

Juan Quintar. *De la excepción a la normalidad: la política económica argentina (2003-2015)*. Neuquén, EDUCO Editorial Universitaria Universidad Nacional Comahue, 2022, 204 páginas.

El libro de Juan Quintar desarrolla un análisis histórico de las políticas económicas y comerciales desplegadas en Argentina luego de la crisis de 2001. En otras palabras, se busca interpretar lo ocurrido a lo largo de todo el período de posconvertibilidad, indagando en los motivos y fundamentos político y económicos que viabilizaron, y a la vez condicionaron, el ciclo de acumulación durante los gobiernos kirchneristas.

Además, a partir del contraste con las dinámicas internacionales, con central atención en lo ocurrido en la región latinoamericana, el autor busca identificar cuáles de los acontecimientos ocurridos en el país fueron fruto de las dinámicas externas y cuáles fueron consecuencia de los procesos domésticos.

La forma de abordaje de la problemática planteada es de carácter holista. El autor comienza construyendo una descripción del panorama internacional. Luego explica las dinámicas de la región latinoamericana en general y del caso Argentina en particular. También desarrolla los principales fundamentos del ciclo de acumulación durante la posconvertibilidad, dejando al descubierto sus principales debilidades.

Se destaca la capacidad del autor para abordar una temática sumamente compleja con una redacción muy amigable y clara. En palabras del autor, el libro es “un texto de economía para un público de no economistas interesados en pensar las dificultades que enfrenta nuestro país”. Sin embargo, su simpleza no impide la profundidad del análisis, que se evidencia en cada apartado del documento.

El libro se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En el primero de ellos se ofrece un análisis del cambio en la distribución de poder dentro del cuadro internacional, que fue virando hacia un concierto multipolar. En el segundo capítulo se comienza a centrar la mirada en el caso argentino, buscando comprender cómo se configuró el modelo económico y comercial de los primeros años de la posconvertibilidad. En el tercer capítulo se estudia la reacción del gobierno ante cambios en el frente externo, fruto de la crisis financiera internacional del 2008. Finalmente, en la última sección se brindan pistas para

imaginar un posible ingreso a un nuevo sendero de desarrollo de largo plazo, advirtiendo las dificultades que sufren los procesos impulsados por movimientos populares. Para esto último se contrastan el caso peronista de mitad de siglo XX con el caso kirchnerista de inicios del siglo XXI, a la luz de pensadores e intelectuales reconocidos por tales movimientos como Ferrer, Laclau y Jauretche, entre otros.

Adentrándonos en el análisis de cada uno de estos capítulos, en el primero de ellos se ofrece una descripción del panorama internacional. El autor destaca la consolidación de una configuración multipolar, resultado de un proceso de lenta emergencia de potencias periféricas. Este nuevo escenario pone en crisis la cosmovisión vigente hasta hace unos pocos años atrás y toda su institucionalidad. A partir de esto, Quintar destaca el impacto que tuvo el desarrollo de los países emergentes sobre la región latinoamericana. En este sentido, no pierde de vista que la maquinaria de crecimiento de los BRICs se alimenta de recursos y materias primas en los cuales se especializa la estructura productiva de los países de la región. Por ello, destaca el impacto negativo que la crisis financiera del 2008 tuvo sobre el comercio internacional y en los precios internacionales de las *commodities*, reduciendo notablemente los ingresos de estos países. De acuerdo con el autor, la salida de esta situación dependió en gran medida de las políticas aplicadas durante la etapa de crecimiento previo, como por ejemplo la capacidad de desendeudarse y aplicar políticas de largo plazo.

El primer capítulo cierra con una pregunta respecto a cómo se regularán las tensiones de geopolítica en el nuevo contexto multipolar, además de considerar cómo ello influirá sobre los países productores y exportadores de materias primas (e importadores de capital). En este sentido, el autor sugiere prestar atención a tres variables que definen el tipo de inserción internacional exitosa de los países de la región en un mundo multipolar: “la valorización de sus materias primas, el surgimiento de un nuevo polo financiero y, finalmente, el desafío de nuevas corporaciones (ahora asiáticas) en el panorama de las inversiones mundiales, así como en la modificación de las cadenas de valor a escala global”.

En el segundo capítulo, el autor se focaliza en el caso argentino, iniciando su análisis desde la crisis del 2001, donde quedó manifiesta para la Argentina la imposibilidad de seguir avanzando en un ciclo de acumulación neoliberal. Se destaca que el giro hacia un modelo con intervención estatal fue posible gracias a las condiciones del nuevo contexto internacional, donde la demanda de las *commodities* incrementó notablemente sus precios, generando ingresos extraordinarios para Argentina. En materia institucional, Quintar rescata el importante rol de la ANSES, controlando el sistema previsional, las asignaciones

familiares, los programas de empleo y las pensiones no contributivas, considerando que su rol fue fundamental para el despliegue de asistencia económica y política social. La misma política de control centralizado se dio mediante la AFIP, donde se reforzó la autoridad impositiva del Estado.

Con la salida de la convertibilidad se configuró un nuevo modelo económico e institucional. Por ello, la pregunta que se plantea en el libro es ¿cuál fue la forma en que la política económica argentina articuló una respuesta a ese nuevo contexto? Al respecto, se señalan cuatro factores o pilares: 1) aprovechamiento de las consecuencias de la crisis; es decir, alto nivel de desocupación y capacidad ociosa de la industria; 2) en materia de política cambiaria, se definió un tipo de cambio alto para mejorar la competitividad y proteger la industria nacional. Conjuntamente con esto, se verificó una política de tasas de interés negativa para favorecer la inversión productiva; 3) retenciones a las exportaciones para aumentar las reservas del Estado, regular el mercado cambiario y moderar las tensiones inflacionarias; y finalmente, 4) la política del desendeudamiento, que en su fase final obligó al gobierno a generar un déficit fiscal cada vez más grave.

Detrás de esta dinámica el autor identifica un proceso de transferencias de ingresos desde el sector exportador hacia los industriales, posibilitando el sostenimiento de tasas de interés negativa, y hacia los trabajadores, mediante una política de subsidio a tarifas. Es decir, se aprovechó el dinamismo del sector exportador, pero motorizado por la dinámica interna. Sin embargo, este ciclo de acumulación no sería eterno; hacia 2008-2009 comenzaba a evidenciarse su agotamiento y la necesidad de aplicar cambios.

Además, en paralelo con el análisis de los flujos de ingresos internos de la economía argentina, se repasa la dinámica de desendeudamiento con los acreedores externos como consecuencia del extraordinario crecimiento económico desde la salida de la convertibilidad, pero también como parte de una decidida política de desendeudamiento ejecutada desde el Estado. En este punto, se señalan los momentos cruciales en la gestión de gobierno respecto a la temática en cuestión: 1) canje de la deuda en *dafault* por nuevos bonos (2005), 2) reestructuración de la deuda no canjeada (2010), y 3) creación del fondo de desendeudamiento (2010) que habilitó el pago de forma regularizada, en moneda extranjera y con reservas internacionales.

En suma, el autor destaca que durante los primeros años de la primera década del siglo XXI las políticas del modelo económico argentino resultaron sumamente exitosas, aspecto que se vio reflejado en todos sus indicadores. Sin embargo, la crisis financiera internacional del 2008 trajo importantes desafíos para el país y la gestión de gobierno.

En el tercer capítulo se analizan las estrategias del Estado argentino para enfrentar el nuevo contexto internacional. Las condiciones externas que habían favorecido al modelo de acumulación de los primeros años de posconvertibilidad comenzaban a agotarse. Internamente, el crecimiento de la economía argentina incrementaba las importaciones de la industria y el déficit energético, a la vez que generaba tensiones inflacionarias. Entonces el gobierno nacional comenzó a trabajar para fortalecer los mecanismos de distribución del ingreso; en este marco surge el “conflicto de la 125”. Luego de brindar una conceptualización clara de las condiciones de este conflicto, el autor avanza en señalar lo delicado del contexto, en describir la historia de la fuente de poder de los sectores en disputa y apuntar las torpezas cometidas por la gestión política de la disputa. Además, se señala que esta crisis representaba un reflejo de las diferentes contiendas distributivas observadas en la historia de la economía argentina, pero esta vez transitada por el camino de la democracia.

Se conceptualiza que el problema del período era que las políticas anticíclicas de gasto público requerían de financiamiento. Con la posibilidad de las retenciones fuera de juego, una primera medida desplegada por el gobierno fue la vuelta al régimen solidario de reparto de del sistema previsional, dando fin al sistema de las AFJP. Además, se creó la asignación universal por hijo (AUH), administrada por la ANSES. Esta resultaba una herramienta importante para abordar las limitaciones del modelo.

De acuerdo con Quintar, una vez más el desafío estuvo relacionado con el pago de la deuda. La cuestión era ¿volver al mercado financiero internacional y tomar deuda, o pagar con reservas? Se apostó por la segunda opción con resultados favorables. Luego de la crisis financiera internacional, y superados exitosamente los vencimientos de deuda. Hasta el 2011 el PBI y los salarios reales recuperaron el ritmo de crecimiento, pero el mismo sentido tuvo la inflación, que comenzó a erosionar las posibilidades de crear empleo, a la vez que se sufrían serias dificultades en materia energética, aumentando la presión sobre el tipo de cambio. El cuadro descripto cerraba con la dependencia de la estructura productiva por insumos intermedios importados y la profundización del problema de la infraestructura energética.

El autor señala que, en términos de Diamand, la dinámica económica de nuestro país está signada por una estructura productiva desequilibrada: un sector vigoroso, competitivo internacionalmente, proveedor de divisas y con escasa generación de empleo como el agropecuario, y otro dependiente de importaciones, por lo tanto, altamente demandante de divisas, y generador de empleo como el industrial.

La necesidad de financiamiento para acceder a los dólares llevó a reestructurar la administración del INDEC, resolver disputas como la del CIADI, el tribunal arbitral internacional al cual había acudido el grupo empresario “despojado” en la recuperación de YPF, y el pendiente pago al Club de París. Luego de avanzar exitosamente en cada uno de estos frentes, se impondría uno que no se logró resolver durante la segunda gestión de Cristina Kirchner, la de los *holdouts* y los “fondos buitres”. Todo esto hizo imposible la toma de nueva deuda hasta el final del mandato presidencial.

Entre los puntos altos de la gestión de gobierno durante este período, se destaca las mejoras en materia de distribución del ingreso durante todo este período. Para respaldar este dato, Quintar presenta la evolución del coeficiente de Gini 2003-2015. Sin embargo, caben las preguntas respecto a si se trató de un nuevo período en la historia económica del país, o simplemente una continuidad del neoliberalismo, pero con políticas inclusivas, fruto de un contexto particular de la economía internacional, y si verdaderamente se logró una transformación estructural en tan solo seis años (2002-2008). En este punto el autor sigue a Kulfas, y menciona que en principio podría resultar exagerado hablar de un cambio en el modelo de acumulación, pero sí se aprecian rupturas en temas específicos como endeudamiento, desarrollo de la estructura productiva, del consumo y de políticas sociales. En contrapartida a todo esto, no se registraron cambios estructurales en materia energética, ni en el sistema financiero, ni en la especialización productiva del país, orientada a la explotación de recursos naturales, ni en mejorar el índice de trabajadores informales.

En el cuarto capítulo y último capítulo, se analiza lo ocurrido en la transición política y económica que se dio a partir de la incapacidad de resolver el problema de la restricción externa. Esto generó un cambio en el color político del gobierno, que instauró una dura política de valorización financiera mediante un veloz e histórico endeudamiento. El autor señala que la economía argentina fue sometida a una lógica histórica de permanentes comienzos. Adoptando la perspectiva de Aldo Ferrer, plantea que la incapacidad para construir políticas, y modelos de desarrollo de largo plazo, es consecuencia de las limitaciones del país para construir densidad nacional o consensos de largo plazo. Es decir, la capacidad de vislumbrar y buscar la salida lateral en las contradicciones y tensiones que generan las políticas económicas. Resulta interesante la pregunta que se plantea Quintar luego de identificar el problema: “experiencias nacional-populares realmente llegaron a consolidar la densidad generando un proyecto duradero y amplio de economía heterodoxa. Es decir, el final de esas experiencias, ya fuera en 1955 o en 2015, ¿nos dejó más cerca de consensos estratégicos y de largo

plazo?”.

Avanzando en el capítulo se recupera la idea de Aldo Ferrer acerca de una de las posibles causas del fracaso para establecer consensos de largo plazo. Se propone que, en períodos de crecimiento, al implementarse políticas a favor de la redistribución del ingreso, se pierde el control estratégico del modelo de largo plazo. Sin embargo, no se pierde de vista lo propuesto por Laclau, que explica la emergencia de los movimientos populistas frente a la incapacidad de los estados de dar respuesta a sus necesidades. El problema de esta mirada es que no logra dar una definición clara sobre cuál es la mejor forma de institucionalizar a dicho movimiento luego de su ingreso a escena, para garantizar la satisfacción de sus necesidades a largo plazo. A partir de aquí se retoman las ideas de Arturo Jauretche. La objeción de Jauretche al populismo deriva del personalismo con el que se articula esa experiencia, y apunta directamente a las consecuencias que ello tiene, lo que nos remite nuevamente a las limitaciones señaladas por Ferrer. Esto es, el personalismo que lidera a los movimientos populares deja poco lugar a la disidencia creativa dentro del movimiento.

Lo que finalmente se resalta es que la mirada binaria, “grietista”, de la historia económica argentina, termina siendo hija de una pesadumbre generada por la sucesión de frustraciones y reconstrucciones, por un permanente recomenzar que, en definitiva, instala la percepción de una sombra constante.

Héctor Bazque
Universidad Nacional de Quilmes