

ARGENTINA: PROBLEMAS MACROECONÓMICOS, CONFLICTO SOCIAL Y DEBILITAMIENTO DE LA COALICIÓN DE GOBIERNO

Argentina: Macro-economic Problems, Social Conflict and Weakening of the Governing Coalition

Artículos

CIENCIA
POLÍTICA

MARCELO LEIRAS

Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades

INÉS CRUZALEGUI

Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades

RESUMEN

En 2008 las dificultades para resolver problemas macroeconómicos debilitaron las bases de sustentación política del gobierno nacional argentino. Este problema común presenta en este caso rasgos singulares. Tiene lugar tras cuatro años de muy buen desempeño económico y social y luego de un resultado electoral claramente favorable al oficialismo. Con el propósito de incrementar los ingresos públicos, el gobierno nacional propuso aumentar la tasa de retención a las exportaciones agropecuarias. Los productores y sus organizaciones representantes resistieron fuertemente la medida, que finalmente fue derrotada en el Congreso. Tras la derrota legislativa y una caída en la imagen pública, el gobierno recompuso parcialmente su posición, apoyándose en la estructura básica de su coalición legislativa y promoviendo propuestas que pudieran sumar aliados ideológicamente motivados. El impacto de la crisis internacional y el resultado de las elecciones de renovación legislativa de 2009 pondrán a prueba la robustez de la coalición recompuesta.

Palabras clave: Equilibrio fiscal, inflación, conflicto social, desnacionalización del sistema de partidos.

ABSTRACT

In 2008, difficulties found in the resolution of macro-economic problems weakened the bases of support of the Argentine national government. This common occurrence, in this case presents singular traits. It takes place after four years of good social and economic performance and follows an electoral result clearly favorable to the incumbent government. In order to increase public income, the national government proposed to increase agricultural export duties. Agricultural producers and their representative organizations forcefully resisted the proposal, which was eventually defeated in Congress. After the legislative defeat and a fall in public approval ratings, the government partially recomposed its position, leaning on the basic structure of its legislative coalition and promoting proposals that could gather support from ideologically motivated allies. The impact of the international economic crisis and the result of the 2009 mid-term elections will test the robustness of the recomposed coalition.

Key words: Fiscal balance, inflation, social conflict, party system denationalization.

I. INTRODUCCIÓN

Durante 2008 las dificultades para superar las inconsistencias del esquema macroeconómico debilitaron las bases de sustentación política del gobierno nacional. Esta combinación de circunstancias se registra con frecuencia en las nuevas democracias de América Latina y, más tarde o más temprano, ha afectado a todos los gobiernos argentinos desde 1983. Pero el episodio más reciente presentó características singulares. Ocurrió luego de cuatro años de muy altas tasas de crecimiento económico, saneamiento de las cuentas públicas, recuperación del empleo y reducción de la pobreza. Sucedió a unas elecciones que consagraron a la candidata presidencial oficialista y que dejaron a las cámaras del Congreso Nacional con mayorías afines al gobierno aparentemente cómodas. Y el debilitamiento político del oficialismo resultó de un enfrentamiento con los productores agropecuarios, uno de los sectores beneficiados por la política de tipo de cambio alto adoptado a la salida de la crisis de 2002, que derivó en niveles de conflictividad social y crispación de los conflictos políticos extraños para una economía en recuperación.

El 2008 ha sido un año político singular también por la capacidad de acción remanente en el gobierno debilitado. En el segundo semestre del año, y luego de sufrir su más importante derrota legislativa, el oficialismo consiguió sancionar varios proyectos importantes. Entre ellos se cuenta la reforma del sistema previsional, acaso la medida política económica de mayor impacto de largo plazo adoptada durante las presidencias del Frente para la Victoria. Este ensayo reseña la evolución de este año político agitado y presenta una interpretación para su desconcertante singularidad.

II. COYUNTURA ECONÓMICA: PROBLEMAS DE CREDIBILIDAD E INFLACIÓN EN UN CONTEXTO DE ALTO CRECIMIENTO

Durante 2008 el desempeño de la economía argentina continuó arrojando resultados predominantemente positivos. Sin embargo, algunos de los problemas registrados en los dos años anteriores se agudizaron y, hacia el final del año, los efectos de las inconsistencias internas sumados a los de la crisis financiera internacional redundaron en una caída de los niveles de actividad.

Como se observa en la Tabla 1, la economía creció a un ritmo alto, impulsada fundamentalmente por el dinamismo del consumo interno. La inversión se mantuvo en niveles cercanos a un cuarto del Producto Bruto Interno y la tasa de desempleo continuó su pendiente descendente (aunque con menor elasticidad en relación con la evolución del producto registrada en años anteriores). No obstante, los ritmos de crecimiento general, así como los de otros indicadores clave como el consumo real y la inversión real, se redujeron. En el sector externo, las exportaciones expresadas como proporción del PIB se mantuvieron en niveles semejantes a los de 2007, impulsadas por el crecimiento del volumen de las ventas al exterior de manufacturas industriales y del valor de las agropecuarias. El ritmo de crecimiento de las importaciones fue algo

Tabla 1: Principales indicadores socioeconómicos 2006-2008

	2006	2007	2008
Crecimiento			
PIB (% var. anual)	8,5	8,7	6,5 ^a
Actividad y empleo			
Actividad industrial (% var. anual)	8,4	7,5	4,9
Consumo real (% var. anual)	7,4	8,8	6,7
Consumo (% del PIB)	77,2	77,3	77,1
Inversión real (% de var. anual)	18,2	13,6	9
Inversión (% del PIB)	21,6	22,6	23
Tasa de desempleo (% de la PEA)	8,7	7,5	7,3
Sector externo			
Tipo de cambio nominal (\$/ dólar)	3,07	3,12	3,16
Tipo de cambio real (\$/dólar), promedio anual Base 2001=1	2,55	1,84	1,78
Tipo de cambio real multilateral, promedio anual Base 2001=1	2,28	2,35	2,37
Exportaciones de bienes (% del PIB)	21,9	21,4	21,5
Importaciones de bienes (% del PIB)	16	17,2	17,5
Exportaciones netas (% PIB)	2	0,8	-0,8
Balanza comercial (% del PIB)	5,8	4,2	4
Cuenta corriente (% del PIB)	3,6	2,7	2,3
Reservas internacionales (en millones de dólares)	32.037	46.176	46.386
Deuda externa (% del PIB)	51,1	47,6	39,1
Finanzas públicas			
Recaudación tributaria nacional (% del PIB)	22,9	24,6	25,9
Gasto primario nacional (% del PIB)	20,7	23,8	24,6
Resultado primario nacional (% del PIB)	3,5	3,2	3,1
Deuda pública total nacional (% del PIB)	64	56,1	48,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de RADAR Macroeconómico, Banco Central de la República Argentina (BCRA); excepto crecimiento y tipo de cambio real, Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación.

a: Cálculo estimado.

mayor, estimulado por el aumento de las compras de combustibles y bienes de consumo (CEPAL 2008). Aunque la diferencia entre el ritmo de crecimiento de las importaciones y el de las exportaciones fue menos pronunciada que en 2007, las exportaciones netas pasaron de 0,8% a -0,8% del PIB y los superávits en la balanza comercial y en la cuenta corriente cayeron 0,2 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Una de las interpretaciones más influyentes atribuye el buen desempeño de la economía argentina desde la salida de la crisis de 2001-2002 al mantenimiento de un esquema de superávit en las cuentas públicas, un tipo de cambio real alto y un superávit comercial. A partir de 2005 la credibilidad del mantenimiento de este esquema entró en cuestión. En ocasiones, el ritmo de crecimiento del gasto público superó al de los ingresos, particularmente en 2007. Por otro lado, si bien la moneda local mantuvo su valor respecto del conjunto de monedas de los principales socios comerciales de la Argentina, comenzó a apreciarse en términos reales respecto del dólar norteamericano. Éste, entre otros factores, contribuyó a una reducción de los saldos comerciales favorables.

Pero el principal escollo para el sostenimiento de la política económica ha sido la inflación. Las presiones inflacionarias derivadas de un alto ritmo de crecimiento estimulado por el consumo interno comenzaron a manifestarse notoriamente a partir de 2005. La intervención directa en la formación de algunos precios clave alcanzó algún éxito en el control de estas presiones durante 2006, pero comenzó a revelarse estéril en los primeros meses de 2007. A partir de ese momento, como se informó en la entrega anterior de este Anuario (Bonvecchi & Giraudy 2008), la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía intervino en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para modificar el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) del Área Metropolitana de Buenos Aires, valor que suele considerarse como parámetro para estimar la inflación a escala nacional. De acuerdo con las denuncias de empleados del INDEC, ampliamente difundidas y comentadas en la prensa, la intervención resultó en una subestimación sistemática y deliberada de los incrementos en este indicador. La amplia discrepancia entre este registro y los que llevan adelante algunos institutos estadísticos provinciales (ilustrada en la Tabla 2), entre otros registros alternativos, otorgaron verosimilitud a estas denuncias y minaron la credibilidad del registro nacional de la evolución de precios, de los cálculos sociales y económicos realizados con base en este registro y, por extensión, de todas las cifras informadas por el organismo intervenido por la Secretaría de Comercio.

De acuerdo con numerosos análisis, la manipulación de las cifras de inflación, lejos de moderar las expectativas inflacionarias, contribuyó a aumentarlas y, por tanto, agravó el problema básico. Adicionalmente, erosionó la credibilidad del Estado argentino en los mercados financieros internacionales. En diciembre de 2006, antes de la intervención del INDEC, la prima de riesgo país del conjunto de los países emergentes se ubicaba en 169 puntos básicos, la de Argentina en 216 y la de Brasil en 192. La prima de Argentina creció a 411 puntos a fines de diciembre de 2007, llegó a 538 puntos a principios de junio de 2008 y cerró ese año, tras el estallido de la crisis internacional, en 1.695 puntos básicos. En la misma fecha, el riesgo del conjunto de los países emergentes representaba 671 puntos

Tabla 2: Evolución de los Índices de Precios al Consumidor por nivel general. Comparación de índices provinciales y del índice para el Área Metropolitana de Buenos Aires calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Mes-año	Estimación sobre la base de los índices de Mendoza, San Luis y Santa Fe		IPC-GBA	
	Índice ponderado respecto de diciembre de 2006	Variación porcentual ponderada respecto del mes anterior	Índice respecto de diciembre de 2006	Variación porcentual respecto del mes anterior
ene-07	101,4	1,4	101,1	1,1
feb-07	102,3	0,9	101,4	0,3
mar-07	103,7	1,3	102,2	0,8
abr-07	106,1	2,4	103,0	0,7
may-07	108,3	2,0	103,4	0,4
jun-07	111,0	2,5	103,9	0,4
jul-07	113,5	2,2	104,4	0,5
ago-07	117,2	3,3	105,0	0,6
sep-07	119,5	2,0	105,8	0,8
oct-07	121,2	1,4	106,6	0,7
nov-07	120,7	-0,4	107,5	0,9
dic-07	121,9	1,0	108,5	0,9
ene-08	124,4	2,0	109,5	0,9
feb-08	127,1	2,2	110,0	0,5
mar-08	132,4	4,2	111,2	1,1
abr-08	137,0	3,5	112,2	0,8
may-08	142,3	3,9	112,8	0,6
jun-08	144,4	1,5	113,5	0,6
jul-08	146,3	1,3	113,9	0,4

Fuente: Índice Ponderado de Variaciones de Precios al Consumidor, a partir del IPC de San Luis, Santa Fe y Mendoza. 2008. Informe de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, San Luis.

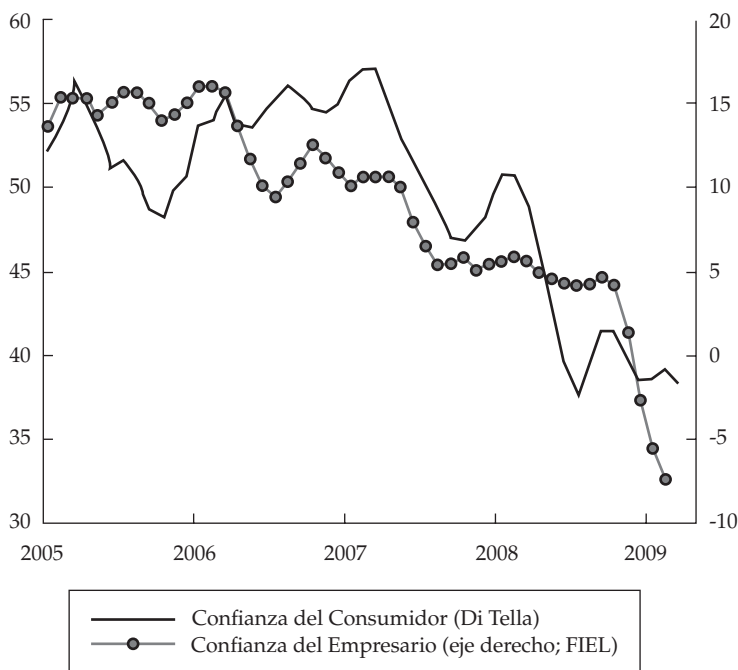
y el de Brasil, 416.¹ El principal motivo de este contraste es fácilmente identificable: los bonos que el Estado argentino emite son percibidos como extraordinariamente riesgosos, porque buena parte de los que emitió desde 2002 se ajusta de acuerdo con un Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) calculado según la evolución del IPC. La manipulación de este índice equivale, entonces, a una reducción del capital y los intereses de parte de la deuda pública, lo cual alivia las cuentas públicas en el corto plazo pero, naturalmente, perjudica a los tenedores de esa deuda.

¹ Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, sobre la base de datos compilados por Morgan Stanley y publicados por Bloomberg.

Hasta fines de 2007 el gobierno argentino se mostró renuente a estabilizar la economía y las cuentas públicas moderando el ritmo de crecimiento, el consumo interno y el gasto público. Prefirió, en cambio, alterar el cálculo de la inflación y reducir unilateralmente las obligaciones financieras de corto plazo. Estas opciones de política y su cuestionable eficacia ayudan a entender que, como muestra el Gráfico 1, las encuestas que relevan la confianza de consumidores y empresarios hayan arrojado valores decrecientes aun cuando la economía seguía en expansión.

La evolución de los acontecimientos políticos del año contribuyó al deterioro de las expectativas. En el segundo semestre, la dinámica inflacionaria pareció moderarse. El año fiscal cerró con una recuperación del superávit primario, que obedece a una reducción del ritmo de incremento nominal de los gastos y a un aumento en los ingresos impulsado por el incremento en las retenciones a las exportaciones y, hacia el final del año, por los ingresos derivados de las contribuciones a la seguridad social (ASAP 2008). No obstante, las percepciones de los agentes económicos parecen no haber mejorado y, tras un año con desafíos económicos persistentes y conflictos políticos intensos, los niveles de actividad en sectores como la industria y la construcción, por primera vez en mucho tiempo, se redujeron (Gráfico 2). Frente a la crisis económica internacional, estos datos auguran un año económico aún menos dinámico para 2009.

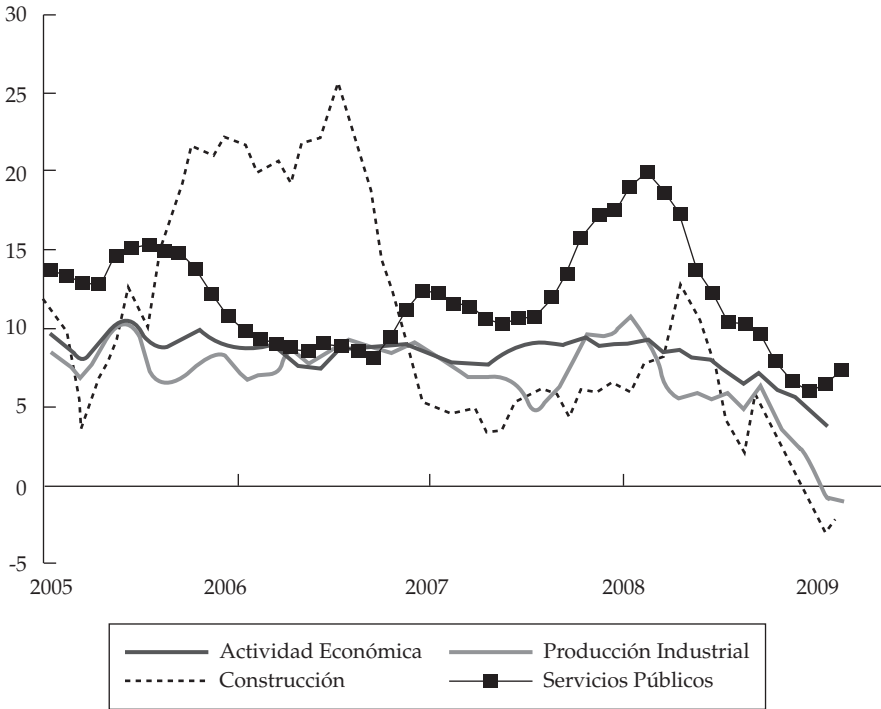
Gráfico 1: Índice de confianza (promedio móvil 3 meses)



Fuente: RADAR Macroeconómico, Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Nota: los índices representan la evolución de la confianza de consumidores y empresarios de acuerdo con los datos de encuestas recogidas y analizadas por las instituciones señaladas como fuentes.

Gráfico 2: Actividad económica mensual (promedio móvil 3 meses; var. % anual)



Fuente: RADAR Macroeconómico, Banco Central de la República Argentina (BCRA).

III. COYUNTURA POLÍTICA

1. El conflicto con los productores agropecuarios

a. Expectativas iniciales en la Presidencia de Cristina Fernández

El 10 de diciembre de 2007, Cristina Fernández asumió la presidencia con la promesa de “profundizar el cambio”. Las interpretaciones más optimistas leían esta consigna como un compromiso de sostener las políticas de la presidencia de Néstor Kirchner pero adoptando un estilo de gobierno más abierto al diálogo, mejorando la calidad de la gestión y priorizando la reparación de las relaciones con gobiernos vecinos y la comunidad internacional dañadas por la tumultuosa salida de la crisis de 2001 y otros episodios posteriores. La designación de figuras intelectualmente prestigiosas en el gabinete nacional (como Juan Carlos Tedesco, ministro de Educación; Lino Barañao, ministro de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva, y Martín Lousteau, ministro de Economía; ver Anexo 1), el reconocimiento de la presencia del Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, en el discurso presidencial inaugural y el anuncio de la intención de saldar la deuda que la Argentina mantiene con los gobiernos nucleados en el Club de París, fueron leídos como indicaciones de ese compromiso. Subrayando esta preocupación por

el fortalecimiento institucional en los primeros meses de 2008, Néstor Kirchner anunció que durante la presidencia de su esposa se mantendría al margen de la administración gubernamental y asumiría la presidencia del Partido Justicialista para dedicarse a su reorganización.²

Los primeros meses de la nueva presidencia revelaron que la promesa de campaña entrañaba un compromiso inconsistente. Los problemas económicos, las alianzas políticas y las herramientas de gestión heredadas dificultaron la renovación anunciada, enredaron al gobierno en un conflicto que consumió rápidamente buena parte de su capital político y, subrayando la centralidad del liderazgo político de Néstor Kirchner, debilitaron la autoridad y la imagen presidencial.

b. La resolución 125 como medida económica y como problema político

Durante 2007 la campaña electoral, el mantenimiento de una política de subsidios al transporte público y al consumo de energía y la adopción de un esquema de movilidad en el monto de las jubilaciones aceleraron el ritmo de crecimiento del gasto público. El ahorro primario pasó así del 3,2% del PIB en 2006 a 2,2% en el siguiente año (ASAP 2008). Como se ha dicho, la fallida política de control de precios y la manipulación de las estadísticas oficiales alimentaron expectativas inflacionarias, llevando el incremento anual de los precios al consumidor durante 2007 a niveles que de acuerdo con los registros privados y las estadísticas provinciales fueron superiores al 20%. En este contexto y probablemente como una manifestación del estallido de la crisis financiera internacional, hacia fines de 2007 y durante los primeros meses de 2008, los precios de las *commodities* exportadas desde Argentina experimentaron una marcada aceleración en su ritmo de crecimiento (Damill & Frenkel 2009).

Aumentar las tasas cobradas como derechos de exportación permitía al gobierno resolver dos problemas asociados con este incremento. Por un lado, estableciendo un tope al precio percibido por las ventas en el exterior, evitaba que el encarecimiento de los precios domésticos acelerara el proceso inflacionario. Por otro, aumentando los ingresos públicos contribuía a recuperar la posición fiscal nacional comprometida por el marcado aumento del gasto en 2007. Con estas motivaciones, en noviembre de 2007 la tasa de retención a las principales exportaciones agropecuarias fue llevada al 35%. Y en marzo de 2008 la resolución 125 del Ministerio de Economía dispuso la adopción de un esquema de retenciones móviles. Éste ajustaba la tasa de acuerdo con la evolución

² En septiembre de 2005 la justicia electoral dispuso la intervención del Partido Justicialista por considerarlo en "estado de acefalía". Iniciado el 2008 Néstor Kirchner asumió la conducción de la reorganización nacional del partido. Su liderazgo recibió un apoyo mayoritario. Los primeros pasos de la normalización consistieron en el rearmado de las filas partidarias, distanciándose de algunos dirigentes justicialistas y acercándose a otros. Produjo un especial interés el acercamiento con Roberto Lavagna exitoso ministro de Economía entre 2002 y 2005 y candidato presidencial en 2007 por la Coalición *Una Nación Avanzada*, UNA, integrada, entre otros partidos, por la Unión Cívica Radical. En el primer Congreso Nacional del PJ, llevado a cabo en el mes de marzo, se fijó el 18 de mayo para la realización de elecciones de autoridades partidarias y se acordó sobre la necesidad de una reforma de la Carta Orgánica. Como sólo se presentó la lista encabezada por Néstor Kirchner, las elecciones fueron suspendidas y el ex presidente asumió como titular del partido el 14 de mayo.

de los precios internacionales: los derechos de exportación aumentarían cuando los precios internacionales aumentaran y se reducirían cuando éstos se redujeran. Según los valores vigentes en el momento de la emisión de la resolución, el nuevo esquema implicaba llevar la tasa de retención a las exportaciones de soja, la principal exportación agropecuaria argentina, a niveles cercanos al 40%.³

Como se ha indicado, la medida propuesta puede atribuirse al intento de controlar el ritmo de aumento de los precios y mejorar el resultado fiscal. Para juzgar sus efectos políticos es necesario considerar su impacto sobre la distribución del ingreso y la asignación de la inversión.

Los derechos de exportación moderan el aumento de los precios internos de los bienes exportados. Buena parte de estos bienes como el trigo, el maíz o la carne se consumen como alimentos o se utilizan en la producción de alimentos. Otros, como la soja, no se consumen en el mercado interno pero compiten por la utilización de recursos no sustituibles en la producción de alimentos, como la tierra. Dado que los trabajadores asalariados destinan una alta proporción de sus ingresos a la adquisición de alimentos, las medidas que inciden sobre el precio interno de este tipo de bienes tienen un impacto directo positivo sobre el salario real. La protección del salario real ocurre a costa del ingreso de los exportadores de alimentos. Aquí reside el efecto distributivo de las tasas de exportación.

Puesto que los precios funcionan como señales para la orientación de la inversión, las medidas que influyen sobre su evolución pueden también interpretarse desde el punto de vista de la asignación de recursos. El esquema de retenciones propuesto preveía tasas diferenciadas para distintos cultivos. Las más altas correspondían a la soja, que es la actividad que ocupa la mayor parte del área cultivable en la Argentina y también la que ha experimentado el más rápido crecimiento reciente. Con niveles de retención más alto, podría esperarse que la tierra destinada al cultivo de esta oleaginosa fuera dedicada a otras actividades agropecuarias. Quienes encuentran que la dependencia excesiva sobre la producción de un bien es una fuente de vulnerabilidad económica, consideran a la diversificación productiva como un resultado deseable.

Los objetivos distributivos y de asignación de recursos que pueden citarse para justificar la adopción de un esquema de retenciones como el propuesto pueden también alcanzarse utilizando otras herramientas de política, como la imposición a las ganancias de los productores, el subsidio a las compras de alimentos de los sectores de menores ingresos o el estímulo de actividades agropecuarias alternativas a través de subsidios, exenciones impositivas u otras políticas de promoción. Adicionalmente, el esquema de retenciones, al menos en su formulación inicial, proponía tasas idénticas para todos los productores independientemente del tamaño y la productividad de sus explotaciones, lo cual, de acuerdo con algunas lecturas, hubiera tenido un impacto negativo sobre los productores de menor tamaño y las economías regionales de menor productividad. Estos argumentos fueron citados para objetar la racionalidad económica de las medidas.

³ Que podía crecer aún más, si, como se esperaba, los precios continuaban subiendo.

Con relativa independencia de su racionalidad económica, la adopción de un esquema de retenciones móviles planteó un problema político.⁴ Los perjuicios relativos de la medida eran fácilmente perceptibles y se concentraban en un sector social en particular. Bastaba que los productores agropecuarios compararan los precios que percibirían dados los derechos de exportación vigentes desde noviembre de 2007 con los resultantes de la aplicación de la resolución, para que pudieran calcular exactamente cuánto dinero estarían perdiendo. Los beneficios de la resolución, en cambio, resultaban más difíciles de estimar y, en cualquier caso, se distribuirían entre todos los consumidores de alimentos. Implementar una medida con perjuicios claros y concentrados y beneficios ambiguos y dispersos representa siempre un desafío político mayúsculo, porque es más fácil que encuentre una oposición movilizadora y más difícil que motive una defensa decidida.

Algunos condimentos particulares del asunto en cuestión agregaban complejidad al problema político planteado. La resolución 125 apuntaba a reducir la variabilidad de los precios netos percibidos por los productores de bienes agropecuarios exportables. Como lo sostuvo el equipo del Ministerio de Economía que impulsó la medida, podría decirse que la reducción de la variabilidad de los precios ofrecía un horizonte de certidumbre a los productores: los montos retenidos aumentarían cuando los precios fueran altos y se reducirían en la medida en que los precios internacionales cayeran. Esta alternativa debería ser preferible al esquema de retenciones fijas y altas vigente en marzo de 2008. Pero el valor de esta certidumbre de mediano plazo y magnitud indeterminada debía compararse con la reducción tangible del ingreso esperado en el corto plazo. Para agentes que esperan beneficiarse del aumento extraordinario de los precios internacionales y que descuentan los resultados futuros a una tasa muy alta (por ejemplo, porque no confían en la sustentabilidad de las políticas públicas) la oferta de certidumbre de mediano plazo a cambio de un perjuicio inmediato y grande no resulta tentadora. Es probable que los productores agropecuarios argentinos se hayan encontrado en esta situación en 2008.

Del lado de los beneficios, la ecuación no resultaba más favorable a la iniciativa oficial. Moderar la traslación al mercado interno de los aumentos en los precios externos de los bienes que consumen los asalariados implica moderar una *cáida potencial* del salario real. Supongamos que esta moderación hubiera correspondido a 10 dólares mensuales para cada familia. Comparemos este valor con el de un aumento de los salarios reales de otros 10 dólares mensuales. Es sencillo interpretar como un beneficio a un aumento de salarios. Comparemos un resultado observable, el valor real del salario actual, con otro igualmente observable, el valor real del salario luego del aumento. Es más difícil interpretar como un beneficio a la moderación de un perjuicio potencial. Comparemos un

⁴ Algunos observadores objetaron también que la medida violaba el texto constitucional, puesto que la resolución del Ministerio de Economía, una dependencia del Ejecutivo, disponía sobre cuestiones impositivas, que, de acuerdo con la Carta Magna, son jurisdicción exclusiva del Congreso de la Nación. Si bien esta objeción se formuló en relación con la resolución 125, en realidad podría dirigirse contra toda la política de retenciones a las exportaciones adoptada desde 2002. Los defensores de la medida indicaron que el cobro de derechos de exportación no es una medida impositiva sino una herramienta de política comercial (tanto externa como interna) y, por tanto, cae dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El debate sobre la naturaleza legal y la constitucionalidad de las retenciones a las exportaciones es teóricamente interesante pero no es indispensable que nos pronunciemos sobre él para fundamentar la interpretación que exponemos en estas páginas.

resultado observable, el valor real del salario actual, con uno *no observable* y *sólo estimable* a partir de algún argumento teórico más o menos complejo, el valor real del salario si no se hubieran aumentado las retenciones. Los 10 dólares de aumento dan alegría. Los 10 dólares de caída evitable, en el mejor de los casos, dan alivio. Y en un contexto de inflación creciente y consiguiente deterioro del salario real, como el vigente en el momento de la adopción de la resolución 125, el alivio se hace más difícil de discernir y las promesas de alivio se tornan menos creíbles.

Por estos motivos, la resolución 125 encontró rápidamente a sus adversarios y no consiguió nunca convencer ni movilizar eficazmente a sus potenciales beneficiarios. La medida fracasó tanto en el plano político como en el económico. Su anuncio precipitó un extenso conflicto con los productores agropecuarios, que no sumó ningún nuevo apoyo al gobierno y debilitó sus frágiles vínculos con algunos antiguos aliados. Su tratamiento y posterior anulación no aportaron a la mejora de la posición fiscal (que de todos modos mejoró, dados los niveles de retenciones vigentes desde fines de 2007 y el aumento de los precios internacionales de las exportaciones) y, como resultado de su impacto negativo sobre la comercialización de alimentos, la conflictividad social y las expectativas de los agentes detuvieron bruscamente el ritmo de crecimiento y no ayudaron a desacelerar el proceso inflacionario.

c. La resistencia de los productores agropecuarios

Estimulada por un tipo de cambio alto y precios internacionales crecientes, la producción agropecuaria fue una de las actividades de desempeño más dinámico en la Argentina post-2002. Sin embargo, las herramientas elegidas por el gobierno para intentar neutralizar las tendencias inflacionarias registradas desde 2005 encontraron en los productores del campo uno de sus blancos preferidos. A la citada política de retenciones a las exportaciones de granos se sumaron restricciones de distinto tipo –incluyendo suspensiones– a las exportaciones de lácteos y carne. Algunas organizaciones representantes del sector adoptaron, ya en 2006, medidas de fuerza para resistir estas políticas, lo que sumó tensión a su relación con el gobierno nacional (Bonvecchi & Giraudy 2007). Quizás porque el aumento de las retenciones de noviembre de 2007 no había encontrado una oposición consistente, el gobierno decidió avanzar con su propuesta de retenciones móviles. Esta vez la reacción de los productores fue mucho más generalizada que en cualquier experiencia previa y mucho más eficaz que lo que cualquier observador hubiera podido imaginar.

El 13 de marzo, dos días después del anuncio de la resolución 125, todas las organizaciones representantes de los productores agrícolas decidieron la suspensión de las ventas de productos agropecuarios para expresar su rechazo y reclamar la derogación de la medida.⁵ Grupos de productores complementaron el paro con cortes de rutas en distintas

⁵ Estas organizaciones son la Sociedad Rural Argentina (SRA), Coninagro, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), CARBAP y la Federación Agraria. Agrupan a productores con distintas especializaciones, explotaciones de distinto tamaño y distinta localización geográfica. Dadas estas diferencias, tienden a perseguir distintos objetivos y a adoptar distintas posiciones respecto de los gobiernos. Para coordinar la resistencia a la política

localidades del interior del país. El gobierno respondió a través de un discurso público en el que la Presidenta cuestionó duramente la legitimidad del reclamo. La reacción oficial galvanizó la movilización de los productores, quienes mantuvieron las medidas de fuerza y multiplicaron los cortes. Se abrió así un período de confrontación que, atravesando etapas de distinta intensidad, se extendió durante cuatro meses.

d. Extensión y politización del conflicto

Durante este período la estrategia del gobierno procuró dividir el frente de organizaciones de productores y apostó a que la prolongación del conflicto y la eficacia de la interpretación oficial debilitaran a los protagonistas de la protesta frente a la opinión pública. Intentó, a su vez, fortalecer el apoyo de sus seguidores y aliados presentando al enfrentamiento como una amenaza a la autoridad estatal y a la continuidad del gobierno.

Para ello, el gobierno resistió introducir modificaciones sustantivas en la medida dispuesta y propuso tres cambios parciales⁶ sobre la resolución 125 que, en general, procuraban reducir el perjuicio sobre los productores con explotaciones más pequeñas o menos productivas. Convocó a una serie de movilizaciones y actos públicos en las que la Presidenta o su esposo justificaron la política adoptada como un intento de redistribuir el excedente de precios retenido a los productores entre los sectores más pobres de la población. Explotando algunos de los apoyos que concitó el movimiento de protesta y asociando a las organizaciones del campo con los gobiernos militares del siglo XX, se denunció el paro y los cortes de ruta como un intento desestabilizador de los enemigos del gobierno. Se incluyó entre ellos al grupo Clarín, el principal conglomerado de medios de comunicación. Finalmente, frente a la ineficacia de estas acciones y luego de haber sufrido la renuncia del Ministro de Economía el 24 de abril, la Presidenta decidió recurrir al apoyo institucional de sus aliados políticos, enviando la resolución al Congreso para que allí fuera sancionada como ley.

Del otro lado, las organizaciones continuaron reclamando la derogación de las medidas y apostaron a que el mantenimiento de la movilización de los productores, la disrupción económica y social provocada por las medidas de fuerza y sus declaraciones públicas hicieran aparecer a la renuencia del gobierno como expresión de una intransigencia injustificada. Esperaban así reunir el apoyo de la opinión pública, de la oposición partidaria e incluso el de los gobernadores y legisladores oficialistas de las provincias

agropecuaria del gobierno de Cristina Fernández decidieron constituir una Mesa de Enlace, que continúa en funciones. La constitución de esta Mesa y la incapacidad para reconocer y explotar las diferencias entre los productores han sido evaluadas como uno de los principales déficits del gobierno en el manejo del conflicto.

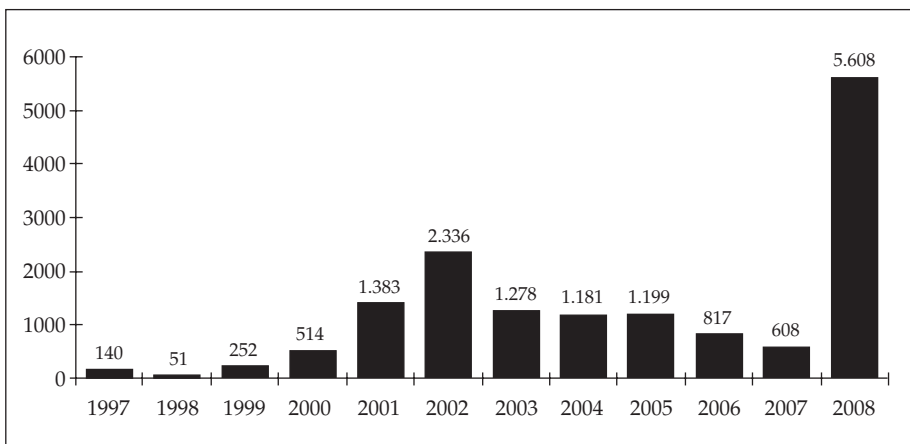
⁶ El 13 de marzo, a través de la resolución 141 del Ministerio de Economía, fijó alícuotas para las exportaciones de aceite y harina, que habían sido omitidas en la primera medida. El 18 de abril dispuso un sistema de devolución de retenciones para los productores con explotaciones de soja de hasta 150 hectáreas o 500 toneladas y un régimen de subsidios al transporte de granos desde las provincias más alejadas. El 30 de mayo, y con el propósito declarado de permitir el normal funcionamiento de los mercados de futuros, corrigió la resolución 125 limitando el porcentaje de retenciones en caso en que el precio internacional de la soja superara los 600 dólares por tonelada.

productoras. Ese apoyo se manifestó en dos actos multitudinarios: uno, realizado en la ciudad de Rosario el 25 de mayo y, el segundo, en Buenos Aires, el 15 de julio, víspera de la votación del proyecto del gobierno en el Senado.

Como se observa en el Gráfico 3, el conflicto resultó en un llamativo incremento en los niveles de conflictividad social registrados en años previos. Los productores agropecuarios protagonizaron el 70% de los 5.608 cortes de ruta realizados durante el año, de los cuales la mayor parte se concentró en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, en las que tiene lugar la mayor parte de la producción de *commodities* agropecuarias destinadas al exterior.

El registro de este aumento cuantitativo no termina de capturar una transformación cualitativa que se produjo en la intensidad y el tono de los enfrentamientos políticos. Las políticas económica, exterior y de derechos humanos de los gobiernos del Frente para la Victoria, así como sus justificaciones discursivas, generaron rechazos en algunos sectores del electorado y la opinión pública. La marcada fragmentación del sistema de partidos que se registra desde 2001 en el nivel nacional, dificultó la expresión institucional eficaz de esas oposiciones. Por otro lado, el continuo crecimiento electoral de la agrupación oficialista, el férreo estilo de conducción y la creciente influencia de sus líderes y su errática política de alianzas alimentaron tanto la impaciencia de la oposición partidaria dentro y fuera del Partido Justicialista como la incertidumbre de los aliados de la coalición gobernante. En estas condiciones, el apoyo a los productores agropecuarios movilizados facilitó la unidad de acción y radicalizó la oposición de los sectores sociales y partidarios enfrentados con el gobierno.

Gráfico 3: Evolución anual de los cortes de rutas y vías públicas en Argentina (1997-2008)



Fuente: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.

e. Derrota legislativa y debilitamiento de la coalición oficialista

La amplitud de la convocatoria de las organizaciones del campo y el significativo aumento de los cortes de ruta durante mayo (931) y junio (2.456) señalaron la esterilidad de la estrategia del gobierno. En esas condiciones, el 17 de junio la Presidenta anunció el envío de la resolución para su tratamiento en el Congreso. Las discusiones en la Cámara de Diputados se extendieron durante dos semanas. Parte de la mayoría oficialista introdujo algunas modificaciones al proyecto recibido,⁷ pero rechazó otras que, de acuerdo con algunos reportes de la prensa, hubieran facilitado el apoyo del conjunto del bloque y de miembros de otros. En estas condiciones, la propuesta fue aprobada el 5 de julio con una apretada mayoría de 129 votos.⁸

El Senado dedicó las siguientes dos semanas al tratamiento del proyecto aprobado por los diputados. En ese período, la movilización callejera de los adherentes a los sectores en disputa se intensificó. Representantes de los productores y agrupaciones partidarias del gobierno montaron carpas en la plaza situada frente al edificio del Congreso. El 15 de julio ambos sectores midieron fuerzas en sendos actos masivos realizados en Buenos Aires: en la Plaza de Mayo (en apoyo al gobierno) y frente a la estatua conocida como Monumento de los Españoles (en apoyo a los productores del campo).

A pesar de que 42 de los 70 senadores nacionales fueron elegidos en listas del Partido Justicialista, las tensiones internas de esta organización y la presión que los productores movilizados ejercieron sobre los gobernadores y los representantes legislativos de sus provincias auguraban una votación reñida. El resultado final confirmó los pronósticos. Una cantidad importante de senadores se sumó al cisma oficialista que ya se había registrado en la votación de la Cámara Baja. En la madrugada del 17 de julio, 36 senadores votaron a favor del proyecto oficialista y otros 36 en contra. El voto de Julio Cobos, Vicepresidente de la Nación, ex gobernador de la Provincia de Mendoza de origen radical, definió la suerte de la medida. Luego de un discurso de varios minutos el funcionario justificó su decisión en términos que rápidamente le ganaron un reconocimiento público masivo del que hasta entonces carecía: *“La historia me juzgará. No se cómo. Y me perdone si me equivoco. Mi voto no es positivo. Mi voto es en contra”*.⁹

Tras la derrota del proyecto, el gobierno nacional emitió el decreto 1176, que derogó la resolución 125 y, de acuerdo con la demanda de los productores agropecuarios, retrotrajo la situación a los términos vigentes el 10 de marzo.

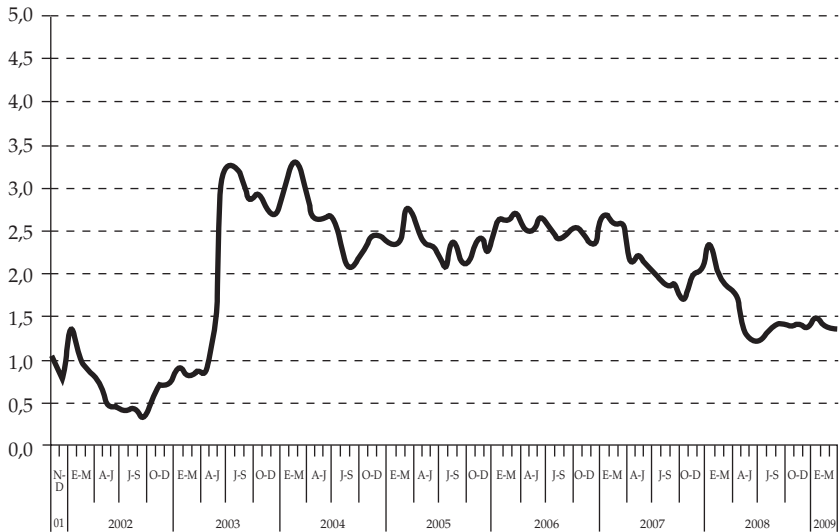
Como se dijo antes, el conflicto ofreció un propósito claro y así permitió articular a los distintos sectores sociales y partidarios opuestos a las políticas de los gobiernos del Frente

⁷ Entre otras cosas, el proyecto aprobado establecía aumentar a 750 toneladas anuales el máximo de producción para los productores elegibles para recibir reintegros, reducir el plazo de liquidación de estas compensaciones a 30 días y extender el beneficio aún a aquellos productores que registraran deudas impositivas. En un intento por motivar el apoyo de la Federación Agraria, se impulsaba la sanción de una nueva ley de arrendamiento destinada a impedir el proceso de concentración de la propiedad de la tierra que preocupaba a parte de los productores que participaron de las protestas.

⁸ En la Cámara de Diputados se alcanza una mayoría simple con 129 votos a favor.

⁹ Diario Clarín. “Crisis Política: con el voto negativo de Cobos, el Senado rechazó las retenciones”. 17 de julio de 2008.

Gráfico 4: Evolución mensual del ICG



Fuente: Índice de confianza en el gobierno, Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella. El índice se compone a partir de una encuesta de opinión pública que releva cinco dimensiones: la imagen o evaluación general del gobierno, la percepción sobre si se gobierna pensando en el bien general o en el de sectores particulares, la eficiencia en la administración del gasto público, la honestidad de los miembros del gobierno y la capacidad del gobierno para resolver los problemas del país. Los valores del índice se presentan en una escala con un valor mínimo de 0 y un máximo de 5 puntos.

para la Victoria. Por primera vez desde la asunción de Néstor Kirchner, esa oposición encontró una expresión institucional eficaz. La colaboración de antiguos aliados del gobierno, entre ellos nada menos que el Vicepresidente de la Nación, fue un condimento indispensable de esa eficacia.

Con el propósito declarado de facilitar un recambio de funcionarios y reorganizar los apoyos políticos del gobierno, el 23 de julio el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, renunció a su cargo.¹⁰ La renuncia de Fernández y el voto del Vicepresidente simbolizan el debilitamiento de la coalición oficialista. El Gráfico 4 ilustra el deterioro del apoyo público que acompañó a este debilitamiento. Como se observa en el gráfico, los problemas políticos del oficialismo no comenzaron en 2008. Más que inaugurar un nuevo período de debilidad, el conflicto con los productores agropecuarios expresó y acentuó las limitaciones de una estrategia de construcción de apoyos electorales e institucionales.

¹⁰ Fue reemplazado por Sergio Massa, intendente del municipio bonaerense de Tigre y hasta diciembre de 2007 Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses).

2. El conflicto con el campo y la arquitectura de la coalición oficialista

Analizando la distribución geográfica de los votos que llevaron a Cristina Fernández a su cargo, puede entenderse que el gobierno haya decidido afectar la distribución de la renta agropecuaria asumiendo los costos políticos que ello implicaba.

La Tabla 3 ordena a las provincias argentinas de acuerdo con los valores promedios de un indicador de su contribución a la cosecha electoral de las candidaturas presidenciales justicialistas desde 1983.¹¹ Según se observa en la tabla, la geografía del apoyo a la candidatura de Cristina Fernández difiere en un aspecto fundamental de la de otras candidaturas presidenciales justicialistas: la caída en el aporte de provincias clave, por su tamaño y por la significativa presencia que el Partido Justicialista ha tenido tradicionalmente en ellas, como Córdoba y Santa Fe y su reemplazo por cosechas más abundantes en las provincias más pobladas de Cuyo (como Mendoza y San Juan) y en distritos más pequeños del Noroeste y la Patagonia.

Este reemplazo fue conseguido a partir de una arquitectura de alianzas peculiar. Las candidaturas presidenciales de Italo Luder (1983), Carlos Menem (1989 y 1995) y Eduardo Duhalde (1999) se apoyaron en los esfuerzos proselitistas de miembros del Partido Justicialista que compitieron en la misma fecha por cargos legislativos nacionales, cargos provinciales o cargos municipales. La fórmula de Cristina Fernández y Julio Cobos, en cambio, se apoyó en la alianza que el gobierno nacional estableció con algunas administraciones provinciales, varias de ellas radicales, y encabezó las boletas de distintos partidos, algunos vinculados al peronismo y otros no, que compitieron entre sí por bancas en el Congreso Nacional o cargos en los gobiernos provinciales y municipales.¹² Puesto que la coalición electoral que consagró a la candidata del Frente para la Victoria incluyó a organizaciones y dirigentes con intereses contrapuestos, no es sorprendente que en el primer test político exigente algunos de esos aliados electorales decidieran retirar el apoyo al oficialismo.

¹¹ El indicador estima la contribución de cada provincia, tomando en cuenta la proporción de votos presidenciales justicialistas registrada en cada una de ellas y controlada por su incidencia sobre el electorado nacional. El

razonamiento adoptado se sintetiza en la siguiente fórmula:
$$P_{ij} = \left(\frac{\frac{v_{ij}}{V_i} - \frac{v_j}{V}}{\frac{v_j}{V}} \right) * 100$$
 en la que v_{ij} representa

el voto justicialista en cada provincia, V_i el total de votos justicialistas, v_j el electorado de cada provincia y V el total del electorado. La interpretación es simple: los valores superiores a 0 indican contribuciones superiores al peso demográfico de cada provincia y, entonces, cierta proclividad hacia los candidatos presidenciales justicialistas. Los inferiores, contribuciones inferiores al peso demográfico de cada provincia y, entonces, rechazo a las candidaturas presidenciales de este partido. La tabla no incluye datos para 2003, porque en esas elecciones se presentaron 3 candidatos presidenciales de filiación justicialista y ninguno utilizó la sigla oficial del partido.

¹² La jerga política local bautizó a la multiplicidad de listas de cargos de menor nivel que apoyan a un mismo candidato en una competencia de nivel superior como listas *colectoras*. El recurso a las listas colectoras es un fenómeno de larga data en la democracia argentina, pero en 2007 adquirió una extensión e involucró una cantidad de listas sin precedentes.

Tabla 3: Contribución provincial a la cosecha electoral de las candidaturas presidenciales oficialistas. 1983-2007

Provincia	1983	1989	1995	1999	2007	Promedio 83-99
La Rioja	38%	41%	70%	55%	1%	51%
Santiago del Estero	21%	35%	47%	47%	52%	37%
Santa Cruz	28%	16%	29%	6%	53%	20%
Formosa	12%	24%	12%	26%	53%	19%
Misiones	19%	12%	14%	22%	43%	17%
Buenos Aires	5%	6%	15%	11%	2%	9%
Entre Ríos	10%	9%	3%	6%	6%	7%
Chaco	19%	10%	-4%	-1%	9%	6%
Tierra del Fuego	-3%	-10%	38%	-1%	13%	6%
La Pampa	2%	9%	9%	4%	1%	6%
San Luis	3%	4%	26%	-21%	-73%	3%
Catamarca	9%	-15%	2%	14%	5%	2%
Tucumán	29%	-12%	-15%	9%	43%	2%
Jujuy	21%	-10%	-31%	14%	28%	-1%
Santa Fe	7%	10%	-16%	-6%	-18%	-1%
Córdoba	-1%	-6%	-4%	4%	-49%	-2%
Salta	13%	-7%	-26%	11%	58%	-2%
Chubut	3%	-10%	4%	-21%	53%	-6%
Río Negro	-1%	0%	-3%	-30%	27%	-8%
Corrientes	-29%	-11%	-11%	11%	11%	-10%
San Juan	-24%	-2%	5%	-22%	27%	-11%
Mendoza	-9%	-11%	7%	-41%	35%	-14%
Neuquén	-45%	-17%	-19%	-27%	-20%	-27%
Ciudad de Buenos Aires	-32%	-23%	-42%	-39%	-46%	-34%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional Electora, Ministerio del Interior.

La producción agropecuaria se concentra en varios distritos que ya en 2007 se revelaron marcadamente adversos al Frente para la Victoria, en particular Córdoba y Santa Fe, provincias de alto peso demográfico, gran influencia en las elecciones presidenciales y en las que, a pesar de su relativa complejidad socioproductiva, la incidencia económica y política de los productores agropecuarios es decisiva. La resolución 125 implicaba, entonces, activar un conflicto con sectores que, a pesar de haber tenido un desempeño económico extraordinario durante el gobierno de Néstor Kirchner y acaso como resultado de las políticas adoptadas desde 2005, se encontraban ya enfrentados con el gobierno nacional.

La Tabla 4 compara la contribución de cada provincia en las elecciones presidenciales de 2007 con el voto de la mayoría de sus contingentes legislativos sobre el proyecto de aprobación de la resolución 125. Confirmando la línea de interpretación propuesta, puede observarse una sugerente asociación entre el acompañamiento al proyecto del gobierno y la contribución electoral a la fórmula oficialista.

Pero entre octubre de 2007 y julio de 2008 hay una diferencia crucial. En el primer caso el gobierno obtuvo una resonante victoria electoral y en el segundo una, aunque estrecha, igualmente resonante derrota política. La estructuración y el manejo del conflicto confirmaron a antiguos enemigos, revelaron la fragilidad del vínculo con antiguos aliados y condicionaron el acompañamiento de parte de la opinión pública y sectores del propio gobierno a la aceptación de políticas ineficaces y explicaciones que, a juzgar por la evolución de los datos de opinión pública comentados anteriormente, resultaron poco convincentes. De este modo, el apoyo al gobierno quedó reducido al núcleo de votantes y gobiernos provinciales y municipales más afines. No obstante, la evolución política de la segunda mitad del año exhibió la robustez de esta coalición menguada.

3. ¿Recuperación de la coalición kirchnerista?

Durante el segundo semestre se sumaron nuevas preocupaciones por el estallido de la crisis financiera internacional y las elecciones de renovación legislativa en el año 2009. Pero, a diferencia de lo ocurrido en la primera mitad del año, el gobierno logró aprobar exitosamente un paquete de leyes claves para asegurar su gobernabilidad en los meses siguientes.

En materia económica se destacó la ley de Presupuesto 2009. Ésta prevé un crecimiento del PIB de 4%, una inflación de 8%, un aumento de la recaudación fiscal de aproximadamente 6%, una cotización del dólar de 3,19 pesos e incluyó la prórroga de las facultades especiales del Ejecutivo, denominadas “superpoderes”.¹³ A pesar de que se criticó fuertemente la sobreestimación de varios indicadores, dada la crisis mundial que se avecina, el proyecto fue aprobado sin grandes dificultades. El Congreso además prorrogó por un año la Ley de Emergencia Económica que delega en el Ejecutivo facultades extraordinarias en materia cambiaria, financiera, social y laboral¹⁴ y extendió la vigencia del llamado impuesto al cheque.¹⁵ Por último, para hacer frente a la crisis económica, se estableció una serie de medidas de índole laboral y tributaria. Dentro de los puntos más debatidos de la ley

¹³ Esta delegación de facultades presupuestarias en el Poder Ejecutivo ha sido un lugar común de las gestiones presidenciales argentinas desde la década del 90. Consiste, básicamente, en una autorización general para reasignar partidas durante la ejecución del presupuesto.

¹⁴ Esta ley se creó frente a la crisis socioeconómica del 2001. Desde entonces logra ser prorrogada todos los años.

¹⁵ *La Nación*. “Prorrogó el Senado el impuesto al cheque y la ley de emergencia”. Medidas anticrisis. 11 de diciembre de 2008. Este impuesto garantiza al Tesoro una recaudación entre 20.400 y 22.300 millones de pesos anuales. El artículo que regula los destinos de esta recaudación produjo sobresaltos en la oposición ya que dispone que el 70% sea para la Nación, mientras que sólo el 30% restante se coparticipa a las provincias. Su votación en particular recibió menos votos favorables que la votación general de la normativa. De todos modos, los votos afirmativos fueron suficientes para su sanción.

Tabla 4: Contribución electoral y votos sobre la resolución 125 según Provincia

Provincia	Contribución en la elección de 2007	Voto mayoritario Resolución 125	
		Diputados	Senado
Salta	58%	Sí	No
Santa Cruz	53%	Sí	Sí
Formosa	53%	Sí	Sí
Chubut	53%	Sí	Sí
Santiago del Estero	52%	Sí	Sí
Tucumán	43%	Sí	No
Misiones	43%	Sí	Sí
Mendoza	35%	No/Sí	Sí
Jujuy	28%	Sí	Sí
San Juan	27%	Sí	Sí
Río Negro	27%	Sí	Sí
Tierra del Fuego	13%	Sí	No
Corrientes	11%	No	Sí
Chaco	9%	No	No
Entre Ríos	6%	No	Sí
Catamarca	5%	No	No
Buenos Aires	2%	Sí	Sí
La Pampa	1%	No	No
La Rioja	1%	Sí	No
Santa Fe	-18%	No	No
Neuquén	-20%	No	Sí
Capital Federal	-46%	No	No
Córdoba	-49%	No	No
San Luis	-73%	No	No

Fuentes: elaboración sobre la base de datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Direcciones de Información Parlamentaria de las Cámaras del Congreso de la Nación.

denominada “plan anticrisis” se destacan la ampliación de la moratoria impositiva y el blanqueo para la repatriación de capitales depositados en el exterior.¹⁶

Este conjunto de iniciativas fue aprobado por márgenes estrechos, los que cobran especial relevancia considerando lo ocurrido con la iniciativa de retenciones móviles. En la Cámara de Diputados, el oficialismo contó con un promedio de 140 votos a favor. En el Senado, reunió el voto de 42 legisladores.¹⁷ El gobierno recuperó el apoyo de muchos legisladores oficialistas que habían rechazado la Resolución 125. Pero la recomposición

¹⁶ Otra iniciativa para hacer frente a la crisis fue la creación del Ministerio de Producción a través del decreto 2025 promulgado el 25 de noviembre. Su función principal es lograr el reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas definidas y volver a una gestión pública más eficiente. Débora Giorigi, ex ministra de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, asumió como titular de la nueva cartera (ver Anexo 1).

¹⁷ Cinco más que los necesarios para aprobar proyectos que requieren de mayorías simples.

no fue total. Un grupo minoritario de diputados nacionales abandonó definitivamente el bloque kirchnerista. Tras el liderazgo de Felipe Solá, ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires y antiguo aliado del gobierno, se conformó un bloque denominado Nuevo Peronismo. Este abandono fue compensado con el acompañamiento de parte de los legisladores llamados “radicales K”,¹⁸ de los representantes de algunos partidos provinciales (como el Movimiento Popular Neuquino) y del ARI, agrupación que ejerce el gobierno en la Provincia de Tierra del Fuego. En la oposición se mantuvieron los radicales, los socialistas, los justicialistas disidentes y algunos partidos provinciales, como el Frente Cívico y Social de Catamarca y Fuerza Republicana de Tucumán.

Además de las medidas económicas mencionadas, el Congreso aprobó la reestatización de las líneas aéreas Aerolíneas Argentinas y Austral y el reemplazo del sistema previsional privado de capitalización por un sistema previsional estatal y de reparto.¹⁹ Como se observa en la Tabla 5, estos proyectos lograron un apoyo legislativo mayor que las otras leyes sancionadas. Esto se explica porque el oficialismo sumó el voto de legisladores de bloques opositores. La propuesta de eliminar el sistema privado de jubilaciones resultó ideológicamente atractiva para representantes de partidos de centro-izquierda, como Espacio Solidaridad e Igualdad (SI), Proyecto Sur y Encuentro Popular y Social.

Para recuperar la iniciativa política el gobierno reforzó la estructura básica de su coalición de apoyo e hizo algunos ajustes importantes sobre la estrategia adoptada en el primer semestre del año. Puesto que el sistema de partidos argentino se ha provincializado (Calvo & Escolar 2005; Leiras 2007), la formación de coaliciones legislativas requiere el establecimiento de alianzas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Esas alianzas son relativamente independientes de la pertenencia partidaria de los gobernantes y están cimentadas en la común necesidad de asegurar la gobernabilidad tanto en la escala nacional como en las provincias. Dada la creciente concentración de ingresos públicos en el gobierno nacional, la dependencia de numerosos presupuestos provinciales de las transferencias nacionales y la comprometida posición fiscal de muchas provincias (tal como las describen, por ejemplo, Bonvecchi & Giraudy 2008), su gobernabilidad requiere de la buena disposición del gobierno nacional. El apoyo de las delegaciones provinciales en el Congreso es una herramienta útil para sostener esa buena disposición en el tiempo. Por este motivo, a pesar de la caída del gobierno nacional en la consideración pública que sucedió al conflicto del primer semestre, la estructura básica de la coalición legislativa oficialista siguió en pie.

En segundo lugar, el gobierno se mostró más abierto a la negociación, al menos con sus potenciales aliados. La mayor parte de los proyectos de ley fueron modificados en cuestiones tanto de forma como de fondo. Esto sugiere que, dada la variada composición

¹⁸ Reciben esta denominación los legisladores afiliados al radicalismo pero asociados con gobernadores o intendentes de este partido que mantienen buenas relaciones con el gobierno nacional. Los legisladores vinculados con el Vicepresidente Cobos, como este funcionario, retiraron su apoyo al gobierno nacional luego del conflicto con los productores agropecuarios.

¹⁹ Con la nueva norma, las contribuciones de 9,5 millones de trabajadores a las llamadas AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), que totalizan US\$ 28.000 millones, pasan al sistema público de retiro.

Tabla 5: Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo en el 2008

Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo	Diputados		Senado		Fecha de sanción
	A favor	En contra	A favor	En contra	
Retenciones móviles	129	122	36	37	No aprobado
Reestatización de Aerolíneas Argentinas	167	79	46	21	03/09/2008
Presupuesto 2009	149	87	48	14	05/11/2008
Reestatización del sistema previsional	162	75	46	18	20/11/2008
Prórroga de emergencia económica	134	95	47	17	10/12/2009
Impuesto al cheque	134	92	48	18	10/12/2009
Plan Anticrisis	131	83	42	27	18/12/2009

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Direcciones de Información Parlamentaria de las Cámaras del Congreso de la Nación.

de la coalición legislativa oficialista, la intransigencia inicial demostrada en el tratamiento del proyecto de retenciones ha sido interpretada como una estrategia insostenible.

Finalmente, se adoptó un diseño ingenioso para la batería de leyes impulsadas. Ésta combinó propuestas de contenidos polémicos con iniciativas de estatización que recibieron el apoyo de sectores diversos. Parte del consenso fue construido apelando a la mayoritaria insatisfacción por la administración deficiente de los servicios privatizados durante los 90. La propuesta de reestatización de las líneas áreas locales fue la primera propuesta legislativa presentada tras la derrota del mes de julio, lo cual sugiere que esta consideración estratégica fue importante.

La eliminación del sistema previsional de capitalización ilustra cómo interactuaron estas estrategias.²⁰ La Tabla 6 presenta las votaciones por provincia. En la Cámara de Diputados la cantidad de votos que suman una mayoría favorable a la ley varía entre las provincias, ya que los diputados son asignados conforme a un criterio de representación proporcional.²¹ En el Senado cada provincia está representada por tres senadores. La mayoría implica entonces el voto afirmativo de al menos dos senadores. Comparando esta votación con la de la resolución 125 pueden identificarse los aliados que se sumaron a las iniciativas oficialistas en la segunda parte del año.

En la Cámara de Diputados el oficialismo reunió el apoyo de algunos representantes de provincias agropecuarias que habían rechazado el proyecto presentado en junio (Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe), el de partidos provinciales de Mendoza y Neuquén y el de los legisladores de centro-izquierda elegidos en las provincias metropolitanas. En el Senado el proyecto de reforma consiguió sumar diez votos favorables. Ellos correspondieron a senadores kirchneristas que votaron negativamente en el mes de

²⁰ La norma aprobada establece la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, creado en 1994, en un único Régimen Previsional Público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este es financiado a través de un sistema solidario de reparto que elimina el actual régimen de capitalización.

²¹ Buenos Aires elige 69 diputados, Capital Federal 25, Santa Fe 19, Córdoba 18, Mendoza 10 y las provincias restantes eligen entre cinco y nueve diputados.

Tabla 6: Votación de la iniciativa legislativa de reestatización del sistema previsional

Provincia	Mayoría en Diputados		Provincia	Mayoría en Senado	
	Sistema previsional	Resolución 125		Sistema previsional	Resolución 125
Buenos Aires	Sí	Sí	Buenos Aires	Sí	Sí
Capital Federal	No	No	Capital Federal	No	No
Catamarca	No	No	Catamarca	No	No
Chaco	No	No	Chaco	Sí	No
Chubut	Sí	Sí	Chubut	Sí	Sí
Córdoba	No	No	Córdoba	No	No
Corrientes	Sí	No	Corrientes	Sí	Sí
Entre Ríos	Sí	No	Entre Ríos	Sí	Sí
Formosa	Sí	Sí	Formosa	Sí	Sí
Jujuy	No	Sí	Jujuy	Sí	Sí
La Pampa	No	No	La Pampa	Sí	No
La Rioja	Sí	Sí	La Rioja	Sí	No
Mendoza	Sí	No/Sí	Mendoza	Sí	Sí
Misiones	Sí	Sí	Misiones	Sí	Sí
Neuquén	Sí	No	Neuquén	Sí	Sí
Río Negro	Sí	Sí	Río Negro	Sí	Sí
Salta	Sí	Sí	Salta	No	No
San Juan	Sí	Sí	San Juan	Sí	Sí
San Luis	No	No	San Luis	No	No
Santa Cruz	Sí	Sí	Santa Cruz	Sí	Sí
Santa Fe	Sí	No	Santa Fe	Sí	No
Santiago del Estero	Sí	Sí	Santiago del Estero	Sí	Sí
Tierra del Fuego	Sí	Sí	Tierra del Fuego	Sí	No
Tucumán	Sí	Sí	Tucumán	No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Direcciones de Información Parlamentaria de las Cámaras del Congreso de la Nación.

julio (La Pampa, La Rioja y Chaco), a aliados nuevos (Tierra del Fuego) y a legisladores ideológicamente favorables a la política debatida (Santa Fe).

IV. CONCLUSIONES

La segunda presidencia del Frente para la Victoria heredó un problema fiscal, un problema inflacionario y una coalición de gobierno heterogénea. Con los recursos políticos heredados se hizo difícil resolver esos problemas y simultáneamente cumplir la promesa de “profundizar el cambio”. La primera medida de política económica agravó

el problema inflacionario y debilitó los apoyos políticos del oficialismo. Apoyándose en la estructura básica de su coalición legislativa y eligiendo iniciativas que pudieran sumar aliados ideológicamente afines, el gobierno nacional consiguió en la segunda mitad del año incrementar los ingresos públicos y recuperar parte del apoyo legislativo perdido. Dada la fragmentación electoral e ideológica de la oposición, estos recursos han sido suficientes para asegurar la gobernabilidad durante el primer año de la presidencia de Cristina Fernández. Resta ver en qué medida alcanzan para lidiar con el impacto de la crisis económica internacional y un escenario político reconstituido tras las elecciones de renovación legislativa del 28 de junio de 2009.

Los pronósticos electorales vigentes al momento de redactar este ensayo auguran una reducción del bloque de legisladores afines al oficialismo. Tomando en cuenta el análisis de los resultados de 2007 aquí presentado y la localización provincial de los productores agropecuarios enfrentados al gobierno, estimamos que la reducción no será muy marcada. Más probable es, en cambio, que los resultados de 2009 reproduzcan las coaliciones interprovinciales y sociales que dos años atrás respaldaron al oficialismo y a las distintas variantes de la oposición. El conflicto entre el gobierno nacional y los productores agropecuarios parece haber cristalizado las posiciones en uno y otro campo. La perspectiva de un oficialismo institucionalmente debilitado y menguado en su capacidad de ganar nuevos adeptos y una oposición todavía incapaz de articular una alternativa legislativamente relevante y electoralmente competitiva presagia un escenario de tensiones sociales y políticas crecientes.

REFERENCIAS

- ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. 2008. *Informe de ejecución presupuestaria del sector público nacional. IV trimestre de 2008*. Buenos Aires: Mimeo.
- Bonvecchi, Alejandro y Agustina Giraudy. 2007. Argentina: Crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de Ciencia Política* Volumen Especial: 29-42.
- . 2008. Argentina: Victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico. *Revista de Ciencia Política* 28(1): 35-59.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo/Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2008. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe: Argentina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Damill, Mario y Roberto Frenkel. 2009. La Argentina y la crisis internacional. *Escenarios Alternativos* (75).
- Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Anexo 1

Ministerio	Ministro	Fecha de nombramiento	Reemplazos	Fecha de nombramiento
Jefatura de Gabinete de Ministros	Alberto Fernández	25/5/03	Sergio Massa	23/07/2008
Interior	Florencio Randazzo	12/10/07		
Economía y Finanzas Públicas	Martín Lousteau	10/12/07	Carlos Fernández	25/04/2008
Producción	Débora Giorgi	26/11/2008 (*)		
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Julio de Vido	25/05/2003		
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Jorge Taiana	12/1/05		
Salud	Graciela Ocaña	12/10/07		
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Carlos Tomada	25/05/2003		
Justicia y Derechos Humanos	Aníbal Fernández	12/10/07		
Desarrollo Social	Alicia Kirchner	17/08/2006 (**)		
Defensa	Nilda Garré	12/1/05		
Educación	Juan Carlos Tedesco	12/10/07		
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	José Lino Barañao	12/10/07		

(*) Nuevo Ministerio creado por Decreto 2025, 25/11/2008.

(**) Segundo mandato. Su primer mandato fue desde 25/05/2003 hasta 1/12/2005.

Fuente: www.rulers.org y Jefatura de Gabinete de Ministros (www.jgm.gov.ar)

Marcelo Leiras es Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame), es Profesor Adjunto y Director de las Licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés. [E-mail: mleiras@udesa.edu.ar]

Inés Cruzalegui está completando su licenciatura en Ciencia Política en la Universidad de San Andrés. [E-mail: inescruzalegui@yahoo.com.ar]