

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El giro a la izquierda en Argentina.
La radicalización de la política económica a lo largo de la década kirchnerista

Alumno: Marcelo Fisch

Tutor: Carlos Freytes

Firma del tutor

Junio, 2014

Abstract

En el marco de la literatura sobre la Nueva Izquierda en América Latina, el presente trabajo busca comprender la radicalización de la política económica en Argentina a lo largo de la década kirchnerista. Se describen, en primer lugar, las decisiones en las áreas de política macroeconómica, financiera, regulatoria y de propiedad del Estado de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Resultan de ese ejercicio dos períodos diferenciados: uno más ortodoxo y moderado (entre mayo del 2003 y comienzos del 2008) y uno más heterodoxo y radical (de fines del 2008 al 2013). Luego se revisan y evalúan las explicaciones habituales de la literatura del giro a la izquierda, que se muestran insuficientes para dar cuenta de tal variación intertemporal al interior del caso. Se propone por ello una explicación alternativa basada en la interacción de dos variables: la situación económica doméstica e internacional y la situación coalicional del presidente. A mayor crisis económica doméstica y necesidad o interés por acceder a los mercados de capitales, se argumenta, mayores los incentivos para adoptar políticas económicas de tipo ortodoxo. Mientras que a mayor crisis económica internacional y a menor fortaleza coalicional del presidente, mayores incentivos para adoptar políticas económicas de corte heterodoxo. Finalmente, se plantea una serie de interrogantes que refuerzan la necesidad, a la hora de estudiar las experiencias latinoamericanas recientes, de trascender el plano espacial y observar el componente dinámico de la variable dependiente a lo largo del tiempo.

Palabras clave

Kirchnerismo; Argentina; Nueva Izquierda; América Latina; política económica; política macroeconómica; política regulatoria; nacionalizaciones; variación intertemporal.

Índice

Parte I

Introducción	1
Estado del arte	4
Marco metodológico	9

Parte II

La radicalización de la política económica kirchnerista: la variable dependiente	16
<i>Política macroeconómica y financiera</i>	16
<i>Política regulatoria</i>	30
<i>Política de propiedad del Estado</i>	37

Parte III

Explicando la radicalización: la insuficiencia de las explicaciones tradicionales del giro a la izquierda	44
<i>La magnitud de la crisis: cataclismo moderado y levedad radical</i>	45
<i>Teoría rentista del Estado: una historia de valiosos “yuyos”</i>	50
<i>¿“Hiperpresidencialismo” recargado?</i>	55
<i>Sistema de partidos: entre los “huérfanos de la política” y la resiliencia peronista</i>	58
Proponiendo una explicación alternativa: entre la economía y las coaliciones	63

Parte IV

Reflexiones finales	73
Referencias bibliográficas	77

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1: Resultado fiscal primario y financiero nacional	20
Gráfico 2: Reservas internacionales BCRA	24
Gráfico 3: Factores explicativos del aumento de la base monetaria	28
Gráfico 4: Subsidios económicos como porcentaje del PBI	33
Gráfico 5: Retenciones a las exportaciones (alícuotas)-Cereales y oleaginosas	34
Línea de tiempo N°1: Proceso de nacionalizaciones	44
Gráfico 6: Producto bruto interno-Variación porcentual anual.....	46
Gráfico 7: Participación porcentual anual de los complejos sojero y petrolero en la canasta de exportación	51
Gráfico 8: Precio mensual (u\$s) de la soja por tonelada métrica.....	52
Gráfico 9: Índice de términos del intercambio externo.....	53
Gráfico 10: Derechos a la exportación como porcentaje de la recaudación fiscal total.....	54
Tabla 1: Índice de poderes formales presidenciales- América Latina.....	56
Gráfico 11: Decretos de Necesidad y Urgencia por período presidencial	58
Gráfico 12: Resultados de las elecciones presidenciales (primeras cuatro fuerzas)	59
Gráfico 13: Volatilidad del sistema de partidos-Índice de Pedersen para elecciones presidenciales	61

El giro a la izquierda en Argentina.

La radicalización de la política económica a lo largo de la década kirchnerista¹

“Sobre la base de la solvencia fiscal, la sustentabilidad externa, la flexibilidad cambiaria, una política monetaria prudente, predecible y transparente y una política financiera sólida y anticíclica, podemos dar este paso que contribuirá a su vez a reafirmar un ambiente económico previsible”

Néstor Kirchner, 15 de diciembre de 2005²

“Vamos por todo”

Cristina Fernández de Kirchner a militantes, 27 de febrero del 2012.

PARTE I

Introducción

“El modelo”. “La década ganada”. “La década desperdiciada”. Estas resonantes etiquetas buscan catalogar a la experiencia kirchnerista como un todo monolítico y homogéneamente adjetivable. Ocultan con ello la existencia de dos períodos disímiles en la política económica del gobierno de Nueva Izquierda argentino: uno más moderado y ortodoxo, entre el año 2003 y comienzos del 2008, y otro más radical y heterodoxo, desde fines del 2008 al 2013. ¿Qué explica esta variación intertemporal, esa radicalización de la política económica a lo largo del decenio? Con esta pregunta como guía, y en el marco de la literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina, se buscará describir y comprender la dinámica de política económica del kirchnerismo en Argentina.

Tras la etapa de reformas de mercado de fines del siglo XX, vientos de cambio han soplado en la región. Múltiples países latinoamericanos eligieron presidentes orientados ideológicamente a la izquierda, en un vasto y sorpresivo vuelco. Esto ha motivado la proliferación de estudios que tratan de captar la naturaleza del giro, descubrir su origen y contrastar y explicar la heterogeneidad de las experiencias, fundamentalmente en lo que a política pública respecta. El caso argentino ha sido en ese impulso sub-analizado, categorizado de manera contradictoria por distintos autores o bien considerado de difícil clasificación, intermedio u opaco. Un hecho que parece tener su raíz en la incapacidad de la comparación estática en el plano espacial o internacional para captar una transformación que tiene lugar en la dimensión temporal. Si Argentina es un caso interesante, lo es

¹En la elaboración de la presente tesis fueron invaluable los intercambios mantenidos con Carlos Freytes, Pablo Gerchunoff, Andrés Schipani, Mariano Turzi y Javier Zelaznik, cuyos comentarios y sugerencias agradezco. Asimismo quisiera agradecer a la “comunidad ditelliana” por crear cada día un enriquecedor y plural ambiente de aprendizaje y deliberación.

²Kirchner, N (2005, diciembre). *Discurso de inauguración de la segunda etapa del proyecto federal de viviendas*. Disponible en línea: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/11379>

justamente por su variación (y aquí pensamos específicamente en la política económica, nuestra variable dependiente) a lo largo del tiempo.

El período inicial, comandado casi en su totalidad por Néstor Kirchner, muestra una política económica moderada en sus distintas dimensiones y subdimensiones. La política macroeconómica y financiera, en primer lugar, se ve caracterizada por un tipo de cambio real competitivo y estable, por una normalizadora -aunque audaz- reestructuración de deuda y por la persistencia de un superávit fiscal abultado. La política regulatoria, en segundo término, presenta ya subsidios, acuerdos y controles de precios y tasas a la exportación, mas con una magnitud y alcance aún restringidos. Por último, la arista de propiedad del Estado (que observa el proceso de nacionalizaciones) se ve atravesada por tres rasgos fundamentales: una cierta reivindicación normativa de la gestión privada; el deseo de los operadores privados de abandonar el negocio y un menor volumen o importancia estratégica de la empresa en disputa.

El período ulterior, liderado por Cristina Fernández de Kirchner, exhibe una mayor radicalidad en todas las aristas. La depreciación real estable es reemplazada por una apreciación real sostenida con controles cambiarios; el superávit fiscal, sustituido por déficit financiado con emisión monetaria y con los recursos de los reestatizados fondos de jubilación y pensión. En política regulatoria, el volumen destinado a subsidios económicos se dispara; se crean y multiplican las restricciones al comercio exterior y a la movilidad de capitales; y se amplían los acuerdos y controles de precios. En el plano de las nacionalizaciones, finalmente, se vigoriza el desafío al esquema de propiedad, interviniendo en empresas o áreas de mayor magnitud y trascendencia económica y estratégica (como en el caso epítome de YPF) y reivindicando el rol del Estado de un modo más profundo. Una transformación en la que, en resumen, el abandono de la rama ortodoxa se conjuga con la intensificación de las políticas heterodoxas que aunque limitadas ya existían.

¿Consiguen las explicaciones habituales de la literatura del giro a la izquierda dar cuenta de esa transición? La evaluación de la teoría rentista del Estado, de perspectivas institucionalistas (centrada una en el sistema de partidos y otra en las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo) y de la concepción que pone su foco en la intensidad de la crisis del neoliberalismo parece devolver una respuesta negativa. Pese a sus bondades para elucidar circunstancias particulares y rasgos no menores (como la sustentabilidad fiscal, la continuidad electoral del gobierno y la performance económica), las variables independientes y los mecanismos causales indicados no logran explicar el proceso general de radicalización. La existencia de variación intertemporal en la política económica

corroe la eficacia de factores explicativos estáticos, no correlacionados con la variable dependiente o bien asociados de modo inconsistente respecto a las predicciones y los mecanismos propuestos.

En miras de esa insuficiencia, se sugerirá una explicación alternativa inspirada en dos marcos de referencias: las ideas sobre el aspecto coalicional de las políticas públicas y sobre la retroalimentación entre políticas (*policy*) y política (*politics*), por un lado; y las nociones de ciclos de política, por el otro. De allí surgen las variables independientes realzadas por la explicación, una de tipo coalicional y otra de carácter económico: los vínculos o apoyos electorales y sociales (o bien su ausencia) y la situación económica doméstica e internacional enfrentada.

La profunda y perturbadora crisis de la convertibilidad, en conjunto con la pesada deuda en default motiva en Néstor Kirchner, en el inaugural 2003, la búsqueda de estabilidad macroeconómica y tranquilidad financiera (a la vez que se elevan los costos de la disrupción). Escapar de la crisis y sus efectos socio-económicos y políticos, así como mandar señales normalizadoras a los mercados se vuelven prioridades que precisan para su consecución una serie de políticas cercanas a la ortodoxia. En contraposición, la debilidad coalicional inicial de un presidente que alcanza el poder con el 22,24% de los votos y que no tiene vínculos organizacionales y sociales previos estimula regulaciones protectivas del ingreso, esfuerzos expansivos y el reparto de beneficios extensos a fines de agregar simpatías. La interacción con la primera de las variables, sin embargo, limita esta segunda intervención heterodoxa, moderándola.

Hacia fines del 2008, la caracterización de las variables independientes será distinta. La doble estrategia anterior tiene impactos tanto en los resultados económicos como en el panorama coalicional; una retroalimentación que es acompañada por factores exógenos, como modificaciones en el plano internacional y decisiones en otras áreas de política pública, además del mismo paso del tiempo. De ese modo, la variable económica se diferencia respecto del momento inicial: resaltan ahora la solidez económica doméstica, la crisis financiera internacional y las elevadas primas de riesgo que enfrenta el país desde la intervención del INDEC. Por otra parte, el conflicto con el campo desatado a partir de marzo del 2008 y el contexto recesivo e inflacionario marcan el retorno de la debilidad coalicional, pero ahora con una divergencia esencial con la originaria: el enraizamiento de vínculos con movimientos sociales, actores económicos organizados y sectores populares configuran una “dotación de factores coalicional” no neutra.

Si el cambio en las primeras de las variables elimina el impulso ortodoxo, generando un nuevo esquema de incentivos hacia la expansión contracíclica y el financiamiento heterodoxo, la

segunda de las condiciones agudiza las demandas del núcleo de apoyo y hace urgir la necesidad política de ampliar los beneficios y la protección. Ese combo desestima un ajuste y agudiza la intervención heterodoxa en todas las dimensiones de política económica. Actuando ambas variables en el mismo sentido, sin el freno de fuerzas opuestas, el corolario será el desarrollo de una política económica a todas luces más radical que en la primera etapa.

Esta breve síntesis deja entrever el camino por el que transitará la presente tesis. La sección inicial de la primera parte revisará el estado del arte, marcando las coincidencias y las diferencias de la literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina, así como sus virtudes y defectos. El foco estará puesto en las explicaciones habituales de la moderación y la radicalidad de la política de los gobiernos de Nueva Izquierda, así como en el espacio disponible para el tratamiento del caso argentino. En la segunda sección se desplegará el marco metodológico de la investigación, precisándose la operacionalización de las variables.

La segunda parte estará dedicada a la descripción de la política económica kirchnerista, la variable dependiente del estudio, donde se detallarán y situarán temporalmente las principales decisiones en tres dimensiones: política macroeconómica y financiera, política regulatoria y política de propiedad estatal.

La tercera parte se consagrará a las variables independientes. Se reflexionará críticamente sobre los argumentos usuales de la literatura y su potencia para explicar la variación intertemporal en el caso argentino, rescatando sus aportes. Luego se desarrollará la explicación alternativa propuesta.

Finalmente, y tras un acotado resumen del trabajo, se plantearán una serie de interrogantes y reflexiones que surgen de incorporar al estudio del giro a la izquierda el aspecto coalicional y fundamentalmente la dimensión intertemporal.

Estado del arte

Los procesos políticos de América Latina de la última larga década se han caracterizado por una novedad. Novedad que puede reducirse a unas pocas palabras: el giro a la izquierda. Han proliferado en una decena de países de la región³, desde el inicial ascenso al poder de Hugo Chávez

³ Hugo Chávez en Venezuela, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Lula da Silva y Rousseff en Brasil, Tabaré Vázquez y Pepe Mujica en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay, Mauricio Funes en El Salvador y Néstor y Cristina Kirchner en Argentina.

en Venezuela en 1998, gobiernos a cuyos líderes y políticas puede asignarse tal orientación. Y con ello ha florecido también abundante literatura de académicos interesados en explicar tanto el origen del fenómeno como sus rasgos y especificidades.

Tal cuerpo de estudios ha coincidido en al menos dos cuestiones. En primer lugar, en marcar lo sorprendente de los eventos: el consenso de Washington y la aplicación de reformas de mercado habían prevalecido a lo largo y ancho del continente durante el último decenio del siglo XX, en el marco de un desprestigio general de los modelos más estatistas y de un aparente triunfo final del capitalismo de mercado a nivel global. El “velo o manto tecnocrático” del neoliberalismo, en palabras de Levitsky y Roberts, parecía blindado, aún frente a las fisuras y los problemas de sus modelos económicos. En este escenario, la llegada al gobierno de líderes y partidos de izquierda, no podría sino considerarse como una sorpresa, un vuelco inesperado que transforma la situación latinoamericana (y su análisis), descartando el augurado “fin de la política” (Levitsky y Roberts 2011; Rodrik 2006; Arditi 2008).

No obstante, y aquí reside el segundo punto de encuentro, tal proceso dista de ser homogéneo o uniforme (Castañeda 2006; Cleary 2006, Weyland 2009; Flores-Macías 2010; Weyland, Madrid y Hunter 2010; Levitsky y Roberts 2011). La experiencia de la Venezuela chavista es bien distinta de aquella de Brasil comandada por el PT; la dinámica boliviana liderada por Evo poco comparte con la chilena de La Concertación o la uruguaya del Frente Amplio, por nombrar sólo algunos casos ilustrativos de la heterogeneidad existente. Cada uno de ellos presenta características y desarrollos singulares que la literatura se ha esforzado en clasificar, en general en dicotomías que permitan tipificar las experiencias y en particular las políticas tomadas por los gobiernos de Nueva Izquierda. Así, hay izquierdas moderadas y radicales (Weyland 2009), moderadas y “contestatorias” (Weyland, Madrid y Hunter 2010), pro-mercado y estatistas (Flores-Macías 2010) y “*right left*” y “*wrong left*” (Castañeda 2006). Clasificaciones que conviven con otras más complejas, que dividen a los gobiernos por ejemplo en izquierda movimientista, izquierda populista, de maquinaria populista o izquierda de partido institucionalizado, cuyas políticas económicas se clasifican a su vez de manera tricotómica: ortodoxas, estatistas y heterodoxas (Levitsky y Roberts 2011).

Así como los casos y su caracterización son distintos, también lo serán las explicaciones que buscan dar cuenta de la variación entre tipos de gobiernos nacionales de izquierda y sus políticas. Considerar algunas de las más relevantes nos ayudará a pensar luego en sus virtudes y sus falencias

tanto en general, un ejercicio de análisis crítico valioso, como en su aplicación al caso que aquí nos ocupa, el de Argentina.

Una primera y difundida explicación sostiene la idea de que la radicalidad o moderación de estos nuevos gobiernos de izquierda proviene de la magnitud de la crisis neoliberal previa. Si las reformas de mercado fracasan de una manera más honda y estrepitosa, la reacción será también más severa ante el descrédito de los mercados y la política será en consecuencia más radical (Grindle 2003; Weyland 2004; Kacowicz 2008; Silva 2009; Drazen y Grilli 1993).

¿Cuál es la lógica argumentativa detrás de esta conexión? Una crisis severa, esto es que implique una caída significativa del producto del país (con sus probables consecuencias socio-laborales y políticas), tiende a aumentar la tolerancia pública- e incluso la demanda- de reformas más drásticas o de la adopción de un modelo alternativo; un tipo de transformación que no se considera necesario, y por eso muchas veces se rechaza, en países donde las condiciones económicas heredadas son más favorables. Los obstáculos y la aceptación u apoyo para políticas de izquierda de tipo radical, en otras palabras, estarán condicionados por la realidad económica previa; de eso dependerán, a su vez, los intereses, los incentivos y las estructuras de oportunidad de política económica de los gobiernos de la Nueva Izquierda electos a lo largo y ancho de la región.

Otro cuerpo de estudios, aplicado por algunos autores a América Latina pero teorizado a partir de diversos casos alrededor del mundo, construye sus explicaciones en términos de una teoría rentista del Estado. Basándose en el boom del precio de recursos naturales (o bien, en algún caso, la disponibilidad repentina de ellos) supone que la renta derivada mina el compromiso del país con la ortodoxia, al generarse, en su versión cognitivista, un aumento de la propensión al riesgo o una “miopía de política”, así como una exacerbación de las demandas de distribución. Los constreñimientos y la necesidad de eficiencia y productividad a los que hace recurrentemente referencia la corriente ortodoxa de pensamiento económico parecen entonces, como afirma Weyland y rescata Flores Macías, desaparecer. Y este conjunto de elementos deriva en una política pública -y en especial económica y social- más radical. (Weyland 2009; Weyland, Madrid y Hunter 2011; Ross 1999).

Las demandas de redistribución del nuevo “maná” se conjugan con la abundancia de recursos en manos del Estado; cuestión esta que abre la segunda de las dimensiones del argumento, la fiscal. La súbita y copiosa renta relaja la restricción externa, aliviando tanto la balanza comercial como la necesidad de divisas, y mina los limitantes fiscales (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2010, Kaufman

2011). Esta riqueza que los nuevos gobiernos de izquierda encuentran en sus arcas gracias al boom de los *commodities* allana los problemas de corto plazo y posibilita así el desarrollo de una política expansiva que se desentiende de las consecuencias de mediano y largo plazo. Nuevamente entonces, la afectación de esta variable pasa tanto por el lado de la oferta y la decisión de política pública como por su demanda; combinándose el renovado marco de acción colectiva, mecanismo cognitivo mediante, con la estructura de oportunidades creada por la arista fiscal del argumento.

Las explicaciones de tipo institucional también han encontrado su lugar en la literatura sobre el giro a la izquierda, pudiéndose precisar al menos dos corrientes que realzan dimensiones distintas del plano institucional. La primera de ellas es la revitalización de una explicación muy utilizada en los años noventa a la hora de analizar las reformas de mercado, aquella enfocada en las disímiles atribuciones legislativas de los poderes ejecutivos nacionales (Carey y Shugart 1998; Haggard y McCubbins 2001). A mayor el poder extraordinario del presidente, mayor la posibilidad de llevar a cabo cambios profundos o más radicales, algo que podría valer tanto para las reformas de corte neoliberal como para las más recientes políticas de izquierda. Lo trascendente es entonces los recursos formales en poder del decisor; la capacidad de este para hacer efectiva su voluntad y evitar bloqueos, además de vetar las iniciativas que la contraríen.

Si esta corriente, veremos, cae pronto ante la evidencia, por ausencia de correlación entre fuerza del ejecutivo y la radicalidad de las reformas en los principales casos, una segunda rama institucionalista parece tener más sustento. Nos referimos a la literatura que hace énfasis en el grado de institucionalización del sistema de partidos como factor relevante para explicar la moderación o radicalidad de la política. A mayor institucionalización, se sostiene, menos radical será la transformación, en tanto las dinámicas centrípetas de un sistema de partidos institucionalizado seleccionarán candidatos a la presidencia *insiders* y aumentará la capacidad de influencia de otros partidos en la elaboración de política pública. En un sistema no institucionalizado los efectos serán contrarios.

El grado de institucionalización del sistema de partidos determinaría entonces los candidatos que pueden llegar a ocupar la jefatura de Estado, pero también sus horizontes temporales, sus incentivos por mantener o alterar el status quo y las formas de interacción con otras fuerzas políticas. Y esto deriva a su vez en políticas económicas que tiendan a la moderación o bien a la radicalidad. Son las instituciones, en suma, las que condicionan tanto el proceso como su *outcome*. (Flores-Macías 2010, 2012; Lanzaro 2008; Mainwaring y Torcal 2005).

Esta breva revisión de la literatura tiene como fin mostrar la fertilidad del terreno para un estudio como el que aquí se propone. Pues allí donde terminan los acuerdos entre la literatura también comienzan los problemas. Si bien todas las argumentaciones referidas presentan, en mayor o menor medida, alguna virtud en la explicación de las variaciones inter-casos, dando cuenta de la moderación o la radicalidad entre distintos gobiernos nacionales, más limitado es su aporte en la explicación de la variación intertemporal intra-caso, esto es en un proceso como el argentino en el que la política económica se radicaliza a lo largo del tiempo.

En este sentido, la experiencia argentina aparece como desconcertante, ante la incompletitud o ineficacia de las perspectivas para explicar la transición desde una política económica moderada y ortodoxa hacia una más radical y heterodoxa en el transcurso de la década de gobierno kirchnerista. Esto se hace particularmente evidente al mirar los estudios comparados de la literatura del giro a la izquierda, donde el caso argentino está en general sub-analizado, caracterizado (sin sistematización) como un caso intermedio o sencillamente dejado de lado (Flores-Macías 2012; Weyland, Madrid y Hunter 2010). Y allí donde sí se trata, como lo hacen Etchemendy y Garay (2011) para los años 2003-2009, la temporalidad entre el momento de la escritura y los sucesos posteriores impide observar efectivamente el proceso de mayor radicalización, una dinámica que se desenvuelve especialmente, según la dimensión, a partir de los años 2008-2009, año este último en el que concluye el estudio citado, dejando así lugar para redefinir tanto la variable dependiente como para reevaluar las explicaciones de tal radicalización.

En suma, estudiar la política económica del kirchnerismo en el marco de la literatura sobre Nueva Izquierda en América Latina puede ser interesante y fructífero: en primer lugar, por la menor atención relativa que ha recibido la política económica en estas experiencias, en general acaparada por la meditación conceptual sobre el giro en la región y por el estudio de la política social, las construcciones ideológicas-culturales y las estrategias de movilización de la Nueva Izquierda⁴. En segundo término, por la sub-atención otorgada por la literatura al caso argentino, o bien la falta de actualidad de los trabajos que lo mencionan u observan. En tercer lugar, y aquí reside el aporte central, porque la experiencia argentina permite incorporar un elemento no considerado por una bibliografía preocupada por la comparación internacional de los casos, la variación intertemporal al interior de un caso. Trascender el plano espacial y observar el componente dinámico de la variable

⁴ El foco de la literatura en la política económica de los gobiernos de izquierda (y en sus resultados) parece ser sin embargo creciente, dada la maduración de las experiencias (Véase por ejemplo Weyland et al 2010, capítulos varios de Levitsky y Roberts 2011, Flores Macías 2012)

dependiente a lo largo del tiempo puede desembocar en una descripción más adecuada de ella y dar pie a la reconsideración y mejor entendimiento de las variables explicativas. Algo posible para el giro a la izquierda en Argentina, como se hará en la presente tesis; pero también para el más general giro a la izquierda en América Latina, si se combinan (en un ejercicio que desde aquí se alienta) la dimensión espacial o internacional con la temporal

Marco metodológico

La investigación tendrá como eje el estudio de caso de Argentina a lo largo de la década que transcurre del año 2003 al 2013, bajo las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007 al presente). A tal fin se describirán y datarán las decisiones centrales en el área de política económica, nuestra variable dependiente, en pos de mostrar la variación intertemporal en ella.

El escepticismo ha rodeado al estudio de caso como método para la contrastación de teorías y la evaluación y elaboración de inferencias causales en ciencias sociales. Una sola observación, se sostiene, es insuficiente para tal tarea. En oposición con esa mirada, en este trabajo se reivindica el valor de esta metodología, tanto por su potencia descriptiva como por su capacidad de testeo de hipótesis.

Un único caso no implica de manera necesaria una sola observación⁵: como sostiene Hall (2003), pueden realizarse observaciones en distintos niveles del mismo caso e incluso pueden compararse valores disímiles al interior de él, dada la variación intertemporal. Esto último resulta útil en la contrastación de hipótesis, pues al rastrear procesos dentro de un solo caso se están controlando múltiples condiciones generales que de otra manera podrían pasar inadvertidos y alterar las conclusiones (Van Evera 2002). El estudio de caso es, en otras palabras, particularmente productivo para dar cuenta de los mecanismos causales que conectan potenciales causas con resultados. Como tal, es más que apropiado para este trabajo, que pretende contrastar explicaciones alternativas sobre el tipo de política económica implementada por un gobierno de Nueva Izquierda. Bondad a la que se suma la riqueza en detalles de los estudios de caso, que permite una descripción más acabada de las variables dependiente e independientes.

A la hora de la operacionalización de la variable dependiente, desagregaremos a la política económica, siguiendo a Etchemendy y Garay (2011), en tres dimensiones: política macroeconómica

⁵ Hay al respecto un debate conceptual o definicional. Véase Peters (1998) y Hall (2003)

y financiera, política regulatoria y política de propiedad del Estado. La primera de ellas a la vez puede descomponerse en las subdimensiones de política fiscal, cambiaria y monetaria, financiera o de deuda y grado de autonomía del Banco Central; y la segunda en política de precios y subsidios, de comercio exterior y de control cambiario. La tercera se acotará al análisis del proceso de nacionalizaciones.

Las mismas serán calificadas bajo las categorías de moderada o radical⁶, según las reglas que se explicitarán a la brevedad en esta sección. Antes de ello, se debe reconocer la existencia dos acepciones posibles de esta dualidad. Una de carácter normativo, en la que la moderación o radicalidad hacen referencia a preferencias de política, al considerar como deseable un mayor o menor grado de intervención estatal en la economía. Y otra que tiene que ver con la prioridad otorgada a los equilibrios macroeconómicos y el efecto disruptivo sobre la lógica de mercado de una política económica determinada⁷. Dejando las apreciaciones valorativas para el lector, el presente estudio se basará para la inferencia descriptiva en el esquema ulterior.

En el mismo sentido corre la decisión de considerar únicamente la política económica y dejar de lado otras áreas de política como la laboral y la social. No sólo por ser políticas que ya han sido mucho más estudiadas y debatidas, sino también porque no es trivial la manera en que ellas podrían agruparse y calificarse según las categorías elegidas para la descripción. ¿Es moderada o radical una política como la Asignación Universal por Hijo, reconocida por todo el espectro político y recetada hace tiempo por un organismo como el Banco Mundial, que además la financia parcialmente?

Para caracterizar la política económica se combinarán en todos los casos indicadores concretos específicos a la dimensión o subdimensión en cuestión (siguiendo en muchos casos para esto a Flores Macías 2012) con un ejercicio más narrativo de los sucesos, a fin de captar sus matices y particularidades. Esto incluirá fragmentos de discursos o de testimonios de los protagonistas, citas de leyes o normativas gubernamentales y pareceres de analistas, en tanto aquello puede enriquecer la

⁶ Steven Levitsky y Kenneth Roberts (2011: 12) hacen una crítica al uso de dicotomías, por poder hacer perder la diversidad existente, más aún cuando se incluyen en el análisis múltiples dimensiones de los mismos (organizativas, políticas, económicas, etc.). Un rechazo que sin embargo pierde fuerza en el análisis de la variación intracaso a lo largo del tiempo. Al evaluar la variación intertemporal, calificar de moderada o radical una determinada dimensión o política económica (en términos relativos al propio caso y no a otros) facilita la contrastación entre períodos y el hallazgo de patrones o tendencias – como la radicalización durante el decenio kirchnerista.

⁷ En este sentido muchas veces moderación y ortodoxia se usarán como sinónimos, aunque hay que aclarar que en algún caso, como el de política regulatoria, la moderación significará también la restricción o implementación limitada de políticas por definición heterodoxas.

caracterización de las políticas y nutrir la contrastación intertemporal. Aún así, se dejarán de lado un gran número de políticas o pormenores de ellas, no porque no revistan interés sino por limitaciones de espacio y tiempo. Confiamos en que este defecto no impedirá ver la tendencia más general.

Para cada una de las subdimensiones de la política macroeconómica y financiera los indicadores y la operación a seguir serán los siguientes⁸:

- *Política fiscal*: evolución del déficit o superávit fiscal primario como proporción del PBI considerándose como más radical cuando el resultado fiscal primario promedio de un período se reduce en al menos 1% respecto a la administración anterior y moderado cuando se mantiene o incrementa⁹. Asimismo se presentarán los resultados fiscales anuales y se problematizará el carácter expansivo de los mismos, manteniendo el foco en el gasto público por sobre otras aristas de la política fiscal.
- *Política cambiaria y monetaria*: las decisiones sobre el tipo de cambio nominal y su impacto en el tipo de cambio real, además de la actuación del Banco Central de la República Argentina, evaluado a través de sus reservas y de la composición de la emisión monetaria. La caracterización en este punto pasará tanto por la depreciación o la apreciación real efectiva (siendo la primera menos disruptiva en el sentido de que la depreciación persigue un objetivo productivo y la segunda está asociada al estímulo del consumo doméstico), como por la ortodoxia o heterodoxia de los mecanismos utilizados en su consecución o mantenimiento, ligado a la dimensión de política regulatoria.
 - *Política financiera o de deuda*: la posición gubernamental frente a sus acreedores. Se calificará como radical la política de un gobierno que incurra en el incumplimiento de compromisos con acreedores, en un sentido amplio, y moderado si en cambio se retoma la actitud pagadora, o bien tal default no tiene lugar. Se observarán en detalle, por su excepcionalidad, las condiciones de la reestructuración de deuda del año 2005.
 - *Autonomía del Banco Central de la República Argentina (BCRA)*: el pensamiento económico neoclásico postula como un componente fundamental de la política macroeconómica la independencia de la autoridad monetaria del Poder Ejecutivo. En ese sentido, se caracterizará como ortodoxa una política que la mantenga y heterodoxa una que la corra. Los indicadores

⁸ Salvo indicación en contrario, los datos serán tomados del Ministerio de Economía y Producción y de fuentes secundarias.

⁹ Este valor es arbitrario, pero justificado por Flores Macías (2012: 28) como un número de consenso entre ministros y funcionarios económicos en tanto permite observar una inflexión en la actitud fiscal de un período a otro.

para su descripción serán el peso del sector público en la emisión monetaria, los adelantos al Tesoro Nacional y las letras públicas en su cartera de activos y las modificaciones en la Carta Orgánica que regulan tanto el general funcionamiento de la entidad como los límites de lo anterior. Se usarán datos de los balances anuales del mismo BCRA, la ley N°24.144 y fuentes secundarias.

Las subdimensiones de la política regulatoria, por su parte, serán instrumentadas bajo los siguientes parámetros:

- *Control de precios y política de subsidios:* en contra de las nociones liberales o neoclásicas de mercado auto-regulado y libre formación de precios, la activación de amplios subsidios y controles de precios de bienes y servicios será considerada como radical. Para dimensionarla se procederá a observar la evolución temporal de los mismos en términos de magnitud y alcance. Se explorará en su análisis los montos anuales dirigidos a la cuenta de servicios económicos (en volumen y como porcentaje del PBI), los acuerdos y controles de precios y las resoluciones firmados por la Secretaría de Comercio.
- *Política de comercio exterior:* en relación con la libertad de importación y exportación de bienes y servicios y la carga impositiva sobre tales operaciones. Se considerará la evolución de los aranceles al comercio exterior, así como la introducción de restricciones paraancelarias o cuantitativas, valorizando como radical la toma de decisiones que tiendan al cierre comercial, en contraposición con políticas moderadas si tienden hacia el aumento o mantienen el nivel de apertura comercial.
- *Regulación cambiaria y financiera:* nuevamente en contra de preceptos de libre cambio y movilidad financiera, vinculados con una orientación pro-mercado, la instauración de controles de cambio que limiten significativamente la compraventa de moneda extranjera y la movilidad de capitales supone una política económica de tipo radical o heterodoxa. En este caso los datos surgen de las resoluciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos y del Banco Central.

La tercera dimensión de la variable dependiente hará foco en las nacionalizaciones. En contraste con lo ocurrido durante los noventa con las reformas de mercado, cuando las privatizaciones fueron una política gubernamental central, se observará la expropiación, estatización o el retome del control estatal de empresas privadas (en una concepción amplia de las nacionalizaciones). Dado que toda nacionalización significa un mayor grado de intervención estatal en la economía, se reflexionará para cada evento sobre la magnitud de la empresa privatizada y la

evaluación subjetiva de los actores involucrados, de modo de poder situar comparativamente a los períodos en el espectro moderación-radicalidad. Se utilizará para ese fin las disposiciones o normativas nacionalizadoras, así como fuentes secundarias.

Tal desagregación se justifica especialmente si lo que se busca mostrar son los cambios en la política económica a lo largo del tiempo. Evaluar cada esfera permitirá ver con mayor claridad la existencia de una tendencia global¹⁰, aún frente a la imposibilidad de agregar en un valor o categoría la política económica en su conjunto, y a la vez mantener la singularidad de las áreas de política. La agregación en un puntaje o una escala, por el contrario, implicaría realizar una ponderación entre las dimensiones y subdimensiones de política económica, una tarea tan difícil como arbitraria.

La siguiente tabla sintetiza la operacionalización de la variable dependiente. Debe decirse sin embargo que la enumeración de indicadores no hace total justicia al ejercicio descriptivo que tendrá lugar, en tanto el mismo tendrá a la narración de los eventos y sus pormenores como un componente fundamental no condensable en indicadores puntuales.

Variable	Dimensión	Subdimensión	Indicadores
Política económica	Política macroeconómica y financiera	Política fiscal	Resultado fiscal primario
		Política monetaria/cambiaria	-Tipo de cambio nominal y real -Reservas internacionales BCRA
		Política de deuda	-Pago o default de los compromisos -Magnitud de la deuda -Condiciones de reestructuración.
		Autonomía del BCRA	-Influencia del sector público en la emisión monetaria (ATN y letras por giro de utilidades y reservas). - Cambios en la Carta Orgánica del BCRA.
	Política regulatoria	Política de precios y subsidios	-Cuenta de servicios económicos como % del PBI - Acuerdos y controles de precios
		Política de comercio exterior	- Alícuotas de derechos de exportación - Cuotas de exportación -N° de posiciones no arancelarias con licencias no automáticas. - Regulaciones restrictivas de la importación
		Regulación cambiaria y financiera	-Restricciones a la adquisición de divisas (Resoluciones AFIP) -Restricciones al giro de divisas -Resoluciones para el control de entidades y movimientos financieros.

¹⁰ La presencia de una tendencia no elimina la posibilidad de que existan políticas que operen en el sentido contrario. Aún en un marco más general de radicalización puede haber decisiones calificables como moderadas; o medidas radicales en un escenario global de moderación.

	Política de propiedad del Estado	-	- Magnitud empresas reestatizadas
--	---	---	-----------------------------------

Ya pensando en el plano de las variables independientes, primero se contrastará lo anterior con las teorías preeminentes en la literatura del giro a la izquierda en América latina, antes presentadas. Se buscará en particular determinar si la radicalización de la política económica en Argentina puede ser explicada o predicha por ellas. Los indicadores que se utilizarán en tal ejercicio, para cada perspectiva, serán los siguientes:

- *Teoría basada en la magnitud de la crisis antecedente:* profundidad de la crisis, entendida como la caída acumulada total en el producto bruto interno, así como su duración (presentando también la variación porcentual anual del PBI). Se hará asimismo una comparación histórica nacional y otra de tipo regional, además de apelar a otros indicadores socioeconómicos como desempleo y pobreza para dimensionar la crisis previa al ascenso de la Nueva Izquierda. Se evaluará también el impacto sobre Argentina de la crisis financiera internacional desatada en el año 2009. Se utilizarán en este punto datos del INDEC, pero también estimaciones alternativas del crecimiento, para evitar que los problemas estadísticos ya conocidos alteren las conclusiones.
- *Teoría rentista del Estado:* los cambios en los términos de intercambio, el precio mensual de la tonelada métrica de soja, la participación de los complejo sojero y petrolero en la canasta de exportación y el peso porcentual de los derechos de exportación sobre la recaudación total. Las fuentes para ello serán el Ministerio de Economía y la USDA Market News.
- *Explicaciones institucionalistas:*
 - *Basada en la capacidad institucional del Poder Ejecutivo:* índice de poderes formales del United Nations Development Program (UNPD), que considera tanto atribuciones legislativas como no legislativas del Poder Ejecutivo, de modo de situar al argentino en una perspectiva comparada.
 - *Con foco en el sistema de partidos:* nivel de institucionalización del sistema de partidos, utilizando para ello el índice de volatilidad de Pedersen (1979). Además se evaluará el resultado de las elecciones presidencias de 2003, 2007 y 2011 y se reflexionará sobre la dinámica más general del sistema de partidos en Argentina. Las fuentes para ello serán Grotz (2013), los datos del Ministerio del Interior y literatura especializada.

La tabla sucesiva resume la operacionalización para las variables independientes habituales del giro a la izquierda en América Latina. Aplica aquí también la observación sobre los indicadores hecha para la tabla precedente.

Variable independiente	Indicadores
Magnitud de la crisis antecedente	- Variación porcentual anual del PBI - Profundidad de la crisis (caída acumulada y duración) - Indicadores socioeconómicos (pobreza, desempleo, indigencia)
Renta a partir de recursos naturales (teoría rentista del Estado)	- Términos de intercambio exterior - Precio de la tonelada métrica de soja - Participación porcentual de los complejos sojero y petrolero en la canasta de exportación - Peso porcentual de los derechos de exportación sobre la recaudación impositiva total
Atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo	- Índice de poderes formales del UNPD
Sistema de partidos	- Índice de volatilidad del sistema de partidos (Pedersen) - Resultado elecciones presidenciales

Mostrada la insuficiencia de las variables independientes antecedentes para dar cuenta de la variación intertemporal de la política económica en el caso argentino (pese a su utilidad para coyunturas o rasgos particulares), se propondrá una explicación alternativa. Se confiará para ello en dos variables: una de carácter económico y otra de tipo coalicional. Se reflexionará, en primer lugar, sobre la manera en que las políticas son condicionadas por la situación económica enfrentada; un ejercicio que incluye la consideración de crisis previas (o por el contrario de la solidez de la economía doméstica), del contexto económico internacional y de la posición frente a los mercados de capitales. En segundo lugar, se pensará en la influencia sobre la variable dependiente de la existencia de apoyos o vínculos electorales y sociales (o bien su ausencia), bajo la noción de que los mismos son necesarios para garantizar la gobernabilidad y la reproducción del gobierno en el tiempo (Gourevitch 1986). Se verá luego la interacción entre la primera y la segunda variable de la que surge finalmente una política económica moderada, en el período inicial, y una más radical, en el ulterior. La operacionalización de las variables independientes en este caso será la siguiente:

- *Situación económica:* se tomarán como indicadores las tasas de crecimiento e inflación, la prima de riesgo financiera nacional, las tasas de interés internacionales y el volumen de deuda pública, además de datos del contexto internacional y múltiples elementos

considerados en el ejercicio descriptivo de la variable dependiente y de variables independientes de las explicaciones habituales antes enumeradas.

- *Situación coalicional del presidente*: se atenderá a los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas, así como a fuentes secundarias y declaraciones de los actores que permiten una caracterización narrativa de la variable en cuestión.

PARTE II

La radicalización de la política económica kirchnerista: la variable dependiente

¿Qué grado de continuidad hay en la política de Néstor Kirchner respecto a la gestión de su antecesor y otrora promotor, Eduardo Alberto Duhalde? ¿Cuál es, en cambio, el nivel de ruptura? ¿Es posible clasificar como moderado, o bien como radical, lo realizado en el área a lo largo de los diez años transcurridos entre la asunción de Néstor y el segundo mandato, en curso, de Cristina Fernández? ¿Podemos hablar, en contraste, de una evolución de la política económica hacia una naturaleza más radical, y en muchos sentidos más desafiante, minando así la consideración de la década como un todo homogéneamente adjetivable?

Con estas preguntas en mente, esta sección tendrá como objetivo la descripción de la política económica de los gobiernos kirchneristas. Para esto se separarán analíticamente, siguiendo en este esquema a Etchemendy y Garay (2011), las siguientes tres esferas: política macroeconómica y financiera, regulatoria y de propiedad del Estado.

Política macroeconómica y financiera

Diciembre del año 2001 marcaría el estallido de una de las peores crisis económicas, políticas y sociales que atravesó la República Argentina. Al momento de asumir Néstor Kirchner, en mayo del 2003, sin embargo, el punto más álgido de esa crisis parecía haber pasado y la economía se encontraba ya en la fase de recuperación¹¹. Néstor Kirchner heredaba entonces, de la mano de la devaluación, el primer impulso reactivador. ¿Sería esto el único legado que el nuevo mandatario tomaría de la breve pero significativa experiencia duhaldista? ¿Debería esperarse un vuelco en la política fiscal, monetaria y financiera al adjudicarse la presidencia un candidato que por sus

¹¹ El primer trimestre de ese año registraba un crecimiento del PBI del 5,4% respecto a igual período del año anterior (o 2,5% desestacionalizado); y para el segundo trimestre, tiempo de la asunción del ex gobernador santacruceño, ese incremento ya llegaba al 7,6%, con un acumulado anual del 6,6%, cifra dentro de la cual resalta el alza en el nivel de actividad de los sectores agropecuario (11,4%), manufacturero (13,8%) y, fundamentalmente, de la construcción (28,5%) (INDEC 2009).

credenciales y retórica disruptiva pasaba a engrosar la creciente lista de presidentes parte del giro a la izquierda latinoamericano?

Ambas preguntas encuentran una respuesta negativa, al menos en los momentos iniciales de la década, en un nombre propio: Roberto Lavagna. El ex secretario de Industria y Comercio Exterior de Ricardo Alfonsín había sido designado por Duhalde como ministro de economía en abril del 2002; y sería reafirmado en ese puesto por Kirchner. Continuidad en el liderazgo del equipo económico que sería el símbolo de una serie de decisiones en el plano de política macroeconómica que hacen pensar, en el espectro moderación-radicalidad, en una fase inicial anclada en el lado moderado.

Luego de once años de convertibilidad peso-dólar, había tenido lugar en 2002 una devaluación de la moneda nacional que rondaría el 200%- tras regresar en parte del *overshooting* cambiario- respecto al uno a uno. Esto implica un tipo de cambio real competitivo, un medio potente para alentar las exportaciones, la repatriación de capitales en favor de la inversión y la sustitución de importaciones por bienes de manufactura nacional, además de mejorar las cuentas fiscales (Etchemendy y Garay 2011).

En miras de esto, pero también con la meta central de mantener la tranquilidad financiera y presentar esa depreciación real como sostenible, Néstor Kirchner decide atarse, una vez más, nominalmente al dólar, ya no mediante una ley como en la experiencia menemista, sino por medio de la intervención compradora de divisas y esterilizadora del Banco Central que permitiera mantener el tipo de cambio nominal en una franja de 2,80 a 3,10 pesos por dólar. Cuando esto se combina con la depreciación sostenida del dólar frente a otras divisas, se traduce en la persistencia del tipo de cambio real multilateral alto (Gerchunoff 2013), estimulante del crecimiento económico pero limitante de otras tendencias alcistas que operan sobre el salario real; acotando pues en algún grado los esfuerzos distributivos de un gobierno orientado a la izquierda¹² (Rodrik 2008). Decía al respecto, en agosto del 2008 (ya en momentos de transición de la política cambiaria, como veremos luego), el entonces docente Axel Kiciloff: “La política económica basada casi exclusivamente en el tipo de cambio tuvo indudablemente buenos resultados en términos de crecimiento. Pero su etapa «rosa» está llegando a su fin. Los aumentos de precios fueron limando la competitividad y los beneficios de la protección, porque *con una paridad fija* reducen el tipo de cambio real. Peor aún, *aunque el*

¹² Limitación que no es excluyente con la existencia de una efectiva recuperación de los salarios reales, en contexto de reactivación económica, aumento de la productividad, reducción de los márgenes de beneficio en los sectores domésticos y generación de empleo; y a frente políticas laborales y salariales expansivas del ingreso, como el incremento del salario mínimo y la restitución y estímulo de las negociaciones colectivas.

empleo se expandió, los salarios no lograron siquiera superar, en términos reales, el techo de la década de 1990.”¹³

La decisión de un tipo de cambio semi-fijo contra el dólar, Banco Central mediante, para mantener la depreciación del peso heredada de Duhalde no se asemejaba a la flotación libre recomendada por el pensamiento económico neoclásico. El Fondo Monetario Internacional, uno de sus principales voceros, postula en el artículo IV de su *Acuerdo entre miembros* lo siguiente: “*member shall avoid manipulating exchange rates for the international monetary system in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other members*” (FMI 2007). Sin embargo, y pese a ese desacuerdo con los preceptos de tal organismo¹⁴, dista de ser una decisión disruptiva o impopular para los mercados y los principales sectores productivos del país, que evalúan tal medida como una señal tranquilizadora, de aliento productivo y estabilidad.

Este primer pilar macroeconómico contribuye al superávit fiscal que se convertirá pronto en otro de los mandamientos de la política económica de Néstor Kirchner. Un tipo de cambio real alto favorece las exportaciones, pero también la recaudación que proviene de las cargas impositivas o retenciones a las mismas; y mejora las cuentas si el gasto en bienes y servicios no transables supera a la recaudación por tal concepto, multiplicado todo lo anterior por los efectos de la misma reactivación. A la hora de analizar la segunda subdimensión, la política fiscal, no alcanza empero con ligarla a consecuencias de la política cambiaria o lo sucedido en el frente externo, pues intervienen también voluntades y decisiones de política económica.

Decía Néstor en el 2005, citado por Sturzenegger (2013:79), en defensa conjunta de ambas políticas:

*“Vamos a seguir trabajando, defendiendo el superávit fiscal primario, destinando gran parte al crecimiento y a la inversión (...); vamos a seguir teniendo un dólar alto y competitivo por más que algunos no estén de acuerdo o les moleste. Hacemos un esfuerzo muy grande para que los sectores de la producción, [nuestra industria y nuestro campo], tengan competitividad y ese esfuerzo no lo hace el Presidente, la plata para mantener un dólar competitivo y alto, la pone todo el pueblo argentino.”*¹⁵.

¹³Lukin, T (2008, 25 de agosto). El motor de la “competitividad”. *Página/12*. En línea:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-110324-2008-08-25.html> (La cursiva es propia)

¹⁴ Sobre el rol del FMI en la posconvertibilidad véase Damill, Frenkel y Maurizio (2011) y Damill, Frenkel y Rapetti (2005)

¹⁵Kirchner, N (2005, diciembre). *Discurso de inauguración de la segunda etapa del proyecto federal de viviendas*. Disponible en línea: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/11379> . (La cursiva es propia)

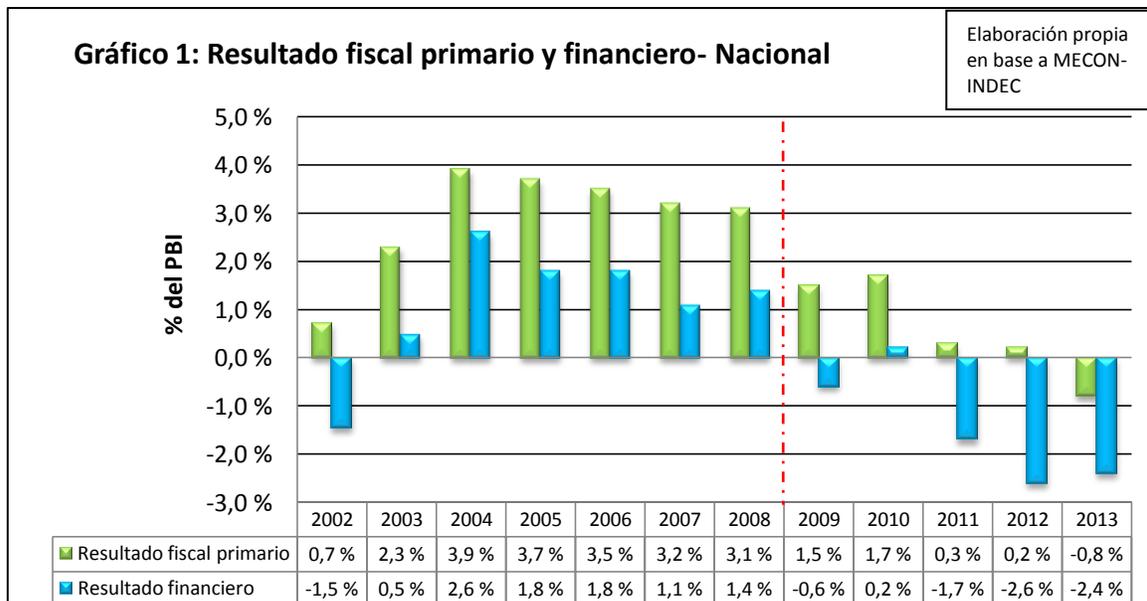
Y agregaría, en julio del 2007:

“Es un cambio de *conducta definitivo que tenemos que tener los argentinos gobierne quien le toque gobernar este país*, tenemos que entender que *el superávit fiscal es central* para poder pensar con sentido y claridad estratégica esta Argentina” (Sturzenegger 2013: 79-80)

Fuera esta una real convicción del nuevo presidente, o mera retórica en vistas de las circunstancias, lo cierto es que el superávit fiscal (primario y financiero), tendría lugar más temprano que tarde (gráfico 1). Medido como porcentaje del producto bruto interno, el resultado fiscal primario nacional pasará del 0,72% en 2002 al 2,3% en 2003 y al 3,9% en 2004, el primer año de entera gestión de la administración Néstor Kirchner, un máximo local. Y se mantendrá encima de los tres puntos porcentuales hasta el año 2008. El resultado financiero (ligado a la política de deuda que veremos en breve), por su parte, transitará de un déficit de 1,46% en 2002 a un superávit 0,48% en 2003 y 2,60% en 2004, su punto más alto en décadas, para mantenerse en excedente, nuevamente, hasta el 2008. Superávit en el plano fiscal que será acompañado (y nutrido, gracias a las retenciones a la exportación) por su “superávit gemelo” en el frente externo.

Ampliar el panorama, mediante un ejercicio comparativo, genera que estas cifras cobren un nuevo significado. Decíamos que el superávit fiscal primario en 2003 había aumentado en casi un punto y medio porcentual, respecto al PBI, frente al duhaldista año 2002. Pues la nota es más resonante si vemos, siguiendo a Flores Macías en esta metodología, que la presidencia de Néstor Kirchner promedia un superávit de 3,3%, mientras que la neoliberal y privatizadora década de administración menemista apenas ostenta una media de 0,9%. Una distancia de más de dos puntos porcentuales que hace que tal autor califique la política fiscal del primer gobierno kirchnerista como pro-mercado -y que en el esquema del presente se traduce como moderada¹⁶.

¹⁶Esto no implica la inexistencia de un esfuerzo expansivo, como indica Amico (2013). Sin embargo, el mismo se presenta como limitado, algo que se hace patente al observar la evolución y distribución del ingreso y el gasto público. Es verdadero, como manifiesta el propio Amico, que hay un incremento del gasto desde su derrumbe en 2001 y 2002, mas el análisis de la composición del mismo muestra una estructura no disruptiva respecto al pasado. Para el año 2005 el gasto en servicios sociales es proporcionalmente menor que en el 2000 e incluso que en 1997, y sólo los superará, por 0,2% del PBI en el año 2007; las erogaciones en concepto de administración gubernamental caerán prácticamente a la mitad en iguales años (con el retraso de los salarios reales de los empleados públicos) y sólo crecerá sustancialmente el gasto en servicios económicos. El tamaño porcentual del gasto público, por su parte, no sufrirá alteraciones significativas durante esta primera fase analizada. (Fuente: Ministerio de Economía)



Antes de pasar a la segunda etapa debemos analizar otra de las aristas de esta primera dimensión de política económica: lo realizado en materia de política financiera internacional o política de deuda. Es conocido el proceso que, desde la última dictadura militar, llevó a la acumulación de deuda pública hasta niveles exorbitantes¹⁷. Una dinámica que condujo a que el 24 de diciembre del 2001, en pleno cataclismo, Rodríguez Saá- uno de los presidentes efímeros del período- declarara la cesación de pagos del servicio de una parte de la deuda que para ese entonces alcanzaba los 144.453 millones de dólares (decisión que no afectaba a los compromisos con organismos internacionales, que se mantendrían en situación regular). Eduardo Duhalde rubricaría luego el decreto de necesidad y urgencia número 256/2002 que oficializaba tal default. Con este legado y una animosa retórica anti Fondo Monetario Internacional llega Néstor Kirchner a la máxima esfera decisoria.

En función del sujeto acreedor del que se tratara, la estrategia del nuevo gobierno frente a la deuda sería doble: una actitud frente a organismos multilaterales de crédito y otra bien distinta frente a bonistas. La primera de ellas, apuntada de manera primordial al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, incorpora a su vez una dualidad. Ante las demandas de los organismos internacionales de un paquete de medidas económicas y la oferta de nuevos préstamos condicionados a su aplicación, la respuesta será de rechazo y crítica; algo que incluía culpar a tales organizaciones de los fracasos previos, tanto de las políticas neoliberales de los noventa como del

¹⁷ Al respecto de la deuda pública argentina, ver Damill, Frenkel y Rapetti (2005)

manejo inadecuado de la crisis a la que esas mismas decisiones conducirían. En julio del 2004 el Ministerio de Economía publica “Argentina, el FMI y la crisis de la deuda”, un documento analítico en el que la postura mencionada no sólo se hace explícita sino que se transforma en una prescripción a futuro en la relación con el fondo:

“Quizás la conclusión central que puede desprenderse de nuestra experiencia más reciente es que el cuerpo técnico del Fondo no parece estar totalmente preparado para hacer frente a una situación en la cual una crisis de gran magnitud haya estallado y por lo tanto, *parecería necesario dar mayor margen de acción a las autoridades nacionales para formular e implementarlas medidas de política económica necesarias para paliar la situación*” (Ministerio de Economía 2004).

Esta abierta crítica se combinará en los hechos con la segunda de las aristas de la relación. El default inaugurado en 2002, decíamos, no había alcanzado a los organismos multilaterales de crédito; y pese a las reiteradas amenazas de cesación de pagos, tampoco lo haría (excepto por un breve desacuerdo entre las partes en septiembre del 2003 que derivaría en el incumplimiento temporario de un pago de 2.900 millones de dólares). Argentina sigue a rajatabla los vencimientos, pagando religiosamente los servicios de deuda tanto al FMI como al Banco Mundial. Tal es así que en enero del año 2006, con una anticipación de dos años respecto al plazo estipulado, se cancela el total de la deuda con el primero de los organismos, mediante un pago adelantado de 9.810 millones de dólares.

La conexión entre ambas aristas es cuestión de discusión. Múltiples analistas, siguiendo el diagnóstico ministerial del fragmento citado, plantean que la actitud pagadora implica la posibilidad de ampliar en un período de tiempo acotado el margen de maniobra en política económica, impidiendo nuevos condicionamientos de los organismos financieros internacionales. Otros la ven como una estrategia frente al más general panorama de acreedores internacionales: mantener el default frente a algunos de ellos y servir la deuda responsablemente frente a otros impide la concreción de un frente común que pueda fortalecerlos, en una táctica de “divide y reinarás” (Etchemendy y Garay 2011: 289). Sea cual fuere la motivación detrás de la decisión, la realidad es que al continuar con los pagos el gobierno incurre en una actitud mucho menos disruptiva para la comunidad internacional que la cesación total de pagos. Más aún considerando que Argentina se encontraba a comienzo de siglo entre los principales deudores a nivel internacional, lo que paradójicamente lo empoderaba frente al FMI: como plantean los autores recién citados, “... *the IMF could not risk a default on its own balance sheet from one of the three largest world debtors*”.

La política de deuda de este primer período encuentra su segunda faceta en la relación con los bonistas, en la que sería capaz la decisión más audaz de Néstor Kirchner en esta primera

dimensión. Ya en cesación de pagos, la estrategia pasará por plantear una ambiciosa reestructuración de deuda consistente en la reconfiguración de los pagos de la misma (en términos de plazo y de tasas a considerar, por ejemplo) y en una significativa quita. La primera oferta, conocida como la “propuesta de Dubai” limitaba el reconocimiento de deuda impaga y establecía un recorte del 75% a la misma. Su extremismo impediría que esta primera etapa de negociaciones llegara a buen puerto, pero la oferta de Dubai fue el puntapié inicial para que en junio del 2004 se presentara la segunda de las iniciativas, “la propuesta de Buenos Aires”. Según ella se reconocía el total de los intereses ya vencidos y no pagados, intercambiando pasivos defaultados de U\$81.800 millones por nuevos de U\$38.500 millones o U\$41.800, según cual fuera el grado total de aceptación del canje, incluyendo en los instrumentos unidades ligadas al crecimiento del PBI y compromisos de superávit fiscal (Damill, Frenkel y Rapetti 2005).

La reestructuración tuvo lugar finalmente en términos muy similares a las planteadas en la propuesta de Buenos Aires, en enero del 2005 (en el marco de una inusualmente baja tasa de interés internacional que posibilita su aceptación al alterar la valoración del futuro de los acreedores). El resultado: una quita de aproximadamente el 55% (que luego se vería fue menor en términos efectivos por la evolución de las unidades ligadas al PBI), la pesificación de los nuevos títulos (el 44% sería emitido en moneda nacional), la extensión de los plazos y una aceptación del 76% - cifra incluso mayor a la esperada. Un “canje”, repetimos, audaz, pero que también permitía a la Argentina salir del camino de la cesación de pagos y retornar al de la responsabilidad pagadora y el financiamiento externo. Una política que en definitiva tenía en la mira la “normalización” de la relación con los mercados internacionales.

Tipo de cambio real competitivo y estable con la intervención compradora de divisas y esterilizadora del Banco Central; la existencia de reiterados y cómodos superávits fiscales; la salida del default. Un conjunto de políticas que signarán el rasgo central de la política económica de este primer período: la ortodoxia y moderación relativa del gobierno de la Nueva Izquierda. Período que, en términos de performance, y en el contexto de favorables condiciones externas y tras el impulso reactivante, se verá caracterizado por un tasa media de crecimiento del PBI cercana al 9% anual para los años 2003-2007, el incremento exponencial de las reservas internacionales y la mejora en la mayoría de los indicadores socioeconómicos. Pero que también evidenciará un problema macroeconómico cada vez más apremiante: la inflación. La demanda creciente (privada y pública), la puja distributiva que torna consistente la presión salarial y el encarecimiento de los bienes

exportables consecuencia del boom internacional de commodities impulsarán el alza sostenida de precios, llevándola a cifras de dos dígitos hacia el final de la etapa (Damill y Frenkel 2013).

Segundo período (fines 2008-2013): cambio del rumbo macroeconómico

La aceleración de la inflación será entonces la realidad a la que enfrentar en 2007, pleno año electoral. O, según se verá dado el curso de acción adoptado por el gobierno de Néstor Kirchner, el sol al que tapar con las manos. “En lugar de tomar medidas dirigidas a detener efectivamente la inflación, en apariencia las autoridades decidieron mantener la meta de un dígito sólo para la inflación publicada por el INDEC, es decir, pasaron a «controlar» el indicador en lugar de la inflación en sí misma” (Damill y Frenkel 2013: 15). La intervención del INDEC en el año 2007, con la alteración metodológica del cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC), será una primera señal de que algo podía virar en términos de política macroeconómica. Un período estaba cerrando y otro más radical y heterodoxo, ya con Cristina Fernández al mando del Poder Ejecutivo y especialmente desde mediados del 2008 tras el conflicto con el campo, comenzaba.

Tal desavenencia entre diagnóstico y realidad harán mella en la política monetaria y cambiaria del gobierno, donde se reemplazará la estabilidad del tipo de cambio real competitivo por una tendencial apreciación de la moneda en términos reales (Damill y Frenkel 2013). La inflación por encima de la tasa de devaluación redundaría en la pérdida de competitividad, más aún ante la insistencia en un dólar que se aprecia frente a otras monedas como elemento de fijación del propio tipo de cambio nominal. La intervención del Banco Central contraria a la del período anterior también ayudaría: durante mayo del 2008, por ejemplo, el organismo vende alrededor U\$S 2000 millones de sus reservas internacionales para disminuir el valor del dólar en 15 centavos- de 3,15 a 3 pesos por dólar (Damill y Frenkel 2013: 24), acentuando la apreciación del tipo de cambio real multilateral.

El estallido de la crisis internacional del 2008 actúa en el mismo sentido, aunque por mecanismos diferentes. Si bien se permite la devaluación nominal tras la intervención recién mencionada, se lo hará de manera acotada. En contexto de crisis internacional, donde muchos otros Estados piensan a la devaluación como la vía para morigerar el impacto sobre sus economías nacionales, esta limitación implica la profundización de la pérdida de competitividad en términos comparativos o multilaterales. Algo que la aceleración posterior de la depreciación, en el año 2009, no llegaría a compensar de manera completa.

Hacia fines de ese mismo año, la breve tendencia a la depreciación real se revierte una vez más, asentando a la política cambiaria en la senda de la apreciación, frente a una devaluación nominal que transita por colectora y una inflación ya definitivamente corriendo por autopista (tras una transitoria desaceleración producto de la misma crisis económica internacional). Esta brecha dispara las expectativas devaluatorias y presiona en consecuencia sobre el mercado cambiario, algo que, en complementación con otros factores como la crisis energética, no será gratuito para las cuentas del Banco Central: entre junio del 2011 y marzo del 2014 las reservas internacionales se reducen en un 48%, pasando de U\$S52.094 millones a U\$S27.331 millones. Una apreciación cambiaria a la que puede pues asignarse un carácter radical o heterodoxo: no sólo por los controles que se aplicarán para mantenerlo, sino también porque es consecuencia de la decisión del gobierno de privilegiar el mantenimiento del nivel de actividad y el consumo doméstico, ignorando la restricción externa.



La política monetaria netamente expansiva desde el 2010 (con una fuerte emisión para financiar el gasto público y créditos a tasa de interés negativa) avivaba tales expectativas, por lo que no puede encontrarse allí la reacción gubernamental frente a esa pérdida. La misma pasará en cambio por la implementación de heterodoxos controles cambiarios, financieros y comerciales, algo que analizaremos en el siguiente apartado.

Antes de ello se debe meditar sobre lo sucedido en términos de política fiscal, algo indisociable en este segundo período de esa misma evolución de la política monetaria. En términos de resultado fiscal, tanto primario como financiero, el 2008 no constituiría una novedad, alcanzando estos indicadores valores semejantes a los del año anterior. Sin embargo, la nacionalización de los fondos jubilatorios y de pensión, que trataremos luego más en detalle, fueron el preámbulo a la

estrategia expansiva del gasto gubernamental que vendría luego; el acceso a fondos que totalizaban el 12% del PBI como la vía para aumentar la disponibilidad de recursos en manos del gobierno (y en este caso internalizando paralelamente deudas que estaban en manos de las AFJP). A lo que se suma (en parte consecuencia de lo anterior) la expansión del gasto primario en 37% interanual¹⁸, una de las alzas más significativas del decenio, dejando entrever la vocación gastadora,

El 2009 afirmará la idea de un cambio de actitud fiscal. Por supuesto que es preciso mencionar aquí la crisis internacional desatada en 2008 que tendrá impactos recesivos, no sólo en Argentina sino alrededor de todo el globo, durante el año siguiente. Factor externo que contrae el ritmo de expansión de los ingresos fiscales (que de todos modos crecen a un 18,4% interanual) y hace lo propio con la evolución de las propias erogaciones (que se incrementan en 27,4%, una tasa menor al año previo). Sin embargo, lo trascendente en términos comparativos es la brecha entre ingresos y gastos, o entre ambos ritmos de alza, que es la más alta de la década en análisis. El resultado: el primer año de resultado financiero negativo desde 2002 y el pasaje de un superávit fiscal primario de 3,1% del PBI en 2008 a uno de 1,5% en 2009, mostrando esa diferencia la dinámica expansiva.

Una breve digresión. ¿Es ese punto y medio de esfuerzo expansivo indicador de una política contracíclica como respuesta a la crisis internacional? ¿Existe verdaderamente una deliberada voluntad expansiva? Una respuesta en contrario puede abrirse camino al ampliar espacialmente el panorama y comparar la experiencia argentina con la de otros Estados latinoamericanos. El vigor del impulso fiscal llevado adelante por el gobierno de Cristina Fernández parece licuarse al observar lo realizado por países como Chile, Colombia y Perú, haciendo que el 1,6% de diferencia parezca nada más que una tímida reacción. Tal ejercicio puede resultar esclarecedor en muchos sentidos, pero pierde utilidad a la hora de pensar en la variación intertemporal dentro del propio caso. Si lo que se busca es observar la evolución de la política económica a lo largo del tiempo en un mismo país, pues entonces esa timidez puede transformarse en verdadera alteración del rumbo macroeconómico. El 1,6% de diferencia puede ser para el caso del kirchnerismo una muestra cierta de una política moderada que comienza a radicalizarse.

La menor magnitud del balance superavitario se corroborará en los años subsiguientes (gráfico 1). Si el 2010 cierra con un superávit primario apenas superior, de 1,7% del PBI, para el

¹⁸ Esa cifra esconde una breve desaceleración del gasto desde fines del 2007 hasta comienzos del año 2008, algo que pasa inadvertido por la fuerte aceleración en las erogaciones desde mediados de este año.

2011 y el 2012 los ingresos ya superarían sólo nominalmente a los gastos (el superávit primario sería de 0,3 y 0,2%, respectivamente), aún con una presión tributaria en ascenso hacia récords históricos. El 2013 marca finalmente el término de largos años de superávit, resultando en un déficit fiscal de 0,8% del PBI. En suma, una media de 1% del PBI para los años 2008-2013, una diferencia sustancial respecto a los 3,3 puntos porcentuales promediados durante el período 2003-2007

Esa evolución implicaba una contribución cada vez mayor del empleo público al crecimiento del empleo total, el crecimiento de la inversión pública y fundamentalmente del gasto en servicios sociales y económicos, este último el rubro que más crece de la mano de subsidios cada vez más onerosos. Todo ello debía ser financiado; y vimos que en parte se haría con un incremento en los pasivos (en el 2013 deficitario) y el alza de la presión tributaria. Empero, el financiamiento pasa crecientemente por el recurso del impuesto inflacionario a partir de la emisión monetaria. La política monetaria y la fiscal, vinculadas en el esfuerzo expansivo radicalizado en este segundo período.

Ese nexo entre los instrumentos de política macroeconómica está moldeado por la intervención en otra de las aristas de necesaria consideración en el ejercicio descriptivo de la variable dependiente, la independencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Dos eventos principales muestran la radicalidad de la política en este plano. En primer lugar, la firma del decreto de necesidad y urgencia número 2010 del 15 de diciembre de 2009¹⁹, que ordenaba al Banco Central el pago de deuda pública a acreedores privados por medio del uso de reservas denominadas de libre disponibilidad (conformando el denominado “Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad) a cambio de títulos de deuda del Tesoro Nacional. Esto entraba a priori en contradicción con la Carta Orgánica del organismo en cuestión, según la cual el Banco Central es una “entidad autárquica del Estado Nacional que no está sujeta a órdenes, recomendaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo”; así como también con la propia Constitución Nacional, en tanto la carta magna establece que “corresponde al Congreso arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.

La resistencia de Martín Redrado, presidente del Banco Central, a aplicar la orden sin la gestión legislativa (y presentado los riesgos de la misma en términos judiciales internacionales) derivó rápidamente en un nuevo decreto removiendo al funcionario del cargo. Dos medidas cautelares de la jueza María José Sarmiento frenarán la aplicación de los decretos presidenciales;

¹⁹ Poder Ejecutivo Nacional (2009, Dic). Decreto N° 2010. Disponible en línea:
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161506/norma.htm>

mas presión al Congreso mediante se logrará finalmente la renuncia de Redrado. El decreto 298/2010²⁰ vendrá a sortear las cautelares y reactivar la conformación de un fondo con reservas internacionales para el pago de deuda (Sturzenegger 2013).

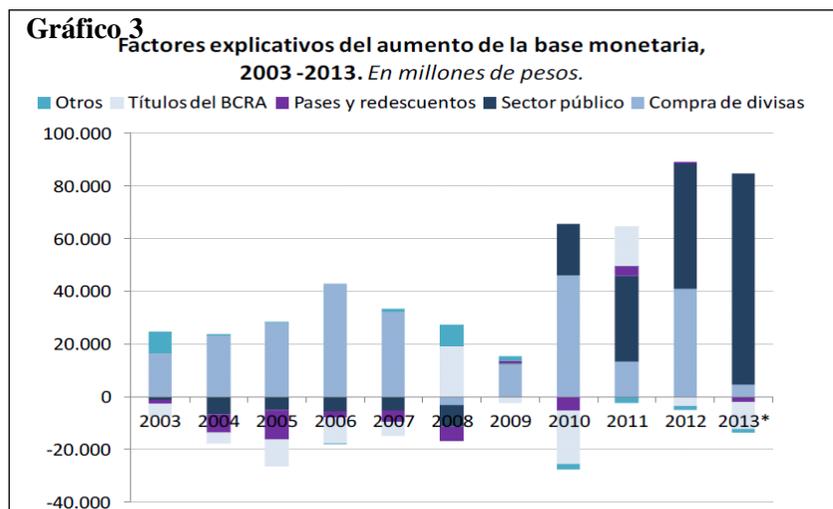
Este episodio es comparable con el antes relatado uso de reservas en 2005 para la cancelación de deuda al Fondo Monetario Internacional, bajo el mandato de Néstor Kirchner. La naturaleza de la iniciativa parece efectivamente ser semejante. Sin embargo, la divergencia en la modalidad ilustran las diferencias en el área de independencia del BCRA: también un DNU, el N° 1599 de 2005 (modificatorio de la ley N° 23.928), es el instrumento que introduce el concepto de reservas de libre disponibilidad y dispone con ellas el pago al organismo. No obstante, el giro no se haría efectivo hasta tanto el decreto no sea ratificado por el Congreso Nacional en forma de una ley, algo que sucede a fines de diciembre de ese mismo año. Una iniciativa del Poder Ejecutivo que dejará la palabra final al legislativo. Una diferencia con los eventos del 2009 y 2010 en apariencia de formas, procedimental o meramente institucional, pero que a la hora de pensar en la independencia de un organismo (al menos en los papeles) autárquico puede ser más que significativa.

La alteración de esos mismos “papeles” sería el segundo de los eventos relevantes para esta arista. En marzo del 2012 se decidirá la reforma de la Carta Orgánica del BCRA, la normativa que regula los objetivos, los instrumentos y el funcionamiento de la entidad. La ley N°26.739 amplía en primer lugar las metas del organismo: “El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y *en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional*, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. Esto no corroe necesariamente la autarquía del banco, que se mantiene como premisa en el texto de la ley, pero indica al menos la referencia, antes ausente, a los lineamientos gubernamentales.

Más concretos son otros dos puntos de la reforma. En primer lugar, el aumento de la discrecionalidad a la hora de definir las reservas de “libre disponibilidad”, que “podrán aplicarse al pago de obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales o de deuda externa oficial bilateral”, lo que viene a facilitar operaciones como la del bienio 2009-2010 recién relatada. En segundo lugar, la ampliación de los límites impuestos a los “adelantos transitorios” al Tesoro Nacional: se conserva el techo 12% de la base monetaria fijado previamente y el 10% de la recaudación en efectivo del año anterior, mas se incorpora como facultad excepcional a ejercerse por

²⁰Poder Ejecutivo Nacional (2010, Mar). Decreto N° 298/2010 Disponible em línea:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/164707/norma.htm>

un plazo de 18 meses el otorgamiento de adelantos por otro 10% adicional sobre esos recursos en efectivo.



Fuente: Lavigne(2013)- en base a BCRA. (*estimado)

Este último punto es de especial relevancia porque viene a ratificar y potenciar una tendencia que se venía gestando desde el 2010: el financiamiento del Tesoro por medio de la emisión monetaria. Según releva un documento de Pablo Lavigne de la Fundación Pensar (gráfico 3), entre 2010 y 2012 el BCRA transfirió recursos al Tesoro Nacional por \$125.000 millones, bajo un promedio anual de 4,2% del PBI por medio de adelantos transitorios, giro de utilidades y reservas; operativa que se mantendrá en el año 2013. El sector público como factor explicativo principal de la emisión monetaria (en una clara diferencia con la primera etapa del kirchnerismo, como se observa en el gráfico 3) tiene implicancias no sólo macroeconómicas, como ya vimos, sino que deteriora los propios activos del Banco Central²¹. Una cartera dominada por letras intransferibles del Tesoro y adelantos transitorios, en una exposición al sector público de aproximadamente 65% en 2013, corroe el margen de maniobra del organismo y mina su propia independencia (Lavigne 2013).

La política de deuda del gobierno de Cristina Fernández, por último, estará marcada por una decisión de su antecesor y marido, la manipulación de las estadísticas oficiales a partir de la intervención del INDEC. Lo que parecía en principio sólo una burda táctica en tiempos electorales no sería inocuo: las obligaciones nominadas en pesos se ajustan por medio del coeficiente de estabilización de referencia, basado en los índices de precios. Y si estos últimos eran subestimados,

²¹ Según cálculos del mismo trabajo, si no se consideraran los adelantos y letras del Tesoro Nacional, el patrimonio del Banco Central sería negativo en aproximadamente 11% del PBI.

tales bonos (en gran medida emitidos en el marco de la reestructuración del 2005) sufrían una quita de capital (Gerchunoff 2013; Damill y Frenkel 2013).

En la mirada de los mercados de capital, esto (y la decisión posterior de continuar y ampliar a nuevos indicadores la “alteración metodológica”) constituía una defraudación extensiva que hizo caer los precios de los títulos y disparó la prima de riesgo nacional afectando a toda nueva emisión. El corolario: la imposibilidad de recurrir a los mercados financieros internacionales, desde entonces excesivamente onerosos²² y el desendeudamiento consecuente, que en adelante no sólo se mantiene sino que se presenta desde la retórica gubernamental como una decisión voluntaria y pro-soberanía.

La palabra clave en esta subdimensión, desendeudamiento, sería acompañada en el segundo período por otra que sonará cada vez más familiar: heterodoxia²³. La radicalidad en esta esfera no reside en esa voluntaria o involuntaria liquidación de compromisos, sino en la manera en que esto es encarado. Rehuyendo a condiciones que mercados financieros y organismos multilaterales de crédito imponen para el refinanciamiento y el ajuste de vencimientos (epitomizado por la negativa a admitir misiones técnicas del FMI), el Poder Ejecutivo recurrirá a las reservas del Banco Central para afrontar los pagos, aún si eso implicaba, como recién vimos, cuestionar de plano su autonomía.

Escriben Damill y Frenkel (2013: 18) al respecto:

“El llamativo y paradójico resultado de esta estrategia ambigua o incoherente es que, a pesar de la significativa caída de los indicadores de endeudamiento, Argentina siguió enfrentando aislamiento financiero internacional y primas de riesgo entre las más elevadas de las naciones del mundo, muchísimo más altas que las medias de las economías de mercado emergente”.

La política macroeconómica y financiera parece, en suma, ser la muestra más clara de una década no monolítica en lo a que política económica refiere. La depreciación real a partir de una tipo de cambio nominal semi fijo y predecible dejará lugar a una apreciación rodeada de incertidumbre, con controles cambiarios y alta emisión monetaria; el superávit fiscal abrirá paso al déficit; y la reestructuración masiva normalizadora será reemplazada por un desendeudamiento por vías heterodoxas. Una evolución completada por una merma en la independencia del Banco Central. El viraje hacia la heterodoxia como la norma que conectará al primer período (2003-comienzos del

²² Como bien marca Pablo Gerchunoff (2013: 216), esto impactaría también sobre la posibilidad de crear un mercado doméstico de capitales en pesos, afectando a la inversión de largo plazo en infraestructura y el financiamiento de la inversión privada

²³ El segundo canje de la deuda (2010) quizás resulte una excepción a esto, pues constituye la normalización de la situación del 66% de los tenedores de bonos que no había entrado a la reestructuración anterior.

2008) con el segundo (fines del 2008-2013), resaltando la existencia de una variación intertemporal en las entrañas de un mismo caso y anticipando lo que sucederá en las siguientes dos dimensiones.

Política regulatoria

Si la política macroeconómica define los pilares de la economía kirchnerista (pilares que, como vimos, iban a ser removidos y reemplazados en gran medida a mitad de camino), la política regulatoria no se quedará atrás en importancia, al intervenir sobre los condicionantes y los efectos de la primera. Tal es así que la diferenciación entre ambas dimensiones se presenta como artificial, meramente analítica: la política de precios y subsidios, las tasas y restricciones a la exportación y la importación y el control cambiario serían la forma elegida para, en distintos momentos de la década, resguardar el ingreso de sectores populares y medios de la inflación, sustentar el crecimiento del gasto público, proteger a la industria frente a la apreciación, evitar la pérdida de reservas y la fuga de capitales.

Este recorrido comienza por la intervención sobre el precio de productos con una mayor participación en la canasta de consumo de los sectores populares -los denominados bienes salario- con decisiones en las subdimensiones de política de precios y subsidios y de regulación del comercio exterior. El aumento de la presión inflacionaria tras dos años de calma post-devaluación podía afectar los esfuerzos redistributivos del gobierno de Néstor Kirchner, que decide entonces influir sobre los mercados de tales bienes, con distinta fuerza según el producto en cuestión, a través de sus dos variables principales, la cantidad y el precio.

Dado el alto consumo per cápita en Argentina, la carne será uno de los principales objetivos de esa dinámica²⁴. La declaración del país como nación libre de aftosa, el aumento de la demanda internacional y doméstica y el *lag* en el ajuste del precio interno tras la devaluación, entre otros factores, se habían aunado en la presión alcista del precio de la carne, que para 2005 ya se hacía sentir en la canasta alimentaria. Frente a esto, la primera reacción consistirá en la realización de acuerdos voluntarios de precios, para luego imponer, en agosto del 2005, un peso mínimo de faena²⁵. Resultando insuficiente ese primer intento sobre la oferta, las medidas pasan a concentrarse en el frente exportador, elevándose las retenciones (introducidas primeramente en el 2002) de un 5 a un

²⁴ Se sigue para la descripción de las medidas en torno al mercado de carnes a Melitsko, Domínguez y Anchorena (2013). Se utilizarán paralelamente artículos de diario y las propias resoluciones gubernamentales.

²⁵ La Resolución 645 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca establecía ese mínimo en 300 kilogramos, luego modificado en trece oportunidades alterando el kilaje. Ver Melitsko et al (2013)

15%, por medio de la resolución N° 653 del Ministerio de Economía y Producción de noviembre del 2005. Una normativa que explicita en su texto el objetivo de proteger a los sectores de menores ingresos.

Tras crearse el “Registro de Operaciones de Exportación”, que requería la inscripción y habilitación de los exportadores y la obtención de permisos para cada embarque, la situación escalará con la suspensión, desde marzo del 2006 y por 180 días, de las exportaciones de carne²⁶. Esto despierta fuertes reacciones entre productores, que llaman a un lockout en julio de ese año. Tras negociaciones, la medida es levantada, mas reemplazada luego por la introducción del “Encaje Productivo Exportador”, que imponía restricciones cuantitativas a las exportaciones a partir de una cuota obligatoria a destinarse al mercado interno²⁷. Plano doméstico donde se intensificarán, luego de la llegada de Guillermo Moreno a la Secretaría de Comercio Interior, los acuerdos y controles de precios en la cadena de distribución y comercialización. Las restricciones se combinarán, entre 2007 y 2010, con subsidios a *feedlots* que abastecen el mercado local.

Similares son las decisiones en torno a la industria láctea. En julio del 2005 se resuelve una suba a las retenciones a la exportación de leche y derivados (que se revertirá parcialmente medio año después). En 2006 el denominado “Programa de apoyo al sector tambero” reparte fondos a las provincias para el subsidio a tambos (en el marco de un congelamiento de precios por un año) y el “Programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno”, de 2007, otorga un aporte no reintegrable a productores registrados que destinen su producción a la industrialización en tal mercado. En adelante, la estrategia pasará por el control de los precios de venta (y compraventa dentro de la misma cadena, por ejemplo al imponer restricciones exportadoras a empresas que paguen el insumo a más de un determinado precio por litro)²⁸(Nogueira 2009).

Un tercer bien-salario regulado, que impacta además sobre otros, es el combustible. Además de reiteradas amenazas de aplicación de la Ley de abastecimiento, el eje pasará por el congelamiento del precio de venta mayorista y minorista, que tuvo lugar tanto en el primero como en el segundo período en análisis. A esto se añade la introducción o alza de impuestos a la exportación de petróleo y derivados desde 2007 y la posterior restricción a la misma, con una relación diferencial con las

²⁶ Esta suspensión no alcanza a las exportaciones de la cuota Hilton y de otros convenios, además de aquellas ya abonadas.

²⁷ Ese encaje se irá reduciendo con el paso de los años, ante la crisis del sector ganadero y la merma en su volumen de producción y exportación.

²⁸ Para un análisis completo de la industria láctea y las políticas públicas que la afectan véase Nogueira (2009)

petroleras Repsol (que, veremos luego, finalmente será reestatizada) y Petrobras – con las que logra acuerdos de precios- y Shell (Etchemendy y Garay 2011: 292).

A la carne, los lácteos y el combustible se sumarán incrementalmente nuevos productos, ya desde el 2005 pero sobre todo con la aceleración inflacionaria de los años posteriores (algo sólo interrumpido de manera temporal por la desaceleración de 2009). El acuerdo, congelamiento y control de precios se tornan moneda corriente de la mano de Guillermo Moreno (y se mantendrá aún luego de su salida), hasta llegar al actual programa de “Precios Cuidados”. Una dinámica general que incluye negociaciones con empresarios en todas las fases de la cadena de producción y comercialización, una fuerte apelación al control ciudadano y una crispada retórica anti-empresaria.

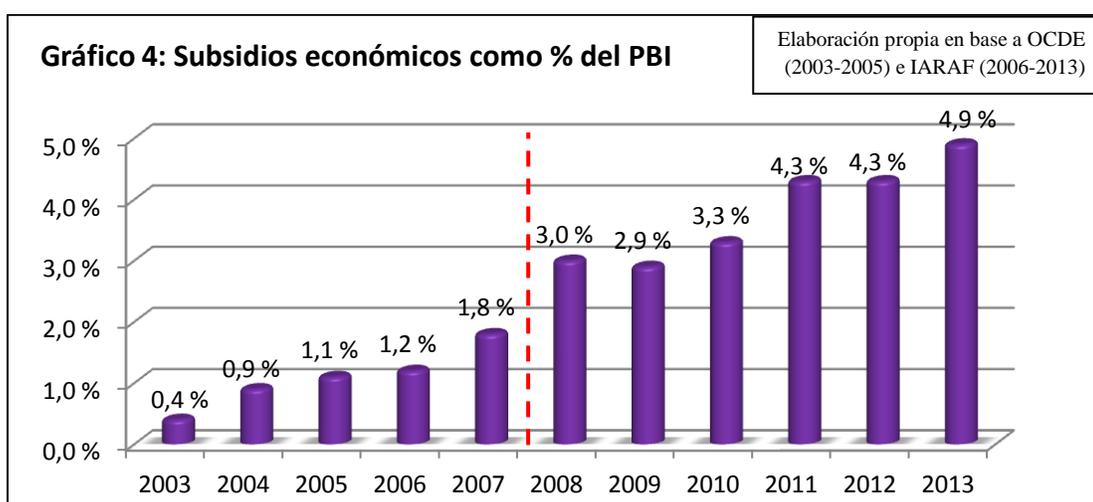
Las tarifas de servicios públicos merecen una mención aparte en la descripción de la política regulatoria. La extendida privatización de los años noventa había corrido, a priori, la disyuntiva entre las tarifas y el resultado fiscal. Como sostienen Cherny, Feierherd y Novaro (2010), “...a diferencia de lo que sucediera en crisis precedentes el gobierno no estaba sometido a un dilema entre aumentar las tarifas de servicios para reducir el déficit fiscal y retrasarlas respecto al resto de los precios para contener la inflación y compensar a los actores económicos afectados por la caída de los ingresos y el nivel de actividad. Podía ahora congelar las tarifas y a la vez lograr el equilibrio de las cuentas. Y fue lo que hizo”. Néstor Kirchner iba a mantener el congelamiento de tarifas heredado de Duhalde, pero la ecuación no iba a ser tan sencilla.

El atraso tarifario significaba pérdidas operativas para las empresas privatizadas (que habían visto elevados sus costos con la devaluación); y la negativa de aumentos conduciría pronto a la judicialización del conflicto²⁹. Continuar con el congelamiento y destrabar ese frente requería entonces una combinación de concesiones y presiones. Alejandro Bonvecchi (en Malamud y De Luca 2012:148) muestra la complejidad de ese paquete: aumentos parciales y selectivos de tarifas (luego ampliados, pero sólo para grandes consumidores industriales); reducción de los compromisos de inversión; postergación, reducción o condonación de deudas; amenazas y alteración de la estructura de propiedad en algunos casos (como veremos en la sección inmediatamente posterior); y financiamiento de las tarifas congeladas con subsidios públicos.

Este último punto se convertirá pronto en el quid de la cuestión. Si el mantenimiento de las tarifas podía ser considerado un logro, hacerlo por medio de subsidios con fondos de las arcas

²⁹ Entre diciembre del 2002 y agosto del 2003 se realizaron 17 presentaciones ante el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas de Inversión (Bonvecchi en Malamud y De Luca 2012)

públicas eventualmente plantearía dudas respecto a la inexistencia del dilema antes planteado. El alza de precios sostenida, en conjunto con la crisis energética, volvían a esas subvenciones cada vez más costosas. Hasta el año 2006, los subsidios económicos apenas superan el 1% del PBI, pero a partir de ese momento, y principalmente desde el 2008 su peso será más que significativo: según datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, llegará a tres puntos porcentuales en 2008, 4,3% en 2011 y 2012 y un máximo de 4,9% del PBI (estimado) en el año 2013. Si no había una diferencia cualitativa de este segundo momento con el período 2003-2007, sin dudas la existía de tipo cuantitativo. Mantener las tarifas congeladas o con escasos aumentos ponía ahora en riesgo las cuentas fiscales, convirtiendo a esa decisión en una mucho más radical.

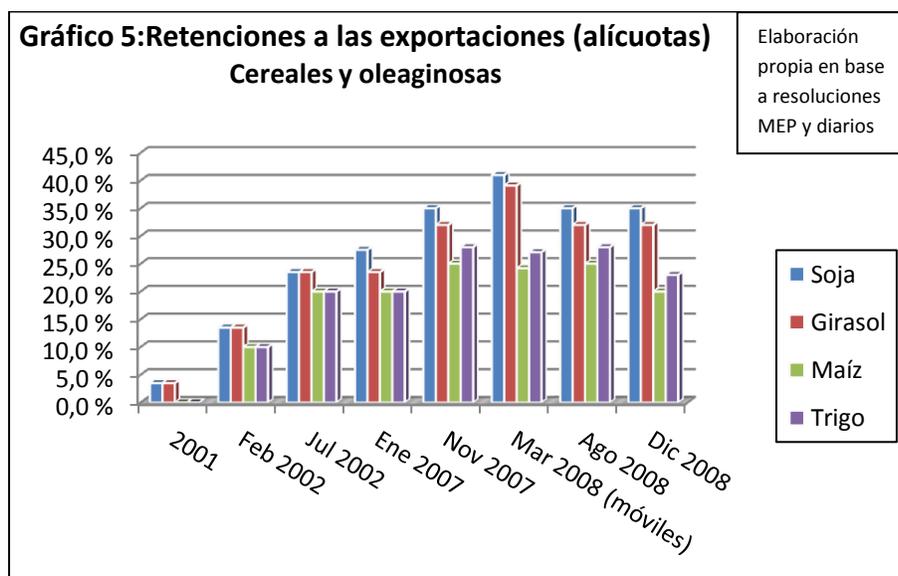


Esa tendencia expansiva de la cuenta de servicios económicos va a ser liderada por los sectores de transporte y (fundamentalmente) energía, que aumentan su participación porcentual hasta un 88% conjunto en el año 2013, en detrimento por ejemplo de subsidios al sector agroalimentario. Otros datos ilustrativos: en el año 2008, y de nuevo desde el 2011, los subsidios sobrepasan cómodamente al gasto de la Administración Nacional en capital; para el año 2012, como ha señalado Pablo Gerchunoff en reiteradas ocasiones, el volumen de recursos destinado a subsidios a la energía y el transporte supera en siete veces a aquel designado al celebrado programa de Asignación Universal por Hijo.

La siguiente subdimensión refiere a la regulación y tributación del comercio exterior. Ya hemos dicho algo en el plano de las exportaciones, con las restricciones a los sectores ganadero y de combustibles para el control de los precios de bienes-salario. Sin embargo, habíamos obviado las decisiones en torno al sector agrícola, un componente central de la regulación tanto por su impacto fiscal como por la conflictividad que sorprendentemente ha acarreado.

La mayor novedad en este sentido se introduce previo a la llegada de Néstor Kirchner al gobierno, con la imposición de derechos de exportación (retenciones) a la soja, el trigo, el maíz y el girasol³⁰ bajo el argumento de que se necesitaba del aporte del agro para superar la emergencia económica. En febrero del 2002 las alícuotas se establecen en 13,5% para la soja y el girasol y 10% para el maíz y el trigo; y se elevan en 10 puntos porcentuales en julio de ese mismo año³¹ (gráfico 5).

La asunción de Kirchner no altera el esquema. Las tasas permanecen intactas durante casi todo su mandato, lo que implica la ausencia de aumentos, pero también el mantenimiento de las retenciones aún pasada la emergencia económica que las habían justificado. En el marco de un fuerte aumento del precio internacional de los *commodities*³², no obstante, las retenciones resultaban no conflictivas. Como tampoco lo serán en demasía los incrementos a las alícuotas introducidos en enero y noviembre del 2007³³ (el primero sólo para la soja, que pasa al 27,5%; el segundo para todos: 35% para la soja, 28% para el trigo, 25% para el maíz y 32% para el girasol). (Gerchunoff 2013)



El panorama cambia drásticamente en marzo del 2008, ya con Cristina Fernández en la presidencia, cuando a través de la famosa resolución 125 se introducen retenciones móviles a las

³⁰ Ya operaban retenciones a la soja y el girasol de 3,5% desde 2001, pero el verdadero salto se da un año después.

³¹ Las alícuotas aquí mencionadas corresponden al poroto, semilla o grano. Las tasas aplicadas a las harinas y aceites suelen ser levemente más bajas.

³² Algo especialmente cierto para la soja, cultivo que pasará a dominar la escena agrícola local, ratificando una tendencia preexistente.

³³ La ausencia de conflictividad no implica que no existiera un descontento con la medida, sino que el mismo no derivó (por ejemplo por fallas de coordinación) en movilizaciones y resistencias como las que se vivirán durante el 2008.

exportaciones, variables según el precio internacional de los cereales y las oleaginosas. El argumento: la persistencia de los altos precios internacionales y de la elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual “podría repercutir negativamente sobre el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario”³⁴.

En la práctica la movilidad de los derechos de exportación significaba, a la fecha de su publicación, el aumento de la alícuota cobrada a la soja (41%) y el girasol (39,10%) y una leve disminución de aquella al trigo y al maíz. Sin embargo, preveía tasas mucho más altas en tanto los precios siguieran la senda ascendente, con una alícuota marginal para el poroto de soja de hasta 95% por sobre los U\$S600 de cotización. A los ojos de los productores y otros actores involucrados en su red productiva, la medida (así como su *framing* posterior) resultó intolerable, desatándose un lockout y una rebelión agraria de magnitudes inéditas (Bonvecchi y Zelaznik 2012; Gerchunoff 2013). Luego de cuatro meses de cortes de ruta, movilizaciones a favor y en contra y realineamientos de simpatías, y tras la apuesta gubernamental de resolverlo por vía parlamentaria, un “voto no positivo” derribará la medida, rehabilitando las alícuotas vigentes previamente.

Tal sismo va a marcar el campo de la política regulatoria en lo que a exportaciones agrarias respecta (y, veremos, será una coyuntura crítica para entender el vuelco general hacia una política radical). Las decisiones ya no van a consistir en el aumento de las retenciones³⁵, evitando reencender una dinámica peligrosa, sino que en adelante las modificaciones y negociaciones tendrán lugar en torno a las cuotas de exportación de las materias primas alimentarias como forma de proteger los precios de consumo interno (algo que excluye a la soja, dada su baja presencia en el patrón de consumo nacional). La lógica se aúna pues con aquella que antes relatábamos para productos como la carne y los lácteos.

La verdadera innovación del segundo período en materia regulatoria del comercio exterior (y la muestra de su radicalización) va a pasar en consecuencia por el lado de las importaciones³⁶. La aparición de restricciones externas y el objetivo de proteger a la industria local en el marco de la apreciación cambiaria creciente motivará una serie de medidas heterodoxas que obstaculizan el ingreso de productos importados.

³⁴Ministerio de Economía y Producción (2008, 10 mar). *Resolución 125*. En línea: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>

³⁵Incluso se disminuyen las tasas para el maíz y el trigo en diciembre del 2008.

³⁶Una modificación destacable en el plano exportador es la Resolución 142 de abril del 2012, que reduce los plazos para la liquidación de divisas y su ingreso en el Mercado Único y Libre de Cambio.

La primera de ellas es la introducción de licencias no automáticas, que aumentan los plazos, la incertidumbre y los costos indirectos del proceso de importación al someter a las operaciones a una aprobación no mecánica y temporaria. Si bien este mecanismo ya tenía entidad, con un leve aumento entre 2004 y 2007 de las posiciones arancelarias con licencias no automáticas hasta alcanzar un total de 85, su uso se potenciará en el segundo quinquenio. En octubre del 2008 la cobertura se elevó en 84,7%, hasta 157 posiciones arancelarias, y desde ese momento hasta junio del 2009 el ascenso fue de 162%, hasta una cifra de 411 posiciones. Las licencias no automáticas alcanzaron así un amplio abanico de regímenes o sectores y múltiples productos dentro de ellos, algo que no sería revertido aún tras la superación de la crisis económica internacional (Heyn y Moldovan 2011).

Con una similar finalidad y metodología, pero con un alcance aún más amplio, la resolución general de la Administración Federal de Ingresos Públicos N°3252 de enero del 2012 obliga a realizar una declaración jurada anticipada de importación, pudiendo ser “observadas” discrecionalmente las operaciones, algo que permite su limitación o dilación. Se suma a ello, un mes después, el requisito de compensar las importaciones con exportaciones a nivel empresa; y en junio del 2012 la reintroducción de aranceles para la importación extrazona de bienes de capital.

Licencias no automáticas, declaraciones juradas anticipadas, aranceles y exigentes requisitos se agregan, en síntesis, en una dinámica que busca trabar y acotar el volumen importado. En el marco de restricciones externas cada vez más apremiantes, la política regulatoria de la etapa 2008-2013 en la subdimensión importadora se volverá tan activa como heterodoxa o radical, en una clara diferencia con lo ocurrido durante el primer momento de la década kirchnerista³⁷.

Esta radicalización también tiene lugar en el plano de la regulación cambiaria. Si la política cambiaria ya había sido alterada, con el pasaje de la depreciación a la apreciación y la alteración del rol del Banco Central, la heterodoxia en esta dimensión se instala de la mano de los controles cambiarios y financieros que pretender frenar la adquisición de divisas y su salida del país.

En octubre del 2011 se crea el “Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias”³⁸, a través del cual la AFIP controlaría (y luego aprobaría o rechazaría) todas las operaciones de compra de divisas. Tras irregularidades, ineficacias e ingeniosos rodeos a la normativa, y mediante múltiples

³⁷ La política de regulación de las importaciones entre el 2003 y el 2007 es efectivamente más moderada, con menor número de decisiones en ese sentido y un alcance acotado. Sin embargo, es necesario decir que esto se debe en alguna medida a que la protección de la industria operaba por medio del tipo de cambio depreciado en términos reales, que encarecía los bienes importados respecto a los nacionales.

³⁸ Administración Federal de Ingreso Públicos (2011). Resolución general N° 3210 del 2011

resoluciones y comunicaciones del organismo, se suspende finalmente la adquisición de divisas para atesoramiento³⁹. Asimismo, se tasa aquella destinada a viajes al exterior, así como la compra y la extracción con tarjeta de crédito en moneda extranjera (en la forma de un anticipo a cuenta de ganancias con una alícuota que irá del 15% inicial a un intermedio 20% y desembocará en 35% a finales del 2013)⁴⁰. Un círculo de restricciones que se irá cerrando mientras en paralelo se amplía un mercado ilegal de divisas.

Un segundo cuerpo de medidas complementa al anterior. En la regulación del giro de divisas al exterior, el decreto 1.722 de fin de octubre del 2011 obliga a la liquidación en el país de las divisas provenientes de la exportación de hidrocarburos y productos mineros, completando así una medida de febrero del 2002 que regía ya sobre el resto de los exportadores. A través de la Superintendencia de Seguros de la Nación, por otro lado, se ordena a las compañías aseguradoras la repatriación de sus fondos en el exterior. Y nuevas políticas controlan tanto a las entidades financieras como a la operatoria en el mercado de valores.

La regulatoria se constituye, en suma, como una interesante área de política de consideración inevitable a la hora de comprender la evolución de la política económica kirchnerista. Su desarrollo complejo incluye un largo y parejo camino de controles y acuerdos de precios que hacen pensar en una continuidad; mas también un quiebre en los recursos destinados a subsidios, un vuelco en el esfuerzo restrictivo de la importación y novedosos controles cambiarios y financieros que hacen del segundo quinquenio uno a todas luces más radical. Dimensión rematada por los sucesos en torno a las retenciones al agro que serán vitales en el devenir de los eventos y en la reconfiguración de la política y la coalición del gobierno argentino de Nueva Izquierda.

Política de propiedad del Estado

Las privatizaciones han sido el epítome del período neoliberal en Argentina, la imagen que resume uno de los pilares del dogma neoliberal reinante en los años noventa: el reemplazo del Estado por el mercado. Como tal, los nuevos gobiernos de izquierda -y entre ellos el presidente Néstor Kirchner no fue la excepción- no han ahorrado en críticas al impulso privatizador. ¿Pero

³⁹ Medida que sería parcialmente revertido a fines del 2013, permitiendo con límites su adquisición, con un recargo del 20%.

⁴⁰ Las resoluciones relevantes en este sentido son las Resoluciones Generales N° 3333 y N°3550 y las comunicaciones “A” 5239, 5294, 5318, 5339.

cuánto de esa retórica se transformó en Argentina en una efectiva reversión, en la reestatización de empresas en manos privadas?

Tal como sostienen Etchemendy y Garay (2011: 293), inicialmente el acercamiento a las nacionalizaciones fue pragmática: sólo en aquellos casos en los que se desarrollaron conflictos severos respecto a contratos, tarifas o condiciones de mercado, afirman los autores, el gobierno movió sus fichas en pos de la reestatización de la compañía. Las nacionalizaciones iniciales responden así al argumento de la revisión de los contratos de las empresas privatizadas y el incumplimiento de algunas de sus cláusulas (Rapoport 2010).

La primera de ellas tiene lugar en noviembre del 2003, cuando se decide rescindir el contrato de la concesionaria del Correo Argentino, en manos de la Sociedad Macri (SOCMA). Los problemas planteados: deudas de \$ 900 millones de la empresa con sus acreedores, entre ellos \$296 millones adeudados al Estado nacional por la falta de pago del canon acordado, y un servicio deficiente⁴¹.

Lo curioso de esta primera experiencia es la ambigüedad de su carácter disruptivo o desafiante: por un lado se lanza una señal clara, la disponibilidad del Estado para una intervención ante incumplimientos. En palabras rotundas del ministro Julio De Vido: “el gobierno no amenaza, actúa”⁴². Pero por el otro lado, la decisión de rescisión viene acompañada por la manifestación de la voluntad de reprivatizar el servicio tras un período transicional, algo que consta en el decreto 1075/2003 firmado por el presidente Kirchner y que viene a matizar conceptualmente la radicalidad de la medida⁴³. Un doble sentido que resume el mismo jefe de Estado, en anuncio de la medida: "Esta mañana recuperamos, *para licitar como corresponde*, el Correo Argentino, que estuvo en manos de aquellos que lo explotaron y no cumplieron con ninguna de sus obligaciones"⁴⁴.

Ese momento inicial fue rápidamente seguido por otras acciones similares en los meses y años subsiguientes. En enero del 2004 se anula la concesión del control de espacios radioeléctricos a la compañía de origen francés Thales Spectrum, de nuevo alegando incumplimientos severos del contrato (entre ellos falta de inversión por 300 millones de dólares), algo que se suma a la definición

⁴¹ “El Correo Argentino volverá a ser estatal por 180 días.” (2003, 19 Dic) *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/546660-el-correo-argentino-volvera-a-ser-estatal-por-180-dias>

⁴² “Rescindieron la concesión del Correo” (2003, 19 Nov). *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/546724-rescindieron-la-concesion-del-correo>

⁴³ La reprivatización, pese a lo planteado por la misma normativa, finalmente no tendrá lugar.

⁴⁴ “Macri iniciaría un juicio contra el Estado” (2003, 20 Nov). *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/546892-macri-iniciaria-un-juicio-contra-el-estado> (La cursiva es propia)

de esa función de control como “indelegable del Estado” (para ese momento tan sólo Gabón, Burkina Faso y Argentina habían incurrido en la privatización de tal tarea). En junio de 2005, por su parte, se rescinde el contrato de Transporte Metropolitano S.A., que tenía el control de la línea San Martín de ferrocarriles, de nuevo por “culpa del concesionario”, ante fallas e incumplimientos. La operación pasa, no obstante, nuevamente a manos privadas, por medio de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), que es dirigida por las otras concesionarias de la red de trenes, Metrovías, TBA y Ferrovías. Y en abril del 2007 se dispone la reestatización del astillero Tandanor, mantenido en operaciones por sus trabajadores tras la declaración en quiebra de los accionistas que habían adquirido la compañía con la privatización de 1991.

Los puntos más relevantes en el ámbito de la propiedad estatal en esta primera presidencia lo constituyen sin embargo otros dos eventos. En primer lugar, la creación, en octubre de 2004, de la empresa estatal Energía Argentina S.A. (Enarsa), cuya propiedad sería compartido por el Estado Nacional (el socio mayoritario), las provincias y capital privado. Su objeto, según la ley 25.943 que lo crea: “...llevar a cabo por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros, el estudio, exploración y explotación de los Yacimientos de Hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica”⁴⁵. Una meta ambiciosa que, se verá pronto, distará de las acciones y logros efectivos de la empresa en cuestión. Como expresan Etchemendy y Garay (2011: 293), para el 2008 -pese a algunos proyectos conjuntos con Petróleos de Venezuela (y, agregaríamos, la administración de algunas centrales de generación eléctrica)- Enarsa ya era “...poco más que un menú de buenas intenciones”.

El segundo de los eventos tiene lugar en marzo del 2006, con la anulación del contrato de concesión de Aguas Argentinas y la creación de Aguas y Saneamientos Argentino (AySA) en su reemplazo para la provisión de agua y cloacas a más de diez millones de usuarios en la Ciudad de Buenos Aires y en 17 partidos del conurbano bonaerense⁴⁶. El motivo yace nuevamente en incumplimientos en la prestación del servicio: falta de inversiones y obras, escasez de cobertura en ciertos distritos y la presencia de un nivel elevado de nitratos en pozos de agua de la empresa. Y una vez más el marco de la reestatización presenta una particularidad: el grupo Suez, principal accionista

⁴⁵ Ley 25.943 del 20 de octubre del 2004, Artículo 1°.

⁴⁶ De Rosario, J (2010, 20 Ene) “Estatizaciones: Generación CFK”. *Apertura*. En línea: <http://www.apertura.com/historico/Estatizaciones-generacion-CFK-20100129-0007.html>

de la compañía, había anunciado su intención de salida de la empresa casi medio año antes de la decisión gubernamental.

¿Alcanzan estas experiencias de la primera mitad de la década kirchnerista para hablar del nacimiento o resurgimiento de un nacionalismo productivo? ¿No es en cambio la moderación aquello que manda en el campo de la propiedad estatal en la presidencia de Néstor Kirchner, y hasta en los primeros meses de la presidencia inaugural de Cristina Fernández? Tres elementos, presentes en distintas combinaciones, parecen conjugarse en la inclinación hacia la segunda alternativa: esta primera ola de nacionalizaciones, en primer lugar, está recorrida por una cierta reivindicación normativa de la gestión privada. Hay concesionarios incumplidores, pero que, como en el caso del Correo Argentino o la línea San Martín de trenes, pueden ser reemplazados por nuevos gestores privados que practiquen una administración más responsable.

En segunda instancia, como marcan Etchemendy y Garay (2011:293), “En todos estos caos el deseo de los operadores privados de abandonar el negocio era evidente”. Un elemento de difícil contrastación, pero que permite al menos matizar el carácter desafiante de las iniciativas gubernamentales.

En tercer lugar, debe realizarse una consideración de magnitud; esto es, del volumen y/o la importancia estratégica de la empresa o el negocio que ve disputada su régimen de propiedad. Un ejercicio que es ineludiblemente comparativo: si la magnitud de las reestatizaciones llevadas a cabo durante este primer período es menor que la del segundo momento de la década⁴⁷, pues entonces puede calificarse a la fase inicial como más moderada que la siguiente. Una afirmación que nos conduce directamente a la descripción de lo sucedido en esta dimensión de la política económica cuando Cristina Fernández pasa a ocupar el sillón de Rivadavia.

La primera de las novedades llegaría entre julio y septiembre del 2008, con la decisión de reestatizar Aerolíneas Argentinas y Austral. En principio, las denuncias de vaciamiento (la compañía, principalmente en manos del español Grupo Marsans acumulaba una deuda de 890 millones de dólares) e irregularidades administrativas mantienen la responsabilidad de la alteración propietaria en la propia empresa privada. Pero se combinan aquí con un discurso de trascendencia por la recuperación de la línea de bandera, críticas severas a las privatizaciones de los noventa y la reivindicación del rol del Estado, además de la complementación de la medida con posteriores decisiones contrarias a la competencia en el mercado en cuestión (algo que se repetirá luego en las

⁴⁷ AySA parece una excepción en este parámetro, aunque sí cumple el segundo de los postulados.

siguientes experiencias). Inflexión que es marcada por el ministro De Vido, que considera la medida como una “decisión estratégica que revierte la retirada del Estado que se vivió desde los años 80”.⁴⁸

Ese episodio será poco tiempo después acompañado por otro aún más relevante. En noviembre del 2008, se decide la eliminación de los fondos de jubilación y pensión y su reemplazo por un sistema jubilatorio estatal único. La resolución implica un nuevo giro en el sistema previsional argentino, dando fin al régimen de capitalización adoptado por Carlos Menem 14 años antes; una decisión definida por la presidenta como “un verdadero cambio estructural y estratégico del sistema previsional”⁴⁹.

¿Dónde yace la relevancia que recién sosteníamos? Dos elementos parecen sobresalir: la revalorización conceptual del Estado (y la fijación de sus metas) por parte de los propios decisores, aún en contra de la gestión privada; y la trascendencia fiscal y económica de la medida. El primero de los puntos lo explicita Cristina Fernández de Kirchner, en una nota de su autoría publicada en el diario *La Capital* de Mar del Plata (y reproducida por *Página 12*) en defensa de la decisión tomada: “Hubo un sistema que se desmoronó estrepitosamente. Y, una vez más, el Estado es convocado para hacer frente a las políticas de saqueo”. Y agrega, comparando la intervención estatal en Argentina con aquella de los Estados Unidos o Europa: “Mientras los grandes Estados del mundo adoptan una política estatista para la protección de grandes bancos y corporaciones económicas, nosotros protegemos a nuestros jubilados y nuestros trabajadores”⁵⁰. Para concluir, en el anuncio de la eliminación de las AFJP: “Durante mucho tiempo se calificó a lo privado como mejor que el Estado, (y eso produjo) una grave distorsión. (...) Hay que darle el justo valor al Estado”

El segundo punto hace referencia a la magnitud de la reestatización. No se trata aquí ya de una concesión rescindida a una empresa por servicios como el correo o el control radioeléctrico, sino el acceso por parte del Estado a la suma de 74.000 millones de pesos en posesión de las AFJP, una cifra cercana al 12% del PBI de dicho año, a lo que se suma un flujo anual de 15.000 millones de pesos en concepto de aportes de los afiliados a dichos fondos jubilatorios⁵¹. Una decisión, en definitiva, con un impacto sustancial no sólo en la seguridad económica presente y futura de

⁴⁸ “Cristina anunció el traspaso de Aerolíneas Argentinas y Austral” (2008, 21 Jul). *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/1032222-cristina-anuncio-el-traspaso-de-aerolineas-argentinas-y-austral>

⁴⁹ Fernández de Kirchner, C (2008, 29 Oct). “La jubilación no puede ni debe ser un negocio”. *Página 12*. En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-114154-2008-10-29.html>

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Ybarra, G (2008, 21 Nov). “Es ley la estatización de las jubilaciones”. *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/1072498-es-ley-la-estatizacion-de-las-jubilaciones>

millones de personas, al alterar la naturaleza del sistema previsional, sino también en las cuentas públicas.

Y ya no se trataba tampoco, como afirman Bonvecchi y Zelaznik (2012), de la nacionalización de firmas privada de servicios públicos en posiciones monopolísticas, altamente endeudadas, cuya crisis financiera amenazaba la continuidad de tales servicios; sino un hecho de una naturaleza distinta: “...*the nationalization of the pension funds entailed the disappearance of an incipiently competitive private domestic capital market which owned a significant amount of government debt-and whose solvency, therefore, reflected that of the Treasury itself*”.

El año 2009 presentará nuevas medidas en el plano de la propiedad estatal. Se nacionaliza en marzo la Fábrica Militar de Aviones, sita en la provincia de Córdoba; y se rescinde en septiembre el contrato de Torneos y Competencias, por lo que la trasmisión televisada de los partidos de fútbol pasa a manos del Estado. Esta última resolución abrirá importantes focos de polémica y discusión. Empero, estos dos eventos son de una magnitud mucho menor que la recién narrada reestatización del sistema previsional. Una política sólo comparable, en miras de la dimensión de propiedad del Estado, con lo que ocurrirá en el 2012, ya durante la segunda presidencia de Cristina.

En mayo de ese año el gobierno nacional logra la aprobación de una ley que expropia el 51% de las acciones de YPF⁵², lo que devolvía al Estado la gestión de la compañía privatizada en los años noventa⁵³. El objetivo, según la misma normativa: “el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”. El actor designado para cumplir con la meta de soberanía hidrocarburífera: el propio Estado.

La decisión viene cargada de un alto contenido simbólico: se estaba recuperando para el país la institución que desde 1922, ideada por el coronel Enrique Mosconi y fundada por el entonces presidente Hipólito Yrigoyen, prometía el logro del autoabastecimiento energético nacional. Meta recuperada y exaltada por Perón casi tres décadas después. Mas es una decisión no sólo simbólica sino de una importancia económica vital. En primer lugar, por la situación energética nacional: el año 2011 había sido el primero tras 17 años en el que país se posicionaba como importador neto de

⁵² Ley N° 26741 del 2012. En línea: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=196894>

⁵³ No se trata en este caso de una estatización en sentido estricto. La compañía sigue siendo una sociedad anónima, pero el Estado pasa a ser el socio mayoritario de la misma.

gas y petróleo, lo que ocasionaba un déficit de 3.029 millones de dólares⁵⁴; y el panorama para el 2012, al momento de la toma de decisión, no era más prometedor. Segundo, por la trascendencia de la industria en cuestión. No únicamente por su impacto en la balanza comercial y la pérdida consecuente de reservas, ligado al punto anterior, sino por su influencia sobre el resto de la economía y el desarrollo en general, pudiendo convertirse tanto en un limitante como en un impulsor.

Tercero, por el lugar de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. dentro de la industria energética: siendo la principal productora de hidrocarburos del país, entre sus funciones se encuentran, como marca Sturzenegger, la producción, refinación y comercialización de petróleo (maneja la principal red de estaciones de servicio del país) y la participación en industrias derivadas de tal combustible, como la petroquímica y de fertilizantes, además de la producción de gas (Sturzenegger 2013: 235). Sus números: una participación mayor al 35% del mercado argentino de petróleo y gas; 45.000 empleados directos o indirectos; 1.500 estaciones de servicio; y un activo, en diciembre del 2011, de 60.990 millones de pesos, según datos de la propia empresa.

En cuarto lugar, y quizás lo más importante, por su potencial. El país cuenta con la segunda reserva conocida más grande del planeta de *shale gas* y la cuarta de *shale oil*, una formación situada en Neuquén, Mendoza y Río Negra conocida como Vaca Muerta. 22.807 millones de barriles equivalentes de petróleo de reserva (la medida que permite combinar ambos combustibles) estimados en 2012; equivalente, sostiene Sturzenegger, a la mitad de las reservas de petróleo de Arabia Saudita y, a precios del 2012, siete veces el producto bruto de la Argentina en igual año (Sturzenegger, 2013: 236).

En suma, al decidir expropiar las acciones de Repsol y devolver el control de YPF a manos del Estado, el gobierno asumía una tarea productiva tan monumental como trascendental, alterando las bases de la estructura propietaria en un área clave. Involucrarse en el campo energético y hacerse cargo del sistema previsional, con la eliminación de los fondos de pensión privados en 2008, significaba, a fines de nuestro análisis, la presencia de algo visiblemente distinto en el área de política económica que nos ocupa. El desafío a la propiedad y la reversión de las privatizaciones de los años noventa alcanzaba, sin ser absoluto ni tan extendido como por ejemplo en el caso venezolano, una nueva dimensión.

⁵⁴ Fernández de Kirchner, C (2012,13 Abr) Discurso en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF. En línea: <http://www.casarosada.gov.ar/discursos/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-y-pf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

El período 2003-2008 dejaba ver algunos casos aislados de estatizaciones consensuadas y de una magnitud relativamente discreta, que permitía calificarlo, como lo hacen Etchemendy y Garay (2011), de un bajo nivel de radicalidad, aún sin ser pro-mercado al no incurrir en nuevas privatizaciones. El período que le sigue, con los casos de las AFJP e YPF como puntos cumbre, puede calificarse, al menos desde una comparación intracaso, como radical. Una vez más, la variación intertemporal en la variable dependiente, con el tránsito de la moderación a la radicalidad.



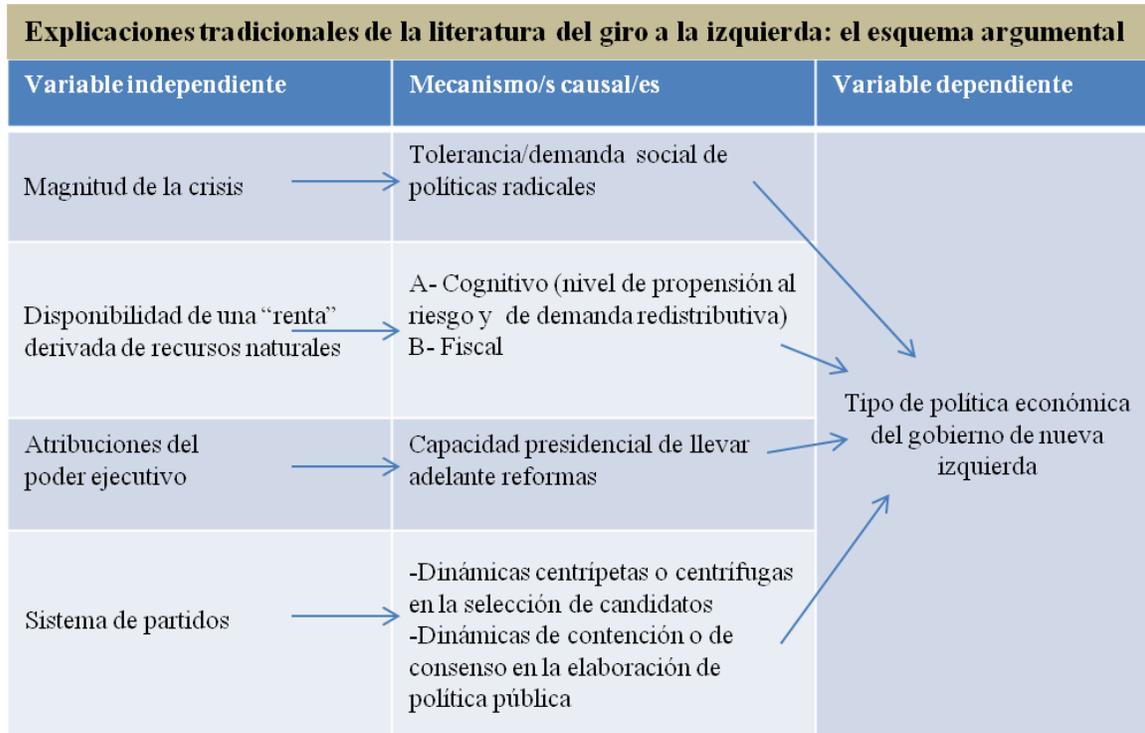
PARTE III

Explicando la radicalización: la insuficiencia de las explicaciones tradicionales del giro a la izquierda

Transitado el recorrido de la política económica a lo largo de la década en análisis, una serie de preguntas se torna imperiosa: ¿qué factor o factores explican el pasaje desde políticas macroeconómicas, regulatorias y de propiedad moderadas en el primer período a decisiones netamente más radicales en esas áreas, en el segundo? ¿Son útiles para ello las explicaciones esgrimidas de manera habitual por la literatura del giro a la izquierda a la hora de dar cuenta de las disímiles políticas entre países? ¿O acaso al enfocar no ya la variación intercaso sino la variación intertemporal dentro de una misma experiencia tales argumentos pierden poder interpretativo?

A fines de dar respuesta a estos interrogantes, la presente sección indaga sobre la aplicación al caso argentino de las principales corrientes argumentativas de esta bibliografía, cuya lógica se resume de modo simplificado en la tabla a continuación. Si bien la evaluación crítica debe hacerse por separado, se puede adelantar una conclusión general derivada de tal ejercicio: mientras cada una de ellas presenta virtudes para esclarecer dimensiones y coyunturas particulares de la experiencia

kirchnerista, ninguna logra de manera satisfactoria explicar la transformación a lo largo del tiempo. En otras palabras, sus méritos no son directamente trasladables desde la estática de la descripción puntual y la comparación internacional hacia la dinámica de la intertemporalidad.



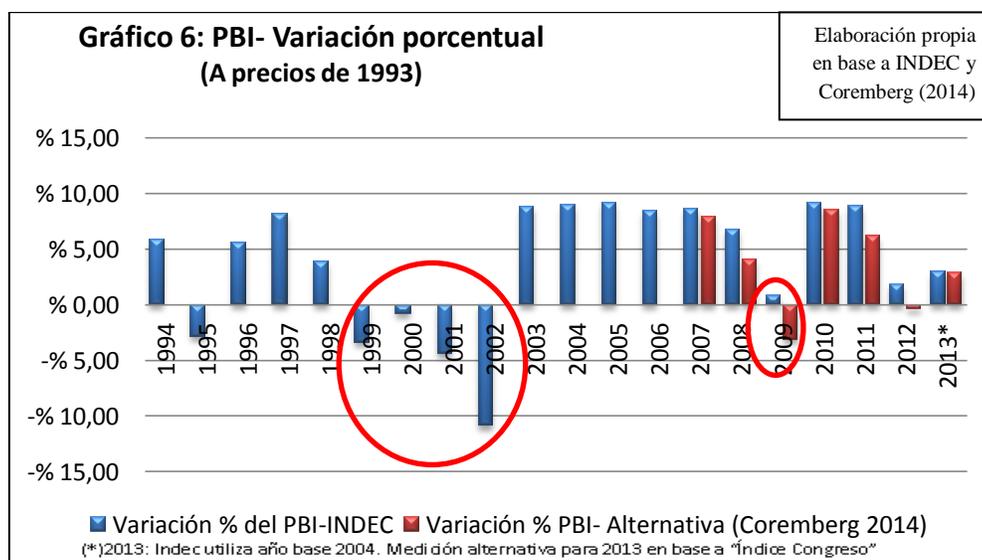
La magnitud de la crisis: cataclismo moderado y levedad radical

Crisis profundas, políticas radicales. Esa breve sentencia condensa el primero de los argumentos a abordar, la idea de que las condiciones económicas previas condicionan las políticas económicas que adoptará el nuevo gobierno al asumir. En particular, la existencia de una crisis económica precedente significativa aumenta la tolerancia y la demanda social de reformas más drásticas, creando la estructura de oportunidad para que el gobierno electo de Nueva Izquierda extienda sus políticas radicales o disruptivas del mercado y del modelo neoliberal previo. Algo que en cambio se ve obstaculizado (redundando pues en políticas moderadas) en ausencia de tal crisis, ante la percepción de que cambios más tajantes no son necesarios (e incluso podrían ser contraproducentes).

Por la hondura de la crisis experimentada en 2001-2002, Argentina resulta un caso de especial interés para esta teoría, tan utilizada a la hora de explicar las reformas neoliberales de la década previa. Los números hablan por sí solos: hacia mediados del 2002, el año previo a la asunción de Néstor Kirchner, la desocupación llegaba a 21,5% -su máximo histórico-, el subempleo

a 18,6%, la pobreza (medida para Capital Federal y Gran Buenos) al 52,8% y la indigencia al 22%⁵⁵. Esto implica, en una formulación quizás más visible, una de cada dos personas viviendo en la pobreza, 5 millones y medio de personas con problemas de empleo y más de un quinto de la población en el área metropolitana incapaz de adquirir la canasta básica de alimentos. Un terreno a todas luces fértil para el descontento social y la ebullición de las expectativas de transformación.

Desde una más fría pero esclarecedora mirada macroeconómica debemos observar lo acontecido en términos de producto bruto interno, cuya variación (y en particular la acumulación de esa variación) resulta un buen indicador de la magnitud de la crisis, tanto por su alcance global como por su comparabilidad. El período recesivo se inicia en 1999, como puede apreciarse en el gráfico 6, con una caída del PBI de 3,39 puntos porcentuales respecto al año anterior; continúa en los años 2000 y 2001, con mermas respectivas del 0,79% y 4,41% y se agudiza y concluye en el 2002, con un derrumbe del 10,89% interanual. En suma, una “caída acumulada desde el pico previo al piso de la crisis” de 24,13% en cuatro años (Fanelli 2012:140). Una profundidad y una duración sólo superadas en la historia argentina por la crisis transcurrida entre 1913 y 1917, en plena Primera Guerra Mundial. Incluso mayor y más larga que los trienios recesivos de la Gran Depresión y el más reciente de la hiperinflación.



Si ahora pasamos de la comparación histórica a la regional, vemos que Argentina lidera la tabla de variación del producto en los años previos a la llegada de un gobierno de izquierda (Flores Macías 2012:198). Su fluctuación declinante es superior a la de Uruguay (con una profundidad de la

⁵⁵Quiroga, A (2007, 26 Jun). La desocupación es la más alta de la historia:21,5%. *Clarín*. En línea: <http://edant.clarin.com/diario/2002/07/26/e-00301.htm>

crisis del 17% entre el 2000 y el 2004) y Venezuela (que cae apenas 1% en el período 1994-1998). Dos casos interesantes que anticipan los problemas explicativos de la presente teoría tal como es habitualmente formulada: la crisis profunda uruguaya antecede a políticas moderadas de la mano del Frente Amplio y, en contraste, la ausencia de condiciones económicas ampliamente críticas en la Venezuela pre-Chávez no obstruye la radicalidad que detentarán las políticas del líder bolivariano.

¿El cataclismo económico en el caso argentino (que lo es también social y político) deriva en políticas económicas de izquierda de tipo radical? La evaluación de esta relación causal puede ser abordada desde distintos flancos. Cabe preguntarse, por ejemplo, si el mecanismo causal propuesto por la explicación (i.e. la existencia de un nivel de deprivación relativa y descontento social que aumente la tolerancia o genere demanda por políticas más radicales) está presente. Si a los célebres cacerolazos, la consigna “que se vayan todos” y el nivel general de agitación se suman los indicadores antes referenciados, la respuesta parecería ser positiva. Sin embargo, esa convulsión socio-política no implica necesariamente la exaltación de la transformación radical en el plano económico, ni de la ruptura esencial con el mercado o las políticas previas. El 30 de diciembre de 2001, en plena crisis (y el mismo día en que, por ella, un nuevo presidente salía despedido del sillón de Rivadavia), el diario *La Nación* publicaba un sondeo en el que el 70,8% de los encuestados se manifestaba a favor de la convertibilidad, mientras que el 84% lo hacía en contra de una devaluación⁵⁶. Este dato no es por supuesto concluyente respecto a la cuestión, que requeriría un análisis independiente y extenso, pero sirve para al menos matizar la asociación entre la magnitud de la crisis y las expectativas sociales de cambio.

Más fundamental para la observación crítica de la hipótesis es la ausencia de la correlación esperada entre las variables independiente y dependiente. Pese a una profunda crisis económica, Néstor Kirchner despliega durante su presidencia una política económica que en la sección precedente describíamos como moderada. En otras palabras, el colapso vivido por Argentina entre los años 1999 y 2002 no lleva a la mudanza radical o a la disrupción extendida de la economía de mercado, sino por el contrario a un cambio más gradual en la que se pueden observar múltiples continuidades con la administración duhaldista que precede a la llegada del gobierno de izquierda.

Podría argumentarse que para mayo del 2003, momento de la asunción del ex gobernador santacruceño, la economía ya estaba en recuperación. Y esa afirmación no faltaría en absoluto a la

⁵⁶“Según una encuesta sigue creciendo el voto bronca” (2001, 30 Dic). *La Nación Online*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/363049-segun-una-encuesta-sigue-creciendo-el-voto-bronca>

verdad. Sin embargo, la misma profundidad de la crisis vivida no permite diluir en un período tan corto de tiempo sus efectos (y por ende alterar la reacción esperada por esta explicación en la política económica). De hecho, el desempleo aún rondaba para ese entonces el 17,8% y la subocupación el 11,8%. El producto bruto interno, por su parte, había llegado a su punto más bajo en 2002 – \$235.236 millones a precios de 1993- y ya estaba en ascenso, pero sólo alcanzaría al pico previo a la crisis de 1998 en el transcurso del año 2005.

Esto no significa que la crisis tuviera nulo impacto o sea intrascendente en la concepción de la política de la Nueva Izquierda en Argentina. Muy por el contrario, la experiencia fresca de crisis económica y política será clave al movilizar en Kirchner el deseo por la estabilidad, en detrimento de la disrupción, como veremos más adelante en la explicación alternativa propuesta. Mantener el ministro de economía, proseguir con las políticas económicas duhaldistas, transitar el camino de la continuidad (y recuperación, sinonimia en este caso) sería -conjuntamente con esfuerzos políticos, retóricos y sociales paralelos- la estrategia elegida por el presidente de escasa legitimidad inicial para evitar su propio colapso.

Asimismo, es necesaria la consideración de las condiciones económicas previas para comprender coyunturas y políticas particulares del mismo kirchnerismo. No habría un canje de pasivos como el que tuvo lugar en enero del 2005 si la deuda pública bruta no hubiese alcanzado el 166,4% del PBI en enero del 2002; como tampoco hubiese ocurrido sin ello la cesación de pagos que marcaría el terreno para las negociaciones posteriores con los acreedores. La proporción de la devaluación y la senda de reactivación que introduce, por su parte, se combina con la internalización social del esquema de estabilidad monetaria nominal previo para enmarcar la decisión de mantener un tipo de cambio nominal semi-fijo contra el dólar que en la práctica significaría tipo de cambio real multilateral alto, la realidad cambiaria del primer período de la década.

En suma, la evidencia empírica muestra que la predicción de esta teoría no se cumple inicialmente: una recesión profunda no lleva en esta experiencia a la radicalidad de la política económica. La magnitud de la crisis previa es un factor central en la explicación de la política económica, pero no actúa según el mecanismo causal elaborado por la presente hipótesis, sino del modo inverso. Ésta, y más en general las condiciones económicas previas, van a constituir un dato necesario y trascendente para comprender tanto el proceso decisorio (aunque este no opere, insistimos, del modo expuesto por esta primera explicación) como ciertas coyunturas específicas.

¿El poder explicativo de esta lógica argumentativa crece en cambio a la hora de afrontar la dinámica de radicalización del segundo período? La crisis internacional de 2008-2009, y más específicamente sus repercusiones en la economía nacional, podrían ser el factor determinante a la hora de dilucidar tal transformación. Algo que requeriría en principio que dicha crisis global tenga una efectiva transmisión al país. Plantean Roberto Frenkel y Mario Damill al respecto:

“La Argentina se encontraba entonces en una *posición relativamente sólida* para enfrentar el impacto de la crisis. (...) el país arribó al momento del contagio internacional con un acervo de reservas sustancial, un importante excedente en la cuenta corriente y superávit financiero en las cuentas públicas. Adicionalmente, las exportaciones del país se concentran en productos agrícolas cuyos precios sufrieron una caída más moderada y mantuvieron mejores perspectivas que el resto de las *commodities*.” (Damill y Frenkel 2013:17. La cursiva es propia)

A causa de esta solidez de la economía doméstica, de la clausura de canales de propagación (ante el aislamiento nacional de los mercados de capital), o de ambos, lo cierto es que las secuelas económicas en Argentina fueron relativamente leves, como puede observarse en el gráfico 6. Según mediciones del INDEC, se observó en el año 2009 una ralentización del crecimiento (y no una caída efectiva) del PBI hasta una cifra del 0,85% interanual (gráfico 6). Esto implica indubitablemente una separación con los seis años de bonanza previos, de crecimiento a “tasas chinas”; pero no la caída en una crisis profunda que podría augurar la elevación de demandas por cambios radicales de política económica o la alteración del nivel de tolerancia social a un paquete de esas características, según los mecanismos causales de esta teoría.

La radicalización, así como antes la moderación, no quedan pues fehacientemente comprendidas por el mecanismo causal sostenido por la teoría en análisis, que predeciría para este segundo momento una política moderada frente a una crisis doméstica tibia. Pese a lo cual una vez más debe rescatarse la centralidad de la variable económica: el panorama internacional crítico –aún frente a la solidez local- modificará el esquema de incentivos, impulsando una actuación intervencionista contracíclica y aportando con ello a la radicalización, como observaremos en la penúltima sección.

Una cuestión debe ser considerada antes de pasar al análisis de la siguiente hipótesis, en relación con la medición de la variable independiente. El cuestionamiento de las estadísticas oficiales no se reduce únicamente a la medición del índice de precios, sino que alcanza también a la de la evolución de la actividad económica. Y un indicador poco certero podría hacer errar las conclusiones. Las mediciones alternativas vienen al rescate en este sentido: Coremberg (2014)

estima para 2009 una caída del producto de 3,10 puntos porcentuales; Econométrica, de Mario Brodersohn, la fija en -2,5% y Orlando Ferreres en -4,3%⁵⁷. Incluso tomando estas cifras (pese a que probablemente el resultado efectivo sea de un valor intermedio entre estas y la medición oficial), nos encontramos frente a un panorama económico mucho menos desalentador que el de la crisis 2001-2002, tanto por magnitud como por duración. Y aún con números más bajos, será reconocido por las mediciones alternativas el acelerado crecimiento del año 2010, revirtiendo la situación problemática ya de por sí leve.

Teoría rentista del Estado: una historia de valiosos “yuyos”

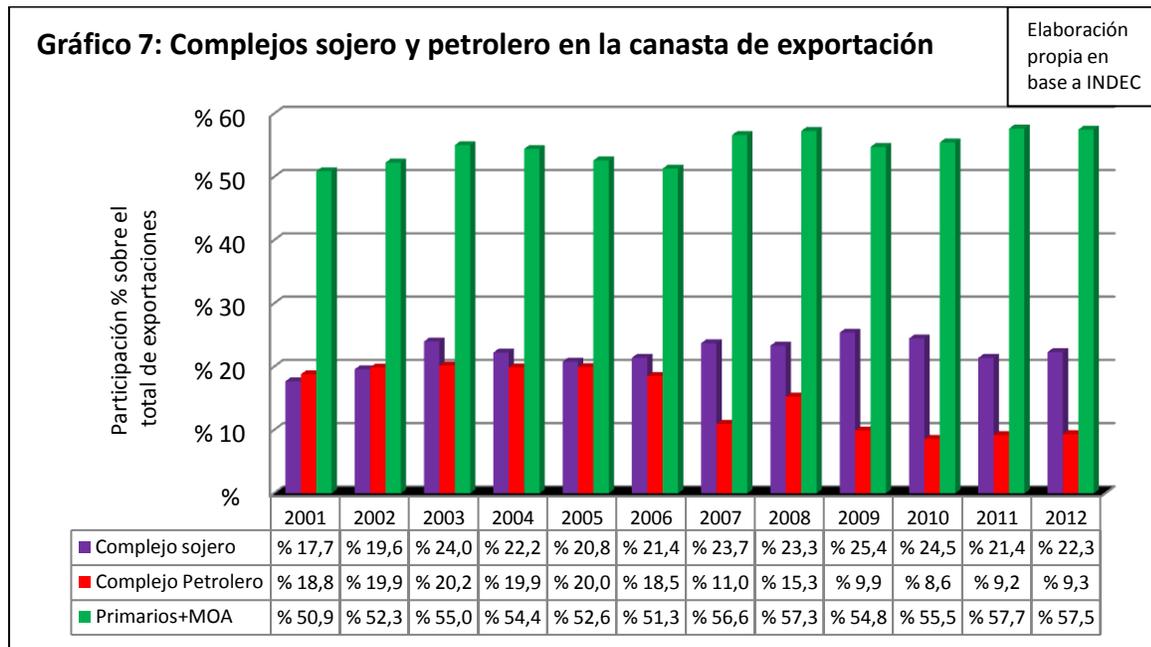
“Esto fue soja y suerte” (Espert 2012). Esta frase, que busca descalificar lo hecho por las administraciones kirchneristas, esconde en su simplificación hiperbólica dos ideas capitales: la soja - esa oleaginosa que Cristina llamaría un “yuyo”- como un motor de la economía argentina; y las condiciones internacionales favorables (y en particular el boom de precio de los commodities que mejora sustancialmente los términos de intercambio) como un dato ineludible a la hora de analizar el último decenio.

Sobre esto se apoyará la teoría rentista del Estado, según la cual aquello que explica la política económica de los gobiernos de Nueva Izquierda es la existencia de una renta extraordinaria derivada de la explotación y exportación de un recurso natural, ya sea por un salto en su producción o stock o bien por un incremento en su precio de venta.

Este flujo de ingresos permitido por la dotación de factores nacionales tiene un doble impacto: por un lado, la repentina abundancia eleva las demandas redistributivas y hace descreer de los constreñimientos proclamados por la doctrina neoliberal. La percepción de falta de limitaciones, y la idea de estar apostando con dinero “de la casa”, como apunta Kurt Weyland, disminuyen la aversión al riesgo y aumentan la propensión al gasto (ante la expectativa de grandes ganancias), radicalizando la política económica y los ataques voluntaristas de la Nueva Izquierda al orden socioeconómico establecido (Weyland 2009). En segundo término, la renta relaja las limitaciones presupuestarias o fiscales, otorgando los recursos necesarios para una política expansiva más amplia. La cuestión es bien distinta para aquellos países sin ese súbito efecto riqueza, en los que la

⁵⁷ “Para Cristina, el PBI subió 0,9%, aunque los economistas privados dicen que hubo recesión” (2010, 19 Feb) En línea: http://www.ieco.clarin.com/economia/Cristina-economia-crecio-economistas-recesion_0_211178909.html

Nueva Izquierda se siente confinada a trabajar dentro de los límites de la economía de mercado, moderando en consecuencia sus políticas y transformaciones.



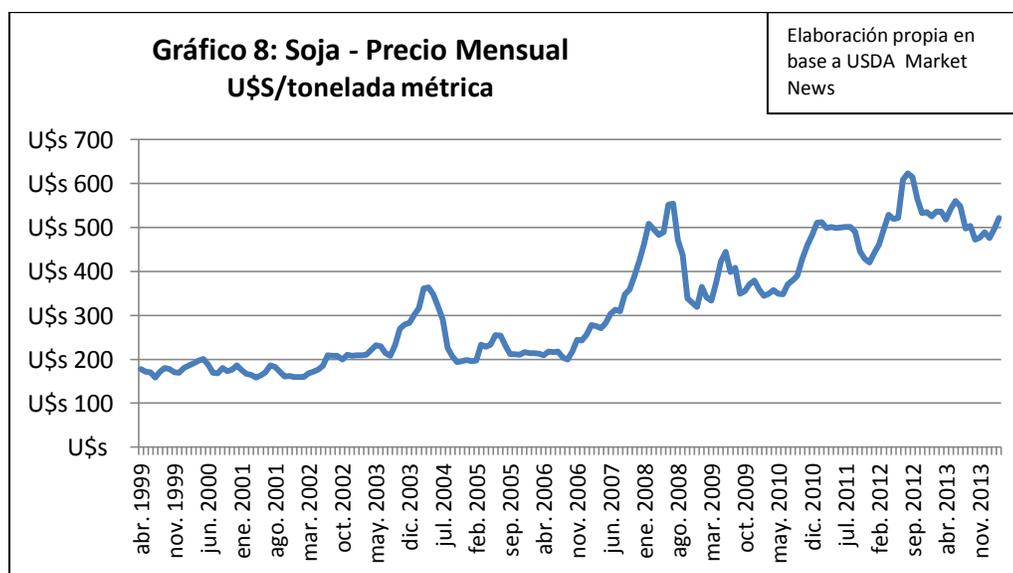
Esta teoría no se circunscribe a, pero en general se basa en la renta petrolera. Para el año 2002 el aporte relativo del complejo petrolero y petroquímico al total de las exportaciones argentinas (19,9%) superaba al del complejo sojero (19,6%) (gráfico 7). Un año después, esa situación se revertiría, marcando una nueva tendencia que se mantendrá y ampliará en adelante (tanto por el crecimiento relativo de la oleaginosa –impulsado por un alza en su precio-, como por la declinación de la exportación del crudo y sus derivados, dada la emergente crisis energética argentina). Escenario que consolidará al sojero como el principal complejo exportador del país.

Si existía tal cosa como una renta, entonces esta debía provenir primordialmente del agro. Algo que abre un interrogante ontológico: ¿hay una diferencia de naturaleza entre los hidrocarburos y los productos agrarios (sobre los que hoy pesa una fuerte cuota de innovación y transformación) como recursos naturales o *commodities* rentísticos? ¿Es posible hablar de una renta sólo en casos como el boliviano, de la mano del gas, o la petrolera Venezuela? ¿O puede hacerse también (pese a la evidente desigualdad de grado en torno a la preeminencia del bien en cuestión) para Argentina, donde las exportaciones sojeras aventajan a las hidrocarburíferas?

La diferencia no parece residir en la esencia del bien, sino en la estructura de propiedad que lo rodea. En los casos venezolano y boliviano, pero también chileno y mexicano, como plantea Pablo Gerchunoff, el régimen de propiedad del petróleo, el gas o el cobre es preeminente

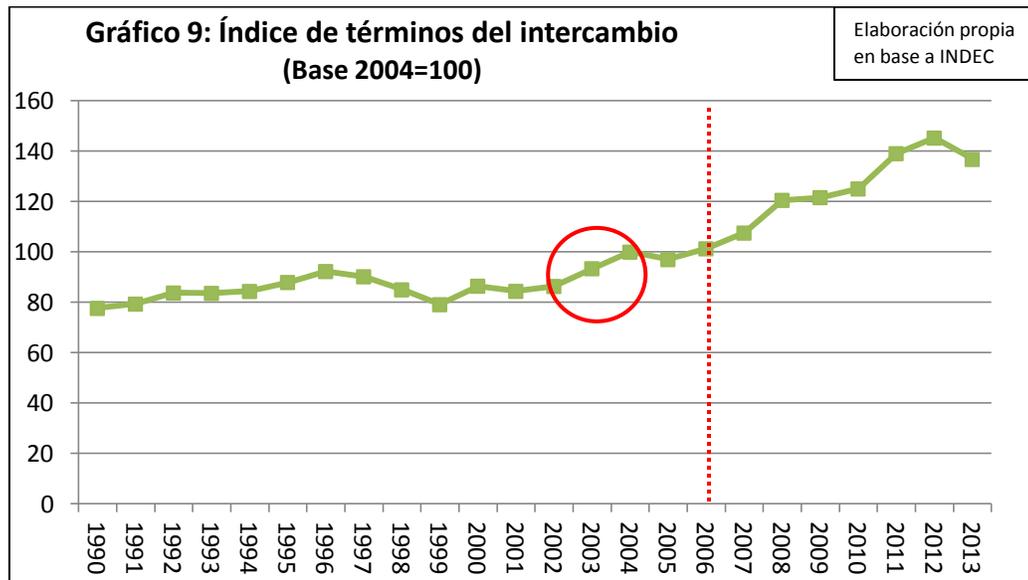
estatal. Mientras que en Argentina la propiedad de los bienes sujetos al boom es privada, por lo que la apropiación o transferencia de la renta derivada acarrea conflicto. O, mejor dicho, puede acarrearlo: la célebre “crisis del campo” del año 2008 muestra esa posibilidad de manera contundente; mas la introducción en el año 2002 de gravámenes a la soja, el trigo y el maíz en concepto de derechos de exportación, y la elevación incontestada de esas retenciones en enero y noviembre del año 2007 revela que la transmisión de la renta es posible. Las commodities agrarias (y el complejo sojero en particular) contribuirán pues, de la mano de la tendencia alcista de su precio internacional, tanto al crecimiento del producto nacional como al de los fondos en las arcas públicas.

Superado el discurrir conceptual sobre el carácter rentístico, debemos observar la conexión que nos ocupa en esta sección, aquella entre la variable independiente y la política económica en Argentina. Si tomamos como indicador el precio mensual de la soja (gráfico 8), se observa una suba pronunciada del mismo desde el 2003 al 2004, una caída y amesetamiento en los dos años posteriores y un fuerte aumento a partir del 2006 hasta alcanzar un máximo local de U\$554 en julio del 2008. La crisis internacional provocará un significativo derrumbe; lo que se revertirá conformando una tendencia incremental, con altibajos, hasta mediados del 2012. Un 2013 más irregular, con resultado global de descenso completará la serie histórica de la década en análisis.



Si en su lugar utilizamos para la caracterización del factor el índice de términos del intercambio exterior las conclusiones son similares, aunque con dos consideraciones: al ser un agregado mayor se pierde algún nivel de detalle de la variación; y no se observa la declinación producto de la crisis internacional 2008-2009, en parte por lo anterior, pero también porque la caída

del índice de precios a la importación supera a aquella sufrida por el índice de precios a la exportación durante el período.



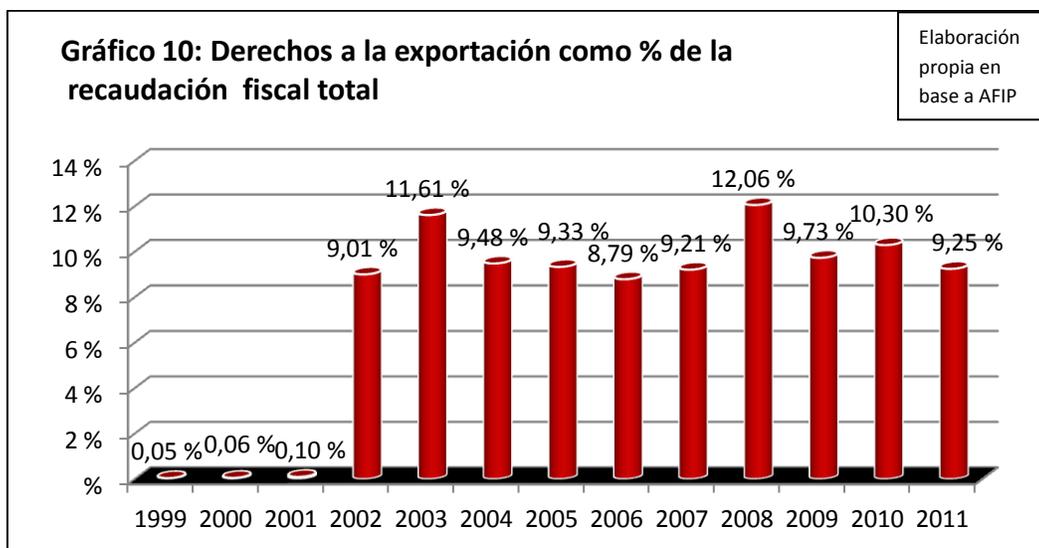
Según la teoría rentista del Estado, debería verificarse que en los momentos de abundancia (producto del alza de precios, de demanda internacional y de la producción exportable) la política económica se radicaliza, moderándose en cambio frente al escenario opuesto. Sin embargo, la suba de precios y de mejora de los términos de intercambio en los primeros dos años del mandato de Néstor Kirchner van acompañados por un paquete decisorio que como ya vimos es de continuidad y no de ruptura. El aclamado boom de los commodities desde el año 2006 tampoco deriva inmediatamente en la radicalización, aunque es cierto que podría haber una cierta distancia temporal entre el primer evento y el segundo. El colapso de los precios por la crisis global, por su parte, no es respondido con un reconocimiento de los constreñimientos y la consecuente moderación de la política económica, sino todo lo contrario. Un claro ejemplo ilustra esta inconsistencia: la caída mensual más abultada en lo que va del siglo en el precio de la tonelada métrica de soja (-22,62%, en octubre del 2008) antecede a la estatización de los fondos de pensión de noviembre de ese año, una de las decisiones en el plano de propiedad estatal más resonantes del decenio kirchnerista por su impacto fiscal.

La ausencia de una correlación evidente entre la variable independiente y la dependiente despierta preguntas sobre la sensibilidad de la asociación. Quizás se requiera para la verificación de la conexión causal una determinada magnitud en la variación de los indicadores, o bien una cierta

duración de la tendencia declinante o ascendente; algo que no es establecido de manera fehaciente por los autores que enarbolan este argumento.

La opacidad de la explicación puede provenir de la propia oscuridad del primer mecanismo causal de la teoría, el cognitivo: las expectativas de redistribución, la propensión al riesgo y la psicología “*boom and bust*” y fundamentalmente su oscilación en respuesta a los cambios externos son elementos de difícil observación, medición y verificación. De esta manera, es grande la incertidumbre respecto a cuándo y por qué una modificación de los precios del recurso natural - o de los términos de intercambio- va a ocasionar una reacción en la política económica acorde a lo prescrito y cuándo ello no va a suceder.

El segundo de los mecanismos, el fiscal, presenta en cambio un mejor balance de luces y sombras. Si repasamos la evolución de los derechos a la exportación como porcentaje de la recaudación fiscal total (en el gráfico 10), vemos que el cambio más significativo tuvo lugar con la introducción de la mano de Eduardo Duhalde de retenciones al maíz, la soja y el trigo en el año previo a la asunción de Néstor Kirchner. Luego de ello la proporción oscilará sin un patrón probado, presentando picos en el 2003 y en el 2008 (sendas puertas de entrada a la moderación y a la radicalidad), para variar en torno al 9 y 10% el resto de los años. Los derechos a la exportación se constituyen pues, para buena parte del decenio, en la cuarta fuente de ingresos en importancia, superados sólo por el IVA neto de reintegros, el impuesto a las ganancias y los aportes y contribuciones a la seguridad social (Porto 2009).



Esa dinámica no permite ser concluyente respecto a la idea de que a mayor disponibilidad de ingresos rentísticos las políticas económicas se radicalizan, al no verificarse aquí tampoco la

correlación. Sin embargo, la referencia a esta capacidad fiscal renovada y la consideración de la trascendencia de los recursos naturales sí dicen algo respecto a la viabilidad y permanencia de los gobiernos de Nueva Izquierda, como sostienen Levistky y Roberts (2011: 10). Difícilmente podría entenderse la victoria en tres elecciones presidenciales consecutivas, el rápido crecimiento económico, el desarrollo de políticas sociales abarcativas y el inicial impulso expansivo aún con superávit sin tener en cuenta el boom de las *commodities* en el plano internacional.

Consideración que por otra parte no implica caer en el determinismo economicista: ese “viento de cola” provee recursos sustanciales a los gobiernos de Néstor y Cristina, mas no es el único factor que explica la consolidación política kirchnerista; así como tampoco define el contenido específico de las políticas económicas y su ubicación en el espectro moderación-radicalidad (Etchemendy y Garay 2011: 300).

¿“Hiperpresidencialismo” recargado?

Los dos argumentos anteriores han tomado a condiciones o factores económicos como el eje central de su explicación de la política económica de los gobiernos de Nueva Izquierda: ya sea por medio del foco en los resultados previos o bien en la evolución de un indicador específico durante el período. Han dejado de lado, en cambio, el aspecto político-institucional, del que se ocuparán las dos siguientes explicaciones.

La primera de ellas, tratada en este apartado, toma como variable independiente a la fortaleza formal del Poder Ejecutivo nacional vis a vis el Congreso, entendida a partir de las atribuciones legislativas en manos del presidente. Un Poder Ejecutivo institucionalmente más poderoso, se sostiene, podrá fijar la agenda, limitar y vetar las iniciativas opositoras (además de sortear bloqueos) y llevar adelante con mayor éxito sus propias reformas al controlar personalmente el proceso decisorio (Flores Macías 2012: 87).

Popular en el análisis de las experiencias latinoamericanas de los años noventa, donde el término “hiperpresidencialismo” que engloba estas ideas era moneda corriente (Nino 1992; Cavarozzi 1997), se traslada a la interpretación de la Nueva Izquierda bajo la siguiente lógica: en países con poderes ejecutivos institucionalmente fuertes los líderes de izquierda que alcanzan al poder serán capaces de avanzar de manera más profunda en sus políticas, derivando en reformas de tipo radical; allí donde el Poder Ejecutivo es débil, por el contrario, encontrarán limitantes para ello, por lo que sus políticas serán menos drásticas o moderadas.

La idea misma de hiperpresidencialismo es cuestionable, por desconsiderar las atribuciones del poder legislativo, su facultad para refrenar las iniciativas ejecutivas y por no ahondar en aspectos como la disciplina partidaria y la necesidad de negociación entre poderes aún ante la presencia de ejecutivos institucionalmente fuertes (Mustapic 2000). No obstante, para evaluar la utilidad de la variable en cuestión debemos remitirnos a la evidencia, la caracterización de los poderes formales del presidente. Esto se hará por medio de la siguiente tabla del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), que contempla para la elaboración de su índice los poderes constitucionales legislativos de veto parcial o total, la exclusividad en la iniciativa parlamentaria y el poder de decretar y de plebiscitar; además de poderes no legislativos -en relación con la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad del ejecutivo de disolver el Congreso.

Al observar el panorama regional al inicio del giro a la izquierda queda claro que la correlación entre poderes presidenciales formales y la moderación o radicalidad de la política económica de la Nueva Izquierda no es la prescrita por el argumento. Venezuela ocupa el último lugar en la tabla y sin embargo es allí donde la política económica es más disruptiva del mercado⁵⁸. Brasil y Chile ostentan ejecutivos muy poderosos, mas políticas moderadas. Bolivia y Uruguay se ubican en una posición intermedia, muy próxima, pero mientras la política de Evo Morales se acercará más a la chavista, la del Frente Amplio lo hará a la del PT o a la de la Concertación.

País	Índice de poderes presidenciales formales	
Chile	0,58	Muy alto
Brasil	0,56	Muy alto
Ecuador	0,55	Muy alto
Argentina	0,41	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo
Bolivia	0,37	Medio bajo
México	0,37	Medio bajo
Paraguay	0,34	Medio bajo
Perú	0,31	Medio bajo
Colombia	0,29	Muy bajo
Guatemala	0,27	Muy bajo
Venezuela	0,25	Muy bajo
Promedio América Latina	0,4	

Tabla 1. Fuente: PNUD-2004

⁵⁸ La reforma de la constitución en Venezuela (1999) será posterior a la asunción de Chávez, lo que podría alterar el análisis. Sin embargo, aún con una modificación sustancial de los poderes formales que llegue a igualar al ejecutivo en su capacidad con aquel por ejemplo de Chile no permitiría captar la diferencia de política económica entre ellos. Las reformas posteriores, (Flores Macías 2012: 90).

¿Qué sucede si el foco es ahora puesto en Argentina, olvidando la comparación internacional? Shugart y Mainwaring ubican al Poder Ejecutivo nacional entre aquellos “potencialmente dominantes” (Mainwaring y Shugart 2002:59). Con un poder de veto fuerte y la herramienta de los Decretos de necesidad y urgencia (DNU) en sus manos, el presidente parece capaz de desarrollar transformaciones drásticas. Ese podría ser uno de los factores que posibilitó las amplias reformas de mercado menemistas, pero también, tras el giro a la izquierda, el preámbulo para políticas económicas radicales.

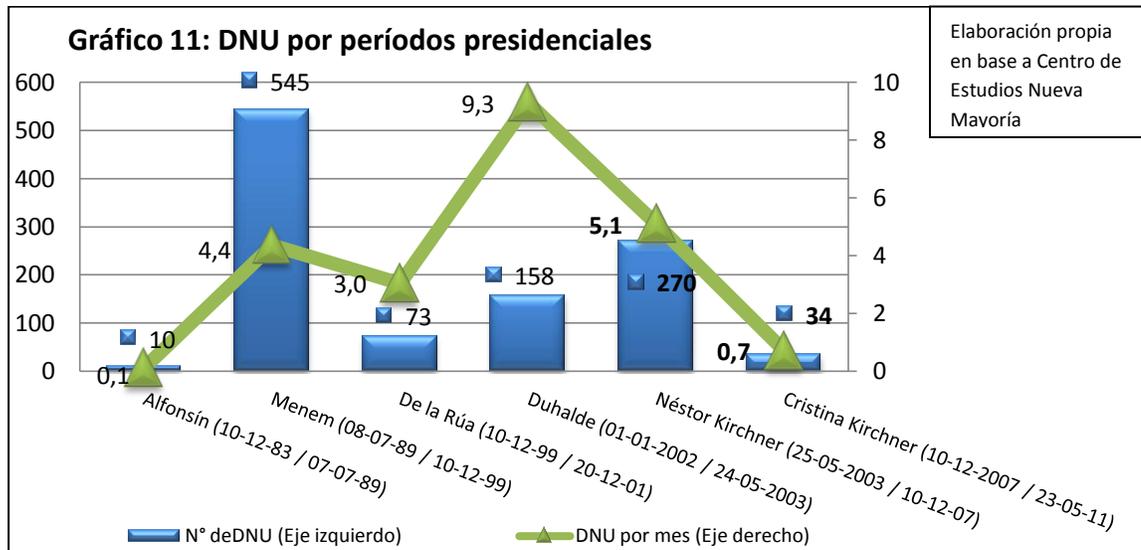
La relativa moderación del primer período kirchnerista desmiente sin embargo lo anterior. Aún con atribuciones constitucionales amplias, Néstor Kirchner se inclina en las distintas dimensiones por la rigurosidad macroeconómica, al menos en contraste con lo que sucederá en la segunda parte de la década. Tal cambio intertemporal al interior del caso no es captada por una variable independiente que no varía: no puede un mismo valor estático – ante la ausencia de reformas constitucionales – dar cuenta de dos valores divergentes de la variable dependiente. Si en el plano espacial sus falencias ya se acumulaban, la introducción del temporal deja a esta explicación sin respuestas⁵⁹.

Si relajamos la idea y pasamos de los “papeles” a la empiria, de las atribuciones formales a su ejercicio efectivo, deberíamos ver por ejemplo un mayor uso de Decretos de necesidad y urgencia para la implementación de las políticas durante la fase radical que durante la moderada. Si tal fuese la realidad demandada para asignar significancia a esta variable, la evidencia parecería nuevamente oponerse (gráfico 11): un breve relevamiento cuantitativo de lo sucedido en la materia desde la transición democrática muestra que Néstor Kirchner firmó en sus cuatro años de mandato 270 decretos, bajo un promedio de 5,1 DNU por mes (media que incluso supera aquella de Carlos Menem) y Cristina Fernández rubricó desde diciembre del 2007 hasta mayo del 2011 un total de 34, con una media mensual de 0,7 (esto es, aproximadamente, un decreto cada un mes y medio).⁶⁰ Tampoco el ejercicio efectivo diferencial de las atribuciones legislativas resulta, en suma, la causa de la transformación temporal de la política económica. Acaso sea un factor relevante (en sus

⁵⁹ Podría argumentarse, desde una mirada diferente de esta perspectiva, que lo que lleva a una dinámica hiperpresidencialista es el predominio del Frente Para la Victoria (FPV) en el sistema de partidos. Si bien es cierto, veremos en el siguiente apartado, que se va institucionalizando un esquema multipartidista de partido predominante, la supremacía del partido de gobierno a la hora de decidir no es unívoca o lineal. Tanto en el primer como en el segundo período el Poder Ejecutivo enfrenta situaciones de debilidad en el plano legislativo, sin que eso altere el rumbo de la política económica.

⁶⁰ Se considera aquí solo hasta el 2011 por disponibilidad de datos. Sin embargo, dado que la radicalización comienza antes de esa fecha la conclusión no se alteraría con su actualización.

versiones formal y efectiva) a la hora de desplegarse la relación ejecutivo-legislativo en la elaboración de tal política, como forma de sanción o de veto de normas o bien como un instrumento disciplinante, de presión y amenaza en manos del Poder Ejecutivo.



Sistema de partidos: entre los “huérfanos de la política” y la resiliencia peronista

La segunda alternativa que parte de una perspectiva institucionalista toma como variable independiente significativa el grado de institucionalización del sistema de partidos. La lógica del argumento es el siguiente: los incentivos varían según el sistema de partidos se encuentre institucionalizado o bien desbaratado/no institucionalizado, lo que tiene a su vez efecto sobre el tipo de candidato que puede llegar a la presidencia y sobre la dinámica política a desarrollarse en el sistema.

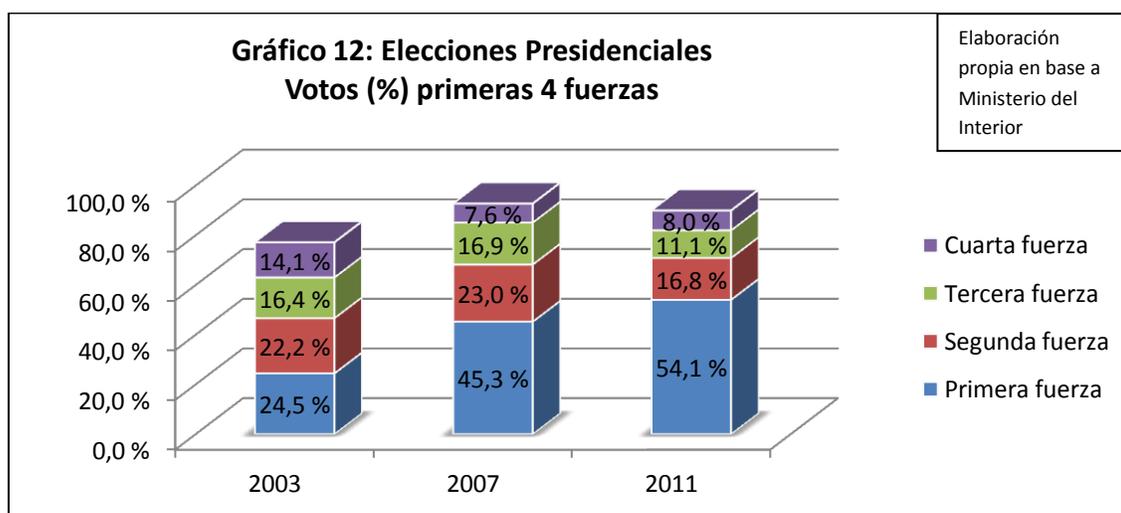
En el primer caso, de sistemas de partidos reglados, los incentivos centrípetos generan la llegada de candidatos *insider*, con una trayectoria probada en el sistema político institucionalizado, en general dentro de partidos establecidos. Una vez en el poder, la política es una de construcción de consenso, cooperativa inter-temporalmente, propia de un juego iterativo, donde los partidos influyen en la elaboración de política pública. En última instancia, esto provoca una moderación en la política económica resultante, manteniéndose en gran medida el statu quo y dándose sólo transformaciones graduales y no drásticas.

En el caso de los sistemas de partidos no enraizados o en desarreglo, los incentivos son en cambio centrífugos, permitiendo la llegada al poder de outsiders, que al manejar una tasa de descuento temporal más alta y no estar pulidos por la dinámica de compromiso y negociación llevan

adelante una política contenciosa. Esto deriva en transformaciones más abruptas y radicales, al estar las posiciones de los actores más alejadas del statu quo y no poder los partidos políticos influir en el diseño y ejecución de la política pública.

¿Se condice la claridad de los mecanismos causales de esta teoría con su potencia explicativa para el caso argentino? Caracterizar la evolución reciente del sistema de partidos en Argentina es una tarea que requiere la consideración de matices varios. Resulta claro, en un diagnóstico usualmente compartido por los especialistas, que la competencia bipartidista fue ya abandonada, abriendo paso a una nueva regla: la fragmentación (Mustapic en Acuña 2013). No obstante, el diagnóstico concreto tras la crisis del 2001-2002 y a lo largo de la década es menos obvio.

“Que se vayan todos” puede ser la frase que prefigura el colapso, el desbarajuste absoluto del sistema de partidos consecuencia de la crisis. Una primera mirada a los resultados de las elecciones presidenciales del 2003 parecen confirmar esa idea: el triunfador de la primera vuelta, Carlos Menem, sólo obtiene el 24,5% de los votos, mientras que Néstor Kirchner (quien finalmente se alzaría presidente por retirarse Menem de la segunda vuelta) apenas reúne el 22,24%. Los siguen sin sacarse demasiada ventaja López Murphy, Rodríguez Saá y Elisa Carrió (con respectivos 16,4%; 14,1% y 14,1%); mientras el candidato de la golpeada Unión Cívica Radical, Leopoldo Moreau, conquista 2,3% del total.



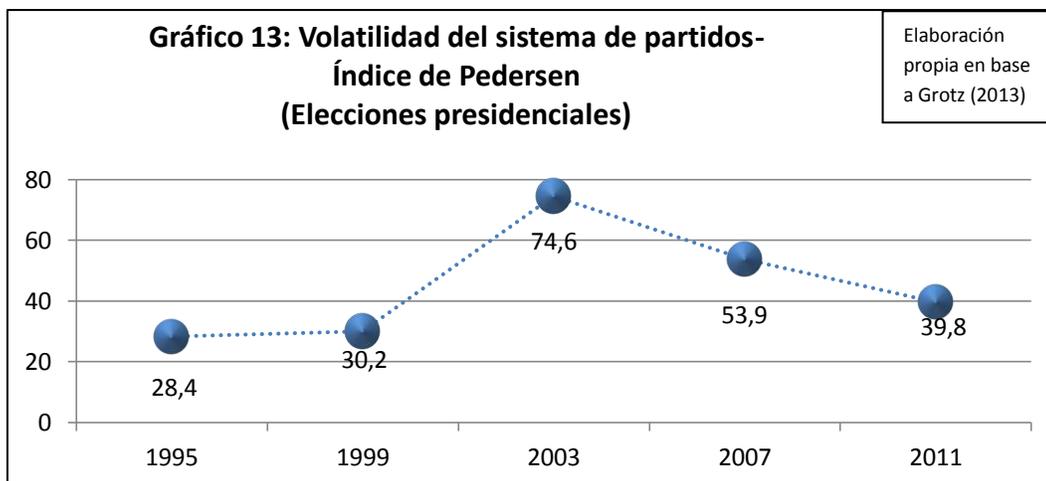
Una segunda mirada, sin embargo, atempera esa conclusión: si sumamos la porción de los votos de los tres candidatos avalados por el Partido Justicialista obtenemos una cifra agregada del 60,8%. El impacto del derrumbe había sido desigual: mientras el polo no peronista se presentaba desintegrado, dejando tras de sí una masa de “huérfanos de la política” (Torre 2003), el polo peronista se mantenía de pie. El colapso había sido parcial, confirmándose la tendencia previa al

multipartidismo, ahora con un partido dominante. Lo que no quita el mismo hecho de la fragmentación, que impone la necesidad (aún al propio frente gobernante) de realizar “...alianzas cambiantes, con denominaciones e integraciones muchas veces diversas según la elección” (Mustapic en Acuña 2013: 251)

Los comicios presidenciales posteriores confirmarán esa tendencia, aunque con una condensación del polo peronista en torno al kirchnerista Frente Para la Victoria (FPV), que desde el 22% inicial pasa a obtener 45% en 2007 y 54% en 2011. En tanto que las segundas y terceras fuerzas se posicionarán bien lejos de esos porcentajes. El gráfico antecedente carece de detalles y denominaciones partidarias concretas, pero permite no obstante observar la estabilización del patrón referido: el dominio del peronismo en el marco de fragmentación opositora.

En los sufragios legislativos de la década en análisis no se repetirá el unidireccional ascenso de la fuerza oficialista, que transitará en cambio un camino con altibajos. Hecho que no atenta contra lo anteriormente dicho, sino que por el contrario enriquece la visión sobre la dinámica intraperonista. Es en el plano legislativo donde proliferan las listas peronistas disidentes con candidatos con muy diversas orientaciones ideológicas (Galván 2010), mostrando una vez más la flexibilidad programática del peronismo (Levitsky, varias eds). El polo opositor también aquí se dividirá en múltiples fuerzas minoritarias, destacándose una presencia más significativa que en la competencia presidencial de la UCR, aunque aún muy lejana de la ostentada durante los años de esquema bipartidista.

Otra forma de caracterizar al sistema de partidos es mediante el uso del índice de volatilidad electoral de Pedersen (1979). Este indicador peca de falta de detalle y no nos permite ver la dirección de los cambios; sin embargo, resulta un buen proxy de la institucionalización del sistema entendida como un concepto cercano a la estabilidad (Mainwaring y Torcal 2005; Flores Macías 2012). A mayor cambio neto total de votos, menos estable resulta el sistema partidario, al menos en términos electorales.



Seguendo a Grotz (2013)⁶¹, observamos que entre las elecciones presidenciales de 1999 y aquellas de 2003 hay un importante salto en el índice, lo que define al período previo a la llegada del gobierno de Nueva Izquierda como uno de alta volatilidad (gráfico 13). Aún en valores muy por encima de la media histórica, el 2007 se mostrará como un momento relativamente más estable, en una tendencia que se confirma hacia el 2011. El pico de volatilidad post-crisis parece ir quedando lejos en el transcurso de un decenio con volatilidad descendente.

Desde ya que una caracterización más acabada del sistema de partidos es posible, con referencias al aspecto territorial, la configuración institucional del mismo y las relaciones intra e interpartidarias. Y su desarrollo ameritaría un estudio independiente. No obstante, lo que aquí interesa es cómo influye tal variable independiente en el contenido de la política económica kirchnerista.

Según las hipótesis de esta explicación, en caso de inclinarnos por la idea del colapso inicial del sistema de partidos debemos observar una política radical tras la asunción de Néstor Kirchner. Por el contrario, hemos visto que el primer quinquenio se caracteriza por una relativa moderación u ortodoxia en las distintas dimensiones de política económica. Si en cambio consideramos que no existió tal colapso generalizado, sino tan sólo en el polo no peronista, encontramos un elemento estabilizador que nos acerca en cierto modo a la predicción sobre política económica de esta

⁶¹ Se utiliza el índice de Grotz (2013) por la construcción de largo alcance que realiza, midiendo la volatilidad del sistema de partidos argentino (para los años con elecciones presidenciales) desde 1922. Sus cifras pueden diferir de otros estudios como Flores Macías (2012) y Ganatios (2013), por tomarse para su elaboración criterios disímiles. Sin embargo, lo importante para la comparabilidad intertemporal es la homogeneidad de criterios dentro del mismo estudio.

explicación; aunque falla el mecanismo causal referido a la dinámica de consenso en la elaboración de la política pública frente a la fragmentación de las fuerzas opositoras.

¿Qué sucede si introducimos ahora la dimensión temporal, tratando de explicar no sólo el momento inicial del gobierno de izquierda sino la variación intracasos? Independientemente de si la descripción originaria del sistema de partidos en el 2003 es de colapso total o parcial, el movimiento tendencial es hacia la institucionalización o la estabilización. El esquema multipartidista con partido dominante se va afianzando a lo largo de la década, reduciéndose la volatilidad del sistema de partidos. El período previo a la última elección presidencial antes del giro radicalizador, aquella del 2007, es más estable que el cuatrienio que precede a los comicios del 2003. Y lo mismo sucede para los sufragios del 2011, tras los cuales la radicalidad de la política sigue profundizándose al menos hasta mediados o fines del 2013. Si la institucionalización creciente debía ser acompañada por una moderación de la política económica por la centripetación de la dinámica decisoria⁶², el resultado efectivo es el opuesto. Una vez más, la correlación entre la variable independiente y la dependiente prescrita por la explicación no se verifica.

Si se atiende ahora a los mecanismos causales propuestos, se descarta que la radicalización sea producto del carácter de *insider* u *outsider* de los candidatos de Nueva Izquierda que llegan a la jefatura de Estado. Si bien ignoto a nivel nacional, Néstor Kirchner era un político formado dentro del sistema: intendente de Río Gallegos entre 1987 y 1991, gobernador de la provincia de Santa Cruz por tres mandatos consecutivos y militante del Partido Justicialista de larga data, el vencedor de las elecciones de mayo de 2003 era la definición misma de *insider*. Si hasta aquí este factor podía funcionar efectivamente como moderador de la política pública del primer mandato, los problemas explicativos comenzarán con la candidatura y victoria de Cristina Fernández de Kirchner. Compañera de militancia de Néstor, la actual presidenta había ejercido funciones dentro de la gobernación provincial (como Secretaria Legal y Técnica), de la legislatura santacruceña y en el Congreso Nacional- en este último tanto como senadora como diputada, por Santa Cruz y por Buenos Aires, durante doce años. No había en este sentido diferencias de naturaleza entre los mandatarios del período; pero la habría en sus políticas económicas desde fines del 2008.

⁶² Por su carácter estático o puntual, la explicación institucionalista basada en el sistema de partidos no considera las transiciones de administraciones dentro de un mismo caso de giro a la izquierda con diversos resultados de política económica. Menos aún cuando esa transición es no sólo intrapartidaria sino también intrafamiliar, como en la experiencia argentina. Estos elementos podrían alterar la actuación de los mecanismos causales y por ende de sus conclusiones y predicciones.

El segundo mecanismo parece tener más entidad. La dinámica de elaboración de política pública, y en particular la influencia de los distintos partidos en ella, como el factor determinante en el resultado de política económica. Empero, a lo largo de toda la década se puede observar la presencia de desarrollos contenciosos y procesos de centralización y concentración del poder (Levitsky y Murillo 2008) que se combina en menor grado con dinámicas más consensuales en ciertas áreas (sobre todo cuando la posición del ejecutivo en el plano legislativo es de relativa debilidad, algo que sucede tanto en el primero como en el segundo quinquenio). La confrontación no es exclusiva del gobierno de Cristina Fernández; como tampoco lo serán de Néstor la articulación y negociación inter e intrapartidaria y la conformación de coaliciones tanto electorales como legislativas.

La insuficiencia o ineficacia para dar cuenta de la variación intertemporal no implica, al igual que sucedía con las tres explicaciones previas, la inexistencia de elementos útiles y necesarios en ella. El colapso del polo no peronista tras la crisis del 2001-2002 aumentó el margen de maniobra y las opciones de política del oficialismo. Como indican Etchemendy y Garay (2011:299-300), al no existir la amenaza de un partido de centro que pueda alzarse con el gobierno, la posibilidad de correrse hacia la izquierda en términos de política era mayor; mientras que la fragmentación opositora en el Congreso permitía al ejecutivo nacional fijar la agenda en la arena parlamentaria. Dado que estos dos elementos operan prácticamente desde el día uno (aunque es verdad que crecieron con el incremento de legitimidad y poder del kirchnerismo), pueden ser tomados como condiciones de posibilidad de la radicalización intertemporal, mas no como los factores definitorios del contenido de política económica de cada una de las etapas.

Proponiendo una explicación alternativa: entre la economía y las coaliciones

La descripción de la política económica kirchnerista arroja, según vimos en la sección dedicada a tal fin, dos momentos o etapas distinguibles entre sí. Una inicial de relativa moderación (de mayo del 2003 a comienzos del 2008) y una ulterior de tinte más radical (fines del 2008 al 2013); apreciable ello, en mayor o menor medida, en las dimensiones de política macroeconómica y financiera, regulatoria y de propiedad estatal. Las explicaciones habituales de la literatura del giro a la izquierda no logran dar cuenta de esa dualidad al no capturar correctamente la variación intracaso. En miras de esto, aquí se sugerirá una explicación alternativa que toma dos factores centrales, uno de carácter económico y otro coalicional.

Dos cuerpos de referencias servirán de inspiración a este ejercicio. En primer lugar, se toman nociones de la literatura conocida como *political business cycle* (Nordhaus 1975, Lindbeck 1976) y de la más reciente de *political austerity cycle* (Kaplan 2013). Según esta, la política monetaria y fiscal puede responder a incentivos de tipo electoral inmediatos, pero también estar determinada por consideraciones de más largo plazo: mientras algunas coyunturas pueden ser explicadas a partir de los beneficios electorales de la intervención expansiva de corto plazo, otras responden a la aversión a repetir experiencias pasadas (entre las que las crisis económicas tienen un lugar central) y a la valoración de bienes de más largo alcance como la estabilidad (en relación en parte con lo anterior, pero también con el hecho de que aquello posibilita el acceso a los mercados de capital). Lo que determina una u otra opción son las necesidades electorales y coalicionales de los decisores políticos y por lo tanto sus horizontes temporales. Las políticas diferenciales que producen estos ciclos interactúan de modo disímil con las coaliciones, que pueden ser por ello ampliadas, estrechadas o resguardadas.

En segundo término, el marco conceptual en torno al aspecto coalicional de las políticas públicas (Schneider 2005, Haggard y Kaufman 1997, Murillo 2001). Las decisiones gubernamentales distribuyen costos y beneficios, tanto difusos como concentrados. En base a ellos, se construyen coaliciones en múltiples arenas: coaliciones electorales, legislativas, sociales o de gobierno, de política pública. Sin embargo, la relación es más compleja: si las coaliciones producen políticas, estas a su vez afectan las preferencias de los actores de la coalición y los cursos de política posible. Una retroalimentación que Theda Skocpol (1996) entiende como de ineludible consideración a la hora de estudiar la política pública.⁶³

En el marco de esas ideas, la primera variable independiente que utilizaremos refiere a la situación económica doméstica e internacional: la solidez o debilidad económica, la posición nacional frente a acreedores efectivos y potenciales y la coyuntura económica internacional. La segunda enfatiza el aspecto coalicional: los apoyos sociales y electorales con los que cuenta el presidente. Ambas, en su interacción, juegan un rol vital en la determinación de la política económica a ser adoptada por el gobierno de Nueva Izquierda, explicando pues de manera conjunta su variación a lo largo del tiempo.

⁶³ Al respecto, véase también Pierson (1996)

Primer período

¿Cuáles eran los valores de esas variables en el 2003, al momento de asumir Néstor Kirchner y cómo impactan en la variable dependiente?

Veíamos que pese a la recuperación incipiente, la crisis que atravesaba Argentina a comienzos de siglo era una de las más profundas de su historia. La amplia y duradera caída del producto se sumaba a una elevada desocupación y subocupación y a abultados índices de pobreza e indigencia. Un conjunto que había ocasionado un fuerte sismo social y político. Asimismo, gran parte de la pesada deuda pública se encontraba en default, obstruyendo el acceso a los mercados globales de capital, aún pese a las ya bajas tasas de interés internacionales.

Por otra parte, el 22,24% obtenido en las elecciones presidenciales de abril del 2003 (y aún el 35% en los comicios legislativos celebrados ese mismo año), porcentaje más bajo para un candidato presidencial ganador⁶⁴ desde la transición democrática, denotaba la debilidad coalicional originaria. Tal como sostienen Etchemendy y Garay (2011:299), Kirchner carece inicialmente de apoyos abiertos o vínculos organizacionales previos con movimientos sociales, sindicatos o centrales sindicales, que apoyan a alguno de los otros dos candidatos del Partido Justicialista o bien se mantienen alejados de tal partido.

Hipótesis sostenidas por la explicación

<i>Hipótesis 1</i>	1a- A mayor profundidad de la crisis económica doméstica, mayores incentivos para adoptar políticas ortodoxas 1b- A mayor necesidad o interés por acceder a los mercados de capital, mayores incentivos para adoptar políticas ortodoxas 1c- A mayor crisis económica internacional, mayores incentivos para adoptar políticas heterodoxas.
<i>Hipótesis 2</i>	A menor fortaleza coalicional del presidente, mayores incentivos para adoptar políticas heterodoxas

Ambos factores tienen una influencia crucial en la elaboración de la política económica, aunque en distintos sentidos. A la hora de pensar en la variable económica hay que marcar primero una diferencia con la teoría evaluada en la sección anterior que plantea que a crisis domésticas más

⁶⁴ Kirchner fue el segundo candidato más votado en la primera vuelta electoral, pese a lo cual resulta finalmente vencedor al retirarse Carlos Menem del ballotage estipulado.

profundas, políticas más radicales o heterodoxas. Si aquí se enaltece igualmente la relevancia de la crisis (y en el primer período también de la magnitud de la deuda en default), el corolario sobre el proceso decisorio que se sostiene es opuesto. Un párrafo de Stephen Kaplan (2013:51) en el marco de la construcción de su *Political austerity theory* resume la lógica argumentativa seguida:

“Economic crises are often the most salient experiences. Their political, social and economic trauma typically cast a long shadow over elite decision-making. After experiencing severe crises, political and technocratic elites tend to place a high weight on risk-averse policies that promise to avoid repeating past horrors”.

La cercana crisis, con su hondo impacto en el imaginario y la existencia de millones de argentinos, pero también sobre el mismo sistema y actores de la vida política, será el evento del que huir para el nuevo presidente, aquel episodio del que es imperioso diferenciarse. Y esa diferenciación encumbra, a la manera de la alteridad en un proceso de construcción identitaria, a la estabilidad macroeconómica, cambiaria y financiera como un valor primordial en la escala de objetivos de política. La crisis doméstica previa importa, y mucho; mas su impulso no es hacia la radicalización, sino hacia la ortodoxia.

Lo mismo sucederá con otra de las dimensiones de esta primera variable independiente. Un país híper-endeudado con gran parte de sus obligaciones en cesación de pagos ve impedido el acceso al financiamiento. Una situación que atenta contra esa misma estabilidad, aumentando la incertidumbre, y que -dado el peso de la deuda pública- complica la sustentabilidad de la política macroeconómica en caso de no lograrse una reestructuración de montos y plazos. La necesidad y el interés en acceder a los mercados de capital introducirán nuevamente incentivos hacia la ortodoxia.

Hay otro elemento que vincula estas aristas de la variable económica y a ella con la variable dependiente: a diferencia de lo experimentado por ejemplo por los países avanzados durante la Gran Depresión (donde la crisis condujo a los gobiernos hacia un sendero de políticas heterodoxas) Argentina en el 2001-2002 enfrenta su colapso en relativa soledad⁶⁵. Cuando la crisis es mancomunada y global, no hay necesidad de ir a buscar la confianza de unos mercados que son inexistentes. Pero si la crisis no es generalizada, enviar esas señales se torna no sólo posible sino en gran medida imperioso y hasta beneficioso (más aún frente a tasas de interés internacionales bajas).

La situación económica heredada, que incluye el impulso reactivador pero fundamentalmente el fuerte shock de la crisis (y sus consecuencias para la solidez de la economía argentina) y una

⁶⁵ A excepción de Uruguay, los países de la región no enfrentan crisis de una magnitud comparable a la de Argentina previo a la llegada del gobierno de Nueva Izquierda.

voluminosa deuda en default (en un contexto de bajas tasas de interés internacionales), animará pues una actitud ortodoxa o moderada del gobierno de Nueva Izquierda en este primer momento, al imponer la necesidad de mandar una señal de estabilidad a los mercados y mismo a gran parte de la población damnificada por el colapso previo. Esto explicará el persistente y abultado superávit fiscal, la estabilidad cambiaria en torno a un tipo de cambio real alto, la reestructuración de deuda normalizadora de la relación con los mercados e incluso la limitación de las nacionalizaciones y de los esfuerzos regulatorios en el período que transcurre entre el 2003 y principios del 2008.

Sin embargo, esa no será la única respuesta de política económica e incluso no es lo que habitualmente resaltan quienes buscan marcar una continuidad en el decenio. La ortodoxia motivada por la variable económica se combinará con una serie de políticas que, sin ser netamente disruptivas en esta etapa inicial, persiguen metas de distribución y de protección social mediante una más heterodoxa intervención estatal. El esfuerzo expansivo aún con superávit y sobre todo los controles de precios y tarifas (además del incremento de transferencias sociales e incluso la política laboral⁶⁶) son explicados por la segunda de las variables propuestas, la coalicional.

El hecho de partir prácticamente desde cero en términos de apoyos sociales, al carecer de nexos organizacionales previos y ser electoralmente débil, intensifica la urgencia de agregar simpatías para elevar la gobernabilidad y lograr la supervivencia política. Algo que puede articularse a través de la retórica y la apelación simbólica e ideológica (como lo hace Néstor Kirchner, por ejemplo, en el plano de los derechos humanos), pero que requiere también de la distribución de beneficios a través de la política pública, generando incentivos para la adopción de políticas heterodoxas. La política económica, principalmente en sus dimensiones fiscal y regulatoria, al servicio de la política, pero también como resultante de ella.

Es importante remarcar aquí que la debilidad inicial parte de la ausencia de vínculos antepuestos, la inexistencia de grupos sociales leales o identificados a priori con la nueva administración. El kirchnerismo como fuerza política aún no había nacido; y esto deriva en una mayor indeterminación en la elaboración de la política económica, que puede apuntar a un rango amplio e incierto de beneficiarios. Una debilidad que se acopla pues en este sentido con un mayor margen decisorio. Y una debilidad que por ello será distinta a la que enfrentará el gobierno de

⁶⁶ Si bien la política social y laboral no son analizados en el presente estudio, que se enfoca en la política económica propiamente dicha, son dos áreas de política fundamentales en la dinámica de construcción coalicional.

Cristina Fernández a fines del 2008 y comienzos del 2009, en la que la presencia de un núcleo coalicional propio condiciona las opciones de política, como veremos pronto.

En el primer período de la década, en suma, la variable económica motivará una política económica de tipo ortodoxa, en franca continuidad con los lineamientos heredados de Duhalde y persiguiendo un objetivo de estabilidad para escapar del aún fresco impacto de la crisis, además de lograr normalizar la situación financiera. Mientras que la variable coalicional impulsará medidas expansivas y protectivas con las que se busca construir coaliciones sociales, electorales, legislativas, más heterodoxas pero moderadas sin embargo por la interacción con la primera de las variables. Radicalizar la segunda de las ramas podía poner en riesgo la estabilidad macroeconómica producto de la primera, lo que explica la moderación relativa del quinquenio inicial respecto del ulterior en todas las dimensiones de política económica. Un balance que no será en absoluto sencillo ni automático (¿y que es acaso intrínsecamente insostenible?), pero que de alguna manera será enaltecido por Néstor Kirchner ya en su discurso de asunción, el 25 de mayo del 2003:

“Por supuesto no se trata de poner en marcha, una vez más, movimientos pendulares que vayan desde un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios.”⁶⁷

Políticas, coaliciones y resultados: retroalimentación

Esa doble estrategia derivará, en un contexto internacional favorable y con un tipo de cambio real competitivo, en un crecimiento económico alto y sostenido con alza de los ingresos. Políticas y sus resultados que irán cosechando apoyos de distintos sectores económicos y grupos sociales que obtienen beneficios diversos: la industria, protegida por el tipo de cambio real alto; los trabajadores formales, por la recuperación de los salarios reales⁶⁸ (en un marco del re-empoderamiento sindical); los desocupados, por la rápida generación de empleos; los jubilados, por la moratoria previsional; y el campo, con altibajos, por la competitividad cambiaria (pese a las retenciones existentes desde 2002 y elevadas en el 2007). Actores que irán conformando la coalición que Pablo Gerchunoff (2013) llama atinadamente popular desarrollista.

Decíamos, no obstante, que la convivencia entre la pata ortodoxa y la heterodoxa e intervencionista no era necesariamente armónica. E incluso resultó serlo sólo por poco tiempo: el

⁶⁷ Kirchner, N (2003, 25 Mayo). *Discurso de asunción*. En línea: <http://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner/>. (La cursiva es propia).

⁶⁸ Movimiento que alcanza también, aunque a un ritmo menor, a los trabajadores no registrados.

empuje gubernamental a la demanda agregada (en parte producto de la redirección al consumo de corto plazo de los ingresos provenientes de la mejora de los términos de intercambio externo), la inflación importada y la presión salarial introducida tanto por la influencia sindical como por la acción estatal en materia de ingresos, llevaron pronto a la aceleración de la inflación. Inflación que será incrementalmente amenazante de la estabilidad macroeconómica buscada y cada vez menos rentable en términos políticos⁶⁹.

En un año electivo como el 2007, en el que la intervención expansiva ve realizada su importancia⁷⁰, la inflación será afrontada por medio de la manipulación estadística, con la intervención del INDEC. La subestimación, el ocultamiento de la cifra real como forma de correr de la agenda electoral esa ya evidente inconsistencia. Después de los comicios, empero, la pugna entre ambas aristas de la política económica seguirá en pie: la expansión deja lugar a un intento de ajuste para restablecer la estabilidad, tímido pero existente. A fines del 2007 y principios del 2008 se puede apreciar una desaceleración del gasto público (aunque no su contracción efectiva) y fundamentalmente un ensayo de ajuste del tipo que Von Hagen y Strauch (2001) califican de “mala calidad”, a través del aumento de los ingresos.

Tal como ya había realizado en enero del 2007, el gobierno eleva en noviembre del 2007 las alícuotas de los derechos de exportación a productos agrícolas y derivados, beneficiados ellos por los elevados precios internacionales. Y busca transformarlas nuevamente en marzo del 2008, adoptando un esquema de retenciones móviles. Pero si los dos primeros aumentos habían sido impuestos sin mayor resistencia, el tercero fracasará estrepitosamente frente al inédito bloqueo del agro, apoyado este por amplios sectores medios urbanos. Una resonante derrota legislativa, callejera y política que rompe con la transitoria armonía coalicional.

Política pública rehaciendo la política, como sostiene Theda Skocpol (1996: 95-96):

“Las políticas públicas, una vez promulgadas, reestructuran los procesos políticos subsiguientes (...) Las políticas nuevas afectan a las identidades sociales, los objetivos y las capacidades de los grupos que consecutivamente pugnan o se alían en la política.(...) De hecho, las medidas públicas sociales o económicas pueden tener el efecto de estimular identidades sociales recientes y capacidades políticas, a veces a grupos que han apostado por la expansión de la política, a veces a grupos que buscan revocar o reorientar la política en cuestión”.

⁶⁹ Puede sostenerse que en un primer momento la inflación no es un problema significativo para el gobierno de Néstor Kirchner, por encontrarse en el tramo políticamente rentable de la curva de Phillips. Algo que cambiará con su aceleración hacia el final de su mandato (Gerchunoff 2013).

⁷⁰ En este sentido el 2007 podría constituir un ejemplo de *political business cycle*.

Influencia sobre los grupos y las identidades que se complementa con el impacto de la política pública (y en nuestro caso, de la política económica) sobre las “capacidades administrativas estatales” y, agregaríamos, sobre las mismas condiciones económicas reinantes. Retroalimentaciones a las que se sumarán otros factores exógenos, domésticos e internacionales y el crucial paso del tiempo para configurar a fines de 2008 valores de las variables independientes muy diferentes de aquellos de 2003.

Segundo período

La situación económica parece caracterizarse, en primer lugar, por una solidez doméstica mucho mayor: lo peor de la crisis de la convertibilidad había pasado, la economía argentina crecía “a tasas chinas” hacía ya seis años, las reservas internacionales en manos del BCRA eran abultadas y las cuentas fiscales y externas, superavitarias. El shock interno al que contraponerse hallando estabilidad o tranquilidad había dejado de existir y con él sus incentivos a la ortodoxia.

Si había ahora un evento al que huir, este provenía del plano internacional, la segunda de las dimensiones: la crisis económica internacional de 2008-2009, conocida como la Gran Recesión, hacía mella a escala planetaria, afectando el comercio internacional y el flujo de capitales y hundiendo en recesión a buena parte de las economías nacionales alrededor del mundo. Esto mientras se afianzaba la idea de estar ya definitivamente parados en el “post-consenso de Washington” (Fukuyama y Birdsall 2011). Las expectativas de intervención estatal habían sido alteradas, conjuntamente con el esquema de incentivos: lo necesario y lógico ante la coyuntura internacional pasa a ser no ya la ortodoxia sino la implementación de políticas heterodoxas que permitan estimular la demanda agregada y cerrar los canales de propagación de esa crisis externa.

En tercer lugar, el sostenimiento de la manipulación estadística por medio del INDEC genera, como vimos anteriormente, un fuerte desencanto de los mercados de capitales, producto de la defraudación que aquello significaba sobre las obligaciones nominadas en pesos. Esto dispara las primas de riesgo nacionales, obstruyendo el acceso a financiamiento a tasas razonables (un financiamiento de por sí más inasequible por la crisis financiera reinante). No sólo parecía mucho menos necesario el acceso a los mercados de capital, dada la solidez de la economía doméstica, sino que el costo político de hacerlo (sincerando y revirtiendo la alteración de los índices) era muy grande. Y sin el interés de acceder a los mercados de capitales, desaparece, una vez más, el empuje hacia la adopción de políticas ortodoxas (con la contracara de la creciente necesidad de utilizar fuentes heterodoxas de financiamiento).

La variable coalicional, por su parte, tendrá una similitud con aquella debilidad presente en el año 2003: en las elecciones legislativas del 2009, tras el conflicto con el campo y en contexto recesivo, el oficialista Frente para la Victoria obtiene apenas el 28,9% de los votos a nivel nacional, un indicador de la pérdida de apoyos que venía sufriendo el gobierno desde el año previo. Sin embargo, eso oculta una diferencia cardinal: no se partía ahora desde cero, sino desde una dotación de factores coalicionales no neutra que condiciona la acción estatal. Los vínculos existentes y arraigados con movimientos sociales, con organizaciones sindicales, con grupos sociales y con sectores económicos limitan las opciones de política⁷¹, ante las demandas vigorosas de beneficios y protección y la inconveniencia de deconstruir el propio núcleo de soporte. La debilidad coalicional de nuevo promoviendo la heterodoxia, ahora con un nuevo condimento: ese núcleo obstaculiza otros cursos de acción e impide la misma moderación de la senda heterodoxa. En tanto que la ruptura definitiva con el agro y fundamentalmente el nuevo contexto económico alteran las vías por las que tales beneficios podían ser otorgados o logrados e incluso ampliados a nuevos grupos, en una necesaria carrera del kirchnerismo no ya por nacer, como en el 2003, sino por renacer⁷².

	Inicio primer período	Inicio segundo período
Vi1: Situación económica doméstica e internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Profunda crisis doméstica - Voluminosa deuda en default - Bajas tasas de interés internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Solidez económica doméstica - Imposibilidad de acceso a los mercados por alta prima de riesgo nacional (INDEC) - Crisis financiera internacional
Vi2: Situación coalicional del presidente	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad electoral sin vínculos organizacionales previos 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad electoral con dotación de factores coalicionales no neutra.

Los nuevos valores de las variables independientes (y una transformada interacción entre ellas) explicarán en conjunto la radicalización de la política económica kirchnerista. La mayor solidez económica doméstica desestima las constricciones resaltadas por la concepción neoclásica y la necesidad de enviar señales de moderación y estabilidad para diferenciarse de la crisis previa. El

⁷¹ La limitación que proviene del arraigo del núcleo coalicional puede percibirse en distintas dimensiones de política económica: por caso, impide la contracción del gasto público (por ejemplo en subsidios), condiciona las posibilidades de devaluación cambiaria (que podrían corroer el ingreso de los trabajadores) e impone la necesidad de tomar medidas protectivas de la industria frente a la tendencia a la apreciación real.

⁷² Pablo Gerchunoff (2013) propone la idea de un kirchnerismo “Ave Fénix” tras el 2009, en una descripción muy ilustrativa de esta realidad.

panorama internacional crítico moldea un esquema de incentivos muy distinto al anterior, reclamando una respuesta de política que ya no era de ortodoxia o moderación, sino de deliberada expansión contracíclica y protección. Las altas primas de riesgo por la alteración metodológica de las estadísticas oficiales impulsan formas heterodoxas de financiamiento del gasto, frente a la ahora más costosa vuelta a los mercados. Mientras que la necesidad de defender el núcleo coalicional y ampliar los apoyos desde los sectores populares hacia arriba (i.e. fundamentalmente hacia las clases medias urbanas), en la conformación activa de una coalición social y electoral policlasista, libera y multiplica los antes refrenados esfuerzos fiscales y regulatorios, descartando por el contrario un ajuste.

En el primer período la rama heterodoxa se veía atada por la interacción con la relevante arista ortodoxa, consecuencia ambas de variables independientes que operaban en sentidos contrarios. En la nueva etapa, los incentivos para la moderación producto de la situación económica dejan lugar al estímulo consonante de la heterodoxia o la radicalidad desde ambas variables. Excluida esa restricción, el superávit fiscal es reemplazado por el déficit; el creciente gasto es financiado por la política monetaria expansiva del Banco Central y por el acceso a los estatizados fondos jubilatorios en manos de la ANSES; los subsidios aumentan de manera exponencial; afloran las limitaciones al comercio exterior. Y aún las restricciones externas que irán apareciendo (en parte consecuencia de la misma política económica) van a ser respondidas con más medidas regulatorias, más nacionalizaciones, más radicalidad.

La realidad económica y la estructura coalicional imperantes al inicio de cada uno de los períodos parecen entonces ser variables centrales en la explicación de la variación intertemporal de la política económica a lo largo del decenio kirchnerista. Esto no implica, sin embargo, la irrelevancia de otros factores resaltados habitualmente por la literatura del giro a la izquierda en América Latina, aún si ellos no definen el contenido de la política o no dan cuenta de la radicalización, como fue señalado en la sección anterior. La existencia de favorables términos de intercambio por el boom de los *commodities* es de vital importancia para el devenir económico y la sustentación del gasto público a través de esa renta exportadora. Las amplias atribuciones legislativas presidenciales permiten destrabar situaciones particulares a favor de la voluntad del Poder Ejecutivo, condicionando además el proceso legislativo en torno a la política económica. En tanto que un sistema de partidos caracterizado por la fragmentación del polo opositor posibilita al gobierno nacional la fijación de la agenda parlamentaria y el corrimiento hacia políticas más

radicales de izquierda sin que ello le implique ser palmariamente amenazado por un partido de centro en la arena electoral. No obstante, para comprender cómo varía la política económica en el tiempo son las condiciones económicas y la situación coalicional aquellos elementos que se presentan como fundamentales.

PARTE IV

Reflexiones finales

En América Latina, los años noventa (e incluso los años finales de los ochenta) estuvieron caracterizados por la presencia de gobierno de orientación neoliberal, adoptándose a lo largo y ancho de la región, en mayor o menor grado, reformas de mercado. Desde la asunción de Chávez en Venezuela en 1998, y ya definitivamente con el cambio de siglo, eso se ha revertido con el desarrollo de un tan sorprendente como abarcativo giro a la izquierda. Y junto con él, ha florecido una literatura que busca definirlo, explicar su origen y clasificar comparativamente las heterogéneas experiencias de los países latinoamericanos.

En ese ejercicio, y en miras centralmente de la política económica, Argentina ha sido frecuentemente sub-estudiado⁷³, calificado como un caso indeterminado, intermedio o poco claro, o bien ubicado por distintos autores en polos tipológicos opuestos. La desatención y la ambigüedad provienen, creemos, de la existencia de un aspecto inexplorado por la literatura: la variación intertemporal de la política económica al interior de un mismo caso (cuya identificación constituye quizás el principal aporte de la presente tesis). Lejos de ser homogénea y monolítica, la década kirchnerista ha experimentado dos períodos diferenciables, en un proceso general de radicalización.

Néstor Kirchner lleva adelante en su mandato (e incluso esto continuará hasta mediados del 2008) una política moderada en varias esferas de la política económica, de continuidad y ortodoxia. Y aún cuando se adoptan medidas de tipo heterodoxo y expansivo, en la conformación de una doble estrategia, estas resultan templadas en contraste con el período subsiguiente.

Desde fines del 2008, por el contrario, Cristina Fernández despliega una política a todas luces más radical, donde el déficit fiscal reemplaza al superávit y la apreciación cambiaria con intensos controles al tipo de cambio real alto y estable; donde mutan las fuentes de financiamiento; donde los subsidios crecen y se expanden tanto las restricciones regulatorias como la magnitud de

⁷³ Y cuando sí ha sido estudiado en mayor profundidad, como en Etchemendy y Garay (2011), el alcance temporal del análisis impide ver la transformación intracaso que ocurre desde fines del 2008 y principios del 2009.

las nacionalizaciones. El abandono de la rama ortodoxa se conjuga, en síntesis, con la intensificación de las ya existentes políticas heterodoxas.

Las explicaciones habituales del giro a la izquierda no logran captar, con las variables y los mecanismos causales propuestos, esa evolución radicalizadora, ese giro temporal en Argentina adentro del giro ideológico más amplio. El foco en la estática intercaso les impide apreciar la dinámica intracaso, una arista que resulta esencial en el análisis de los procesos políticos históricos. Ya sea por la ausencia de correlación entre la variable dependiente y la independiente, por no variar en el tiempo su factor explicativo o por no cumplirse la predicción que hacen respecto al resultado esperado o al funcionamiento del mecanismo causal, las teorías existentes resultan insuficientes para dar cuenta del proceso general de radicalización. Lo que no significa que las mismas no posean virtudes para esclarecer coyunturas específicas y mismo otras aristas del gobierno de Nueva Izquierda, como su viabilidad fiscal, su performance económica y su supervivencia política.

Esa insuficiencia motivó la propuesta de una explicación alternativa en base a dos variables, una económica y una coalicional (dos factores poco aplicados por la literatura). La situación económica enfrentada (que incluye la solidez o crisis de la economía heredada, el escenario internacional y la posición frente a acreedores efectivos o potenciales) y los apoyos sociales y sectoriales al gobierno (o bien su ausencia) son, sostenemos, variables primordiales para explicar tanto la inicial moderación como la posterior radicalidad.

En 2003, el fuerte sismo de la crisis precedente inclina a Néstor Kirchner a huir de ella y buscar en cambio la estabilidad macroeconómica; mientras que la voluminosa deuda en default valoriza mandar señales al mercado para lograr la normalización de la situación, algo finalmente posibilitado por las bajas tasas de interés internacionales. Un conjunto que empuja al primer período por el camino de la ortodoxia. Sin embargo, la debilidad coalicional inicial, ante la escasa legitimidad electoral originaria y la inexistencia de vínculos organizacionales y sociales previos, estimula un opuesto esfuerzo expansivo y la entrega de beneficios concentrados para la construcción coalicional, aún por medio de la heterodoxia, que se ve no obstante refrenada por la interacción con la primera estrategia.

La retroalimentación desatada entre política pública, economía y política se sumará a factores exógenos en la definición de valores de las variables independientes muy distintos hacia fines del 2008 y principios del 2009, dando comienzo a una nueva etapa, radicalizada. La solidez económica interna, el encarecimiento excesivo de los mercados de capital por la manipulación

estadísticas a manos del INDEC y la incipiente crisis financiera internacional hacen desaparecer los incentivos a la ortodoxia, que se transforman incluso en estímulo a la expansión y al financiamiento heterodoxo. Además, tras la crisis con el campo y en contexto recesivo, el kirchnerismo revive la debilidad de sus apoyos, pero ahora con una dotación de factores coalicionales no neutra, por los ya arraigados vínculos con sectores populares, con el mundo del trabajo organizado y con movimientos sociales. Su demanda de beneficios y protección, junto con la necesidad de ampliar la coalición para lograr renacer políticamente impiden el ajuste e impulsan en cambio la radicalización de las políticas macroeconómicas, regulatorias y de propiedad del Estado, ahora no contenidas sino nutridas por la primera de las variables.

La incorporación de las dimensiones temporal y coalicional permiten, en miras del análisis recién sintetizado, captar de modo más acabado las decisiones de política económica, sus motivaciones y determinantes. Al mismo tiempo (y abandonando aquí el plano de las respuestas), su consideración despierta nuevos interrogantes.

En primer lugar, los períodos 2003-2007 y 2008-2013 muestran una performance diferencial⁷⁴ en torno al crecimiento, la inflación, las cuentas fiscales y externas, la generación de empleo y el crecimiento del salario real (entre otros indicadores), donde la primera etapa se impone como más exitosa que la segunda. ¿Puede acaso la moderación inicial dar cuenta de esa palma y la radicalidad posterior ser la raíz de una performance más pobre, como sugiere Weyland para la comparación regional (Weyland 2009; Weyland et al 2011)? Si nuestra intuición es que tal inferencia requiere ser al menos matizada, considerar la variación intertemporal de la política económica resulta cardinal para la reflexión en torno a los resultados.

En segundo lugar, decíamos que aún dentro de la moderación del primer período convivían una rama ortodoxa con una más expansiva, discrecional y heterodoxa, aunque de un modo que finalmente se mostró discordante. ¿Es esa combinación intrínsecamente insostenible, en una pugna que parece ser en algún punto la del Estado con el Mercado y de la equidad con el crecimiento? ¿O es en cambio posible hallar los “justos, sensatos y necesarios equilibrios” que enaltecía Néstor Kirchner en el fragmento citado? Y pensando en términos coalicionales, ¿puede perdurar la

⁷⁴ Según Damill y Frenkel (2013), el crecimiento anual promedio del período 2003-2007 es de 8,7%, mientras que para el 2008-2012 baja a 2,6%; la inflación media se duplica en iguales etapas (del 11,2% al 22%) y el saldo en cuenta corriente pasa del 3,2% al 1,5%. Estos son sólo algunos indicadores que confirman el deterioro.

coalición popular desarrollista, tal como la define Pablo Gerchunoff, o acarrea en sus entrañas una inconsistencia insalvable?

Lo anterior tiene que ver en parte con un tercer punto: la cuestión de los horizontes temporales. Una política ortodoxa que responda a un *political austerity cycle*, con miras a la estabilidad macroeconómica, apunta a un mayor plazo para mostrar sus resultados que una política expansiva y aceleradora de la demanda agregada en el corto plazo. Pero si la primera puede limitar a la segunda, como vimos sucede en el período inicial de la década kirchnerista, la sobre-extensión de la segunda puede minar la estabilidad buscada por la primera, por ejemplo mediante la aceleración de la inflación. Asimismo, el cortoplacismo de una heterodoxia desatada puede, pese a tener éxito temporario, obstruir su continuidad (tanto en términos de resultados económicos como de apoyos coalicionales). Si hasta el 2011 la radicalidad suma laureles y aliados, sobre todo entre las clases medias urbanas hasta llegar al célebre 54%, la aparición de restricciones externas y la aceleración del alza de precios demandan nuevas regulaciones, controles y restricciones. Ello aleja en gran medida a los mismos sectores que antes se había seducido, un hecho que se expresa en los comicios de medio término del año 2013.

Hacia fines del 2013 y principios del 2014, por último, se observa una serie de decisiones que deja entrever un retorno a la ortodoxia: el ajuste devaluatorio se suma al recorte gradual de subsidios, la liberación de cupos de exportación de trigo y maíz, la restitución parcial de la compra de divisas para atesoramiento y el acuerdo con el Club de París. Si bien es pronto para sacar conclusiones, más aún cuando esas políticas operan todavía en un marco general de heterodoxia, cabe preguntarse si los factores que empujan a la radicalización de un gobierno de izquierda son los mismos que pueden revertirla.

En todos los casos, los interrogantes resaltan la importancia de considerar la variación intertemporal a la hora de pensar en el giro a la izquierda en América Latina. Una arista que abre nuevas puertas en un terreno de por sí analíticamente fértil, habilitando la reclasificación de casos nacionales (sin asumir a priori su uniformidad interna), el diagnóstico crítico de las explicaciones existentes y la elaboración de estudios que combinen la dimensión espacial con la temporal. Una reflexión más comprensiva puede nutrir el entendimiento, cimentar la evaluación y fundamentar las predicciones alrededor de las experiencias latinoamericanas recientes y presentes.

Referencias bibliográficas:

- Acuña, C.H. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores
- Amico, F. (2013). La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente. *Documento de Trabajo N° 51*. CEFID. En línea: <http://www.cefidar.org.ar/documentos/DTN51.pdf>
- Arditi, B (2008). Arguments about the left turns in Latin America. A post-liberal politics? *Latin American Research Review*, Vol. 43, No. 3, pp 59-81
- Arnson, C y Perales, J.R. (Eds) (2007). *The “New Left” and democratic governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Bates, R.H. (1998). *Analytic narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012) Argentine Democratic Politics in an Era of Global Economic Crisis. *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 8, Issue 1, p1-25.
- Carey, J. y Shugart, M (1998). *Executive degree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castañeda, J.G. (2006). Latin America’s left turn. *Foreign Affairs*. Vol. 85, No.3, pp.28-43.
- Cavarozzi, M. (1997). Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea. En: *Un Estado para la democracia*. México DF: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Chena, P et al. (2011). *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: CEIL.
- Cherny, N. (2011). Una mirada a las elecciones presidenciales argentinas de 2011. *Iberoamericana (2001-)*, año 11, No 44, pp. 135-139.
- Cherny, N., Feierherd, G., & Novaro, M. (2010). El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*, 54, pp 15-41.
- Chilcote, R.H. (2003). The left in Latin America: Theory and practice. *Latin American Perspectives*. Vol. 30, No. 4, pp. 10-15
- Cleary, M (2006). Explaining the left resurgence. *Journal of Democracy*. Vol 17, No. 4, pp 35-49
- Coremberg, A. (2014). Measuring Argentina’s GDP Growth. *World Economics*, 15(1), 1-32.

- Corrales, J.(2008). Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning. *Latin American Politics and Society*. Vol. 50, No. 3, pp. 1-35
- Damill, M y Frenkel, R (2013). La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Peruzzotti E. y C. Gervasoni (eds.) (en prensa): *La Década Kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- Damill, M., Frenkel, R., y Maurizio, R. (2011, Sep). Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience. *ILO Knowledge Sharing Workshop*, Vol. 20, pp. 23-84
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005, jul/sep). La deuda argentina: historia, *default* y reestructuración. *Desarrollo Económico*, v. 45, n. 178, pp. 187-233
- Drazen, A y Grilli, V. (1993). The benefits of crisis for economic reform. *American Economic Review*. Vol 83, pp 598-608.
- Espert, J.L (2012, 30 Dic). El modelo de “soja y suerte” ya no corre más. *La Nación*. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/1541332-el-modelo-de-soja-y-suerte-ya-no-corre-mas>
- Etchemendy, S., & Garay, C. (2011). Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. En Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Etchemendy, S., y Palermo, V. (1998). Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo económico*, 559-590.
- Fanelli, J.M. (2012) *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Flores-Macías, G. A. (2010). Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America. *Comparative Politics*, 42(4), 413-433.
- Flores-Macías, G.A. (2012). *After Neoliberalism? The left and economic reforms in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Fondo Monetario Internacional (2007, jun). *Bilateral Surveillance over Members' Policies Executive Board Decision*. Disponible en línea: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm#decision>

- Frenkel, R., y Rapetti, M. (2006). Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse. *Alternatives to Inflation Targeting*, Washington: Center for Economic and Policy Research.
- Fukuyama, F. & Birdsall, N. (2011 Mar/Abr). The post-Washington Consensus. *Foreign Affairs*, 90, 45.
- Galván, F (2010). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). *Postdata*, 16 (1), pp 63-84.
- Gerchunoff, P (2013). Treinta años de economía política en democracia. La crítica, la compasión y la empatía en el método de la historia. *Desarrollo económico*, N° 209-210, Vol 53, pp. 210-239.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Graham, C y Sukhtankar, S (2004) Does economic crisis reduce support for markets and democracy in Latin America? Some evidence from surveys of public opinion and well being. *Journal of Latin American Studies*. Vol 36, No., pp 349 377
- Grindle, M. (2003). Shadowing the past? Policy reform in Bolivia, 1985-2002. En Grindle, M. y Domingo, P. (2003). *Proclaiming revolution: Bolivia in comparative perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grotz, M (2013). Volatilidad en el mercado electoral: efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina. Ponencia inédita presentada en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores (6-8 Noviembre 2013)
- Haggard, R.R. y Kaufman, S. (1997-Abril). The Political Economy of Democratic Transitions. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow, pp. 263-283
- Haggard, S y McCubbins, M (Eds) (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (2003) Aligning ontology and methodology in comparative research. En Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (Eds.). (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press.

- Heymann, D. (2000). *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*. Buenos Aires: CEPAL.
- Heyn, I., & Moldován, P. (2010). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En línea: <http://www.elgermen.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/CAPITULO-11-HEYN-Y-MOLDOVAN.pdf>
- INDEC (2009, septiembre). *Informe del avance del nivel de actividad*. Disponible en línea: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/17/nota_pib_12_09.pdf
- Kacowicz, A. (2008). Latin America and the world: globalization, regionalization, and fragmentation. *Nueva Sociedad*, 214, 1-11.
- Kaplan, S. B. (2013). *Globalization and austerity politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufman (2011). The Political Left, the Export Boom, and the Populist Temptation. En Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kosacoff, B (Ed) (2007). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lanzaro, J (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*. Vol 217, pp 40-58.
- Lavigne, P. (2013, 13 mar). Situación del Banco Central: descapitalizado. Fundación Pensar, *Documento de Políticas Públicas N°37*. En línea: http://www.fundacionpensar.org/DDPP/DPP037_BCRA_Descapitalizado.pdf
- Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2008). Argentina: From kirchner to kirchner. *Journal of Democracy*, 19(2), 16-30.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. *American Economic Review*, 66(2), 1-19.
- Lozano, W. (2005). La izquierda latinoamericana en el poder. Interrogantes sobre un proceso en marcha. *Nueva sociedad*. Vol 197, pp 129-145.
- Mainwaring, S. y Sugart, M.S. (2002) *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.

- Mainwaring, S. y Torcal, M (2005). *Party system institutionalization and party system theory after third wave of democratization*. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Malamud, A. (2004). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Colección*, 10(15).
- Malamud, A y De Luca (Eds) (2012). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Melitsko, S., Domínguez, A. y Anchorena, J. (2013). Historia de un fracaso: política de carne bovina 2005-2013. Fundación Pensar. Disponible en línea: http://www.fundacionpensar.org/pdf/DT013_Carnes.pdf
- Ministerio de Economía y Producción-MECON (2004, julio). Argentina, el FMI y la crisis de la deuda. En línea: www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_crisis_deuda.pdf
- Murillo, M. V. (2001). *Labor unions, partisan coalitions, and market reforms in Latin America*. Cambridge University Press.
- Murillo, M.V., Oliveros, V. y Vaishnav, M. (2010). Electoral revolution or democratic alternation?. *Latin American Research Review*. Vol 45, No.3, pp 87-114.
- Mustapic, A.N. (2000), Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, N° 156, Vol. 39.
- Nazareno, M. (2010). ¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el giro a la izquierda de América latina. *Estudios. UNC*. Vol. 23-24, pp. 175-191
- Nazareno, M (2009). *Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007*. Tesis doctoral inédita, Buenos Aires, FLACSO.
- Nino, C (1992). El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia. En Nino, C et al. (1992). *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nogueira, M.E. (2009). *Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008)*. Tesis doctoral inédita, Universidad Nacional de Rosario.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of economic Studies*, 42(2).
- Panizza, F (2005). The Social Democratisation of the Latin American Left. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Vol 79, pp. 95-103

- Pedersen , M (1979): The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility. En: *European Journal of Political Research*, 7: 1-26.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. Nueva York: NYU Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(02), 143-179.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Plattner, M.F. y Diamond, L.J. (2006). A 'left turn' in Latin America?. *Journal of Democracy*. Vol 17, No 4, p 18.
- Porto, A (2009, Dic). Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*. pp. 6-14.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2004) *La democracia en América Latina : hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos :contribuciones para el debate*. Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Rapoport, D (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- Richardson, N.P. (2008). "Export-oriented populism: Commodities and coalitions in Argentina". *Studies in Comparative International Development* (En línea). Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12116-008-9037-5>
- Roberts, K.M. (2006) Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America. *Comparative Politics*. Vol. 38, No. 2, pp. 127-148
- Rodrik, D (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. *Journal of Economic Literature*. Vol. XLIV, pp. 973–987
- Rodrik, D. (2008). The real exchange rate and economic growth. *Brookings papers on economic activity*, 2008(2), 365-412.
- Ross, M (1999). The political economy of the resource course. *World Politics*. Vol 51, pp 297-322.
- Schamis, H. (1998). The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America. Kellogg Institute Working paper N° 250.
- Schamis, H. (2006). Populism, Socialism, and Democratic Institutions. *Journal of Democracy*. Vol 17 No.4, pp 20-34

- Schneider, B.R. (2005, Oct/Dic). La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 179, pp. 349-372.
- Shugart, M.S. y Mainwaring, S. (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Silva, E (2009). *Challenging neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T (1996). *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Skocpol, T y Weir, M (1993). Las Estructuras del Estado: Una Respuesta Keynesiana a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63-64, pp. 73-153
- Sturzenegger, F (2013). *Yo no me quiero ir. Claves y razones para apostar por la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168. 647-665.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Von Hagen, J y Strauch, R.R. (2001) Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success. *Public Choice*, Vol.109, Issue 3-4, pp 327-346.
- Weyland, K (2004). “Threats to Latin America’s market model?” *Political Science Quarterly*. Vol 119, No. 2, pp 291-313.
- Weyland, K (2009). The rise of Latin America’s two lefts. Insights from rentier state theory. *Comparative politics*. Vol 41, No. 2, pp 145-164.
- Weyland, K., Madrid, R.L. y Hunter, W. (Eds) (2010). *Leftist governments in Latin America. Successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press.
- Williamson, J (2006, 30-31 marzo). After the Washington Consensus: Latin American Growth and Sustainable Development. Ponencia en Seminario: Latin American Financing and the Role of Development Banks, Belo Horizonte, Brasil.
- Zelaznik, J. (2008, Dic). El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI. *Iberoamericana*, año 8, No.32, pp.170-176.