



La “naturaleza” cíclica de la Argentina y la economía política de las coaliciones

Tomás Bril Mascarenhas

Escuela de Política y Gobierno, UNSAM

tombril@berkeley.edu

La economía política descubrió hace tiempo que la “naturaleza” cíclica de la Argentina durante la mayor parte del siglo veinte tenía su raíz en las pendulares coaliciones de actores que dan sustento a programas económicos diametralmente diferentes¹. En este ensayo me propongo especular que la exótica lógica cíclica de la política argentina –en particular, la de sus políticas económicas– obedece, en buena medida, aún hoy, cuarenta años después de aquellos escritos clásicos, a dinámicas coalicionales. Estos inestables ciclos de políticas que caracterizaron el siglo veinte y las primeras dos décadas del veintiuno convierten a la Argentina en un caso extremo en América Latina.

En 1986 Peter Gourevitch elaboró un elegante tratado de lo que en este ensayo llamo el enfoque coalicional de la economía política comparada. “Podemos aprender mucho sobre los atributos que definen la vida política de un país”, decía, “si logramos entender cómo los actores sociales (...) se relacionan entre sí y en torno de qué políticas públicas se coaligan o entran en conflicto” (Gourevitch, 1986: 10). A diferencia de otros autores en esta tradición (tales como Rogowski, 1989, por citar otro clásico), Gourevitch se propuso explicar la política económica poniendo el foco en actores socioeconómicos sectoriales, lo cual implicaba desagregar los conceptos más abarcadores de capitalistas y trabajadores en sectores e industrias que, por sí mismos, están lejos de tener poder suficiente para operar como base societal de una agenda de política económica. La clave,

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Carlos Acuña, Andrés Malamud, Gonzalo Miri y Martín Rapetti.



entonces, en la explicación de toda política económica es identificar la naturaleza de las coaliciones multisectoriales que le dan sustento.

Diez años antes que Gourevitch, Guillermo O'Donnell había descrito en “Estado y alianzas en la Argentina” (O'Donnell, 1977) la lógica coalicional que, a su juicio, explicaba desde al menos la década de 1940 la inestabilidad política en nuestro país y, específicamente, lo que nos interesa acá, la inusual volatilidad de las políticas económicas. En ese artículo O'Donnell se apoyaba en los estudios de los economistas sobre el “*stop and go*” para mostrar que había un costado eminentemente político de aquella dinámica de inestabilidad recurrente. Durante el siglo veinte las exportaciones de la Argentina se concentraban en los dos productos más importantes en la dieta de su clase trabajadora – trigo y carne vacuna–, lo que establecía una conexión directa entre la política comercial y la distribución del ingreso. En Argentina, por lo tanto, las políticas económicas que fomentaban las exportaciones tenían un impacto negativo casi inmediato sobre los comparativamente muy bien organizados sectores populares. En sentido contrario, las políticas económicas que constreñían al sector agropecuario exportador tenían un impacto positivo sobre el salario real urbano.

En la Argentina que analizaba O'Donnell la economía política de las coaliciones generaba ciclos muy inestables: una alianza policlasista “defensiva” –protagonizada por los sectores populares (trabajadores políticamente organizados de sectores medios y bajos) y la burguesía urbana “débil”– promovía la restricción de las exportaciones y programas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), combinación de políticas que pronto gatillaban crisis de balanza de pagos, lo cual, a su vez, daba lugar a la cristalización y el empoderamiento de otra alianza, cuyos protagonistas eran las elites rurales –representadas por la Sociedad Rural Argentina (SRA)– y la gran burguesía internacionalizada urbana, alianza esta última que empujaba políticas favorables a las exportaciones agropecuarias y programas de ajuste del Estado con caída del salario real, todo lo cual tendía a generar estanflación y a sentar las bases para el resurgimiento de la alianza defensiva. El ciclo, así, comenzaba una vez más.



El argumento elaborado en “Estado y alianzas” ofrece, sin dudas, una sofisticada clave de lectura para uno de los temas que ocupan a muchos de los capítulos de este libro: la recurrencia del cambio de régimen político en la Argentina del siglo veinte, marcado por los vaivenes entre democracia y autoritarismo. Mi conjetura en este ensayo es que el enfoque coalicional de la economía política continúa siendo una de las brújulas analíticas más útiles –y sin embargo, poco aprovechada por la ciencia política en tiempos recientes²– para echar luz sobre la característica principal que, según creo, define a la Argentina en el período que se inició con la consolidación de su democracia: la llamativa –y, en perspectiva comparada, exótica– recurrencia de sus cambios drásticos de política económica. Me refiero, para evitar tecnicismos innecesarios, a los “giros de ciento ochenta grados” o “volantazos” que todo argentino conoce bien y a los que está bien acostumbrado porque éstos determinan múltiples aspectos de su vida cotidiana, desde la probabilidad de mantener o perder su empleo hasta, si tiene suerte, el destino y la holgura o austeridad de sus vacaciones.

Al concluir la presidencia de Néstor Kirchner en 2007 ciertas evidencias parecían indicar que Argentina habría superado los bruscos ciclos de política económica que habían marcado el siglo anterior. Neal Richardson (2009) ofreció por entonces un persuasivo argumento sobre el supuesto fin de la dinámica que describiera a la Argentina de “Estado y alianzas”. El crecimiento de la productividad del sector rural –ausente en la Argentina de O’Donnell³– y la reconversión de la producción hacia la exportación de soja había generado un cambio significativo en el factor estructural que estaba detrás de los ciclos: Argentina dejó de exportar los mismos productos que consumía su población, desatando así, al fin, el nudo entre la política comercial y la distribución del ingreso. El escenario de la primera administración kirchnerista parecía haber habilitado la construcción de una política

² Los trabajos de Sebastián Etchemendy son la notable excepción (ver, especialmente, Etchemendy, 2015).

³ La estancia pampeana de baja intensidad en capital y tecnología que describiera O’Donnell (1977: 534, 536) difiere significativamente del tipo de explotación rural intensivo en tecnología, *à la* Grobocopatel, tan difundido en nuestros días.



económica que lucía capaz de ser sustentable en el tiempo, apoyada sobre bases coalicionales sólidas. En aquellos años surgió una inusual combinación de factores que incluía el alto crecimiento de exportaciones con bajo riesgo de licuar el poder adquisitivo de los sectores urbanos y, asociado a lo anterior, un superávit fiscal que permitía al gobierno adoptar políticas redistributivas con impacto positivo sobre el salario real.

Durante los primeros años del siglo veintiuno hubo en nuestro país un instrumento clave en la estabilización de la volatilidad de coaliciones y de política económica: el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo. Mediante esta política cambiaria se alivió el gran dilema coalicional del siglo veinte y se salía, así, de los típicos juegos de suma cero que este dilema engendraba: en la Argentina de principios del siglo veintiuno, los protagonistas de lo que O'Donnell había llamado la alianza defensiva –vale recordar, los sectores populares y las capas débiles del empresariado⁴– resultaban ganadores en tanto el mercado interno florecía con el crecimiento del salario real y con la protección garantizada por la depreciación del peso, al tiempo que los actores agroexportadores estaban “anestesiados” políticamente no tanto debido al precio internacional de la soja – cuyo salto se produjo *después* de la primera administración kirchnerista– sino más bien, precisamente, debido a la política cambiaria. De este modo, el primer kirchnerismo ofreció al sector agroexportador aquello que las alianzas gobernantes defensivas que había estudiado O'Donnell le habían retaceado: un tipo de cambio real alto⁵.

⁴ No sería interesante citar aquí la definición de O'Donnell sobre lo que él denominaba la burguesía “débil” o “local” si no fuera tan sorprendente lo bien que su concepto describe, cuarenta años después, las características del principal bastión de apoyo empresarial al kirchnerismo: es decir, aquel sector formado por “capitalistas [nacionales] que controlan empresas no oligopólicas, de menor tamaño y (casi siempre) de menor densidad de capital que la de la gran burguesía y que, además, no suelen tener conexiones directas con el capital internacional” (O'Donnell, 1977: 524).

⁵ El tipo de cambio real alto tuvo efectos tan anestésicos que incluso permitió al primer kirchnerismo avanzar, sin tener que enfrentar mayores resistencias, con significativos aumentos escalonados de las retenciones a la soja. Esa estrategia, como es sabido, alcanzó su límite ya en el segundo kirchnerismo, cuando en 2008 los actores del sector agroexportador lograron superar profundos dilemas de acción colectiva, tomar las rutas y frenar la Resolución 125. Pero incluso este inusual ciclo de movilizaciones del empresariado rural no puede explicarse exclusivamente por el aumento de la tasa de retenciones al momento en que se adoptó la medida: como ha mostrado Fairfield (2011), el



Sin embargo, hoy lo sabemos, los drásticos volantazos de política económica estaban lejos de haber terminado en la Argentina. La novedad en la economía política de las coaliciones, que tan bien capturó Richardson (2009), duró poco. Durante la última década, por lo tanto, con las pendulaciones de los actores clave, la Argentina volvió a exhibir un patrón cíclico que la convierte en un caso extremo en la región⁶. Ya en las siguientes administraciones kirchneristas resurgió en nuestro país una política de coaliciones más semejante a la que caracterizó a buena parte del siglo veinte, en la cual los sectores populares y las fracciones más débiles de la burguesía urbana quedaron “adentro” –gracias al crecimiento del salario real y a las crecientes protecciones a la industria doméstica– pero, debido principalmente al atraso cambiario, los sectores agroexportadores desde los cuales se extraen los recursos que hacen posible la redistribución quedaron cada vez más afuera. Para decirlo de otro modo, si bien la Argentina kirchnerista ya no dependía de las exportaciones de carne y trigo –lo cual había puesto un mayúsculo desafío estructural a los proyectos populistas clásicos–, su elenco gobernante –probablemente en la búsqueda del cada vez más esquivo votante mediano– cedió cada vez más a la tentación de atrasar el tipo de cambio. Con ello, a diferencia del primero, el segundo kirchnerismo sembró las semillas para otra pendulación fuerte en la política coalicional y para el consecuente resurgimiento de los ciclos agudos de política económica⁷.

principal catalizador de la acción colectiva fue el peculiar diseño de la Resolución 125, que, con sus alícuotas variables, frustraba las expectativas de los empresarios rurales de obtener mayores ingresos si los precios internacionales de la soja continuaban creciendo.

⁶ Basta pensar en Chile y en Brasil, países con muy distintas trayectorias de política económica pero que comparten el atributo de pendular con mucho mayor suavidad que nuestro país, más allá de haber atravesado cambios de régimen político y de gobierno, *impeachments* y crisis económicas varias.

⁷ La apretada síntesis de este párrafo entraña un conjunto de enigmas para los cuales no tengo respuestas y que bien ameritarían varias nuevas agendas de investigación. Valdría la pena, por ejemplo, preguntarse con mayor precisión y nivel de desagregación cuáles fueron los pivotaes segmentos del empresariado que pendularon entre el primero y el segundo kirchnerismo, así como avanzar en el conocimiento que hoy tenemos sobre el *timing* exacto de esa pendulación – temporalidad que mucho podría decirnos, a su vez, sobre los factores que explican ese cambio de comportamiento–. Asimismo, ganaríamos muchísimo en términos analíticos si pudiéramos elaborar microfundamentos que den cuenta de estas pendulaciones de los actores socioeconómicos –muy



De este modo, en los inicios de la segunda década del siglo veintiuno reaparecieron muchos de los atributos que habían sido causa y efecto del patrón cíclico de la Argentina del siglo veinte: el deterioro de la balanza comercial, la restricción externa, los controles de precios y cambiarios... En este nuevo escenario, no sólo dejaron de estar anestesiados políticamente, como era esperable, los actores agroexportadores y el gran empresariado urbano –es decir, simplificando un poco, aquello que O’Donnell (1977: 524, 539) denominara la “gran burguesía urbana” (empresas multinacionales y la “capa superior de la burguesía doméstica”), el actor pivotal en todos los ciclos que él describiera– sino también, lo que era menos obvio, las fracciones más débiles del empresariado urbano y segmentos importantes de la clase trabajadora sindicalizada.

Estas pendulaciones coalicionales recientes preanunciaban un nuevo volantazo de política económica. Más interesante que describir el bien conocido drástico giro de 2016 resulta preguntarse acá, a modo de cierre, qué nos dice esta mirada de largo plazo, guiada por la economía política de las coaliciones, sobre el experimento político en curso en la Argentina. La alianza Cambiemos es un intento inédito en nuestro país en términos coalicionales. Por un lado, como era esperable, su sustento principal son los actores que durante el siglo veinte estuvieron en las antípodas de la alianza defensiva de O’Donnell, es decir, el sector financiero, el sector agroexportador y las empresas multinacionales. Asimismo, lo que O’Donnell llamaba “las capas más débiles y plenamente nacionales de la burguesía urbana” (1977: 524) quedan excluidas de la alianza gobernante, más allá de que los miembros de ese sector del empresariado probablemente hayan sido en su mayoría votantes de Cambiemos –paradoja que, por cierto, no me encuentro en condiciones de explicar–.

Por otro lado, en una economía con un mercado de trabajo mucho más informalizado que el que se tomaba como parámetro constante para hacer análisis político

particularmente, la de los actores sindicales bajo los recientes gobiernos peronistas– y conectar este enfoque de coaliciones con las teorías sobre el comportamiento electoral.



en “Estado y alianzas”⁸, Cambiemos se propone establecer lazos coalicionales con los trabajadores informales, buscando una base de apoyo que tiene semejanzas con la estrategia “segmentada” que, según Juan Pablo Luna (2010), ha perseguido en Chile la Unión Demócrata Independiente (UDI). Allí parece residir la gran diferencia coalicional entre los gobiernos peronistas que lideraron las reformas de mercado en los años noventa y la alianza gobernante actual en la Argentina: los primeros incluyeron en su coalición –y probablemente sólo fueron estables por esta misma razón– a los sectores populares sindicalizados, a expensas de los informales y desocupados (Etchemendy, 2004), al tiempo que Cambiemos no incluye en términos coalicionales a los sindicatos e intenta tender un puente hacia los sectores populares que permanecieron excluidos de la coalición gobernante durante las presidencias de Carlos Menem.

Una importante pista analítica que nos deja esta mirada de largo plazo desde la economía política de las coaliciones es que el experimento actual de gobierno en la Argentina parece tener una base coalicional demasiado exigua. Sustentando su alianza sobre fracciones muy ricas pero muy pequeñas dentro del conjunto del empresariado e intentando, a diferencia del modelo de la década de 1990, apoyarse sobre los *outsiders* del mercado laboral –un grupo mucho menos organizado que el de los trabajadores formales sindicalizados incluidos en la coalición menemista–, la alianza Cambiemos, podríamos decir, tiene demasiado “poca” acción colectiva. A juzgar por el perfil estrictamente coalicional del experimento de gobierno en curso, no cuesta imaginarse en ciernes un nuevo ciclo de inestabilidad y, por supuesto, un nuevo volantazo en política económica. Atenuando ese pronóstico, como señalan Gerchunoff y Rapetti (2015: 228, 264-5), hay un factor clave que diferencia a la Argentina del *stop and go* que estudiara O’Donnell de la Argentina del

⁸ Sobre este punto podría iniciarse una muy fructífera discusión relacionada con ideas que plantea Carlos Acuña en este volumen y, que, por razones de espacio, sólo puedo insinuar acá. ¿Qué consecuencias tiene la creciente fragmentación de la sociedad argentina para la construcción de coaliciones que propicien no sólo ya la estabilidad del régimen político –que, como bien dice Acuña, es un novedoso equilibrio en la Argentina pendular– sino también la adopción de políticas económicas, sostenibles en el tiempo, que permitan iniciar la “desfragmentación” social de nuestro país y la genuina reincorporación de los trabajadores desocupados e informales?



presente: hoy en día el conflicto distributivo estructural que está detrás del carácter cíclico de nuestro país puede atemperarse mediante el financiamiento en los mercados de capitales internacionales. Sabemos, sin embargo, que esa estrategia es un tipo de anestesia sólo sustentable durante un tiempo relativamente corto.

Referencias

Etchemendy, Sebastián. 2004. “Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas”. *Revista SAAP* 2 (1): 135–64.

Etchemendy, Sebastián. 2015. *La economía política del neoliberalismo: empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Buenos Aires: Eudeba.

Fairfield, Tasha. 2011. “Business Power and Protest: Argentina’s Agricultural Producers Protest in Comparative Context”. *Studies in Comparative International Development (SCID)* 46 (4): 424–453

Gerchunoff, Pablo y Martín Rapetti. 2015. “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)”. *El Trimestre Económico* LXXXIII (2): 225–72.

Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Luna, Juan Pablo. 2010. “Segmented Party–Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI”. *Journal of Latin American Studies* 42 (2): 325–56.

O’Donnell, Guillermo. 1977. “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico* 16 (64): 523–54.

Richardson, Neal. 2009. “Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina”. *Studies in Comparative International Development (SCID)* 44 (3): 228–55.

Rogowski, Ronald. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE
POLÍTICA
Y GOBIERNO