



# LOS TRES

# KIRCHNERISMOS

UNA HISTORIA DE

LA ECONOMÍA ARGENTINA

2003-2015

# MATÍAS KULFAS



siglo veintiuno  
editores



Fotografía: Yamina Del Real

**Matías Kulfas** nació en 1972. Es economista, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con una maestría en economía política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es profesor titular en la UBA, donde dicta la materia Estructura Económica Argentina, y en la Universidad Nacional de San Martín, a cargo de la materia Desarrollo Económico, en ambos casos en la carrera de Economía. Se ha desempeñado como investigador en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y como consultor de CEPAL - Naciones Unidas. Ha ejercido funciones en el ámbito público, entre ellas, las de subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (entre 2006 y 2007), director del Banco Nación (2008-2012) y gerente general del Banco Central de la República Argentina (entre 2012 y 2013). Actualmente dirige el centro de investigaciones económicas Idear Desarrollo.

# Índice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# LOS TRES KIRCHNERISMOS

## MATÍAS KULFAS

El balance del ciclo kirchnerista está atravesado por una notoria polarización que va de la reivindicación a la impugnación en bloque de las políticas del período. Están los que defienden la “década ganada” y los que lamentan la “década desperdiciada”. En *Los tres kirchnerismos*, Matías Kulfas construye una historia de la economía argentina desde 2003 hasta el presente, que sorteas esas visiones restringidas al señalar logros en materia económica y social, así como errores y dificultades para introducir cambios perdurables en la estructura productiva.

Combinando su trayectoria académica con su experiencia directa en la gestión pública, y considerando el contexto más amplio de la Argentina del siglo XX, el autor analiza el primer kirchnerismo, desde la salida de la ortodoxia neoliberal y la afirmación de un nuevo rol para el Estado hasta la reestructuración de la deuda externa y la reaparición del problema de la inflación. Recorre luego los dos gobiernos de CFK, atento a las medidas de política industrial y comercial, a la expansión fiscal ligada a los programas de inclusión social, a las situaciones de extrema conflictividad y, en un momento de crisis externa y vulnerabilidad, a las herramientas del gobierno para gestionar la escasez y minimizar los daños en los sectores más débiles. También hace referencia a los estilos de gestión, a las restricciones que condicionaron el rumbo buscado y a las dificultades para planificar a largo plazo y transformar la matriz productiva.

Con un lenguaje accesible pero siempre preciso, evaluando reflexivamente las políticas económicas sobre el fondo de la historia argentina de la segunda mitad del siglo XX, Matías Kulfas ofrece una obra de referencia que permite entender los dilemas recurrentes del desarrollo argentino. Y a la vez, con datos y argumentos contundentes que no quedan presos de ningún esquematismo, echa luz sobre una década que merece ser analizada en su verdadera complejidad.