Falta de cooperación en el sistema político como restricción al desarrollo. El caso argentino 1975-2025

Artículo recibido: 18 de julio de 2026

Artículo aceptado: 31 de agosto de 2026

Publicado: 18 de noviembre de 2026

Jorge Milton Capitanich

Honorable Senado de la Nación Argetina, Buenos Aires, Argentina

Partido Justicialista (PJ)

jorgemcapitanich@gmail.com

ORCID: 0009-0008-0501-4686

Resumen

Este texto sostiene que la falta de cooperación del sistema político argentino opera como una restricción estructural sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de largo plazo. A partir de una lectura de la literatura sobre inestabilidad institucional y volatilidad de políticas en la Argentina, el artículo reconstruye los consensos estructurales sostenidos por las principales fuerzas políticas desde 1983, identifica los disensos persistentes y sus causas distributivas e institucionales, y propone una agenda de reglas e incentivos orientada a volver la cooperación individualmente conveniente para los actores. El propósito es explícitamente propositivo: abrir una discusión sobre qué reformas institucionales podrían modificar la estructura de incentivos que hoy desalienta los acuerdos intertemporales, más que aportar una prueba concluyente del vínculo causal entre inestabilidad política y desempeño macroeconómico.

Palabras clave: consenso, estabilidad macroeconómica, cooperación, instituciones, agenda de reformas.

Abstract

Lack of cooperation in the political system as a constraint on development. The Argentine case, 1975-2025

This text argues that the lack of cooperation within the Argentine political system operates as a structural constraint on long-term macroeconomic stability and growth. Drawing on the literature on institutional instability and policy volatility in Argentina, the article reconstructs the structural consensuses sustained by the country's main political forces since 1983, identifies the persistent points of dissent and their distributive and institutional causes, and proposes an agenda of rules and incentives aimed at making cooperation individually convenient for political actors. The purpose is explicitly propositional: to open a discussion on which institutional reforms could modify the incentive structure that currently discourages intertemporal agreements, rather than to offer conclusive proof of a causal link between political instability and macroeconomic performance.

Keywords: consensus, macroeconomic stability, cooperation, institutions, reform agenda.

1. PLANTEO DEL PROBLEMA

La Argentina exhibe una tendencia de estancamiento relativo que la distingue de buena parte de sus vecinos regionales: entre 1975 y 2024 el producto creció en promedio 1,7 % anual y el producto por habitante apenas avanzó al 0,5 %, mientras que en Brasil, Chile, Colombia y México la tasa efectiva de crecimiento se ubicó por encima de esos valores en el mismo período. La literatura sobre el atraso relativo del país ha explicado ese estancamiento sobre todo por el contenido de las políticas —proteccionismo, volatilidad nominal, insolvencia fiscal o externa, insuficiencia de inversión—, tratando la dimensión política como un dato de contexto antes que como objeto de análisis. Este texto invierte ese orden: propone que la inestabilidad y la falta de cooperación del sistema político constituyen, en sí mismas, una restricción estructural que condiciona la posibilidad de resolver de manera sostenida las restantes restricciones al crecimiento (externa, logística, energética) y de dotar de credibilidad a las reglas macroeconómicas.

La pregunta que organiza el argumento es la siguiente: ¿de qué manera la falta de cooperación política incide sobre la estabilidad macroeconómica de largo plazo? La respuesta que aquí se ensaya no pretende agotar el problema ni ofrecer una prueba estadística del vínculo, sino trazar un mecanismo plausible —apoyado en indicadores observables de rotación institucional y en la literatura de economía política de las instituciones— y, sobre esa base, proponer una agenda de reformas cuya discusión es, precisamente, el objetivo de esta contribución.

2. UN MARCO PARA PENSAR LA INESTABILIDAD POLÍTICA

La lectura de la dinámica política argentina como un movimiento pendular tiene larga tradición. Franzé (2023) actualiza la noción del "péndulo argentino" al caracterizar la etapa reciente como un "empate hegemónico o catastrófico", que subraya la persistencia del conflicto distributivo y la dificultad de fijar reglas de juego compartidas. Los enfoques clásicos de Portantiero (1977), Di Tella (1970), O'Donnell (1972) y Diamand (1983) explican ese empate desde la estructura económica y las coaliciones sociales en pugna, sin capacidad de construir una hegemonía duradera. Gerchunoff y Rapetti (2014) sintetizan ese rasgo como un conflicto distributivo estructural: la dificultad recurrente de coordinar simultáneamente el equilibrio de mercado y el equilibrio social.

Vale una aclaración que atañe a los límites de este marco: esta tradición interpreta el sistema político como una arena relativamente autónoma, sin integrar de modo sistemático los planos internacional y social que —como se discute en el apartado final— condicionan también la dinámica argentina y merecerían un tratamiento propio.

La economía política de las instituciones aporta un segundo pilar. North (1990) sostiene que las instituciones —formales e informales— determinan los costos de transacción y la estructura de incentivos que moldean el comportamiento de los agentes, y que su transformación es condición necesaria para que las reglas sean creíbles y las políticas tengan continuidad. Acuña y Tommasi (1999) conciben las instituciones como reglas que resuelven simultáneamente problemas de coordinación y conflictos distributivos. Spiller y Tommasi (2008, 2011) modelan el proceso argentino de formulación de políticas como un juego intertemporal de horizontes cortos: el Congreso

ocupa un papel secundario, el Ejecutivo dispone de amplia discrecionalidad, el federalismo fiscal añade dificultades transaccionales y el Poder Judicial no opera como mecanismo eficaz de cumplimiento de los acuerdos, lo que dificulta sostener intercambios cooperativos en el tiempo.

De la conjunción de ambos pilares surge la noción que organiza este texto: la restricción política como la dificultad sostenida del sistema para producir y hacer cumplir acuerdos intertemporales de cooperación, en un contexto de conflicto distributivo no resuelto y de instituciones que no garantizan el cumplimiento de los compromisos.

3. ALGUNOS INDICIOS SOBRE LA INESTABILIDAD INSTITUCIONAL

Sin pretensión de exhaustividad estadística, algunos indicadores ilustran la magnitud del fenómeno que este texto discute. En los últimos cincuenta años, la Argentina atravesó una dictadura militar (1976-1983) con cuatro presidentes de facto y, en democracia, ocho presidentes electos, con un episodio de aguda volatilidad institucional durante la crisis de 2001. Más relevante para el argumento es que la duración media de los titulares de los organismos económicos clave —Banco Central, ARCA/AFIP, ANSES, INDEC y Administración de Bienes del Estado— fue inferior a dos años a lo largo del período, y menor a veinticinco meses en el caso de la administración tributaria. Esa rotación dificulta la maduración organizacional y la continuidad de los criterios técnicos.

En cuanto a la volatilidad de las políticas que esa inestabilidad podría inducir, Spiller y Tommasi (2008) construyen un índice en el que la Argentina aparece como el cuarto país de mayor volatilidad entre 107 economías relevadas. Estos indicios son compatibles con la hipótesis de este texto, pero —vale subrayarlo— no la demuestran: no se ofrece aquí una contrastación sistemática entre la secuencia de rotación institucional, la volatilidad de políticas y los resultados de crecimiento, tarea que excede el propósito de esta contribución y que queda planteada como agenda de investigación pendiente.

4. LOS CONSENSOS ESTRUCTURALES DEL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1983-2025)

Antes de discutir dónde falla la cooperación, conviene precisar dónde existe acuerdo. A lo largo de los más de cuarenta años de democracia ininterrumpida iniciados en 1983, las principales fuerzas con representación parlamentaria y capacidad de gobierno —el peronismo en sus distintas expresiones, el radicalismo, las coaliciones de centroderecha y, más recientemente, la derecha libertaria— han sostenido, con matices, un núcleo de consensos estructurales verificables en su conducta legislativa y de gobierno:

- La forma republicana, representativa y federal de gobierno y la continuidad constitucional, evidenciadas en la ausencia de plataformas antisistema con capacidad electoral y en la resolución institucional de las crisis (incluida la de 2001), aun cuando subsista un disenso programático sobre las políticas de memoria, verdad y justicia.
- La administración de los conflictos dentro del marco de las garantías constitucionales, con cuestionamientos persistentes —y crecientes desde mediados de la década de 2010— sobre la transparencia, la eficiencia y la independencia del Poder Judicial.
- El respeto al sistema capitalista de producción y el reconocimiento del policlasismo y la movilidad social como horizontes compartidos, sin propuestas con peso electoral de abolición de la propiedad privada.
- El reconocimiento de la iniciativa privada como fuente de inversión y empleo, con un debate abierto —no clausurado— sobre el alcance de la intervención estatal.
- La necesidad de regular la concentración económica y de defender la competencia, reconocida en la legislación vigente, aunque sin acuerdo sobre los instrumentos.
- La aceptación de los principios liberales básicos de la Constitución en materia de protección de la vida, la libertad, la propiedad privada y el honor.

Estos consensos se infieren de la continuidad de las reglas constitucionales, de la inexistencia de rupturas del orden democrático desde 1983 y de la convergencia relativa de las plataformas de gobierno en torno a ese piso institucional. Se trata de una

lectura interpretativa, no de una medición, y como tal admite matices y objeciones que este texto no agota.

5. LOS DISENSOS PERSISTENTES Y SUS CAUSAS

Los disensos no responden, en la lectura que aquí se propone, a desacuerdos técnicos aislados sino, primordialmente, a dos causas estructurales: el conflicto distributivo entre coaliciones sociales con intereses contrapuestos (Gerchunoff y Rapetti, 2014; Franzé, 2023) y la debilidad institucional que dificulta convertir los acuerdos coyunturales en compromisos creíbles de largo plazo (Acuña y Tommasi, 1999; Spiller y Tommasi, 2011). Sobre esa base, persisten disensos en torno a la articulación entre Estado, mercado y sociedad civil, que la polarización reciente y las tendencias libertarias han desplazado hacia los extremos del espectro:

- El grado de regulación de la actividad económica y el alcance de las intervenciones destinadas a limitar la concentración, los comportamientos oligopólicos y la formación distorsiva de precios.
- La injerencia del Estado en la producción de bienes y servicios: la Oficina de Presupuesto del Congreso (2025) contabiliza 34 empresas públicas en el sector público no financiero, con alrededor de 111.000 trabajadores.
- El nivel de concentración económica y su impacto en los precios relativos domésticos e internacionales.
- El grado de apertura al mercado internacional y los instrumentos de administración del comercio, donde se enfrentan intereses sectoriales exportadores e importadores.
- La responsabilidad del Estado en la inversión en infraestructura y bienes estratégicos y el rol relativo de los sectores público y privado en la administración de los precios relativos.
- La autonomía del Banco Central y de los organismos reguladores, y el financiamiento monetario del déficit, donde el disenso es a la vez técnico e institucional.

La hipótesis que se propone para pensar estos disensos es que no se trata de malentendidos susceptibles de corrección técnica, sino de conflictos de interés mediados

por instituciones que no penalizan el incumplimiento de los acuerdos. De allí que cada actor anticipe que el adversario revertirá sus decisiones al alternarse en el poder, lo que reduce el horizonte de cálculo y desalienta la cooperación.

6. UNA AGENDA DE REGLAS E INCENTIVOS PARA LA COOPERACIÓN: HIPÓTESIS DE POLÍTICA

Lo que sigue es una agenda normativa organizada en tres bloques. Se ofrece explícitamente como material de discusión: los parámetros cuantitativos que se mencionan son calibraciones ilustrativas, sujetas a debate, y no umbrales óptimos demostrados.

Bloque macroeconómico. Reglas orientadas a anclar expectativas y limitar la discrecionalidad: una orientación fiscal al equilibrio estructural con estabilización contracíclica e institucionalización de límites al gasto (Kopits y Symansky, 1998; North, 1990); reglas monetarias claras que limiten la discrecionalidad de la autoridad monetaria (Barro y Gordon, 1983) y, en una economía bimonetaria, restrinjan el financiamiento del déficit (Sargent y Wallace, 1981); una vinculación del endeudamiento a la capacidad de repago y al crecimiento potencial (Eaton y Gersovitz, 1981; Reinhart y Rogoff, 2009); y el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo que evite dinámicas persistentes de apreciación o depreciación (Thirlwall, 1979; Frenkel y Rapetti, 2012).

Bloque productivo. Políticas que inciden sobre la estructura y la competitividad sistémica: diversificación productiva e integración en cadenas de valor con continuidad temporal (Evans, 1995; Mazzucato, 2013); reducción de la informalidad laboral —que alcanza al 44,2 % de los ocupados según INDEC (2026)— y fortalecimiento de la protección social; y reglas que reduzcan asimetrías territoriales y articulen infraestructura, producción y logística (Rodríguez-Pose, 2013).

Bloque institucional. Las reformas que modifican de manera más directa la estructura de incentivos a la cooperación: reglas de autonomía de los organismos económicos clave sometidas a control democrático efectivo, que reduzcan la rotación de su conducción; y mecanismos que penalicen el incumplimiento de los compromisos

intertemporales —pactos fiscales, leyes estructurales aprobadas con mayorías amplias, control parlamentario de metas— de modo que la cooperación se vuelva la estrategia individualmente conveniente (Acuña y Tommasi, 1999; Spiller y Tommasi, 2011).

Vale una precisión sobre el estatuto de esta agenda: el listado no se deriva mecánicamente del diagnóstico de las secciones anteriores, sino que expresa una posición sobre qué reglas podrían, en principio, modificar los incentivos identificados. Enumerar reglas deseables es un ejercicio distinto de explicar por qué los actores políticos concretos habrían de adoptarlas, y este texto se ocupa del primero sin agotar el segundo. Su plausibilidad, entonces, queda abierta a que cada regla sea sometida, en trabajos futuros, a un análisis específico de los actores que deberían acordarla y de los mecanismos concretos de cumplimiento.

En un plano más amplio y con carácter todavía más conjetural, cabe señalar que corregir estos incentivos podría requerir reformas de rango constitucional —entre ellas, un régimen semipresidencialista con fortalecimiento del Jefe de Gabinete, una revisión de la representación legislativa y una reforma del Poder Judicial orientada a su independencia y a la rendición de cuentas.

7. PARA EL DEBATE: LÍMITES DE ESTE PLANTEO

Quedan, sin embargo, tres cuestiones que este planteo no resuelve y que se ofrecen aquí como preguntas abiertas para la discusión, más que como un balance final.

En primer lugar, el sistema político no opera en el vacío: está condicionado por un plano internacional (los acreedores externos, los ciclos de financiamiento) y por un plano social (las organizaciones de trabajadores informales, entre otros actores) que este texto no incorpora de manera sistemática, y que una lectura más gramsciana de la hegemonía —que no la restringe al sistema político— pondría en primer plano.

En segundo lugar, el vínculo entre estabilidad de las políticas y crecimiento no es unívoco: episodios de alta estabilidad normativa (como la convertibilidad) pueden ser incompatibles, por otras vías, con el crecimiento sostenido, y países con alta rotación institucional han mostrado en ocasiones mayor estabilidad macroeconómica que la

Argentina. Este tipo de casos no refuta necesariamente la hipótesis aquí sostenida, pero exige precisar sus condiciones de validez.

En tercer lugar, y quizás lo más importante: la agenda de reglas propuesta en la sección 6 formula qué debería acordarse, pero no explica por qué los actores políticos concretos tendrían incentivos para acordarlo, más allá del carácter deseable de esas reglas en sí mismas. Cerrar esa brecha —entre lo normativamente deseable y lo políticamente factible— es, probablemente, el desafío central que esta agenda deja planteado para la discusión.

8. A MODO DE CIERRE

Este texto propuso una hipótesis —la falta de cooperación política como restricción estructural al crecimiento argentino— con la intención explícita de someterla a discusión. Los consensos y disensos reconstruidos en las secciones 4 y 5 ofrecen, se espera, un mapa útil para pensar por qué ciertos acuerdos resultan duraderos y otros no; la agenda de reglas del apartado 6, en cambio, es deliberadamente provisoria, y su valor reside menos en el contenido específico de cada propuesta que en la pregunta que deja planteada: qué mecanismos institucionales podrían volver la cooperación conveniente para actores que hoy no la encuentran así.

Esa pregunta tiene, sin embargo, una implicancia más incómoda. Si la hipótesis es correcta, buena parte de las discusiones de política económica en la Argentina —fiscales, monetarias, productivas— están mal planteadas: no porque falten diagnósticos técnicos, sino porque se debate el contenido de las reglas sin discutir antes por qué ningún gobierno logra hacerlas cumplir más allá del propio mandato. Invertir ese orden —empezar por la pregunta institucional antes que por la económica— es la provocación que este texto deja abierta, junto con la validación empírica del mecanismo aquí solo esbozado y el análisis, todavía por hacerse, de la economía política de cada reforma propuesta: tareas que quedan planteadas como invitación a otros trabajos de esta sección.

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

J.M.C.: Conceptualización, Investigación, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

El autor declara no tener conflictos de interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, C. H., y Tommasi, M. (1999). *When laws are not obeyed: The political economy of public policies in Argentina*. CIPPEC / Universidad de San Andrés.

Barro, R. J., y Gordon, D. B. (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 101-121.

Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?* Centro de Estudios Económicos y Sociales.

Di Tella, G. (1970). *Política nacional y popular en la Argentina*. Paidós.

Eaton, J., y Gersovitz, M. (1981). Debt with potential repudiation: Theoretical and empirical analysis. *The Review of Economic Studies*, 48(2), 289-309.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Franzé, J. (2023). *El péndulo argentino: orden, conflicto y crisis política*. Siglo XXI Editores.

Frenkel, R., y Rapetti, M. (2012). External fragility or deindustrialization: What is the main threat to Latin American countries in the 2010s? *World Economic Review*, 1, 37-57.

Gerchunoff, P., y Rapetti, M. (2014). *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)* [Documento de trabajo]. Universidad Torcuato Di Tella.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2026). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. INDEC.

Kopits, G., y Symansky, S. (1998). *Fiscal policy rules* (IMF Occasional Paper N.º 162). International Monetary Fund.

Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1972). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

Oficina de Presupuesto del Congreso. (2025). *Empresas públicas: dotación de personal y resultados*. OPC.

Reinhart, C. M., y Rogoff, K. S. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.

Sargent, T. J., y Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 5(3), 1-17.

Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2008). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge University Press.

Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2011). Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes: An intertemporal transactions framework. *Regulation & Governance*, 5(3), 380-401.

Thirlwall, A. P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32(128), 45-53.