

## **Volver a Duhalde: políticas de emergencia tras la salida de la crisis del 2001**

En las periodizaciones sobre la historia reciente de la Argentina suele producirse un vacío que deja extraviados a un año y a un presidente: 2002 y Eduardo Duhalde. Mientras que 2001 es recordado como el año del derrumbe político, económico y social, y 2003 como el inicio de la posconvertibilidad y de una etapa de recomposición bajo la presidencia de Néstor Kirchner, el gobierno de Duhalde ha sido tratado con frecuencia como un mero interregno, una administración sin densidad propia cuya función habría sido la de gestionar la crisis hasta que un nuevo ciclo pudiera comenzar. Esta operación de olvido distorsiona la comprensión del orden económico y político que se consolidaría en los años siguientes, pues el año 2002 no fue simplemente la clausura de una etapa sino el laboratorio donde se forjó la arquitectura básica de la economía política pos-2001. La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que las políticas adoptadas durante ese período, concebidas como medidas excepcionales de emergencia, sentaron las bases de un orden que se volvió permanente, inscribiendo en su propia estructura las tensiones y limitaciones que caracterizarían a buena parte del ciclo kirchnerista.

El objetivo de esta investigación es caracterizar las principales políticas económicas y sociales implementadas durante el gobierno de Eduardo Duhalde, con énfasis en tres pilares que adquirieron continuidad: las retenciones a las exportaciones, los subsidios a los servicios públicos y la política social de transferencia de ingresos. A partir del análisis de estos elementos, se busca demostrar que el año 2002 no puede ser comprendido únicamente como una etapa de transición, sino que debe ser pensado como un momento fundacional en el que se instituyó una economía de emergencia que, lejos de desactivarse con la superación de la crisis, fue rearticulada y profundizada por los gobiernos que le sucedieron.

El enfoque adoptado es de carácter histórico-sociológico y se apoya en la idea de que las crisis no son únicamente momentos de ruptura, sino también instancias de fundación. Desde una perspectiva inspirada en la economía política, se sostiene que la forma en que se resuelve una crisis condiciona de manera decisiva el orden que emerge a continuación. En este sentido, conceptos como “economía de emergencia” o “transitoriedad detenida” permiten pensar la posconvertibilidad como un tiempo marcado por la memoria del estallido de diciembre de 2001 y por la necesidad de evitar su repetición. Se dialoga así con una bibliografía que ha explorado tanto el agotamiento del modelo de convertibilidad como las transformaciones sociales de los años noventa (Heredia, 2015; Azpiazu y Schoor, 2010; Merklen, 2005; Auyero, 2002; Svampa, 2001), y con los trabajos más recientes que analizan la herencia de 2002 en materia de subsidios, política social y estructura productiva (Cantamutto, 2016; Gadano, 2021; Zicari, 2017; Wyczykier, 2018).

Metodológicamente, el trabajo se apoya en un análisis histórico que reconstruye las principales medidas adoptadas por el gobierno de Duhalde, combinando revisión bibliográfica especializada con el examen de fuentes primarias: legislación clave como la Ley N.º 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (6 de enero de 2002), decretos de implementación de subsidios y retenciones, datos oficiales sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, estadísticas fiscales y declaraciones presidenciales

de la época. Esta reconstrucción se complementa con la consideración de los principales actores sociales involucrados: el agro modernizado y su capacidad exportadora, el sector industrial con su necesidad de recomponer la competitividad, las empresas privatizadas de servicios públicos, los sindicatos tradicionales y las nuevas organizaciones de trabajadores desocupados.

El colapso de la convertibilidad planteó un dilema político y económico sin precedentes: desmontar el dispositivo que había estructurado la sociedad argentina durante una década sin provocar un nuevo estallido social. Las primeras medidas del gobierno de Duhalde marcaron ese rumbo: la devaluación con desdoblamiento cambiario, que estableció un dólar oficial a 1,4 pesos y un mercado libre paralelo; la pesificación de tarifas y la renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados, bajo el argumento de que las empresas habían acumulado rentas extraordinarias durante los años noventa; la continuidad del default con acreedores privados y el mantenimiento de pagos a organismos internacionales; la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que en pocos meses alcanzó cerca de dos millones de beneficiarios; la prohibición de despidos injustificados y la duplicación de indemnizaciones; y la reintroducción de retenciones a las exportaciones de petróleo, derivados y productos agroindustriales, con alícuotas de entre 5 y 20 %. Estas medidas configuraron un esquema que combinaba devaluación, subsidios, captura de renta exportadora y gasto social masivo, y que sirvió tanto para contener la conflictividad como para sentar las bases de la recuperación.

Tres de esos pilares adquirieron continuidad y marcaron de manera estructural la posconvertibilidad. Las retenciones, reimplantadas con el argumento de redistribuir la renta extraordinaria generada por la devaluación, funcionaron como un instrumento fiscal clave para financiar la expansión del gasto social y los subsidios, y al mismo tiempo para moderar los precios internos de los alimentos y los combustibles. Su eficacia inicial estuvo estrechamente vinculada a las transformaciones del agro durante el neoliberalismo, que había incorporado tecnología, soja transgénica y siembra directa, consolidando un perfil exportador dinámico (Hora, 2021; Kessler, 2016). La política social, encarnada en el Plan Jefes y Jefas, instituyó un nuevo modo de relación entre el Estado y los sectores populares empobrecidos, desplazando parcialmente a los sindicatos como mediadores y otorgando centralidad a movimientos sociales y organizaciones piqueteras. Este dispositivo, que se presentaba como temporal y compensatorio, anticipó la lógica de programas posteriores como la Asignación Universal por Hijo, el Progresar y la Tarjeta Alimentar. Los subsidios a los servicios públicos, por su parte, congelaron las tarifas y trasladaron la diferencia a las cuentas fiscales, con el objetivo de sostener la competitividad industrial, abaratar los costos energéticos y liberar ingresos para el consumo interno. Como señala Cantamutto (2016), subsidiar tarifas en un contexto recesivo equivalía a subsidiar la producción y el empleo por doble vía.

Pese a su importancia, los subsidios han recibido menor atención en la bibliografía en comparación con las retenciones o la política social, quedando muchas veces relegados a la condición de variable técnica. Sin embargo, desde 2002 constituyeron un campo de disputa política de primera magnitud. En los primeros meses del gobierno de Duhalde, la discusión giraba en torno a si era conveniente recomponer las tarifas para atraer inversiones en el sector energético, como planteaban algunos economistas y organismos internacionales, o si correspondía que las pérdidas fueran absorbidas por empresas que habían acumulado

ganancias extraordinarias durante los años noventa (Gerchunoff y Aguirre, 2004). Con el correr de los años, esa tensión se reconfiguró: para el kirchnerismo y sectores afines, los subsidios eran un instrumento de política industrial activa y un salario indirecto que sostenía el mercado interno; para otros, especialmente durante el macrismo, representaban una distorsión que alimentaba la inflación y el déficit fiscal (Gadano, 2021; Schoor y Cantamutto, 2018). Los intentos de reducción implementados en 2016 por Mauricio Macri desataron una amplia movilización social que incluyó amparos judiciales, protestas de clubes de barrio, sindicatos y cámaras industriales, evidenciando que los subsidios se habían transformado en un dispositivo político que articulaba intereses heterogéneos y cuya modificación no podía pensarse al margen de la conflictividad social.

Desde este enfoque, el año 2002 aparece no solo como el momento en que se abandonó la convertibilidad, sino como el punto de partida de una economía política que combinaba tres elementos: un tipo de cambio competitivo sostenido por retenciones, una política social compensatoria que absorbía la conflictividad, y un sistema de subsidios que funcionaba como salario indirecto y herramienta de reactivación. Este esquema permitió recomponer el empleo, estimular la producción orientada al mercado interno y estabilizar la situación política tras el estallido de 2001, pero también generó dependencias estructurales difíciles de desarmar. En términos analíticos, podría caracterizarse como una economía de “techo bajo”: eficaz para administrar la emergencia, pero insuficiente para plantear un horizonte de desarrollo sostenido. Las tensiones entre sectores agroexportadores e industriales, la persistencia de la informalidad, la fragilidad fiscal derivada de subsidios crecientes y la centralidad del Estado como árbitro de la conflictividad social se convirtieron en rasgos persistentes de la posconvertibilidad.

La contribución de este trabajo intenta realizar radica, en primer lugar, en reinscribir el año 2002 como un momento fundacional y no como un simple interregno. En segundo lugar, en mostrar cómo medidas concebidas como transitorias se institucionalizaron y condicionaron el ciclo siguiente. En tercer lugar, en analizar los subsidios no como un residuo fiscal sino como un mecanismo de regulación social que articula política industrial, redistribución y gobernabilidad. Finalmente, en proponer una lectura que entiende la economía duhaldista como posibilidad y límite: posibilidad porque permitió salir de la crisis, recomponer empleo y consumo y evitar un nuevo estallido; límite porque nació como economía de emergencia y arrastró consigo las marcas de esa excepcionalidad.

Desde una mirada retrospectiva, la economía política inaugurada en 2002 no sólo cerró el ciclo de la convertibilidad sino que fundó un orden sostenido por el recuerdo de la crisis y el temor a su repetición más que por un consenso productivo de largo plazo. Ese año dio comienzo a una época con “un pulso político, un ritmo, un latir” (Plot, 2020:52) que llevaría la marca de la crisis que esas políticas conjuraron. Tomado prestado los términos de Adrián Gorelik (2013), el año 2002 inaugurará un modelo de *transitoriedad detenida*, que como se revelara años después, fraguó un orden provisorio, siempre asediado por conflictos sociales y macroeconómicos. Reconocer ese origen permite iluminar tanto las potencialidades como las limitaciones de la posconvertibilidad, y abre la posibilidad de repensar las condiciones bajo las cuales una economía de emergencia se transforma en régimen estable, prolongando en el tiempo las soluciones transitorias de un momento crítico.

