

# ¿CIELO O INFIERNO? LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LA "POSTCRISIS"

Andrés Musacchio

Instituto de Estudios Históricos, Económicos y Sociales

IDEHESI UBA/CONICET

*Fecha de recepción del original: marzo 2014*

*Fecha de aceptación en su versión final: junio 2015*

## Resumen

El artículo se propone una panorámica de la política económica argentina luego de la crisis de 2001, con el objetivo de identificar las rupturas y las continuidades frente al modelo neoliberal vigente hasta entonces. Para ello se identifican dos etapas diferenciadas, asociadas a la política de salida de la crisis y a una aproximación más estructural desde 2008, que coincide con la explosión de la crisis internacional. Finalmente, se discuten algunos problemas estructurales persistentes, que suponen la necesidad de una profundización de las políticas activas para evitar la tendencia al estancamiento.

**Palabras clave:** *Argentina, Recuperación, Cambio estructural.*

## Abstract

This paper describes the panorama of Argentinian economic politics after 2001 crisis, intending to identify the ruptures and continuities to the neoliberal model which has been effective until this moment. Therefore it is possible to identify two different moments: first the politics associated with the exit of the crisis and a more structural concept after 2008 which coincides with the outbreak of the world crisis. Finally the paper proposes to discuss some persistent structural problems which are leading to the assumption that it needs a consolidation of active politics to avoid the tendency of stagnation.

**Key Words:** *Argentina, Recovery, Structural change.*

## INTRODUCCIÓN

Suele afirmarse que la economía argentina resulta incomprensible hasta para sus propios actores. La afirmación es un tanto exagerada, pero solo un tanto. Y las mutaciones son a veces tan veloces, que los artículos que intentan analizarla quedan irremediabilmente desactualizados. El autor del presente artículo, por ejemplo, comenzó su intento con un peso valuado en unos 18 centavos de dólar y lo concluye con un valor de 12,5 centavos, con un nuevo gabinete económico y algunos cambios significativos en las políticas. Siendo un sábado, existe una alta probabilidad de que la corrección final del domingo no se vea afectada por algún brusco golpe de timón. Sin embargo, detrás de ese comportamiento espasmódico, se advierten algunos lineamientos que pueden esquematizarse y que demarcan la política económica de los últimos 14 años de manera relativamente clara. Luego de la catastrófica crisis de 2001-2002, la economía argentina vivió la expansión más intensa y duradera de su historia moderna. La crisis internacional a partir de 2007 frenó temporariamente el crecimiento, pero el sendero positivo, con menos dinamismo y mayores turbulencias, se recreó enseguida, aunque acumulando algunos problemas importantes. Para una economía que desde 1975 transitaba en una espiral descendente, con breves auges y brutales colapsos, la larga expansión resulta novedosa, abriendo varios interrogantes. ¿Se trata de un crecimiento genuino? ¿Estamos frente a la conformación de un nuevo modelo de desarrollo con un cambio estructural profundo? ¿Hay una ruptura de las pautas generales del modelo neoliberal? Son estas las preguntas que intentaremos discutir aquí.

La respuesta no es sencilla ni absoluta. Algunos indicadores muestran un quiebre notorio con respecto al pasado. El incremento sustancial del empleo y la reconfiguración de un dinámico mercado interno son, por ejemplo, dos quiebres notorios. Simultáneamente, los altos vencimientos de la deuda externa, una pertinaz fuga de capitales y un achicamiento del superávit comercial reflejan la persistencia de la vulnerabilidad en el sector externo. Así mismo, la redistribución del ingreso no mostraría aún una ruptura radical con respecto a los últimos 35 años, sobre todo a partir del recalentamiento inflacionario reciente.

En las páginas siguientes nos proponemos discutir la dimensión del quiebre y las perspectivas de continuidad de la actual política económica argentina. Para ello analizaremos los basamentos de la política ejecutada desde 2002-3, para bucear luego en las rupturas y las continuidades frente al modelo neoliberal. Una hipótesis de partida es la existencia de dos etapas diferenciadas, coincidentes con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, pero también con la euforia y la crisis en el plano internacional. Sea por diferencias de concepción, por los cambios externos, o por ambos, creemos advertir un giro en las políticas que nos llevan a plantearlas de manera separada, aunque en algunos análisis estadísticos tratemos de generalizar tendencias para todo el período. Por eso, inicialmente abordaremos la recuperación acaecida entre 2003 y 2007, para detenernos luego en la coyuntura más reciente.

## LA SALIDA DE LA CRISIS ¿EN CAMINO HACIA EL "POSNEOLIBERALISMO"?

Si la profundidad de la crisis económica, política y social de 2001 era sorprendente<sup>1</sup>, la salida fue asombrosamente rápida, especialmente tomando en cuenta la destrucción del aparato productivo y los tejidos sociales, la catástrofe política y el colapso financiero que resultaban de un cuarto de siglo casi ininterrumpido de políticas neoliberales y ajustes. Entre 2002 y 2003 se logró detener la caída y gestar las bases para un relanzamiento. Probablemente en la profundidad de la crisis se encontraba también la simplicidad de la recuperación coyuntural. En lo inmediato, y todavía en el cataclismo que en pocos días forzó a cuatro cambios de presidente, se suspendió el pago de la deuda externa pública con los acreedores privados (no así con los organismos internacionales, con quienes se abrió una dura y prolongada

<sup>1</sup> No caracterizaremos aquí el modelo neoliberal en Argentina ni la crisis. El lector interesado puede consultar, por ejemplo, Musacchio (2009), Rapoport y colaboradores (2013) o Boyer y Neffa (2004).

negociación), se suspendió la convertibilidad de la moneda y se la devaluó un 40%. Hija de la convulsión, la devaluación se realizó con impericia técnica e inicialmente contribuyó a profundizar la crisis, que amenazaba con derivar en una hiperinflación. Sin control de cambios -por recomendación del FMI-, con las tarifas de los servicios públicos fijadas en dólares por los contratos de privatización, con contratos privados y buena parte de los depósitos bancarios en dólares, una devaluación sin medidas complementarias era apagar un incendio con combustible. Máxime cuando el establishment neoliberal contribuía al terror prediciendo que el precio de la divisa norteamericana se sextuplicaría si el gobierno no dolarizaba completamente la economía y establecía una banca offshore<sup>2</sup>. Las únicas barreras de contención eran la brutal depresión y la prohibición de extraer depósitos del sistema bancario.

En los meses siguientes, nuevas medidas impulsarían la recuperación. La principal fue la adopción de retenciones a las exportaciones, en especial para productos agropecuarios y combustibles. Estas moderaban el impacto inflacionario de la devaluación y recaían sobre los beneficiarios directos de las nuevas condiciones cambiarias, mejorando levemente la equidad fiscal. Además era un gravamen ligado al precio de las divisas, clave para un país endeudado en moneda extranjera. Así se evitaba que los ingresos públicos se devaluaran junto al peso<sup>3</sup>.

También se convirtieron a pesos los créditos y depósitos bancarios, las deudas empresarias y los contratos de servicios públicos. Esto implicaba una alta transferencia intersectorial de ingresos en contra de ahorristas y del Estado, beneficiando a deudores y al sector financiero. Relevante para el largo plazo era la pesificación de tarifas públicas, pues evitaba que los bienes no transables incrementaran sus precios junto a la devaluación y la esterilizaran. Esa era la condición para abandonar la convertibilidad, aunque significaba una ruptura en los contratos de privatizaciones. Por eso, la medida fue resistida por las empresas afectadas, originando un conflicto que fue resolviéndose de manera individual y sólo parcial en los años siguientes. Algunas empresas, contratistas del Estado, evaluaron que un acuerdo podía abrir otros negocios o entendieron que incluso en las nuevas condiciones la rentabilidad era suficiente. Otras, en cambio, negociaron su salida por medio de una transferencia a capitales locales o al propio Estado. Finalmente, algunas mantuvieron sus demandas de indemnización en el CIADI, dando lugar a largos procesos con fallos dispares.

Las medidas contrariaban las indicaciones del FMI, que endureció su presión, y amenazó con interrumpir la asistencia. Cuando Argentina aceptaba las condiciones, aparecían otras nuevas que enfriaban un acuerdo. Finalmente, cuando Argentina advirtió que podría extender el default a los organismos internacionales, se arribó a un primer acuerdo en enero de 2003 y a otro a fin de ese año, reprogramando los pagos con condiciones que no afectaban el núcleo de la política económica.<sup>4</sup>

El acuerdo permitió abordar la reestructuración compulsiva de la deuda externa pública en default. En junio de 2004 se presentó un canje de títulos que abarcaba casi el 58% de la deuda, proponiendo una quita nominal del 75% y cuatro opciones de repago. Una mantenía el precio nominal con tasa de interés mucho más baja. Otra ofrecía una quita menor y plazos más largos. La tercera, una quita mayor y menor plazo. Finalmente, un bono cuyos intereses se ataban al crecimiento del PIB (Rapoport et al. 2013:950). En rigor, se trataba de deuda en moneda extranjera, parcialmente en manos de tenedores locales. La importante participación de los fondos de pensión en la cartera de acreedores facilitaba la negociación y garantizaba la alta aceptación. Aunque algunos acreedores -principalmente fondos buitres- prefirieron demandar al Estado en tribunales extranjeros, la concreción del canje permitió recomponer la capacidad de

<sup>2</sup> Los economistas Dornbusch y Cavallero (2002) abogaban por quitarle a Argentina el control sobre su economía y establecer autoridades económicas nombradas por los organismos internacionales, avasallando sin miramientos la soberanía nacional, para blindar el modelo neoliberal.

<sup>3</sup> Un análisis detallado sobre las retenciones puede verse en IMA (2002).

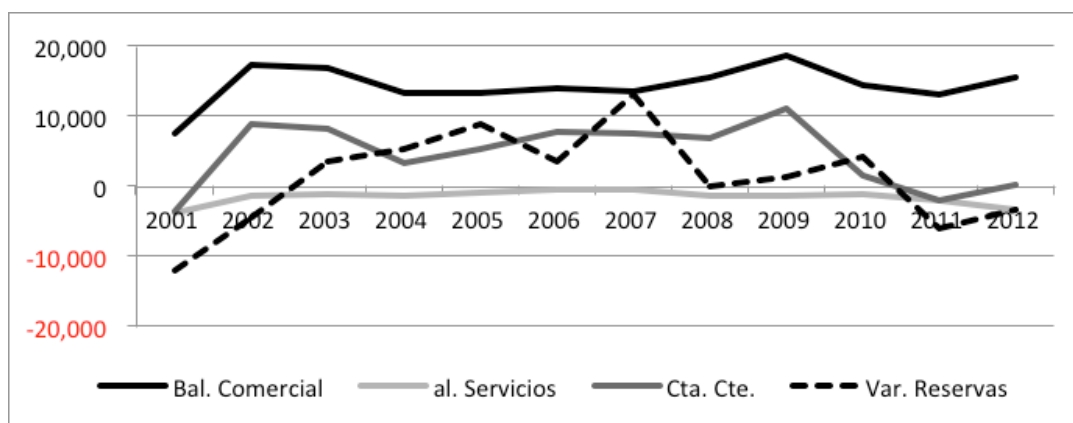
<sup>4</sup> Sobre las negociaciones con el FMI hasta el acuerdo de 2003, ver Amadeo (2003).

pago y adaptarla a los ingresos fiscales. Una reapertura del canje luego de la asunción de Cristina Kirchner redujo la porción de acreedores díscolos a solo un 7%. Latente quedaba, sin embargo, la falta de normativa internacional sobre procesos de insolvencia de estados, que pondría en 2014 toda la reestructuración en tela de juicio.

A partir del segundo semestre de 2002, comenzó a operarse también sobre el sector externo. Primero se limitaron las transacciones en el mercado cambiario, buscando contener la alocada carrera del dólar. La política cambiaria constituyó uno de los ejes del esquema y una de las rupturas principales frente a la convertibilidad. Formalmente implementado como un sistema de tipo de cambio libre, la intervención del Estado lo asemejó en la práctica a un sistema de *crawling peg*, con pequeñas adaptaciones regulares tratando de evitar apreciaciones o devaluaciones súbitas y sosteniendo la competitividad de los bienes transables. Las fluctuaciones cambiarias no son fenómenos aleatorios en Argentina. Debido al alto endeudamiento, a largo plazo se registra una salida neta de divisas que presiona hacia la depreciación de la moneda. Pero este fenómeno no es continuo, sino que se manifiesta en momentos de dificultades internas o internacionales. En períodos de normalidad, cuando la fuga de capitales se reduce, la moneda no se encuentra sobrevaluada y las condiciones de las exportaciones son favorables, una persistente entrada de divisas suele apreciar al peso frente al dólar. La consecuente volatilidad del mercado cambiario obliga a una intervención en uno u otro sentido por parte del Estado para evitar shocks. Entre 2003 y 2008, la estabilización impulsó una significativa mejora en las cuentas externas, con un ingreso de divisas que el Banco Central y el Banco Nación absorbieron para evitar la apreciación, mientras generaban liquidez para sostener el crecimiento. Dado que el posible retorno de capitales financieros podía convertirse en un factor desestabilizador, se introdujeron restricciones a los movimientos de capitales especulativos, especialmente plazos mínimos de permanencia.

La coyuntura internacional, tan desfavorable en el pasado inmediato, se tornó un aliado, pues un largo ciclo de precios altos en las materias primas exportables mejoraba las cuentas externas y convertía a las exportaciones en un motor de la recuperación.

**GRÁFICO 1: CUENTA CORRIENTE, 2001-2012. EN MILLONES DE DÓLARES**

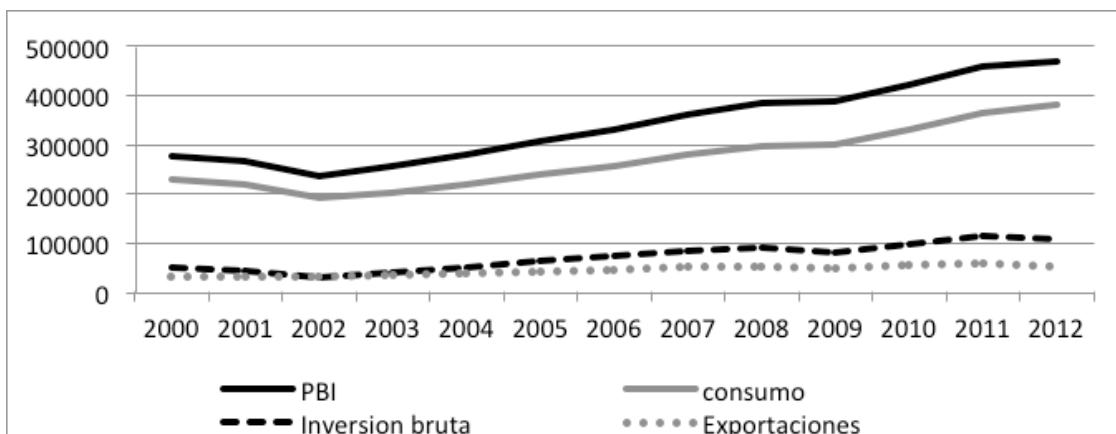


Fuente: Ministerio de Economía

Para algunos analistas fue esta la causa única de la expansión que durante el resto de la década vivió la economía argentina. La expansión estaría determinada por la depreciación del peso. Especialmente enfático en el rol del dólar alto como sustento de un modelo "neodesarrollista" es, por ejemplo, Curia (2010), para quien el tipo de cambio es el elemento distintivo entre dicho modelo y las aproximaciones ortodoxas. Por eso, también advierte sobre los riesgos observables desde 2007, cuando la tasa de inflación supera a la de la devaluación y absorbe paulatinamente la ventaja cambiaria. En esa línea, algunos cuestionan la ausencia de políticas antiinflacionarias, así como el ritmo demasiado lento de devaluaciones (Damill

y Frenkel 2013:14). Esa perspectiva no repara, sin embargo, que las políticas de control de la inflación sugeridas (controles de salarios, mayor rigurosidad fiscal y una política monetaria restrictiva) afectan la marcha del consumo interno, sin tomar en cuenta que también la demanda interna, y no solo el comercio exterior, tuvo una incidencia superlativa en la recuperación.

**GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL PIB Y COMPONENTES DE LA DEMANDA. EN MILL. DE PESOS CONSTANTES DE 1993**



Fuente: Ministerio de Economía

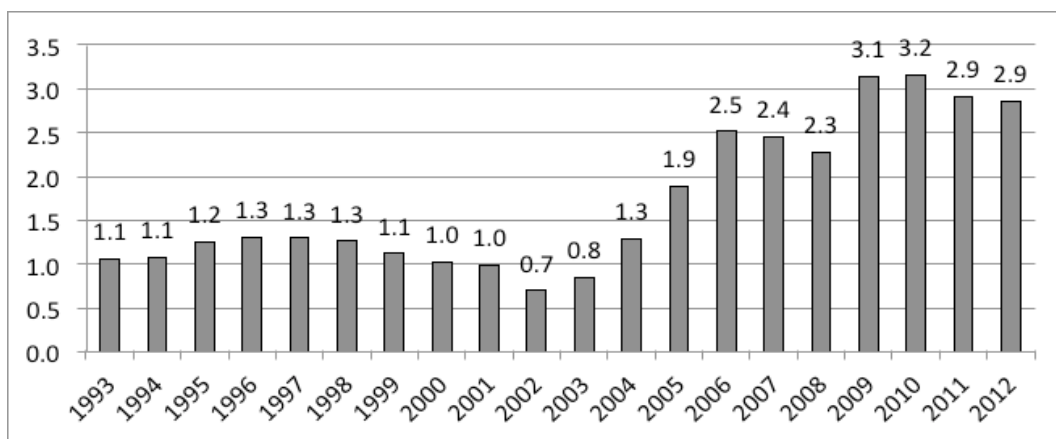
Tomando el período 2003-2008, el PIB creció 50%. En el mismo período, el consumo privado aumentó un 49%, la inversión 141%, el consumo público 32% y las exportaciones netas disminuyeron un 123%. No debe entenderse de allí que el sector externo no jugó papel alguno en la recuperación. Las exportaciones crecieron un 46%<sup>5</sup> en el mismo período, generando un importante impacto directo y permitiendo financiar las importaciones y el servicio de la deuda. Pero la demanda de consumo y de inversión fueron factores explicativos de mayor relevancia para entender la expansión productiva.

La conjunción de superávit comercial, recuperación de la recaudación y estabilización del servicio de la deuda le dieron al nuevo modelo la solidez técnica que no tenía el neoliberalismo. Los llamados superávit gemelos le permitían al Estado cubrir buena parte de dichos servicios<sup>6</sup> y eludir la presión existente desde finales de los 70. Esto le facilitaba al Estado retomar moderadamente la iniciativa, redefiniendo algunas de sus funciones. Así reapareció la inversión pública mientras se reestatizaban algunas empresas que mostraban un ostensible incumplimiento de los contratos.

<sup>5</sup> Las cifras corresponden al PIB a precios de 1993. Fuente: Ministerio de Economía.

<sup>6</sup> Un remanente, variable según el año, se cubría con créditos locales o externos, donde Venezuela jugó un rol activo como prestamista.

**GRÁFICO 3: INVERSIÓN PÚBLICA. EN % DEL PIB CORRIENTE**



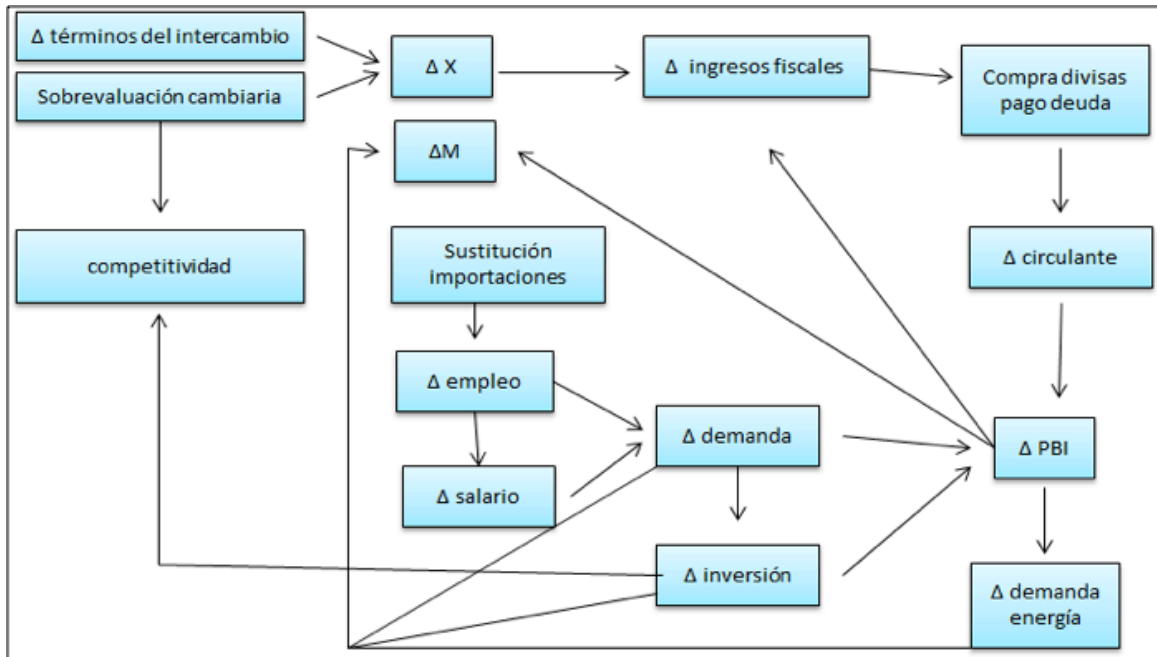
Fuente: Ministerio de Economía

El agua corriente, algunas líneas férreas, el control del espacio aéreo o el correo volvieron a manos del Estado, sin una visión estatizadora. No se trataba de principios o ideología, sino de recuperar empresas que habían dejado de funcionar o no pagaban los cánones. Mientras en algunos mercados se practicaban nuevas regulaciones, la presión de los sindicatos y el Ministerio de Trabajo permitía revertir la flexibilización laboral e incrementar los salarios reales. Se puso en marcha así un proceso expansivo que podría esquematizarse con la forma de la ilustración 1.

La mejora en el sector externo y el impulso a la actividad interna revirtieron las tendencias recesivas y estimularon un incremento del empleo. El Estado acompañó el proceso con políticas monetarias y fiscales expansivas, a las que fue incorporándole políticas activas de inversión, financiación y empleo, mientras ejecutaba una política social que primero apuntó a la situación de extrema vulnerabilidad en la que habían caído amplios sectores de la población y luego fue tomando un carácter más estructural sobre el que volveremos en las próximas secciones.

El nuevo esquema se complementaba con un giro de la política exterior que se alejaba decididamente del realismo periférico de los 90 -según el cual Argentina era demasiado pequeña para sostener una política autónoma y debía alinearse incondicionalmente a las grandes potencias para obtener algunas ventajas económicas- y buscaba establecer un perfil propio. Su aproximación política a la región, la alianza estratégica con Brasil y el acercamiento a los BRICs -en especial a China- fueron cambios tan ostensibles como el liderazgo en el rechazo al ALCA de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005 y a los acuerdos de librecomercio con las grandes potencias. La nueva dinámica se reflejó en el creciente comercio intrarregional, con epicentro en el Mercosur, que ganó un notable terreno.

### ILUSTRACIÓN 1: DINÁMICA DE LA SALIDA DEL MODELO NEOLIBERAL



En especial el vínculo con el Mercosur caracteriza tanto el giro político como los límites que irán apareciendo con el correr del tiempo. La mayor importancia del vínculo comercial y político con la región no fue acompañada por un cambio institucional de similar magnitud. Así, el Mercosur mantuvo la forma de una unión aduanera, a pesar de que su rol hubiese cambiado. Las desiguales trayectorias económicas de los países de la región fueron sumando entonces desequilibrios (en especial el superávit comercial a favor de Brasil), que introdujeron también un eje de disputas (Cf. Musacchio, 2015).

**CUADRO 1: ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO.  
EN % DEL COMERCIO TOTAL**

	Exportaciones				Importaciones			
	Mercosur	Estados Unidos	Unión Europea	China	Mercosur	Estados Unidos	Unión Europea	China
2002	22,3	11,3	20,5	4,3	32,2	19,9	23,5	3,7
2003	18,9	11,2	20,3	8,3	37,2	16,2	20,4	5,2
2004	19,6	10,8	18,1	7,6	36,4	15,1	19,0	6,2
2005	19,0	11,1	17,3	7,9	38,0	13,9	17,0	7,8
2006	21,4	8,6	17,4	7,5	36,8	12,4	17,1	9,1
2007	22,2	7,4	17,7	9,2	35,9	11,8	16,6	11,4
2008	23,0	7,3	18,8	9,1	34,8	12,0	15,7	12,4
2009	24,8	6,2	18,4	6,6	33,2	13,2	16,5	12,4
2010	25,1	5,2	16,4	8,5	33,4	10,7	17,2	13,5
2011	24,7	5,1	16,9	7,4	31,0	10,4	15,7	14,3
2012	24,9	5	14,4	6,4	27,8	12,3	18	14,6

Fuente: Ministerio de Economía

El conjunto de medidas que comenzaba a articularse en una política económica, sin proponerse un proceso revolucionario, afectaba a importantes intereses externos y locales firmemente establecidos desde 1976. De igual forma actuaban algunas regulaciones con mayores efectos sociales que económicos, que rozaban empero intereses económicos y contrariaban a diversos grupos de presión tradicionales, como la prescripción de medicamentos genéricos en lugar de marcas o la distribución gratuita y masiva de anticonceptivos. En varios terrenos, el Estado tomaba tíbiamente la ofensiva, con algunos cambios estructurales que se diferenciaban del neoliberalismo.

### **SINTETIZANDO ALGUNOS QUIEBRES FRENTE AL NEOLIBERALISMO**

El relanzamiento productivo y el control sobre problemas como el endeudamiento externo se relacionaron prácticamente desde el inicio con algunos procesos de más largo plazo, no siempre explícitamente planteados y muchas veces fruto de la coyuntura. El retorno del Estado en el diseño y la ejecución de políticas nacionales es el punto nodal. Como destacan, por ejemplo, Palomino y Pastrana (2013:178), en la reaparición de la idea del desarrollo se encuentra en primer lugar la revitalización del rol del Estado en la dirección económica. Por primera vez desde 1976, el Estado dejaba de abandonar funciones y evitaba las políticas ortodoxas y las demandas del sistema financiero. Una política activa en la renegociación de los pasivos, el abandono de la ortodoxia monetaria y cambiaria, o la intervención en la regulación del conflicto social, en la producción de servicios y en la inversión significaron un quiebre institucional marcado. El resultado fue el diseño de políticas macroeconómicas más consistentes, con carácter anticíclico, y alejadas del enfoque monetario del balance de pagos. Destacan Carlino et Al. (2013) el rol sobre el crecimiento jugado por una política expansiva del gasto público, fenómeno que debe, no obstante, ser matizado. La expansión estuvo, hasta el inicio de la década del 10, enmarcada en un superávit fiscal rígido. Sólo con la aparición de la crisis internacional y el cinturón de medidas para evitar su derrame interno las cuentas públicas se tornaron deficitarias y fueron usadas como instrumento activo de estilo keynesiano.

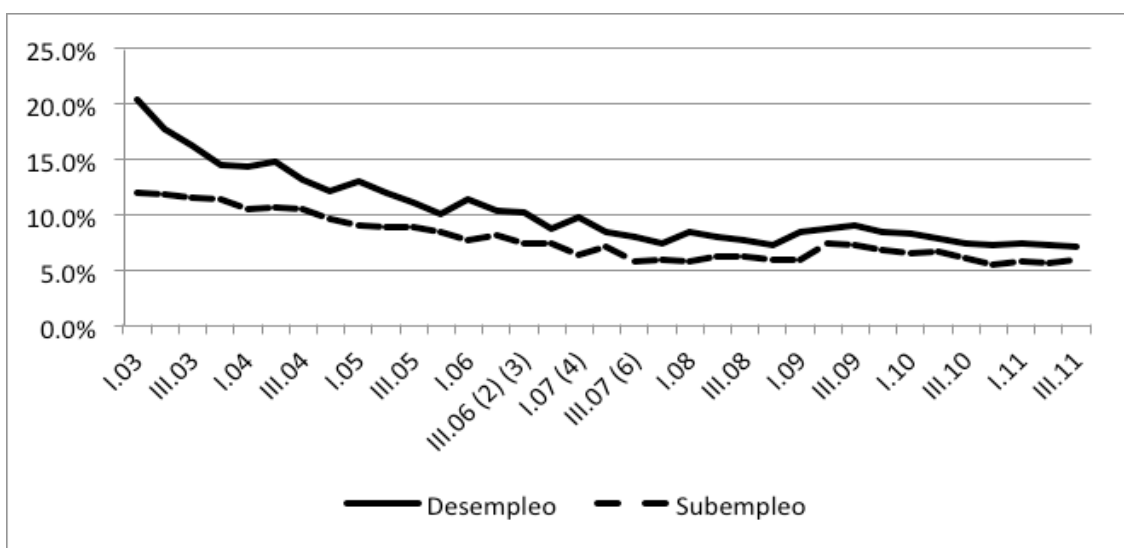
El segundo quiebre fue la ostensible recomposición del liderazgo de lo productivo frente a lo financiero. Más allá de la discusión sobre los motores del crecimiento, está claro que el impulso para la acumulación y la expansión se situó desde 2003 en lo productivo. La estabilización cambiaria y el desendeudamiento del Estado en el marco de restricciones crediticias redujeron sustancialmente la especulación financiera sistemática. La caída de la rentabilidad de las inversiones financieras permitió encauzar parte del capital-



dinero hacia la inversión productiva y devolver atractivo a actividades abandonadas no por baja rentabilidad, sino por no poder competir con la renta financiera. La devaluación de la moneda y el cambio en los precios relativos le permitieron al sector productivo colocarse en una posición más competitiva, mejorando su rentabilidad, apuntalada por la violenta redistribución regresiva del ingreso derivada de la crisis y que luego sólo se revirtió parcialmente.

Los cambios macroeconómicos y la regeneración de tejidos productivos tuvieron un impacto positivo en el nivel de empleo. Se quebró así la tendencia a la destrucción de puestos de trabajo que caracterizaba a la era neoliberal.

**GRÁFICO 4: DESEMPLEO Y SUBEMPLEO. EN PORCENTAJE DE LA PEA**



Fuente: Ministerio de Economía

Allí se dibuja uno de los quiebres más visibles. Si para el neoliberalismo los ejes de la acumulación y el crecimiento eran el sector financiero y la exportación de bienes intensivos en recursos naturales, el postneoliberalismo combinó el impulso a las exportaciones –sin demasiados cambios estructurales– con una recuperación sostenida del mercado interno. Una incipiente sustitución de importaciones, la expansión de la construcción y de algunos servicios permitió impulsar una acelerada recuperación del empleo. Esta, junto a una suave recuperación de los salarios reales, fue la llave para la expansión del consumo privado, que impulsó la inversión a medida que diversos sectores se acercaban a la plena utilización de la capacidad instalada.

Ese contexto fue estimulando y reforzando el rol regulador del Estado. Paulatinamente se impuso la idea de que el mercado no resultaba adecuado como asignador exclusivo de los recursos, aun cuando no se lo rechazaba como una parte central del mecanismo de regulación. De hecho, el poder y la importancia de los grandes conglomerados nacionales y transnacionales no fueron puestos en cuestionamiento de manera sistemática<sup>7</sup>. Una interpretación de la creciente intervención del Estado indica que la crisis fraccionó políticamente a los grupos dominantes y produjo una transformación de la sociedad, que no logró, empero, plasmarse en un nuevo proyecto hegemónico por parte de las asociaciones de empresarios o de los sectores políticos, obligando al Estado a asumir un papel más activo que en la década anterior, aunque sin cuestionar el modo de producción (Neffa 2008:157)

<sup>7</sup> Si, por el contrario, se cuestionó el accionar de algunos grupos específicos, por los desequilibrios que generaban en el sistema o por su acción abiertamente hostil al gobierno.

Parte de los instrumentos a los que el Estado había renunciado en los 90 fueron costosamente recuperados, comenzando por los monetarios y cambiarios con el abandono de la convertibilidad, la nueva normativa sobre flujos de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio flotante regulado. La solidez fiscal desde 2004 permitió una activa intervención en los mercados de bienes y servicios, buscando sostener la nueva estructura de precios relativos. En especial, la introducción de subsidios a servicios públicos esenciales como transportes, energía, gas o agua permitió mantener congelados sus precios, para sostener la demanda y la rentabilidad industrial sin ahogar a los proveedores de servicios. Esta política cobró intensidad con la elevación de la tasa de inflación y de algunos costos, como los salariales, que obligaron al gobierno a incrementar periódicamente los subsidios para evitar reajustes. El sostenimiento de los precios de los servicios era, en definitiva, uno de los resortes básicos del proceso de distribución del ingreso, donde la impronta del Estado también se marcaba en un sentido opuesto al de las décadas anteriores. Si el nuevo modelo de crecimiento dependía de un mercado interno en expansión, y si la distribución del ingreso se discutía entre grupos sociales con una cuota marcadamente asimétrica de poder, solo una decidida acción del Estado podía reequilibrar la ecuación y mejorar, incluso cuando muy ligeramente, la participación del salario en el ingreso.

La intervención estatal vulneraba las recetas de los organismos internacionales. Por ello, dos decisiones resultaron clave para el quiebre. La primera, más silenciosa e importante, fue la de evitar endeudamiento nuevo. Esto disminuía los compromisos que debían asumirse en las negociaciones con la banca privada y permitía trasladar la presión a los acreedores, ya que el punto en discusión era si se pagaba o no. La sanción principal, el cierre del mercado crediticio, ya no podía usarse como mecanismo de extorsión. La segunda decisión fue la cancelación total de la deuda con el FMI, coordinada con Brasil y Uruguay (Brenta, 2014). El Fondo, como acreedor, monitoreaba la economía argentina y dictaminaba los lineamientos de las políticas y los objetivos considerados razonables, alineados con el Consenso de Washington. El pago de la deuda significó eliminarlo como factor de presión en el diseño de políticas.

Así, la orientación se fue apartando de muchos de los lineamientos neoliberales, aunque sin poner en cuestionamiento algunos ejes básicos de la inserción capitalista de la argentina. En este campo, la única transgresión visible fue la tolerancia y cierto apoyo inicial al desarrollo de "empresas recuperadas", firmas cerradas por sus dueños en la crisis y reabiertas por los trabajadores organizados en cooperativas. Sin estímulos y con un marco legal precario, varias compañías lograron atravesar las turbulencias y estabilizarse con modelos de gestión diferentes a los tradicionales, aunque manteniendo una baja incidencia cuantitativa en el producto y acotándose a firmas en crisis terminal, sin convertirse en un modelo organizacional alternativo en expansión.

## **CONTINUIDADES PREOCUPANTES**

Junto a los quiebres expuestos, perduraron algunas continuidades que, de diferentes maneras, impidieron un alejamiento más radical del pasado y condicionaron luego la reacción frente a la crisis internacional desde 2007. Algunos de los problemas provienen de no llevar a fondo la propia lógica que en el discurso se destaca como rumbo. Y allí se recorta en especial un avance muy lento en la distribución del ingreso. El ingreso nacional, otrora con el mejor perfil de distribución en la región, se tornó cada vez más regresivo desde 1976. La crisis de 2001-2 fue el zenit de tal tendencia, cuando se perforaron los límites de lo socialmente tolerable y se llegó a niveles de pobreza y miseria insostenibles para un país con la magnitud de la riqueza argentina. A partir de allí comenzó una suave y algo volátil recuperación; los salarios reales del sector privado formal alcanzaba hacia finales de 2005 un nivel similar al de los momentos previos a la crisis, mientras los salarios públicos y los privados no registrados seguían rezagados considerablemente (IMA 2005; Lindenboim 2007). Si uno de los puntales del crecimiento fue el mercado interno, éste se nutría más de la expansión del empleo y de algunos programas sociales que asistían a grupos inmersos en la miseria extrema.

Desde finales de 2006, el problema se agudizó por una de las medidas más cuestionables del período. Ante una inflación que había superado el 12% anual, se modificó el índice de precios al consumidor tratando de "maquillar" las cifras. El problema era, en realidad, pigmeo, magnificado por algunos sectores de la oposición mediática y los economistas ortodoxos. En una economía que crecía al 10% y con salarios que se incrementaban por encima del 15%, esa inflación era perfectamente tolerable<sup>8</sup>. El manejo estadístico arbitrario generó incertidumbre y recelo en una sociedad con una larga historia de inercia hiperinflacionaria, aumentos defensivos de precios y una buena dosis de oportunismo. La inflación real se disparó hasta duplicar las tasas oficiales, arrastrando a estas últimas hasta la magnitud que se deseaba ocultar (ver gráfico 6). Si se buscaba disminuir la carga de intereses de los bonos de deuda ajustables por inflación –tal la explicación oficial–, el arrastre anuló la estrategia. Pero además, trajo un serio costo, pues avivó una puja distributiva basada en expectativas y supuestos, que estableció una combinación de niveles mayores de inflación, salarios nominales que se incrementan a un ritmo intermedio entre la inflación nominal y la real (lo que significa aumento estadístico y caída efectiva de los salarios reales), mientras se deteriora la paridad cambiaria. El gobierno se vio confrontado desde entonces con una situación en la que resultaba tan imprescindible como imposible ajustar las dos anclas de los precios (tipo de cambio y servicios públicos), mientras se estimulaba el papel desestabilizante de una inflación larvada.

La lentitud en la redistribución del ingreso también se asoció a la ausencia de cambios de fondo en la matriz tributaria. Salvo las retenciones a las exportaciones, no se avanzó en una transformación integral de los tributos y sólo se introdujeron pequeñas variaciones como la devolución parcial del impuesto al valor agregado para las compras con tarjetas de débito o crédito, que apuntaban, en realidad, a blanquear actividades por medio de una presión de los consumidores. La matriz tributaria heredada del neoliberalismo era extremadamente regresiva, pues gravaba al consumo más que a la riqueza, con predominio de impuestos indirectos. Por ende, una genuina redistribución comienza con una transformación tributaria, postergada sin plazos. El impacto progresivo sobre la distribución provendría de un aumento relativo de los gravámenes directos que apuntan a la acumulación presente y pasada de riquezas, pero también por su influencia en la formalización del empleo informal, utilizado para evadir impuestos (Gaggero y Grasso 2007).

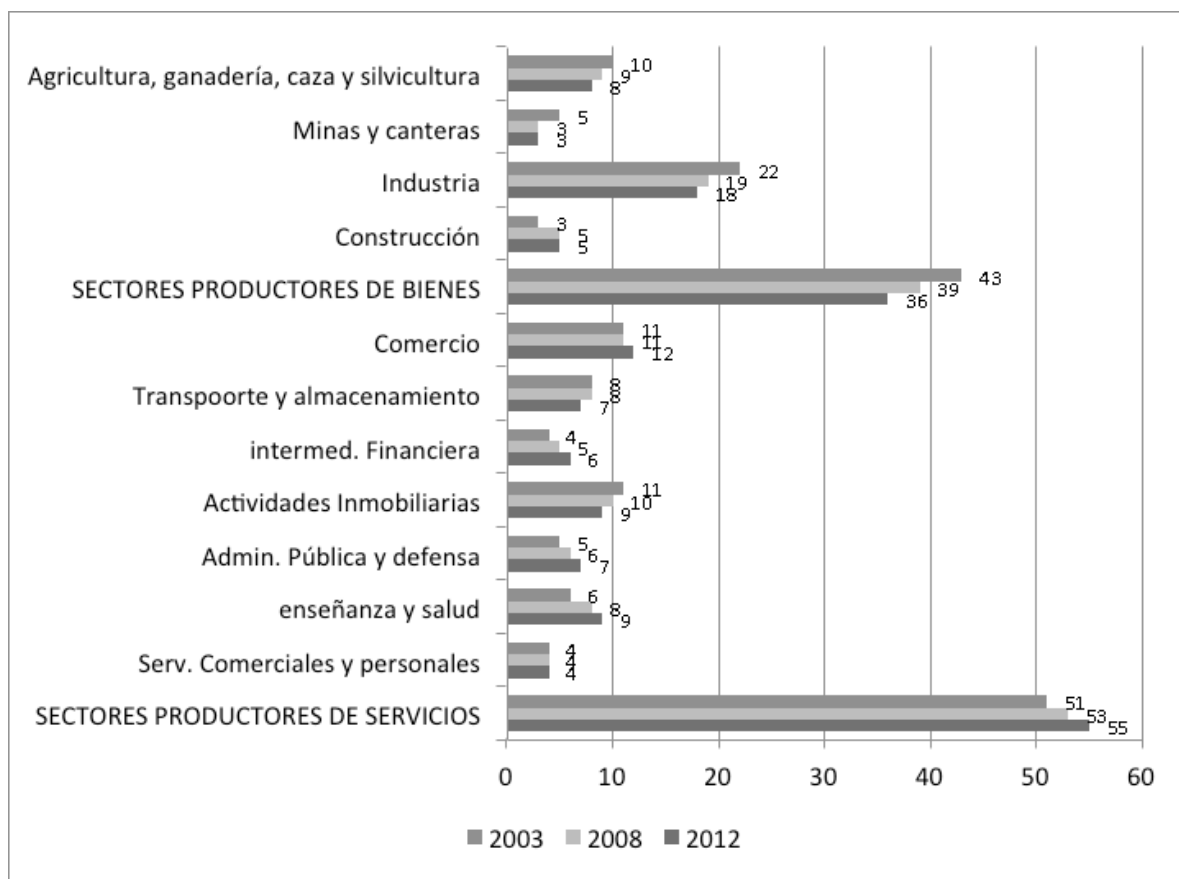
Una nueva matriz tributaria resultaría un punto de apoyo importante para la redistribución, pero también para la reorientación de los flujos de inversión hacia los sectores prioritarios. Sin embargo, también en este frente se observan continuidades llamativas. El impulso para el crecimiento se originó en una política macroeconómica adecuada para crear un marco propicio, pero no se articuló a un proyecto de reestructuración sectorial de la producción planificado. El mercado siguió jugando el papel principal en la canalización sectorial del excedente, sin prioridades ni incentivos específicos para actividades que, por su incidencia en la matriz productiva, pudiesen tener relevancia estratégica. La falta de un programa de desarrollo explícito se advierte también en el carácter errático de la inversión pública. Si, por un lado, esta ha despertado luego de décadas de recortes, se trata de proyectos sin coordinación, sin un diseño de largo plazo y sin una evaluación micro- y mesoeconómica detallada. Las deficiencias se manifestaron especialmente en dos sectores, la energía y los transportes. En este último, el discurso de recuperación de los ferrocarriles sólo se plasmó en el retorno de muy pocas líneas de larga distancia –de perceptible mal funcionamiento– y en la estatización de las líneas urbanas metropolitanas en virtual estado de abandono. Otro contraste ocurre en la aeronavegación, donde convivieron la nueva línea aérea estatal (LAFSA) sin aviones con el controvertido pero eficaz rescate de la línea de bandera Aerolíneas Argentinas, dos veces saqueada por concesionarios privados (Iberia y Grupo Marsans). En el fondo, no se advierte un replanteo de la estructura de las comunicaciones que apunte a un nuevo diseño espacial del país, integrado con un

<sup>8</sup> Y además razonable, pues se situaba por debajo de la devaluación y del aumento internacional de los precios de los productos exportables, también consumidos internamente.

sistema multimodal de transportes de pasajeros y cargas. La fragmentación territorial, por lo tanto, no ha sido superada.

En el sector energético, la construcción de varias pequeñas centrales, la finalización, luego de varias décadas, de la represa Yaciretá y la resurrección de la central nuclear Atucha II no resolvieron el problema de un país que, por su rápido crecimiento y su alta relación consumo de energía/producto, multiplicó la demanda energética. Por eso, pronto comenzó a manifestarse un déficit energético, cubierto con crecientes importaciones, mientras se toleraba la transferencia de utilidades de las compañías petroleras al exterior al compás de la caída de reservas. Tampoco resultó operativa la nueva empresa energética estatal ENARSA, que no logró desarrollar producción propia ni regular el mercado. La racionalización del consumo o la exploración de nuevas fuentes de energía renovables ocuparon un espacio exiguo en la agenda, al igual que la configuración de un sistema energético integrado o una renovación de los vetustos tendidos de transporte de electricidad, que colapsan sistemáticamente en los momentos de consumo pico.

**GRÁFICO 5: COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PIB. PRINCIPALES RUBROS EN PORCENTAJE**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

La falta de planificación se observa también en la composición del producto, en especial, la del sector industrial. A pesar del cambio en los precios relativos, de la sustitución de importaciones y de la expansión de las exportaciones agropecuarias, el sector servicios incrementó su participación, especialmente por algunos servicios privados que pudieron incrementar precios y ampliar la paleta de oferta. La industria, por el contrario, perdió participación, al igual que el agro entre 2003 y 2008. Este último pudo recuperar luego de 2008 parte del terreno perdido, curiosamente cuando arreciaron las protestas del sector por un supuesto ahogo de la rentabilidad.

Si, como se afirma en el plano discursivo, el modelo es de sustitución de importaciones, el sector industrial está llamado a jugar un rol central. Hasta el estallido de la crisis internacional, sin embargo, pocas ramas habían iniciado un verdadero despegue. Con un crecimiento promedio algo inferior al 50%, solo se observaba un crecimiento intenso en el sector automotriz (255%) y en la producción de minerales no ferrosos (82%). En el resto, el desempeño fue más modesto, con sus puntos más bajos en el refinado de petróleo (11%), industrias metálicas básicas (15%) y papel y cartón (25%). La industria acompañó la expansión, pues, sin tener el protagonismo pretendido. En cambio fue considerable el impulso del sector minero, acompañando el gran dinamismo de la construcción, pero también debido a criticables concesiones a empresas transnacionales. Se objeta, con razón, que varias mineras afectan el medio ambiente, no generan empleo suficiente y disponían hasta hace poco de autorización para enviar al exterior todo el producto –descontado un 5% de impuestos- sin obligación de liquidar internamente las divisas como casi todos los demás sectores. Se trata de actividades contaminantes, sin efectos multiplicadores internos ni incorporación de valor y que constituirían un virtual saqueo de recursos naturales.<sup>9</sup>

La falta de planificación profundizó un perfil de especialización sesgado hacia la explotación de recursos naturales, y conformado por el mercado en función de ventajas comparativas estáticas, que se asocia estrechamente al patrón de comercio exterior. Este último se expandió aceleradamente al calor de una extraordinaria coyuntura de precios y de una política de diversificación de destinos, no acompañada por una diversificación de la matriz de exportaciones. Por eso, sólo dio un salto un pequeño grupo de actividades, como el complejo aceitero, el automotriz, la exportación de minerales o de productos agropecuarios. Las exportaciones continúan siendo lideradas por el rubro "residuos y desperdicios de la industria alimenticia", que supera el 10% de las ventas externas. El patrón exportador sigue atado a productos con precios muy volátiles –a pesar de la larga coyuntura favorable-, una fuerte dependencia de los ciclos del mercado internacional, con poca incorporación de valor agregado y un débil efecto multiplicador de las actividades internas (cf, Musacchio y Robert 2006).

En breve síntesis, la economía argentina revelaba hacia el estallido de la crisis internacional una colosal recuperación de la producción, el empleo y la capacidad de acción política del Estado, difícil de imaginarse en 2001/2002, pero conservaba algunas debilidades estructurales no menores en una perspectiva de largo plazo.

## **LOS IMPACTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL**

La crisis internacional tomó a la Argentina en un terreno diferente al que solía encontrarla antaño. El proceso de desendeudamiento relativo (la reducción de las relaciones deuda/PIB y deuda /exportaciones) evitó la necesidad de tomar créditos compulsivamente para evitar una debacle. Lejos de eso, la cuenta corriente del balance de pagos registraba un período de superávit raramente largo, fundado en una balanza comercial positiva. La reducción del peso de la deuda disminuía la vulnerabilidad provocada por su servicio. Argentina ingresaba a las turbulencias con altas reservas en el Banco Central, sin urgencias de divisas y sin gran retraso cambiario, evitando onerosos préstamos de rescate. Las dos preocupaciones eran cómo sostener el superávit comercial y cómo detener la fuga de capitales que comenzó a gestarse.

A diferencia de otros momentos u otros países, Argentina no enfrentó una caída general de volumen o precio de las exportaciones, a excepción de 2009, en parte por los altos valores de 2008. En el comportamiento de los inversores, en cambio, se advirtió un quiebre. Las transferencias de utilidades de las empresas extranjeras se aceleraron, iniciando una fuerte fuga de capitales. Esto respondía a diversos factores, algunos ajenos a la crisis. En primer lugar, es habitual en tiempos de crisis que los inversores

<sup>9</sup> Para un análisis de los cambios y las continuidades que se perfilan en el "neoextractivismo" como fenómeno extendido por buena parte de América latina, cf. Gudyas (2009)

reduzcan el riesgo de cartera, trasladando sus capitales mayormente hacia sus países de origen. Otro tanto ocurre con las empresas transnacionales, que remiten utilidades para apuntalar la posición en sus locaciones principales. En segundo lugar, los sectores económicos más poderosos de la Argentina suelen fugar sus ganancias al exterior, algo que se potencia en momentos de crisis (Rapoport y colaboradores 2013). En tercer término, se agudizó la puja entre el gobierno y algunos grupos económicos, empresas extranjeras y, sobre todo, el sector agrario, quienes presionaron por la eliminación de las retenciones a las exportaciones, mayor flexibilización laboral y controles de salarios. Mientras practicaban sucesivos *lock out*, estos sectores estimularon una corrida económica posicionándose en divisas y fugando recursos. El endurecimiento de la confrontación se expresó en una tensión creciente en el mercado cambiario, potenciada por algunos medios de prensa afectados por las nuevas leyes contrarias a la cartelización y el lavado de dinero.

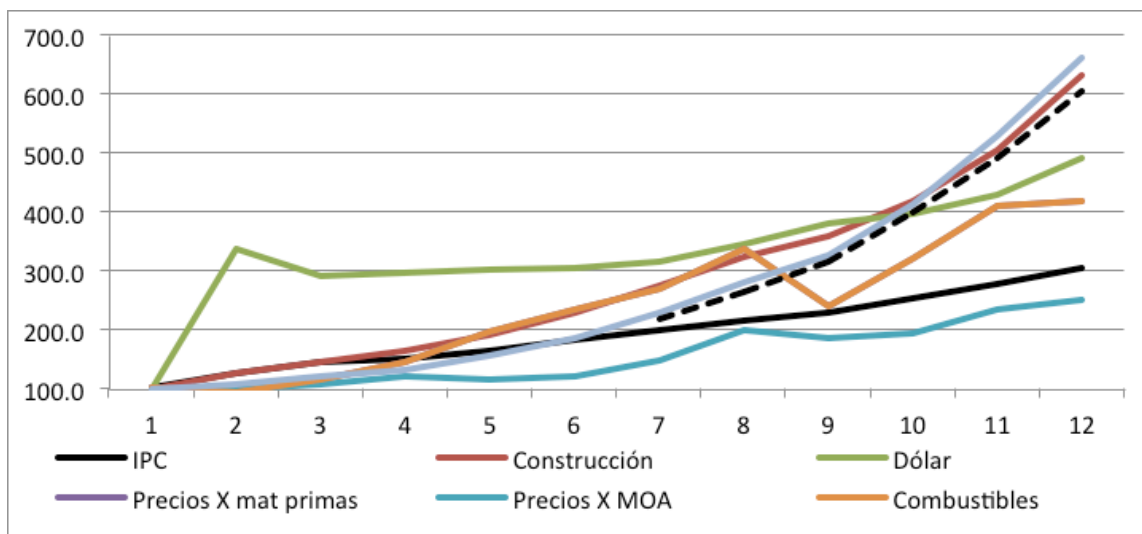
**CUADRO 2: BALANCE DE PAGOS, PRINCIPALES RUBROS. EN MILLONES DE DÓLARES  
CORRIENTES**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Exportaciones	70.019	55.672	68.134	84.051	80.927	81.660
Importaciones	54.596	37.146	53.868	71.126	65.556	70.540
<b>Balanza comercial</b>	<b>15.423</b>	<b>18.526</b>	<b>14.266</b>	<b>12.925</b>	<b>15.372</b>	<b>11.120</b>
<b>Saldo servicios</b>	<b>-1.284</b>	<b>-1.285</b>	<b>-1.160</b>	<b>-2.134</b>	<b>-3.400</b>	<b>-4.120</b>
Rentas	-7.552	-8.955	-11.341	-12.400	-11.503	-10.982
Intereses pagados	5.605	4.400	4.404	5.045	4.768	5.025
Utilidades y div. pagados	7.418	7.919	9.534	10.410	8.863	8.396
<b>Saldo Cta Cte</b>	<b>6.756</b>	<b>10.995</b>	<b>1.360</b>	<b>-2.173</b>	<b>22</b>	<b>-4.814</b>
<b>Cuenta capital</b>	<b>181</b>	<b>74</b>	<b>89</b>	<b>62</b>	<b>7</b>	<b>35</b>
<b>Cuenta financiera</b>	<b>-7.990</b>	<b>-9.387</b>	<b>3.314</b>	<b>295</b>	<b>-642</b>	<b>-1.641</b>
Sector bancario	1.733	-969	-2.679	6.900	-1.649	-1.154
Sector público NF	-517	-732	2.459	-2.250	-3.647	576
Sector privado NF	-9.206	-7.685	3.534	-4.356	4.655	-1.063
Δ reservas	9	1.346	4.157	-6.108	-3.305	-11.824

Fuente: Ministerio de Economía

La puja se reflejó también en la evolución de los precios. Aunque el poco confiable índice oficial registraba una baja inflación, índices provinciales y privados recogen un panorama más complejo, que permite inferir una inflación cercana al 25% anual. Sin ser catastrófica, denota la existencia de problemas que, a largo plazo, dificultan seriamente el sostenimiento del modelo económico.

**GRÁFICO 6: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS PRECIOS SELECCIONADOS. 2001=100**

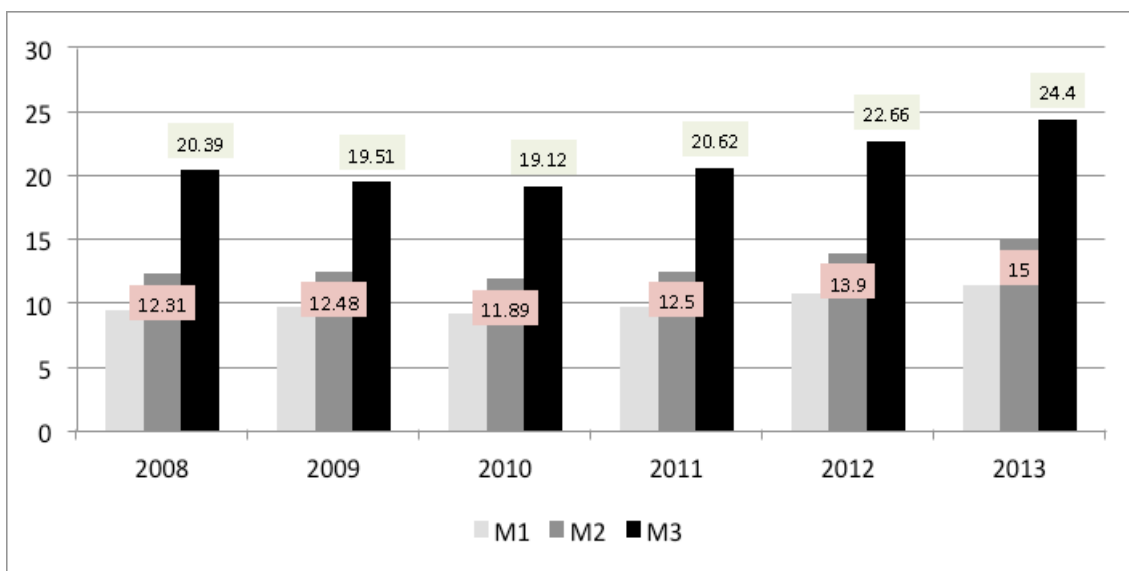


Tomamos como indicador alternativo de inflación el de la Provincia de San Luis, remarcando las diferencias de medición, sin pretender una medición precisa. Los precios de las exportaciones de materias primas, MOA y combustibles tienen base dólar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y del Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis.

El fenómeno recibió diversas interpretaciones y propuestas de terapia. Sin profundizar un debate complejo, es evidente que la inflación de Argentina responde a diversas causas. No parece certera la visión ortodoxa que insiste en una expansión desmesurada de la cantidad de dinero por un gasto público incontenible. Por una parte, como se ve en el cuadro siguiente, la emisión monetaria acompañó el proceso de crecimiento, situándose, en todo caso, ligeramente por encima de la expansión.

**GRÁFICO 7: MASA MONETARIA. PROMEDIO ANUAL, EN % DEL PIB**

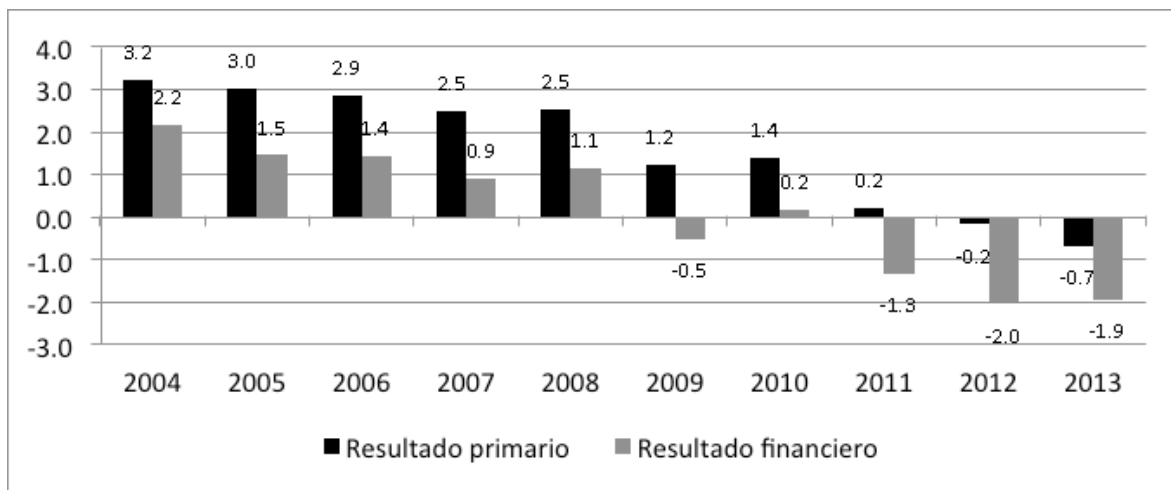


Fuente: FIDE.

El análisis ortodoxo vincula habitualmente el incremento supuestamente descontrolado de la masa monetaria con el aumento del gasto público y la reaparición del déficit fiscal. En rigor de verdad, las referencias a un descontrol en las cuentas públicas no encuentran correlato cuantitativo. Aun cuando pueda

cuestionarse que la utilización de algunos de los recursos o algunas partidas hayan venido sufriendo un aumento significativo (como los altos subsidios), la problemática no tiene los ribetes dramáticos que pintan algunos economistas neoliberales ni debería ser, por su magnitud, causa de una inflación elevada. De hecho, el déficit se encuentra por debajo de los umbrales que en Europa establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

**GRÁFICO 8: SALDO FISCAL. EN % DEL PIB**



Fuente: Ministerio de Economía

El problema no parece estar en un Estado descontrolado. En realidad, la inflación se fue alimentando en los últimos años por varios factores entramados. La devaluación inicial y el crawling peg cambiario posterior fueron transvasándose hacia los precios de los bienes transables. El efecto fue retrasado por la depresión inicial que inhibía un *path throw* inmediato. El segundo factor fue el incremento de los precios de los productos agrícolas exportables que, a su vez, componen una buena porción del consumo interno. Aunque las retenciones y algunos manejos cambiarios amortiguaron el efecto, no pudieron evitar un transvase importante a la inflación. En ambos casos, es poco lo que puede atribuírsele a la política económica en una perspectiva dinámica. También debe destacarse el incremento del precio internacional de los combustibles, que se fue derramando paulatinamente sobre la estructura productiva, encajado en el sostenimiento de la apertura exportadora del sector y en una creciente importación. Como se manifestó en el debate reciente por la renacionalización de la empresa petrolera YPF, la política sectorial del gobierno fue hasta ahora insuficiente para expandir la oferta, sostener los precios y evitar fugas de divisas. Hay, en cambio, al menos dos terrenos donde las dinámicas internas jugaron un papel significativo. El primero deriva de la puja distributiva, en un contexto de fuerte desequilibrio de poder a favor de las grandes empresas. En general, los precios se fijan por mecanismos de tipo mark-up, añadiendo simplemente a los costos la ganancia pretendida. En el gráfico de evolución de precios puede verse que los precios marchan paralelos a los salarios, dando cuenta de la resistencia del sector empresario a redistribuir el ingreso y una defensa inflacionaria de las tasas de ganancia. Incluso cuando los otros factores mencionados tengan incidencia directa en la inflación, el nudo gordiano de la aceleración inflacionaria se encuentra en la puja distributiva<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Un trabajo del centro que orienta el actual Ministro de Economía insiste en la importancia de la puja distributiva como factor inflacionario. En un análisis algo de la inflación, se destaca la importancia de la cuestión distributiva, definida como "el talón de Aquiles del esquema de la posconvertibilidad" (CENDA 2010:54). También el Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires apunta a la puja distributiva enmarcada en una relación de poder favorable a los sectores empresarios concentrados como causa principal de la inflación. Cf., por ej., Plan Fenix, 2012.



Allí cobra relevancia el conflicto del gobierno con las asociaciones rurales, cuyo punto más álgido fue la confrontación por las retenciones de principios de 2008. En otras experiencias peronistas se utilizó la captación de rentas extraordinarias del campo para financiar un crecimiento de los salarios reales sin afectar seriamente la tasa de ganancia industrial (Rapoport et Al. 2013:cap. 4 y 6). Hoy las condiciones son parecidas y el conflicto con los sectores afectados resulta tan intenso como antaño. Pero los sectores dominantes han logrado preservar mejor su posición en la distribución del ingreso, descargando sobre precios buena parte de los incrementos nominales de costos. Frente a eso, las políticas del gobierno han resultado poco eficaces, aunque al menos no cedió a la tentación de implementar políticas monetarias y fiscales contractivas que, amén de no atacar las causas de la inflación, habrían frenado el crecimiento. El primer impulso del gobierno fue sólo cosmético, rediseñando los índices de precios. El impacto, decididamente negativo, disparó un nuevo factor inflacionario centrado en las expectativas gestadas en muchas décadas de alta inflación. La medida elevó así un escalón más la inercia inflacionaria. Desde entonces, el gobierno trató de frenarla con un control directo en dos direcciones. Primero, el acuerdo o la presión sobre los empresarios para mantener los precios de productos seleccionados, conformando una canasta básica de baja inflación. Segundo, subsidios de precios con transferencias directas a las empresas. Si inicialmente esta iniciativa era muy pertinente, el incremento del volumen de transferencias disparó un acalorado debate sobre su efectividad. Los planteos ortodoxos cuestionan su impacto inflacionario por el aumento del gasto público, aun cuando este no se encuentre descontrolado y haya sido hasta hace muy poco superavitario. Con la misma perspectiva cuestionan la intervención del Estado en terrenos propios del mercado. Desde una visión diferente se objeta que a partir de cierto umbral, el volumen de subsidios inutiliza recursos para el desarrollo de una mayor oferta en dichos sectores, que podrían contribuir a sostener los precios sin recurrir a transferencias. Pero el cuestionamiento más serio es probablemente el que menos se ha esgrimido. Las causas de la inflación nos remiten a una estructura productiva con profundas carencias, que deben ser superadas por medio de la inversión y expansión del aparato productivo. La ampliación y diversificación de la oferta, el fortalecimiento de las actividades estratégicas relegadas, la construcción de lo que Gerard De Bernis llamaba las "industrias industrializantes" es la única forma efectiva de controlar a largo plazo la inflación. Es, también, la manera de atacar los cuellos de botella sectoriales que afectan el potencial de crecimiento, como ocurre con la energía o la siderurgia. Y para ello, resulta necesaria la combinación de incentivos, presiones a los productores, inversión pública y orientación de la inversión privada hacia los sectores prioritarios, lo que supone un proceso más consiente de planificación.

### **¿HACIA UNA POLÍTICA ESTRUCTURAL? EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ**

Las inconsistencias apuntadas y los cambios originados en la crisis, comenzaron a incidir en algunas transformaciones a partir de 2008. En especial, se hicieron visibles dos problemas derivados del cuadro descrito. La inflación afectó la ventaja cambiaria, estimulando el incremento de las importaciones. Mientras, los subsidios comenzaban a pesar sobre las cuentas fiscales. Ambos procesos, a su vez, diluían las claves del éxito del "postneoliberalismo" argentino, los superávits gemelos. La persistencia de un alto servicio de la deuda y la fuga de capitales alimentan un panorama más complejo, que lleva a algunos analistas a presagiar el agotamiento del modelo. Luego del fallido intento de imponer retenciones móviles, comenzaron a ensayarse algunas estrategias de corte más estructural, aunque también se hizo ostensible un descuido en la gestión cotidiana tan cara a Néstor Kirchner. Las medidas aplicadas desde 2008 tuvieron dos horizontes temporales diferentes: aliviar la coyuntura y enfrentar los problemas de largo plazo. En ambos casos, no se advierte un programa coordinado, con metas, y prioridades, sino reacciones espontáneas a los problemas que se van presentando.

En el corto plazo, se intentó controlar los precios a partir de fuertes y poco exitosas presiones a los empresarios, mientras se anclaban las tarifas públicas con subsidios. Sin embargo, su peso en las cuentas fiscales impulsó paulatinos reajustes en los servicios de electricidad, transporte y gas, que

intentaron sincerar la estructura de precios relativos. El problema de los subsidios es de doble vía, porque generaron un acentuado retraso de algunos precios, pero su eliminación supondría un shock inflacionario y distributivo, difícil de justificar como parte de una política antiinflacionaria.

El segundo foco de corto plazo apuntó a preservar el equilibrio en el mercado de divisas, clave para evitar el endeudamiento y someterse a los condicionamientos de los acreedores. Aunque la aceleración del ritmo devaluatorio se imponía como rumbo, chocó por momentos con la interpretación de que el tipo de cambio debía actuar como ancla de los precios. La tensión en el gabinete fue ostensible hasta el último recambio ministerial y varias veces la política de crawling peg impulsada por el Banco Central fue frenada por el Palacio de Hacienda. También se recurrió a controles en las importaciones, introduciendo un complejo y arbitrario sistema de autorizaciones, vinculando las compras a la capacidad exportadora de los importadores, con el criterio implícito de que éstos deben ingresar divisas equivalentes a sus pagos. Como nota de color, la automotriz BMW se convirtió en exportadora de arroz. Mientras algunos socios como Brasil, los países de la Unión Europea y los EEUU elevaban protestas e impulsaban sanciones, funcionarios locales intentan abrir mercados alternativos.

Sin embargo, el saldo comercial, aún superavitario, no es el problema principal, sino la persistente fuga de capitales y el atesoramiento en divisas, estimulado por las expectativas creadas por algunos grandes medios de que una gran crisis se estaría gestando, algo que la macroeconomía parece contrariar<sup>11</sup>. Como respuesta, el gobierno fue restringiendo la compra de divisas, sobre todo para el segmento minorista compuesto por una clase media que atesora o vacaciona en el extranjero. Las restricciones se impusieron con artilugios tales como la obligación de justificar el origen de los fondos (frecuentemente asociado a la evasión impositiva); el otorgamiento de cupos de compras relacionados con la capacidad económica declarada; la prohibición de compra de divisas para ahorro; la introducción de un "anticipo de impuesto a las ganancias que grava la compra de divisas para turismo, las compras con tarjeta de crédito en el extranjero y los pasajes aéreos al exterior, con una alícuota inicial del 15%, elevada hasta el 35% conforme se agravaba la restricción externa. Las medidas alentaron el surgimiento de un mercado negro de poca monta y mucha repercusión política, utilizado para taladrar la credibilidad del gobierno. Este paga el precio de mantener en lo formal un sistema de cambio libre, que en realidad no lo es. El "cepo cambiario" impone restricciones incompatibles con un mercado libre de cambios, pero no permite recoger las ventajas de un régimen de control de cambios, razonable para esta coyuntura. Al igual que en el índice de precios, la pantalla ilusoria genera distorsiones que cargan con todas las desventajas del régimen que se intenta evitar y no goza de las ventajas del mismo. Aquí, el problema de gestión es acentuado.

Mientras, se avanzó en medidas estructurales, que sin cuajar en un programa coordinado, fueron el punto fuerte del giro "cristinista". La más simbólica e influyente fue la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones y su reconversión en un sistema de reparto. Además de asestarle un duro golpe al sector financiero, se recuperó un instrumento ideal para recomponer las jubilaciones. Los cuantiosos fondos acumulados en el sistema durante su etapa privada<sup>12</sup> se utilizaron para financiar una Asignación Universal por Hijo (AUH), que se propone un nivel mínimo de ingreso para niños y mujeres embarazadas, con la obligación de mantener la escolaridad y completar los esquemas de vacunación obligatorios. El programa resulta clave para el control de la pobreza extrema y forma parte de un conjunto de iniciativas gubernamentales para mejorar las posibilidades de acceso laboral y ascenso social de los sectores carecientes. Entre las iniciativas, se destaca el plan Conectar-Igualdad que provee netbooks, también con recursos del ANSES (el organismo administrador de jubilaciones y prestaciones sociales), para los alumnos

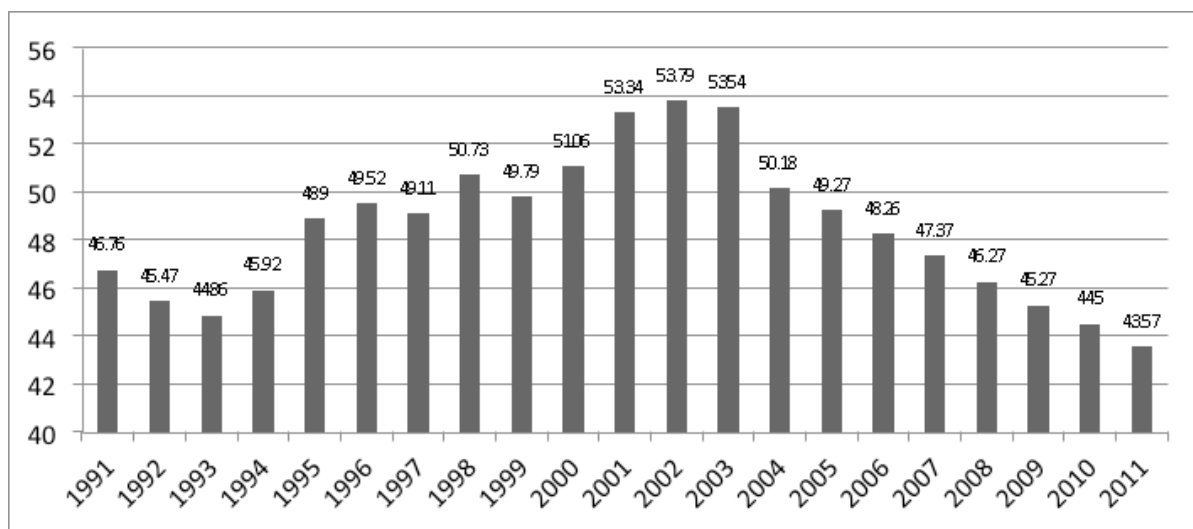
<sup>11</sup> El superávit comercial desmentiría un problema de competitividad cambiaria, mientras el dinero circulante tiene un elevado nivel de cobertura con las reservas del Banco Central. No es, entonces, un marcado desfasaje cambiario el factor de tensión sobre el mercado de divisas.

<sup>12</sup> Los fondos de pensión no recibieron a los jubilados existentes, que prosiguieron a cargo del Estado. Casi sin erogaciones, acumularon una enorme masa de recursos. Cf., por ej., Musacchio, 2013.

de escuelas públicas del último año escolar.

La mayor capacidad financiera del Estado y la recuperación de su peso político facilitaron un conjunto de iniciativas con un claro sesgo redistributivo, que abarcaron tanto a la seguridad social como el mercado de trabajo, donde se combinó una revisión periódica del salario mínimo, un mayor control del respeto a la normativa laboral –con éxito parcial, pues el trabajo no registrado sigue teniendo un peso importante- o la realización de convenciones colectivas de trabajo anuales sin condicionamientos. En un contexto de bajo desempleo, y a pesar de la puja distributiva que denota la aceleración inflacionaria, la distribución funcional del ingreso muestra una tendencia positiva, visible en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos.

**GRÁFICO 9: COEFICIENTE DE GINI**

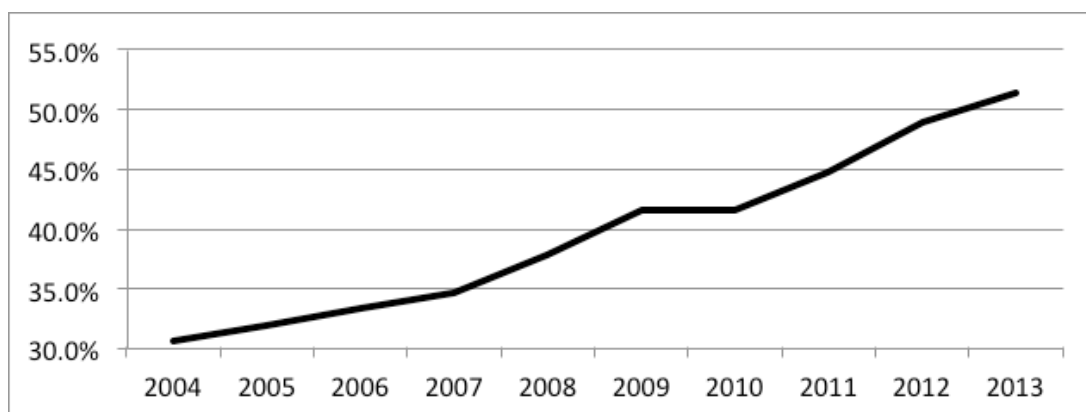


Fuente: Banco Mundial

La caída del índice en más de 10 puntos porcentuales frente al pico de la crisis del cambio de milenio muestra, incluso, una distribución menos desigual que en el mejor momento de los 90. Pero a eso hay que añadirle una multiplicación de la riqueza creada, lo cual permite inferir un sustancial aumento de la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población.

Un efecto similar puede leerse en la evolución de la participación del salario en el ingreso. Las estadísticas oficiales que miden la participación del salario del empleo registrado indican un rasante aumento de más de veinte puntos porcentuales en la última década. Es probable que la no consideración de la economía informal y de ciertas deficiencias en la elaboración de las estadísticas conformen una serie sobreestimada. Pero también es cierto que la tendencia tiene una correspondencia clara con la evolución del empleo, del salario real y de los datos observados en el cuadro anterior. De la misma forma, es consistente con las series de PIB y consumo que reproducíamos en la primera parte del trabajo.

**GRÁFICO 10: PARTICIPACIÓN DEL SALARIO REGISTRADO EN EL INGRESO**



Fuente: Ministerio de Economía

Un segundo frente de medidas de largo plazo es la creciente participación directa del Estado en las actividades económicas, con diferentes niveles de exposición. Así, por ejemplo, se ha posicionado como accionista minoritario en algunos grandes consorcios locales. La estatización de los fondos de pensión transvasó las inversiones de cartera de las administradoras, convirtiendo al Estado en accionista de varias grandes firmas, como YPF-Repsol, el consorcio siderúrgico Techint o el monopolio de producción de papel para periódicos Papel Prensa, cuyos principales accionistas luego de una vidriosa maniobra durante la última dictadura militar son los dos diarios opositores Clarín y La Nación. El Estado exigió la representación proporcional en los directorios y comenzó a fiscalizar las estrategias de negocios, de inversión y, sobre todo, de distribución de beneficios, que suelen dolarizarse y remitirse al exterior. La intervención es enfrentada por los accionistas mayoritarios y produjo ásperos conflictos entre los empresarios y el gobierno.

También se profundizó, ahora de manera más orgánica, la estatización total o parcial de empresas consideradas estratégicas. La aerolínea de bandera fue el primer paso. La nueva firma estatal, financiada por el tesoro, comenzó un agresivo programa de expansión, con la renovación total de la flota, la incorporación de destinos y la intensificación de las frecuencias de vuelo. Un sendero parecido siguen los ferrocarriles urbanos. Luego de un encadenamiento de luctuosos accidentes, se completó la estatización y se realizó una compra masiva de material rodante a China para reemplazar los vetustos trenes en circulación. No hay, en este caso, un rediseño de la red que la adapte a una planificación territorial. En general, el sector de las comunicaciones terrestres es sobre el que más proyectos se realizaron en la última década y también el más relegado, arrastrando varias décadas de abandono en la inversión y en la planificación, a excepción de un impulso en ómnibus de larga distancia en los 90, paralelo al cierre de las líneas de larga distancia del ferrocarril. Por eso, resulta una prioridad insoslayable para un modelo de desarrollo que pretenda movilizar todas las fuentes potenciales de riqueza e integrar económica y socialmente a la totalidad del territorio. El impulso debería gestarse a partir de una concepción multimodal, con una inversión articulada a la industria nacional, que debería convertirse en el proveedor fundamental de material de transporte.

Otro hito de la nueva política fue la reestatización del 51% del paquete accionario de YPF. La decisión se originaba tanto en la caída de la producción y las reservas, como en la transferencia al exterior de los cuantiosos beneficios que realizaba el accionista mayoritario Repsol. La cuestión resulta clave en el mediano plazo, pues allí se encuentra una llave del actual problema de divisas del gobierno; la suma de la importación de combustibles más la remisión de utilidades se aproxima al déficit de divisas del país. El objetivo primordial de la estatización fue el fortalecimiento de la inversión, tratando de acelerar el retorno al autoabastecimiento petrolero. Desde esa plataforma se firmó luego un controvertido acuerdo con Chevron para la explotación de un vasto yacimiento de hidrocarburos con la modalidad de fracking, de grandes perspectivas económicas y dudoso impacto ambiental.

El impostergable autoabastecimiento no resuelve la ecuación ni agota el debate, pues una política de desarrollo reclama cada vez más energía. Agotada la fase de recuperación, Argentina viene a la zaga de las necesidades, ahondando una crisis energética en la que la importación es la punta del iceberg. Falta aún planificar una matriz energética a largo plazo, en la que se incluyan proyecciones de consumo, de producción y políticas activas, incluyendo la previsión del limitado horizonte temporal de los hidrocarburos. Dos ejes deberían constituir la nueva política energética aún en discusión. Por un lado, el diseño de una matriz que movilice todo el potencial del país, incluyendo la ampliación de la hidroelectricidad, discutiendo la pertinencia de una política nuclear asociada a Brasil o los biocombustibles, pero también estimulando las nuevas fuentes, como la energía eólica o solar. En estos campos, las perspectivas son inciertas, y estrechamente dependientes del desarrollo tecnológico, una materia en la que el Estado debería tomar un rol activo, estimulando la innovación de manera más radical y enmarcándola en una política ambiental sustentable. La segunda línea es internalizar que Argentina tiene una de las mayores relaciones de consumo eléctrico por unidad de producto, que es preciso bajar. Para ello, deben promoverse tecnologías ahorradoras de energía en toda la estructura de producción y consumo, diseñar más eficientemente la organización de la producción y optimizar aspectos como la aislación térmica de edificios, discusión aún ausente.

Probablemente la ruptura más drástica con el modelo neoliberal haya sido la modificación de la carta orgánica del Banco Central (BCRA). Las discusiones sobre el rol del Banco Central son de las más encarnizadas de la teoría económica. El neoliberalismo insiste en la necesidad de sustentar cualquier política en la estabilidad de precios, función asignada al banco central, pues la inflación tendría, en última instancia, causas monetarias. Para ello, el banco debe ser independiente, evitando que el Estado lo aparte de tan proba misión. Las visiones heterodoxas, con matices, comparten la idea de que la fortaleza de la moneda no deriva de su escasez, sino de la consistencia del aparato productivo. Por eso, la estabilidad solo se alcanza en simultáneo con la expansión de la producción y del empleo. El banco debe entonces perseguir y balancear objetivos múltiples. Y, como organismo del Estado, debe actuar coordinadamente con –y no en contra de– la política económica general.

Las dos visiones se confrontaron en Argentina en las últimas décadas. Un largo período de predominio neoliberal, que arrancó en la reforma financiera de 1977 y tuvo su edad dorada en la convertibilidad, confinó al BCRA a un rol irrelevante. Con la convertibilidad, el tipo de cambio fijo y la determinación de la masa monetaria por las reservas de divisas le quitaron al BCRA sus dos instrumentos principales: la política monetaria y la política cambiaria. El banco fue quedando confinado a controlar a la banca comercial, tarea que cumplió de manera deficiente, como lo muestran las numerosas quiebras fraudulentas y escandalosas de bancos privados, como el BIR, el Banco Patricios o el Banco Mayo. Desde 2003 se recuperaron algunos instrumentos, pero el cambio de rumbo conceptual se produjo con la reforma de 2012, cuando se abandonó la idea de garantía de la estabilidad –garantía poco confiable, pues en el largo interregno neoliberal estallaron varias hiperinflaciones y feroces crisis financieras en 1981, 1989 y 2001– y se trató de incluir al Banco en la política de crecimiento. La reforma estableció los objetivos simultáneos de estabilidad, crecimiento y empleo. El Banco recuperó los instrumentos para el manejo de la política cambiaria y monetaria, y avanzó en la inducción del destino de los recursos financieros, decretando que una porción de los depósitos del sistema deben prestarse a actividades productivas. También se propuso utilizar parte de las reservas para tal fin, en lugar de inmovilizarlas en una bóveda. Y la labor de contralor se recreó con una agresiva política de defensa del consumidor, en un sector donde los oferentes aplicaban condiciones especialmente vidriosas. La bancarización masiva dejó de verse como un negocio para los bancos y comenzó a entenderse como un derecho de la población.

También se impuso la idea de que resulta imposible desarrollarse sin un complejo científico-tecnológico relevante, uno de los puntos más fuertes del último lustro. La creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, la dotación de recursos al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para financiar proyectos e incorporación de personal, un exitoso programa de repatriación de científicos, la

reciente colocación en órbita de un satélite de construcción nacional o la firma de convenios internacionales de interesante repercusión interna, como el Polo Científico en cooperación con el Instituto Max Planck son algunos de los hitos de una política que, sin ser compacta, resulta un buen inicio como estrategia de largo plazo. Esta debería comenzar a entrelazar más decididamente los organismos científicos y tecnológicos con organismos de promoción y asistencia como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y la actividad privada, constituyendo uno de los puntales del desarrollo.

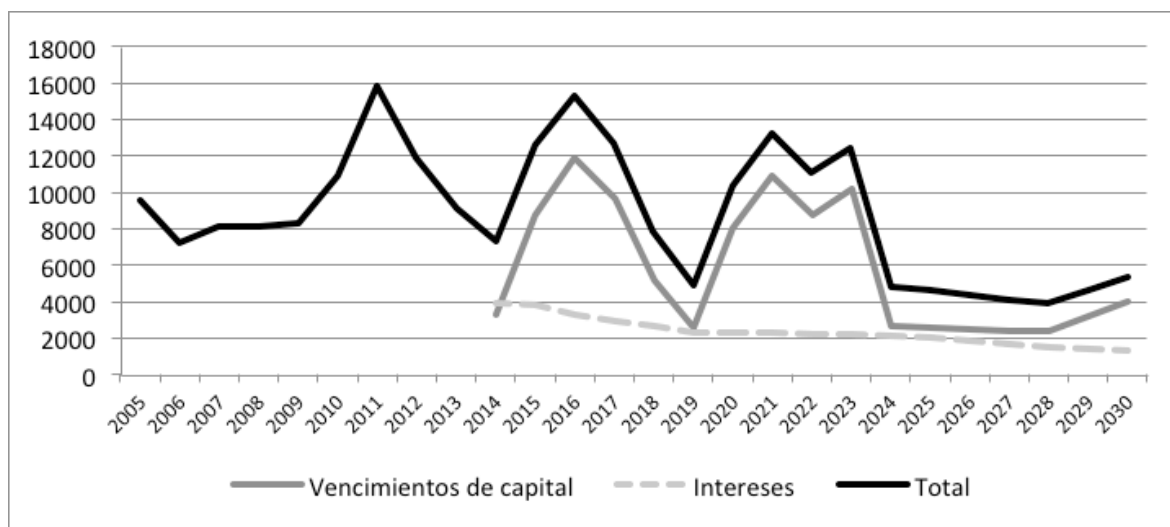
La reaparición de una política científica y tecnológica es el rasgo más saliente de una revalorización silenciosa de la cuestión cultural y educativa, visible, no obstante desde muchas perspectivas. Desde el plano educativo, la construcción de numerosas escuelas, la dotación de mayores materiales didácticos, una mejora paulatina en los programas de estudio incluyendo asignaturas vinculadas a las nuevas tecnologías, el derecho laboral o los derechos humanos, se articula con mayores presupuestos a las universidades públicas. Desde el plano cultural, un discurso oficial mucho más ideologizado y arraigado en un pensamiento nacional e histórico intenta revertir la negación de las raíces y de la trayectoria larga de la construcción de la nación que pretendía el neoliberalismo. A eso se le agrega, por ejemplo, la difusión de fenómenos artísticos y culturales que van desde la música a la evolución de las comunidades originarias en diversas emisoras públicas con una programación de calidad que contrasta con la desfinanciación y la banalización características de la televisión pública neoliberal. De un espacio de diversión vacío se ha pasado a un espacio de reflexión de los valores nacionales, cuya incidencia a largo plazo puede resultar transformadora. El proceso se consolida con la reciente creación de un Ministerio de Cultura de la Nación.

El conjunto de políticas implementadas insinúa mucho más de lo que efectivamente se ha concretado. Sin embargo, ha sido suficiente para provocar la reacción de los sectores más concentrados, que a lo largo de los últimos años gestaron varias corridas bancarias y cambiarias (Zaiat, 2012), la última de las cuales, a finales de 2013, pareció precipitar la crisis final del gobierno. Es que la sólida posición del Banco Central al inicio de la crisis se fue complicando, especialmente en los últimos dos años debido a varios motivos complementarios. Por un lado, se concentraron fuertes vencimientos en los servicios de la deuda entre 2014 y 2016. Por el otro, la fuga de capitales, el boicot de productores agrícolas reteniendo exportaciones y los efectos de la prédica apocalíptica de los dos principales periódicos generaron una presión compradora que redujo las reservas a casi la mitad. Luego de varias inconsistencias en la política económica, fruto de interpretaciones divergentes del gabinete, la reestructuración del equipo económico, hacia fines de 2013 el gobierno recuperó la iniciativa, tratando de avanzar sobre las inconsistencias apuntadas. El nuevo paquete buscó descomprimir la presión sobre el mercado de divisas y avanzar en una mayor confiabilidad. Una devaluación importante y una presión sobre exportadores y bancos para que liquiden divisas apuntaron a frenar la corrida mientras mejoraba la competitividad del sector transables. El lanzamiento de un nuevo índice de precios apuntaba a retomar a una sintonía fina de la coyuntura de precios sobre una base más realista. La actualización de algunas tarifas públicas apunta a recomponer el equilibrio fiscal, mientras los acuerdos de precios firmados con las cadenas productivas para un conjunto de productos básicos, los "precios cuidados", apuntan a reducir una inflación que se aceleró en el último bienio.

## **EL TURBULENTO 2014: LA TRANSFORMACIÓN PUESTA A PRUEBA**

Las medidas de la coyuntura trataban de desactivar algunos problemas puntuales que comprometían las cuentas externas, en un momento de concentración de vencimientos y de fuerte presión sobre la cuenta corriente por la fuga de capitales y la retención de cosechas como factor de boicot político, pero también con el horizonte de una drástica disminución a partir de 2017.

**GRÁFICO 11: DEUDA EXTERNA: PAGOS HASTA 2013 Y PERFIL DE VENCIMIENTOS 2014-2030**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Hacienda y FIDE

En ese contexto, la política apuntó a estimular la aceleración de las exportaciones agropecuarias por medio de un mejor tipo de cambio en el marco de precios internacionales elevados, mientras descomprimía parcialmente el acceso de dólares para la clase media y se estimulaba colocaciones en moneda nacional con tasas de interés más elevada. Simultáneamente, buscaba resolver algunos conflictos abiertos con los acreedores externos, acordando la indemnización pendiente a Repsol, cancelando los juicios en el CIADI y renegociando la deuda impaga con el Club de París. Así se buscaba acceder a financiación internacional que permitiera cubrir una parte de los vencimientos. En el largo plazo, la reducción del servicio de la deuda y la aproximación al autoabastecimiento energético terminarían de cerrar la brecha.

El impacto inicial de las medidas respondió solo parcialmente a las expectativas. Si, por un lado, el mercado cambiario se tranquilizó a partir de enero y las reservas del Banco Central dejaron de caer, las nuevas medidas también provocaron una recesión. Mientras tanto, y a pesar de una política monetaria más dura, los precios continuaron elevándose. La transferencia a precios de la devaluación, algunos ajustes en los servicios públicos, pero especialmente la acción decidida de los sectores más concentrados de la economía impulsaron una dinámica inflacionaria que no se corresponde con la evolución monetaria, con las cuentas fiscales o con la expansión de la demanda interna. La experiencia de diciembre de 2013 alerta sobre las dificultades para sostener una devaluación real como la de 2002. En pocas semanas, la traslación a precios había sido completa.<sup>13</sup> Mientras, las exportaciones agropecuarias tampoco respondieron como se esperaba: la retención de granos se mantuvo inconvencible.

Sin embargo, el golpe más inesperado llegó cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos se negó a revisar el fallo del Juez de Nueva York Griesa referido a la deuda de algunos acreedores que se habían negado a ingresar en los sucesivos canjes y exigían el pago inmediato del total de dicha deuda y de los intereses caídos, pretensión que el fallo de Griesa convalidaba. En una cuestionada interpretación de la cláusula "pari pasu", es decir, de igualdad de condiciones, Griesa bloqueó además todos los pagos a los acreedores de la deuda reestructurada hasta que Argentina cancele los pasivos del fallo. En abierta intromisión en la soberanía nacional, incluso, declaró ilegal la ley del Congreso argentino que pone a disposición de los bonistas un nuevo título con sede de pago en Buenos Aires o París para quienes deseen canjear sus títulos de otras jurisdicciones y acelerar el cobro de los intereses devengados.

<sup>13</sup> Por supuesto, no se recurrió a dos "elementos compensadores", como un congelamiento de salarios y una reducción de impuestos al capital, por los que presiona una parte de la Unión Industrial, los economistas neoliberales y una parte de los economistas heterodoxos (cf., por ejemplo, Fanelli, 2014:145).

El momento en el que ocurrió la decisión y la tajante negativa del juez a postergar la ejecución del fallo resultan particularmente llamativos. Es que el proceso de reestructuración de deuda incluía una cláusula que hacía extensiva a quienes ingresaran al canje cualquier mejora que recibieran los acreedores que no participaran del mismo (la llamada "cláusula RUFO"). La cláusula se extiende por un plazo que culmina el 31 de diciembre de 2014. El pago del Fallo significaría, por lo tanto, extender a todos los acreedores la ventaja de un pago completo de capital e intereses en las condiciones previas a la reestructuración, lo que sumaría un pasivo adicional de unos 140.000 millones de dólares. Es allí donde reside el problema, pues el fallo Griesa involucra, en principio, algo más de 1.500 millones de dólares, menos del 5% de las reservas del BCRA. Por lo tanto, cabe la pregunta, para acreedores que ya esperaron trece años, cuál es la urgencia. La respuesta parece clara: varios acreedores, entre ellos los que llevan a cabo la demanda, poseen una importante cantidad de seguros contra default (CDS), con lo cual el interés por hacer caer a Argentina en cesación de pagos es muy grande. No es curioso que en el comité de la institución que determina la cesación de pagos y el pago de los seguros, la International Swaps & Derivatives Association (ISDA), tenga un lugar uno de los principales demandantes, el fondo Elliot (<http://dc.isda.org/isda-determinations-committees-effective-30-november-2011/>).

Uno de los cuestionamientos al comportamiento de los "acreedores díscolos" es que no se trata de acreedores –pues nunca prestaron dinero a la Argentina– sino de mero especuladores o "fondos buitres", que compraron bonos en default luego de la crisis. Así, por ejemplo, Stiglitz y Guzmán (2014) destacaba que el fondo más activo en el proceso, el NML del financista Paul Singer había comprado en 2008 bonos por un valor de 48 millones de dólares, reclamando ahora 832 millones, con una ganancia de 1600%. Tampoco se trata de un negocio aislado, pues la compra de títulos en default y su reclamación por la vía judicial registra numerosos antecedentes. La ausencia de normativa internacional sobre procesos de insolvencia abre una brecha que los fondos buitre han sabido explotar sistemáticamente. Pero por esa misma razón, el caso argentino puso en discusión las dificultades que ello trae en los procesos de reestructuración, en momentos en que la grave crisis internacional hace prever varios casos similares en un futuro inmediato. Por ello, la posición argentina ha recogido el apoyo de algunos actores y algunos medios vinculados al sector financiero formal, que habitualmente son muy críticos de las políticas del país, como la ex subdirectora del FMI, Anne Krueger, el New York Times o el Wall Street Journal. En especial, remarcan los medios, el fallo afecta la confiabilidad de Nueva York como plaza financiera.

La estrategia argentina, a diferencia de otros casos, ha sido tan radical como la de los fondos buitre, probablemente porque la cláusula RUFO no da margen de maniobra alguno. Por un lado, continuó pagando el servicio de la deuda reestructurada, provocando un complejo panorama jurídico. El juez bloqueó los pagos –aunque no embargó el dinero– y obligó a los bancos intermediarios a devolverlo. Sin embargo, el gobierno argentino sostiene la tesis de que, realizado el pago en la cuenta del banco intermediario en Buenos Aires, el dinero le pertenece a los acreedores y, por lo tanto, no puede retornarse. Además, conminó a los bancos a cumplir con su contrato y transferir el dinero a los bonistas, relevando incluso a uno de ellos. Simultáneamente, estimuló a los bonistas a reclamar judicialmente el cobro de los servicios, mientras se insiste en que, al haber depositado el dinero, no corresponde la declaración de default. El pago fue hecho, aunque el cobro haya sido bloqueado.

Mientras tanto, Argentina impulsó numerosas iniciativas en diversos organismos internacionales, incluyendo la Naciones Unidas y la Corte Internacional de La Haya, con dos objetivos. El primero, resolver la situación puntual, destrabando el pago de la deuda reestructurada. El segundo, en cambio, es más general y apunta a introducir una normativa internacional para situaciones de insolvencia, que eviten que una porción minoritaria de especuladores bloqueen una reestructuración exitosa. La iniciativa retoma un viejo debate, que tuvo a la Argentina como caso testigo en el cambio de milenio y a la citada Anne Krueger y al catedrático austríaco Kunnibert Raffer como protagonistas más visibles (cf. Raffer, 2010). Con diferentes perspectivas, basadas respectivamente en los capítulos 11 y 9 de la ley de quiebras de los



EEUU, ambos señalaban los peligros del vacío legal. La actual disputa tuvo resultados concretos, pues la International Capital Market Association ha propuesto ya nuevas indicaciones para la emisión de títulos, que reduzca sustancialmente el poder de veto de grupos minoritarios de acreedores. Sin embargo, el éxito político más importante de Argentina fue el impulso a la elaboración de un marco legal vinculante para las negociaciones de conversión de deuda de los estados soberanos en las Naciones Unidas. A pesar del voto negativo de las grandes potencias -que, no obstante, no utilizaron su poder de veto-, el 9 de septiembre la iniciativa fue aprobada y la normativa ya se encuentra en discusión.

Los fondos buitres también se mostraron activos. Además de financiar explícitamente una campaña mediática que incluyó un "encuentro de trabajo" con periodistas de los principales diarios de la oposición en el hotel Hyatt de Buenos Aires el 10 de julio, presionan advirtiendo tener información sobre la ruta del dinero de funcionarios corruptos del actual gobierno, incluyendo a la Presidente, que darían a conocer si Argentina continúa rechazando el pago. Además, el gobierno argentino denunció un plan para desestabilizar al gobierno elaborado por la consultora de la ex Secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright, consistente en cinco puntos 1) provocar una nueva devaluación del peso; 2) reforzar los ataques mediáticos contra la Presidenta de la Nación y sus ministros; 3) impedir el próximo pago de los vencimientos de la deuda reestructurada; 4) bloquear el acceso del sector público y las empresas locales al financiamiento internacional; 5) propiciar una estrategia dirigida a instalar, para 2016, un gobierno que tenga una actitud "amigable" respecto al capital financiero (FIDE, 2014:5). La denuncia del gobierno condujo a una pública rescisión del contrato entre ambas partes, como recogió ampliamente la prensa mundial el 15 de octubre.

La confrontación entre Argentina y los fondos buitres tendrá como segura consecuencia una limitación más o menos eficaz que a la operatoria de los especuladores más flagrantes del sistema. Para Argentina, no obstante, potencia su problema de corto plazo en las cuentas externas. Más allá de un swap firmado con China, la estrategia del retorno a los mercados financieros internacionales ha quedado trunca por el momento. Mientras tanto, el derrumbe de los precios internacionales de algunos productos agrícolas, en especial la soja, reduce el ingreso de divisas potencial. En ese sentido, el boicot resultó para los productores agropecuarios un pésimo negocio, pues no pudieron forzar una mayor devaluación y, mientras tanto, perdieron la coyuntura favorable. La nueva presión sobre el mercado cambiario que se advirtió en septiembre y octubre parece haber sido conjurada con un cambio de funcionarios en algunos puestos clave (el Banco Central en especial), con un mayor control sobre operaciones cambiarias ilegales y con una serie de iniciativas parlamentarias del oficialismo, como la reforma del código civil, el proyecto de reforma del código penal y nuevas leyes que amplían los derechos de los consumidores, fuertemente resistidas por las cámaras empresariales. Los problemas estructurales y coyunturales, sin embargo persisten, y pondrán a prueba la solidez política y económica del modelo en un año electoral.

## CONCLUSIONES

El advenimiento del kirchnerismo significó, desde diversos puntos de vista, una ruptura clara frente a los experimentos neoliberales impuestos desde 1976. Si, por ejemplo, se enfoca la relación capital-trabajo, se advierte la reaparición del Estado como actor mediador en la puja sectorial y en el control de la aplicación de normas laborales, que procuró moderar el fuerte desequilibrio en favor del capital impuesto desde la dictadura. En ese contexto, las políticas públicas apuntaron a un impulso del empleo y a una reversión de la flexibilización laboral. Aun así, es clara la persistencia del capital concentrado como actor fundamental, que se advierte en las dificultades para imponer mejoras en la distribución del ingreso. La intervención mediadora del Estado no implicó cambios radicales en el orden capitalista, siendo la transgresión máxima la tolerancia a la existencia de empresas quebradas recuperadas por los trabajadores.

Si se analiza la relación entre las fracciones del capital, el nuevo modelo apunta al fortalecimiento de los intereses productivos (industriales y agropecuarios) en el liderazgo empresarial, con menor rentabilidad

y mayor control al sector financiero. Aun con algunas políticas activas, el eje de la transformación devino de un cambio drástico en la estructura de precios relativos a favor de la producción de bienes. El giro no pudo evitar un importante grado de confrontación entre los sectores "privilegiados" (en especial el agro) y el Estado por la distribución y el control de la renta. En ese marco, se mantiene la fuerte concentración, incluso cuando el Estado ha promovido una suave acción en favor de las pequeñas y medianas empresas.

Si se pone el acento en la relación entre la sociedad civil y el Estado, los cambios se advierten en la morigeración y tolerancia de la protesta social sin represión. Simultáneamente se fueron implementando programas sociales de inclusión para los sectores más rezagados, conformando un precario Estado de bienestar. Eso se complementó con un incremento de la protección al consumidor, enmarcado en mayores derechos generales de la sociedad civil en terrenos como el matrimonio igualitario. Simultáneamente se fue gestando una creciente puja entre el gobierno y algunos sectores de clase media, del sector agropecuario y de varios grupos industriales, que ha tendido a radicalizarse.

En el plano de la inserción internacional, la política de desendeudamiento relativo permitió mayores grados de libertad en las políticas internas. En la etapa de mayor dinamismo, se establecieron controles en el sector financiero y en los flujos de capitales con el exterior, mientras se sostuvo la apertura comercial hasta la crisis internacional, con un fortalecimiento de la competitividad vía moneda subvaluada. La crisis impulsó un creciente control al ingreso de las importaciones y a las transacciones que involucraran divisas.

Si estos quiebres alcanzan para conformar un nuevo modelo es, sin embargo, una cuestión más compleja. Hija de las necesidades originadas en la crisis, la política económica y social fue incorporando objetivos de largo plazo de manera paulatina y sin la consistencia de un plan o programa concebido de antemano. En ese marco, sea por convencimiento o por la estructura de la correlación de fuerzas de los diversos grupos y sectores sociales, también se recortaron algunas continuidades ostensibles. Así, la continuidad de un patrón exportador basado en la utilización intensiva de recursos naturales originado en ventajas comparativas estáticas, es parte de un esquema en el que el mercado sigue siendo el principal reasignador del excedente. La promocionada industrialización sustitutiva de importaciones tiene como realidad la continuidad de la tendencia a la pérdida de participación de la industria en el producto, aunque más moderada que en el pasado. La regeneración de algunos tejidos industriales no alcanza para mostrar aún un salto cualitativo. Tampoco se advierte un quiebre radical en materia de distribución del ingreso, incluso cuando la licuación del desempleo y la intensificación de las convenciones colectivas lograron, al menos, detener la degradación del mercado laboral típica del neoliberalismo. Más cuestionable es el vínculo entre la producción y el medio ambiente, pues la explotación intensiva de recursos naturales deja poco margen para un cuidado ecológico que no forma parte del programa en curso.

A ello se le sumaron en los últimos años algunas inconsistencias en la gestión, en especial a partir de la intención de ignorar algunos problemas evidentes, que afectaron algunas bases de la política económica. Los ajustes recientes intentan recrear las condiciones iniciales, pero su éxito dependerá de la articulación entre los diferentes horizontes temporales de las medidas y de la formulación explícita de un camino de transformaciones estructurales. Esto desde lo técnico. Desde lo social, la conformación de un nuevo modelo depende de la existencia de actores sociales que lo puedan llevar adelante. Este es, seguramente, el aspecto más complejo, pues una de las herencias más pesadas de la dictadura fue, precisamente, la destrucción de los tejidos sociales y la concentración del poder económico en manos de una elite rentística, poco proclive a consensuar proyectos que no se adecuen por completo a sus intereses. Ese es el obstáculo principal para la configuración de un modelo diferente de largo plazo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Amadeo, Eduardo (2003): *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*, Buenos Aires: Planeta.

Boyer Robert, y Neffa, Julio (2004): *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Brenta, Noemí (2014): *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires: Eudeba.

Carlino, Alicia, Carrió, Moira, Ferrero, Lucas y Hisgen, Matías (2013): "Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa. El caso argentino", *Ciclos* No. 41, pp. 75-100.

CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires: Atuel.

Curia, Eduardo (2010): *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

Damill Mario y Frenkel, Roberto (2013): "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", *Technical Paper ITF*, [www.itf.org.ar/pdf/documentos/91\\_2013.pdf](http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/91_2013.pdf).

Dornbusch, Ruediger y Cavallero, Ricardo (2002): *La batalla por la Argentina*, Boston: MIT.

Fanelli, José (2012), "La inserción de la Argentina en el Mundo"; *Proyección económica* No. 3, pp. 136-155.

FIDE (2014), *Coyuntura y desarrollo* No. 357, octubre.

Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2007): "La reforma tributaria necesaria en Argentina: problemas estructurales, desafíos y propuesta", en Robert Boyer y Julio Neffa, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Gudynas, Eduardo (2009), "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en Schuldt, Jürgen et Al., *Extractivismo, política y sociedad*, Quito: CAAP-CLAES.

Instituto para el Modelo Argentino IMA (2002); "Poner orden luego de la devaluación. ¿Para qué sirven las retenciones a las exportaciones?", *Informe económico V*.

Instituto para el Modelo Argentino IMA: *Informe económico*, varios números.

Lindenboim, Javier (2007): "Varias caras, un mismo problema", en Robert Boyer y Julio Neffa, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Musacchio, Andrés (2009): "Las oscilaciones cíclicas de la economía argentina en las dos últimas décadas", *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, No. 159, pp 143-168.

Musacchio, Andrés (2013): "Her mit der Kohle: Wandel und Rückwandel des argentinischen Rentensystems", *Kurswechsel* 4/2012, pp. 19-27.

Musacchio, Andrés y Robert, Verónica (2006), "Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: Rupturas y continuidades después de la devaluación", en Julio C. Neffa y Hector Cordone (comp.), *Escenarios de salida de la crisis y estrategias alternativas de desarrollo para la Argentina*, Buenos Aires: CEIL-PIETTE pp. 21-35.

Musacchio, Andrés (2015), "Los avatares del Mercosur en la crisis internacional", *Ensaïos FEE*, Vol 36/1, en prensa.

Neffa, Julio (2008): con la colaboración de Demian Panigo, Julieta Salas y Diego Conde, "Evolución del modo de desarrollo argentino y su impacto sobre la relación salarial: un enfoque de largo plazo desde la teoría de la regulación", en Toledo, Fernando y Neffa, Julio, *Interpretaciones Heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Andrés Musacchio

Palomino, Hector y Pastrana, Ernesto (2013): "Argentina en busca de un nuevo modelo de desarrollo", en Aranibar Arze, Antonio y Rodriguez, Benjamin, *América Latina ¿Del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 147-82.

Plan Fenix (2012); *La cuestión inflacionaria en la Argentina. Un problema que debe encararse en el marco de la política de desarrollo*. Link: [http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/LA\\_CUESTI%D3N\\_INFLACIONARIA\\_EN\\_LA\\_ARGENTINA.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/LA_CUESTI%D3N_INFLACIONARIA_EN_LA_ARGENTINA.pdf).

Raffer, Kunibert (2010), *Debt Management for Development. Protection of the Poor and the MillenniumDevelopment Goals*, Cheltenham: Edward Elgar.

Rapoport, Mario y colaboradores (2013): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires: Sudamericana.

Stiglitz, Joseph y Guzmán, Martín (2014), "*Argentina's Griesafault*", Project Syndicate, agosto. Link: <http://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-e--stiglitz-and-martin-guzman-argue-that-the-country-s-default-will-ultimately-harm-america>

Zaiat, Alfredo (2012): *Economía a contramano*, Buenos Aires: Planeta.