampliación del consumo. Como es sabido, una de las fortalezas de una economía nacional está en la capacidad de consumo de los habitantes, que favorece el desarrollo de la producción de bienes y servicios y fortalece el empleo y, consiguientemente, la calidad de vida de sus ciudadanos.

Esta búsqueda de miradas complejas es lo que trata de promover la Universidad Nacional de Moreno en su propuesta académica, ya que, por ejemplo, la orientación de la formación invita a sus estudiantes a entender la diversidad del mundo organizacional que no se limita a

grandes empresas sino que alcanza a universos tales como las organizaciones estatales (tanto nacionales como provinciales o municipales) y el creciente desarrollo de organizaciones de la sociedad civil. Esto permite la formación de profesionales en Economía, Administración, Relaciones Laborales y Contador Público con una perspectiva más abierta y atenta a valorar su conocimiento con anclaje en las preocupaciones de la sociedad en su conjunto.

Introducción

Si algo caracteriza al periodo iniciado en mayo de 2003 es el profundo cambio de giro respecto de las políticas que habían sido protagonizadas durante la década anterior. Si bien existen varias ideas fuerza que tienden a expresar la riqueza de esta etapa, algunas de ellas alcanzarán para señalar la importancia de lo que se está enunciando, por ejemplo "la política conduciendo la economía", "la vuelta del Estado" "el Estado al servicio de reducir la desigualdad en la sociedad".

Una **rápida revisión de los logros alcanzados, en el marco de una significativa ampliación de la intervención del estado nacional** se manifiesta en la recuperación de YPF, la renacionalización del sistema jubilatorio, la instauración de la asignación universal por hijo o la creación de un amplio número de nuevas universidades como ejemplos emblemáticos de esta tendencia.

En ese contexto, este artículo propone revisar los cambios ocurridos en esta etapa en las políticas relacionadas con el empleo público y qué cuestiones requerirían ser atendidas para su perfeccionamiento. Como señala Maximiliano Rey (2012) "Tal vez por la magnitud ciclópea de esta labor, la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos debate, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social."

La primera observación que cabe a este respecto es la marcada heterogeneidad que presenta el Sector Público Argentino (entendiendo la suma de la Nación, las provincias y los municipios) y en particular, la Administración Pública Nacional. Esto se observa en cuanto a que sus trabajadores no cuentan con un modelo **único** de relación laboral con el Estado, debido a que buena parte de ellos están encuadrados bajo las normas propias del sector público y otros bajo las regulaciones del ámbito privado, a la vez que un número significativo corresponde a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Es importante señalar que la mayor parte del empleo público del país corresponde a trabajadores provinciales, entre los que se destaca el personal docente.

Recursos Humanos del Sector Público Argentino (datos 2014)

	Nación								Provincia	Total
	Administración Pública Nacional / Otros Entes / Empresas					Universidades Nacionales			(Municipios)	
	Defensa Ley 19101	Seguridad	Ley 25164	Ley 20744	Otros	Docentes	No docentes	Otros		
No civil	83128	99821	Empleo público	Empleo privado					2088117	
Civil			97515	118460	9461	193261	49.559	2879		
Subtotal Nación			654084							
Total										2742201

No cabe duda de que la mencionada heterogeneidad está fundada en la diferenciación **laboral propia del tipo de** actividad que corresponde a las distintas áreas u organizaciones. Por ejemplo, la pertenencia a las Fuerzas Armadas o a las de Seguridad da lugar a un espacio laboral específico. Algo similar corresponde al sector de empresas y entidades financieras, ya que su forma organizativa orientada a la producción o prestación de servicios permite encuadrar a su personal con cierta facilidad en las normas laborales propias del sector privado. Sin embargo, algunos encuadramientos laborales establecidos bajo las normas del sector privado no se corresponden con la naturaleza de la organización sino que se vinculan con procesos históricos propios de cada organización. Es el caso de organismos tales como DGI y Aduanas (encuadradas en la AFIP) cuyos trabajadores se rigen por las normas propias del sector privado desde hace varias décadas.

Probablemente el saldo más relevante de este periodo esté centrado en la homologación de los convenios colectivos de trabajo entre el Estado Nacional y sus trabajadores, tanto en la Administración Pública Nacional como en las universidades nacionales. Además de otros aspectos a los que se hará referencia, la firma de los convenios colectivos ha significado un gran paso en el sentido de dotar de mayor homogeneidad a amplios conjuntos de trabajadores estatales y avanzar en la democratización de las relaciones laborales en el Estado.

El convenio colectivo de trabajo ha permitido la inclusión de un amplio número de colectivos laborales bajo su órbita, lo que da lugar a que tiendan a homogeneizarse los requisitos generales para el ingreso (donde se destaca la obligación de aplicar mecanismos públicos de selección), la relevancia brindada a la capacitación y a la evaluación del desempeño de los agentes públicos, así como la formalización de **ámbitos** permanentes de diálogo entre las autoridades y las representaciones sindicales respecto a las condiciones de trabajo y la igualdad de oportunidades y trato.

Los compromisos establecidos en el Convenio colectivo suponen una mirada enriquecedora del rol tanto de las organizaciones sindicales como de los trabajadores en su relación con el Estado Nacional, superando los temores acerca de una mirada sectorializada por parte de estas representaciones.

Si bien se subraya el efecto homogeneizador del convenio colectivo, es válido observar la importante dispersión de escalafones que presenta la Administración Pública Nacional. De hecho, el convenio cuenta con dos niveles, uno general que incluye a todos los escalafones incorporados, y uno sectorial que requiere que cada ámbito acceda a la firma de un acuerdo específico, lo que aún no ha sido completado por el conjunto de los sectores involucrados. Para mediados de 2015 había un total de 97.515 agentes incorporados al convenio colectivo, de los que el 40% formaban parte del Sistema Nacional de Empleo Público, mientras que los restantes se distribuían en un amplio conjunto de escalafones de diversa magnitud, de los cuales, todavía algunos no cuentan con su convenio sectorial.

La incorporación de esta perspectiva laboralista, sostenida por autores como De la Fuente (2001) o Alvaro Ruiz y otros (2013) también da lugar a la cristalización en estas relaciones laborales de los principios fundados en la Nueva Gestión Pública que conformaron la ideología dominante en la Administración Pública Nacional durante la década de 1990. Estos principios se expresan en el valor asignado a la evaluación de desempeño y la capacitación como pilares de la carrera administrativa, la separación radical entre la carrera administrativa y el ejercicio de funciones directivas (ejecutivas), conocida como sistema de dos pisos, la validación de la presencia de personal contratado por tiempo determinado como relación laboral reconocida, etc. Estas innovaciones rompen con criterios enraizados en la tradición administrativa, como el peso de la antigüedad como un elemento constitutivo de la carrera administrativa y de relevancia en la conformación de la remuneración y amplía la condición de empleo público no solo a quienes se desempeñan con carácter

permanente (y estabilidad) sino también a quienes se encuentran bajo determinada figura contractual (Contratos de empleo público). A su vez, pone un obstáculo importante a la ocupación de vacantes permanentes de no cumplirse los requisitos de selección establecidos.

Estos principios fueron incorporados en la Administración Pública Nacional a principios de la década de 1990 y, como se indica, convalidados en Convenio Colectivo de Trabajo. Debe considerarse, sin embargo, que la presencia de estos principios dan cuenta de lo que Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) identifican como "isomorfismo", en el entendimiento de que se aplicaron innovaciones en las administraciones con base en experiencias exitosas de otras realidades, particularmente las anglosajonas, corriendo el riesgo de que la

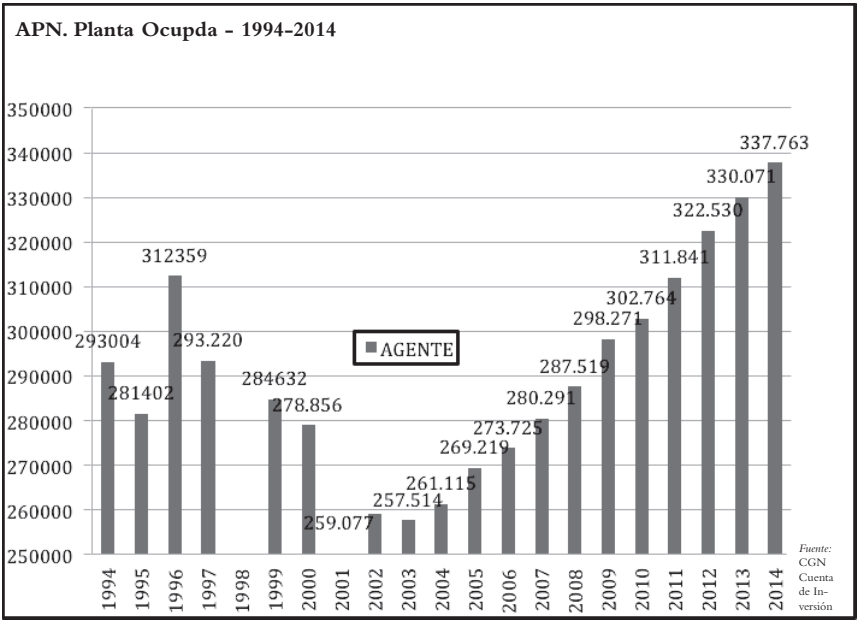
> "amenaza del conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de **nueva gestión pública** que, en la búsqueda de un modelo posburocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, genera un proceso de **desinstitucionalización** orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano."

Es importante subrayar que estos principios son consistentes con la visión dominante en la región durante buena parte del fin de siglo XX. En este sentido, se partía del supuesto del fracaso de la intervención estatal como eficiente asignador de recursos y como instrumento de resolución de los problemas sociales, lo que llevaba a transferir la mayor cantidad de responsabilidades a la acción del mercado. En esta línea, se identificaba el desempeño empresarial como un modelo virtuoso al que cabía emular.

A su vez, una característica que marcó centralmente a la gestión de personal desde hace varias décadas, y que se transformó en política de estado fue el señalamiento acerca del sobredimensionamiento de personal en las administraciones públicas (Banti, 2009). En consonancia con esta arraigada visión, y en el contexto del éxito de las

orientaciones privatistas que fueron ganando terreno desde mediados de la década de 1980, pudo observarse una caída del empleo público, particularmente desde mediados de la década de 1990. Esta reducción generó no solo una disminución cuantitativa sino, y más grave aún, un persistente envejecimiento de las plantas de personal, producto de la limitación sistemática al ingreso de agentes en la administración pública.

Esta caída fue revertida desde mediados de la década del 2000 por la incorporación de nuevos trabajadores en diversas organizaciones estatales, en correspondencia a la ampliación de tareas a cargo del estado desde esos años. El cuadro anterior muestra el incremento de la planta ocupada en la APN en carácter permanente. Como puede observarse, después de una persistente reducción entre 1996 y 2003, se produce un sistemático crecimiento, con una variación interanual relativamente leve, por lo que entre 2003 y 2014 se da un crecimiento de poco más del 31% de punta a punta.



Si se analiza la información más en detalle, puede observarse que la variación no ha sido homogénea. Así, el aumento en el número de agentes en el Poder Ejecutivo entre 2004 y 2014 alcanza a 69.463 agentes. De este incremento, el mayor número agregado corresponde a las Fuerzas de Seguridad, con preeminencia de la Gendarmería Nacional, con un crecimiento de 16.432 agentes, lo que significa un aumento del 86% respecto de 2004. Esto permite ver que el área de Seguridad es la de mayor crecimiento en el conjunto del PEN, lo que se refuerza con la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria dentro del periodo, que incorporó más de 4 mil agentes[3]. Si a estos valores se agrega el crecimiento producido en las Fuerzas Armadas, se alcanza el 63,51% del incremento en el Poder Ejecutivo Nacional, lo que lleva a que el principal incremento en la planta de personal durante este periodo corresponde a las Fuerzas Armadas y las de Seguridad.

Otros organismos que han crecido durante ese periodo son la Dirección Nacional de Migraciones, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Administración Nacional de Seguridad Social, todos ellos con personal civil. Sin embargo, a reserva de un análisis más pormenorizado, es necesario considerar que, en ese mismo contexto, hay organismos que disminuyen su número de agentes, a lo que hay que agregar que los cambios que se producen entre jurisdicciones dan lugar a bajas y altas como la señalada respecto de la Fuerza Aérea y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

A las variaciones en la planta permanente hay que agregar el incremento adicional resultado de la incorporación de trabajadores bajo la figura de contrato por tiempo determinado que permitió suplir las carencias de personal para la realización de las nuevas responsabilidades estatales. Esta política de contrataciones tuvo dos momentos muy

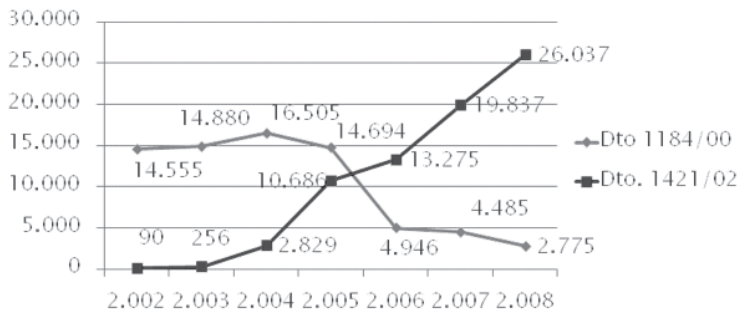
3 Muchos de ellos pueden corresponder a la caída de personal sufrida por la Fuerza Aérea Argentina en el mismo periodo.

claramente diferenciados y que dan cuenta de perspectivas también diferentes. Durante buena parte de la década de 1990, la mayoría de esos trabajadores debían establecer con el Estado una relación bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, que no implicaba ningún vínculo laboral con el Estado y que las obligaba a proveer su propia obra social y seguridad social.

Como resultado cercano de la crisis de 2001, se tomó la decisión de reformular esta relación, que cristaliz**ó** en la reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, 25164, (a través del Decreto 1421/02) la que creó la figura de personal contratado bajo normas de empleo público que permiten a estos trabajadores acceder a un conjunto de derechos laborales y, posteriormente, su incorporación al convenio colectivo de trabajo.

El gráfico que se adjunta permite ver de qué modo, las políticas llevadas a cabo permitieron revertir una situación de alta precariedad a un escenario de vinculación laboral con mayor nivel de protección, entre lo que se identifica, su incorporación al convenio colectivo de trabajo y, en consecuencia, el acceso a derechos propios de una relación laboral de mayor estabilidad.[4]

Evolución de la Cantidad de Contratos bajo Dec. Nº 1184/00 y Dec. Nº 1421/02



Fuente: Salas (2010)

4 Hasta 2008 rigió el Decreto 1184/00 para la contratación bajo el régimen de locación de servicios. A partir de esa fecha rige el Decreto 2345/08.

Para junio de 2015, la Oficina Nacional de Empleo Público informaba sobre la presencia de más de 60 mil contratados bajo diversas modalidades. El **número mayoritario correspondía** a encuadrados dentro de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (86%), a ellos se agregan los contratos establecidos bajo la Ley de Contrato de Trabajo (8%) y menor relevancia los contratos bajo normas de locación de servicios (4%) o la figura de "Otros", con un 2% del total de los contratos.

La presencia de contratos bajo las normas de la Ley de Contrato de Trabajo vuelve a mostrar la heterogeneidad normativa que se mantienen en la APN, aunque también se puede señalar la coexistencia de diversas formas contractuales en un mismo organismo, como en la Comisión Nacional de Energía Atómica o en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. A su vez, se destaca la relevancia de este tipo de contratos en los entes reguladores, organismos que no cuentan con planta de personal permanente (Eduardo Salas, 2006).

Esta coexistencia de trabajadores con estabilidad y trabajadores sin alcanzar este derecho, da lugar a situaciones complejas que la administración debe atender. Una de éstas refiere a las mejores condiciones salariales que obtienen ciertos trabajadores contratados, por otra parte, la dificultad para asignar funciones de jefatura a estos trabajadores, aun aquellos que cuenten con la experiencia y competencias correspondientes, a la vez que el ascenso de los trabajadores con estabilidad exige pasar por el complejo trámite de concursos, que lo hace extremadamente lento y fatigoso.[5]

Aunque en los últimos años se puso en práctica la convocatoria a concursos para el ingreso en la Administración Pública Nacional, la demora en aplicar estos instrumentos que permitan tanto la incorporación en la planta permanente de los contratados como el ascenso de los trabajadores con estabilidad, ha significado una importante

5 Todas estas referencias se daban en un contexto de bajo riesgo de pérdida del empleo, situación que se ha revertido a partir del 10 de diciembre de 2015, como se señalará en el breve comentario final.

anomalía en la organización global de la gestión del personal de la Administración Pública Nacional.

Desafíos para una gestión democrática del empleo público

Entre los desafíos que enfrenta la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Nacional, en el marco de un Estado orientado a la redistribución de la riqueza en la sociedad y a garantizar relaciones democráticas con su personal, cabe destacar que el Estado nacional ha heredado una perspectiva sobre el empleo público, claramente signada por el modelo de la Nueva Gestión Pública. Sin que esta afirmación signifique una descalificación sin más de dicho sistema, no cabe duda de que su fundamento principal radica en una perspectiva económica más enraizada en la economía neoclásica y en la visión individualista de la sociedad, así como en una desconfianza radical respecto del ámbito público.

La Carta Iberoamericana de la Gestión Pública, aprobada en 2003 y que se considera como documento base sobre el que debería apoyarse la gestión de recursos humanos en los países de la región, está claramente direccionada en este sentido. Aún insistiendo en que lo anterior no significa una descalificación de la totalidad de los preceptos surgidos de esta orientación, **sí corresponde indicar cuáles pueden ser aquellos aspectos que fortalezcan una gestión pública democrática, cuáles requieren de una reformulación y cuáles de ellos generan un efecto negativo sobre la gestión estatal.**

En el primer caso, el acento puesto de manera taxativa en las exigencias de ingreso en la Administración Pública a través de mecanismos transparentes de selección, que pueden identificarse básicamente como concursos de antecedentes y oposición es un concepto de alto valor técnico y político en cuanto habilita el ingreso de todas las personas que cuenten con la idoneidad necesaria para ejercer funciones en la administración pública. Sin embargo, la ausencia de concursos durante

un largo tiempo significó en la práctica una barrera a la promoción de agentes de planta permanente y a la incorporación de personal contratado (o de otras personas con interés en formar parte de la administración pública). Como se ha mencionado, la contracara de estas restricciones se da con la creciente incorporación de personal bajo reglas de contratación.

Por otro lado, la escisión propuesta por la NGP entre la carrera administrativa básica y el ejercicio de una función directiva, es un cambio que facilita a las autoridades atender sus necesidades de asignación de funciones "ejecutivas" sin que esto signifique la apropiación de estas funciones a partir de la categoría alcanzada. Aún con las ventajas señaladas, esta escisión da lugar a un corte salarial muy profundo entre los trabajadores con carrera básica y quienes ejercen estas funciones. A la vez genera una fractura organizacional propia de los modelos gerencialistas privados, que no necesariamente suponen un modelo válido para el ámbito público.

La existencia de funciones ejecutivas (directivas) cubiertas por medio de designaciones transitorias pone en debate el problema de los límites fácticos entre cargos políticos y puestos de administración. El modelo NGP supone dicha escisión (aunque moderada por la posibilidad de que las autoridades políticas seleccionen los candidatos de una terna). Sin embargo, las decisiones tomadas en la última década indican la "desconfianza" del estado empleador respecto de la posible fidelidad de quienes accedan a estas funciones por vía de selección, lo que ha llevado a mantener un universo muy amplio de funciones ejecutivas bajo la figura de la transitoriedad.

Asimismo, la atención sobre la capacitación permite suponer, en principio, el esfuerzo del Estado por garantizar la formación de sus agentes en el ejercicio de las competencias requeridas para el mejor desempeño organizacional. En buena medida, la reflexión y evaluación sobre las competencias a cubrir a través de distintas instancias de capacitación es un campo a desarrollar de manera sistemática. Lo que

debería superarse es la cristalización de esta estrategia en programas de capacitación que atiendan unilateralmente los requerimientos de promoción del personal y que tiendan a naturalizarse actividades de capacitación que no generan impactos significativos en la calidad del desempeño del personal.

Respecto de la evaluación de desempeño, en su versión NGP, supone fundamentalmente identificar los resultados de la gestión de las personas en forma individual. Sin embargo, algunas perspectivas subrayan las limitaciones de esta visión y ponen el acento en la producción grupal de los resultados organizacionales (Donald Klingner y John Nalbandian, 2000). Asimismo, la evaluación, pensada en términos de "resultados" o "producción de valor" corre el riesgo de suponer que todos los ámbitos del estado generan un tipo homogéneo de productos. Joan Subirats (2004) propone ver los distintos tipos de cuestiones que se activan en la función estatal que requerirían criterios diferentes de evaluación. A su vez, el ejercicio de la evaluación de desempeño en las organizaciones públicas, dada su complejidad y la conflictividad que puede generar, provoca, reactivamente la búsqueda de "evitar conflictos" intraorganizacionales. Estaríamos, entonces, ante la aplicación de una tecnología con altas potencialidades abstractas y tal vez débiles efectos organizacionales.

Finalmente, buena parte de la problemática del empleo público se relaciona con otra herencia propia de la visión dominante durante la década de 1990 y que consiste en la identificación del empleo público como un gasto improductivo para la administración. Desde aquella **lógica** era pertinente sostener la reducción de las plantas de personal, a la vez que era válido propiciar distintos sistemas de contratación que no habilitaran el acceso a la estabilidad laboral. Esta visión es coherente con la necesidad de reducir tanto el gasto público, como la intervención del estado para subsanar las asimetrías en la sociedad y la fortaleza de la dimensión público estatal.

La aplicación práctica de esta orientación se plasma desde hace varios años en la ley de presupuesto, a través de un artículo como el que sigue:

> Ley 27.008 ARTICULO 7° — Salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de sanción de la presente ley, ni los que se produzcan con posterioridad. Las decisiones administrativas que se dicten en tal sentido tendrán vigencia durante el presente ejercicio fiscal y el siguiente para los casos en que las vacantes descongeladas no hayan podido ser cubiertas.

Esta norma supone de manera implícita la voluntad del Estado de no incorporar personal de manera sistemática en la administración y está vinculada también a lo que en otro artículo se ha identificado como la "restricción presupuestaria" en el sentido de identificar que los criterios presupuestarios se han impuesto en muchas ocasiones sobre requerimientos técnicos o políticos de la gestión de los recursos humanos (Cormick, 2014).

Sin embargo, tanto la práctica real de administración, expresada en la incorporación de personal bajo el régimen de contratación, como los retos de un Estado encaminado a dar cuenta de un amplio espectro de nuevos compromisos con la sociedad, invita a reformular esta orientación y a pensar en mecanismos más dinámicos para la incorporación de personal. En este sentido cabe hacer referencia a una reflexión reciente de Alfredo Zaiat (2015), quien señala que

> "Durante la gestión económica del kirchnerismo (doce años), el empleo público creció menos que el empleo privado. En 2015, según los registros del SIPA, el sector privado no sólo no contrajo su nivel de empleo sino que explica el 56 por ciento del total de los puestos asalariados creados. El aumento del empleo público se entiende por la mayor participación del Estado en la economía.

> Por ejemplo, el aumento de la inversión en educación pública, entre otras áreas, incrementó la cantidad de cargos docentes en todos sus niveles: excluyendo el nivel universitario, creció un 37 por ciento entre 2002 y 2014. De acuerdo a los datos que surgen del SIPA, durante el período comprendido entre los segundos trimestres de 2002 y 2015, el empleo asalariado privado creció 86 por ciento; mientras que, el empleo público se incrementó 58 por ciento (1,2 millones de puestos). Esto implica que en los últimos doce años, por cada nuevo empleo en el sector público se crearon casi tres puestos de trabajo en el ámbito privado."

Los señalamientos anteriores se vinculan con la búsqueda del compromiso de los funcionarios de carrera respecto de los objetivos perseguidos por la gestión de gobierno. Para esto tiene que considerarse que la gestión encarada a partir del gobierno de Néstor Kirchner y continuado por Cristina Fernández cambió radicalmente muchos de los sentidos de la gestión pública, en cuestiones de fondo, tales como la atención a las responsabilidades de memoria, verdad y justicia, a la función redistributiva del estado en la asignación de recursos a los sectores postergados (asignación universal, ampliación de jubilaciones), modernización de aspectos relevantes de la relación con los ciudadanos, como la obtención de documentación, o el acceso a la tarjeta de transporte, fortalecimiento de sus relaciones con los países de la región y del sur (Unasur, Brics), gobierno civil de la defensa, disciplinamiento de las fuerzas de seguridad, recuperación de áreas productivas y de servicios, etc. Todas estas cuestiones requieren ser difundidas, expuestas, comprendidas por los agentes públicos, en particular quienes tienen a su cargo la realización de estas tareas.

A este respecto cabe señalar que la instauración del modelo de NGP en la APN (con fuerte sesgo privatista gerencialista) a inicios de la década de 1990, estuvo acompañada de una enérgica campaña de difusión entre los funcionarios públicos, a través de actividades de capacitación por medio del INAP y por el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, la presencia de intelectuales orgánicos

del pensamiento neoliberal, y el discurso hegemónico instalado en universidades, medios de comunicación, etc.

Si bien al comienzo de esta etapa, siendo el Lic. Norberto Ivancich Subsecretario de Gestión Pública, se coordinó una continua presencia de ministros en el INAP que exponían sus objetivos de gestión ante los funcionarios públicos, este tipo de tareas quedó discontinuada y, como puede verse en muchas experiencias, las estrategias de capacitación no cuentan con el compromiso de funcionarios superiores para instalar la formación en los principales ejes de gestión, aunque por información difundida por el INAP a mediados de 2015 inició una nueva oferta de actividades de capacitación relacionadas directamente con el conocimiento de las acciones encaradas por el Estado Nacional, a través de un ciclo de conferencias "Conocer el Estado desde el Estado" y de un plan de capacitación virtual que lleva el mismo nombre.

En el contexto de las grandes transformaciones comentadas, queda abierto el desafío de hacer uso de un conjunto de herramientas de gestión con una perspectiva que ponga por delante los compromisos asumidos entre el Estado empleador y las representaciones sindicales en la firma del Convenio Colectivo de Trabajo en cuanto a generar relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto dirigidas a la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.

En primer lugar, cabe incluir la posibilidad de reducir la heterogeneidad vigente entre las diversas carreras que conforman el Convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional, aprovechando, justamente, los criterios homogeneizadores a los que se ha hecho referencia, lo que permitiría, a su vez, facilitar la intercambiabilidad entre sectores laborales para así ayudar a una mejor asignación de los recursos humanos.

En cuanto a los mecanismos de selección, para aquellos casos en que se trate de cobertura de posiciones trasversales (que puedan

asignarse indistintamente en las jurisdicciones) se apliquen convocatorias centralizadas, que den lugar a la participación de más amplios sectores y reduzcan los riesgos de la posible manipulación sectorial. Esto incluye desde niveles básicos generales hasta la cobertura de áreas administrativas, presupuestarias, jurídicas, etc., lo que permitiría dejar para cada jurisdicción los procesos de selección vinculados a las particularidades de cada una de ellas.

En cuanto a la evaluación de desempeño, en la búsqueda de superar el relativo formalismo en que cae, cabría pensar más en su rol de identificación de las competencias que podrían ser enriquecidas a través de estrategias de capacitación o de otro tipo de instancia. Esto significa poner en entredicho el principio que encierra la evaluación como acceso a la remuneración variable basada en el desempeño individual y competititvo, sobre lo que existe una mirada crítica (Klingner y Nalbandian, cit, Robert D. Behn, 2004) y fortalece la aplicación de estos instrumentos con una orientación más colectiva (relacionada con la forma real de producción en las administraciones públicas) y dirigida al fortalecimiento de la gestión en las organizaciones.

En el mismo sentido, la capacitación adolece de una mayoritaria indiferencia por parte de las autoridades de las organizaciones en la medida en que no encuentran relación efectiva entre la aplicación de esta tecnología y las necesidades de gestión concreta. Esto requiere no solamente una invocación al compromiso de estas autoridades (lo cual no es menor), sino también que, desde las áreas centrales de capacitación (INAP y coordinaciones jurisdiccionales de capacitación) se busque articular la capacitación tanto con las necesidades de las personas como con los objetivos organizacionales.

En el mismo sentido, los acuerdos con instituciones universitarias para la formación de grado y posgrado de los agentes públicos, requiere el esfuerzo por incluir en estas estrategias formativas a académicos y profesionales con una pluralidad de miradas. Sería paradójico que la formación de los funcionarios públicos fuera brindada prioritariamente desde

las usinas de un pensamiento ubicado en las antípodas de la búsqueda de un Estado al servicio de los sectores más postergados de la sociedad.

Tradicionalmente, la percepción de los funcionarios superiores (y de amplios sectores de la opinión pública) relaciona al empleo público con la ausencia de compromiso. Sin embargo, ciertas experiencias productivas (INVAP, de la provincia de Río Negro, TANDANOR, ARSAT) dan señales de un fuerte compromiso laboral con los objetivos y los productos a generar. Cabría pensar que la falta de clarificación y visualización de los objetivos de gestión ha llevado en muchas ocasiones a esta visión de ausencia de compromiso laboral. Como señala Rey (cit.)

> "…la cuestión del carácter político-administrativo de la burocracia implica que, por un lado, se le debe dar lugar al compromiso de la misma y, por otro, se debe ejercer cierto dominio político para evitar que trabaje en su propio beneficio o en el de intereses sectoriales ajenos al bien común. Surge, entonces, cierta tensión cuando se admite el rol político de la burocracia al mismo tiempo que se considera necesario su control por parte de los funcionarios políticos."

Esto pone a prueba la capacidad de liderazgo de los funcionarios superiores en cuanto a ser capaces de aprovechar esas herramientas en favor de la construcción de ámbitos de trabajo que fortalezcan la capacidad de genuina utilización de los variados recursos humanos con que cuenta el Estado para su acción.

Notas posteriores al 10 de diciembre de 2015[6]

La gestión iniciada el 10 de diciembre de 2015, a cargo del presidente Ing. Mauricio Macri, ha significado un giro copernicano en el

6 Como se adelantara, el texto fue redactado con anterioridad al resultado electoral del 22 de noviembre de 2015 y pensado en clave de las necesidades de fortalecimiento de las políticas de recursos humanos en la APN.

sentido fundamental de las políticas estatales. A ese cambio violento no escapa la cuestión organizacional y de los recursos humanos en la APN y se expresa en una política desmantelamiento de gran número de áreas de gestión y de despidos masivos, incluso con mayor intensidad que la llevada a cabo por el entonces presidente Carlos Menem en los primeros años de la década de 1990.

Esta acción se inscribe en la orientación del nuevo bloque dominante que ve al Estado como garante de la articulación de los mecanismos que garanticen la seguridad jurídica del capital y las reglas básicas de funcionamiento de la economía capitalista, en particular en su dimensión financiera.

Durante el gobierno del Frente para la Victoria, se entendió que el rol del Estado nacional centraba su accionar en la redistribución de recursos hacia los sectores más vulnerables, por lo que era necesario ampliar el alcance de sus políticas, lo que se expresó en un amplio campo de acciones públicas. Éste y no otro ha sido el fundamento para la incorporación de nuevos trabajadores, teniendo en cuenta de que se venía de un largo periodo en el que el empleo público se había estancado o reducido.

La revisión de estas relaciones laborales, bajo el supuesto de improductividad, de "politización" o de informalidad en el origen de la relación laboral, es expresión de un gobierno que busca instalar una agenda terrorista ante los trabajadores, para desarticular sus formas de participación y organización, y que se expresa en la desligitimación del trabajador bajo la excusa de la irregularidad de la relación laboral, en la restricción de las contrataciones ya realizadas, en la revisión o suspensión de los concursos y en la persecución y despido a través de mecanismos policiales semejantes a los de la época de la dictadura. Estas acciones dejan sin empleo a un importante número de trabajadores (más de 20 mil, de acuerdo con la información disponible) y producen el amedrentamiento de los restantes que puedan ser alcanzados por estas medidas persecutorias. Acciones de este tipo

son violatorias del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, lo que significa un grave retroceso en el proceso de democratización de las relaciones laborales en el Estado Nacional.

Como se ha señalado más arriba, es necesario avanzar en la modernización de la Administración Pública, en el incremento de su eficacia, de su transparencia y de su activa vinculación con la ciudadanía, lo que requiere sustentarse en la legislación vigente y al Convenio Colectivo de Trabajo, en la medida que este acuerdo del Estado con sus trabajadores ha incorporado un plexo de instrumentos orientados tanto a la modernización de las relaciones laborales como a la protección de derechos fundamentales de los trabajadores.

Una política de modernización que omita estos fundamentos, no solo ignora las efectivas transformaciones realizadas en este campo, sino que además busca redefinir el rol redistribuidor del Estado por uno acomodado a los requerimientos del capital y significa un esfuerzo por disciplinar a los trabajadores estatales a través del sometimiento a reglas unilateralmente dictadas desde el Poder Ejecutivo, volviendo a las antiguas prácticas del spoyl system, aplicado en los Estados Unidos a fines del siglo XVIII. De lograrse este disciplinamiento, también impactará en el empleo privado, tanto por el aumento de la oferta de trabajadores desocupados como por la señal emitida desde el Estado en cuanto a que el empleo, en lugar de ser un derecho de la ciudadanía, se reinstala como una variable más en el juego de las mercancías a transar en el mercado.

El efecto final de estas políticas requerirá un estudio más detallado en cada una de las organizaciones y áreas de trabajo, buscando identificar con precisión cuáles políticas han sido desarticuladas a través de los despidos y del cierre de sectores de la APN.

Bibliografía consultada

BANTI, LILIANA (2009). "Un nuevo horizonte para la garantía constitucional de la estabilidad para el empleado público". Trabajo presentado en el QUINTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACION "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CUESTIÓN FEDERAL. LA RED NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS. 27 a 29 de mayo. Ciudad de San Juan.

BEHN, ROBERT D. (2004). Acerca de las limitaciones de la remuneración por desempeño. Buenos Aires, TOP.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2003).

CORMICK, HUGO. (2014) "Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas" [en] *Perspectivas de Políticas Públicas* Nº5. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 45-75.

DE LA FUENTE, HORACIO H. (2001). La privatización del empleo público (Primera parte) LA LEY 2001-B, 984.

KLINGNER, DONALD E. y JOHN NALBANDIAN (2001). *La administración del personal en el sector público*. México, Mc Graw Hill., 4ª ed.

RAMIÓ MATAS, CARLES Y SALVADOR, MIQUEL (2005*) Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB.

REY, MAXIMILIANO (2012). "Hacia una administración pública para el estado democratizador" [en] Aportes para el estado y la administración gubernamental. Año 18 - No 30 - Diciembre. pp. 127-140.

RUIZ, ÁLVARO D. (2013*). La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales* / Álvaro D. Ruiz; Mario Luis Gambacorta; Magalí N. Troya. Buenos Aires. Infojus.

SALAS, EDUARDO (2006). "Empleo Público y Gobernanza Democrática: reflexiones desde la Experiencia Argentina." Panel IV. El Gerenciamiento del Personal, un proceso ineludible para el Mejor Gobierno. [en] Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. 26 y 27 de octubre de 2006, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---------- (2010). Modernización del empleo público federal argentino: negociación colectiva y mejora en la calidad de los servicios públicos. Seminario Internacional "Innovación y calidad en la Administración Pública, una perspectiva para el desarrollo sostenible en nuestras naciones". San José, Costa Rica.

SUBIRATS, JOAN (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Nov.

ZAIAT, ALFREDO (2015). "Agnotología" [en] *Página12*, domingo, 18 de octubre.

editora
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Esta obra editorial que inicia una ambiciosa serie de publicaciones futuras, abre singulares interrogantes que invitan al debate y a la reflexión, a la vez que contribuyen al reconocimiento de la diversidad de enfoques teóricos en la disciplina económica, al incorporar corrientes heterodoxas y alternativas al pensamiento del mainstream, promoviendo de esta forma, una aproximación a la realidad económica y social más apropiada para enfrentar los desafíos del presente.

Se trata de la primera expresión colectiva de la Carrera de Economía de la UNM que se presenta como un abordaje particularmente ambicioso y promisorio, en el marco de la creciente desigualdad sistémica del capitalismo global y el actual contexto de crisis en todos los países del mundo, aun los más desarrollados. En este marco y, reconociendo, tal como establece su Estatuto, la convivencia plural de corrientes, teorías y líneas de pensamiento como requisito indispensable en la búsqueda de la excelencia académica, a lo largo de los diferentes trabajos reunidos, los autores remarcan el fracaso del pensamiento económico hegemónico para abordar diferentes cuestiones de la teoría y la realidad económica, procurando aportar nuevos y enriquecedores enfoques que, en definitiva, constituyen una cabal expresión de la visión y proyecto académico que alienta la Universidad en relación a la pretensión de abordar la inteligibilidad de la realidad, desarrollando un corpus teórico que partiendo de la evidencia empírica, pueda producir nuevos conceptos y preceptos que den cuenta de la misma, no tan solo para poder pensarla y desentrañar sus leyes y lógicas, sino para coadyuvar a cambiarla positivamente en una praxis transformadora que favorezca las condiciones necesarias para el desarrollo económico e integración social.

ISBN 978-987-3709-38-5

UNM 2010
UNIVERSIDAD
DEL BICENTENARIO
ARGENTINO

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
COLECCIÓN: BIBLIOTECA DE ECONOMÍA