



Universidad de San Andrés

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis

***Los poderes unilaterales de la institución presidencial y su
incidencia en la configuración de los gabinetes económicos,
1983-2015.***

Autor: Andrés José Gilio

DNI/Pas: 24227268

Director de Tesis: Miguel de Luca

Buenos Aires, 30 de julio de 2019

Índice.

Portada	p. 1
Índice	p. 2
Agradecimientos	p. 3
1.Introducción	p. 4
2. Marco teórico e hipótesis	p. 5
3. Alfonsín entre el comité y los tecnócratas	p. 20
4. Menem: todo el poder a Cavallo	p. 32
5. De La Rúa y sus ministros de coalición	p. 48
6. Duhalde y los ministros post convertibilidad	p. 54
7. Kirchner: “El ministro de Economía soy yo”	p. 60
8. Los gabinetes económicos de Cristina Kirchner: radialización y radicalización	p. 70
9. Conclusiones	p. 80
10. Bibliografía	p. 91
Anexo I	p. 98
Anexo II	p. 101
Anexo III	p. 109

Agradecimientos.

Quiero agradecer a Miguel de Luca, mi director de tesis, por el tiempo, la exigencia y la eficaz guía durante todo este largo proceso.

A Martín Alessandro, quien, entre debates de fútbol y política, me ilustró, vaya el término decimonónico, sobre la importancia de los estudios presidenciales.

A Gustavo Dufour, por los pertinentes aportes y comentarios realizados.

A Pamela Morales y Juan Francisco Domínguez, que se prestaron generosamente a leer y realizar sugerencias sobre este trabajo.

Al personal de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, que siempre se mostró predispuesto y eficaz en la búsqueda de organigramas e información sobre las estructuras del poder ejecutivo nacional.

A Luciano Tano, con quien compartí interminables y riquísimas charlas sobre cómo los presidentes organizan sus gabinetes.

A Facundo Nejamkis, por hacerme reflexionar respecto a la importancia de una ciencia política que interroge sobre los temas que interesan a la política.

A mi familia, que siempre me banca, y en especial a Antonio, que siempre es motivo de alegría y felicidad.

Universidad de
San Andrés

1. Introducción.

El presente trabajo de investigación intenta abordar ciertos aspectos de la problemática de la institución presidencial y sus características en Argentina, desde una perspectiva que no ha sido ampliamente explorada aún dentro de la ciencia política local. Se analizará la Presidencia entendiéndola como una estructura institucional antes que como una posición preeminentemente personal; en particular el trabajo se centra en el uso de los poderes unilaterales que poseen los presidentes y cómo, a partir de ellos, se conforman determinados gabinetes que hacen a la lógica institucional y de poder de los Ejecutivos nacionales y que impactan sobre el rendimiento macroeconómico del país.

En este sentido, el principal objetivo de este trabajo de investigación es analizar cómo distribuyen los presidentes a través de los llamados “poderes unilaterales”, las competencias en materia de política económica hacia el interior de su gabinete y qué parte concentran los Ministros de Economía. Es decir, se estudia el diseño organizacional del Poder Ejecutivo a partir del modo en que la Presidencia, en diferentes momentos, asignó unidades organizativas con responsabilidades en materia de política económica en las diferentes jurisdicciones, a partir de sus prerrogativas institucionales legalmente establecidas. Para ello, nos proponemos abordar la dinámica institucional de la Presidencia evitando los enfoques individualistas y prescriptivos.

Dentro de este recorte se pondrá especial atención a la figura de los Ministros de Economía y su rol en el Poder Ejecutivo en Argentina, desde la restitución del sistema democrático en 1983 hasta 2015. El énfasis en esta figura del gabinete se justifica debido a que sus medidas de política económica han marcado en gran medida los éxitos y fracasos de diferentes gobiernos, destacando dentro de ellos con una imagen pública muy fuerte. Por ejemplo, en tres de las cuatro elecciones presidenciales entre 1999 y 2007 participaron como candidatos a la Presidencia ex ministros de Economía, quienes, además, han mostrado muy buenas performances electorales en representación de terceras fuerzas partidarias¹.

La función de dichos ministros, además, no se ha circunscripto necesariamente a asistir al gobernante en el ejercicio de la Presidencia; en muchas ocasiones, los titulares de dicha cartera han desarrollado dinámicas competitivas con sus pares de gabinete y con el propio jefe del Ejecutivo. La delegación de fuertes poderes al Ministro de

¹ En 2007 Roberto Lavagna obtuvo el 16,91% de los votos, en 2003 Ricardo López Murphy alcanzó el 16,37%, y en 1999 Domingo Cavallo llegó al 10,22% de los sufragios.

Economía puede generar oportunidades para que este último desee, y pueda eventualmente, imponer su política económica por sobre, e incluso en contra de, los intereses del presidente. La recurrencia de conflictos entre el titular del Poder Ejecutivo y sus principales funcionarios económicos (generalmente el ministro de Economía y el presidente del BCRA) apoya esta perspectiva e invita a pensar el funcionamiento institucional del Ejecutivo y sus burocracias. Dicha invitación, insistimos, se ve reforzada por el hecho de que este tipo de estudios se encuentra aún en un estadio muy temprano de desarrollo en nuestro país; creemos que el abordaje de las instituciones desde la perspectiva propuesta puede ser muy fructífero para el campo disciplinar de la ciencia política local.



Universidad de
San Andrés

2. Marco teórico e hipótesis.

Para analizar la utilización de los poderes unilaterales del titular del Poder Ejecutivo en la formación de sus gabinetes, partimos de los estudios presidenciales desarrollados tempranamente en los Estados Unidos. A lo largo del tiempo dichos trabajos sobre la presidencia se han convertido en una subdisciplina dentro de la ciencia política y la teoría política. Sin embargo, en la Argentina las investigaciones sobre el presidencialismo se han desarrollado tardíamente, en especial aquellas vinculadas a abordar las relaciones entre los poderes del Estado, y poco se ha estudiado sobre el funcionamiento de la Presidencia, la organización de los gabinetes y su relación con la institución presidencial. Algunos de los trabajos que avanzaron en esta línea son los de Alessandro (2010) y Coutinho (2007), que han permitido equilibrar la desproporcionalidad presente sobre análisis del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los presidentes y su burocracia, y los liderazgos políticos, y han aportado nuevas perspectivas a la temática presidencial en tanto institución política. Es por ello que la presente tesis se inscribe en dicho marco conceptual, sin caer en un estudio del gabinete en sí mismo ni en sus características, funciones o áreas de competencia. El objetivo consiste, antes, en contribuir a generar un corpus de conocimiento local desde una perspectiva que ponga en valor las instituciones y los efectos que estas tienen sobre el comportamiento de los actores que operan en su marco.

Revisando los estudios que han sido pioneros de esta perspectiva, observamos que al analizar cómo se estructuraba la Oficina Presidencial durante la administración de Franklin Delano Roosevelt, Neustadt (1991: 181) sostiene que “no sólo mantenía sus organizaciones trasparentadas y dividía la autoridad entre ellas, sino que también tendía a poner a cargo de ellas a hombres de temperamento e ideas opuestas (...). La competencia administrativa le otorgaba dos recompensas: conseguía tomar las decisiones y obtener la debida información”. Esta organización radial de la presidencia le permitía a Roosevelt concentrar poder.

En contraposición, el sistema de staff desarrollado durante la gestión de Eisenhower suponía mayores niveles de jerarquía, procedimientos más sistematizados en el proceso de toma de decisión y, sobre todo, competencias definidas en forma precisa para evitar la superposición de funciones (Walcott y Hult, 2005), en resumen, una invocación a la eficiencia de los modelos burocráticos de organización. La elección

y desarrollo de vínculos burocráticos entre los elementos de la estructura ejecutiva introduce una rigidez que va en desmedro de la capacidad presidencial de conservar la decisión en última instancia. Como nota Moe (1990), la creación – ya sea a través de un proceso legislativo o la directiva presidencial – de agencias burocráticas autónomas para determinadas cuestiones puede ser funcional para proteger esos ámbitos de la intrusión de otros agentes, pero también redundante en la pérdida de control que el propio presidente puede tener sobre él.

Por otro lado, en su descripción de los modelos de gestión presidencial, George y Stern (1998) clasifican de forma más precisa el tipo de organización del gabinete presidencial estadounidense. Al modelo radial de Neustadt (1991) lo definen como ‘modelo competitivo’. Esta tipificación tiene como principales características: 1) el presidente fomenta la competencia por asignaciones, la superposición de funciones y los conflictos entre jurisdicciones; 2) existe poca comunicación horizontal entre subordinados; 3) el presidente, a veces, tiene comunicación directa con los funcionarios, con lo cual evita la línea jerárquica; 4) en los problemas políticos importantes/relevantes interviene el propio presidente, y 5) el presidente elige el momento y los problemas en los que interviene, y evita así una identificación lineal con las políticas desarrolladas por sus subordinados (George y Stern, 1998: 205). Dicho diseño de límites difusos, autoridad compartida y funciones superpuestas garantiza así el mantenimiento del máximo control posible por parte del presidente sobre el área en cuestión, la política económica en el caso que nos ocupa.

Lo que todos estos autores plantean es que el titular del Poder Ejecutivo tiene a su disposición un abanico de poderes exclusivos de la institución que le permiten actuar solitariamente y modificar el *status quo*, forzando al resto de los actores (partidos políticos, Poder Legislativo, tribunales judiciales) a reaccionar ante ello. El diseño y funcionamiento de estos poderes unilaterales configuran así un incentivo institucionalmente determinado para que el presidente concentre poder en sus manos a expensas del resto de los actores, incluso aún dentro del esquema de la división de poderes.

En tal sentido, entendemos viable aplicar al gabinete argentino la tipificación que se utiliza para analizar el diseño de la Oficina Presidencial norteamericana. La validez de dicha extrapolación radica en que tanto la asignación de funciones en la Oficina Presidencial estadounidense como la creación, modificación y designación de funcionarios en secretarías y subsecretarías en el caso argentino están dentro de los

denominados poderes unilaterales de la institución presidencial. Mientras que la bibliografía consultada registra su uso en cuestiones tan disímiles y variadas como la regulación de los contratos entre empresas y Estado, la modificación de los dispositivos de protección ambiental, el abandono de pactos internacionales entre otras, nuestro interés se centra más específicamente en la política económica. Nos interesa rastrear cómo el presidente decide y conserva su poder de decisión sobre la política económica de su gobierno, fundamentalmente por medio del diseño del gabinete a través del uso de sus poderes unilaterales.

Howell (2004: 14) entiende que los poderes unilaterales poseen dos características: por un lado, permiten introducir iniciativas en el juego político obligando al resto de los actores del sistema a revisar o revertir el nuevo escenario político y, por el otro, crean la posibilidad de instituir una forma de actuar solitaria. Como jefe de Estado, el presidente se encuentra en una posición única para liderar, fijar agenda nacional e imponer su voluntad en las diferentes áreas del ejecutivo. Esta capacidad única del presidente introduce una distinción radical respecto al Poder Legislativo, y es importante remarcar la irreductibilidad de las lógicas de cada poder. Moe (1993) insiste también en este punto, al señalar que los Congresos sufren de problemas de acción colectiva por ser órganos colegiados, problemas que no se verifican en una Presidencia unitaria; no sólo sus lógicas e incentivos institucionales difieren, sino que la ausencia de una autoridad fuerte y unificadora en el Poder Legislativo favorece la Presidencialización de la administración en el sentido de que dificulta y vuelve improbables los vetos legislativos sobre las directivas presidenciales u otras formas de poderes unilaterales. Si bien Howell precisa que los subordinados pueden bloquear iniciativas presidenciales o conservar un margen importante de discrecionalidad, las líneas de autoridad convergen en un solo individuo, el presidente. Estas afirmaciones se han visto respaldadas por diferentes trabajos empíricos como el realizado por Howell y Lewis (2002) sobre la creación de agencias federales en los Estados Unidos.

Debido al arreglo presidencialista que ambos países han consagrado como su forma de gobierno, quien ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo goza de ciertas prerrogativas en virtud de la separación de poderes. Cuando se habla de las prerrogativas presidenciales en Argentina suele hacerse referencia, en primer lugar y principalmente a las capacidades legalmente definidas de hacer uso de Decretos de Necesidad y Urgencia, que gozan de carácter de ley, y al veto, que permite al Presidente

anular total o parcialmente legislación emanada del Poder Legislativo. En este trabajo nos centraremos en otra capacidad institucional de la Presidencia que ha sido menos estudiada, pero que comparte con las anteriores el hecho de ejecutarse sin necesidad de consenso o aprobación por parte de los otros actores del juego político, y porque produce por ello mismo una situación nueva, frente a la que los demás actores se ven obligados a reaccionar, como lo es el armado de la estructura burocrática comisionada de la política económica.

Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar los presidentes están dotados de poderes formales para conducir la burocracia, y entonces pueden realizar modificaciones en la estructura por sí mismos, sin necesidad de recurrir al Congreso. Esta visión es coincidente con lo que Moe (1993) identifica como poderes unilaterales. Estos permiten al presidente contar con un grado importante de iniciativa legislativa (que ya es bastante alto en el sistema argentino) y por ende lo convierten en el agente que introduce las innovaciones al sistema. La falta de estudios en Argentina que aborden esta dimensión de la Presidencia justifica sobradamente el presente trabajo, que se aboca a suplir ese vacío teórico en nuestro país.

Utilizando el marco teórico previamente delineado, a continuación, se procederá a presentar las principales hipótesis que sirven de guía a esta investigación. Luego presentaremos y describiremos nuestro abordaje metodológico, considerando y justificando la conveniencia de la elección.

En la presente investigación sostenemos dos grandes hipótesis; una de carácter descriptivo y una segunda de carácter explicativo. En primer lugar, sostenemos que los presidentes argentinos desde 1983 hasta la fecha muestran una preferencia por conformar gabinetes económicos radiales. La constancia en los valores de las dimensiones analizadas muestra una continuidad que se profundiza de manera clara durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; antes de ello la variación no ha sido significativa en los términos en que este trabajo lo define. La continuidad es notoria dado que atraviesa no sólo clivajes partidarios, sino también programáticos; tanto las administraciones surgidas de la UCR como del peronismo han optado por esta estrategia para aplicar diferentes modelos de Estado, desde la propuesta de corte socialdemócrata de Alfonsín, el programa neoliberal de Carlos Menem o su posterior reversión en clave neokeynesiana y latinoamericanista de Néstor y Cristina Kirchner. Esta continuidad a través de diferentes momentos y circunstancias abona el abordaje teórico de Moe: quizás esta preferencia puede explicarse razonablemente como

producto de una cierta estructura institucional de incentivos y por ello presente en los más variados estilos de ejercicio de la Presidencia.

En todo caso considerar de esta forma la cuestión implica nuevas preguntas y nuevos desafíos, entre ellos el de explicar qué cambio (institucional o no) habría producido el quiebre de esa tendencia y la preferencia por la conformación de gabinetes concentrados, o al menos competitivos hegemónicos, a partir de 2011. Lo cual no es materia de esta investigación, sino que deberá ser abordada independientemente: este trabajo colabora con la construcción de un corpus teórico local para la consecución de nuevos análisis.

Postular que el ejercicio de la Presidencia es, antes que nada, una actividad institucionalmente condicionada sirve como base para futuros estudios que busquen esclarecer o comprender el comportamiento de la Presidencia en relación a otras variables. Aquí se pone el énfasis en la dimensión económica, pero lo que se busca es analizar al presidente como un actor institucional antes que personal; o bien cuyas características y comportamientos personales (atribuibles a su personalidad) son fuertemente condicionadas por el contexto institucional. Según Moe, éste induce al presidente a buscar conservar y concentrar el poder en sus manos, cosa que puede lograr a través de sus poderes unilaterales.

El objetivo de este trabajo de investigación busca descifrar cómo se ha estructurado la estructura burocrática encargada de las cuestiones económicas, fundamentalmente el Ministerio de Economía, a partir del uso de esta prerrogativa por parte de los presidentes. Nuestro foco de atención está puesto, entonces, en las diferentes estrategias que los titulares del Poder Ejecutivo despliegan en la conformación de sus gabinetes económicos, para lograr su objetivo de no enajenar su control sobre la política económica. Esta primera hipótesis nos conducirá a la afirmación de que, con este objetivo, los presidentes conforman gabinetes de acuerdo a un esquema radial, dispersando la capacidad de toma de decisiones en el campo económico y contrabalanceando a las instituciones encargadas entre sí, de modo de conservar un grado más o menos relevante de iniciativa e influencia sobre la política económica del gobierno.

Nuestra segunda hipótesis, de carácter explicativo, responde a la pregunta por las motivaciones que impulsan el diseño de los gabinetes económicos según formatos radiales. Los presidentes utilizan dichos diseños para mantener su control sobre la política económica, prefiriendo compartir la toma de decisiones con sus ministros de

Economía, antes que delegándola por completo en ellos. En vista de los objetivos presentados y en el marco teórico que hemos definido aventuramos una interpretación de la institución presidencial argentina. Nuestra hipótesis es que desde el retorno de la democracia en 1983 los presidentes han optado por configurar sus gabinetes económicos según estrategias radiales para mantenerse como actores centrales en la esfera económica. Estas estrategias suponen la desarticulación y descentralización de las diferentes subunidades (representadas en este trabajo a través de la figura de los ‘funcionarios clave’, especificados más adelante) de dicha estructura burocrática, de modo tal que las fallas en la comunicación y la superposición de funciones e intereses dificulten la actuación unitaria o corporativa de esos actores. Para ello los presidentes tienen la potestad, en virtud de sus poderes unilaterales, de modificar o influir sobre cuáles y cuántos órganos tienen competencias económicas, así como el poder de nombrar en los distintos puestos claves a hombres y mujeres de su confianza.

La ventaja obtenida por el presidente a través de esta estrategia es una posición que le permite intervenir directamente sobre la política económica cuando lo considera necesario sin la mediación de su Ministro de Economía. Al mismo tiempo, al fragmentar y presidencializar las oficinas económicas logra también obstaculizar la actuación unitaria de dicha estructura bajo la dirección clara de un Ministro de Economía fuerte, con capacidad de desafiar la autoridad presidencial. De ambos modos lo que este actor institucional busca es garantizar y expandir al máximo posible su control en última instancia de la política macroeconómica de su gobierno.

El diseño y la creación de las estructuras burocráticas de gestión son una atribución exclusiva del Ejecutivo que éste puede utilizar para lograr sus objetivos. Por ello el interés en el trabajo de Moe (1993): es posible identificar, explicar y hasta prever ciertas conductas presidenciales observando su ambiente institucional. En este caso la opción por crear estructuras donde el Ministro de Economía no ocupa un espacio de poder importante no es producto de la personalidad, los acuerdos programáticos o la adscripción partidaria del titular del Poder Ejecutivo, sino que es una consecuencia derivada de la misma configuración institucional. Las hipótesis que hemos formulado invitan también, entonces, a testear el vínculo que existe entre la configuración del aparato estatal y el desempeño macroeconómico del país. Quizá las crónicas crisis argentinas (fluctuación del tipo de cambio, graves déficits fiscales, inflación resistente a la baja) puedan también abordarse desde una perspectiva institucional que mejore la comprensión global de los ciclos de la economía nacional.

Decíamos que nuestra hipótesis sostiene que los presidentes argentinos demuestran una preferencia ostensible por los gabinetes radiales. Es necesario, por ello, ser completamente claros y explícitos sobre qué entendemos por una configuración radial del gabinete económico. La perspectiva elegida para llevar adelante los objetivos planteados en la presente tesis combina técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa, ya que la utilización conjunta de ambas permite abarcar de manera integral el objeto de estudio que aquí proponemos. En relación a las herramientas cualitativas de recolección de datos nos centramos en un análisis exploratorio de los estudios y trabajos que han desarrollado dicha problemática y que han servido como fuente de inspiración para esta tesis. Junto a ello, se realiza un sumario recorrido histórico que da cuenta del contexto político-económico, tanto nacional como internacional, de cada gobierno. Los presidentes actúan no sólo al interior de un determinado contexto institucional, sino que también sus decisiones se ven afectadas por las coyunturas históricas. Comprender esto es fundamental para poder entender de manera compleja y acabada nuestro objeto de estudio y no generar una interpretación reduccionista, con un sesgo institucionalista que ponga en cuestión su poder explicativo.

Respecto a las técnicas cuantitativas, proponemos una herramienta que mide el poder y la influencia relativas del presidente sobre la política económica a partir de dos variables: por un lado, el Número Efectivo de Jurisdicciones Económicas (NEJE) y por otro, el grado de cohesión u homogeneidad interna que presentan los distintos gabinetes económicos, que denominamos Indicador de Funcionarios Económicos (IFE).

En primer lugar, entonces, desarrollamos una medida del grado de concentración y distribución jurisdiccional de las unidades organizativas de carácter económico (secretarías y subsecretarías). Dicha herramienta, denominada Número Efectivo de Jurisdicciones Económicas (NEJE) es una adaptación del Número Efectivo de Partidos (NEP) desarrollado por Laakso y Taagepera (1979). La idea existente detrás de esta herramienta es contar los partidos y su peso, al mismo tiempo que se mide su fuerza relativa. Así, el número de partidos es igual al número efectivo de partidos sólo cuando todas las partes tienen el mismo peso representativo por el número de votos o la cantidad de escaños obtenidos. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$N = \frac{1}{\sum_{y=1}^n p_y^2}$$

En nuestra adaptación reemplazamos los partidos por jurisdicciones de la Administración Pública Nacional y los votos o bancas por unidades organizativas de nivel político, como secretarías y subsecretarías. Quedan excluidas las secretarías o subsecretarías que realizan tareas de apoyo, como las de índole administrativa o de relaciones institucionales, y nos enfocamos en las unidades de la administración central, por lo que también dejamos de lado a los organismos descentralizados. También hemos evitado relevar las secretarías y subsecretarías de los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social, por considerarlas carteras vinculadas con las funciones sociales del Poder Ejecutivo. En tal sentido, las jurisdicciones relevadas son: Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Economía y sus similares, Obras y Servicios Públicos y sus similares, Producción, y Relaciones Exteriores y sus similares. De esta manera, se analizarán las designaciones ministeriales que realizaron los presidentes desde 1983 hasta el fin del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner en 2015, prestando especial atención a los nombramientos vinculados al Ministerio de Economía.

Como regla general, mientras más bajo sea el valor exhibido por el NEJE mayor será la concentración del área económica, es decir, las unidades con competencias económicas constituirán un número reducido y, por ende, estarán dotadas de un poder relativamente alto, en tanto les compete un número significativo de decisiones económicas. Por el contrario, el aumento del NEJE indica una proliferación de oficinas económicas, generando los efectos inversos: una creciente dificultad de coordinación entre unidades que se traduce en una pérdida de poder en la toma de decisiones en favor del presidente.

El segundo aspecto a evaluar para saber si un gabinete es más radial o jerárquico es a quién responde o quién patrocina la designación de los funcionarios que tendrán competencias sobre la política económica. En este sentido lo que se busca medir es qué grado de homogeneidad presentan dichos funcionarios respecto a quien ocupa la titularidad del Ministerio de Economía. Dicho de otro modo: queremos saber qué capacidad tiene el presidente de imponerle a su ministro designaciones en las áreas encargadas de diseñar la política económica: funcionarios que demuestran fidelidad hacia el presidente antes que hacia el ministro. Para ello, primero identificamos nueve puestos clave que a lo largo del período establecido han tenido responsabilidades relevantes en el diseño y la implementación de la política económica. Estos son:

1. Presidente del Banco Central.

2. Viceministro/a de Economía o similar.
3. Secretario/a de Hacienda o similar.
4. Secretario/a de Programación Económica o similar.
5. Secretario/a de Finanzas o similar.
6. Secretario/a de Comercio o similar.
7. Secretario/a de Energía o similar.
8. Secretario/a de Agricultura o similar.
9. Secretario/a de Industria o similar.

Nuestro índice de homogeneidad del gabinete económico se constituirá a partir de la cantidad de funcionarios designados por su lealtad al ministro de Economía sobre el total de estos nueve puestos clave. Así, cuando el número que surja del índice se acerque más a 1 (uno) nos encontraremos con un gabinete más jerárquico – donde el ministro puede contar con la lealtad y la responsabilidad de dichos funcionarios –, y cuando los valores se aproximen a 0 (cero) estaremos ante un gabinete más heterogéneo.

En este punto se hace clara la lógica que guía nuestra hipótesis principal: en su doble objetivo de debilitar a su Ministro de Economía y acumular poder de decisión sobre la política económica, el presidente tiene un interés institucionalmente determinado en que su subordinado tenga la menor capacidad posible de controlar y centralizar las decisiones a tomar. Para ello el presidente dispone el ‘*staff*’ que trabaja a sus órdenes de modo tal que sólo posea un vórtice, él mismo, único punto donde convergen las líneas de autoridad.

A partir de la combinación de estas dos variables se obtiene una tipificación según la radialización/concentración de los gabinetes económicos. Entre los polos opuestos de un gabinete totalmente concentrado y un gabinete fuertemente radializado, podemos encontrar una gama variada de posiciones. Tanto estos polos como la posterior tipificación de los gabinetes se basan en una modelización ideal de los fenómenos y, por tanto, no tienen un correlato empírico que se corresponda en su plenitud con la descripción que de ellos hacemos. Nuestras categorías funcionan como tipos ideales que nos permiten ordenar y comprender mejor la problemática abordada; en la realidad los tipos de gabinete nunca se presentan de forma pura, sino en una variedad de combinaciones diferentes. Por lo tanto, la siguiente tipología debe tomarse únicamente como una herramienta heurística y no como una distinción ontológica:

		IFE	
		ALTO (0,6-1)	BAJO (0-0,59)
NEJE	BAJO (0-2,49)	Concentrado	Competitivo heterogéneo
	ALTO ($\geq 2,5$)	Competitivo homogéneo	Radial

Tabla 1. Tipología de gabinetes económicos.

Habiendo realizado esta aclaración, podemos decir que, en rasgos generales, los gabinetes radiales se caracterizan por las faltas o fallas de relaciones tanto horizontales como verticales coherentes entre sus subunidades: flujos imperfectos de información, superposición de funciones, múltiples puntos de autoridad, unidades delimitadas difusamente, etc. De esta manera, los presidentes establecen relaciones de tipo centro-periferia con las subunidades y ganan una posición de preeminencia clave, dado que son el único punto de convergencia de la estructura burocrática. El nombre de esta categoría se debe a la existencia de este único punto de articulación de la política económica; la ausencia de canales adecuados para la comunicación entre las diferentes subunidades fuerza a estas a depender necesariamente de la Presidencia para acceder a información y poder desarrollar políticas económicas razonables. Así, el presidente gana una influencia decisiva, al constituirse como un actor ineludible en el proceso de la política pública.

Según nuestra tipología, denominaremos radiales a aquellos gabinetes que se caractericen por exhibir niveles altos de NEJE ($\geq 2,5$) y bajos de IFE (0-0,59). Lo que estos valores reflejan es que las competencias económicas se hallan dispersas por la estructura burocrática, y a la vez que esas múltiples subunidades no responden fundamentalmente al ministro de Economía, sino que su lealtad se debe directamente al presidente; en consecuencia, el presidente logra retener una posición predominante en la política económica de su gobierno frente a su ministro. El costo de esta estrategia se revela, sin embargo, en el desempeño macroeconómico nacional: para clarificar esto sería necesario analizar el desempeño de las principales variables macroeconómicas (déficit fiscal, variación interanual del PBI, inflación) en los diferentes momentos y configuraciones del gabinete económico.

Por el contrario, los gabinetes económicos concentrados muestran un alto grado de integración vertical (líneas burocráticas de autoridad y cadenas de mando definidas y respetadas) tanto como horizontal (canales de comunicación y procedimientos de cooperación eficaces y funcionales), lo que facilita su articulación y actuación centralizada bajo el mando del ministro de Economía. Las relaciones así configuradas entre las diferentes subunidades asumen una forma piramidal en cuya cúspide se halla el ministro de Economía, quien está en posición de diseñar autónomamente la política económica y cuenta con una estructura burocrático-administrativa que le permite efectivamente implementarla.

Los valores de NEJE e IFE para estos gabinetes serán, respectivamente, bajos (0-2,49) y altos (0,6-1): las competencias económicas recaerán en un número reducido de oficinas que estarán, a su vez, fuertemente cohesionadas bajo la autoridad del ministro. Ante el riesgo de enajenar su posibilidad de control e intervención directa al disponer un gabinete de este modo, los presidentes tienen un incentivo derivado del ambiente institucional para priorizar una configuración más radial, o al menos, reducir al máximo posible la concentración del poder en manos de la burocracia con competencias económicas. Sin embargo, un modelo concentrado puede ser muy conveniente a la hora de enfrentar períodos de alta inestabilidad macroeconómica, dado que su configuración permite una actuación centralizada y unitaria; esto se hace visible al tener en cuenta los valores exhibidos por los indicadores macroeconómicos más relevantes a la hora de diseñar el gabinete.

La utilización de dos variables que pueden fluctuar independientemente produce, además del gabinete radial y del concentrado, otras dos posiciones taxonómicas, cuyo nombre formulamos según una adaptación de la tipología propuesta por George & Stern (1998), quienes distinguen entre gabinetes formalistas, competitivos y colegiados. Los gabinetes competitivos son los que Neustadt denominaba radiales, siendo su más claro exponente el gabinete de Franklin Delano Roosevelt en la segunda posguerra, cuyas características más prominentes hemos listado más arriba en este mismo trabajo. Elegimos partir de una tipificación existente dado que consideramos que esta ha resultado explicativa hasta el momento y precisa tan sólo unas pequeñas modificaciones para servir a nuestros propósitos. El calificativo “competitivo” ilustra con claridad las dinámicas internas de dichos gabinetes, a consecuencia de su disposición no-formal, que genera intereses contradictorios entre sus subunidades y, por ende, vínculos marcados por la concurrencia y la ineficacia. Esta lógica de competencia, ausente en un gabinete

regido por las reglas de la burocracia – esto es, formalista – es lo que busca crear el presidente a través de sus poderes unilaterales para ganar ascendencia en la formulación e implementación de la política económica.

En primer lugar, nos encontramos entonces con los gabinetes competitivos heterogéneos. Estos se caracterizan por no operar bajo una lógica de articulación y coordinación eficiente de las decisiones a tomar, sino por el contrario, según un esquema de competencia entre las distintas subunidades organizativas. El presidente diseña unilateralmente la estructura y los poderes – tanto formales como informales – de las burocracias con competencias económicas de modo tal que los intereses de las diferentes secretarías y subsecretarías no sean coincidentes, al tiempo que fomenta la superposición de competencias, generando así conflictos en torno a la autoridad de cada una.

Podemos diferenciar un gabinete competitivo heterogéneo allí donde los valores tanto del NEJE como del IFE sean bajos, con rangos de 0-2,49 y 0-0,59 respectivamente. Es decir, donde el número de jurisdicciones con competencias económicas sea reducido – pocas secretarías y subsecretarías se ocupan de la política económica – pero a su vez la homogeneidad hacia el interior del Ministerio también es escasa: pocos funcionarios son leales para con el ministro. La competencia – y, por ende, el objetivo de concentración de poder en la Presidencia – es asegurada en este caso, no tanto a través de la dispersión organizativa del gabinete económico, sino mediante la designación de funcionarios en puestos clave cuyos intereses no están en última instancia subordinados a los del titular de la cartera de Economía. El debilitamiento de este último responde, entonces, a la imposibilidad de imponer sus preferencias en materia de política económica, y no debido al diseño formal de la estructura burocrática. En otras palabras, el ministro abarca con su estructura burocrática los principales puntos de formación de la política económica; el problema reside en que los funcionarios encargados de cada subunidad son leales a la Presidencia y no a él.

Por otro lado, encontramos los gabinetes competitivos homogéneos: estos comparten con los anteriores la lógica de la competencia intra-gabinete económico. Pero, por el contrario, en ellos la competencia no es lograda a través de la designación de funcionarios con intereses y lealtades contrapuestas, sino a través de la modificación de la estructura burocrática formal; son, básicamente, el espejo de los gabinetes competitivos heterogéneos. En estos gabinetes, el ministro cuenta con la lealtad de los

funcionarios que ocupan las oficinas identificadas como claves en el diseño de la política económica; sin embargo, la creación y multiplicación de estos puestos clave por fuera de la estructura burocrática del ministerio económica produce la lógica de competencia ansiada por el presidente. El mayor número de jurisdicciones con competencias económicas atenta contra la centralización y coordinación de la política económica, generándose así problemas de acción colectiva que producen el terreno propicio para que el presidente pueda ganar centralidad y capacidad de definición en el proceso de la política pública macroeconómica.

En consecuencia, estos gabinetes se distinguen por exhibir niveles altos de NEJE (iguales o mayores a 2,5) y de IFE (entre 0,6-1). Un mayor valor en el Índice de Funcionarios Económicos implica una proporción mayor de funcionarios leales al Ministro de Economía, lo cual redundaría en un manejo más autónomo de la política económica, al resguardo de las intromisiones presidenciales: un valor de 1 indica el grado máximo donde todos los funcionarios responderían al ministro y, por ende, donde el presidente vería reducida al mínimo su capacidad de intervención directa. En cambio, el valor de NEJE teóricamente puede tender hacia el infinito, pero en los hechos la necesidad de mantener un cierto control sobre la política económica establece un límite práctico, aunque indeterminable *a priori*. A mayores valores lo que encontramos es una mayor cantidad de unidades políticas que entienden en cuestiones económicas, con lo cual el proceso de formación de las decisiones se complejiza, y ante las dificultades de acción colectiva que se le presentan a un actor tan disperso o fragmentado, el presidente gana oportunidades de controlar directamente el rumbo macroeconómico.

Como vemos según esta tipología, el presidente puede optar por dos vías que le garantizan un grado considerable de influencia (poder) sobre la política económica; puede aumentar el número de jurisdicciones económicas, expandiendo el área y los actores que intervienen en la política económica, o bien puede designar funcionarios en puestos clave que reporten directamente a él, ignorando la línea jerárquica de la estructura burocrática. De ambos modos, y mediante la utilización de sus poderes unilaterales, el resultado es un aumento del poder en manos del presidente en desmedro de quien conduce formalmente la estructura ministerial, aunque los efectos variarán según se afecte la dispersión de las oficinas económicas o la designación de sus ocupantes. Para entender los diferentes motivos y las diversas consecuencias que han caracterizado a los sucesivos gabinetes económicos en la Argentina, es preciso realizar

un análisis diacrónico de los mismos, observando su relación con el desempeño macroeconómico del país.

En tal sentido, tanto los dos índices descritos como las tipologías que se desprenden de ellos serán aplicados a 36 gabinetes económicos identificados entre diciembre de 1983 y diciembre de 2015. Definimos como gabinetes económicos aquellos formados por ministros de Economía que hayan permanecido en el cargo por más de 90 días². Si bien la definición contiene cierto grado de arbitrariedad, entendemos este parámetro como un tiempo prudencial para evaluar la distribución presidencial de las unidades económicas y la designación de funcionarios.

A su vez, tratamos de asignar un valor por año por ministro con las excepciones de los años 1989, 2002, 2007 y 2008. Esto se debe a que en dichos años ejercieron el cargo dos funcionarios por más de 90 días.



Universidad de
San Andrés

² Ver anexo III

3. **Alfonsín entre el comité y los tecnócratas.**

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín cuatro ministros ocuparon el Palacio de Hacienda. Bernardo Grinspun, desde diciembre de 1983 hasta febrero de 1985; Juan Vital Sourrouille hasta abril de 1989; Juan Carlos Pugliese desde el 4 de abril hasta el 26 de mayo de ese año, y Jesús Rodríguez hasta el final del mandato presidencial en julio de 1989. Como hemos definido previamente, y teniendo en cuenta el espacio temporal en que desarrollaron sus gestiones, nos concentramos en analizar el diseño y las características de sólo dos de ellos, los de Bernardo Grinspun y los de Juan Vital Sourrouille.

Al iniciar su gestión Alfonsín mantuvo, en líneas generales, el diseño de gabinete económico del anterior gobierno de facto. Un Ministerio de Economía encargado de las finanzas públicas, el sistema financiero y las actividades productivas y comerciales; una cartera de Obras y Servicios Públicos a cargo del manejo de la vasta red de empresas públicas y las inversiones de infraestructura; y una Secretaría de Planeamiento en el área de la Presidencia con la misión de elaborar planes de largo plazo. De esta forma, a Economía le fueron asignadas las secretarías de Hacienda, Minería, Desarrollo Regional, Comercio, Recursos Marítimos, Industria y Agricultura y Ganadería. En tanto que Obras y Servicios Públicos contó con las secretarías de Comunicaciones, Telecomunicaciones, Recursos Hídricos, Transporte y Energía. Se creó, a su vez, la Secretaría de Acción Cooperativa, a cargo de Héctor Polino, hombre vinculado al sector mutualista y con activa participación en el Partido Socialista Democrático.

Sin embargo, la primera evidencia de un gabinete radial la encontramos en las personas designadas. En los dos ministerios Alfonsín nombró a Bernardo Grinspun y a Roque Carranza. Ambos ministros tenían una importante historia de militancia radical: sus biografías políticas eran coincidentes, funcionarios en áreas económicas durante la presidencia de Illia, compañeros de militancia de Alfonsín desde mediados de los '60 y fundadores del Movimiento de Renovación y Cambio. Ambos conformaron equipos de gestión integrados en su mayoría por profesionales que se destacaban por su militancia partidaria y experiencia en gobiernos radicales anteriores.

Como viceministro de economía, Grinspun impuso a Rene Ortuño, un ex CEPAL y hombre de su confianza. La Secretaría de Hacienda estuvo a cargo de Norberto Bertaina, quien fuera funcionario durante el gobierno de Illia, incorporado por

la llamada Línea Córdoba de la UCR, en el marco del acuerdo del vicepresidente Víctor Martínez y el gobernador mediterráneo Eduardo Angeloz. En esta área, los subsecretarios fueron Adalberto Rodríguez Giavarini en Presupuesto y Luis Fadda en Política Tributaria (Restivo y Rovelli, 2011: 52-53).

Al frente de la secretaría de Comercio fue designado Ricardo Campero, que además de hallarse en el MRyC y la Coordinadora venía de ocupar el cargo de gerente de la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA). A su vez, las subsecretarías se dividieron en Comercio Interior y Exterior. La primera fue dirigida por Marta Mas de Magliano (luego asumiría Alfredo Concepción, antes de ser nombrado al frente del Banco Central), y la segunda por Néstor Stancanelli, un experto de larga trayectoria en comercio exterior que continuó luego su carrera en Cancillería (Restivo y Rovelli, 2011: 52-53).

Como secretario de Industria se ubicó Carlos Lacerca, con trayectoria juvenil en la Federación Universitaria Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Centro Argentino de Ingenieros. En tanto, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería juró Lucio Reca, quien había ocupado ese mismo cargo en 1975, durante el anterior gobierno peronista, y que luego fue asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Restivo y Rovelli, 2011: 52-53). Al frente de la Sindicatura General de Empresas Públicas quedó Hugo Bremen. La Dirección General Impositiva (DGI), por compromisos partidarios con el radicalismo de Santa Fe, quedó a cargo de un profesor universitario de esa provincia, Juan Pedro Castro (Restivo y Rovelli, 2011: 52-53).

Contrarrestando a este grupo, Alfonsín designó a Enrique García Vázquez como presidente del Banco Central, quien tenía un pensamiento más monetarista que el ministro y sin una trayectoria tan prolífica en el radicalismo. Para limitar la influencia de García Vázquez y lograr una flexibilidad en la política monetaria que permitiera financiar el déficit, el ministro impuso a dos hombres de confianza al vicepresidente, Leopoldo Portnoy -socialista- y a Salvador Treber. En el Banco Nación fue designado Alfredo Concepción, mientras que en el BANADE asumió Mario Brodersohn. El Banco de la Provincia de Buenos Aires quedó en manos de Aldo Ferrer (Restivo y Rovelli, 2011: 52-53). Asimismo, en la secretaría de Energía, la cual dependía de la cartera de Obras Públicas, Alfonsín nombró a un militante de la vieja guardia radical como lo era Conrado Storani.

Como bien señala Heredia (2006) los acompañantes del ministro de economía compartían un conjunto de características. Se destacaban, en primer lugar, por sus edades avanzadas: todos superaban los cincuenta años y muchos habían participado del equipo dirigido por Eugenio Blanco para aplicar el plan Prebisch durante la Revolución Libertadora en 1956 y del gabinete económico del ex presidente radical Arturo Illia entre 1963 y 1966. Además, varios habían compartido una militancia universitaria antiperonista durante la primera mitad de los años cincuenta, lo que ameritaba al ministro presentarlos como “amigos de aquellos años de 1945, cuando las luchas por la libertad y la democracia”. Otra característica importante de esta vieja guardia radical que los diferenciaba de sus competidores dentro del gabinete era que, por su trayectoria y manifestaciones públicas, los miembros del nuevo equipo económico se presentaban más como políticos dedicados a la economía que como profesionales comprometidos con la gestión (Heredia, 2006: 168).

A su vez, en la Secretaría de Planificación de la Presidencia, Alfonsín nombró a Juan Sourrouille, un contador público con estudios en el exterior y con una profusa carrera como investigador y consultor de organismos internacionales como la CEPAL, el BID y la OIT. Dicha designación fue, en palabras del propio Sourrouille, una sorpresa: “yo nunca fui radical, al menos hasta ese entonces. Tampoco fui peronista, sino más bien un independiente. Lo conocí a Raúl Alfonsín antes de que se convirtiera en presidente. Fue una sorpresa que a pocos días de su triunfo electoral me llamase para convocarme para la Secretaría de la Planificación”³. Sourrouille incorporó en su equipo a una serie de economistas y profesionales sin antecedentes partidarios, pero con una intensa actividad privada y académica junto a él. En este grupo se destacaban Adolfo Canitrot, José Luis Machinea y Juan Carlos Torre, quienes fueron subsecretarios de la Secretaría de Planificación, y luego acompañaron a Sourrouille en su etapa como Ministro de Economía a partir de febrero de 1985.

Como podemos apreciar, el esquema de distribución de poder se organizaba a partir de tres grupos. En primer lugar, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a cargo de *la vieja guardia* vinculada a la UCR. En este aspecto, este grupo pudo contar con un staff no muy homogéneo, ya que sólo le permitía controlar el 0,56 de las áreas claves identificadas en nuestro Índice de Funcionarios Económicos. Por otro lado, Alfonsín creó dentro del área de la Presidencia un espacio,

³ Reportaje disponible en www.escenariosalternativos.org

encabezado por Sourrouille, para que le ofreciera una visión diferente a las ideas que emanaban del Palacio de Hacienda, la cual no estaría contaminada por una visión tan ideologizada y dependiente del partido. Por último, nombró en la Presidencia del Banco Central a Enrique García Vázquez, de perfil más ortodoxo y con un enfoque de la política monetaria distinto al de Grinspun. En forma paralela, utilizó una estrategia de designaciones cruzadas que aumentaron el formato radial del equipo económico. Mientras en la Secretaría de Hacienda nombró a funcionarios ajenos a las ideas y trayectorias de Grinspun, en el directorio del Banco Central permitió la presencia de figuras cercanas al Ministro de Economía (Heredia, 2006: 168; Restivo y Rovelli, 2011: 53). Este esquema fue bien retratado por el diario Clarín durante el inicio de la gestión alfonsinista cuando señalaba que “Bernardo Grinspun no será un superministro. Ni siquiera por sus manos pasarán todas las riendas del carruaje económico [...] Alfonsín resolvió quedarse con la última palabra”⁴.

En este marco, podemos afirmar que el primer gabinete económico del período democrático se inscribe en el tipo radial. No sólo porque Grinspun veía limitado el peso de sus colaboradores dentro del Palacio de Hacienda, sino porque la distribución de competencias económicas, con un valor en nuestro índice NEJE de 2,70, muestra la intención de Alfonsín de diluir el poder y la autoridad en materia de políticas económicas. Como resultará obvio, estos grupos que convivían al interior del gobierno alfonsinista expresaban diagnósticos y estrategias diferentes de cómo el nuevo gobierno democrático debía enfrentar la difícil situación económica que heredaba de la dictadura militar.

Grinspun sostenía que el problema básico de la economía argentina, además del inflacionario y del endeudamiento, se originaba en los altos niveles de desocupación y los bajos salarios, que habían provocado un desmoronamiento de la demanda, retrayendo la producción. Por ello, el titular de hacienda identificaba como uno de los objetivos centrales de la política económica del gobierno radical la reactivación de la capacidad industrial instalada ociosa mediante una reanimación del mercado interno y una mejora real de los haberes. A su vez, la cartera económica observaba que el problema de la deuda externa, que hacia finales de 1983 ascendía a más de 45.000 millones de dólares (Rapoport, 2000: 812), no era financiero sino esencialmente político por origen, características y consecuencias sobre el desarrollo económico y social de los

⁴ Entrevista aparecida el 20 de noviembre de 1983, Clarín Económico, pp. 4-5.

países deudores. Por lo tanto, lo que ameritaba su solución era una salida política (Restivo y Rovelli, 2011: 53).

De esta forma, el diagnóstico implícito para Grinspun era que seguía vigente estructuralmente el esquema de sustitución de importaciones, pero con un notorio agravamiento de la situación de la balanza de pagos como resultado del endeudamiento externo. Es por esta razón que el pago de los intereses debiera estar supeditado al crecimiento de la economía local (Pesce, 2004: 5-6). Estos supuestos llevaron a Grinspun a explorar la idea de formar un club de deudores latinoamericanos que permitiera una renegociación de los compromisos externos en mejores condiciones. Sin embargo, esta iniciativa fue boicoteada por el Fondo Monetario Internacional y la reticencia interna del canciller Dante Caputo (Muiño, 2013: 193). En este contexto, el plan económico de Grinspun consistía en adoptar un esquema “gradualista”. El mismo proponía ajustar las variables económicas con el fin de conciliar los reclamos no siempre compatibles de los distintos sectores sociales, y armonizarlas con los objetivos en materia de empleo y poder adquisitivo de los asalariados y, simultáneamente, la estabilidad de precios.

Las primeras medidas económicas del gobierno fueron un aumento de salarios de suma fija, el establecimiento de pautas para la variación futura de precios, salarios y tarifas públicas, un sistema de control de los precios industriales, la determinación del tipo de cambio para el mes de enero de 1984 y la reducción de las tasas de interés reguladas. El control de la inflación proyectaba una recuperación del salario real cercano al 8% (Pesce, 2004; 8). Además, se buscaba una baja en el déficit fiscal a partir de una mayor, mejor y más progresiva recaudación impositiva. Con en el mismo objetivo se propició un aumento de las tarifas públicas y una reducción y redefinición del gasto público, privilegiando el gasto social en detrimento de los gastos en armamentos y seguridad (Pesce, 2004; 8). Grinspun intentó al comienzo de su gestión una renegociación de la deuda externa argentina, manteniendo una posición dura hacia los acreedores y haciendo referencia a la necesidad de sanear la deuda pública. A principios de 1984 se tomó la decisión de no realizar pagos financieros al exterior hasta el 30 de junio.

El saldo de las políticas aplicadas fue ambiguo. Del lado de los éxitos se puede destacar un incremento en el PBI del 2,6%, y en el producto industrial del 3,8%. Acompañado esto con cierta recuperación del empleo, los salarios reales y,

consecuentemente, el consumo (6%). Asimismo, se alcanzó un saldo positivo en el balance comercial y una desaceleración en el ritmo de endeudamiento (Pesce, 2004: 9).

Sin embargo, las turbulencias en el plano financiero se traducían en un incremento de la inflación y de la inestabilidad macroeconómica, que potenciaba el descontento social. El creciente déficit fiscal acorralaba al equipo económico, que finalmente debió ceder ante las presiones de los acreedores y del FMI, firmando un acuerdo con ese organismo financiero que luego tampoco podría cumplir por la permanencia de las dificultades económicas (Rapoport, 2000: 906; Pesce, 2004: 11-12; Restivo y Rovelli, 2011: 63). A su vez, el equipo económico no pudo contrarrestar las presiones oligopólicas ejercidas por los nuevos grupos económicos ni evitar la caída de la inversión bruta fija. Para Pesce (2004), la gestión del ministro Grinspun estuvo signada por un “error de diagnóstico” ya que el mismo no pudo apreciar que en la economía y en la sociedad argentina se había producido un cambio en las relaciones de poder; que el proceso de desindustrialización que había experimentado el país era mucho más profundo de lo que él estimaba. El contexto había cambiado y el país ya no se hallaba dentro de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, por lo que el mercado interno ya no era el motor que permitiría dinamizar la economía. En forma coincidente, Heredia (2006: 172), sostiene que el fracaso de Grinspun parecía dejar algunas lecciones en el centro del poder presidencial: la imposibilidad de estabilizar, reactivar y redistribuir a la vez. Con las cuentas públicas deficitarias y la imposibilidad de acceder a créditos internos y externos, el “ajuste” y las “reformas estructurales” reaparecían finalmente como únicas soluciones posibles.

Paralelamente la vida interna del radicalismo fue perdiendo el activismo ideológico de la campaña electoral de 1983. Con el paso del tiempo al frente del ejecutivo, y ante la necesidad de dar respuesta a un público más amplio que sus correligionarios, Alfonsín sintió la necesidad de reforzar el liderazgo personalista de su presidencia. Esto se manifestaba en un particular interés por las figuras intelectuales extrapartidarias, en el cual la UCR ocupaba un rol más bien secundario en la elaboración y debate de los lineamientos estratégicos de la acción pública (Heredia, 2006: 177; McAdam, Sukup y Kaitz, 2009: 125).

En este contexto, el 18 de febrero de 1985, Alfonsín tomó la decisión de pedirle la renuncia a Bernardo Grinspun y nombrar al día siguiente en su lugar a Juan Vital Sourrouille. En la visión de varios funcionarios de la Junta Coordinadora (corriente

interna dentro del radicalismo), la designación de Sourrouille significó imponer un ministro propio del presidente en reemplazo de un hombre de la estructura del partido. El nombramiento de Sourrouille debía ser leído en la misma línea que los de Dante Caputo en la Cancillería y Rodolfo Terragno o Roberto Tomassini en Obras y Servicios Públicos: según el afán de Alfonsín por renovar el radicalismo y convertirlo en un partido más cercano a la socialdemocracia, en detrimento del tradicional partido radical. En esa misma línea, Heredia sostiene que “la voluntad personalista del presidente y el nombramiento de extrapartidarios o afiliados recientes inquietaba a quienes detentaban largos años de militancia y evidenciaba la consolidación del poder presidencial por sobre el control del partido” (2006: 176).

Como vemos en nuestros índices, el cambio de Sourrouille por Grinspun no representa un cambio significativo en el Número Efectivo de Jurisdicciones Económicas, que apenas muestra una variación porcentual menor al 10% si comparamos los valores de 1984 y el de los años sucesivos hasta 1989. El cambio ministerial se puede entender como un enroque: al designar a Sourrouille en la cartera económica, contrabalanceó su poder designando a Grinspun en la Secretaría de Planificación, permitiendo a la “vieja guardia radical mantener algunos puestos claves como Lucio Reca en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Héctor Polino en Acción Cooperativa, Juan Barrera en Minería y Carlos Lacera en Industria. Pero sobre todo el esquema radial se vio potenciado por la designación de Alfredo Concepción en la Presidencia del Banco Central (Burgos, 2011: 77). Sin embargo, este diseño radial que ponía en competencia al Ministerio de Economía con el Banco Central resultaría costoso para el éxito del plan económico. El propio José Luis Machinea resalta las dificultades que ocasionó esta situación: “Cometimos varios errores, uno de los cuales fue que hicimos el plan Austral sin el BCRA. Cuando se produjo el cambio de gabinete Alfonsín tuvo que equilibrar un poco la balanza política, por lo cual nombró a alguien en el BCRA como Alfredo Concepción, que venía del radicalismo. En ese banco central se decía que el plan Austral era una herejía respecto del pensamiento del radicalismo”⁵.

Si analizamos el diseño organizacional del período Sourrouille en relación con su antecesor podemos ver una leve alza en el control del *staff* a medida que se fue desarrollando su gestión. Mientras que en el primer año de gestión el valor del IFE fue de 0,78 en los años subsiguientes se elevó hasta 0,89. También a partir del cambio de

⁵ Entrevista a José Luis Machinea, por Juan Carlos De Pablo (26 de abril de 2017), *Foco Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2017/04/26/entrevista-a-jose-luis-machinea-por-juan-carlos-de-pablo/>

gabinete las competencias mostraron un mayor nivel de concentración al mostrar el NEJE un valor de 2,48 para el año 1985. El nuevo ministro creó la Secretaría de Coordinación Económica que fue ocupada por Adolfo Canitrot, hombre de su estrecha confianza. De él dependían dos subsecretarios, también “propios” del ministro, Juan Carlos Torre y José Luis Machinea, quien luego fue reemplazado por Juan Sommer cuando asumió al frente del BCRA.

No obstante, el segundo funcionario de más poder en el equipo económico era el secretario de Hacienda Mario Brodersohn, que no sólo ocupaba el área de mayor importancia del Ministerio, sino que, en muchas oportunidades, reportaba en forma directa al presidente Raúl Alfonsín. Su autonomía le permitía la designación de subsecretarios como Juan Sommer, quien manejaba la deuda externa. A su vez Brodersohn, con experiencia en la actividad privada financiera e industrial, mantuvo aceitados vínculos con Enrique Nosiglia, sobre todo articulando la relación de los coordinadores con los sectores empresarios (Leuco y Díaz, 1987: 46). Asimismo, la Junta Coordinadora Nacional era un grupo partidario con una importante presencia en el gabinete económico. A las relaciones con Brodersohn y Sourrouille se le sumaba la incorporación de Jorge Gándara en la importante Subsecretaría de Coordinación Administrativa, Ricardo Mazzorin como secretario de Comercio y Jesús Rodríguez como presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Durante el año 1985 se desdobló la Secretaría de Comercio en dos, Comercio Exterior y Comercio Interior. En 1986 el área de comercio exterior se fusionó dentro de la Secretaría de Industria con la asunción de Roberto Lavagna como su secretario. Durante su gestión, Lavagna acumuló importantes competencias distribuidas en cinco subsecretarías, en donde colocó funcionarios de su confianza, como Guillermo Campbell en Intercambio Comercial, Beatriz Nofal en Desarrollo Industrial o Enrique Martínez en Pequeña y Mediana Industria. Por otro lado, Alfonsín decidió que las áreas que llevarían adelante los incipientes procesos de privatización de empresas públicas se concentraran en el área de la Presidencia. A mediados de 1985 se creó la Secretaría de Promoción del Crecimiento, y luego en 1986, la Secretaría de Control de Empresas Públicas que designó a Marcelo Kiguel, funcionario aliado a Nosiglia.

Si se comparan las trayectorias de los equipos de Grinspun y Sourrouille se pueden identificar una serie de atributos diferenciales. En primer lugar, la mayoría de ellos eran entre quince y veinte años más jóvenes que los anteriores ocupantes del ministerio. Todos tenían una sólida formación académica y habían desarrollado sus

estudios o tareas de investigación y docencia principalmente en el CEDES y el IDES. Su formación, a diferencia de la vieja guardia, había transcurrido mayoritariamente en centros universitarios norteamericanos y europeos. Sin embargo, había una característica en especial que resultaba irritante para los radicales tradicionales: no eran pocos los que habían simpatizado con el peronismo como Roberto Lavagna o Roberto Frenkel, jefe de asesores del ministro (Heredia, 2006: 178).

Al momento de la asunción del nuevo equipo, la Argentina enfrentaba una difícil situación económica. La inflación era del 450% anual, la deuda pública ascendía a alrededor de 60% del PBI y los intereses de esta representaban entre 5 y 6 puntos del PBI todos los años.

En junio de 1985 Sourrouille anunció su Plan de Reforma Económica, el cual marcaba una fuerte diferencia con el programa más keynesiano de Grinspun. Los puntos principales eran: 1) el congelamiento de precios y salarios por un tiempo indefinido; 2) el lanzamiento de una nueva moneda, el austral, en reemplazo del peso, con un valor igual a 1.25 dólar por un austral que sería equivalente a 1000 pesos argentinos; 3) aumentos de impuestos y servicios públicos, así como una mejora en la recaudación impositiva para reducir el déficit fiscal; 4) el compromiso del Banco Central de no imprimir dinero para financiar el déficit fiscal que se reduciría de 10% a 5% del PBI; 5) la fijación de tasas de interés reguladas del 4% para depósitos y el 6% para préstamos a 30 días; 6) la adopción de una Ley de Abastecimiento para reprimir a quienes violaran el congelamiento de precios. Además, el gobierno prometió alentar la inversión extranjera y reducir los aranceles proteccionistas (McAdam, Sukup y Kaitz, 2009: 121).

El Plan Austral fue un caso atípico en los planes de estabilización monetaria acordados entre el FMI y países latinoamericanos. En esos años el FMI recomendaba planes de ajuste ortodoxos, basados en la teoría cuantitativa del dinero. Estos incluían principalmente control del gasto público y la emisión monetaria, acompañado por un congelamiento de los salarios. Sin embargo, el acuerdo entre el gobierno argentino y el organismo internacional presentaba un enfoque monetario marcadamente heterodoxo, basado en la teoría de las expectativas y buscando generar un "efecto shock".

Como hemos señalado, una de las medidas políticas más relevante fue el cambio del signo monetario, quitando tres ceros al Peso argentino para crear el Austral. De forma paralela y para evitar la fuerte transferencia de riquezas de deudores a prestatarios que ocurre cuando la inflación baja abruptamente (y otras distorsiones debidas a la existencia de contratos fuertemente indexados) se estableció el llamado "desagio", por

el cual, formalmente, el peso argentino se depreciaba frente al austral a la tasa de inflación anterior a la entrada en vigor del plan. Dentro de las medidas heterodoxas para controlar la inflación, el plan impulsó un fuerte control de precios. Esta estrategia se instrumentó a partir de dos herramientas. Por un lado, las tarifas de los servicios públicos se congelaron. A su vez, se establecieron listas de precios máximos para los bienes de la canasta básica.

En un primer momento el plan logró significativos éxitos. Durante los primeros meses se logró el objetivo de reducir la inflación al 1% mensual, con lo que el gobierno logró recuperar mucho de su popularidad inicial. También logró el objetivo de no frenar el crecimiento, típico en los planes gradualistas que recomendaba el FMI, y crecer al 5% anual al mejorar los precios de las materias primas hacia 1986. También los ingresos fiscales mejoraron considerablemente y el salario real tuvo un alza importante, en parte por la propia reducción de la inflación (no había más un "retraso" del salario respecto de los precios) y en parte por el impacto del desagio en las tarifas.

Sin embargo, hacia 1986 el plan económico empezaba a mostrar algunas alarmas producto del aumento de las tasas en Estados Unidos y la caída de los precios internacionales de los granos. En ese contexto la disputa entre los viejos radicales y los jóvenes tecnócratas alfonsinistas se acentuó en agosto de 1986, cuando Sourrouille, con el apoyo de la Junta Coordinadora, desplazó a Alfredo Concepción de la titularidad del Banco Central. Grinspun y Juan Carlos Pugliese, presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, intercedieron ante Alfonsín para evitar la remoción de Concepción. No obstante, la alianza entre Sourrouille y la Coordinadora logró imponer a José Luis Machinea como presidente del BCRA y a Luis Stulman, vinculado a Enrique Nosiglia, como secretario de la Función Pública (Ferrari y Herrera, 1987: 179).

Sin embargo, este cambio en la autoridad monetaria resultó tardío para el equipo económico. La falta de coherencia entre las políticas emanadas desde el Palacio de Hacienda y el Banco Central resultaron fundamentales para el fracaso del Plan Austral, según la visión de José Luis Machinea: “Resultaba medio absurdo ver a la gente del Central proponer aumentar la cantidad (por la base monetaria) a 7, 8 o 9% mensual, y nosotros peleando para que fuera menos (...) Nosotros tratábamos de explicar que había ciertos límites, que teníamos que ajustar el ritmo de expansión monetaria. No había manera. Fue una larga discusión hasta que Concepción se fue en agosto de 1986, y yo

asumí en el Banco Central, pero ya era un poco tarde porque la inflación ya se había disparado”⁶.

Hacia 1987 se inició una fase de descongelamiento gradual de precios: en ese período la inflación tuvo un ligero incremento, llegando hasta el 3% mensual. La situación desmejoraría notablemente al aumentar fuertemente el tipo de interés internacional y reducirse nuevamente el precio de las materias primas, que llevaría a una nueva crisis macroeconómica vía restricción externa. Las primeras dificultades serias en la marcha de la economía produjeron una baja sensible en el equipo de Sourrouille, al producirse la renuncia de Roberto Lavagna a la Secretaría de Industria debido a las diferencias del secretario respecto del mal manejo del déficit fiscal y la necesidad de la restructuración de la deuda externa. Algo que en la visión del ministro era inconsistente con un apoyo del FMI y los Estados Unidos (Liascovich, 2007: 183-185; Muiño, 2013: 200).

A partir de ese momento se hizo más claro el espiral descendente en el que entraría el rumbo económico del primer gobierno democrático post dictadura. Entre enero y julio de 1988 la inflación pegó un salto y llegó a una tasa anual del 178%. En este marco, los organismos financieros internacionales presionaron por ajustes fiscales más ortodoxos, ya que los déficits de las empresas públicas eran inmanejables, al igual que el déficit cuasi fiscal del Banco Central para financiar la tesorería. Esta situación llevó al gobierno a establecer medidas más ortodoxas (Plan Primavera I y II) que propiciaban la apertura de la economía y la privatización de empresas estatales. Esta situación impulsó una fuerte oposición del sector rural y escaso apoyo de los sectores industriales. En febrero de 1989, en medio de un clima de ebullición político y social, el gobierno dispuso una devaluación de la moneda, lo que produjo un alza de precios que se fue acelerando hasta producir hiperinflación, marcando el fracaso político y económico del gobierno radical

Como hemos podido ver, el gabinete económico puede ser definido como un espacio en el que convivieron los diferentes grupos políticos que articularon el proyecto alfonsinista hasta 1989. Mientras que al inicio de su gestión Alfonsín optó por un gabinete radial ante la imposibilidad política de lograr plasmar sus preferencias, la crisis de 1985 fue vista como una oportunidad para imponer un equipo “más propio” pero con

⁶ Entrevista a José Luis Machinea, por Juan Carlos De Pablo (26 de abril de 2017), *Foco Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2017/04/26/entrevista-a-jose-luis-machinea-por-juan-carlos-de-pablo/>

más autonomía. Es por ello que los gabinetes de Sourrouille pueden ser clasificados dentro del tipo competitivo homogéneo.

Para percibir la estrecha alineación entre el presidente y el equipo económico de Sourrouille, resulta interesante relacionar el testimonio de Pablo Gerchunoff, quien se desempeñó como asesor de dicho ministro y más adelante fue jefe de Gabinete de José Luis Machinea cuando este ocupó el Ministerio de Economía durante el gobierno de la Alianza. Ante la pregunta sobre las razones del fracaso del Plan Austral, Gerchunoff señala:

“Quiero recordar que, desde junio de 1985, en que se lanza el plan, hasta el final del gobierno hubo tres congelamientos de precios y un solo acuerdo. Cada uno de ellos atestigua sobre el fracaso del anterior. Me pregunto por qué el fracaso de nuevo. Entonces me apresuro a negar una interpretación. Que el gabinete internalizó en exceso las demandas que venían de la política. Si el objetivo principal de Alfonsín era la consolidación democrática, era estatuir una rutina democrática, el plan estaba en la presidencia. No había conflicto permanente entre el equipo económico y la presidencia. Esto no se repite en la historia. No ha habido un ministro de Economía de envergadura en la democracia que haya sido tan leal a su presidente”⁷.

También Brodersohn es coincidente respecto de la relación entre Alfonsín y su equipo económico. Alfonsín “Confía en nosotros más que en los demás ministros. Si había algo que no había que firmar, Raúl me pedía: ‘Busque un mecanismo para que yo no tenga que decir que no’ (Muiño, 2013: 200). En forma complementaria, José Luis Machinea sostiene que si el equipo económico hubiese pedido mayor poder político habría generado fuertes reacciones y bloqueos en el partido radical (Machinea citado en De Riz y Feldman, 1991: 11).

Como se desprende de los relatos de Machinea y Gerchunoff, el equipo económico no tenía, de forma autónoma, objetivos políticos independientes o paralelos a la Presidencia. Por tal motivo, la incidencia o la participación de Alfonsín en los lineamientos o políticas en materia económica no eran vistas como una intromisión, sino como la normal y legítima supremacía del poder presidencial sobre las competencias del gabinete económico.

⁷ Disertación efectuada en el Seminario "Discutir a Alfonsín: repensando el legado de los años ochenta en la democracia argentina", 30 de julio de 2009 en Universidad Torcuato Di Tella. Recuperado de <http://vimeo.com/6285294>

4. Menem: todo el poder a Cavallo.

Al analizar los equipos económicos de Menem encontramos tres etapas claramente definidas: la primera incluye la breve gestión de Miguel Roig, y las de Néstor Rapanelli y Antonio Erman González; la segunda etapa la constituye el período de gestión de Domingo Cavallo; y, por último, el tercer período con la presencia de Roque Fernández al frente del Palacio de Hacienda. Como veremos más adelante, estos tres momentos se distinguen por las diferencias en el diseño organizacional y por la homogeneidad o heterogeneidad en la composición de los respectivos equipos económicos. En este período podremos observar cómo los indicadores reflejan de forma clara los cambios en el diseño del gabinete económico.

A poco de ganar las elecciones Menem anunció su intención de crear un gabinete presidencial de tipo corporativo, enrolándose en la tradición peronista de poner un empresario al frente del Ministerio de Economía y un sindicalista en el Ministerio de Trabajo. Esta forma de representar la puja capital-trabajo en el seno del gabinete se tradujo en la asunción de Miguel Roig como ministro de Economía, quien era vicepresidente ejecutivo del grupo Bunge & Born. Sin embargo, el 14 de julio, seis días después de su asunción, falleció producto de un infarto. En su reemplazo fue designado Néstor Rapanelli, también ejecutivo del Grupo B&B.

En su diseño organizacional el primer gabinete económico de Menem guardaba pocas diferencias con el de su antecesor radical, ya que estableció las Secretarías de Coordinación Económica; Hacienda; Minería; Desarrollo Regional; Comercio Interior; Industria; Comercio Exterior; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Gestión Económica. No obstante, dentro del círculo de confianza de Menem existían diversas visiones sobre qué cursos de acción emplear para salir de la crisis económica y la situación hiperinflacionaria en la cual se enmarcó el primer proceso de transición gubernamental de la joven democracia argentina. Los planes económicos en pugna eran, a grandes rasgos, dos. Por un lado, economistas como Guido Di Tella y Domingo Cavallo se inclinaban por una política de shock para frenar la inflación. En contraposición, Eduardo Curia, Rodolfo Frigeri y Orlando Ferreres lo hacían por políticas de tipo más gradualista.

Las alternativas que Di Tella y Cavallo proponían eran la implementación de una convertibilidad o un programa con dos monedas para detener el alza de precios. Sin embargo, Roig y Ferreres pensaban que la intención de Cavallo era llevar a una de las

monedas a la hiperinflación; de esta forma las empresas privadas como Arcor y Massuh licuarían sus deudas y el Estado cargaría con el ancla del costo fiscal de la medida (Burgos, 2011: 129). Finalmente, tanto Roig como Rapanelli se inclinaron por la segunda opción e incorporaron en su equipo a dichos economistas. De todos modos, ambos grupos guardaban biografías políticas y técnicas bastante similares. Tanto Di Tella como Frigeri y Curia eran economistas con una activa militancia partidaria en el peronismo; por su parte, Cavallo tenía un perfil de más independiente, aunque había sido electo en 1987 como candidato extrapartidario del peronismo cordobés.

Cuando Miguel Roig se inclina por la opción gradualista, Juan Llach y Di Tella declinan incorporarse al equipo económico (Curia, 1991: 45; Burgos, 2011: 130). De esta forma Roig, y posteriormente Rapanelli, configuraron un gabinete que acopló técnicos de militancia peronista y hombres del grupo Bunge & Born. A los nombramientos de Curia y Frigeri como secretarios de Gestión Económica y Hacienda respectivamente, se sumó la designación de Orlando Ferreres, economista del grupo BB, como viceministro. Al frente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca fue convocado Felipe Solá, un hombre vinculado al cafierismo que previamente había sido ministro de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, y tenía importantes antecedentes como especialista agrónomo en ámbitos de investigación y consultoría privada. El equipo económico se completaba con Raúl Decker en Minería, Pablo Aguilera en Desarrollo Regional, Oscar Saggese en Industria y Comercio Exterior y Pablo Cahllú en Comercio Interior, estos dos últimos vinculados a sectores empresarios.

La estrategia de radialización se confirmaba además con el fortalecimiento organizacional del Ministerio de Obras y Servicios Públicos⁸, que tenía como principal objetivo político desarrollar un ambicioso plan de privatizaciones. Dicha estrategia se complementaba con la designación de Domingo Cavallo en la Cancillería y el nombramiento de Guido Di Tella como embajador en los Estados Unidos. Además, mantenía la Secretaría de Planificación a cargo de Moisés Ikonikoff. Como refleja el índice NEJE en este período (2,75), el diseño del gabinete era claramente radial. También encontramos un grado de dispersión y competencia en los valores reflejado por el IFE del equipo de Rapanelli, donde sólo 0,33 de los puestos relevantes en materia económica eran ocupados por gente afín al flamante ministro. Esta configuración y la poca homogeneidad del equipo económico serían relevantes en la performance del

⁸ Al inicio del gobierno de Menem las unidades organizativas del MOSyP de carácter sustantivo pasaron de 15 a 20.

mismo. Así lo expresa el propio Néstor Rapanelli en una entrevista con Juan Carlos De Pablo:

“Creo que ese fue uno de los grandes déficits que tuvimos nosotros. Con el tiempo me resultó claro que no se puede ser ministro de economía si uno no tiene un respaldo de 50-60 personas que sean de su pleno conocimiento, como Domingo Felipe Cavallo tuvo con la Fundación Mediterránea, Roque Benjamín Fernández con el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Y nosotros lamentablemente éramos 3 o 4 personas de Bunge y Born. Javier González Fraga, sin ser de Bunge y Born, inmediatamente se ganó la confianza de todos nosotros; estaba el secretario de comercio Oscar Saggese, quien también era de nuestro riñón, pero pare de contar”⁹.

En este sentido, la designación de Roberto Dromi al frente del MOSyP permitió la inclusión en el organigrama del ministerio de varios funcionarios vinculados a los grandes grupos económicos. El caso más paradigmático de esta estrategia fue el nombramiento de Rodolfo Barra como Secretario de Obras Públicas, reconocido abogado administrativista vinculado a los grupos Techint y Pérez Companc. A su vez, el holding Macri logró la designación de Horacio Escofet como subsecretario de Planeamiento y Carlos Ramallo como secretario de Concesiones (Verbitsky, 1992: 22-23). El eje básico del programa económico de los hombres de Rapanelli era la adopción del llamado “modelo de Klein”. Este era un modelo econométrico que Bunge y Born había desarrollado y que propiciaba una reactivación de la demanda al tiempo que controlaba los demás aspectos monetarios (Burgos, 2011: 129-131).

En este marco, el gobierno de Menem avanzó en dos importantes iniciativas que prefiguraron un cambio significativo en la relación entre Estado y mercado. Entre agosto y septiembre de 1989 se sancionó la ley 23697 de Emergencia Económica y la ley 23696 de Reforma del Estado. La primera avanzó en el achicamiento de los mecanismos de regulación y control estatal, a través de la eliminación de toda aquella normativa que imposibilitara la transferencia de recursos hacia el sector privado por medio de subvenciones y rebajas impositivas. El recorte de los subsidios emitidos por el Estado se realiza por dos vías: 1) por la suspensión del 50% de los beneficios derivados de la promoción industrial, 2) por la suspensión de los regímenes de “compre nacional” donde el Estado privilegiaba a los grupos económicos locales adquiriendo sus

⁹ Entrevista a Nestor Rapanelli y Javier González Fraga por Juan Carlos De Pablo, 7 de enero de 2018, *Foro Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2018/01/07/entrevista-a-nestor-rapanelli-y-javier-gonzalez-fraga-por-juan-carlos-de-pablo/>

mercancías. Paralelamente se estableció un Régimen de Inversiones Extranjeras que flexibilizaba las condiciones para la radicación de capitales extranjeros en el país, el cual es complementado con la eliminación de cualquier reforma tributaria que se oriente a gravar los patrimonios y las rentas en el mercado de capitales.

La Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, que incluía las compañías de teléfono, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas y puertos y varias empresas petroquímicas. El ritmo de las privatizaciones fue tan veloz que en menos de un año casi todas las empresas públicas seleccionadas habían sido transferidas al sector privado. En la lista de esta primera ola de privatizaciones sobresalieron los teléfonos y el transporte aéreo, que Menem convirtió en los casos ejemplares de su nuevo rumbo económico (Gerchunoff y Torre, 1996: 739).

A su vez, el nuevo gobierno buscó recomponer las relaciones con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales de forma de sortear los graves desequilibrios externos fiscales que había heredado el país de la gestión anterior. Por los problemas inflacionarios y el abultado monto de la deuda externa, el equipo económico logró destrabar una serie de créditos del Banco Mundial, al tiempo que se consiguió el apoyo de la entidad para el proceso de privatización de servicios públicos según la Ley de Reforma del Estado. En septiembre Rapanelli informó al Congreso Nacional sobre las bases de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El entendimiento incluía un crédito *stand by* por U\$S 1.500 millones; a cambio Argentina destinaría a lo largo de 1990 U\$S 3.500 millones al pago de intereses de su deuda externa y se llevaría adelante una importante reforma impositiva.

Sin embargo, hacia diciembre de 1989 hubo una nueva corrida cambiaria contra la moneda nacional, que reavivó la espiral hiperinflacionaria con índices de 40% en diciembre y 79% en enero de 1990 (Rodríguez, 1995: 4). En este contexto, Menem decidió nombrar a un hombre de su confianza como lo era Antonio Erman González al frente del Ministerio de Economía. Erman González era un hombre del riñón presidencial, que había sido designado por Menem en 1983 cuando era gobernador de La Rioja, al frente del Instituto Provincial de Seguridad y Asistencia Social y luego como presidente del Banco de la Provincia en el período 1985-1989. En el plano organizativo, este período muestra un importante cambio con el Decreto 479/90 que redujo en forma sustantiva unidades organizativas de la administración central, pasando

de 47 secretarías a 10 y disminuyendo la cantidad de subsecretarías de 97 a 54¹⁰. Esta nueva configuración impuso un gabinete más concentrado y menos radial, como se desprende de nuestro índice NEJE de 2,38, siendo el valor más bajo desde la recuperación de la democracia en 1983.

Asimismo, el equipo de Erman González, al igual que su antecesor, combinaba técnicos sin importantes antecedentes económicos como Carlos Carballo en la Subsecretaría de Economía, Raúl Cuello en Finanzas Públicas y Diego Estévez en Empresas Públicas; economistas peronistas como el titular de Hacienda Saúl Bouer y el subsecretario de Coordinación Administrativa y Técnica, Luis Prol, junto a extrapartidarios y dirigentes de la Unión del Centro Democrático (Ucedé) como Jorge Pereyra De Olazábal al frente del área de Industria y Comercio, y Javier González Fraga como presidente del BCRA. En este aspecto, podemos observar que la estrategia y las urgencias llevaron al presidente Menem a permitir que su nuevo ministro tenga, a diferencia de Rapanelli, un equipo de funcionario más homogéneo, pasando el índice IFE de 33% a 44%.

La corrida bancaria que derivó en el recambio de ministro llevó a muchos ahorristas a retirar masivamente sus depósitos del sistema. Para hacer frente a esto, el gobierno empezó a pensar un plan que por un lado limitara el retiro de depósitos bancarios a plazo y por el otro unificara en un solo título la inmensa variedad de bonos en australes que habían sido emitidos en los últimos años. El mecanismo pensado para esos fines fue el Bonex (Bonos Externos). Los depósitos bancarios serían devueltos en efectivo hasta la cifra de un millón de australes y el resto en Bonex; el monto involucrado en la operación rondó los U\$S 3.000 millones. Hacia abril de 1990, el valor real de los Bonex era de entre 25/30% de su valor nominal. Esos ahorristas prefirieron desprenderse de los Bonex con la ilusión de al menos rescatar una cuarta parte de sus ahorros (Krikorian, 2010: 542).

Lo que quiso evitarse con el Plan Bonex -sin éxito y con un altísimo costo- fue el empeoramiento de una situación que ya era caótica. La espiral inflacionaria descontrolada reapareció entre enero y febrero de 1990 con índices de inflación de 79,2 y 61,6% respectivamente. En febrero de 1990 el mercado cambiario se vio nuevamente alterado por las excepciones para el retiro en efectivo de los depósitos alcanzados por el

¹⁰ Datos de la Oficina Nacional de innovación de Gestión. Secretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Plan Bonex, que provocaron una expansión monetaria descomunal y se reflejaron en la cotización del dólar libre, que llegó a 6000 australes (Krikorian, 2010: 543).

En este marco, el ejecutivo implementó un recorte fiscal drástico donde se prohibía el financiamiento del Tesoro Nacional por el BCRA y el cese de la operatoria minorista del Banco Hipotecario. Además, se desarrolló un plan de jubilaciones anticipadas del personal estatal y el congelamiento de vacantes en la Administración Pública. Esto permitió que en los subsiguientes meses de 1990 se transitara un sendero de relativa estabilidad macroeconómica, con un valor del tipo de cambio estable y el índice de precios al consumidor aumentando a menos de un dígito mensual para finales de año. Pese a esto la actividad económica no logró mostrar resultados satisfactorios, y por ende el déficit fiscal debía ser financiado con emisión monetaria (Rapoport, 2000: 972-973; Krikorian, 2010: 543). Bajo esta situación, las medidas tomadas por el menemismo resultaban insuficientes para generar superávit, por lo que el gobierno se vio en la necesidad de implementar políticas económicas que perjudicaron de forma parcial a diversos actores que conformaban la coalición gobernante (Lozano y Feletti, 1991). Esto, junto a los costos del Plan Bonex, las críticas de los sectores agropecuarios a las retenciones sobre las exportaciones, y los constantes casos de corrupción, ocasionó que el consenso empresarial hacia el presidente se mostrara precario y endeble; las medidas adoptadas resultaban insuficientes para ganarse la confianza empresarial (Canelo, 2002: 23).

A principios de 1991 se produjo un nuevo cambio de gabinete que coronó a Domingo Cavallo como Ministro de Economía. Para Llanos y Margheritis (1999), los primeros años de gestión económica del menemismo estuvieron caracterizadas por el inicio del proceso de privatizaciones; las concesiones de ENTEL y de Aerolíneas Argentinas eran entendidas por los autores como los *leading cases* de su programa reformista, cuyo objetivo era enviar a la comunidad de negocios claras señales sobre el compromiso del gobierno con las reformas de mercado. En este contexto, la designación de Cavallo significó una divisoria de aguas en el proceso reformista en su totalidad. Por un lado, porque completó el proceso de reformas, articulando de manera más eficaz el apoyo de otros actores políticos, como el empresariado o el Congreso. Pero a su vez, porque el plan de estabilización macroeconómica ideado por Cavallo alcanzó objetivos exitosos donde sus predecesores habían fracasado.

La llegada de Cavallo al ministerio tuvo como principal característica la unificación en la cartera de Economía de las competencias y unidades organizativas del

Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Como se ve en el gráfico 1, el mandato de Cavallo en economía se inicia con el nivel de mayor concentración de nuestro índice (NEJE) y con un promedio para sus años de gestión del 1,49, muy por debajo de la media del período analizado. A su vez, Menem otorgó a Cavallo amplias libertades para designar un equipo de funcionarios altamente leal al nuevo ministro. Esta situación lleva al IFE a mostrar un promedio 0,74 durante los cuatro años de gestión del economista nacido en Córdoba, con picos de 0,89 hacia el final de su mandato.

A su vez, el propio Cavallo relata de forma muy contundente la necesidad, al momento de asumir el cargo, de terminar con el sistema radial y limitar a sus competidores dentro del gabinete presidencial:

“No podía aceptar el Ministerio de Economía en las condiciones en que lo había hecho Erman; por ejemplo, había dejado que le nombraran personas que dependían de él, sin conocerlas. Era clave que pudiera armar un equipo coherente. Dije que era esencial que tuviéramos un gabinete coherente. A mí me parecía importante que Erman González quedara en el gabinete. Él quería ir a Cancillería. Yo prefería a alguien como Guido Di Tella para ese puesto. Conocía más el mundo y había sido embajador en los Estados Unidos. Pensé que Erman González era un buen candidato para ser ministro de Defensa” (Cavallo, 2001: 153).

Como puede observarse, la estrategia de Cavallo al aceptar el Ministerio de Economía era clara: conformar un gabinete económico lo suficientemente homogéneo y propio para poder implementar su política económica y, al mismo tiempo, tratar de extender una red de alianzas hacia el interior del gabinete presidencial. Si bien dicha estrategia no tuvo un desarrollo inmediato al momento de su asunción, al término de un año y medio Cavallo logró convertirse en un superministro.

Uno de los primeros enfrentamientos de Cavallo fue con el secretario de Planificación de la Presidencia, Vittorio Orsi, por el manejo de las relaciones políticas con los sectores empresariales e industriales. En septiembre de 1991, Orsi, a pedido del secretario General de la Presidencia Eduardo Bauzá, trató de organizar una reunión con empresarios y economistas para debatir posibles cambios en el rumbo económico. Sin embargo, Cavallo logró desarticular dicha reunión, forzar la renuncia de Orsi y traspasar el área de planificación al ámbito de su ministerio, en la que nombró a un asesor propio -Juan Llach- al frente de la flamante Secretaría de Programación Económica (Viguera, 2000: 157). La extensión de Cavallo tuvo otro hito importante cuando logró en diciembre de 1993 la designación de Alberto Caro Figueroa como Ministro de Trabajo

en reemplazo de Enrique Rodríguez, con quien había tenido fuertes disputas por la reducción de los aportes patronales.

Al analizar los secretarios del Ministerio de Economía durante la gestión de Cavallo se observa en forma clara que se trata del equipo económico más homogéneo y monolítico del período democrático. En tal sentido, Margheritis (1998) entiende que este fenómeno implicó un cambio cualitativo muy importante en términos de la viabilidad técnica del proceso de reformas, ya que “el numeroso y compacto grupo de expertos que lo acompañaron (a Cavallo) vino a suplir la falta de diseño y capacidades burocráticas y otorgó ejecutividad y credibilidad a la gestión” (Margheritis, 1998: 18).

El gabinete económico de Cavallo estuvo conformado por tres tipos de funcionarios: el primero, conformado por economistas provenientes de la Fundación Mediterránea, el *think tank* del que provenía el ministro; en segundo lugar, también incorporó personas de su confianza personal; y, por último, funcionarios heredados de la gestión anterior que se alinearon a su política. El grupo de los mediterráneos estaba integrado por Juan José Llach, el viceministro Carlos Sánchez, el Secretario de Industria y Comercio Juan Schiaretti, el Secretario de Transporte Edmundo del Valle Soria, Carlos Bastos en el cargo de Secretario de Energía, William Otrera como Subsecretario de Servicios Públicos; Joaquín Cottani fue Subsecretario de Programación Económica, Rafael Conejero, Subsecretario de Puerto y Vías Navegables y Aldo Dadone, Presidente del Banco Nación (Baudino, 2004: 171).

El segundo grupo lo integraban técnicos y profesionales con estrecha relación con el ministro, entre los que se destacaban el Secretario de Hacienda Ricardo Gutiérrez, el Subsecretario de Relaciones con la Provincias Juan Pezoa y el Subsecretario de Presupuesto Marcos Makon. Donde el ministro vio parcialmente limitada su injerencia fue en el Banco Central. Allí Menem designó a Roque Fernández, economista del CEMA un *think tank* liberal, pero enfrentado al grupo de la Fundación Mediterránea. Esta interna tuvo hitos importantes, como cuando se impulsó la reforma de la carta orgánica del Banco Central, que le otorgó independencia respecto del Poder Ejecutivo. En el nuevo esquema el Directorio de 10 miembros con mandatos de 6 años y designados con acuerdo del Senado, no dependería del gobierno de turno, siguiendo el modelo suizo o norteamericano, evitando así tentaciones emisionistas por razones políticas (Rapoport, 2000: 970). El propio Fernández narra de forma precisa el enfrentamiento con Cavallo cuando se diseñó el nuevo status de la autoridad monetaria: “Cuando preparé la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, dentro de la cual

incluí la autonomía de la institución, Cavallo la vetó. Volví al Senado e insistí en que modificaran ese veto, por lo cual la autonomía fue aprobada. Cavallo la había vetado porque quería mantener al Banco Central bajo su eje y controlarlo”¹¹.

Respecto a los funcionarios de gestiones anteriores, los más importantes fueron el Secretario de Ingresos Públicos Carlos Tacchi, el Subsecretario de financiamiento Daniel Marx, el Subsecretario de Desregulación Pablo Rojo, y el Secretario de Agricultura Marcelo Regúnaga. También el Secretario de Hacienda Saúl Bouer, hombre cercano al influyente Bauza, permaneció unos meses en el cargo para evitar conflicto con el ala política del gobierno pero luego fue reemplazado (Burgos, 2011: 147)

La injerencia de Cavallo también se extendía a otros ministerios. Como hemos visto Di Tella y Caro Figueroa eran aliados dentro del gabinete. Pero Cavallo, además, controlaba secretarías con funciones económicas en otros ministerios, por ejemplo, a través de Juan Antonio Zapata, Secretario de Relaciones con las Provincias en la cartera de Interior, encargado de auditar los procesos de endeudamiento de las provincias. Desde allí, Cavallo presionó a los gobernadores para que adhirieran a los famosos pactos fiscales, por los cuales las provincias se comprometieron a eliminar una serie de impuestos "distorsivos" y cedieron parte de la coparticipación para cubrir el bache del sistema previsional. En la Cancillería, Cavallo logró establecer cierta cooperación con Jorge Campbell, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, principal negociador argentino en todo el proceso de integración regional con Brasil.

Como se aprecia precedentemente, en 1992 se obtiene el valor de mayor concentración en nuestro índice NEJE del período analizado. No obstante, a partir de dicho momento podemos observar que la Presidencia desarrolla un fuerte proceso de desconcentración de las áreas económicas hasta terminar, en 1999, con valores similares al inicio de su gestión y levemente por debajo de la mediana histórica del índice. Este proceso de dispersión se inicia durante la gestión de Cavallo, pero se acentúa con su reemplazo por Roque Fernández en agosto de 1996. La primera modificación en el diseño organizacional fue la creación de la Secretaría de Planeamiento en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que incluía las subsecretarías de Asuntos Fiscales, Optimización de la Gestión Pública y Control.

¹¹ Entrevista a Roque Benjamín Fernández por Juan Carlos de Pablo, 14 de mayo de 2017, *Foro Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2017/05/14/entrevista-a-roque-benjamin-fernandez-por-juan-carlos-de-pablo/>

Volviendo al contexto económico, podemos señalar que el nuevo programa tenía tres ejes principales de acción. La piedra angular era el reemplazo de la flotación cambiaria por una Convertibilidad que, al establecer una paridad cambiaria fija y exigir un respaldo total de la moneda en circulación, trataba de lograr una estabilidad de precios a largo plazo (Rapoport 2000: 973). Como ya hemos señalado, la creación de un sistema de convertibilidad ya había sido parte de un proyecto que tenía Cavallo para aspirar al cargo de Ministro de Economía, aunque la inclinación del riojano por las recetas de B&B había congelado la iniciativa. Pero con su llegada tan ansiada al Palacio de Hacienda, la idea fue reflatada por el economista de la Mediterránea junto a las mismas personas que la habían diseñado a inicios del gobierno peronista: Juan José Llach y el abogado Horacio Liendo (Burgos, 2011: 143). El modelo propuesto consistía, tomando el aspecto más general, en respaldar la totalidad de la moneda nacional en circulación por una cantidad equivalente en dólares. Así se apuntaba a dar respuestas a las sucesivas corridas cambiarias, que terminaban en devaluaciones bruscas, al crecimiento incontrolado del dólar frente a la moneda local, y un aumento compulsivo de los precios.

La segunda pata del plan Cavallo era la apertura comercial, que buscaba disciplinar al sector privado, inhibido de incrementar sus precios por la competencia externa. Al inicio de la gestión se adoptaron decisiones que implicaban la consolidación y profundización de la apertura comercial, estableciendo una estructura arancelaria de tres niveles escalonados según el valor agregado de los productos y/o su carácter de materias primas, insumos intermedios o bienes finales. Sin embargo, dos grandes excepciones quedaron fuera del esquema, con un arancel del 35%: los automóviles, para los que además se siguió manteniendo un régimen especial con cupos e incentivos particulares, y los productos electrónicos, que perdieron los derechos específicos y transitorios con que contaban hasta el momento, recibiendo en compensación una tarifa más alta que el máximo establecido. Al mismo tiempo se eliminaron todos los derechos de importación específicos aún vigentes; las posiciones antes beneficiadas con ellos quedarían ahora automáticamente en el nivel arancelario más alto, del 22% (Viguera, 1998: 12).

El tercer eje del plan tomaba la posta de las reformas iniciadas por el gobierno de Menem y lo constituían la reforma del Estado, y especialmente el programa de privatizaciones. Estas iniciativas trataban de lograr el tan ansiado equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo el gasto, incrementando los ingresos regulares y sumándole

una fuente importante de ingresos transitorios con la venta de las empresas públicas (Rapoport, 2000: 973).

La convertibilidad fue sancionada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso y comenzó a regir el 1 de abril. A través de la Ley 23.928 se fijó la paridad cambiaria sin límite temporal de 10.000 australes por un dólar. Se dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera, y también se prohibió la emisión de dinero no respaldada en un 100% por reservas (oro, divisas y títulos de otros países). Luego, el Central fue autorizado a cambiar la denominación del signo monetario. Así es como el 1 de enero de 1992 se estableció al peso como moneda de curso legal dando lugar a un tipo de cambio fijo de \$ 1 por u\$s 1.

Este sistema procuraba evitar que el Estado emitiera dinero para solventar el déficit público. La creación y la absorción de dinero quedaban limitadas al ingreso o egreso de divisas, lo que transforma la oferta monetaria en una variable exógena, que no puede ser controlada por la política económica (Rapoport, 2000: 975). La idea básica del plan de convertibilidad era generar un shock de confianza que borrara cualquier pretensión política de intervenir en el proceso económico. Como señala López Murphy (1995: 124) se eligió un plan “que generó inmediatamente una reacción de credibilidad; lo hizo al costo de prácticamente colocar al sistema económico, y básicamente a todo el proceso de estabilización en una camisa de fuerza; en realidad, en una camisa de fuerza cerrada por un candado cuya llave había sido arrojada”.

A su vez, este plan le permitió al Gobierno articular y consolidar el respaldo de los grandes grupos de poder internos y externos. Para ello, más allá de la importancia de la estabilización monetaria, que benefició en gran medida a los trabajadores en tanto el incremento de precios representaba un "impuesto inflacionario" que los perjudicaba ampliamente (Gerchunoff y Torre, 1996: 752), debemos tener en cuenta que el régimen de paridad cambiaria garantizó a los grandes conglomerados privados el acceso a beneficios que trascendían lo que cualquiera de ellos hubiese imaginado de un gobierno peronista.

El corsé de la convertibilidad no sólo se aplicaba sobre la política monetaria, sino que obligaba a los actores políticos del gobierno, básicamente al presidente Menem, a profundizar las políticas de privatización, apertura y desregulación iniciadas en 1989 (Azpiazu, 1995: 159-161). El plan de convertibilidad tuvo rápido éxito con una drástica caída de la inflación, la cual promedió en el año 1991 un 171,7%, La tendencia a la baja continuó a lo largo de los años, estabilizándose en un promedio de 1,9 desde

1993 en adelante. Esta caída de la inflación se dio conjuntamente con una expansión del producto. Los dos primeros años registraron tasas de crecimiento de dos dígitos, valores récord para una economía estancada por décadas. La variación para todo el período fue un crecimiento del 29,4%, con un crecimiento promedio del 3,4%. Si se toman los valores hasta 1998, el pico máximo que alcanzó el PBI durante el período, el crecimiento promedio anual sube a 5,4%, mientras que la variación total también sube al 41,2%. También subió el PBI per cápita, que pasó de 6.258 dólares en 1991 a 8.203 dólares en 1998.

El aumento de la producción se basó al principio en una importante expansión del consumo, que se encontraba deprimido luego de la recesión de los años 1989 y 1990. La capacidad ociosa de las empresas permitió un importante aumento de la producción en industrias como la automotriz, de bienes de consumo durable y de alimentos. Esta expansión económica alcanzó también al sector primario, los servicios y el comercio. La expansión de la oferta monetaria producida por el ingreso de capitales externos, la reaparición del crédito para el consumo y el incremento de los salarios reales, luego de haber alcanzado su mínimo histórico en la hiperinflación, se complementaron con el envejecimiento que había sufrido el parque de bienes de consumo no durable en la década anterior por la depresión del consumo, para generar un boom económico inmediato. También, las exportaciones e importaciones mostraron un crecimiento marcado durante el período. Las primeras crecieron un 122%, mientras que las segundas lo hicieron en un 146%. No obstante, el desempleo fue el indicador con peor desempeño. La tasa de desempleo pasó del 6,5% en 1991 al 17,3% en 2001. Incluso si se toma el mejor año de la convertibilidad, 1998, se observa que la tasa de desempleo se había duplicado, al pasar de 6,5% a 12,9%.

Los importantes éxitos económicos fueron decisivos para legitimar la continuidad del proyecto menemista a través de la reforma de la Constitución en 1994 y la posterior reelección de Carlos Menem. No obstante, parte de este éxito acrecentó la valoración social del Ministro de Economía que empezó a ser visto, ya no como un aliado, sino como un competidor por el presidente Menem (Burgos, 2011: 179). Con el panorama económico estabilizado, el ala política del gobierno, con Carlos Corach como ministro de Interior y el Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá comenzó a tratar de limar el poder de Cavallo. Una de las primeras iniciativas para construir un poder paralelo al del ministro fue la creación de un Consejo Económico del que participarían otros economistas y actores empresariales. Esto enfureció a Cavallo que rápidamente vetó la

propuesta que circulaba dentro del gabinete (Cherashny, 1997: 238). Sin embargo, el conflicto entre Menem y Cavallo se incrementó en marzo de 1996 a causa del procesamiento y posterior renuncia de Haroldo Gristanti, presidente del Correo Argentino y estrecho colaborador del ministro de Economía. Este enfrentamiento es detallado con precisión por el propio Cavallo, quien explica las consecuencias de la disputa en términos del diseño organizacional del gabinete,

“A lo largo de 1995 todavía confiaba en que Menem estaba determinado a gobernar bien, como lo había hecho durante el primer mandato. Pero a principios de 1996 recibí señales muy contundentes, como el pedido de renuncia de la conducción del Correo que hizo por radio, con el argumento de que una cámara había confirmado un procesamiento totalmente injusto; él antes había protegido a procesados y sin embargo en este caso despidió al presidente y al director del correo por radio. Yo no puse obstáculo a las renunciaciones, pero decidí que, a partir de ahí, el Correo y toda el área de las comunicaciones pasaran a depender directamente del Presidente, y no tuvieran nada que ver con el Ministerio de Economía; porque además veía desesperación en algunos malos consejeros de Menem de meter mano en el tema de la regulación telefónica” (Cavallo, 2001: 199-200).

La escalada de la disputa entre el presidente Menem y su ministro finalizó en julio de 1996, con la renuncia de Cavallo y su reemplazo por quien hasta ese momento era el titular del BCRA, Roque Fernández. En un primer momento el cargo fue ofrecido al economista Roberto Alemann, pero el prestigio adquirido por Roque Fernández durante la crisis del tequila fue determinante para nombrarlo en el cargo. Si bien el cambio de ministro generaba cierta incertidumbre, la calma con la cual fue acogida la noticia significaba que el plan económico podía, al menos por el momento, independizarse de su “creador” (Heredia, 2017: 203).

La designación de Roque Fernández representó una limitación a la influencia y al poder del ministro de Economía en comparación con su antecesor. Esto se refleja a través de dos cuestiones. Por un lado, el gabinete económico de Fernández no contaba con la homogeneidad del de Cavallo. Muchos funcionarios provenían del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), el *think tank* donde se formó el nuevo ministro, así como también el jefe de asesores del gabinete económico Carlos Rodríguez, Eugenio Pendás, Secretario de Programación Económica, Pablo Guidotti titular de Hacienda y Pedro Pou, presidente del Banco Central. También había funcionarios de confianza personal de Fernández, como Julio Cáceres, Secretario de Coordinación Económica y Carlos Bercun, Subsecretario de Relaciones Institucionales.

Sin embargo, dicho gabinete económico contaba con secretarios y funcionarios que respondían a otros sectores de la coalición menemista como Alieto Guadagni, Secretario de Industria, integrante de varios gobiernos peronistas a nivel nacional y provincial y muy vinculado a Eduardo Duhalde, o los otros secretarios Alfredo Mirkin, de Energía, y Armando Guiber, de Transportes, quienes se incorporaron recomendados por el entonces jefe del Gabinete, Jorge Rodríguez.

Durante 1997, Menem designó al diputado justicialista cordobés Gumersindo Alonso como Secretario de Agricultura contra la preferencia de Fernández, que se inclinaba por el subsecretario de Agricultura, Ganadería y Forestación, Jesús Leguiza. Otro cambio contra la voluntad del ministro se daría en marzo de 1998, cuando Eugenio Pendás, quien había dejado la Secretaría de Programación para hacerse cargo del área de Obras Públicas, fuese reemplazado por el ex senador provincial de Córdoba, Raúl Costamagna. Esta situación era descrita por los medios de la época que, como el Diario La Nación, señalaban que “a diferencia de la era Cavallo, cuando la cartera de Economía admitía un solo jefe y monárquico, el estilo Fernández acepta cierto equilibrio entre sus segundos e incluso algún competidor, para los tiempos políticos que se avecinan”¹².

El otro cambio importante se daría en la imposibilidad que tenía Fernández de controlar áreas por fuera de su jurisdicción, como lo había hecho Cavallo respecto de las relaciones con las provincias, los juicios del Estado o las negaciones en los procesos de integración. La sola excepción la constituía Carola Pessino, que era secretaria de Equidad Fiscal en la Jefatura de Gabinete.

En esta dirección, el propio Cavallo entiende el cambio como un retroceso del poder del titular de hacienda,

“Lo primero que hizo Fernández fue dismantelar todo ese equipo, como se lo reclamaban el procurador del Tesoro y el ministro de Justicia, que querían pasar a tener los poderes que durante mi permanencia en el Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos había tenido yo como ministro, y había implementado a través de la secretaría de Liendo. Además, dejó que el ministro del Interior lo removiera a Juan Antonio Zapata, el secretario encargado de las relaciones con las provincias, y que actuaba en consonancia con el ministerio de Economía. Fernández desarticuló totalmente esa maquinaria para la administración de la economía que yo había logrado montar en el Ministerio, con lo cual pasó a ser un ministro absolutamente débil; las

¹² “Un alterno y competidor para Roque”, 13 de enero de 1997, *La Nación*. Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=61952

decisiones que antes se tomaban en Economía pasaron a tomarse en Interior. (Cavallo, 2001: 204).

Roque Fernández no tenía una red de alianzas y cooperación con otros miembros del gabinete, a diferencia de Cavallo, que las mantenía con Caro Figueroa y Di Tella. Apenas tenía algún grado de interlocución con el Senador Eduardo Bauzá, hombre fuerte del gobierno de Menem. A su vez, como ya observamos, hacia el final de la gestión de Menem, el Ministerio de Economía concentraba apenas el 62% de las áreas de carácter económico. Por ejemplo, la Presidencia de la Nación había creado en su órbita la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, en franca superposición con la Secretaría de Industria, y, por ende, con los objetivos del Ministerio de Economía. Para el cargo fue nombrada Ana Kessler, quien había sido Subsecretaría de Privatizaciones en la cartera de Defensa durante la gestión de Erman González, diputada Nacional por el PJ de la Capital y candidata a vice intendenta de la Ciudad de Buenos Aires.

De todos modos, Fernández debió afrontar un contexto económico diferente. Luego de unos primeros años con resultados positivos en materia de crecimiento y control de la inflación el plan de convertibilidad comenzaba a mostrar algunas falencias. Desde mediados de la década se produjeron sucesivas crisis financieras en diversos países emergentes, como México (1995), Indonesia y Corea (1997), Rusia y Brasil (1998). Casi todas estas economías lograron superar estas turbulencias con asistencia de organismos internacionales y la devaluación de sus monedas. Este contexto tuvo dos consecuencias importantes sobre la Argentina: por un lado, la apreciación del valor del dólar llevó a un aumento de los déficits del sector externo. Ante la imposibilidad de recurrir a una devaluación, el plan de Roque Fernández fue restablecer el equilibrio mediante una fuerte depresión del mercado laboral y mejoras en la competitividad vía reducciones impositivas. No obstante, las condiciones adversas se mantuvieron desde ese momento y recrudecieron periódicamente, con recuperaciones cada vez menores y más cortas. La segunda consecuencia fue que los desequilibrios internos se agravaron, demandando crecientes ingresos de capitales financieros externos, en momentos en los que el mercado financiero se tornaba cada vez más restrictivo. Estos factores se retroalimentaron, afectando tanto la cuenta capital como la cuenta corriente del balance de pagos, provocando una aceleración del endeudamiento público externo (Damil, Frenkel y Juvenal, 2003: 8-11). Como consecuencia, en la medida en que los inversores privados se iban retrayendo, los organismos internacionales de crédito se volvieron la fuente de financiamiento para sostener la Convertibilidad.

Ante esta situación el equipo económico exploró la posibilidad de dolarizar la economía, El Secretario de Hacienda, y hombre de confianza de Fernández, Pablo Guidotti, junto a funcionarios del Banco Central comenzaron a esbozar un plan. Esta iniciativa fue habilitada, en un comienzo, por el Tesoro de los Estados Unidos en 1998. El proyecto de dolarización preveía la firma de un tratado con Estados Unidos y que Washington devolviera unos 700 millones de dólares anuales en concepto de señoreaje, los cuales serían invertidos en bonos Triple A. Sin embargo, la Reserva Federal americana vetó el proyecto porque rechazaba desempeñar el papel de supervisor de los bancos argentinos y ser prestamista de última instancia de nuestro país (Burgos, 2011: 192).

Como hemos visto en este apartado el gobierno de Carlos Menem, inició su gestión con un diseño de gabinete económico sumamente radial. El fracaso del plan BB primero, y la espiralización de la inflación en el verano de 1991 lo llevaron a una decisión pragmática: ceder el manejo de la política económica en un *superministro*. Más adelante, con la estabilidad monetaria alcanzada, y la amenaza de un competidor político como se percibía a Domingo Cavallo, Menem decidió retomar la injerencia en materia económica. Puso al frente del Palacio de Hacienda a un ministro que garantizara los grandes lineamientos y logros del plan de convertibilidad, pero con la suficiente flexibilidad para compartir el poder. Roque Fernández por su parte aceptó los condicionamientos de Menem, en materia de designaciones y competencias de su cartera. Sin embargo, con la posibilidad de seguir controlando el Banco Central, retuvo un recurso de poder fundamental para preservar, en su propio enfoque, los éxitos del modelo.

5. De la Rúa y sus ministros de coalición.

La principal característica de la relación que desarrolló Fernando De la Rúa con sus ministros de Economía fue la dificultad para llegar a arreglos cooperativos con los otros actores de la coalición de gobierno, lo que en muchos casos resultó disruptivo de las políticas económicas de sus ministros (Bonvecchi, 2002). Por eso, el presidente no solo sentía como competidores a los miembros del FREPASO, sino también guardaba desconfianza hacia su propio partido, la Unión Cívica Radical, liderado por un histórico competidor como el ex presidente Raúl Alfonsín.

En este marco, el nuevo presidente diseña a fines de 1999 su flamante gabinete. El ministerio de Economía recayó en José Luis Machinea, impuesto al presidente por los otros líderes de la coalición: Raúl Alfonsín y el vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez (Bonvecchi, 2002: 121-122). Como contrapartida, y en franca estrategia hacia un gabinete del tipo radial, De la Rúa dividió el Ministerio de Economía, creó una nueva cartera de Infraestructura y Vivienda, y designó en ella a Nicolás Gallo, un estrecho colaborador suyo. A su vez, profundizó su maniobra poblando el gabinete con economistas cercanos a él, Fernando de Santibañes en la Secretaría de Inteligencia y a Adalberto Rodríguez Giavarini en Cancillería. Asimismo, Ricardo López Murphy, un economista liberal y enfrentado con Alfonsín, ocupó la cartera de Defensa y Juan José Llach, ex funcionario de Cavallo, la de Educación. De esta forma el índice NEJE llega a un registro de 2,47. En tal sentido Bonvecchi afirma que el presidente “alentó las incursiones de Fernando de Santibañes en cuestiones de política económica, para neutralizar el polo de poder con que Álvarez y Alfonsín sostenían políticamente a Machinea” (2002: 180). El equipo de Machinea fue una combinación de economistas de su propio riñón, que se nucleaban en la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), cuadros impuestos por el partido radical y funcionarios del gobierno anterior. Por ello el índice IFE se coloca en 0.56.

La tropa propia la integraban Mario Vicens en Hacienda, Pablo Gerchunoff como jefe de gabinete, Guillermo Rozenwurcel como secretario de la Mediana Empresa, y Diego Petrecolla a cargo del Tribunal de Defensa de la Competencia. Todos provenían de la FADE. Los otros funcionarios cercanos al ministro eran Miguel Bein, secretario de Programación, Carlos Winograd, secretario de Defensa de la Competencia y Débora Giorgi en Industria, Comercio y Minería. La cuota partidaria se cumplió con Antonio Berhongaray en Agricultura, Daniel Montamat en Energía, y Roberto Eilbaum,

subsecretario de Coordinación, vinculado a “Coti” Nosilglia. En la nómina de funcionarios heredados se destacaban el titular de la AFIP, Carlos Silvani y el secretario de Finanzas, Daniel Marx. A su vez, el gobierno de la Alianza decidió respetar la institucionalidad vigente y mantener en la presidencia del Banco Central a Pedro Pou, cuyo mandato se extendía, por ley, hasta mediados del año 2002.

Al iniciar su gestión, Machinea se propuso alcanzar dos objetivos en materia de política económica: reactivar la economía y generar las condiciones para el descenso del índice de riesgo país. En su diagnóstico la reducción de la prima de riesgo resultaba imprescindible para generar las condiciones de reactivación económica. En esta lógica, reducir el riesgo significaba garantizar las condiciones del repago de la deuda pública y de sus intereses, para lo cual se aplicaron medidas que profundizaron la recesión, tales como recortes en el gasto público, reducción de salarios y jubilaciones y la implementación de nuevos impuestos. La estrategia del equipo era anticipar un rescate, como ya había ocurrido con otros países emergentes como Corea del Sur, Indonesia, Rusia y México entre otros. Si bien el plan tenía el visto bueno de la administración Clinton, las nuevas autoridades del Fondo Monetario Internacional ponían reparos a una virtual intervención financiera de gran escala en el país. El alemán Horst Köhler, flamante titular del FMI, se oponía a que el organismo actuará como prestamista de última instancia de países al borde del default. En su óptica la Argentina debía pedir dinero a los bancos privados y el organismo se circunscribiría a un rol de garante del país, previo acuerdo firmado entre Argentina y el Fondo (Burgos, 2011: 187). Sin embargo, la presión del gobierno de Estados Unidos y de su secretario del Tesoro, Larry Summers, despejaron estos reparos. En diciembre de 2000, el ministro de Economía José Luis Machinea negoció con el Fondo Monetario Internacional un paquete de salvataje de cerca de 40.000 millones de dólares, conocido como Blindaje financiero, para ganar confianza y credibilidad en el exterior y de esta manera bajar los pagos de intereses y renovar más fácilmente los vencimientos.

De forma concomitante, la renuncia de “Chacho” Álvarez a inicios de octubre, por la permisividad del presidente de la Nación en un caso de corrupción en el Senado, resintió el poder de Machinea. En ese contexto el presidente rediseñó el gabinete y restituyó a Economía las áreas vinculadas a infraestructura y vivienda. Al mismo tiempo, y consciente de que el blindaje no estaba logrando el impacto deseado en los principales indicadores económicos, Machinea buscó dar señales a los mercados que ahuyentaran los temores por una devaluación y una cesación de pagos. Para ello

decidió, con el aval de De la Rúa, ofrecer la presidencia del BCRA a Ricardo López Murphy, quien declinó el ofrecimiento y luego a Domingo Cavallo. Tanto De la Rúa como Alfonsín y Álvarez coincidían en que la incorporación de Cavallo podría relanzar la economía y el gobierno (Burgos, 2011: 199-200).

Sin embargo, a principios del 2001, los mercados percibieron como insuficientes estas medidas y el riesgo país retomó una nueva escalada (Bonvecchi, 2002: 145-146). A esta situación se le sumó la ascendente crisis económica y las maniobras desestabilizadoras del entorno presidencial¹³, que sellaron el alejamiento de Machinea del gobierno. Para el propio Machinea su alejamiento tuvo que ver con dos motivos: “Teníamos que hacer algunas reformas estructurales, pero el Congreso empezó a rechazarlas. Por otra parte, tuve la percepción (un poco más que la percepción) que ya no tenía la confianza del presidente; y cuando uno pierde la confianza del presidente lo que tiene que hacer es saludar e irse”¹⁴.

Luego de la renuncia de Machinea se hizo cargo de la cartera de economía Ricardo López Murphy, quien se desempeñaba en Defensa. Si bien López Murphy no era una persona del círculo presidencial, su nombramiento representaba un claro gesto de autonomía frente a Alfonsín y el FREPASO. La idea del ministro era centrar su política en una fuerte rebaja del gasto público. Antes de aceptar el cargo, López Murphy había exigido ampliar su influencia al Ministerio del Interior, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y los planes sociales del gobierno nacional. Otro de los pedidos se refería a la necesidad de contar con homogeneidad política a la hora de defender los anuncios de fuerte impacto social, autonomía para convocar a quienes creyera indispensables en su gabinete y la venia presidencial para apurar el ajuste del déficit en las provincias¹⁵.

Pero De la Rúa limitó las exigencias de su nuevo ministro a fin de restablecer los difíciles equilibrios dentro de la Alianza. De esta manera, López Murphy contó con un gabinete económico que atendía a las necesidades de la coalición de gobierno. De la Rúa ratificó a una porción importante de secretarios y subsecretarios de la gestión Machinea con respaldo partidario específico, como Enrique Martínez, a cargo de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa; Aníbal Rothamel en Obras Públicas, y

¹³ “¿Por qué José Luis Machinea decidió irse del gobierno?”, 04 de marzo de 2001, *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/economia/jose-luis-machinea-decidio-irse-gobierno_0_BJ-4n_ICKg.html

¹⁴ Entrevista a José Luis Machinea, por Juan Carlos De Pablo (26 de abril de 2017), *Foco Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2017/04/26/entrevista-a-jose-luis-machinea-por-juan-carlos-de-pablo/>

¹⁵ “López Murphy ya arma su estrategia”, 04 de marzo de 2001, *La Nación*.

Henoch Aguiar en la Secretaría de Comunicaciones; Jorge Kogan, secretario de Transporte, y Carlos Winograd, en la Secretaría de Defensa de la Competencia y el Consumidor. Por su parte, López Murphy logró imponer a muchos economistas provenientes de FIEL y la Fundación Cívico Republicana, sus *think tanks* más cercanos. Esta situación se cristalizó con la designación de Daniel Artana en Hacienda, Manuel Solanet en la nueva Secretaría de Reforma Administrativa, Víctor Savanti en la Secretaría de Producción, Jorge Sereno como secretario de Coordinación, Fernando Navajas como jefe del Gabinete de Asesores, Santiago Urbiztondo en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia y Federico Sturzenegger al frente de la Secretaría de Política Económica.

El plan del nuevo titular del palacio de Hacienda suponía desarrollar un programa de ajuste que se centrara en los nudos gordianos del déficit público: los presupuestos de educación y salud, los subsidios al consumo del gas en el sur y a los productores de tabaco en el norte, las transferencias a las provincias y las exenciones impositivas. Sin embargo, el plan de López Murphy generó la total oposición de los otros actores de la coalición oficialista, quienes impusieron la rectificación de las medidas anunciadas y la renuncia de López Murphy (Bonvecchi, 2002: 147-148).

En apenas 15 días el presidente le tomaba juramento a un nuevo ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo. La relación entre Cavallo y De la Rúa no era reciente. En las décadas del '70 y el '80 compartieron seminarios de la Fundación Mediterránea en la provincia de Córdoba, de la que los dos son oriundos (Burgo, 2011: 200). No obstante, el mayor acercamiento entre ambos se produjo en los inicios del gobierno de Raúl Alfonsín, cuando la Línea Nacional del radicalismo elaboró, a través de De la Rúa, un programa económico alternativo al de Bernardo Grinspun con el asesoramiento de Domingo Cavallo y Adolfo Sturzenegger (Heredia, 2004: 171)

El retorno del mentor de la convertibilidad al ministerio de economía supuso importantes cambios con respecto a su anterior gestión. Por un lado, se mostraba crítico con la política financiera desarrollada hasta el momento y entendía razonable flexibilizar el modelo de convertibilidad a fin de lograr una fluctuación amortiguada en el valor del peso que permitiese una mejora en la competitividad de la economía argentina (Bonvecchi, 2002: 148-149; Cavallo, 2001: 92-93). Por otra parte, su relación con el presidente radical se entabló en circunstancias absolutamente disímiles de las acontecidas durante los gobiernos de Carlos Menem.

Si bien los niveles de autonomía de Cavallo fueron menores que su primera experiencia, el economista cordobés fue el ministro de economía con mayores márgenes de acción y más respaldo presidencial del gobierno aliancista. Los valores del índice NEJE de 2,45 y el IFE de 0,67 determinan un gabinete concentrado. A su vez y a diferencia de su anterior gestión durante el menemismo, Cavallo logró ocupar un cargo clave para concentrar su poder. A finales de abril, el oficialismo logró que una comisión bicameral del parlamento destituyera a Pedro Pou. En forma consecuente el presidente obtuvo poderes delegados del Congreso para reformar la Carta Orgánica del Banco Central y permitir un manejo más discrecional de los requisitos de liquidez. La presidencia del BCRA fue ocupada por Roque Maccarone, antiguo funcionario de Cavallo.

En tal sentido, Bonvecchi entiende que De la Rúa “designó ministro a Cavallo sin atender los pedidos de restauración de la Alianza al gabinete, porque Cavallo le proveía una alternativa al compartir el poder con la coalición sin contar con una propia y –al menos inicialmente- le permitía incorporar el elevado prestigio de su figura y de su palabra ante los mercados financieros”; a su vez, los sucesivos cambios de gabinetes le permitieron al presidente “poner distancia respecto de un conjunto de funcionarios y dirigentes cuya presencia en el gobierno era producto del mantenimiento de los equilibrios internos de la coalición antes que de las preferencias personales del jefe de Estado” (Bonvecchi, 2002: 180).

De la Rúa mostró un mayor respaldo a las iniciativas de Cavallo. A diferencia de las gestiones de sus ministros anteriores, el presidente apoyó e impulsó tanto la destitución del titular del Banco Central Pedro Pou como las iniciativas económicas más conflictivas solicitadas por Cavallo. Paralelamente, entendemos que Cavallo aceptó menores poderes como una forma de mantener los frágiles equilibrios dentro de la coalición de gobierno. A diferencia de la etapa anterior, Cavallo permitió la división del Ministerio de Economía con la creación de la cartera de Infraestructura y Vivienda, donde se designó a Carlos Bastos, un antiguo secretario suyo de la etapa anterior. A su vez, el ministro no puso tantos condicionamientos al momento de armar su equipo, permitiendo la inclusión de algunos funcionarios como Carlos Winograd en la Secretaría de Defensa de la Competencia y Débora Giorgi en la Secretaría de Comercio. Cavallo mantuvo en sus puestos a dos funcionarios de su confianza: Daniel Marx en Finanzas y Federico Sturzenegger como Secretario de Política Económica. El resto de los lugares fueron ocupados con gente propia del ministro: Alfredo Castañón en la

Secretaría de Administración, José María Farré en Ingresos Públicos, Jorge Baldrich en Hacienda y el secretario de Agricultura, Marcelo Regúnaga.

En los que serían los últimos meses del gobierno de De la Rúa y del régimen de convertibilidad, Cavallo apostó sus últimas cartas a medidas ortodoxas que causarían importantes conflictos sociales, los cuales desembocarían en la crisis del 19 y 20 de diciembre de 2001 y la renuncia del presidente. La primera medida de envergadura fue la reestructuración de la deuda pública que fuera denominada como “el megacanje”. Este canje a gran escala de títulos públicos estaba destinado a prorratear vencimientos y de esa forma evitar la cesación de pagos. La operación, que alcanzó los 33.000 millones de dólares, consistía en rescatar 45 bonos con vencimiento a corto plazo (hasta 2006) a cambio de papeles públicos con mejores tasas de interés.

La última medida económica de gran impacto del gobierno aliancista sería la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros, impuesta a principios de diciembre y popularmente conocida como “corralito”. La medida apuntaba a evitar la salida de dinero del sistema bancario y la consecuente fuga de capitales que amenazaba con hacer colapsar todo el sistema bancario. A los pocos días, las fuertes protestas sociales de sectores medios y una ola de saqueos en los principales centros urbanos del país determinaron el final del gobierno de De la Rúa.

6. Duhalde y los ministros post convertibilidad.

El 2 de enero de 2002 Eduardo Duhalde fue elegido presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa, en reemplazo de Adolfo Rodríguez Saá, quien ostentó el cargo poco más de una semana y anunció el *default* del sector público nacional.

Al hacerse cargo de la primera magistratura, Duhalde enfrentó un país que se hallaba en cesación de pagos, con cuentas fiscales en rojo, reservas en su nivel más bajo de la última década, su sistema bancario quebrado y con la disyuntiva de aplicar una devaluación o una dolarización. Además, los indicadores sociales mostraban sus peores marcas históricas, lo que se reflejaba en un nivel de conflictividad social generalizado y en aumento, socavando la propia legitimidad del Estado nacional (Svampa y Pereyra 2003; Damill, Frenkel y Maurizio, 2003).

Duhalde asumió la presidencia con un frágil poder institucional y se sustentó en el apoyo de la UCR y el FREPASO, pero, sobre todo, en la cooperación con los principales gobernadores peronistas. Este arreglo no estuvo exento de tensiones. Los caciques del PJ fueron renuentes a participar del gabinete presidencial¹⁶ y circunscribieron su apoyo a cuestiones parlamentarias como forma de erguirse en actores de veto (Godio, 2003; Ollier, 2009).

En este contexto, los desafíos más urgentes a resolver en materia de política económica eran construir una salida de la convertibilidad y evitar el colapso del sistema financiero. Para esta difícil tarea, Duhalde convocó a Jorge Remes Lenicov como ministro de Economía. El nuevo ministro había sido titular de Hacienda durante la gobernación de Duhalde, vocero económico en la campaña presidencial de 1999 y encabezó la lista de diputados por el PJ en las elecciones de 2001, donde el ahora presidente fuera electo senador.

Como se aprecia en el índice NEJE, 2002 y 2003 muestran los mayores valores de dispersión, 3,17 y 1,76 respectivamente. Esto se debe a dos estrategias que implementó Duhalde para las áreas económicas. La innovación más importante fue la creación del Ministerio de la Producción, en el que designó al presidente de la Unión industrial Argentina, José Ignacio De Mendiguren. La idea del presidente era dar una clara señal del sesgo productivista de su gobierno al tiempo que sumaba a su coalición de gobierno a un sector del mundo empresario. Este cambio explica el abrupto salto del valor del NEJE.

¹⁶ De los 17 ministros que designó Duhalde durante su mandato, apenas tres representaron a los barones del justicialismo (Gabrielli, Capitanich y Matzkin), en tanto que la mayoría (10) provenían del peronismo bonaerense.

Antes de aceptar el cargo De Mendiguren pidió el consentimiento de Manuel Cabanellas, presidente de Confederaciones Rurales Argentinas y de Eduardo Baglietto, titular de la Cámara Argentina de la Construcción, quienes integraban junto al titular de la UIA, el denominado Frente Productivo¹⁷.

Otra innovación que impacta en el índice NEJE es la creación, en el ámbito de la presidencia, de la Secretaría de Obras Públicas, que incluía las áreas de Obras Públicas, Vivienda y Recursos Hídricos. Si bien durante toda la gestión no fue nombrado un Secretario a cargo, el verdadero responsable del área fue Hugo David Toledo, quien desempeñó el ministerio homónimo en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Duhalde¹⁸.

El gabinete de Remes estaba integrado en su mayoría por economistas de su confianza, como Jorge Todesca en la Secretaría de Política Económica, Lisandro Barry en la Secretaría de Finanzas, Eduardo Ratti en el área Legal y Administrativa, Jorge Sarghini como secretario de Comunicaciones y Alieto Guadagni en Energía. El único “extranjero” del equipo era Oscar Lamberto, al frente de Hacienda, que había asumido a pedido del gobernador santafecino Carlos Reutemann (Lamberto, 2003: 31).

Durante los primeros días del año, el Poder Ejecutivo dispuso la pesificación de los depósitos en dólares a 1,40 pesos, más el ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER). También se estableció el denominado "corralón", que afectaba la disponibilidad de los plazos fijos en pesos y dólares, una medida que continuaba y profundizaba el "corralito" anunciado a principios de diciembre de 2001 por la administración de la Alianza.

Sin embargo, el proceso de pesificación generaría un importante enfrentamiento entre los ministros de Producción y Economía. Al momento de decidir cómo se tratarían las deudas de quienes habían solicitado créditos hipotecarios y productivos existían dos posturas en el gabinete. Para Remes Lenicov se debían pagar las deudas a 1,20 pesos por dólar. En cambio, para De Mendiguren, que defendía los intereses de los pequeños empresarios, la deuda debía pesificarse US\$1 a \$1. Finalmente, el presidente se inclinó por la propuesta de Mendiguren (Silletta, 2005: 91). A partir de este hecho, la influencia del Ministro de Economía iniciaría una curva descendente que finalizaría con su renuncia, a finales de abril de 2002.

¹⁷ 04 de enero de 2002, *Clarín*.

¹⁸ “Un Gobierno encerrado por el FMI y por su impericia”, 17 de marzo de 2002, *Clarín*.

Esta vez el conflicto entre Duhalde y Remes se daría por la falta de apoyo presidencial al proyecto del plan Bonex impulsado por la cartera de Hacienda y que suponía un canje forzoso de bonos para quienes tenían sus depósitos congelados en el “corralito”. Cuando el ministro comprendió que no tenía el respaldo del presidente para lograr el apoyo parlamentario a la ley omnibus proyectada para impedir la fuga de depósitos del corralito, decidió renunciar (Duhalde, 2009: 360). Esta situación derivó en una crisis de gabinete por las renuncias del jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, y el titular del flamante Ministerio de Producción, Ignacio De Mendiguren.

Días antes, el presidente Eduardo Duhalde y los mandatarios provinciales sellaron un acuerdo de gobernabilidad. En el acuerdo de 14 puntos, Duhalde y los gobernadores incluyeron varias de las pretensiones del FMI, como la modificación de la Ley de Quiebras, la derogación de la Subversión Económica y el explícito reconocimiento de los "compromisos" contraídos con los organismos de crédito internacional.

En este contexto de fuerte incertidumbre política y económica, la sucesión del titular de Hacienda se desarrolló en un proceso de alta improvisación y confusión. En las horas que transcurrieron entre la renuncia de Remes y la jura de Roberto Lavagna, el presidente sondeó a por lo menos media docena de candidatos (Liascovich, 2007; Godio, 2003). Las primeras alternativas fueron los economistas Guillermo Calvo, Carlos Melconian y Javier González Fraga, quienes por diversos motivos declinaron el ofrecimiento. En forma paralela, Duhalde ofreció la cartera al por entonces secretario de Energía, Alieto Guadagni, quien habría sido vetado por los gobernadores peronistas (Liascovich, 2007: 19). Finalmente, Roberto Lavagna, recomendado por Carlos Ruckauf según varias fuentes, juró como ministro de Economía el 26 de abril de 2002.

La principal característica del diseño organizacional de esta nueva etapa estuvo dada por la doble designación de Lavagna como ministro de Economía e Infraestructura y a cargo de la cartera de Producción. Ante la crisis, Duhalde declinó en su idea originaria de contar un ministro de producción. Si bien las carteras de economía y producción no se fusionaron formalmente, Lavagna dispuso de un amplio manejo de las competencias de industria y agricultura. Este cambio hace retrotraer el valor de NEJE a 1,76. Así lo explica el propio Lavagna a Juan Carlos de Pablo:

“El gabinete nacional cambió a los dos o tres días. De Mendiguren renunció precisamente un par de días después que me hiciera cargo de la cartera económica, incluso hubo un cambio de Jefe del Gabinete, de manera tal que hubo un cambio sustancial.

Economía pasó a ser Economía y Producción, o sea que absorbió las funciones que antes tenía el ministerio de Producción. La magnitud de la crisis era tal que el peso del ministerio de economía se volvió decisivo. No era la primera vez que pasaba, también había ocurrido a comienzos de la década de 1990.¹⁹”

El equipo del nuevo ministro estuvo conformado por funcionarios de su confianza: Alberto Devoto en la Secretaría de Política Económica, Guillermo Nielsen al frente de la Secretaría de Finanzas y Eduardo Pérez como secretario Legal y Administrativo del Ministerio (Lavagna, 2011: 34).

El duhaldismo se reservó los cargos de la estratégica Secretaría de Hacienda, con Jorge Sarghini como titular, Marcelo Kohan en comunicaciones, y las ratificaciones en sus cargos de Alieto Guadagni y Pablo Challú en Energía y Defensa de la Competencia respectivamente. A su vez, la presidencia del Banco Central fue asumida por Mario Blejer, quien desde 2001 ejercía la vicepresidencia. Blejer era una economista que había trabajado varios años como funcionario del FMI y cultivaba buenas relaciones con funcionarios de la Reserva Federal y el Tesoro de los Estados Unidos. También fueron confirmados Alberto Abad como titular de la AFIP, Héctor Domenicone al frente del Instituto Nacional de los Recursos de Seguridad Social y Arnaldo Bocco al frente del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

A los pocos días de su asunción como ministro, Lavagna tuvo su primer conflicto en el gabinete que derivó en la renuncia del secretario de Defensa de la Competencia, Pablo Challú. El enfrentamiento entre Lavagna y Challú fue por dos proyectos de este último: la actualización de la Ley de Abastecimiento y el establecimiento de precios de referencia a artículos de consumo básico. El titular de Economía y Producción rechazó las propuestas, a las que les endilgó haber provocado una suba del dólar durante los primeros días de mayo. Según el diario Clarín²⁰ el titular del Palacio de Hacienda habría asegurado que mientras él fuera ministro, no habría controles de precios. Esta desautorización empujó a Challú a presentar su renuncia, fortaleciendo el poder de Lavagna en el gabinete (Lavagna, 2011: 42).

Otro de los enfrentamientos significativos del proceso encabezado por Lavagna fue con los presidentes del Banco Central. Las diferencias más marcadas entre Lavagna y Blejer se concentraron en tres puntos.

¹⁹ Entrevista a Roberto Lavagna por Juan Carlos de Pablo, 11 de febrero de 2018, *Foro Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2018/02/11/entrevista-a-roberto-lavagna-por-juan-carlos-de-pablo/>

²⁰ “Uno que se va, pero regresa”, 7 de mayo de 2002, *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/economia/va-regresa_0_Hy_XQBg0Yg.html

El primero versaba sobre el canje de los depósitos atrapados en el “corralito” y el “corralón” por bonos. El titular de la autoridad monetaria se inclinaba por una salida del tipo Bonex; en coincidencia con la postura del FMI y los bancos, Blejer sostenía que el estado nacional debería emitir un bono y canjearlo a los ahorristas de forma compulsiva. El argumento que sostenía esta decisión era que se trataba de la única forma de evitar que los pesos que salieran del corralito no vayan a calentar la cotización del dólar. Por su parte, Lavagna entendía que esa medida era altamente onerosa para el gobierno porque aumentaba la deuda en casi 20.000 millones de dólares. El ministro se inclinaba por darles a los ahorristas la opción para optar entre una serie de bonos o recuperar sus depósitos a finales de 2005. Finalmente, el presidente Duhalde apoyó la estrategia de su ministro, y por medio de un decreto, los ahorristas afectados, tanto por tener sus plazos fijos retenidos como por sufrir limitaciones en el uso del dinero en cajas de ahorro y cuentas corrientes, pudieron optar por mantener sus depósitos o por alguno de los 3 bonos ofrecidos.

El segundo motivo de discordia se dio por la política de redescuentos del BCRA a los bancos con problemas. Blejer siempre se mostró partidario de seguir otorgando redescuentos a las entidades afectadas por los amparos judiciales contra el corralito. En cambio, el ministro decidió avanzar sobre la autonomía del BCRA exigiéndole limitar la ayuda financiera para los bancos. Lavagna aseguraba que por este mecanismo el Central había emitido unos 16.500 millones de pesos y, consecuencia de ello, había incrementado la inflación. De esta forma, se diseñó un sistema que obligaba a los bancos a contribuir con un peso de capitalización por cada peso otorgado por el BCRA. También el equipo económico buscó limitar el poder del Banco Central. Por esos días Guillermo Nielsen, con el aval del ministro, planteó quitarle al BCRA la Superintendencia de Bancos, ya que en su visión un ente público no podía realizar la política monetaria y la regulación y control de los bancos (Lavagna, 2011: 54-55)

El tercer eje de la pelea fue cuando Blejer solicitó a Duhalde una "cobertura legal" que ponga a salvo de demandas judiciales al directorio del ente monetario. La iniciativa fue rechazada por Lavagna. Ante este nuevo conflicto Mario Blejer presentó su renuncia el 26 de junio del año 2002 con el dólar y las tasas en los máximos, las reservas en los mínimos históricos, y un costo financiero sideral para el BCRA. Si bien la salida de Blejer fue leída como un triunfo de Lavagna, la nueva gestión del BCRA de Aldo Pignanelli volvería a generar cortocircuitos con el palacio de Hacienda.

No obstante, el poder de Lavagna iría decreciendo a medida que las principales variables macroeconómicas se fueron estabilizando. Una vez que la emergencia fiscal menguó y que el mercado de divisas se estabilizó, Duhalde sintió que recobraba margen de maniobra política y poder para limitar a su Ministro de Economía. De esta forma durante los primeros días de octubre de 2002, el presidente decidió recrear el ministerio de Producción, designando al frente del mismo a quien era por ese entonces su Secretario General de la Presidencia y político de máxima confianza, Aníbal Fernández. Si bien la idea original de Duhalde era nombrar allí a Carlos Brown, ex ministro bonaerense de producción, la nominación de Fernández tenía el visto bueno de Lavagna, algo que no ocurría con Brown²¹.

De esta forma, el presidente lograba limitar el poder de su Ministro de Economía y configurar el gabinete económico más radial desde la restauración democrática, con un valor de nuestro índice del 3,21, en donde el Ministerio de Economía apenas concentraba el 38% de las unidades organizativas de carácter económico de todo el Poder Ejecutivo Nacional.

No obstante, las grandes dificultades que hemos señalado, este período dio inicio a una rápida recuperación de la economía argentina. Impulsado por el aumento en los precios internacionales de los *commodities* y la sustitución de importaciones, el nuevo tipo de cambio y la moratoria de la deuda externa provocó la primera fase de la recuperación en 2002 (Gruel y Riggiozzi, 2007: 100). A su vez, además de mejorar de manera significativa la balanza comercial, la devaluación condujo a un mayor equilibrio fiscal y estabilizó las condiciones con la aplicación de intervenciones directas en el sistema financiero.

Esta relativa holgura fiscal permitió contener el malestar social mediante la ampliación de la cobertura de la política social a los pobres de Argentina. El aumento del gasto social fue un resultado directo del aumento en los ingresos. El ejemplo más relevante de los programas sociales fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (programa contra el desempleo), diseñado para crear puestos de trabajo con los ingresos generados por los impuestos a las exportaciones. Introducido en abril de 2002, el programa benefició a 2 millones de hogares en 2003 y fue parcialmente financiado por un préstamo del Banco Mundial.

²¹ 03/10/2002, *Clarín*.

7. **Kirchner: “El ministro de economía soy yo”.**

En julio de 2002 el presidente Eduardo Duhalde anunció un adelanto de las elecciones presidenciales para el mes de abril del año 2003, las cuales estaban previstas para septiembre de ese mismo año. En este contexto, Duhalde decidió apoyar a Néstor Kirchner, gobernador crítico del modelo de la convertibilidad hasta ese momento, como forma de evitar la vuelta a la presidencia de Carlos Menem.

Como parte del acuerdo, Duhalde y Kirchner anunciaron que Roberto Lavagna continuaría en la cartera de Economía. Si bien se trataba de un ministro heredado, durante su campaña presidencial, Kirchner se manifestó en favor de su continuidad y en ningún momento evaluó otro nombre. Esto residía en los éxitos en materia económica que mostraba el ministro de Duhalde y en la buena valoración social que tenía la ciudadanía de su persona (Fernández, 2011: 144)

En las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003, la fórmula Kirchner-Scioli del Frente para la Victoria obtuvo 4.312.517 votos, el 22,24% del total, resultando superado por la fórmula Menem-Romero de la Alianza Frente por la Lealtad - UCeDé, que obtuvo el 24,3 %. La elección debería definirse en segunda vuelta electoral entre ambas listas. El *ballottage* debía llevarse a cabo el 18 de mayo de 2003. Los sondeos previos indicaban entre un 60 y un 70 % de intención de voto para el gobernador de Santa Cruz. Sin embargo, la segunda vuelta no tendría lugar ya que el 14 de mayo de 2003, el ex presidente Menem anunció su decisión de renunciar a su candidatura, lo que automáticamente convirtió a Kirchner en presidente electo.

Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia el 25 de mayo de ese año desarrolló un giro importante y decisivo en la relación entre el presidente y el titular del palacio de Hacienda. Como hemos visto, al calor de las crisis hiperinflacionarias y la implementación de la convertibilidad, el Ministerio de Economía se convirtió en un polo de poder alterno y competitivo a la Presidencia. El ascenso de Cavallo y el éxito inicial de la convertibilidad dieron un marco institucional y cultural que convertía a la cartera de Hacienda en un *primus inter pares* respecto del resto del gabinete de ministros, y con mayores niveles de autonomía respecto de la Presidencia. Como señala Thwaites Rey (2001) esta autonomía se fundamentaba en la escisión entre poder político y saber técnico, donde la valoración del saber tecnocrático induce a creer que existen razones autónomas e incuestionables, que no admiten valoraciones ni opciones diversas. En este contexto la política económica del modelo de convertibilidad se

circunscribe a “elegir al técnico mejor calificado, sin importar sus demás valores, creencias y compromisos, ni su procedencia y trayectoria” (Thwaites Rey, 2001: 11).

La crisis de convertibilidad en el 2001 y 2002 no sólo repercutió en el tipo de políticas económicas que se desarrollarían de allí en adelante, sino que también se plasmó en el modelo decisional con el que se llevarían adelante dichas políticas. La llegada de Néstor Kirchner a la Casa de Gobierno potenció este cambio. Ya en su campaña a la presidencia Kirchner fue taxativo al describir este cambio de paradigma en la relación entre presidente y su ministro de economía. En un reportaje al diario La Nación en junio de 2002, el por entonces gobernador de Santa Cruz señalaba que de asumir la máxima magistratura iba a ser él mismo su ministro de Economía, al señalar que "es imperdonable que los últimos gobiernos hayan fracasado por la imposibilidad de implementar o por carecer de un plan económico sensato y coherente. (...) Quien conduce y decide la política económica debe ser el presidente, si no votemos para elegir ministro de Economía (...) hay que terminar con los candidatos que no saben o no quieren hablar de economía"²².

Este cambio se percibe de forma clara en dos variables fundamentales si comparamos los 10 años de convertibilidad respecto al desempeño posterior. Por un lado, el promedio del índice NEJE para el período 1991-2001 fue del 1,85, mientras que a partir de la salida de la convertibilidad hasta el año 2015 dicho valor se ubicó en promedio en el 3,99. Por otro lado la rotación de ministros aumentó de forma sensible. La tasa de supervivencia de los ministros de economía durante el régimen de paridad fija se encontraba en 25 meses. A su vez, en el tiempo que transcurrió entre diciembre de 2001 y el mismo mes de 2015 asistimos a un cambio de titular de Hacienda cada 15 meses.

El diseño del primer gabinete económico de Kirchner representó un cambio significativo respecto de la anterior gestión. Por un lado, creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, colocando en él a un hombre de su extrema confianza como Julio De Vido, quien fuera su ministro de economía en la provincia de Santa Cruz. Esta cartera absorbió las áreas de servicios públicos, transporte y energía. Por su parte, la cartera de economía recuperó las áreas productivas de Industria, Comercio y Agricultura que hasta ese entonces habían estado en el área de Producción, disuelta por el nuevo presidente. Esta configuración lleva a nuestro índice

²² 14/06/2002, *La Nación*.

NEJE a un valor de 2,74, sensiblemente mayor al 1,76 del período Duhalde. De forma paralela el valor de IFE se mantuvo estable en un 0,44 pero con un cambio cualitativo importante. El nuevo staff de Lavagna contaba como Secretario de Hacienda a Carlos Mosse en reemplazo de Jorge Sarghini. En esos primeros meses, Mosse y Kirchner construyeron una relación directa y paralela a la del ministro Lavagna. Con una lógica radial, Kirchner solicitaba información directa sobre el estado de las cuentas públicas a su Secretario de Hacienda, cuestión que empezó a desgastar la relación entre el presidente y su ministro de economía.

El propio Lavagna (De Pablo, 2009: 85) ejemplifica de forma clara las diferencias formas de gestión entre los dos presidentes que le tocó servir:

“Hubo una promesa cumplida absolutamente por él: que íbamos a tener manos libres para actuar. La única diferencia fue que mientras Duhalde veía las cosas desde un punto de vista más estrictamente político y con una intervención más alejada, Kirchner preguntaba. Uno tenía manos libres, pero preguntaba; y preguntaba casi cotidianamente, cuando nos reuníamos. Pero aparte de eso, hasta el día de mi salida del Ministerio tuve manos libres absolutamente”.

Lavagna, por su parte, conservaba dos funcionarios claves para el principal desafío que enfrentaba en 2003: Guillermo Nielsen en Finanzas y Leonardo Madcur en el área Legal del ministerio serían los encargados de armar una estrategia para la renegociación de la deuda. al asumir el nuevo gobierno se enfrentaba a la necesidad de buscar una salida a la declaración unilateral de *default* de la deuda externa declarado por Adolfo Rodríguez Saá a finales de 2001. Ese *default* había alejado de hecho al país de los mercados de crédito y determinó una catarata de demandas en contra de la Argentina por activos impagos en distintos tribunales internacionales del mundo. Este era el principal desafío que el tándem Kirchner-Lavagna enfrentaban en 2003.

Según el ex jefe de gabinete, Alberto Fernández, el presidente:

“era partidario de hallar una salida inmediata para esa deuda y, a la vez, pretendía que los compromisos que asumiera para saldarla no condicionaran el desarrollo que el país reclamaba. Tan rotundo era ese peso para nuestra economía, que, si el país hubiera tenido que atender en el año 2003 los compromisos que ella generaba, habría necesitado un superávit fiscal de casi el 9%. (...) Kirchner veía una sola salida: que la Argentina les propusiera a sus acreedores una quita sustancial sobre el monto adeudado. Esa quita no debía ser inferior al 75%.”

El ministro de economía acordaba con la estrategia de Kirchner de quita sustantiva, aunque ponía en duda que los tenedores de bonos argentinos resignaran semejante porcentaje de sus créditos. Notaba que, en algunos mercados, como Alemania, Italia, Holanda o Japón, era evidente la resistencia a una quita. Bastaba observar la hostilidad con la que los mercados financieros internacionales trataban al país para comprender su preocupación. En este contexto Kirchner tenía dudas de que las propuestas garantizaran la quita que él pretendía. Por ello, monitoreó y examinó la propuesta que preparaba Economía de manera destallada; de forma tal que fuera claro que la misma propiciaría una reducción del 75% del valor nominal de la deuda. A su vez, solicitó a Lavagna una exigencia adicional, que la propuesta debía lograrse sin que la Argentina adelantara parte del pago de modo efectivo. Si bien, Lavagna no lo contradecía, expresaba cierta preocupación respecto que la oferta no fuera viable. El ministro especulaba que sería dificultoso lograr la adhesión de los bonistas proponiéndoles una quita de semejante magnitud y sin ningún tipo de pago en efectivo. Sin embargo, el debate quedó rápidamente clausurado por la insistencia del presidente Kirchner (Fernández, 2011: 144-145; Liascovich, 2007: 245).

En septiembre de 2003, Lavagna presentó la propuesta de canje de deuda, en el marco de la Asamblea Anual del FMI y del Banco Mundial. La ingeniería final de la oferta fue compleja, dado que había que canjear más de 150 tipos de bonos emitidos en 7 monedas diferentes, regidos por ocho legislaciones distintas. La deuda a canjear alcanzaba un monto superior a los 102.000 millones de dólares. La propuesta final redujo a cuatro las monedas en la que los nuevos bonos serían emitidos -dólares, euros, yenes y pesos argentinos- y también a cuatro las legislaciones a las que quedarían sometidos -Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Argentina-. Los bonos emitidos en moneda nacional se ajustarían por el Índice de Precios al Consumidor. Los otros podrían obtener una utilidad adicional directamente ligada con el crecimiento de nuestro PBI. No habría pagos en efectivo y los intereses vencidos desde el instante de declarado el *default* no serían reconocidos, lo que traería aparejada una quita adicional de 14.000 millones de dólares.

Finalmente, cuando el proceso concluyó, la operación de canje de la deuda en cesación de pagos alcanzó una aceptación superior al 76% del monto total. De ese modo, la deuda pública total se redujo sensiblemente., representando el 70% del PBI argentino.

En medio de esta negociación hubo un hecho que fortaleció la relación entre el ministro y el presidente. El por entonces presidente del Banco Central, Alfonso Prat Gay, solicitó a Kirchner que se le concediera acuerdo por el Senado, de forma de garantizarle un mandato de seis años y que se le permitiera designar un directorio “afín” a su línea política. Este pedido contradecía la estrategia de la Casa Rosada y el Palacio de Hacienda, que era prorrogar la designación del banquero central “en comisión” y no darle baza a Prat Gay en la designación de los nuevos directores del Banco.

Desde 2002 Lavagna y Prat-Gay tuvieron fuertes diferencias. La primera fue cuando la Corte Suprema ordenó devolverle dólares al Gobierno de la provincia de San Luis por el retiro de un plazo fijo en esa misma moneda. La discusión entre ambos era si la liberación del corralón podía hacerse en los tiempos que el ministerio quería. Ya con Kirchner en el gobierno, Prat Gay formuló fuertes críticas a la negociación por la deuda en general y a Lavagna en especial. Para el titular del BCRA se debía mejorar la propuesta de canje a los bonistas privados y ofrecer un pago adicional en efectivo de forma de evitar un rechazo generalizado a la iniciativa argentina. Según el Diario Página/12²³, el discurso de Prat Gay fue para Kirchner “pronunciado desde una posición más cercana al interés de los bonistas que al de un funcionario argentino”. El mismo diario sostenía que Kirchner habría señalado que “la política económica la manejo yo. Puesto a elegir entre Lavagna y Prat Gay no tengo ninguna duda. Me quedo con Lavagna.” Por ello, el presidente decidió pedir la renuncia de Alfonso Prat Gay, designando en su reemplazo a Martín Redrado.

A su vez, la necesidad de coordinar las principales herramientas de la política económica entre Hacienda y el Banco Central fue una de las principales obsesiones de Lavagna. En un reportaje público (De Pablo, 2009: 93) el ex ministro señalaba:

“En una situación de crisis no hay dos capitanes en un barco; hay uno solo, y ese es el ministro de Economía, de Finanzas, o como se lo quiera llamar. Por supuesto que el Banco Central tiene un papel instrumental extremadamente importante, porque además cuenta con personal muy calificado. Durante mi gestión, tres presidentes del BCRA no entendieron esto y se fueron. El cuarto, Martín Redrado, que sigue siendo el presidente del Central, comprendió cual era la situación. Con él trabajamos en absoluta armonía; él entendió que en condiciones de crisis el BCRA tenía que sumarse a la línea política central del Ministerio”.

²³ Wainfeld, Mario, “Entre Prat Gay y Lavagna, me quedo con Lavagna”, 18 de septiembre de 2004, Página/12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-41203-2004-09-18.html>

Si bien Kirchner y Lavagna habían formado un equipo que se complementaba de forma correcta, y lograron llevar adelante el canje de deuda, siempre anidaron, entre ambos, desconfianzas, reservas y prevenciones. Durante los años de trabajo en el gabinete, Kirchner siempre reconoció públicamente su capacidad para el desempeño en el Ministerio de Economía. Por su parte, Lavagna reconocía el apoyo presidencial en el proceso de renegociación de la deuda. Sin embargo, el vínculo entre ambos se fue tensando. Por un lado, Kirchner recelaba de las aspiraciones presidenciales de su ministro. En tanto, a Lavagna le molestaba que sus propuestas fueran sometidas a la consideración del núcleo íntimo del presidente (Fernández, 2011: 146; Burgos, 2011: 376).

No obstante, el final de la operación del canje había desgastado bastante la relación entre ambos. Poco a poco las diferencias se hicieron más notorias y la incomodidad se profundizó. El choque ya era inevitable. Hacia octubre de 2005 el ministro tensó la relación con Kirchner. Primero denunció que existían sobrepuestos en la obra pública en una reunión de la Cámara Argentina de la Construcción. Era una acusación que iba de lleno por el área gestionada por el ministro de Planificación, Julio De Vido. Luego, un Lavagna locuaz participó del coloquio de IDEA en Mar del Plata, cuando la orden de Kirchner era que ningún funcionario del gobierno apareciera allí (Burgos, 2011: 377).

Sin embargo, el hecho que desencadenó la ruptura fue en octubre de 2005, cuando Cristina Fernández competía con Hilda “Chiche” Duhalde en las elecciones legislativas para el mismo cargo en la provincia de Buenos Aires. Lavagna mantuvo una singular prescindencia de esa disputa. Esa imparcialidad dejaba en evidencia para el presidente el tibio compromiso de su ministro para con su proyecto político. A partir de allí, Kirchner comenzó a madurar la idea de prescindir de Lavagna (Fernández, 2011: 146; Burgos, 2011: 377).

Ante esta circunstancia Kirchner comenzó a pensar un reemplazante para Lavagna. Entre los nombres que se barajaron se destacaban Martín Redrado y Alfonso Prat Gay. Sin embargo, el presidente se inclinó por Felisa Miceli, quien se desempeñaba como presidenta del Banco Nación. En 2002, durante la gestión Duhalde, Miceli había integrado el equipo de trabajo de Lavagna como representante del Ministerio de Economía ante el Banco Central. Y el 30 de mayo de 2003, Kirchner, a instancia del mismo Lavagna, la había designado presidenta del Banco Nación (Fernández, 2011: 151).

La salida de Lavagna profundizó la centralidad de la presidencia en el manejo de la política económica. A partir de este alejamiento la cartera económica dejó de estar manejada por un hombre fuerte. De allí en más, y hasta la llegada de Kicillof, se sucederían una serie de ministros con escaso peso político, sin grandes equipos de colaboradores que cubriesen las principales funciones económicas.

Miceli asumió casi sin funcionarios relevantes de su confianza. En tal sentido, el IFE asume un valor de 0,11 para su corta gestión. La mayoría de los funcionarios de su cartera fueron heredados de la gestión anterior como su vice ministro, Oscar Tangelson y el secretario de Hacienda, Mose. La única excepción fue Sergio Chodos en Finanzas. A su vez, en el área de Industria fue nombrado Miguel Peirano, hombre relacionado con la UIA. No obstante, en abril de 2006 Kirchner instrumentó un cambio significativo en el equipo económico. A causa de un conflicto en el sector de la carne, decidió designar como secretario de Comercio a un economista incondicional con el presidente: Guillermo Moreno. Moreno era un economista peronista que había sido asesor en la Secretaría de Comercio Interior y la Secretaría para la Defensa de la Competencia, durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Con la llegada del santacruceño se había desempeñado como Secretario de Comunicaciones y construido una buena relación con Julio De Vido.

Sobre el final de 2005 comenzaba a gestarse una preocupación por los primeros síntomas inflacionarios. Superada la devaluación y restablecido el ritmo de crecimiento, los precios relativos comenzaron a corregirse. A su vez, la política de incentivo de la demanda en forma de aumentos salariales o jubilatorios incrementaron el consumo de tal modo que acababan presionando sobre la oferta e impulsando el aumento de los precios. Este panorama abrió un debate interno. Una parte del gobierno, entre la que se encontraban Lavagna y Redrado advertía que, con un consumo creciente, inexorablemente los precios seguirían tendiendo al alza, por lo cual se debía implementar una merma en el ritmo de crecimiento para desacelerar la economía. Esta visión estimaba que el problema era de naturaleza macroeconómica, y que era necesario atenuar el crecimiento económico restringiendo el consumo. En cambio, para Kirchner el consumo era la fuerza real del desarrollo económico; ese criterio implicaba un enfriamiento que repetiría malas experiencias ya vividas en el país (Kulfas, 2016: 202 y Fernández, 2011: 152).

En este contexto, Kirchner proponía desarrollar un seguimiento cuidadoso en la cadena de valor de cada producto para determinar dónde estaban las distorsiones. Se

trataba de contar con información suficiente para actuar allí donde el precio se ajustaba para influir sobre el precio final del producto. El enfoque suponía que una mayor oferta derivaría en mayor competencia y así en el desvanecimiento de los aumentos de precios. Sin embargo, la estrategia oficial no se detenía en ese diagnóstico. Para el presidente la escalada inflacionaria se daba principalmente por la vocación abusiva de empresarios y comerciantes a los que nunca les bastaban las ganancias obtenidas. Así, el rol del nuevo secretario de comercio sería desarrollar una política de presión sobre diversos sectores empresarios, sobre todo del sector agropecuario y alimentario, para frenar la dinámica inflacionaria (Fernández, 2011: 155).

A su vez, Guillermo Moreno decidió la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), ya que acusaba al organismo de alinear sus mediciones a los intereses empresarios. Para Damil y Frenkel (2015) el gobierno kirchnerista, en un contexto electoral, decidió pasar a “controlar” el indicador en lugar de tomar medidas para controlar la inflación en sí misma. Este conflicto deterioró severamente la credibilidad de las estadísticas oficiales, ya que el INDEC comenzó a publicar cifras de inflación que se ubicaban bien por debajo de estimaciones alternativas como las provistas por fuentes privadas, pero también por institutos oficiales de estadística de provincias. El índice oficial de precios al consumidor se perdió como referencia socialmente aceptada en las negociaciones de salarios nominales y en los cálculos de salarios reales y otros indicadores, incluyendo los relacionados con la pobreza y la indigencia.

Hacia mediados de 2007 estalló un escándalo de corrupción que selló la salida de Felisa Miceli del Ministerio de Economía. Luego de descubrirse dinero en efectivo en su despacho cuyo origen no pudo justificar, y en el medio del lanzamiento de la candidatura presidencial de Cristina Kirchner, Miceli decidió su alejamiento para evitarle costos políticos al Gobierno, luego de un poco más de un año y medio al frente de Economía. Este alejamiento no alteró en nada el funcionamiento de la actividad económica, reflejando que el poder del ministerio de Economía se había licuado por completo. En consecuencia, se había instalado la percepción de que cualquiera fuera el ministro, el rumbo de la política económica era fijado desde la Presidencia (Burgos, 2011).

Ante esta situación el gobierno decidió nombrar en el cargo de ministro a Miguel Peirano, un hombre fuertemente vinculado con el sector industrial. Esta designación entusiasmó a los empresarios, quienes reconocían la trayectoria del nuevo

ministro. Peirano, no solamente tenía una relación consolidada con los referentes del sector, sino que venía desempeñándose en temas de política industrial, lo que le permitía conocer el funcionamiento del sector industrial, su estado y sus necesidades. Además, los Kirchner conocían bien al economista, ya que había desempeñado una tarea acertada al frente de la Secretaría de Industria durante la gestión de Lavagna y Miceli. Reconocían en él su buena capacidad de diálogo con el sector privado; el ministro consolidaba el vínculo del kirchnerismo con las grandes empresas industriales (Burgos, 2011: 376-379).

De esta forma, nuestros dos índices mantienen un comportamiento estable hasta el final del mandato de Néstor Kirchner. Mientras que el NEJE presenta un valor de 2,60, muy similar al resto del período, el índice IFE conserva el nivel de 0,11. Esto se asienta en que Peirano sólo pudo colocar como secretario de Industria a un hombre su confianza.

Sin embargo, el breve período que Peirano estuvo al frente del palacio de Hacienda marcó el inicio de lo que sería el principal conflicto entre los ministros de economía y la Presidencia. El ascenso de Guillermo Moreno a cargo del área de comercio y su particular manejo de la política de precios acompañarían a Cristina Kirchner durante su primer mandato y parte del segundo. La figura de Moreno resultó un polo de competencia para los diferentes ministros de economía de Cristina Kirchner.

Promediando el año 2007 se produjo una serie de despidos del INDEC de funcionarios técnicos. Peirano, quien se oponía a la virtual intervención del organismo estadístico tomó nota de la inconveniencia de llevar adelante una gestión entre 2007 y 2011 sin las garantías de contar con margen de maniobra (Burgos, 2011: 380).

A comienzo de noviembre de 2007, se realizó en la quinta presidencial de Olivos una reunión convocada por Cristina Kirchner y de la que participaron Néstor Kirchner, Miguel Peirano, Guillermo Moreno y el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández. En ese encuentro Peirano dejó en claro su preocupación por algunos temas puntuales que lo inquietaban más allá de las cuentas públicas. Peirano marcó críticas con algunas políticas desarrolladas para el campo en general y en el sector lácteo en particular. El entonces ministro se mostró muy crítico de la oscilación de los precios en los mercados lácteos y de la forma en que el INDEC registraba ese movimiento (Fernández, 2011: 198).

La reacción de la presidente electa a estas observaciones no fue buena, ya que para ella estaban encaminados directamente a afectar al Secretario de Comercio,

Guillermo Moreno. Enseguida Cristina le recordó a Peirano que ella era la presidenta, que en consecuencia marcaba la agenda de los problemas y era quien decidía cuándo se tomaban las medidas para resolverlos. Después de dicha reunión quedó claro para el matrimonio presidencial que Cristina Kirchner debería asumir unos días más tarde con un nuevo ministro de economía.



Universidad de
San Andrés

8. Los gabinetes económicos de Cristina Kirchner: radialización y radicalización.

Una vez materializada la renuncia de Miguel Peirano, Néstor y Cristina Kirchner empiezan a evaluar el perfil del sucesor. Los primeros nombres que se analizaron fueron los de Martín Redrado, Mercedes Marcó del Pont y Martín Lousteau. Se trataba de gente joven, y en el caso de los dos últimos, con una formación económica progresista (Fernández, 2011: 198). Finalmente, Cristina Kirchner se inclinó por Martín Lousteau, quien, con apenas 35 años de edad, llegó a convertirse en uno de los ministros de Economía más joven de la historia argentina.

El nuevo ministro era un economista que reivindicaba preceptos económicos ortodoxos, como el superávit fiscal, combinados con ideas heterodoxas, como la crítica a las recetas monetaristas que proponen enfriar la economía para frenar la inflación.

El ingreso de Lousteau a la función pública se produjo en 2003, cuando asesoró a Alfonso Prat Gay, entonces presidente del Banco Central. Luego, el gobernador bonaerense, Felipe Solá, lo nombró ministro de la Producción, y de forma posterior lo puso al frente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Esta experiencia en la entidad financiera le sirvió como modelo de gestión para encarar su próximo desafío al frente del palacio de Hacienda. Cuando asumió la presidencia del Banco no controlaba el directorio, pero llevó consigo un reducido grupo de asesores de confianza que estuvieron permanentemente en tensión con las estructuras tradicionales de la entidad.

Los condicionantes llevaron a Lousteau a designar sólo a dos funcionarios de confianza: Hugo Secondini en la secretaría de finanzas, y Hernán Rossi como vice ministro de economía. A su vez, la intención del ministro fue no confrontar con el secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno e ir quitándole influencia con el paso del tiempo. En este contexto el índice IFE muestra un valor de 0,22 mientras que el Número Efectivo de Jurisdicciones Económicas muestra un sensible crecimiento hasta llegar al 2,94.

A principios de 2008, el equipo económico advirtió que el incipiente problema en torno a las llamadas hipotecas *Subprime*, terminaría generando una crisis a escala mundial. En su análisis, ese trance contagiaría a Europa y determinaría una recesión global. Ante ese cuadro, las exportaciones argentinas caerían en cantidad y precio y en 2009 el déficit fiscal se convertiría en una realidad inexorable. En este contexto,

Lousteau buscaba eliminar poco a poco los subsidios al transporte y a la energía que en ese momento representaban casi 4 puntos del PBI (Fernández, 2011: 199).

Sin embargo, esta propuesta no se alineaba con el enfoque de Cristina y Néstor Kirchner y encargaron a Guillermo Moreno que preparara un plan para duplicar las retenciones a las exportaciones agropecuarias y ganaderas. Su idea era que sólo con lo que el campo generaba se pudiera sostener el ritmo de gasto previsto ante una crisis eventual. Ante esta situación, se puso a trabajar en lo que Kirchner quería: que los ingresos aumentaran a expensas de un mayor sacrificio del campo, sostenido por la renta extraordinaria que efectivamente estaba percibiendo.

La propuesta del Ministerio de Economía establecía un esquema de retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz y el trigo. El esquema definía una estructura de valores móviles para los siguientes cuatro años, según la cual las alícuotas de las retenciones se ajustaban automáticamente de acuerdo a los precios internacionales.

Martín Lousteau había entrado en una clara disputa con Moreno. Pretendía que dejara de acaparar poder y que no se involucrara en el control de las exportaciones del campo, porque Moreno interfería activamente en el registro de operaciones de exportaciones de granos y carnes. Además, Lousteau desde hacía un tiempo le venía planteando a Cristina la necesidad de revisar ciertas medidas económicas para evitar que el déficit comercial originara problemas en el modelo.

El 12 de marzo de 2008, luego del anuncio oficial de retenciones, comenzó una huelga de comercialización de granos, anunciada por la Mesa de Enlace Agropecuaria que agrupaba a las cuatro principales entidades del campo (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Coninagro)

La medida patronal se extendió por 129 días, hasta el 18 de julio del mismo año. Al conflicto se le sumó un paro de los empresarios transportistas con bloqueo de rutas, que agravó la situación y el abastecimiento de las ciudades. Durante la disputa con las entidades agropecuarias el Gobierno comenzó a observar un fuerte desprestigio en la opinión pública. En efecto, las encuestas señalaban una caída de la imagen presidencial desde un 56% hasta 35 puntos porcentuales en el mes de mayo. Ante esta situación el oficialismo desarrolló durante todo el conflicto dos líneas de acción.

En primer lugar, intentó abrir distintos espacios de negociación. El 27 de marzo, la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner pronunció un discurso conciliador que afloja las tensiones. Hasta ese momento, el denominador común había sido un fuerte enfrentamiento verbal con las entidades y el constante recrudecimiento de

las movilizaciones callejeras de ambos bandos. Como consecuencia, en los primeros días de abril los representantes de las entidades agropecuarias fueron recibidos por el Gobierno, lográndose un acuerdo que permitía la ampliación sustancial de las exportaciones de carne y la liberalización de los embarques de una categoría de vacas que no se consumía en el mercado interno (Giarracca, Teubal y Palmisano, 2008: 46).

De forma paralela, el gobierno impulsó la renuncia de Martín Lousteau como fusible de la situación y lo reemplazó por Carlos Fernández. Sin embargo, las posturas intransigentes de Guillermo Moreno y de los sectores más radicalizados del sector empresario llevaron las negociaciones y el conflicto ante un punto muerto (Hora, 2010; Giarracca, Teubal, y Palmisano, 2008; Fernández, 2011).

Ante esta situación, Cristina Kirchner decidió que sea el Congreso quien termine ratificando la vigencia de las retenciones móviles por medio de una ley. El proyecto enviado por el ejecutivo fue aprobado en primer lugar en la Cámara de Diputados por un estrecho margen de 129 votos a favor contra 122. Dos semanas después, en la Cámara de Senadores el proyecto de ley fue rechazado por un voto de desempate del vicepresidente de la Nación Julio Cobos.

Esta derrota del oficialismo determinó importantes cambios políticos e ideológicos en la coalición oficialista. El alejamiento de Alberto Fernández circunscribió la toma y la implementación de las decisiones políticas en la figura de Néstor y Cristina Kirchner.

A su vez, este conflicto rediseñó la coalición política del kirchnerismo. La decisión del vicepresidente Cobos de votar contra el proyecto oficial significó el final de la experiencia denominada como “Concertación” por la cual numerosos gobernadores e intendentes de origen radical se habían sumado al proyecto de los Kirchner. A su vez, la crisis política de 2008 determinó una fisura en la coalición parlamentaria por el alejamiento de numerosos diputados y senadores peronistas de las provincias, donde el peso del voto rural era más sustantivo (Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014).

La designación de Carlos Fernández acrecentó el poder de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner en el manejo de la política economía y reforzó el sistema radial con el empoderamiento de Guillermo Moreno en la secretaría de Comercio. Fernández se desempeñaba como titular de la AFIP, cargo al que había llegado por recomendación del ex secretario de hacienda Carlos Mose. Previamente el flamante ministro había ocupado la titularidad de la cartera económica en la provincia de Buenos Aires. El perfil elegido para reemplazar a Lousteau era el de un economista especialista en política

tributaria sin ningún peso político. En la visión de los Kirchner se trataba de un simple ejecutor de la política económica diseñada por ellos y que no generaría conflictos al esquema radial propuesto.

Como consecuencia, en este período se acentuó la descentralización de las competencias económicas, subiendo el índice NEJE a valores de 3,91 para la gestión de Carlos Fernández en 2008 y 4,86 en 2009, mientras Boudou fue ministro. Con la pérdida de poder político, en el Ministerio de economía se inicia un proceso que se irá acentuando año tras año. La presidencia se inclina así por el diseño del gabinete con múltiples “ministerios económicos”, donde las tareas de coordinación de todas las áreas se centran exclusivamente en la cabeza del ejecutivo. El primer paso en esta dirección fue la creación del Ministerio de la Producción durante 2008. En esa oportunidad, Cristina Kirchner decidió quitar al Ministerio de Economía las áreas de Agricultura e Industria, sumado a la secretaría de Turismo que se encontraba en el área de Presidencia. De esta forma creó el ministerio de Producción, designando al frente a Débora Giorgi. En 2009 y con Amado Boudou como Ministro de Economía, la presidenta decidió la subdivisión de la cartera de Producción en dos ministerios: Industria y Turismo, por un lado, y Agricultura, Ganadería y Pesca por el otro.

Asimismo, una de las medidas económicas más importantes implementadas en este período fue la nacionalización del sistema de jubilaciones como forma de aumentar los ingresos fiscales que habían disminuido producto de la crisis financiera internacional de ese año (Kulfas, 2016: 137). En octubre de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner junto a Amado Boudou, el entonces titular de ANSES, enviaron un proyecto al Congreso para poner fin al sistema de AFJP y organizar un nuevo sistema de reparto estatal de jubilaciones y pensiones. Esta decisión se fundamentaba en la poca eficiencia del sistema privado, toda vez que era el mismo Estado quien ya pagaba, en ese momento y en la práctica, la mayor parte de las jubilaciones. El proyecto de ley fue enviado para su debate en Diputados, siendo aprobado por esta cámara el 7 de noviembre de 2008 con 162 votos afirmativos y 75 negativos. Tras su aprobación, el proyecto pasó al Senado, donde se sometió a votación el 19 de noviembre, siendo sancionado por una amplia mayoría de 46 votos afirmativos, 18 negativos y una abstención.

Esta medida permitió una reforma sustancial del sistema de seguridad social y en la capacidad estatal de intervención en la economía. Con el nuevo marco se unificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un nuevo régimen previsional

denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El mismo se financia a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta esa fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público. Consecuentemente, la nueva ley eliminó el sistema de capitalización, retornando a un sistema público de reparto y creando un Fondo de Garantía de Sustentabilidad, en el ámbito de la ANSES. Este fondo permitió que ingresaran a la ANSES alrededor de US\$ 28.000 millones de dólares que eran administrados por las AFJP (Kulfas, 2016: 139).

Estos recursos permitieron al gobierno el desarrollo de una serie de medidas anti cíclicas para afrontar las consecuencias de la crisis internacional. Por un lado, el ejecutivo utilizó esos recursos otorgando una serie de subsidios al sector privado para financiar múltiples planes de inversión en sectores productivos. A su vez, el gobierno de los Kirchner aprobó la denominada Ley de Movilidad Jubilatoria, la cual establece que los haberes del sector pasivo sean ajustados dos veces por año según una fórmula que permitía indexar las jubilaciones por encima de la inflación. A su vez, hacia finales de 2009 se instrumentó uno de los planes de transferencia de ingreso más importante del continente con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual beneficiaba a 1,8 millones de familias entre las que se encuentran 3,3 millones de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad (Mazzola, 2015).

En julio de 2009 y como reconocimiento a la iniciativa de nacionalización de las AFJP, Cristina Kirchner decide designar al entonces titular de la ANSES, Amado Boudou, como Ministro de Economía.

Boudou ingresó como analista a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 1998. En 2002 fue designado por Sergio Massa como gerente del área de presupuesto. En 2003, Boudou pasó a ocupar el cargo de secretario de Hacienda y Finanzas del partido de La Costa hasta diciembre de 2005. Apadrinado por Massa, retornó a la ANSES en el año 2006, siendo designado como secretario general del organismo. Cuando Massa asume como Jefe de Gabinete, propicia el nombramiento de Boudou como titular del organismo. Si bien Boudou tuvo alguna militancia en UPAU, brazo estudiantil del partido de centro derecha Ucedé y se formó en un centro de estudios liberal como UCEMA nunca tuvo una militancia muy orgánica en dichos espacios (Mayol, 2012).

Al igual que su antecesor, Boudou prescindió de nombrar funcionarios de su riñón en las secretarías claves del ministerio. De hecho, los dos funcionarios que le

respondían, Lorenzino y Feletti, estrecharon su vínculo a partir de su designación como ministro. Lorenzino construyó una relación de confianza con Boudou que le permitió asumir el ministerio de economía en el segundo mandato de Cristina Kirchner. Feletti por su parte fue uno de los impulsores de una agrupación de economistas, La Gran Makro, que respondía a la jefatura política de Boudou²⁴. De esta forma el índice IFE muestra un valor estable entre 2009 y 2011 de 0,22. A su vez, el índice NEJE muestra un importante aumento en el mismo período. En 2010 llega al 4,72 y sube al 5,26 en 2011. Esto se debe a la creación del Ministerio de Turismo en julio de 2010.

Hacia finales de 2009, la situación internacional comenzó a mostrar señales de mejora. Lo peor de la crisis financiera había pasado y la estrategia de provisión de liquidez al sistema financiero en los Estados Unidos, aun con todos los cuestionamientos que generaba, tuvo efectos positivos y permitió acotar la caída y los impactos negativos de la crisis. La Argentina se preparó para una recuperación significativa de su economía. Sin embargo, el gobierno debía enfrentar una carga de vencimientos de deuda importantes que llegaban a los 18.000 millones de dólares en 2010 (Kulfas, 2016: 141).

La forma de enfrentar este problema causó un nuevo conflicto entre los diferentes miembros del gabinete económico. Por un lado, el titular del Banco Central proponía volver a los mercados de crédito internacionales, previa reapertura del canje de 2005 y arreglo de las deudas del club de París. En tanto, el Ministerio de Economía, con el apoyo de la presidenta Cristina Kirchner, optó por el uso de reservas del BCRA para afrontar dichos vencimientos. Para ello, la presidencia creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad por el DNU 2010/09 del 15/12/09. El fondo consistía en USD 6.500 millones, que representaban un 37% de las reservas de libre disponibilidad (de USD 18.000) y un 14% de las reservas totales (de USD 47.000), a cambio de una Letra del Tesoro a 10 años, para pagar deuda externa (Bonnet y Piva, 2010: 7).

En diciembre de 2009 se inició un enfrentamiento entre la Presidencia y el BCRA, a raíz de la negativa de Redrado de aportar las reservas requeridas por el ejecutivo. En enero de 2010, Fernández de Kirchner destituyó por decreto a Redrado. El presidente del Banco Central se opuso a la medida aduciendo que la Carta Orgánica de la institución daba autarquía a su cargo. Sin embargo, una vez que la comisión

²⁴ 26/07/2011, *Clarín*.

bicameral del Senado terminó oficializando la medida del ejecutivo, Redrado terminó renunciando a fines de mes, para ser reemplazado por Mercedes Marcó del Pont, quien garantizaba la estrategia del uso de reservas propuesta por el ejecutivo (Kulfas, 2016: 142-143).

La economía argentina en el período 2010-2011 registró un fuerte crecimiento, con tasas de entre el 8 y 9 por ciento para dicho período. A su vez, se registraron importantes mejoras en casi todos los indicadores sociales, laborales y de consumo (Kulfas, 2016; Damil y Frenkel, 2015). Esta buena performance influyó en la designación de Boudou como compañero de fórmula de Cristina Kirchner en las elecciones presidenciales. En octubre de 2011, Cristina Fernández logró una demoledora victoria electoral, obteniendo la presidencia por un segundo período, con 54% de los votos. Sin embargo, el panorama de la economía lucía entonces muy complicado, en especial porque la fuga de capitales consumía rápidamente el acervo de reservas del Banco Central. El crecimiento económico había multiplicado el peso de las importaciones, reduciendo el superávit externo de forma acelerada. Este aspecto se hizo notoriamente visible en el sector energético y en el industrial. Los desbalances también aumentaron en el plano fiscal, donde el aumento del gasto superaba con creces el incremento de los ingresos fiscales. Para finales de 2011, la economía argentina mostraba importantes desajustes. El tipo de cambio se había deslizado de manera muy suave en los años precedentes. Mientras que la inflación promediaba un 25%, el valor del dólar lo hizo en apenas un 12% (Kulfas, 2016; Damil y Frenkel, 2015).

Cristina Kirchner hizo una lectura política de esta coyuntura y optó por eludir los costos de una reformulación del esquema macroeconómico que apuntara a corregir los problemas descriptos. Fue entonces que se inclinó por una opción basada en la implantación de controles (cambiaros, de precios) y restricciones (a las importaciones). La más significativa, denominada cepo cambiario, fue la limitación de compra de divisas a los privados para fines de atesoramiento y turismo. Como consecuencia, esto dio lugar a la aparición de un mercado paralelo de divisas y, consiguientemente, a una “brecha cambiaria”. Las importaciones fueron sometidas también a diversos requerimientos, algunos sorprendentes, como el criterio de exportar un dólar para poder importar un dólar, aplicado en algunos casos. En otros términos: el esquema de precios relativos vigente inducía un conjunto de conductas de los agentes económicos que resultaba problemático para el funcionamiento de la economía. Estas iniciativas no lograron revertir las principales tendencias macroeconómicas problemáticas como los

crecientes desequilibrios externo y fiscal, la pérdida de reservas del Banco Central, la creciente brecha cambiaria, el aumento de la inflación y el relativo estancamiento productivo y del empleo (Kulfas, 2016; Damil y Frenkel, 2015).

Esta situación se dio en un marco institucional donde las competencias económicas estaban diseminadas en múltiples actores. De acuerdo a la distribución de poder diagramada por la presidenta, la política económica debía ser ejecutada por cinco funcionarios: Guillermo Moreno administraba el comercio interno y externo; la titular del Banco Central se encargaba del control de las reservas; el director de la AFIP se responsabilizaba de los ingresos fiscales; y el viceministro de economía Axel Kicillof comenzaba a tener injerencia en la política energética. En este esquema el ministro Lorenzino quedaba reducido a un simple ejecutor del manejo de los problemas de deuda pública que afrontaba el país con el Club de París y con aquellos tenedores que no ingresaron al canje de 2005. Este esquema hiper radializado se refleja en nuestro índice NEJE que llega a valores de 5,9 en 2012 y 5,97 en 2013.

Consecuentemente, y a la luz de los resultados económicos negativos, el diseño de gabinete económico del segundo gobierno de Cristina Kirchner se mostró claramente inadecuado. Básicamente porque reveló las graves inconsistencias de las respuestas implementadas. Las medidas adoptadas fracasaban, según la lectura oficial, por la dificultad de coordinación y coherencia interna de las mismas.

En octubre de 2013 se celebraron elecciones de medio término y el gobierno de Cristina Kirchner sufrió una importante derrota electoral en la provincia de Buenos Aires a manos de Sergio Massa, quien al frente de una coalición opositora se impuso al candidato oficialista Martín Insaurralde. De forma paralela, la situación económica comenzó a deteriorarse debido a la notable caída de reservas internacionales.

En este contexto, Cristina Kirchner decidió el cambio de gabinete más importante de su segundo mandato, con el fin de apuntalar y mejorar la performance económica de su gobierno. El objetivo de CFK fue dismantelar el esquema radial por uno más concentrado en la figura de Axel Kicillof (Kulfas, 2016: 167). Este movimiento determinó la salida de Guillermo Moreno y la presidenta del Banco Central, Mercedes Marco del Pont. También se determinó el reemplazo del ministro de agricultura Norberto Yahuar por Carlos Casamiquela. Otro cambio importante fue el nombramiento como Jefe de Gabinete de Jorge Capitanich, quien hasta ese momento era gobernador de la provincia de Chaco. Capitanich, contador público de profesión, era un político con una sólida formación económica y con una amplia experiencia en

administración pública. La idea de la presidenta era que el tándem Kicillof-Capitanich lograra una mejor coordinación de la estrategia económica.

Si bien el índice NEJE muestra en este año un pequeño incremento, pasando de 5,97 en 2013 a 6,21, la fuerte atenuación del modelo radial se refleja en el crecimiento del IFE que adquiere valores en 2014 y 2015 de 0,56; este número es el más alto desde la salida de la convertibilidad.

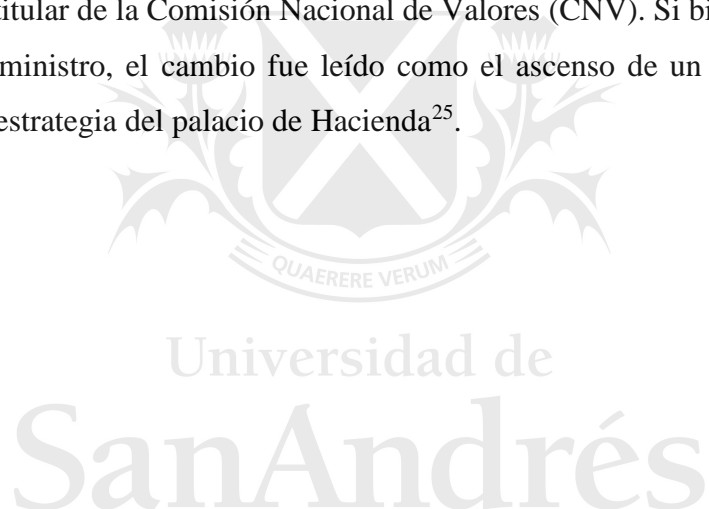
Al igual que la Fundación Mediterránea o el CEMA, Kicillof contaba con su propio *think tank* que había fundado a comienzos de siglo, llamado Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). El nuevo ministro contó con un *staff* de colaboradores que le permitió no sólo ocupar la casi totalidad de secretarías del Ministerio de Economía, sino también extender su influencia a otros ministerios y lugares claves. El joven ministro logró que la presidenta avalara la designación de funcionarios leales provenientes de CENDA: en la secretaría de Política Económica a Álvarez Agis; en la de Finanzas a Pablo López; y, sobre todo, en el área de Comercio donde Augusto Costa reemplazó al polémico e influyente Guillermo Moreno. Sólo heredó a Juan Carlos Pesoa, quien se desempeñaba como secretario de Hacienda desde el año 2008. A su vez, logró también extender su influencia a otras dos áreas claves como lo eran la secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería, donde fue nombrado Carlos Bianco, y en la secretaría de Energía, donde recaló Mariana Matranga. Este último espacio resultaba de vital importancia luego de la nacionalización de YPF y a causa del impacto que tenía el déficit energético sobre la balanza de pagos.

Si bien el diseño del gabinete económico fue sensiblemente menos radial que hasta ese momento, Cristina Kirchner preservó, con el encumbramiento de Juan Carlos Fábregas en el Banco Central, una mirada alternativa a la de su flamante ministro de economía. Fábregas era un funcionario con una amplia experiencia en la banca pública. Había ingresado como empleado al Banco de la Nación Argentina en 1969, donde trabajó casi 45 años, llegando a presidirlo en 2010, pese a no contar con educación universitaria.

Durante su gestión al frente del BCRA, Fábrega dio inicio a una política de contracción monetaria y aumento de tasas de interés para reducir la inflación. Al mismo tiempo desarrolló una serie de medidas para que los bancos liquiden sus reservas en divisas y así propiciar una fuerte devaluación del peso respecto al dólar estadounidense, pasando de cambiarse por \$ 6,50 a \$ 7,75 en enero de 2014.

Sin embargo, durante todo el año 2014 las divergencias entre Kicillof y Fábregas comenzaron a profundizarse. Mientras el titular de la entidad monetaria se inclinaba por disminuir los niveles de emisión monetaria antes de bajar las tasas de interés, el titular de hacienda, y en última instancia la presidenta, entendían que esta estrategia confrontaba con sus objetivos de política económica.

A principio de octubre de 2014 la situación entre ambos funcionarios fue insostenible y la presidenta terminó inclinándose por su Ministro de Economía. En un discurso público Cristina Kirchner denunció una conspiración de empresas, exportadores de granos, automotrices, agentes de Bolsa y bancos para obtener una devaluación, desestabilizar la economía y "votar al gobierno" con ayuda externa. Juan Carlos Fábrega se sintió directamente aludido por las palabras de la mandataria y presentó su renuncia el 1 de octubre. En su lugar fue designado Alejandro Vanoli, quien desde 2009 era titular de la Comisión Nacional de Valores (CNV). Si bien Vanoli no era un hombre del ministro, el cambio fue leído como el ascenso de un funcionario más alineado con la estrategia del palacio de Hacienda²⁵.



²⁵ “Renunció Juan Carlos Fábrega, presidente del BCRA”, 01 de octubre de 2014, *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/renuncio-el-presidente-del-banco-central-nid1731913>

9. Conclusiones.

A fin de hacer aprehensible nuestras conclusiones, luego de efectuado el repaso histórico e institucional desde 1983 hasta 2015, volcamos los datos obtenidos en los siguientes cuadros:

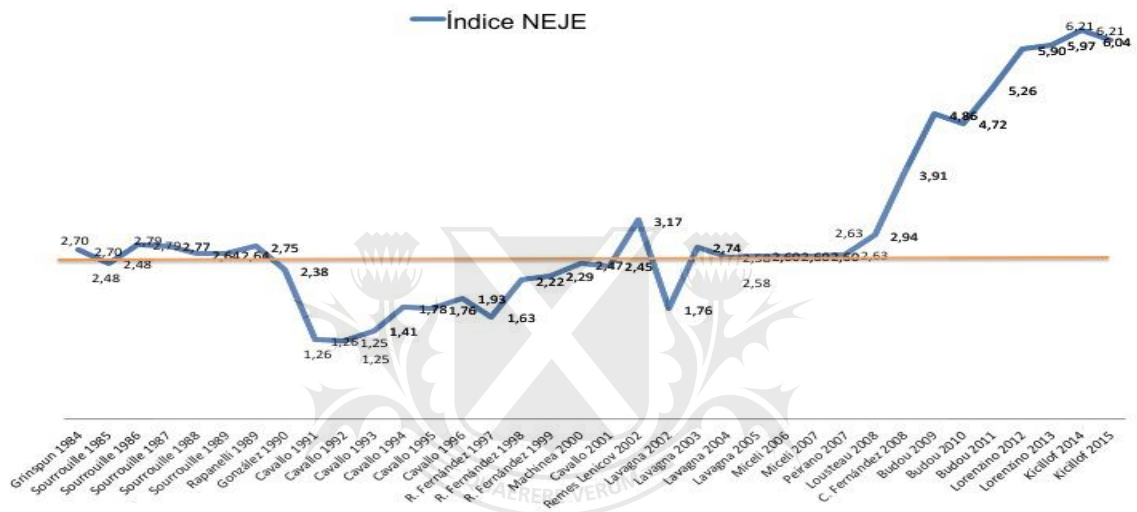


Gráfico 1. Variación histórica del NEJE 1983-2015. Elaboración propia

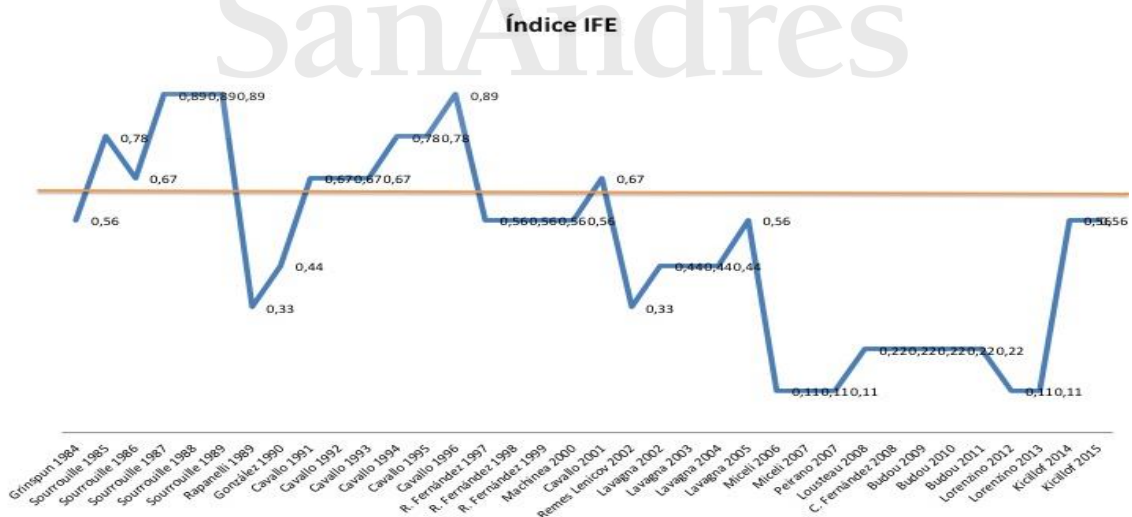


Gráfico 2. Variación histórica del IFE 1983-2015. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2, los sucesivos presidentes argentinos han tendido a conformar gabinetes económicos según estrategias radiales, de modo de concentrar poder en sus manos y no enajenar el control de la política económica delegada en mayor o menor medida a su ministro de Economía. Sin embargo, dicha tendencia no ostenta siempre las mismas características, sino que en diferentes momentos históricos algunos presidentes logran su objetivo por medio de la dispersión de las áreas económicas mientras que otros lo hacen enfocándose en la designación de los funcionarios antes que en la modificación de las jurisdicciones. La opción por una o por otra no sólo conforma gabinetes económicos estructurados diferentemente, sino que también se halla relacionada con la coyuntura económica y política del momento. Ambas estrategias han sido utilizadas de modo diferencial por las administraciones estudiadas en este trabajo, e incluso se observan variaciones hacia su interior, en parte coincidentes con los recambios y rediseños del gabinete. Sin embargo, en los gráficos 1 y 2 puede observarse que existe una cierta tendencia para cada una de las dimensiones. Mientras que el NEJE muestra una tendencia global hacia el crecimiento, los valores del IFE muestran una caída sostenida.

El NEJE aumenta de modo notable a partir del año 2006 cuando se aleja definitivamente del promedio histórico y de la línea de corte que hemos establecido, pero dicha tendencia hacia la dispersión y proliferación de oficinas económicas es identificable ya desde los primeros años de Cavallo al mando de la política económica del gobierno de Menem, cuando este indicador alcanzó su valor histórico más bajo (1,25 en el año 1992). La homogeneidad del funcionariado bajo las órdenes del ministro de Economía exhibe una tendencia decreciente, pasando de valores altos en general durante las dos últimas décadas del siglo XX a una preeminencia de bajos valores en el último tramo del período considerado. Si bien se observan bruscas variaciones en él (en particular en la respuesta a la crisis de 2013, que lo elevó considerablemente de 0,11 a 0,56), luego del año 2000 se ha situado por debajo de la línea de corte que hemos establecido en 0,6 para diferenciar gabinetes homogéneos de heterogéneos.

Teniendo en cuenta ambos gráficos, podemos aventurar que, más allá de la preferencia compartida por todos los presidentes desde 1983 hasta el 2015 por formar gabinetes radiales, esta tendencia se ha incrementado a lo largo del tiempo. Si durante las décadas de los 80' y 90' encontramos valores de NEJE relativamente bajos (cerca al valor de corte durante el gobierno alfonsinista e incluso por debajo durante

las administraciones de Carlos Menem) y de IFE relativamente altos (salvo unos pocos años, siempre por encima de la línea de corte), los años transcurridos entre el 2000 y el 2015 muestran la reversión de esas cifras y su inscripción en una tendencia de signo contrario: hacia valores de NEJE cada vez más altos y de IFE cada vez más bajos. Es decir, la formación de gabinetes económicos radiales es aún más pronunciada luego de la fuerte crisis económica, política y social vivida en el país a fines del año 2001. Es necesario observar con mayor detenimiento la reacción de las variables estudiadas ante momentos de alto estrés económico para comprender más cabalmente su interrelación.

De acuerdo a lo que nos sugiere el marco teórico escogido, identificamos que los presidentes están sometidos a incentivos institucionales en favor de aplicar estrategias de radialización y retener y concentrar poder de decisión sobre la política económica. Los datos recogidos confirman nuestra hipótesis para el caso argentino entre 1983-2015. Sin embargo, ese condicionamiento del ambiente institucional sobre el accionar presidencial no se produce de modo siempre igual, sino que interactúa con el contexto más general en el cual se enmarca. Por eso aventuramos una interpretación en la cual esa estrategia se ve fuertemente desaconsejada en períodos de alta inestabilidad macroeconómica. Es decir, las estrategias de radialización son viables hasta el momento en que comprometen en alguna medida la política económica y el crecimiento nacional. Ante este escenario, es esperable que los presidentes relajen sus ansias de control sobre la política económica y acepten la existencia de un ministro con fuertes poderes decisorios.

En Argentina, por lo general, las crisis económicas se originan en el sector externo por la provisión y disponibilidad de divisas y suelen manifestarse a través de la caída interanual del PBI y la presencia casi constante de la inflación. Estos dos indicadores actúan como variables de control, por lo que rastreando los valores que han alcanzado durante la etapa estudiada, podemos delimitar períodos de alta inestabilidad macroeconómica y analizar entonces su impacto sobre la composición del gabinete económico del Poder Ejecutivo.

A lo largo del período estudiado identificamos cuatro grandes momentos de crisis que impactan de manera significativa sobre la conformación de los gabinetes económicos. El primero de ellos se sitúa a fines de 1984 y comienzos de 1985, durante los primeros años de la administración democrática de Raúl Alfonsín. Este tuvo que lidiar con las consecuencias de la política económica neoliberal implementada por la última dictadura militar, que dejaba unos índices macroeconómicos muy desalentadores,

lo que condicionó fuertemente sus decisiones en el área; para el año 1985, por ejemplo, se registra una contracción interanual del PBI de 7,8 puntos, mientras que la inflación alcanza una cota de casi 700% anual. Ante el escaso éxito económico reportado en su primer año y para ganar solidez para su política económica, Alfonsín decide reemplazar a Bernardo Grispun por Juan Vital Sourrouille y fortalecer su estructura ministerial. Esto se hace visible para nosotros a través de las variaciones de nuestros indicadores: mientras que el NEJE decae de 2,7 a 2,48, el IFE se incrementa de un 0,56 a 0,78; es decir, se produce un desplazamiento hacia un diseño concentrado del gabinete, explicable por ser el ministro un “hombre del presidente”. El reemplazo del titular del Ministerio de Economía fue acompañado por el lanzamiento del Plan Austral que logró buenos resultados en sus primeros años, en tanto la estabilización económica no implicó grandes costos recesivos.

Mientras el Plan Austral fue exitoso los valores de NEJE e IFE no muestran variaciones significativas, oscilando en torno a 2,7 el NEJE y manteniéndose fuertemente elevado (0,89) el IFE. Sin embargo, el fracaso de este plan y el de su sucesor, el Plan Primavera, produjo una crisis de confianza que, sumada a las dificultades en el sector externo, se manifestó sobre todo a partir de la aceleración de la inflación. Debilitado, y en un contexto económico sumamente desfavorable, Alfonsín debe entregar prematuramente la banda presidencial a su sucesor, Carlos Menem, quien durante sus primeros meses al mando del gobierno tampoco logra desbloquear la situación económica. Las primeras medidas económicas dispuestas por el gobierno menemista no tuvieron una eficacia significativa, lo que se evidencia en que al año y medio de gobierno la inflación aún se hallaba en torno al 1000% anual. Las gestiones ministeriales de Rapanelli y Erman González se vieron así incapaces de dominar la marcha de la macroeconomía, aunque el diseño burocrático ya daba señales de avanzar hacia una mayor concentración de poder en manos del titular del Ministerio.

Esa tendencia, tímida al principio (el NEJE disminuye de 2,75 a 2,38 del año 1989 a 1990) llega a su máximo punto en el año 1992, cuando el gabinete económico ostenta valores nuevamente consistentes con nuestra definición de gabinete concentrado. El reemplazo de González por Cavallo y la aplicación de su Plan de Convertibilidad representan el punto de mayor concentración de poder y funciones dentro de la estructura burocrática comandada por el Ministro de Economía, con valores de 1,25 para el NEJE y de 0,67 para el IFE. La gestión de Cavallo es sumamente exitosa en términos económicos, ya que el shock implementado a partir de la equivalencia entre

la moneda local y el dólar y la posterior reordenación de la economía en torno a la convertibilidad, logra rápidamente bajar la inflación (que ya al año siguiente se ubica en 17,5% anual y continuará decreciendo hasta detenerse prácticamente alrededor de 1995) al tiempo que impulsa el crecimiento económico, logrando tasas espectaculares en torno a un 6-7% de crecimiento interanual, sólo interrumpido por una baja en 1995.

La estabilidad económica así asegurada tiene como trasfondo la existencia de un gabinete económico que muestra niveles inéditos de concentración de poder, que tampoco serán igualados durante las próximas administraciones. Esto le asegura la permanencia en el cargo a Domingo Cavallo, pero debe soportar un tenue, aunque ininterrumpido debilitamiento de su posición hasta el final de su gestión. Esto no sorprende si se tiene en cuenta el alto nivel de concentración del gabinete económico; según lo planteado en nuestra hipótesis, el presidente está sometido a incentivos institucionales que presionan en sentido contrario, al tiempo que la estabilidad y la recuperación económicas también contribuyen a esto, disipando los fantasmas de turbulencia que justificaban un gabinete con alto poder de decisión. Por eso, durante lo que resta de la gestión de Cavallo el NEJE aumenta lenta pero consistentemente, llegando en 1996 a un valor de 1,93, ya bastante alejado del 1,25 inicial. Su reemplazo por Roque Fernández implica una nueva concentración del poder en manos del ministro (el NEJE decrece a un valor de 1,63 aunque también lo hace el grado de homogeneidad al interior de su estructura), aunque luego la tendencia hacia la dispersión de la política económica en otras unidades funcionales que se había iniciado en 1992 se acelerará, finalizando el mandato de Menem con un valor de 2,29.

La asunción de De la Rúa como Presidente luego de las elecciones de 1999 tiene como trasfondo el aumento de la inestabilidad económica que estaba significando el sostenimiento de la convertibilidad cambiaria, a lo que se sumaba un rápidamente creciente descontento social por los efectos de esa misma política económica. Su primer ministro de Economía, José Luis Machinea, asume una estructura ministerial no demasiado diferente de la de su antecesor, con un leve aumento del NEJE de 2,29 a 2,47 y un IFE que se mantiene en 0,56. Estos datos lo ubican en el cuadrante de los gabinetes concentrados dentro de la tipología que hemos construido, aunque los valores de ambas dimensiones se hallan al límite de otras categorías. La gestión de la Alianza marca los últimos años en que los valores del NEJE son bajos; a partir de la crisis de 2001 en adelante los valores que exhiba este indicador se ubicarán siempre por encima de la línea de corte que hemos establecido. Es decir, a partir de 2001 ya no se conforman

gabinetes concentrados, sino que todos exhibirán características compatibles con nuestras categorías de gabinete radiales o competitivos heterogéneos.

La gestión macroeconómica del plan de la Convertibilidad, que ya comenzaba a mostrar falencias internas combinadas con movimientos desfavorables en el sector externo, por parte de Machinea no fue exitosa, reflejándose dicho fracaso en el aumento del riesgo país, a pesar de las medidas que apuntaban justamente a reducirlo, siendo la más importante de estas el crédito stand by conocido como “Blindaje”, negociado por el ministro con el Fondo Monetario Internacional. A consecuencia de esto, De la Rúa efectúa un recambio en el Ministerio de Economía que, tras un breve paso de López Murphy que no logró el apoyo que reclamaba, recayó nuevamente en las manos de Domingo Cavallo, a quien varios actores de la coalición oficialista veían como el hombre indicado para hacerse cargo de la economía luego de su exitosa gestión durante los gobiernos de Menem.

A diferencia de aquel entonces, Cavallo no logró alcanzar el rango de superministro, aunque contó con un gabinete económico concentrado, con un NEJE de 2,45 y un IFE de 0,67. Esto implicó un mayor control sobre la economía que el que poseía su antecesor, pese a lo cual no logró revertir el crítico escenario. La pérdida de confianza en la capacidad de pago de deudas de la Argentina y el creciente descontento social ante el rumbo económico y político que había tomado el gobierno se anudaron y desembocaron en la renuncia del presidente y el inicio de un período de excepcionalidad institucional y recrudescimiento de la crisis económica y social desatada por las medidas neoliberales aplicadas durante casi toda una década.

La entrada en default del país disparó los indicadores económicos y sociales hasta niveles preocupantes, dando inicio a una fuerte recesión que se manifestó sobre todo en términos del aumento del desempleo y la pobreza. El año inmediatamente posterior al fin del gobierno aliancista mostró una retracción del PBI de casi un 11%, mientras que la inflación reaparecía luego de algunos años de estar prácticamente en un 0% y se elevaba hasta un 41% anual; al mismo tiempo las respuestas a la crisis identificaban al déficit fiscal como uno de sus principales responsables, por lo que el gasto estatal cae fuertemente más de un 6,5% ese año. Durante el descalabro económico se sucedieron varios presidentes que no lograron consolidar su autoridad y se vieron forzados a renunciar al poco tiempo, hasta que Eduardo Duhalde, Senador Nacional por Buenos Aires, fue nombrado por la Asamblea Legislativa para cumplir con lo que restaba del mandato de De la Rúa.

Duhalde tomó una serie de medidas para paliar la profunda crisis económica y social, entre las cuales la más importante fue la devaluación del peso, que le permitió revertir la contracción del PBI y lograr que en el año 2003 este creciera un 8,8% impulsado por el crecimiento de las exportaciones- El titular del equipo económico encargado de la política económica duhaldista era desde abril de 2002 Roberto Lavagna, quien tuvo a su cargo una estructura ministerial radializada en un grado importante. En el año 2002, durante la gestión de Remes Lenicov, el NEJE exhibió valores inéditos en todo el período analizado, alcanzando un 3,15. Con la asunción de Lavagna en 2002, el NEJE vuelve ubicarse bajo la línea de corte con un registro de 1,76. El descenso de la tasa del IFE marca también una dispersión del poder del ministro, con tan sólo un 0,44 de los funcionarios clave respondiendo a su persona durante toda su gestión. A pesar de este diseño organizacional, y ayudado por las favorables condiciones externas, Lavagna logró indicadores macroeconómicos excepcionales: un crecimiento ininterrumpido y a grandes pasos del PBI, combinado con un relativo equilibrio en las cuentas del Estado y una inflación leve, de un dígito anual.

A partir de la recuperación de la estabilidad institucional, económica y social que se produce luego de la asunción de Néstor Kirchner como presidente, los gabinetes económicos presentan gradualmente una tendencia cada vez mayor hacia la radialización, que se verá exacerbada a niveles insospechados hasta el momento bajo la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. Luego de la salida de Lavagna de la cartera de Economía, esta fue ocupada primero por Felisa Miceli y luego por Miguel Peirano; sin embargo, más allá del cambio de nombres en la titularidad, el diseño organizativo del gabinete económico fue prácticamente invariante en el sentido de que siempre fue un gabinete radial. El NEJE se mantuvo estable en un 2,6 (con un pequeño movimiento a favor de la dispersión en el último año de la gestión de Néstor Kirchner hasta un 2,63); el IFE, en cambio, sí mostró una variación importante, pasando de un 0,44 durante la gestión de Lavagna a un mínimo 0,11 durante la de sus sucesores. Es necesario resaltar que las variaciones en este valor no significan cambios en nuestra tipificación: en todo momento nos hallamos ante gabinetes diseñados según estrategias radiales que, como ya dijimos anteriormente, son la única forma que adoptarán durante el resto del período analizado.

A partir de la sucesión presidencial en 2007, esta tendencia irreversible hacia la radialización de los gabinetes se incrementa y se expresa, sobre todo, en un claro aumento del número de oficinas con competencias económicas. Los funcionarios que

ocuparon la cartera de Economía entre los años 2008 y 2013 – Martín Lousteau, Carlos Fernández y Amado Boudou – tuvieron que actuar dentro de una estructura burocrática que va dispersándose año tras año. El aumento de los valores del NEJE se da de forma sostenida y puede observarse su evolución en el tiempo: 3,91 en 2008, 4,86 en 2009, 4,72 en 2010, 5,26 en 2011, 5,9 en 2012, hasta llegar a un increíble 5,97 en el último año. Es decir que para 2013 la dispersión de las unidades económicas había casi duplicado lo que hasta ese entonces había marcado su punto más alto, un 3,21 en 2002 bajo la gestión de Roberto Lavagna.

Por el lado del IFE se puede observar una tendencia similar hacia la licuefacción del poder del Ministro de Economía debido a los nombramientos de funcionarios clave que no reportan fidelidad a su persona. De un valor considerablemente bajo en 2008 (sólo una tercera parte de los funcionarios seleccionados responden a Miceli), el indicador evoluciona hacia la baja, tocando un 0,22 al año siguiente hasta llegar al mínimo histórico en 2012; el valor 0,11 al que se llega en este año sólo había sido alcanzado durante el último bienio de la Presidencia de Néstor Kirchner. Esto indica que tan sólo uno de los nueve puestos clave se halla ocupado por un hombre de confianza del ministro, al que puede contar como parte de su tropa. Durante los años de Hernán Lorenzino al mando del Ministerio (2012-2013) ese único funcionario era quien ocupaba el cargo de Secretario de Finanzas, Adrián Cosentino. Los restantes ocho – entre los que se incluyen al viceministro y al presidente del Banco Central – eran ocupados por hombres y mujeres que respondían a la presidenta, y por tanto le permitían influir directamente en la elaboración y manejo de la política económica, sin necesidad de contar con el acuerdo de su Ministro.

El último gran momento de inestabilidad económica que registramos se produce durante la segunda Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Habiendo sorteado eficazmente la crisis global de 2008, en 2013 el recrudecimiento de una inflación que viene siendo constantemente alta desde los comienzos de su administración (con valores que oscilan en torno al 20% en promedio, pero que roza casi el 40% a finales del período), CFK decide un reacomodo del gabinete económico que redunde en un mayor control de la política económica por su parte. La reconfiguración se produce a través del aumento del NEJE tanto como de la elevación del IFE: mientras que el primero sigue una tendencia que se manifiesta claramente a partir de 2007 – aumenta de un 5,97 en el año 2013 a un 6,21 para el 2014 –, el IFE sufre un brusco incremento, quintuplicándose de un mínimo 0,11 a un importante 0,56.

Quien ocupa el Ministerio en reemplazo de Lorenzino es Axel Kicillof, quien será titular de la cartera hasta el fin de nuestro período considerado. Durante su gestión, el gabinete económico es sujeto a presiones contradictorias: por un lado, CFK decide dispersar aún más las áreas competentes en cuestiones económicas, inflando el NEJE hasta sus valores máximos en todo el período que se extiende desde la recuperación democrática; eso le permite licuar el poder de su ministro, haciendo que la coordinación de la política económica pase necesariamente por más oficinas. Pero, por otro lado, la homogeneidad dentro de esa estructura burocrática dispersa aumenta considerablemente: si Lorenzino contaba con un único funcionario afín, Kicillof se ve beneficiado al ver nombrados en puestos clave a cinco personas de su confianza. Este salto en el IFE le permite al ministro compensar la reducción de poder que sufre por el aumento de las jurisdicciones económicas. Si una vez más nos remitimos a nuestra tipología sugerida, nos encontramos aún dentro de un gabinete radial, aunque se producen movimientos a su interior; hay una tendencia a la concentración, que se manifiesta a través del IFE, cuyos valores quedan al límite de la línea de corte: si Kicillof hubiera contado con tan sólo un funcionario afín más veríamos a su gabinete dentro de la categoría de competitivo homogéneo.

La reconfiguración propiciada por Cristina Fernández de Kirchner en el año 2013 es, entonces, una respuesta a las manifestaciones locales de una crisis global. Sin embargo, la magnitud de tal crisis no puede compararse a las anteriores de 1989 o 2001 – por ejemplo – por lo que la concentración de poder en manos del Ministro de Economía es mucho menor en esta ocasión. La gestión de Kicillof logra mantener una estabilidad macroeconómica para nada desdeñable, aunque debe soportar el crecimiento sostenido del nivel de precios durante el resto de su permanencia al frente de dicha cartera.

Los últimos años de la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner están signados por una tasa muy alta de radialización del gabinete económico que casi triplica los valores de NEJE que hemos identificado como media (2,41) de este indicador. Dichos datos son consistentes con nuestra hipótesis, que sostiene que los presidentes argentinos tienen preferencia por conformar gabinetes radiales con el objetivo de conservar y concentrar poder en sus manos, a través del uso de sus poderes unilaterales, específicamente, la prerrogativa presidencial de diseño del gabinete.

Nuestra hipótesis también encuentra confirmación en otros mandatos presidenciales; la excepción parece hallarse en el largo período de Cavallo al frente de

la política económica durante las presidencias menemistas. Sin embargo, si observamos con detenimiento los datos, encontramos que ya desde el año 1992 se verifica una presión hacia la radialización que se expresa a través de la dispersión de las jurisdicciones económicas. Esta aparente anomalía puede aclararse si también tenemos en cuenta los indicadores macroeconómicos que enmarcan cada toma de decisión respecto al diseño de la estructura ministerial. En 1991 Cavallo logra una concentración de poder en sus manos que no puede explicarse sin recurrir al crítico contexto de los años inmediatamente anteriores. La delegación de poderes en un ministro fuerte, con una estructura burocrática homogénea a su mando, tiene sentido ante escenarios de alta inestabilidad e incertidumbre económica como el de la hiper inflación de fines de la década de los 80'. En estos casos, los presidentes ceden en su pretensión de mantener control total sobre la política económica a cambio de lograr la estabilización. La experiencia de Cavallo en los 90' ilustra asimismo que, una vez logrado el objetivo de estabilización, rápidamente los presidentes vuelven a desplegar estrategias de conformación de gabinetes radiales.

	IFE ALTO	IFE BAJO
NEJE BAJO	Sourrouille (1985) Cavallo (1991-1996) Cavallo (2001) Concentrado. Total de casos 7: (19%)	González (1991) R. Fernández (1996-1999) Machinea (2000) Lavagna (2002) Competitivo heterogéneo. Total de casos: 7 (19%)
NEJE ALTO	Sourrouille (1986-1989) Competitivo homogéneo. Total de casos: 4 (11%)	Grispun (1984), Rapanelli (1989), Remes Lenicov (2002), Lavagna (2003,-2005), Miceli (2006-2007), Peirano (2007), Lousteau (2008), C. Fernández (2008), Boudou (2009-2011), Lonrenzino (2012-2013), Kicillof (2013-2014) Radial. Total de casos: 18 (50%)

Tabla 2. Variación histórica tipología de gabinetes económicos 1983-2015.

Elaboración propia.

Como se puede ver en la tabla donde identificamos las diferentes tipologías de gabinetes económicos la mitad de las observaciones (50%) corresponden al tipo radial contra el 19% de los casos que se inscriben en la tipología que denominamos

concentrado. En los hemisferios intermedios a estas dos tipologías aparecen el competitivo heterogéneo con 19% y el competitivo homogéneo con apenas el 11%. La preferencia por el tipo radial es identificable durante toda la presidencia de Néstor y Cristina Kirchner y con el inicio de los mandatos presidenciales en el caso de Alfonsín, Menem y Duhalde, a nuestro entender en estos últimos casos por el mayor capital político que cuentan los presidentes al inicio de gestión, traducida esta en mayores niveles de autonomía en el manejo de la política económica.

El campo de investigación es sumamente amplio y aún quedan profundas e interesantes aristas del problema a investigar. Consideramos que un futuro paso debería considerar estas dinámicas institucionales en términos de los efectos que producen en el desempeño macroeconómico del país. Los datos con los que nos encontramos en esta investigación permiten aventurar una correlación entre la conformación de los gabinetes económicos y la macroeconomía, especialmente en sus variables más relevantes: gasto público, inflación, déficit, variación del tipo de cambio, disponibilidad de reservas internacionales.

Otro aspecto susceptible de análisis con mayor profundidad es la relación entre ministros de Economía y presidentes del Banco Central. Como hemos visto en el análisis histórico, los enfrentamientos entre ambos actores han atravesado, sin excepción, a todas las presidencias del período analizado. En tal sentido, futuros trabajos podrían como los incentivos institucionales de cada área influyen sobre el comportamiento de dichos actores y de qué forma esto impacta sobre la capacidad de coordinación de la política económica.

Sin embargo, nuestro trabajo no pretende de ninguna manera avanzar sobre esta problemática, sino que se limita a señalar la importancia y la conveniencia de seguir desplegando análisis que, como este, permitan aprehender fenómenos político-económicos desde una perspectiva institucionalista.

Bibliografía:

Abdala, M. B.; Leiras, M.; Page, M.; Pomares, J.; Zárata, S. (2014) “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”, *Documento de Políticas Públicas.*, n°139, CIPPEC.

Alessandro, M. (2010) “El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina”, Documento de Trabajo 2/2010, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Alessandro, M. y Gilio, A. (2010) “Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 48.

Alessandro, M. y Gilio, A. (comp.) (2013) *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, Buenos Aires, INAP/UNAJ.

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

Amorim Neto, O. (2002) “Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America’s Presidential democracies, 1946-1995”. Ponencia presentada en la Conferencia «El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades», México DF.

Azpiazu, D. (1995) "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico", en D. Azpiazu y H. Nochteff (edits.) *El Desarrollo ausente*, Buenos Aires, Tesis-Norma-FLACSO.

Baudino, V. (2004) “La Fundación Mediterránea y la burguesía nacional”, *Razón y Revolución* 12, p. 161-177.

Bonnet, A.; Piva, A. (2010) “El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001”. Ponencia presentada en las VI *Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata, Argentina. Disponible en:http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5172/ev.5172.pdf

Bonvecchi, A. (2002) “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales” en Novaro, M. (ed.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma editores.

Burgos E. (2011) *7 ministros. La economía argentina: Historia debajo de la alfombra*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Burke, John P. (2009) "Organizational Structure and Presidential Decision Making", en Edwards, G.C. and Howell, W.G. (eds.): *The Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford, Oxford University Press.

Camerlo, M. (2013) "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino", *América Latina Hoy*, pp. 119–142.

Canelo, P. (2002) "La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995", *Documento de trabajo de FLACSO*. Buenos Aires.

Cavallo, D. (1997) *El peso de la verdad. Un impulso a la transparencia en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Planeta.

Cavallo, D. (2001) *Pasión por crear. En diálogo con Juan Carlos De Pablo*, Buenos Aires, Planeta.

Cherashny, G. (1997) *Menem, Yabrán, Cavallo (final abierto)*, Buenos Aires, Planeta.

Corach, C. (2011) *18885 días de política*, Buenos Aires, Sudamericana.

Coutinho, M. E. (2007) "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina", *Colección 18/19*, pp. 17-47.

Coutinho, M.E. (2013) "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial" en *La dinámica del poder ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, Buenos Aires, INAP.

Curia, E. (1991) *Dos años de la economía de Menem*, Buenos Aires, El Cronista Ediciones.

Damil, M. y Frenkel R. (2015) "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros" en Gervasoni C. y Peruzzotti E., (eds.), *¿Década ganada? evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.

Damill, M.; Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003) *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa*, Chile, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo.

Damill, M.; Frenkel, R. y Juvenal L. (2003) "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina", *Documento de trabajo N°4*, Centro de Estudios y Percepción de la Situación Argentina, FCE-UBA. Disponible en <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/9-2003.pdf>

De Pablo J.C. (2009) *Política económica en democracia. De Alfonsín a Kirchner. Entrevistas a José Luis Machinea, Roque Benjamín Fernández, Roberto Lavagna*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Católica Argentina.

De Riz, L. y Feldman, J. (1991) “El partido en el gobierno, la experiencia del radicalismo, 1983-1989”, *Documento CEDES 64*. Buenos Aires, CEDES.

Duhalde, E. (2009) *Memorias del incendio*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Escenarios Alternativos (2009) “Video entrevista a Juan Vital Sourrouille”. 9 de octubre. Disponible en <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=3698>

Fair Rzezak, H. (2008) “El conflicto entre el gobierno y el campo en Argentina. lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar”, *Iberóforum. Revista de ciencias sociales de la universidad iberoamericana*, vol. iii, núm. 6, pp. 82-106, Ciudad de México.

Fernández, A. (2011) *Políticamente incorrecto. Razones y pasiones de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Ediciones B.

Ferrari, A. y Herrera, F. (1987) *Los hombres del presidente*, Buenos Aires, Ediciones Tarso.

Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996) “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional”, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social – IDES, pp. 443-474.

Geddes, B. (1994) *Politicians' dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

George, A. y Stern, E. (1998) “Presidential Management: Styles and Models” en George, A. y George, J. (eds.) *Presidential personality and performance*, Boulder, West View, pp. 199-280.

Gerchunoff, P.; de Ipola, E. y Torre, J. C. (2009) “La experiencia pública desde el mundo intelectual y académico”. Mesa redonda final del *Seminario Discutir a Alfonsín: repensando el legado de los años ochenta en la democracia argentina*, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 30 de julio. Disponible en <http://vimeo.com/6285294>

Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*, N°143.

Gervasoni, C. (2003) *Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)*, Austin, Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies. Disponible en <https://repositories1.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4090/gervasoni.pdf?sequence=2>

Giarracca, N. Teubal, M. y Palmisano T. (2008) “Paro agrario: crónica de un conflicto alargado”, *Revista Realidad económica* 237.

Godio, J. (2003) *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía durante el gobierno de Duhalde*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Gruel, J. y Riggirozzi M. (2007) "The return of the State in Argentina", *International Affairs* 83: I, pp. 87-107.

Heredia, M. (2006) "La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín", en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Heredia M. (2017) "Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad" en Vommaro, G. (comp.) *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Heredia, M.; Gené, M. y Perelmiter, L. (2012) "Hacia una socio-historia del gabinete nacional" en *PolHis*, Año 5, N° 9, pp 284-290.

Hora, R. (2010) "La crisis del campo del otoño de 2008", *Desarrollo Económico*. Vol. 50, No. 197, pp. 81-111

Howell, W. (2004) *Power without persuasion: The politics of direct presidential action*, Princeton, Princeton University Press.

Howell, W. y Lewis, D. (2002) "Agencies by presidential design", *The Journal of Politics* 64 (4), pp. 1095-1114.

Krikorian, M. (2010) "La hiperinflación de 1989/90. Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina", *Revista Economía Argentina*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

Kulfas, M. (2016) *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with applications to West Europe", *Comparative Political Studies* 129 (1), pp. 3-27.

Lamberto, O. (2003) *Los cien peores días, el fin de la convertibilidad*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Lavagna, R. (2011) *El desafío de la voluntad. trece meses cruciales en la historia argentina. Abril 2002 - Mayo 2003*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Leuco, A. y Díaz, J. A. (1987) *Los herederos de Alfonsín*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Liascovich, C. (2007) *Lavagna: la biografía*, Buenos Aires, Planeta.

Llanos, M. y Margheritis, A. (1999) “Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem. El caso de las privatizaciones”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, pp. 441-475.

López Murphy, R. (1995) “Los planes de estabilización en el Mercosur”, *Revista Ciclos en la Historia la Economía y la Sociedad*, N°. 8, 1, Buenos Aires.

Lozano, C. y Felletti, C. (1991) “La economía del menemismo. Cambio estructural., crisis recurrentes y destino incierto”, en AA. VV., *El Menemato: radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem*; Buenos Aires, Letra Buena.

Margheritis, A. (1998) “La política económica como instrumento político. El caso de las privatizaciones en la Argentina”. Ponencia presentada en el *XXI International Congress de la Latin American Studies Association*, Chicago, Illinois.

Mayol, F. (2012) *Amado, la verdadera historia de Boudou*, Buenos Aires, Planeta.

Mazzola, R. (2015) *Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Editores.

Mc Adam, A.; Sukup, V. y Katiz, C. (2009) *Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo*, Buenos Aires Editorial Corregidor.

Moe, T. (1990) “Political institutions: the neglected side of the story”, *Journal of Law, Economics and Organization* 6, pp. 213-253.

Moe, T. (1993). “Presidents, institutions and theory”, en Edwards, G.; Kessel, J. y Rockman, B. (eds). *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 337-358.

Moe, T. (1999) “The politicized Presidency” en Pfiffner, J. P. (ed.) *The managerial Presidency*, College Station, TX: Texas A&M University, pp. 144-161.

Moe, T. y Caldwell, M. (1994) “Institutional foundations of democratic government”, *Journal of institutional and theoretical economics* 150 (1), pp- 171-195.

Moe, T. y Howell, T. (1999) “Unilateral action and Presidential power: a theory”, *Presidential Studies Quarterly* 29 (4), pp. 850–873.

Moe, T. y Wilson, S. (1994) “Presidents and the politics of structure”, *Law & Contemporary Problems* 57 (2), pp. 1-44.

Muñoz, O. (2013) *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia*, Buenos Aires, Aguilar.

Neustadt, R. (1991) *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

N'haux, E. (1993) *Menem, Cavallo, el poder mediterráneo*, Buenos Aires, Corregidor.

Novaro, Marcos (2000). "La jefatura de gabinete y sus capacidades de coordinación y control", *Política y Gestión*, N° 1.

Novaro, M. Bonvecchi A. y Cherny, N. (2014).} *Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*, Buenos Aires, Ariel.

Ollier, M. M. (2009) "Las mil caras del peronismo (1975-2007)", *Revista Hispania Nova* 9, pp. 55-76.

Ostiguy, P.(1990) *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios y economía en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa.

Oszlak, O. (1999) "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 6 (14).

Pesce, J. (2004). "La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional". Ponencia presentada en *VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.academica.org/000-045/166>.

Rapoport, Mario (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, ediciones Macchi,

Restivo, N. y Rovelli, H. (2011) *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Rodríguez, C. (1995) "Ensayo sobre el Plan de Convertibilidad", *CEMA WP 105*, Buenos Aires.

Silletta, A. (2005) *Salir del infierno. Estrategia de un piloto de tormenta*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Svampa, M. y Pereyra S.. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Thwaites Rey, M. (2001) "Tecnócratas vs punteros nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración", *Revista encrucijadas n° 6*, Buenos Aires.

Varela, L. y Zicolillo. J. (1992) *Un domingo en el purgatorio*, Buenos Aires, ediciones BEAS-

Verbitsky, H. (1992) *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*", Buenos Aires, Editorial Planeta.

Viguera, A. (1998) "La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996". Ponencia presentada en *Congreso LASA 1998*. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viguera.pdf>

Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*, México, Ediciones Al Margen.

Walcott, Ch. y Hult, K. (2005) “White House structure and decision making: Elaborating the standard model”, *Presidential Studies Quarterly* 35, pp. 303–318.

ANEXO I. Número efectivo de jurisdicciones económicas

Jurisdicciones	Grinspun 1984	Sourrouille 1985	Sourrouille 1986	Sourrouille 1987	Sourrouille 1988	Sourrouille 1989
Presidencia	5	5	10	11	7	7
Economía	16	23	24	27	29	29
MOSP y afines	15	15	16	18	17	17
Interior	0	0	0	0	0	0
Agricultura	0	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0	0
RR.EE.	1	1	1	1	3	3
Producción	0	0	0	0	0	0
JGM	0	0	0	0	0	0
Total	37	44	51	57	56	56
Peso porcentual MECON	43,2%	52,3%	47,1%	47,4%	51,8%	51,8%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	2,70	2,48	2,79	2,77	2,64	2,64

Jurisdicciones	Rapanelli 1989	González 1990	Cavallo 1991	Cavallo 1992	Cavallo 1993	Cavallo 1994
Presidencia	7	3	3	3	3	3
Economía	25	30	31	33	35	38
MOSP y afines	15	20	0	0	0	0
Interior	0	0	0	0	0	0
Agricultura	0	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0	0
RR.EE.	3	3	1	1	4	4
Producción	0	0	0	0	0	0
JGM	0	0	0	0	0	7
Total	50	56	35	37	42	52
Peso porcentual MECON	50,0%	53,6%	88,6%	89,2%	83,3%	73,1%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	2,75	2,38	1,26	1,25	1,41	1,78

Jurisdicciones	Cavallo 1995	Cavallo 1996	Fernández 1997	Fernández 1998	Fernández 1999
Presidencia	3	3	2	6	7
Economía	39	32	27	28	28
MOSP y afines	0	0	0	0	0
Interior	0	0	0	0	0
Agricultura	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0
RR.EE.	4	4	3	4	4
Producción	0	0	0	0	0
JGM	7	7	3	6	6
Total	53	46	35	44	45
Peso porcentual MECON	73,6%	69,6%	77%	64%	62%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	1,76	1,93	1,63	2,22	2,29

Jurisdicciones	Machinea 2000	Cavallo 2001	Remes Lenicov 2002	Lavagna 2002	Lavagna 2003
Presidencia	1	1	4	4	2
Economía	17	21	14	22	17
MOSP y afines	8	13	0	0	14
Interior	0	0	0	0	0
Agricultura	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0
RR.EE.	3	3	3	3	3
Producción	0	0	11	0	0
JGM	1	1	1	1	1
Total	30	39	33	30	37
Peso porcentual MECON	57%	54%	42%	73%	46%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	2,47	2,45	3,17	1,76	2,74

Jurisdicciones	Lavagna 2004	Lavagna 2005	Miceli 2006	Miceli 2007	Peirano 2007
Presidencia	2	2	2	2	2
Economía	21	21	21	21	20
MOSP y afines	14	17	17	17	17
Interior	0	0	0	0	0
Agricultura	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0
RR.EE.	3	3	3	3	3
Producción	0	0	0	0	0
JGM	1	1	1	1	1
Total	41	44	44	44	43
Peso porcentual MECON	51%	48%	48%	48%	47%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	2,58	2,60	2,60	2,60	2,63

Jurisdicciones	Lousteau 2008	Fernández 2008	Budou 2009	Budou 2010	Budou 2011
Presidencia	2	0	0	1	0
Economía	21	13	13	12	13
MOSP y afines	16	16	16	16	16
Interior	1	1	1	0	1
Agricultura	0	0	6	7	8
Turismo	0	0	0	2	2
RR.EE.	3	3	3	3	3
Producción	0	11	6	4	6
JGM	3	3	7	3	6
Total	46	47	52	48	55
Peso porcentual MECON	46%	28%	25%	25%	24%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	2,94	3,91	4,86	4,72	5,26

Jurisdicciones	Lorenzino 2012	Lorenzino 2013	Kicillof 2014	Kicillof 2015
Presidencia	0	0	0	0
Economía	16	16	16	18
MOSP y afines	10	11	10	10
Interior	7	5	6	6
Agricultura	10	10	11	11
Turismo	2	2	3	3
RR.EE.	3	4	4	4
Producción	4	5	5	6
JGM	6	6	6	6
Total	58	59	61	64
Peso porcentual MECON	28%	27%	26%	28%
Número efectivo de jurisdicciones económicas	5,90	5,97	6,21	6,04

ANEXO II. Índice de Funcionarios Económicos

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Grinspun 1984	0,56	Sourrouille 1985	0,78	Sourrouille 1986	0,67	Sourrouille 1987	0,89
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Enrique García Vázquez	0	Juan Concepción	0	José Luis Machinea	1	José Luis Machinea	1
2. Secretario de Hacienda o similar.	Norberto Bertania	0	Mario Brodersohn	1	Mario Brodersohn	1	Mario Brodersohn	1
3. Viceministro	René Ortuño	1	Adolfo Canitrot	1	Adolfo Canitrot	1	Adolfo Canitrot	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Juan Sommer	0	Juan Sommer	1	Juan Sommer	1	Jorge González	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Ricardo Campero	1	Julio Mendez	1	Julio Méndez	1	Ricardo Mazzorín	1
6. Secretario Energía o similar.	Conrado Storani	1	Conrado Storani	0	Conrado Storani	0	Rodolfo Terragno	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Lucio Reca	0	Lucio Reca	1	Lucio Reca	1	Ernesto Figueras	1
8. Secretario de Industria o similar.	Carlos Lacerca	1	Néstor Farías Bouvier	1	Roberto Lavagna	0	Juan Ciminari	1
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Néstor Stancanelli	1	Ricardo Campero	1	Roberto Lavagna	0	Juan Ciminari	1

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Sourrouille 1988	0,89	Sourrouille 1989	0,89	Rapanelli 1989	0,33	González 1990	0,44
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	José Luis Machinea	1	José Luis Machinea	1	Javier González Fraga	0	Erman González	1
2. Secretario de Hacienda o similar.	Mario Brodersohn	1	Mario Brodersohn	1	Rodolfo Frigeri	0	Saúl Bouer	1
3. Viceministro	Adolfo Canitrot	1	Adolfo Canitrot	1	Eduardo Curia	1	Carlos Carballo	1

4. Secretario de Finanzas o similar.	Jorge González	1	Jorge González	1	Orlando Ferreres	1	Raúl Cuello	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Ricardo Mazzorín	1	Ricardo Mazzorín	1	Pablo Challú	0	Jorge Pereyra De Olazábal	0
6. Secretario Energía o similar.	Rodolfo Terragno	0	Rodolfo Terragno	0	Julio César Áraoz	0	Julio César Áraoz	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Ernesto Figueras	1	Ernesto Figueras	1	Felipe Solá	0	Felipe Solá	0
8. Secretario de Industria o similar.	Juan Ciminari	1	Juan Ciminari	1	Oscar Saggese	1	Jorge Pereyra De Olazábal	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Juan Ciminari	1	Juan Ciminari	1	Juan Carlos Sánchez Arnau	0	Juan Carlos Sánchez Arnau	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Cavallo 1991	0,67	Cavallo 1992	0,67	Cavallo 1993	0,67	Cavallo 1994	0,78
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Roque Fernández	0	Roque Fernández	0	Roque Fernández	0	Roque Fernández	0
2. Secretario de Hacienda o similar.	Ricardo Guierrez	1	Ricardo Guierrez	1	Ricardo Guierrez	1	Ricardo Guierrez	1
3. Viceministro	Carlos Sánchez	1	Carlos Sánchez	1	Carlos Sánchez	1	Carlos Sánchez	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Ricardo Gutiérrez	1	Ricardo Gutiérrez	1	Joaquín Caottani	1	Joaquín Caottani	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Juan Schiaterri	1	Juan Schiaterri	1	Juan Schiaterri	1	Carlos Magariños	1
6. Secretario Energía o similar.	Carlos Bastos	1	Carlos Bastos	1	Carlos Bastos	1	Carlos Bastos	1
7. Secretario de Agricultura o similar.	Felipe Solá	0	Marcelo Regunaga	0	Marcelo Regunaga	0	Marcelo Regunaga	0

8. Secretario de Industria o similar.	Juan Schiaterzzi	1	Juan Schiaterzzi	1	Juan Schiaterzzi	1	Carlos Magariños	1
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Alieto Guadagni	0	Alieto Guadagni	0	Alieto Guadagni	0	Guillermo Campbell	1

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Cavallo 1995	0,78	Cavallo 1996	0,89	Fernández 1997	0,56	Fernández 1998	0,56
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Roque Fernández	0	Roque Fernández	0	Pedro Pou	1	Pedro Pou	1
2. Secretario de Hacienda o similar.	Ricardo Gutiérrez	1	Ricardo Gutiérrez	1	Pablo Guidotti	1	Pablo Guidotti	1
3. Viceministro	Carlos Sánchez	1	Carlos Sánchez	1	Eugeni Pendas	1	Carlos Rodríguez	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Joaquín Caottani	1	Joaquín Caottani	1	Miguel Kiguel	1	Miguel Kiguel	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Carlos Magariños	1	Jorge Ingaramo	1	Marcelo Garriga	1	Marcelo Garriga	1
6. Secretario Energía o similar.	Carlos Bastos	1	Carlos Bastos	1	Alejandro Mirkín	0	Alejandro Mirkín	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Marcelo Regunaga	0	Félix Cirio	1	Felipe Solá	0	Gumersindo Alonso	0
8. Secretario de Industria o similar.	Carlos Magariños	1	Marcelo Regunaga	1	Alieto Guadagni	0	Alieto Guadagni	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Guillermo Campbell	1	Guillermo Campbell	1	Guillermo Campbell	0	Guillermo Campbell	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Fernández 1999	0,56	Machinea 2000	0,56	Cavallo 2001	0,67	Remes Lenicov 2002	0,33
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Pedro Pou	1	Pedro Pou	0	Roque Maccarone	1	Mario Blejer	0
2. Secretario de Hacienda o similar.	Pablo Guidotti	1	Mario Vicens	1	Jorge Baldrich	1	Oscar Lamberto	1
3. Viceministro	Julio Nogues	1	Miguel bein	1	Carlos Sánchez	1	Jorge Todesca	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Miguel Kiguel	1	Daniel Marx	0	Daniel Marx	1	Lisandro Barry	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Alieto Guadagni	0	Carlos Winograd,	1	Carlos Winograd,	0	Pablo Challú	0
6. Secretario Energía o similar.	César Mac Karthy	0	Daniel Montamt	1	Carlos Bustos	1	Alieto Guadagni	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Ricardo Novo	1	Alfredo Berhongaray	0	Marcelo Regunaga	1	Miguel Paulón	0
8. Secretario de Industria o similar.	Alieto Guadagni	0	Débora Giorgi	1	Débora Giorgi	0	José Mendiguren	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Guillermo Campbell	0	Horacio Chighizola	0	Horacio Chighizola	0	Martín Redrado	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Lavagna 2002	0,44	Lavagna 2003	0,44	Lavagna 2004	0,44	Lavagna 2005	0,56
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Aldo Pignanelli	0	Alfonso Prat Gay	0	Alfonso Prat Gay	0	Martín Redrado	1
2. Secretario de Hacienda o similar.	Jorge Sarghini	1	Carlos Mosse	0	Carlos Mosse	0	Carlos Mosse	0
3. Viceministro	Oscar Tangelson	1	Oscar Tangelson	1	Oscar Tangelson	1	Oscar Tangelson	1

4. Secretario de Finanzas o similar.	Guillermo Nielsen	1	Guillermo Nielsen	1	Guillermo Nielsen	1	Guillermo Nielsen	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Gustavo Stafforini	0	Jorge Madcur	1	Jorge Madcur	1	Jorge Madcur	1
6. Secretario Energía o similar.	Alberto Devoto	1	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Haroldo Lebed	0	Miguel Campos	0	Miguel Campos	0	Miguel Campos	0
8. Secretario de Industria o similar.	Dante Sica	0	Alberto Dumont	1	Miguel Peirano	1	Miguel Peirano	1
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Martín Redrado	0	Martín Redrado	0	Alfredo Chiaradía	0	Alfredo Chiaradía	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Miceli 2006	0,11	Miceli 2007	0,11	Peirano 2007	0,11	Lousteau 2008	0,22
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Martín Redrado	0	Martín Redrado	0	Martín Redrado	0	Martín Redrado	0
2. Secretario de Hacienda o similar.	Carlos Mosse	0	Carlos Mosse	0	Carlos Mosse	0	Juan Carlos Pesoa	0
3. Viceministro	Oscar Tangelson	0	Oscar Tangelson	0	Oscar Tangelson	0	Hernán Rossi	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Sergio Chodos	1	Sergio Chodos	1	Sergio Chodos	0	Hugo Luis Secondini	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0
6. Secretario Energía o similar.	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Miguel Campos	0	Javier De Urquiza	0	Javier De Urquiza	0	Javier De Urquiza	0
8. Secretario de Industria o similar.	Miguel Peirano	0	Miguel Peirano	0	Leila Nazer	1	Fernando FRAGUIO	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Alfredo Chiaradía	0	Alfredo Chiaradía	0	Alfredo Chiaradía	0	Alfredo Chiaradía	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Fernández 2008	0,22	Budou 2009	0,22	Budou 2010	0,22	Budou 2011	0,22
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Martín Redrado	0	Martín Redrado	0	Mercedes Marcó del Pont	0	Mercedes Marcó del Pont	0
2. Secretario de Hacienda o similar.	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0
3. Viceministro	Martín Pablo ABELES	1	Roberto Feletti	1	Roberto Feletti	1	Roberto Feletti	1
4. Secretario de Finanzas o similar.	Hernán Lorenzino	1	Hernán Lorenzino	1	Hernán Lorenzino	1	Hernán Lorenzino	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0	Guillermo Moreno	0
6. Secretario Energía o similar.	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0
7. Secretario de Agricultura o similar.	Carlos Alberto Cheppi	0	Julián Domínguez	0	Julián Domínguez	0	Julián Domínguez	0
8. Secretario de Industria o similar.	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Alfredo Chiaradía	0	Alfredo Chiaradía	0	Luis Ma. Kreckler	0	Luis Ma. Kreckler	0

	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE	Ministro	IFE
	Lorenzino 2012	0,11	Lorenzino 2013	0,11	Kicillof 2014	0,56	Kicillof 2015	0,56
	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor	Secretario	Valor
1. Presidente del Banco Central.	Mercedes Marcó del Pont	0	Mercedes Marcó del Pont	0	Juan Carlos Fábrega	0	Alejandro Vanoli	0
2. Secretario de Hacienda o similar.	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0	Juan Carlos Pesoa	0
3. Viceministro	Axel Kicillof	0	Axel Kicillof	0	Emanuel Alvarez Agis	1	Emanuel Alvarez Agis	1

4. Secretario de Finanzas o similar.	Adrián Cosentino	1	Adrián Cosentino	1	Pablo López	1	Pablo López	1
5. Secretario de Comercio o similar.	Guiller Moreno	0	Guiller Moreno	0	Augusto Costa	1	Augusto Costa	1
6. Secretario Energía o similar.	Daniel Cameron	0	Daniel Cameron	0	Mariana Matranga	1	Mariana MATRANGA	1
7. Secretario de Agricultura o similar.	Norberto Yahuar	0	Norberto Yahuar	0	Carlos Casamiquela	0	Carlos Csamiquela	0
8. Secretario de Industria o similar.	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0	Débora Giorgi	0
9. Secretaría de Relaciones económicas internacionales	Cecilia Nahon	0	Augusto Costa	0	Carlos Bianco	1	Carlos Bianco	1

ANEXO III. Listado de Ministros de Economía

Ministro de Economía	Mandato	Presidente
Axel Kicillof	20.11.2013 - 10.12.2015	Fernández de Kirchner, Cristina
Hernán Lorenzino	10.12.2011 - 20.11.2013	Fernández de Kirchner, Cristina
Amado Boudou	07.07.2009 - 10.12.2011	Fernández de Kirchner, Cristina
Carlos Fernández	25.04.2008 - 07.07.2009	Fernández de Kirchner, Cristina
Martín Lousteau	10.12.2007 - 24.04.2008	Fernández de Kirchner, Cristina
Miguel Peirano	17.07.2007 - 10.12.2007	Kirchner, Néstor
Felisa Miceli	29.11.2005 - 16.07.2007	Kirchner, Néstor
Roberto Lavagna	25.05.2003 - 27.11.2005	Kirchner, Néstor
Roberto Lavagna	27.04.2002 - 25.05.2003	Duhalde, Eduardo
Jorge Remes Lenicov	03.01.2002 - 27.04.2002	Duhalde, Eduardo
Rodolfo Frigeri	23.12.2001 - 30.12.2001	Rodríguez Saá, Adolfo
Jorge Capitanich	21.12.2001 - 23.12.2001	Puerta, Ramón
Domingo Cavallo	20.03.2001 - 19.12.2001	De la Rúa, Fernando
Ricardo López Murphy	05.03.2001 - 19.03.2001	De la Rúa, Fernando
José Luis Machinea	10.12.1999 - 02.03.2001	De la Rúa, Fernando
Roque Fernández	06.08.1996 - 10.12.1999	Menem, Carlos Saúl
Domingo Cavallo	01.03.1991 - 06.08.1996	Menem, Carlos Saúl
Erman Gonzalez	19.12.1989 - 04.02.1991	Menem, Carlos Saúl
Néstor Mario Rapanelli	18.07.1989 - 18.12.1989	Menem, Carlos Saúl
Miguel Roig	09.07.1989-14.07.1989	Menem, Carlos Saúl
Jesús Rodríguez	14.05.1989 - 09.07.1989	Alfonsín, Raúl
Juan C. Pugliese	31.03.1989 - 14.05.1989	Alfonsín, Raúl
Juan V. Sourrouille	19.02.1985 - 31.03.1989	Alfonsín, Raúl
Bernardo Grinspun	10.12.1983 - 18.02.1985	Alfonsín, Raúl