

LOS TRES KIRCHNERISMOS

UNA HISTORIA DE
LA ECONOMÍA ARGENTINA
2003-2015

MATÍAS KULFAS

singular





LOS TRES KIRCHNERISMOS

UNA HISTORIA DE
LA ECONOMÍA ARGENTINA
2003-2015

MATÍAS KULFAS



siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Kulfas, Matías

Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina,
2003-2015.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.
240 p.; 15x23 cm.- (Singular)

ISBN 978-987-629-633-5

1. Política Argentina. I. Título.
CDD 320.82

© 2016, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-633-5

Impreso en Arcángel Maggio - División Libros // Lafayette 1695,
Buenos Aires, en el mes de abril de 2016

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Listado de siglas	9
Prefacio	11
1. Navegando entre los tres kirchnerismos	17
Del colapso económico al crecimiento y sus desafíos	17
¿La etapa de crecimiento más importante en la historia contemporánea del país?	20
La controversia sobre el crecimiento: contexto externo <i>versus</i> políticas internas	22
La naturaleza política de la gestión económica	24
Los instrumentos de gestión de la política económica: de la recuperación macroeconómica a los desafíos del desarrollo y la reaparición de la inflación	28
Crecimiento y distribución: ¿una economía más o menos concentrada?	32
Los sectores económicos y el debate sobre el cambio estructural	39
Logros, avances y limitaciones: ¿los resultados podrían haber sido diferentes?	43
Apéndice estadístico	48
2. El contexto: la historia detrás de esta historia	77
El desarrollo económico de la Argentina contemporánea	77
El siglo XX argentino: la tesis de la declinación y un equívoco estadístico	78
El quiebre de la Argentina industrial	88
La Convertibilidad y su larga crisis	95
Apéndice estadístico	104
3. Los comienzos: el primer kirchnerismo	107
La agenda económica y el sinuoso camino a la “normalidad”	107
La salida de la ortodoxia neoliberal y el fin del teorema de la imposibilidad	111

La búsqueda de un nuevo rol para el Estado	112
La reestructuración de la deuda	113
El éxito económico y sus dilemas: dificultades y resistencias a planificar a largo plazo	117
4. El segundo kirchnerismo: transiciones, conflicto agrario, crisis internacional y recuperación	127
Los nuevos desafíos: la búsqueda de una nueva agenda de mediano y largo plazo	127
El conflicto agrario y las retenciones móviles a las exportaciones	128
La crisis internacional y sus impactos en el país	134
La reestatización de las AFJP: el regreso de la seguridad social	135
La Asignación Universal por Hijo y los nuevos umbrales de inclusión social	139
El fondo del desendeudamiento y la “crisis de las reservas”	141
La recuperación económica y la primavera kirchnerista	144
Apéndice estadístico	146
5. El tercer kirchnerismo: de la profundización del modelo al estancamiento	157
La administración de las restricciones: el sector externo, la inflación y el déficit fiscal	157
Sintonías finas y gruesas: el regreso al control de cambios	158
La reestatización de YPF: una respuesta adecuada y tardía	161
El fin de la etapa expansiva: el déficit industrial, energético y la tensión cambiaria	164
Corrida cambiaria, devaluación y estabilización	167
Un <i>default</i> muy particular	170
El estancamiento: la transición en un estrecho margen de maniobra	172
La política social en el tercer kirchnerismo	174
La transición política y el fin de un ciclo: la gestión en la zona de los grises	176
Apéndice estadístico	179
6. La estrategia productiva y sus límites	181
Desarrollo productivo, matriz distributiva y cambio estructural	181
La recuperación manufacturera y la política industrial durante el kirchnerismo	187
El sector industrial y la restricción externa	190

La industria automotriz: su impacto sobre el balance de divisas y sobre el modelo de bienestar de la vida urbana	191
La electrónica en Tierra del Fuego: una armadura sin proyección industrial	194
Las debilidades de la política sectorial y la consolidación del déficit externo	196
Las debilidades de la política energética: un problema sectorial devenido en problema macroeconómico	198
Apéndice estadístico	203
Conclusiones	213
Agradecimientos	221
Bibliografía	223





Listado de siglas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
Anses	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
Baade	Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico
Banade	Banco Nacional de Desarrollo
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
Cammesa	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.
Cedin	Certificado de Depósito para la Inversión
CEMA	Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos
CEP	Centro de Estudios para la Producción
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CER	Coficiente de Estabilización de Referencia
Cifra	Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

10 Los tres kirchnerismos

CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
DJAI	declaraciones juradas anticipadas de importación
Ebitda	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (ganancias antes de intereses, tasas, depreciación y amortización)
ENGE	Encuesta Nacional de Grandes Empresas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fondea	Fondo de Desendeudamiento Argentino
GLP	gas licuado del petróleo
IBIF	Inversión Bruta Interna Fija
ICEG	Índice de Concentración Económica Global
IED	Inversión Extranjera Directa
Indec	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEM	Mercado Eléctrico Mayorista
OEDE	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Onudi	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PIB	producto interno bruto
REM	Relevamiento de Expectativas de Mercado
Sebrae	Servicio Brasileño de Apoyo a las micro y medianas Empresas
TCR	Tipo de cambio real

Prefacio

A fines de 2015 concluyó un ciclo de gobierno que abarcó tres períodos presidenciales en los cuales se produjeron importantes transformaciones políticas, económicas y sociales. La consolidación del ciclo kirchnerista, iniciado por Néstor Kirchner (2003-2007) y continuado por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), puso fin a una etapa de inestabilidad política y social signada por la larga crisis de la Convertibilidad, y marcó cambios contundentes en la política económica. Se trató, asimismo, del ciclo más extenso desde la restauración democrática iniciada en diciembre de 1983.

Durante estos años se registraron importantes logros en materia económica y social. También dificultades para introducir transformaciones perdurables en la estructura económica, vulnerabilidades y una mayor tendencia a la polarización en los enfoques de la política económica. Esta polarización produjo innumerables debates y multiplicidad de perspectivas, orientadas mayoritariamente hacia la reivindicación o la impugnación de las políticas del período, antes que focalizadas en un balance capaz de enriquecer la comprensión de los fenómenos acontecidos, de extraer enseñanzas para profundizar o consolidar los logros y de introducir las correcciones necesarias.

Cuando comenzaba a aproximarse el fin de este ciclo de gobiernos kirchneristas, surgieron de manera espontánea diferentes visiones acerca del balance del período. La propia Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK) fue quizá la primera en tomar la posta cuando anunció, a comienzos de 2012, que la Argentina estaba completando una “década ganada” en cuanto a logros económicos y sociales.

Las respuestas no tardaron en llegar. Los sectores más críticos de inmediato caracterizaron esta etapa como una década perdida o desperdiciada. Aunque reconoce algunos logros económicos y so-

ciales, este enfoque los atribuye a una coyuntura externa favorable a causa de los altos precios internacionales de los productos agrarios. En este sentido, el escenario se habría caracterizado por una importante holgura que debería haber sido aprovechada para generar mejores políticas económicas, como ocurrió, según diversos puntos de vista, en países vecinos como Perú, Chile o Brasil, entre otros.

El debate quedó atrapado en al menos dos conjuntos severos de restricciones que impiden acceder a un balance más acabado de lo acontecido en esta década. El primero se relaciona con el sesgo de la lógica, la autonomía y los logros de la política económica del período. La mirada que enfatiza los logros tiende a relativizar las dificultades existentes, que se manifestaron con mayor claridad durante el tercer período presidencial (el segundo de CFK), cuando el desempeño económico sufrió una clara desmejora, la economía tuvo un crecimiento muy bajo o prácticamente nulo, la creación de empleo privado disminuyó, la inversión se redujo considerablemente y las dificultades del sector externo terminaron por ocupar el centro de la escena. Desde esta perspectiva, los problemas del tercer período kirchnerista se deberían casi exclusivamente al cambio en el contexto internacional, a la profundidad de la crisis en los países centrales y sus canales de transmisión a los periféricos, y a sectores internos que se opusieron de manera activa y abierta a las políticas gubernamentales.

Por el contrario, quienes suscriben la hipótesis de la década perdida o desperdiciada sostienen que la política económica tuvo un excesivo sesgo cortoplacista y terminó acumulando severos desequilibrios económicos que ahogaron el crecimiento, y que una política de otro tipo habría tenido logros quizá menos espectaculares en algunos indicadores, pero más consistentes y sustentables en el tiempo, lo que habría favorecido, por ende, una mayor estabilidad en la inversión privada y en el crecimiento a largo plazo. Según este enfoque, el contexto internacional siempre resultó favorable (con excepción del período de crisis internacional entre fines de 2008 y fines de 2009), pero el gobierno no supo aprovechar los beneficios que ofrecía cada etapa.

El segundo problema que presenta este tipo de debate es la falta de una adecuada contextualización histórica. El análisis tiende a centrarse en el período en cuestión, como si los problemas nacionales hubieran comenzado en 2001 o 2002; por lo tanto, los resultados

son miradas parciales que, o bien reafirman la hipótesis de que un nuevo proyecto político llegó para sacar al país de la crisis, o bien, por el contrario, que el gobierno desperdició la oportunidad que le había dado el mundo de recuperar el dinamismo.

Pensar que los problemas históricos de la Argentina que determinaron, por ejemplo, que la economía sufriera un proceso de estancamiento durante el último cuarto del siglo XX –etapa en la que, siguiendo a Bernardo Kosacoff, nuestro país se constituyó en el mayor laboratorio de regresividad distributiva de América Latina– pueden solucionarse gracias a una buena coyuntura internacional o a los aprendizajes de la grave crisis de 2001 y 2002 parece un tanto ilusorio, cuando no ingenuo.

Es importante entonces interpretar los avances, las limitaciones y las restricciones que se produjeron en esta etapa a la luz de las particularidades de la historia económica nacional, que, como veremos en el capítulo 2, estuvo signada por la imposibilidad de implementar un proyecto de crecimiento inclusivo y sostenido en el tiempo durante todo el siglo XX, en que predominaron los efectos disruptivos de la crisis y los cambios de regímenes económicos.

Los períodos kirchneristas no conforman una etapa homogénea. Hubo diferentes instancias y formas de abordaje de la política económica, momentos de mayor y menor grado de intervención activa en la economía y diferentes modalidades de resolución de conflictos. Hilvanar una trayectoria coherente en la formulación e implementación de las políticas puede resultar una tarea forzada y, además, innecesaria. Pero sí es posible interpretar los cambios en la lógica de la política económica, que también explican las dificultades y alteraciones en la marcha de la economía, aunque no del rumbo económico buscado en general.

La idea de la existencia de tres kirchnerismos puede interpretarse de dos maneras. La primera, más evidente, está asociada a tres momentos o períodos presidenciales: el primero, con Néstor Kirchner; el segundo, con CFK, pero con un Kirchner que todavía controlaba importantes resortes de poder hasta su muerte en octubre de 2010; y el tercero, sólo con CFK al mando. Estos matices tienen consecuencias sobre determinados aspectos de la conducción política y sobre la marcha de la política económica. Sin ánimo de recurrir a comparaciones contrafácticas, es difícil imaginar que algunas decisiones con las que CFK avanzó en el último mandato (por ejemplo, buena

parte del esquema de restricciones en el mercado de cambios, conocidas mediáticamente como “cepo cambiario”) hubieran podido tomarse durante el primero o el segundo, más allá de los cambios ocurridos en las condiciones generales. Esto conduce a postular que la idea de tres kirchnerismos no alude exclusivamente a tres momentos, sino también a tres diferentes estilos de gestión y abordajes de las nuevas dificultades y desafíos que se fueron presentando.

La escritura de este libro encuentra su inspiración en una sugerencia de los alumnos del curso de Estructura Económica Argentina que dicto en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA desde 2005. En aquella conversación, los estudiantes señalaron que el escaso tiempo transcurrido desde el fin de la Convertibilidad impedía la necesaria perspectiva histórica para contextualizar los problemas de la estructura económica y avanzar en la comprensión de los dilemas del presente. No obstante, entendían que las discusiones de carácter histórico eran muy relevantes y sugerían entonces encarar el estudio de la estructura económica del país desde el presente y el pasado más reciente.

Me aboqué así a reformular el programa de la materia. Si bien encontré numerosos materiales de interés, no dejó de llamarme la atención la escasa producción de trabajos integradores sobre el período y el franco predominio de enfoques muy parciales, sectoriales y, fundamentalmente, orientados a sentar posición a favor o en contra de las transformaciones de esos años. Por supuesto que el corto tiempo transcurrido entre los hechos y su análisis dificulta una mirada más integradora. Ese fue uno de los desafíos que asumí cuando me lo propuse, consciente de los riesgos que corría. Riesgos y desafíos que también estuvieron presentes en la redacción de este libro.

Este trabajo procura interpretar los logros de esta etapa –que, adelantamos, los hubo y fueron altamente significativos en muchos casos– dentro del contexto histórico particular. También se señalarán las limitaciones, que por supuesto existieron y en numerosas ocasiones impidieron que los avances fueran más contundentes y sustentables. Y, una vez más, ubicaremos unos y otras dentro del cuadro histórico-estructural de la Argentina, entendido como la sumatoria y la conjunción de las limitaciones existentes tanto en la formulación de las políticas públicas como de las provenientes de los actores y las influencias del contexto internacional. En definitiva,

se intenta aportar elementos para un balance menos sesgado que el que sugiere la polarización de los debates en los últimos años.

El libro prioriza una redacción didáctica y alejada del lenguaje hermético y técnico con que los economistas conversamos “entre colegas”. Por ese motivo, sólo se han incluido algunas tablas estadísticas y gráficos con el objetivo de ilustrar los fenómenos descriptos. Para los estudiosos y el público interesado se ofrece, al final de algunos capítulos, un apéndice estadístico más amplio en la exposición de los datos, acompañado por una breve interpretación para el lector no especializado (los gráficos de los apéndices llevan el número del capítulo y, a continuación, la numeración correspondiente).

Este último aspecto merece una aclaración. Uno de los mayores desaciertos de los períodos kirchneristas ha sido la introducción de una serie de cambios en la gestión del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), que terminaron afectando la consistencia y credibilidad de muchas de las estadísticas económicas y sociales más importantes. Si bien la situación del organismo previa a 2007 presentaba problemas, las modificaciones significaron un grave retroceso en la disponibilidad de fuentes estadísticas, lo que obligó a recurrir a diferentes instrumentos y al análisis de la información de manera segmentada para arribar a conclusiones con cierta base de consistencia.

Cabe agregar que en esta etapa se generaron nuevas herramientas estadísticas de suma utilidad, entre otras, las que produce el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que ha conformado una base de estudios del empleo formal y de la demografía empresarial de calidad única en América Latina, aspecto que, desde luego, no compensa ni disculpa el retroceso antes señalado.

Este libro es, así, el resultado de reflexiones e investigaciones basadas en la interpretación de numerosas fuentes estadísticas, una incipiente bibliografía sobre el período –que con certeza irá creciendo en los próximos años–, la realización de entrevistas con actores clave en la definición de la política económica durante los diferentes períodos y la experiencia personal en diversos ámbitos de la gestión económica.

En cuanto a la estructura y organización del libro, el capítulo 1 presenta un resumen de algunos de los ejes del debate económico más relevantes del período, señalando las tensiones y controversias

más importantes. El capítulo 2 se propone revisar los antecedentes históricos de modo de contextualizar adecuadamente los hechos económicos y sociales que tuvieron lugar a partir de 2003. En los capítulos 3, 4 y 5 se examinan los aspectos más destacados de los tres gobiernos kirchneristas. El capítulo 6, por su parte, analiza la estrategia de desarrollo productivo, sus cambios y limitaciones a lo largo de los doce años que integran el ciclo. Por último, y a modo de cierre, se presentan las conclusiones y reflexiones finales.



1. Navegando entre los tres kirchnerismos

Del colapso económico al crecimiento y sus desafíos

Doce años y medio y tres períodos presidenciales integran este ciclo político denominado “kirchnerismo”.¹ Durante esa etapa, la economía argentina sufrió importantes transformaciones y atravesó diferentes instancias. Se sucedieron fases de acelerado crecimiento económico (sobre todo, entre 2003 y 2008, y entre 2010 y 2011), hubo períodos críticos (fundamentalmente, entre fines de 2008 y 2009, cuando el país se vio afectado por la crisis internacional), etapas de fuerte desaceleración (2012 y 2013) y un final marcado por el estancamiento general y la retracción de algunos sectores (2014 y 2015).

El mercado laboral tuvo un notable despegue, sobre todo hasta 2011, lo que permitió favorecer considerablemente la situación de los trabajadores y los sectores hasta entonces excluidos, redujo la pobreza y mejoró la distribución del ingreso. Con posterioridad a

¹ Tras la reforma constitucional de 1994, los períodos presidenciales en la Argentina tienen un lapso de cuatro años. Sin embargo, el primer gobierno kirchnerista se extendió por un período algo mayor a los cuatro años y medio debido a las características del proceso político tras la crisis de 2001. Fernando de la Rúa renunció a la presidencia en diciembre de 2001, dos años antes de finalizar su mandato. En enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó presidente al entonces senador Eduardo Duhalde con el fin de completar el mandato de De la Rúa, que finalizaba en diciembre de 2003. Sin embargo, tras el episodio represivo del 26 de junio de 2002, en que Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, militantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados, fueron asesinados por miembros de la Policía de la provincia de Buenos Aires, Duhalde decidió adelantar las elecciones presidenciales para el mes de abril de 2003 y concretar el traspaso del mando el 25 de mayo de ese mismo año.

2011, la creación de empleo privado se redujo de manera drástica y no hubo avances adicionales.

El despegue productivo fue muy importante. El agro pudo aprovechar las nuevas condiciones económicas para capitalizar las inversiones realizadas en la década de 1990, que lo equiparon con un buen paquete tecnológico, pero también lo dejaron fuertemente endeudado y con la mitad de los campos hipotecados (Bisang, 2008). El crecimiento fue innegable, pero quedó excesivamente volcado hacia el cultivo de la soja y sus subproductos, a lo que se sumó cierto estancamiento en la producción de carne vacuna y en la industria lechera; la producción avícola fue la excepción pues tuvo un salto importante.

La industria manufacturera se recuperó como no había sucedido desde los primeros años de la década de 1970. Se trató, sin dudas, de un verdadero punto de inflexión que produjo un quiebre histórico en la tendencia al estancamiento y la pérdida de empleo que caracterizó al sector durante el último cuarto del siglo XX. Pero ese desempeño exitoso comenzó a amesetarse en 2008. La recuperación de 2010 y 2011, tras la crisis internacional, fue muy importante; sin embargo, no tuvo las características virtuosas del sexenio 2003-2008. En 2012 y 2013 los problemas se multiplicaron, y en 2014 y 2015 el sector entró en franca recesión.

Fueron también períodos de implementación de numerosas políticas alternativas que marcaron un cambio de época. La reestructuración de la deuda constituyó un punto de quiebre en una historia iniciada a fines de los años setenta, bajo el último gobierno militar, que generó el problema de sobreendeudamiento que afectó a la Argentina durante los últimos veinticinco años del siglo XX. Fue el puntapié inicial de un período de desendeudamiento externo muy importante y significativo.

Desde el punto de vista social, tras una etapa en que el mercado laboral reaccionó de manera positiva, la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y otras políticas sociales fueron una respuesta a la grave crisis social legada por las políticas neoliberales, que la recuperación del mercado laboral pudo morigerar, aunque al poco tiempo esas medidas mostrarían sus limitaciones.

Se redefinió el papel del Estado. La etapa de políticas neoliberales había desmantelado muchas de las facultades estatales y sus instituciones. En ocasiones, la reestructuración fue tibia e informal, no generó nuevas instituciones y se realizó con programas heredados de

períodos anteriores con algún grado de *aggiornamento* (por ejemplo, en política industrial). En otros casos, por medio de intervenciones más directas y explícitas, se recuperó la participación en empresas que históricamente habían pertenecido a la órbita pública. Entre estas cabe destacar la reestatización de los recursos previsionales, de la empresa nacional de aeronavegación Aerolíneas Argentinas y del 51% de las acciones de la compañía petrolera YPF, así como el desempeño de un papel más activo en las áreas de defensa (la industria militar, aeroespacial, satelital, comunicaciones, etc.) a través de la recuperación de las capacidades de producción y la articulación de la demanda con el sector privado.

Desde lo productivo, reapareció el interés estatal en promover el desarrollo industrial, en algunas ocasiones, asentado en mejores condiciones macroeconómicas generales, y en otras, mediante acciones más directas y específicas, aunque no del todo articuladas y con alto grado de dispersión (algo que se repetirá en numerosos ámbitos de la gestión de gobierno: una suerte de enemistad con la planificación a mediano y largo plazo). También se destacaron la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y la recuperación del sistema productivo vinculado a la defensa y las comunicaciones. Retomaremos este tema en el capítulo 6.

La gestión de la política macroeconómica atravesó diferentes etapas. Durante la primera, articuló elementos heredados de la transición duhaldista con nuevos instrumentos, procurando implementar un régimen oportunamente definido como de tipo de cambio competitivo y estable.² La reaparición de la inflación, primero en 2005 y luego con más fuerza a partir de 2007, puso en crisis esta opción, pero muchos de sus aspectos virtuosos se sostuvieron hasta 2011. Durante esos años, el país tuvo superávit en sus finanzas públicas y

2 La denominación del nuevo régimen que emergió tras la Convertibilidad como de “tipo de cambio real competitivo y estable” se debe al economista Roberto Frenkel. Si bien Frenkel no ocupó cargos públicos en el gobierno de Eduardo Duhalde, tuvo una relación cercana con Roberto Lavagna y cierto grado de influencia en las discusiones acerca de la conformación de un nuevo régimen de política macroeconómica, particularmente ante los desafíos que traía aparejados el fin del régimen de Convertibilidad y la necesidad de introducir nuevas pautas de gestión macroeconómica. Al respecto, véase Frenkel (2004).

una buena situación en sus cuentas externas, que le permitió generar un importante saldo comercial positivo y acumular reservas.

Se trató de una situación inédita en la historia económica argentina de las últimas décadas. Pero la acumulación de desequilibrios, fundamentalmente entre 2010 y 2011, trajo aparejada la necesidad de introducir cambios que, o bien no llegaron, o al menos no en la dimensión requerida, y el desempeño macroeconómico decayó durante el período 2012-2015. El resultado fue el estancamiento económico junto con un manejable pero creciente déficit fiscal y una clara desmejora en la situación externa.

¿La etapa de crecimiento más importante en la historia contemporánea del país?

Entre 2003 y 2011 la Argentina experimentó una de las etapas de crecimiento económico más aceleradas de su historia contemporánea, sólo interrumpida brevemente por los coletazos de la crisis internacional de fines de 2008. Esta situación abrió al menos dos conjuntos de controversias: el primero, en torno a su carácter y excepcionalidad.³

Al respecto, una somera contextualización histórica revela datos elocuentes. Durante el último cuarto del siglo XX hubo en la Argentina períodos de bajo crecimiento, crisis, inestabilidad, volatilidad y recuperaciones de corta duración. En los veintiocho años transcurridos entre 1975 y 2002 pueden computarse catorce de crecimiento y catorce de caída del PIB. La tasa de crecimiento promedio fue de sólo el 0,8% anual, cifra que refleja una economía virtualmente estancada y un producto por habitante en retroceso. La etapa se caracterizó por una elevada volatilidad, en la que los breves períodos de crecimiento eran sucedidos por fases de caída, y por tres episodios críticos: la crisis financiera de 1981, la hiperinflación en

3 Cristina Fernández ha señalado que la etapa de crecimiento de los períodos kirchneristas ha sido la más destacada de la historia económica del país. Por ejemplo, en su discurso de asunción del segundo mandato, en diciembre de 2011, afirmó: "Hoy tenemos un país que ha tenido el período de crecimiento más largo de sus doscientos años de historia" (<archivo.losandes.com.ar/notas/2011/12/10/puntos-importantes-discurso-cristina-congreso-611942.asp>).

1989 y 1990, y la que quizá haya sido la más severa crisis económica y financiera de nuestro país entre 2001 y 2002.

Pero la historia de estos años no se condice con la trayectoria de largo plazo. Si nos remontamos en el análisis hasta comienzos del siglo XX, encontraremos cinco períodos de crecimiento acelerado, entendiéndolo por ello las etapas de crecimiento sostenido del producto superiores al promedio histórico de largo plazo (la tasa promedio de crecimiento del período 1900-2014 es del 3,1% anual). Lo llamativo del asunto es que todos los períodos tienen una duración similar: once o doce años (cuadro 1). Dos de ellos corresponden a la etapa histórica agroexportadora: 1903-1913, con un crecimiento anual promedio del 7,1%, y 1918-1929, cuando el crecimiento promedió el 6,6% por año. Otros dos períodos de crecimiento acelerado ocurrieron durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones: 1933-1944 (a un promedio anual del 4%) y 1964-1974 (con un crecimiento del 4,8% anual promedio). El quinto período es el que estamos analizando. En efecto, durante los once años comprendidos entre 2003 y 2013, el país creció a una tasa anual del 6,7%, muy similar a la de los períodos de mayor crecimiento de la Argentina agroexportadora.

Cuadro 1. Períodos de crecimiento acelerado en la Argentina durante el siglo XX y comienzos del siglo XXI

Período	Tasa de crecimiento anual
1903-1913	7,1%
1918-1929	6,6%
1933-1944	4,0%
1964-1974	4,8%
2003-2013	6,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), Indec y Martínez (1998).

Durante los ciento catorce años de historia analizada, la Argentina logró sumar fases de crecimiento acelerado en menos de la mitad. En otras palabras, lo que se observa es que esta etapa kirchnerista definida por CFK como “década ganada” se encuentra entre las de mayor crecimiento de la historia argentina, y si bien no ha sido única y excepcional, sí es acertado destacar su importancia dados los antecedentes de inestabilidad y las dificultades para sostener etapas de alto crecimiento que ha mostrado la economía argentina, sobre todo durante las últimas décadas del siglo XX.

La controversia sobre el crecimiento: contexto externo versus políticas internas

La discusión acerca de la naturaleza del crecimiento y sus causas y factores determinantes ha tendido a polarizarse en torno a dos enfoques. Uno de ellos enfatiza el impulso proveniente del escenario internacional, originado en el crecimiento de los precios internacionales de los productos primarios. Eso posibilitó no sólo un notable crecimiento de la producción primaria, fundamentalmente de la soja y sus subproductos, sino una abundancia de divisas que permitió financiar una mejor situación externa y estimuló el crecimiento doméstico.

Este enfoque caracteriza al crecimiento de esta fase bajo el envión del denominado “viento de cola”, entendiendo que la Argentina creció sustentada en factores externos y con una considerable dosis de buena suerte. De allí que la década ganada se parezca más a una “década desperdiciada”, en tanto equivocadas políticas internas no habrían permitido desplazar las trabas estructurales que limitan el crecimiento del país y habrían agotado sus beneficios con un enfoque cortoplacista.

Quienes sostienen estas hipótesis suelen agregar que otros países de la región también se beneficiaron con el alza de los precios internacionales de los productos primarios, pero pudieron crecer implementando políticas macroeconómicas más consistentes y, a raíz de ello, lograron un desempeño superior al argentino. La política económica de nuestro país no sólo habría desperdiciado oportunidades, sino que habría incurrido en una serie de imperi-

cias que condujeron a una compleja situación que pudo haberse evitado.⁴

Si bien es cierto que todas las economías de América del Sur se beneficiaron con este auge de *commodities*, el beneficio fue mayor para aquellos países especializados en minerales e hidrocarburos. En efecto, el precio internacional de los metales y el petróleo creció muchísimo más que el de los productos agropecuarios, y los términos del intercambio fueron mucho más favorables para otros países de la región (véanse los gráficos 1.1 y 1.2). Desde un enfoque distinto, se puede argumentar que, si la tesis del viento de cola fuera cierta, Chile, Perú, Venezuela, Ecuador o Bolivia deberían haber crecido mucho más que la Argentina y mostrado un desempeño a todas luces superior. Pero no fue así: entre 2003 y 2011, es decir, en momentos de auge de los precios internacionales, la Argentina estuvo a la cabeza de los países de mayor crecimiento en la región. Asimismo, la mayoría de estos acentuaron sus rasgos tendenciales hacia una mayor primarización de su economía y sus exportaciones, aspecto que no se verificó en el caso argentino,⁵ y tampoco muestran un mejor desempeño en materia de inclusión social o dinámica del mercado laboral.

4 Probablemente la expresión más fuerte y polémica en esta dirección sea la de Damill y Frenkel (2015) cuando afirman que la política económica del gobierno habría logrado “chocar una calesita”.

5 El informe de la Cepal (2010) corrobora la mayor participación de productos primarios en la canasta exportadora de las principales economías de América Latina al realizar una comparación entre los inicios de la década de 2000 (tomando como referencia el promedio del trienio 2000-2002) y fines de ese decenio (promedio del período 2007-2009). En el caso de Brasil se verifica una caída relativa de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos industriales (del 21,8 al 19,8%) y también de las manufacturas industriales (del 47,1 al 39,1% del total exportado). Un fenómeno similar, aunque con diferentes magnitudes, se registra en los casos de Perú y Uruguay. Chile y México exhiben un aumento en la participación de las manufacturas basadas en recursos naturales, pero en forma concomitante a una caída de la presencia de manufacturas industriales en la canasta exportadora. Venezuela, por su parte, muestra una drástica caída relativa en las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales, pero un aumento en la presencia de manufacturas industriales. El único país que presenta un aumento de las exportaciones manufactureras, tanto basadas en recursos naturales como industriales, durante la primera década del siglo XXI es la Argentina.

Cuando comenzó el período de desaceleración del crecimiento económico regional, a partir de 2012, la Argentina pasó a ser una de las peores economías en materia de crecimiento, sólo superada por Venezuela y en niveles similares a los de Brasil, lo cual revela que existen importantes factores internos que influyen decisivamente en el crecimiento. No obstante, desde la perspectiva gubernamental y la tesis contraria al viento de cola, la desaceleración posterior a 2011 se debería, en gran medida, a factores externos y coletazos de la crisis internacional, lo cual demuestra que hay mucha tela para cortar a la hora de analizar la articulación entre los factores externos e internos que contribuyen al desempeño de la economía argentina.

En todo caso, resulta tan desacertado atribuir el buen desempeño económico a un escenario externo favorable como asociar la reversión del ciclo positivo a un contexto internacional desfavorable.

Las condiciones externas pueden haber contribuido o no a la gestión de las políticas económicas y, en diferentes circunstancias, favorecido o perjudicado el desempeño económico nacional. Pero no radica allí la explicación de las fases de auge ni tampoco del estancamiento que caracteriza al período final del tercer kirchnerismo, tema que retomaremos en el capítulo 5.

Más aún, la recuperación de capacidades productivas y de una mayor acción estatal aumentó los grados de autonomía. El contexto internacional sin duda ejerce una considerable influencia, al igual que en todos los países de menor desarrollo. Pero el incremento de estos márgenes de acción permiten atribuir más relevancia a los logros y limitaciones de las políticas internas. Esto, de por sí, es un avance considerable.

La naturaleza política de la gestión económica

La historia previa a los gobiernos kirchneristas estuvo signada por los fracasos del último cuarto del siglo XX, etapa en la que primó cierta tendencia a la “tercerización” de la gestión económica. La idea de que los políticos tienen el gen de la demagogia y el populismo y que, por ende, lo más sano para el país y para el éxito de los políticos es que deleguen las decisiones económicas y financieras en un cuerpo de tecnócratas debidamente capacitados y dotados de un

saber científico⁶ que está fuera del alcance de la política se había instalado de manera contundente en la escena nacional de los últimos veinticinco años del siglo pasado.

Este debate es más amplio y refiere también a cierta crisis en las estructuras de los partidos políticos y a la manifiesta debilidad para sostener sus cuerpos orgánicos. Tras la restauración democrática a fines de 1983, el sistema de partidos políticos sufrió diversas mutaciones y crisis. Si bien algunos partidos conservaron sus estructuras orgánicas, la mayoría fue perdiendo densidad en su organización interna y la generación de debates programáticos y de contenidos en materia económica fue externalizada a través de diversas fundaciones o institutos ajenos a la vida partidaria.

Pero, en rigor, el origen más evidente de este cambio no estuvo relacionado con la vida democrática sino con el último gobierno militar, que delegó por completo la política económica en la figura de su ministro de Economía, José Martínez de Hoz.⁷ La idea inherente a la conformación de un cuerpo de tecnócratas debidamente formados que constituyen un “equipo económico” proviene de aquel período.

Lo llamativo es que, ya restaurada la democracia, esa idea continuó presente en la vida política, no tanto durante el gobierno de Raúl Alfonsín,⁸ pero sí con toda claridad en la década de 1990.

6 La idea de la existencia de un saber científico único, objetivo y superador no está exenta de arbitrariedades ideológicas y de un trasfondo de intereses específicos. Como sostiene Beltrán (2005), el estrecho vínculo de los intelectuales liberales con organismos multilaterales de crédito y capital financiero internacional “les permitió cimentar una estrategia de legitimación de sus credenciales, y proveyó los postulados teóricos e ideológicos que representaban”. Más aún, Sarah Babb apunta que “los doctorados en Harvard y el MIT pueden no proveer la solución más eficiente a los problemas políticos, pero ofrecen una función simbólica indispensable con respecto a la comunidad financiera internacional” (cit. por Beltrán, 2005: 44).

7 José Alfredo Martínez de Hoz fue el primer ministro de Economía de la última dictadura militar. Ocupó el cargo entre 1976 y 1981. Su programa económico de apertura y liberalización financiera marcó un cambio de época y el fin del período de industrialización sustitutiva de importaciones.

8 El primer ministro de Economía de Alfonsín fue Bernardo Grinspun, quien duró poco tiempo en su cargo. Su reemplazante, Juan Sourrouille, no pertenecía a la Unión Cívica Radical y recibió varios cuestionamientos por parte de

Los principales *think tanks* de orientación liberal emergieron como usinas de cuadros técnicos y funcionarios de gestión en las áreas económicas. Durante el gobierno de Carlos Menem, la gestión económica fue incluso delegada a cuadros técnicos de uno de los principales grupos económicos del país (Bunge & Born). Después sería la hora de Domingo Cavallo y los economistas de la Fundación Mediterránea. Y más tarde llegarían Roque Fernández y los economistas del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (CEMA). Parte de este esquema, con matices, se repetiría durante el gobierno de Fernando De la Rúa, tanto con el regreso de Cavallo como en el fallido intento de Ricardo López Murphy, economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

En este marco, la figura de los economistas creció en importancia dentro de la vida política nacional.⁹ Pero esta nueva convivencia

miembros del partido. La trayectoria intelectual de Sourrouille y de muchos miembros de su equipo define diferencias notables respecto de los funcionarios emergentes de los *think tanks* liberales que existían en la Argentina y se presentaban como portadores de ese saber científico que sacaría al país del estancamiento producido por políticas demagógicas y proteccionistas. Pero ya comenzaba a instalarse la idea de que los partidos políticos no podían gestionar la economía sin una adecuada delegación a esos *think tanks*. Hacia fines de la década de 1980, la demanda de los actores de mercado y medios de comunicación en torno a la necesidad de tener un ministro más “técnico” y alejado de los intereses político-partidarios se fue intensificando.

9 El sociólogo Gastón Beltrán (2005) aduce que “la capacidad de los intelectuales de definir el sentido de la acción política plantea un problema que, aun cuando ya fuera señalado hace tiempo por Gramsci, adquiere una dimensión mayor en el contexto de los años noventa: la tendencia a su autonomización respecto de la clase social a la que, supuestamente, ellos sirven. Desde esta perspectiva, los intelectuales orgánicos no son más que ‘empleados’ de los grupos dominantes y su rol es el de ejercer ciertas funciones subalternas para construir y mantener la hegemonía. Sin embargo, el grupo de los intelectuales puede generar comportamientos que los lleve a creer que ellos son el Estado, dando lugar a, como dijera Portantiero, ‘complicaciones desagradables para el grupo fundamental que realmente lo es’ y planteando el punto de crisis al interior del propio Estado”. Esta reflexión resulta de sumo interés para interpretar, por ejemplo, el papel de Cavallo en la década de 1990 y su reaparición en el gobierno de la Alianza. Pero también para analizar de manera más amplia la tensión entre la figura del

introdujo tensiones dentro del espacio político. Las vivió el propio Carlos Menem, cuando le tocó discutir con Cavallo por la “paternidad del modelo”, es decir, acerca de quién era el responsable de los logros de los años iniciales del menemismo, como la notable reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico, episodio que culminó con el despido de Cavallo y la llegada en 1996 de Roque Fernández, un ministro de perfil más bajo. Pero la abrupta salida de Cavallo no lo alejó de la vida política; por el contrario, el exministro fue más tarde candidato a presidente (en 1999) y a jefe de gobierno porteño (en 2000), sin lograr imponerse en ninguno de los dos casos, pero con una fuerza electoral nada despreciable. Algo similar ocurriría con Ricardo López Murphy. Si bien su gestión económica fue prácticamente inexistente (renunció a los pocos días de anunciar su plan, debido a las múltiples resistencias que despertó), fue candidato presidencial en 2003 en una posición expectante.

La tercera experiencia, que presenta analogías con la dupla Menem-Cavallo, tuvo lugar durante el kirchnerismo. Roberto Lavagna, ministro de Economía de Duhalde, fue ratificado en su puesto por Néstor Kirchner y los logros iniciales apuntalaron la figura de ambos. El país ya parecía acostumbrado a convivir con un ministro de Economía fuerte, algo que se mostraba como inevitable en una etapa de crisis. Pero Néstor Kirchner no estaba dispuesto a compartir el liderazgo y, menos aún, a apuntalar a su ministro hacia una candidatura presidencial. A fines de 2005, tras una fase muy exitosa para ambos, desplazó a Lavagna del gobierno y a partir de entonces no sólo buscó borrar su huella, sino también desterrar por completo la idea del “superministro” de Economía. En adelante, tanto Kirchner como CFK dejarían en claro que las decisiones económicas quedaban en manos de la figura presidencial. Resta completar este relato mencionando que Lavagna también fue candidato presidencial en 2007.

La idea de que la política había cedido demasiado espacio a agentes ajenos a ella es un sello de los tiempos kirchneristas. Este cambio representó una recuperación de capacidades de la política para forjar su propio destino y asociarlo a proyectos de cariz popular. Pero también trajo nuevas complicaciones y, en ocasiones, ciertos excesos de volunta-

ministro de Economía y el presidente de la nación, que, sin lugar a dudas, el kirchnerismo puso en crisis.

rismo y la fantasía del Poder Ejecutivo de una gestión sin restricciones económicas objetivas, aspecto que se vio con mayor claridad durante el tercer kirchnerismo. El complejo trazado de una línea divisoria entre la toma de decisiones estratégicas y la injerencia presidencial en la implementación de las políticas es uno de los aspectos centrales de la controversia, que retomaremos en diferentes instancias de este libro.

Los instrumentos de gestión de la política económica: de la recuperación macroeconómica a los desafíos del desarrollo y la reaparición de la inflación

La gestión de la política económica también fue mutando a lo largo de los períodos kirchneristas. En los inicios predominó una agenda macroeconómica concentrada en pocos temas, con la prioridad puesta en consolidar el incipiente crecimiento económico que venía registrándose tras el *shock* de la larga crisis de la Convertibilidad y la resolución de los múltiples desaguisados contractuales y financieros, producto de la finalización de ese régimen económico.

El fin de la Convertibilidad trajo consigo la necesidad de elegir un esquema de política monetaria; así, de manera paulatina y no sin controversias internas, se avanzó hacia un régimen más heterodoxo y centrado en la preservación de un tipo de cambio competitivo, antes que en uno basado en metas de inflación, como proponían algunos sectores del gobierno y el debate económico vigente.

Una vez consolidada la recuperación económica y encaminada la resolución de los problemas más acuciantes de la crisis (reestructuración de la deuda, desdolarización, rescate de cuasimonedas, saneamiento del sistema financiero), la agenda económica se multiplicó para incluir nuevos desafíos. La reaparición de la inflación en 2005 (cuando alcanzó el 12,3%) suscitó nuevos debates y el gobierno se inclinó hacia una resolución basada en acuerdos de precios antes que en esquemas tradicionales de política monetaria y fiscal. Esto conllevó un conjunto de intervenciones de mercado, sobre todo en la industria de la carne vacuna. Poco a poco comenzaron a emerger herramientas que perseguían objetivos múltiples, pero la búsqueda de instrumentos de contención inflacionaria colisionó con los objetivos de desarrollo productivo, incremento de los salarios reales e inclusión social, situación que tendería a intensificarse en períodos posteriores.

El desafío de promover una expansión de la oferta de bienes y servicios acorde con una demanda que se recuperaba a pasos acelerados –aspecto central para un control efectivo de la inflación en el largo plazo– chocó con las debilidades del sistema financiero doméstico, castigado tanto por los problemas heredados de la crisis como por cuestiones estructurales de largo alcance (baja propensión al ahorro doméstico canalizado a través del sistema financiero y mayor tendencia a la acumulación de activos financieros externos, en particular de dólares billete). El gobierno echó mano a algunas herramientas nuevas (Ley de Promoción de Inversiones), puso en marcha un nuevo financiamiento a través del Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior y programas específicos para pymes (a través de la Secretaría PyME), pero la mayor parte de la inversión se financió con las propias ganancias de las empresas, quedando así reducida la presencia de financiamiento de la inversión.¹⁰

El primer kirchnerismo finalizaría con un éxito rotundo en resultados económicos, pero también con la aparición del problema de la inflación sin un abordaje claro. Habría que afrontar algunos desafíos que requerían algo más que una buena macro (que además ya no daba muestras de tener tan buena salud). El segundo kirchnerismo pareció tomar nota de estas necesidades con la creación del Ministerio de la Producción, luego subdividido en tres carteras: Industria; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; y Turismo. No obstante, no hubo innovaciones institucionales y programáticas de relevancia. La política industrial continuó girando en torno a ejes preexistentes sin que se verificaran mejoras sustanciales en términos productivos, y al mismo tiempo se agravó la dependencia de las importaciones en sectores clave como la industria automotriz.

10 Una estimación realizada por Kulfas y Goldstein (2014b) muestra que la inversión privada (excluyendo la construcción residencial) representó, en 2007, el 13% del PIB, y exhibió una baja hacia el año 2013 que la ubicaba en 11,5% del PIB. Sin embargo, entre esos períodos crecieron las fuentes de financiamiento externas a la empresa, de modo que el financiamiento de la inversión realizado con fondos propios de las compañías se había modificado: en 2007 representaba el 88% de los recursos destinados a financiar inversiones, mientras que en 2013 los fondos propios explicaron el 75% de la inversión.

La política comercial procuró, mediante herramientas como las licencias no automáticas de importación, incrementar la producción local y sustituir algunas importaciones. Pero ya durante el segundo y el tercer kirchnerismo comenzaría a chocar contra la lógica de objetivos múltiples: a veces se facilitaba el ingreso de algunas importaciones para contener el nivel de los precios domésticos, otras se buscaba promover una mayor producción nacional, y en determinadas situaciones el objetivo excluyente era generar mayores ingresos o menores salidas de divisas.

El segundo kirchnerismo también sería un período de mayor expansión de la política fiscal, fundamentalmente orientada a generar nuevos programas de política social que tuvieron un éxito importante en términos de inclusión social (véanse los cuadros 1.3 y 1.4). La expansión fiscal en tiempos de crisis internacional pareció abrir una etapa de políticas contracíclicas, pero en esencia este aspecto no terminó de verificarse: la expansión del gasto fue notable durante la crisis, sin embargo, no se modificó cuando fue superada, aunque cabe destacar que se moderó (pero sólo durante el segundo kirchnerismo). Ya durante el tercer kirchnerismo la expansión del gasto adquirió mayor autonomía. En otras palabras, se tendió a gastar mucho en tiempos de desaceleración económica y crisis, pero no se generaron ahorros fiscales importantes durante el auge del segundo kirchnerismo.

La economía del tercer kirchnerismo aparece atravesada por el fin de la holgura externa. El sector energético comenzó a generar un abultado y creciente saldo comercial externo negativo y el sector industrial acentuó su estructural rasgo deficitario. Las respuestas de política económica se orientaron a administrar la escasez de divisas, lo cual condujo a implementar restricciones a su adquisición y propició una mayor intervención en los sectores productivos expuestos al mercado externo. Una vez más, estas intervenciones presentaron elementos de frustración debido a la búsqueda de objetivos múltiples: la administración del balance de divisas llevó a restringir las importaciones, medida que en unas ocasiones tuvo efectos positivos sobre las dinámicas productivas y en otras causó el efecto contrario, dada la alta dependencia de insumos y bienes de capital de numerosas ramas industriales. Sustentada en objetivos de corto plazo tendientes a morigerar el drenaje de divisas, o bien sosteniendo a sectores netamente deficitarios, la política económica quedó envuelta en situaciones contradictorias.

Los gobiernos kirchneristas fueron ampliando poco a poco los márgenes de intervención, pero la búsqueda del *mix* entre la intervención estatal y el accionar del mercado quedó siempre sujeta a parámetros rígidos que dificultaron una adecuada calibración. El primer kirchnerismo, una vez superado lo peor de la crisis, necesitaba una mayor orientación de política industrial y productiva, pero se contentó con los buenos resultados de la recuperación macroeconómica y el renovado impulso de la demanda interna, protegida por un tipo de cambio real alto. El segundo kirchnerismo pareció tomar nota de este déficit, pero sus herramientas no movieron el amperímetro y además se vieron limitadas por la conflictividad iniciada con el sector agrario y la emergencia de la crisis internacional. Por último, el tercer kirchnerismo chocó contra estas restricciones y se ocupó de gestionar la escasez conservando numerosos logros de los períodos anteriores, y, si bien pudo evitar los daños de las cíclicas y tradicionales crisis que afectaron históricamente a la Argentina, lo hizo a costa del estancamiento económico.

El rumbo siempre tuvo una orientación clara y adecuada, pero es inevitable señalar cierta rigidez en el uso de las herramientas. A modo de ejemplo: las retenciones a las exportaciones cumplían objetivos claros durante el primer kirchnerismo y parte del segundo, cuando el tipo de cambio real era muy elevado en términos históricos y la coyuntura de precios internacionales favorecía a los productores primarios. Esta situación se modificó durante los últimos años del segundo kirchnerismo y, sobre todo durante el tercero. Pero no hubo alteraciones ni innovaciones significativas en el manejo y las alícuotas de las retenciones a las exportaciones.

Algo similar ocurre con la política de desendeudamiento externo. La reestructuración de la deuda representó un cambio fundamental en el historial de sobreendeudamiento que registraba la Argentina, materializado durante el último cuarto del siglo XX. La reducción de la deuda externa y de su peso relativo significó recuperar grados de libertad para la política pública. Pero una vez alcanzado cierto nivel de desendeudamiento e iniciada la fase de escasez de divisas, era evidente que resultaba oneroso continuar con ese proceso y que era recomendable estabilizar los niveles de endeudamiento antes que continuar reduciéndolos a costa de sacrificar divisas cada vez más escasas. Sin embargo, en lugar de retomar las relaciones con los mercados de capitales a fines de 2011 y durante 2012, recién se

hizo en 2014, cuando la situación financiera ya mostraba una clara desmejora y las condiciones de acceso eran mucho más complejas.

Crecimiento y distribución: ¿una economía más o menos concentrada?

Los gobiernos kirchneristas marcaron un punto de quiebre en términos de la dinámica distributiva que venía registrándose durante el último cuarto del siglo XX. Antes de esa etapa de alta regresividad distributiva, en las fases de industrialización sustitutiva de importaciones se verificaba cierto equilibrio en la distribución funcional del ingreso y una evolución más “acompañada” entre los diferentes sectores: en los momentos de auge aumentaban las ganancias y los salarios industriales, en tanto las crisis afectaban a los trabajadores y al sector empresarial en su conjunto (más allá de las heterogeneidades naturales de todo proceso económico).

La creciente oligopolización, que comenzó a acentuarse en la economía industrial argentina durante la segunda fase sustitutiva de importaciones, dio lugar a la emergencia paulatina de un nuevo polo de poder económico durante la última dictadura militar, tal como describen Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986). Estos cambios alterarían significativamente la matriz distributiva del país. En ese contexto recesivo —en que el PIB industrial se redujo alrededor de un 10% entre el comienzo y el final del último gobierno militar, se sucedieron veintisiete trimestres consecutivos de caída del empleo industrial y cerraron alrededor de 15 000 establecimientos fabriles— algunos núcleos empresariales lograron fortalecer su posicionamiento en el mercado. Según estos autores, los grupos económicos y las empresas transnacionales integradas y/o diversificadas fueron los sectores más dinámicos de esa reestructuración productiva.

La economía del último cuarto del siglo XX mostraba la consolidación de un creciente divorcio entre el desempeño económico nacional y la distribución de sus frutos. Así, por ejemplo, durante la “crisis del Tequila” (así llamada por tener su epicentro en México, a fines de 1994), que afectó a las economías latinoamericanas y provocó al año siguiente, en la Argentina, una caída del 2,8% en el PIB, las ganancias de las firmas privatizadas de servicios públicos y otras ramas de alto peso en la cúpula empresaria continuaron su trayec-

toria alcista, aspecto aún más evidente durante el inicio de la crisis terminal del régimen de Convertibilidad. Como muestra Basualdo (2006), en 1995 las ganancias de las firmas privatizadas y sus accionistas aumentaron un 57% respecto del año anterior, mientras las ganancias del resto de las grandes empresas que integran la cúpula de las doscientas firmas de mayor facturación sufrieron una retracción del 40%. Este fenómeno se agudizó entre los años 1999 y 2001, cuando, en un contexto recesivo y de crisis terminal de la Convertibilidad, las firmas privatizadas continuaban mostrando significativos ratios de rentabilidad, mientras el resto de las empresas de la cúpula registraba crecientes pérdidas en sus balances y, fuera de la cúpula, se multiplicaban las quiebras, los concursos preventivos y los cierres.

Los sectores del trabajo sufrieron las consecuencias del achicamiento del aparato productivo, el aumento del desempleo, la reducción del salario real promedio de la economía y la tendencia a una mayor concentración y segmentación de ingresos en el mundo laboral. La década de 1990 aportaría mutaciones notables: la disolución de algunos grupos económicos, la pérdida de relevancia relativa de otros y una mayor presencia de conglomerados transnacionales, sobre todo en los servicios públicos privatizados, el petróleo, la minería y la gran industria manufacturera. Pero más allá de estas mutaciones, cabe destacar la consolidación de un régimen de alta concentración económica, la mayor presencia de capital extranjero, la pérdida de cierta trascendencia de actores pequeños y medianos, y la disminución del peso relativo del mundo del trabajo en la puja distributiva.

En otras palabras, el conflicto distributivo mutó considerablemente, con predominio de los choques de intereses interempresariales antes que los clásicos conflictos entre el sector empresarial y los trabajadores. El crecimiento de los niveles de desempleo restó fortaleza al movimiento sindical y la conflictividad salarial cedió espacio a la preservación de los puestos laborales.

¿Con qué aspectos diferentes nos encontramos en la etapa de gobiernos kirchneristas? En primer lugar, con el cambio en el mercado laboral. El desempleo no sólo descendió desde el récord histórico del 22% en 2002, sino que además perforó los niveles de la década de 1990 y llegó a valores más parecidos a las trayectorias históricas del país (véanse los gráficos 1.13, 1.14 y 1.15). El salario real se recuperó, creciendo a una tasa del 7% anual durante el pri-

mer kirchnerismo y del 4,9% anual durante el segundo (en ambos casos, para los trabajadores del sector privado registrado). El empleo formal creció notablemente, sobre todo durante los primeros años, y el consumo del sector laboral volvió a pesar en la economía. A estos avances se sumaron los planes de inclusión previsional, que estimularon la incorporación de numerosas personas que se encontraban fuera de los beneficios de la seguridad social por no haber completado sus aportes, debido, entre otros aspectos, a la crisis del mercado laboral.

Cuando la recuperación del empleo comenzó a mostrar limitaciones, allá por 2009, el gobierno instrumentó una de sus medidas más importantes de política social: la AUH, con la que apuntó al denominado “núcleo duro” de la pobreza en la Argentina, que, a pesar de la fuerte recuperación económica, no conseguía siquiera arañar algo de sus frutos. Así se observó una fuerte expansión del consumo interno, producto indirecto de la expansión de la masa de salarios pagados en toda la economía. No obstante, el crecimiento del consumo mostró cierta continuidad incluso cuando la expansión de la masa salarial entró en una meseta, evidenciando el peso de las transferencias que brindó la política social a los sectores de menores recursos (véanse los gráficos 1.18 y 1.19).

Ahora bien, esta clara mejora en los salarios y recursos que recibieron los trabajadores y los sectores más vulnerables no se produjo a expensas de los sectores propietarios del capital. Por el contrario: lo que se observó durante el período, sobre todo en las fases de mayor expansión económica, fue un significativo incremento de las ganancias empresariales. El sector empresario vivió una etapa de notable expansión que benefició a la mayoría de sus segmentos. Las grandes firmas pudieron aprovechar mejor ese impulso inicial, pero las estadísticas también dan cuenta del buen desempeño y la recuperación de la rentabilidad en el mundo de las pymes (véase el gráfico 1.20). Pudo observarse que la rentabilidad de las empresas de menor tamaño se triplicó incluso con respecto a períodos de crecimiento económico durante la Convertibilidad, por ejemplo, 1996 y 1997 (Kulfas, 2011).

Algunos estudios –entre los que cabe desatacar por su profundidad y aportes el de Gaggero, Schorr y Wainer (2014)– caracterizan a este período como una etapa de mayor concentración y extranjerización. Los investigadores basan sus afirmaciones en la evolu-

ción del Índice de Concentración Económica Global (ICEG), que compara el valor agregado de las grandes firmas con el PIB.¹¹ La evolución del ICEG confirmaría entonces la consolidación de una economía más concentrada que la de los años noventa. Pero un elemento llama la atención: el índice de concentración pega un salto muy importante en 2002, para luego iniciar una fase de descenso, aunque sobre niveles más elevados que durante la Convertibilidad. La explicación es muy clara: la fuerte devaluación de 2002 incrementó el valor de las exportaciones argentinas y, dado que el comercio exterior se concentra principalmente en grandes empresas, el resultado fue un mayor volumen de recursos concentrados en pocas manos.

Nótese que no nos referimos a un incremento en las cantidades producidas o vendidas, ni a un incremento de cuotas de mercado. En un sentido estricto, de eso se trata la concentración, y así la definía Marx cuando la diferenciaba de la centralización del capital: el aumento de la cuota de mercado debido a capacidades diferenciales de crecimiento. En otras palabras, cuando una empresa o conjunto de firmas crece más rápido que el resto, es decir, cuando produce y vende más que el resto del sector en que opera, el mercado se concentra sin que medien cambios de propiedad. En este caso vemos un cambio asociado a una mera valorización: las exportaciones de las grandes empresas se valorizaban a un tipo de cambio subvaluado hasta diciembre de 2001 y empezaron a valorizarse a un tipo de cambio muy alto en términos históricos a partir de 2002.

Un análisis alternativo de esta situación, haciendo a un lado el efecto generado por la drástica alteración del tipo de cambio, consiste en volver a estimar el ICEG valorizando las exportaciones de toda la serie a un mismo tipo de cambio promedio de todo el período. Si bien esto dice menos sobre los recursos reales de que dispusieron las grandes empresas, arroja un resultado más claro sobre la concentración “física” del mercado. Con este criterio, el resultado es distinto: la economía argentina tiende a desconcentrarse tras la

11 El ICEG se estima como el cociente entre el valor agregado bruto de las quinientas empresas de mayor facturación del país (según estimaciones de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas –ENGE– del Indec) y el PIB.

salida de la Convertibilidad, pero retoma una senda concentradora a partir de 2010.

Se puede encarar un tercer enfoque sobre el tema, restando las exportaciones del análisis. Así, estaríamos elaborando un ICEG centrado exclusivamente en el mercado interno. El resultado es todavía más extremo: la concentración se reduce de manera drástica en 2002, pero retoma su trayectoria alcista al punto de que, a partir de 2011, la concentración supera los promedios de la Convertibilidad (véanse las tres estimaciones en el gráfico 1).

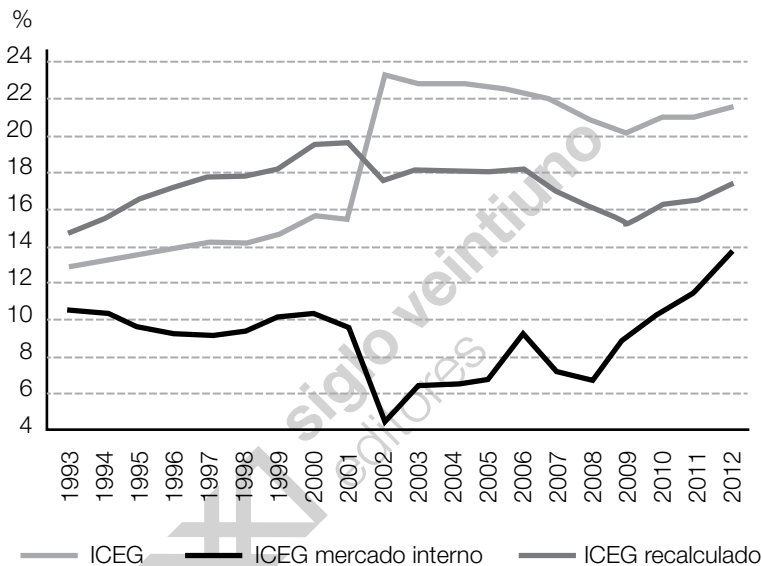
Tres aspectos destacan en el análisis sobre la distribución de ingresos en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Como se desprende del gráfico 1, la economía no tuvo un proceso de desconcentración. Según el enfoque que se adopte, podrá concluirse que intensificó su concentración o bien que no aumentó de manera significativa, pero no lo contrario. Pero es una economía en la cual, a diferencia de lo registrado durante la Convertibilidad, el segmento pyme tuvo un extraordinario crecimiento: aumentó en un 50% el número de empresas en el mercado (de 400 000 pasó a 600 000 firmas activas), de acuerdo con los datos que aporta el OEDE del Ministerio de Trabajo. Por otra parte, las estadísticas extraídas de la información impositiva provista por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) indican que las ventas de las empresas de menor porte sostuvieron un ritmo de crecimiento y conservaron cierta presencia a lo largo de la década (véanse los anuarios estadísticos de la AFIP).

Por otra parte, cabe recordar que nos referimos a una fase de fuerte crecimiento en el mundo laboral. La masa de salarios pagados en la economía creció de manera sustancial, impulsada por el crecimiento del empleo y la paulatina recuperación del salario real.

Ahora bien, ¿pueden producirse en forma simultánea estos tres fenómenos: mayor concentración económica en torno a las grandes empresas, crecimiento del peso de las pequeñas y medianas empresas, y mayor participación salarial en el ingreso nacional? La respuesta es negativa si analizamos la situación en términos de sus participaciones relativas, pero positiva si la remitimos al aumento en la mejora absoluta de cada uno de estos segmentos. En una economía en fuerte crecimiento, como se verificó hasta 2011, el crecimiento del ingreso de las pymes no se produce a expensas de las grandes empresas, y el de los trabajadores no implica menos ingresos para

las grandes y pequeñas empresas. Todos pudieron crecer sin que algún sector específico se viera obligado a perder. Lo imposible es postular que todos sin excepción aumenten su participación relativa en el ingreso nacional.

Gráfico 1. Evolución del grado de concentración económica (1993-2012)



Nota: El ICEG mide el peso de las empresas más grandes en la economía del país. Se estima en función del cociente entre el valor agregado bruto de las quinientas empresas de mayor facturación del país, de acuerdo con la ENGE del Indec y el PIB. Por su parte, el ICEG "mercado interno" realiza el mismo cálculo pero detrayendo las exportaciones, tanto las correspondientes a las quinientas empresas más grandes como las del total de la economía. Por último, el ICEG "recalculados" consiste en reestimar el PIB y el valor agregado bruto de las empresas grandes calculando el valor de las exportaciones a un tipo de cambio promedio del período 1993-2009, de modo de morigerar el peso de las abruptas fluctuaciones cambiarias en la concentración económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec, del Ministerio de Economía y de Gaggero, Schorr y Wainer (2014).

Ahora bien, como ya señalamos, el vínculo entre la masa salarial y el consumo privado mostró una evolución lineal hasta 2009. A partir de 2010, el consumo continuó su marcha ascendente a pesar del comportamiento menos dinámico de los salarios. Esto significa dos cosas: en primer lugar, que el consumo continuó creciendo estimulado por otros factores, entre otros, las transferencias desde el sector público (inclusión previsional, AUH y otros programas sociales), el crédito bancario y el consumo de sectores de altos ingresos no provenientes del trabajo. En segundo lugar, que el mercado interno acentuó cierta tendencia a la concentración: el ingreso de las pymes y los trabajadores redujo su dinamismo y el sector público compensó en parte esta situación.

La evidencia apunta entonces a caracterizar la trayectoria distributiva de la economía a partir de una tendencia a la desconcentración hasta 2009 y 2010 (una evolución más parecida a la que indica el ICEG “recalculado”), con un comportamiento muy dinámico y en recuperación en el mundo pyme y los sectores del trabajo. Esta situación comenzó a cambiar tras la salida de la crisis internacional y, si bien hubo mecanismos que impidieron fuertes redistribuciones regresivas –particularmente mediante el gasto público social–, la tendencia hacia una mayor concentración volvió a presentarse. Resulta evidente que algunas tendencias estructurales se mantuvieron, aunque fue posible, en fases de crecimiento, estimular una mayor participación de los trabajadores y de las empresas de menor porte en la distribución del ingreso, y en las fases de menor crecimiento, la política económica, sobre todo la fiscal, generó mecanismos que evitaron una reversión significativa de estos procesos.

Los cambios más importantes del período no se produjeron dentro de la cúpula empresaria, como en la década de 1990, sino fuera de esta, por lo que se observó la recuperación del tejido pyme y el incremento de ingresos en el mundo laboral. El crecimiento económico permitió una mayor inclusión social y una distribución más equitativa del ingreso sin afectar las ganancias empresarias, muchas de las cuales se vieron reforzadas por las ganancias en mercados externos y la ampliación del mercado interno. Este fenómeno fue claro durante el primer y segundo kirchnerismos y más difuso en el tercero.

Los sectores económicos y el debate sobre el cambio estructural

Los sectores productivos tuvieron un crecimiento muy significativo a partir de 2003, sobre todo hasta 2011. La industria manufacturera, que venía de largos años de estancamiento productivo, declive en el empleo y pérdida de densidad tecnológica, tuvo una fuerte recuperación. El sector agrario disfrutó elevados precios internacionales que le permitieron rentabilizar la producción, aprovechar el alza de productividad que generó la introducción de nuevos paquetes tecnológicos (particularmente en el complejo de la soja), y expandir la frontera agropecuaria llevando la producción a regiones donde antes no era viable debido a su baja rentabilidad. La construcción también tuvo su auge, tanto la residencial como la vinculada a obra pública e inversiones privadas.

¿Se trató de un verdadero salto productivo, de un cambio relevante en la estructura productiva nacional, del cumplimiento de aquella vieja promesa fallida de la restauración democrática? No olvidemos las promesas electorales de Raúl Alfonsín en 1983 (“Vamos a abrir las persianas de las fábricas”), expresadas también en cierto optimismo no exento de voluntarismo (“Con la democracia se come, se cura y se educa”), para graficar tanto el interés de ofrecer al electorado una necesaria recuperación productiva –condición fundamental para retomar una senda de crecimiento compatible con una distribución más equitativa del ingreso– como cierta subestimación de la delicada situación que la última dictadura había legado al país. También viene a cuento la promesa de Carlos Menem de implementar una “revolución productiva”¹² y un “salariazó” durante su campaña electoral de 1989. La recuperación del tejido productivo era una de las deudas de la restauración democrática.

La información disponible es contundente en cuanto al excelente desempeño industrial entre 2003 y 2008, etapa de recuperación de la producción acompañada por la expansión del empleo (algo que no se veía desde comienzos de la década de 1970), el surgimiento de nuevas firmas pequeñas y medianas, y el alza de la productividad,

12 Ese fue el título del libro en el que Menem, junto con Eduardo Duhalde, sintetizó su plan de gobierno: *La revolución productiva*.

entre otros fenómenos virtuosos. Lo que vino con posterioridad fue primero un freno, un evidente coletazo de la crisis internacional, seguido por una fuerte recuperación entre 2010 y 2011, aunque ya sin las características virtuosas del período 2003-2008 (el empleo creció menos y la expansión de la capacidad productiva se basó más en aumentos de productividad que en nuevas inversiones). Por último, a partir de 2012 el sector ingresó en una etapa más compleja, con dificultades crecientes, y ya desde 2014 entró en franca recesión.

Se trató de un fuerte proceso de reindustrialización fundamentalmente frenado por las debilidades del proceso inversor que estimularon cambios de estructura, y estos últimos desplazaron de manera consistente la restricción externa. Ciertos enfoques y estudios han puesto el énfasis en los problemas en el frente externo, la menor demanda internacional debido a la crisis en países centrales (por ejemplo, Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2014) y en algunos de nuestros vecinos (Brasil, a partir de 2012). Para los críticos de esta tesis, sólo se trató de una mera recuperación inducida por la profundidad de la crisis anterior, sin mayores alteraciones en la estructura industrial, que benefició fundamentalmente a los sectores más concentrados y asociados al núcleo empresarial emergente durante el último cuarto del siglo XX.

Para quienes atribuyen los logros a la acción activa del gobierno, la reindustrialización se debió al cambio en las políticas internas, tanto macroeconómicas como sectoriales, y a la formalización de nuevas instituciones (un ministerio especial para el área, un Ministerio de Ciencia y Tecnología, mayor actividad en las empresas públicas, etc.). Para los críticos, no fue más que el aprovechamiento de un contexto específico, con un tipo de cambio muy competitivo que operó como barrera protectora durante cierto tiempo y con políticas industriales que, lejos de promover un cambio estructural, terminaron fortaleciendo a aquellos sectores que habían consolidado los componentes de menor contenido tecnológico y se parecían mucho a una mera maquila de piezas importadas (la electrónica de Tierra del Fuego en la versión más extrema, la industria automotriz, en la más liviana).

A esto cabe agregar la compleja situación durante este período del sector energético argentino que nunca terminó de definir un nuevo régimen regulatorio compatible con el fuerte crecimiento de la demanda motivado por la expansión del sector productivo y la

mejora en el ingreso y consecuente alza del consumo en los hogares. Las autoridades no diseñaron, o lo hicieron cuando ya era tarde, un régimen que permitiera salir del esquema fijado en los años noventa, exitoso en materia de inversiones pero plagado de defectos en cuanto a equidad, accesibilidad y sustentabilidad (desarrollaremos el tema en el capítulo 6). No hubo régimen privado, público o mixto que reemplazara al anterior y se produjo un creciente incremento del gasto público en materia de subsidios para contener las tarifas e importar combustibles.

Ahora bien, ¿es posible afirmar que todo lo bueno que ocurrió en materia productiva se debió pura y exclusivamente al contexto macroeconómico, local e internacional? La información disponible no parece sustentar esa hipótesis. Si bien durante la presidencia de Néstor Kirchner se observaron pocas iniciativas específicas y muy pocas modificaciones institucionales, a partir del primer gobierno de CFK las iniciativas se multiplicaron, a saber: la creación del Ministerio de la Producción, luego dividido en tres (Industria; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; y Turismo); el lanzamiento de líneas de financiamiento a tasas de fomento por parte del Banco Nación y del Banco de Inversión y Comercio y Exterior (en este último caso, por un volumen menor que el primero); el mayor direccionamiento de recursos del ahorro jubilatorio a financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura a partir de la estatización del sistema previsional a fines de 2008; la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y las iniciativas específicas en el área estatal, con Arsat, Invap y el complejo de defensa y área militar; las estatizaciones de Aerolíneas Argentinas e YPF, de gran importancia esta última, por el peso de la empresa en la economía nacional y por la implementación de un plan de inversiones con volúmenes que superan al resto de los operadores del sector; el cambio en la política regulatoria del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que introdujo la obligación de los bancos más importantes de destinar una proporción de sus recursos a préstamos para inversión productiva, con un porcentaje específico para pequeñas y medianas empresas.

Se observa entonces que la política pública en materia productiva tuvo numerosas iniciativas, con mayores grados de intervención y disponibilidad de recursos, ya sea a través de la inversión pública de manera directa o bien mediante la orientación de recursos privados por vía regulatoria. Ahora bien, este proceso no mostró resultados

de gran relevancia en términos del surgimiento de nuevos sectores o actores, ni tampoco un redimensionamiento estratégico. Se observa, en cambio, que destaca la reaparición de los viejos problemas de restricción externa, cuyo correlato material es una industria con altos componentes importados inducidos por dos sectores apoyados institucionalmente mediante políticas públicas (automotriz y electrónico) y un sector energético que comienza a ser cada vez más deficitario. En suma, antes que de una carencia de políticas industriales, energéticas y de desarrollo productivo, tal vez se trate de sus falencias y de las dificultades para la coordinación de acciones estratégicas.

El problema, entonces, no es la falta de políticas o iniciativas de desarrollo sectorial, sino las limitaciones y falencias en su implementación. La diferencia no es menor si recordamos que el debate sobre el rol del Estado y las políticas de desarrollo tuvo numerosos cuestionamientos históricos. Debido a ellas, los problemas de implementación conllevan dos dificultades: si se fracasa en el intento, por un lado, es necesario justificar, dar cuenta de las limitaciones de esas medidas; por otro –y quizá más importante que el primero–, surge el cuestionamiento ya no de la implementación de una medida fallida, sino de las posibilidades reales del Estado de ejecutar con eficacia políticas industriales y sectoriales.

Veámoslo con un ejemplo concreto: el de la carne. Las intervenciones en la industria, cuyo objetivo era evitar la suba de precios, generaron problemas en el sector (estancamiento, cierre de frigoríficos y, peor aún, el precio de la carne siguió aumentando). Ahora bien, esto lleva a analizar los errores de diagnóstico y los problemas de dichas medidas. Pero también provoca que muchos sectores se alineen con la idea de que en realidad el Estado no debe intervenir en ningún mercado, porque las distorsiones que produce no sólo no resuelven el problema, sino que lo agravan. En otras palabras, el fracaso de una iniciativa concreta y particular muchas veces lleva a impugnar, de una manera general, ciertas políticas públicas de intervención.

Es posible concluir que, durante los períodos de gobiernos kirchneristas, el Estado recuperó un papel relevante en la definición del rumbo económico y su vocación industrializadora, hecho fundamental a la hora de pensar estrategias de desarrollo. No obstante, las iniciativas, las medidas y los formatos institucionales no tuvieron la efectividad necesaria, por lo que se vuelve necesario en el futuro poner el foco en estos aspectos.

Logros, avances y limitaciones: ¿los resultados podrían haber sido diferentes?

El balance sobre el período de gobiernos kirchneristas ha generado un intenso debate en diferentes ámbitos, tanto políticos como académicos e intelectuales. Es de esperar que el intercambio continúe en los próximos años y se produzcan numerosas investigaciones y controversias. El debate ha quedado clausurado en torno a posiciones extremas, o bien de defensa de los logros del período y reivindicación de las políticas implementadas “a libro cerrado”, o bien, en el otro extremo, de caracterización negativa, relativizando los logros o atribuyéndolos a factores ajenos a las políticas implementadas, y señalando la falta de aprovechamiento de las oportunidades del contexto histórico nacional e internacional que habrían permitido dirigir el país hacia un camino de desarrollo.

Este tipo de debate, cuya expresión antinómica se cristaliza en las caracterizaciones de “década ganada” y “década desperdiciada”, puede servir para agitar pasiones y trazar líneas divisorias en términos políticos, pero aporta poco a una mayor comprensión de lo acontecido en estos años y a su adecuada contextualización histórica. Reconocer los logros atribuyendo las limitaciones o falencias a los efectos de cambios ocurridos en el escenario internacional o a problemas estructurales de carácter histórico incurre en el defecto de afirmar que las políticas económicas fueron siempre adecuadas y que no era posible implementar otras o mejores políticas. Y esta afirmación, como veremos a lo largo del libro, no se condice con los numerosos errores o limitaciones de políticas en diferentes ámbitos e instancias. Esto no implica señalar que el rumbo general o la mayoría de las políticas implementadas hayan sido erróneas, sino que todo proceso requiere necesariamente revisiones y modificaciones en los instrumentos de política, aun sin modificar el rumbo general. Esto no es nuevo en la Argentina ni en la historia del peronismo (cabe recordar los cambios de política económica implementados por Perón en su segunda presidencia, que despertaron numerosas críticas incluso dentro de sus propias filas). Significa, sobre todo, interpretar críticamente los resultados de la política económica para generar procesos de aprendizaje colectivo.

Desde la otra posición, desconocer los logros atribuyéndolos pura y exclusivamente al contexto internacional contradice la evidencia estadística presentada y los resultados positivos logrados en materia

de crecimiento (entre los más altos de la región), inclusión social (en muchos casos, a contramano de algunas realidades regionales) e industrialización (claramente a contramano de una situación regional signada por la reprimarización productiva).

Otro de los problemas de algunos enfoques críticos se vincula con aspectos de la economía política del período kirchnerista. Ciertas críticas se centran en que algunas políticas públicas, particularmente la fiscal, habrían sobreestimulado el crecimiento económico, con buenos resultados a corto plazo en términos productivos, laborales y de inclusión social, pero poco sustentables. Desde la perspectiva del sector externo, un crecimiento por encima de la tasa compatible con el equilibrio en el mercado de divisas¹³ habría generado un problema asociado a la estructural restricción externa que sufre la Argentina, incluso en un contexto de mejores precios internacionales para la producción primaria y agroindustrial.

Aquí es necesario retomar un problema histórico de la Argentina y sus ciclos políticos. Analizar las políticas económicas según un esquema estrictamente centrado en su consistencia intertemporal no contempla las dificultades que han tenido a lo largo de la historia los proyectos políticos de cariz popular o distribucionista para afrontar tanto las restricciones económicas como la oposición política y los conflictos con factores de poder. En otros momentos históricos, estas dificultades se dirimían en pujas que terminaban en golpes cívico-militares que expresaban la conjunción de intereses entre sectores de las Fuerzas Armadas y fracciones económicas vinculadas a intereses agrarios y de otros núcleos empresarios.¹⁴

Los gobiernos kirchneristas no fueron ajenos a este historial de oposición, lo que se evidenció desde los inicios del gobierno de Néstor Kirchner.¹⁵ En este sentido, pretender que un gobierno con

13 Una expresión de esa restricción de largo plazo es la denominada Ley de Thirlwall. Retomaremos este punto en el capítulo 6.

14 Al respecto cabe utilizar las caracterizaciones de fracciones de la cúpula empresaria, como la oligarquía diversificada, tal como señala Basualdo (2006).

15 En este sentido se puede citar, a modo de ejemplo, el editorial del periódico *La Nación* (José Claudio Escibano, "Treinta y seis horas de un carnaval decadente", 15 de marzo de 2003), a días de la elección de Néstor Kirchner, en la que se lo sindicaba como un presidente de transición al que no se le daba más de un año de gestión. O la notable aglutinación, en 2008, de un

objetivos redistributivos –que lesionan intereses económicos específicos y poderosos– se atenga a un estricto marco de consistencia intertemporal que trascienda la inestabilidad política y las pujas distributivas, aceptando pasivamente que su acumulación política choque con límites objetivos y lo exponga a una rápida derrota política y electoral, presupone atribuir a la política y la construcción de poder una racionalidad que no se condice con los procesos históricos nacionales ni de otros países. Esto no significa aceptar que este tipo de proyectos deba transitar por carriles alejados de marcos de consistencia o que se mueva en un mundo desprovisto de restricciones. Pero apelar a una construcción a contrapelo de los poderes establecidos implica, necesariamente, cuestionar los marcos preexistentes y replantear los esquemas de funcionamiento.

Estos límites tienen también un significativo componente ideológico. Existe una línea, de trazos borrosos, que configura el marco de lo que es posible hacer en materia de política económica sin alterar los equilibrios macroeconómicos. Pasada dicha línea, si un gobierno se excede en implementar políticas de estímulo al consumo y de mayor distribución del ingreso a través de, por ejemplo, políticas fiscales expansivas, enseguida se alzan voces que lo tildan de populista. Sin embargo, esa línea divisoria es por completo difusa e ideológica y su mantenimiento presupone la inmutabilidad, tanto de la estructura productiva como de la propia lógica interna del consumo y la distribución. En definitiva, implica una causalidad que va del crecimiento, como condición previa y necesaria, a una mayor distribución, cuando existen elementos suficientes para pensar que un mercado interno pequeño establece límites objetivos para una mayor acumulación de capital, crecimiento y un aprovechamiento de los beneficios que un mercado más grande ofrece en términos de ganancias de productividad.

Si bien es posible realizar un inventario de los logros del período, el replanteo del papel del Estado y el cuestionamiento de los estrechos márgenes de maniobra heredados del período neoliberal y sus teoremas de imposibilidad vienen a la mente. Los grados

polo opositor en torno a las entidades agropecuarias ante un conflicto que, en todo caso, afectaba a un sector específico y minoritario de la sociedad argentina.

de libertad y posibilidad de maniobra en relación con las políticas públicas logrados por el kirchnerismo son un legado importantísimo. Basta recordar las limitaciones y los cerrojos a los que se vio sometida la política económica durante la década de 1990 para visualizar un claro contraste. No obstante, disponer de mayores grados de libertad también pone de manifiesto los errores y las limitaciones de las políticas económicas. Pero, precisamente, una sociedad democrática debe discutir esas políticas y dirimir opciones antes que autolimitarse o tercerizar esas decisiones en agentes ajenos a la vida política. Una vez más, esto no supone la decisión de vivir en un mundo sin restricciones, sino de exponer la manera en que se afrontarán esas restricciones, los costos que esto implica y su distribución entre los distintos actores sociales.

También ha quedado en evidencia, a la luz de las dificultades del tercer kirchnerismo, que muchos de los logros son sumamente vulnerables y pueden revertirse, no siempre sin conflictividad. Las mayores limitaciones están asociadas a dificultades para pensar el mediano y largo plazo y estimular cambios estructurales que aporten un desplazamiento consistente de las restricciones imperantes. El sector industrial creció como no lo hacía desde los últimos años de la etapa de industrialización sustitutiva, pero lo hizo sobre la base de su propia estructura, sin mayores alteraciones y chocando contra sus propios límites. Un problema aún más complejo se produjo en el sector energético. En ambos casos, los errores y las limitaciones deben ser atribuidos, sobre todo, a las decisiones adoptadas por el gobierno.

La definición de un estilo de desarrollo para la Argentina es un tema pendiente. Los proyectos distribucionistas suelen poner énfasis en la expansión del consumo y el fortalecimiento de la relación salarial, aspectos que por su propia dinámica terminan desembocando en procesos de apreciación cambiaria, pérdida de competitividad, sesgo hacia el mercado interno y tensiones inflacionarias. ¿Significa eso que este sendero no es viable? No, pero implica la necesidad de estimular cambios en la estructura productiva que sean compatibles con los objetivos planteados. Es un proceso dialéctico, que no debe ser entendido como un conjunto de iniciativas mutuamente excluyentes, sino implementado de manera paulatina, con un debido monitoreo y adecuadas respuestas de corto y mediano plazo. Implica también repensar muchos ángulos del estilo de desarrollo que

la sociedad desea y las pautas de consumo que eso conlleva y que pueden ser reformuladas. El énfasis en el consumo (o consumismo) postergó otros proyectos que podrían haber estimulado una lógica inclusiva con mayores grados de consistencia económica (por ejemplo, una mejora en los servicios públicos de educación, salud y transporte). El desarrollo del mercado interno puede estar basado en el estímulo al consumo individual, pero también en una mejor provisión de bienes públicos. Ambas cuestiones hacen al desarrollo del mercado interno, a una distribución del ingreso más progresiva y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pero tienen diferentes grados de compatibilidad con el marco de consistencia macroeconómica. En otras palabras, es posible calibrar una estrategia distributiva y de expansión del mercado interno sin caer en la trillada (pero vigente) polémica entre populismo *versus* teoría del derrame. Retomaremos este punto en el capítulo 6.