

EL NEODESARROLLISMO EN EL CONO SUR

¿CRÓNICA DE UNA DÉCADA PASADA?

DARIO CLEMENTE Y MARIANO FÉLIZ
COORDINADORES



casa

EDITORIAL
EL COLECTIVO



EL NEODESARROLLISMO EN EL CONO SUR

¿CRÓNICA DE UNA DÉCADA PASADA?



**El neodesarrollismo en el Cono Sur
¿crónica de una década pasada?**

Correlación de fuerzas y modelo
de desarrollo en Argentina y Brasil

Dario Clemente y Mariano Féliz
(Coordinadores)

Claudio Katz

Adrián Piva

Mariano Treacy

Daniela Franco Cerqueira

Agostina Costantino

Francisco J. Cantamutto

Tatiana Berringer

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Daniel Feldmann

Fabio Luis Barbosa dos Santos

COLECCIÓN

Ensayo e investigación

casa

EDITORIAL
EL COLECTIVO 

Buenos Aires, 2023

El neodesarrollismo en el Cono Sur : ¿crónica de una década pasada? Correlación de fuerzas y modelo de desarrollo en Argentina y Brasil / Darío Clemente ... [et al.] ; compilación de Darío Clemente ; Mariano Feliz. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Colectivo ; La Habana : Casa de las Américas, 2024. 258 p. ; 22 x 15 cm. - (Ensayo e investigación)

ISBN 978-987-8484-35-8 (Argentina)

ISBN 978-959-260-662-3 (Cuba)

1. Política Económica Regional. 2. Economía Política Argentina. I. Clemente, Darío, comp. II. Feliz, Mariano, comp.

CDD 327.1098

Diseño de tapa: Tatiana Kravetz

Diagramación interior: Pablo. J. Martillana

Cuidado de la edición: Wilder Pérez Varona

Corrección de estilo: Ana María Caballero Labaut

Editorial El Colectivo

www.editorialelcolectivo.com

contacto@editorialelcolectivo.com

Facebook: Editorial El Colectivo

Twitter: @EditElColectivo

IG: @EditorialElColectivo

Casa de las Américas

Facebook: CasaAmericas

IG: @casamericas

Twitter: @CasAmericas

Ⓢ Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido** o **Creative Commons**. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

👤 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).

🚫 **No comercial:** se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

⚖️ **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Índice

A modo de prólogo: una charla con Claudio Katz	9
Dario Clemente y Facundo Lastra	
Introducción. ¿Cómo tomarse el neodesarrollismo en serio?	25
Dario Clemente	
Ilusiones y realidad del neodesarrollismo. Análisis del caso argentino y consecuencias para la región	33
Adrián Piva	
El neodesarrollismo en Brasil como relación de fuerzas. Un ensayo de conceptualización concreta (2003-2016).	51
Dario Clemente	
Una crítica al neodesarrollismo en América Latina desde la Teoría de la Dependencia	83
Mariano Treacy	
El agotamiento del ciclo neodesarrollista en Brasil	113
Daniela Franco Cerqueira	
El neodesarrollismo como continuidad estructural: el programa de la industria realmente existente	137
Agostina Costantino y Francisco Cantamutto	
El frente neodesarrollista y la política de integración regional en los gobiernos del PT: ascenso y caída del regionalismo multidimensional	161
Tatiana Berringer	
Capitalismo neoliberal y forma del Estado: ¿existió un modelo neodesarrollista o socialdesarrollista en Brasil?	183
Pedro Paulo Zahluth Bastos	

Crisis transicional del desarrollismo en Argentina: ¿hacia el desarrollismo verde?.....	207
Mariano Féliz	
El médico y el monstruo. Una lectura del progresismo y sus contradicciones	225
Daniel Feldmann y Fabio Luis Barbosa dos Santos	
Sobre los coordinadores	247
Sobre las autoras y los autores.....	248



El neodesarrollismo como continuidad estructural

El programa de la industria realmente existente

Agostina Costantino
Francisco Cantamutto

En Argentina, la etapa que podemos denominar «neodesarrollista» responde al programa elaborado por una fracción del poder económico concentrado, a saber, la industria. Esta fracción, perjudicada por las políticas de desregulación de los años noventa, construyó a la par de una serie de recomendaciones de política económica una alianza social más amplia, que alcanzó representación en el Estado con la crisis de 2001. El neodesarrollismo sirvió de despliegue intelectual para ordenar un proceso en curso, en virtud de tensiones sociales y económicas, no como ideología previa de la fuerza política. Dicho de otro modo: no fue un modelo *a priori*. Es significativo reconocer en la fracción industrial del bloque en el poder¹ al sujeto social que protagonizó el proceso, pues en su conformación están los límites del programa. A saber, para sostener su acumulación requería de constantes transferencias de excedente, mediadas por el Estado, desde la clase trabajadora y de otras fracciones del bloque en el poder. Entre estas, resalta el lugar de las fracciones vinculadas al agronegocio, pues, a pesar de resultar claras ganadoras en materia económica –acumulación–, fueron desplazadas en la esfera política-dominación. No solo la renta del sector resultaba necesaria para sostener la valorización del capital industrial, sino las divisas que proveía a partir de su saldo comercial.

1 El bloque en el poder es un concepto originalmente propuesto por Poulantzas (1980), retomando la idea de bloque histórico de Gramsci, para dar cuenta de la pluralidad de fracciones de las clases dominantes, que divergen en cuestiones específicas aunque posean intereses en común. Con este concepto busca expresar esta unidad en la diferencia, que se opone a las clases trabajadoras. Ver Cantamutto (2022).

Este capítulo sostendrá el argumento de que el neodesarrollismo fue el programa de la fracción industrial, que buscó reproducirse a sí misma en función de sus propias características –y no de las deseadas o postuladas por otros agentes sociales–. De modo que, lejos de tratarse de un programa de la clase trabajadora o incluso de una tecnocracia progresista, sus alcances estaban determinados por la apropiación de estos flujos de valor. Cuando la misma entró en tensión –alrededor de 2008–, el gobierno buscó radicalizar el programa sin dejar de representar al agente social en cuestión, lo cual terminó guiando lentamente al capital industrial hacia una convergencia con el resto del poder económico. De modo que la inexistencia de cambio estructural y la reaparición de la restricción externa, junto a su ulterior resolución en un nuevo programa neoliberal –representado por la alianza Cambiemos– no comporta una inconsistencia sino una expresión que valida nuestro argumento. En el capítulo se presentan las principales tendencias en materia de conflictividad sociopolítica, para mostrar luego los alcances de este proceso en una mirada de economía política, que distinga el lugar ocupado por la fracción industrial tanto en la valorización del capital como en el acceso a divisas.

La primera sección presenta al neodesarrollismo argentino en un marco regional e histórico, que permite comprenderlo como el programa de salida de la crisis de la Convertibilidad,² bajo el liderazgo de las fracciones industriales del bloque en el poder. La segunda sección está dedicada a desmenuzar este programa, explicando sus principales rasgos hasta la crisis de 2008. La tercera sección aborda la segunda subetapa del neodesarrollismo argentino, abierta por la impugnación al programa de las fracciones desgarradas del bloque en el poder. Se presenta el argumento de que la representación neodesarrollista de la industria no pudo sostenerse ante sus propias tensiones, debido al carácter de clase del programa, que eludía una radicalización popular más profunda, sin por ello dejar de atender demandas populares.

Neoliberalismo y neodesarrollismo

Argentina atravesó una de las peores crisis de su historia durante el período 1998-2002, cuyo corolario fue la caída del programa de la Convertibilidad –considerado el epítome del neoliberalismo en el país (Basualdo, 2003)–. Con la salida de esta crisis, la economía y

² La Convertibilidad fue el régimen de cambio fijo con caja de conversión vigente en Argentina entre 1991 y 2001, con el cual se llevaron adelante las reformas estructurales (Bonnet, 2007).

la política mostraron cambios que han suscitado interesantes debates. La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia (2003-2007) y la continuidad con las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) suponen un proceso con relativa consistencia, que abarca más de una década de historia (Schorr, 2018). A los efectos de este capítulo, y como explicamos luego, se incluye en esta etapa las presidencias internas de Adolfo Rodríguez Saá (diciembre de 2001) y la de Eduardo Duhalde (2002-2003).

¿Cómo nombrar este proceso? Desde un punto de vista centrado en el fenómeno político, se suele llamar a la etapa como kirchnerista, aludiendo a la configuración de una fuerza política –instrumentada a través del Frente para la Victoria– y más aún de una identidad política (Moreira y Barbosa, 2010; Retamozo, Schuttenberg y Viguera, 2013; Schuttenberg, 2011). El kirchnerismo nace y se consolida en el período, e incluso perdura –como identidad y como fuerza política– tras abandonar el poder en 2015, cuando gana la alianza Cambiemos, que llevó a Mauricio Macri a la presidencia (2015-2019). De hecho, forma parte central de la alianza que volvió al gobierno en 2019, con la fórmula Alberto Fernández presidente y Cristina Fernández vicepresidenta. El kirchnerismo cambió a lo largo de estos años, y no pretendemos en este capítulo realizar un estudio minucioso de estos cambios; más bien solo resaltamos su aparición como nuevo fenómeno político, perdurable en el tiempo.

El kirchnerismo ha sido estudiado como proceso político en tanto ruptura populista. Esta clave de interpretación resalta el factor de ruptura respecto del período inmediato previo, oposición en la que lo popular se enfatizó en una construcción en contra de los gobiernos como parte del poder dominante. Esto es, frente a la exclusión previa, el nuevo proceso incluye como marca central la representación popular, traduciendo sus demandas a canales institucionales (Biglieri, 2007; Muñoz, 2010).

En este sentido, el kirchnerismo se inscribe como parte de los gobiernos en la región que emergieron al inicio del siglo XXI, nombrados como «giro a la izquierda» o «marea rosa» (Arditi, 2009). Se trató de gobiernos que compartían algunos rasgos generales, como su oposición a las políticas neoliberales de las décadas previas, bregando por una mayor intervención del Estado tanto en la regulación como en la producción, con políticas sociales compensatorias más amplias, y un discurso de unidad latinoamericana. Aunque sus líderes y fuerzas políticas no necesariamente tenían relación directa, fueron una respuesta a la ola continental

de protestas con la que cerró el siglo previo. En este cuadro general, se presentaron variantes en el grado de radicalidad o su vínculo con el pasado inmediato.

En el caso de Argentina, la ruptura con el programa de la Convertibilidad era enfatizado discursivamente, pero en términos de políticas públicas había zonas más grises. De hecho, se podían encontrar diversos elementos de continuidad estructural (Félez y Pinassi, 2017). Esto hizo que durante un largo período no hubiera consenso sobre cómo denominar al programa socioeconómico en curso. Con la denominación de post-Convertibilidad se aludía básicamente a la secuencia temporal, mientras que hablar de posneoliberalismo se adhería al discurso oficial de ruptura con la trayectoria previa. Siguiendo la interpretación en clave regional, aquí entendemos que se puede pensar al programa socioeconómico del período 2002-2015 como neodesarrollista (Costantino y Cantamutto, 2017; Katz, 2015). Se trataba de un enfoque que bregaba por un rol más explícito del Estado como coordinador de la economía, en aras de impulsar a las actividades capaces de crear empleo y exportaciones –como complemento del mercado interno–, cubriendo a través de mecanismos redistributivos las necesidades de la población que no pudiera incorporarse al mercado laboral. El neodesarrollismo se presentó como una visión heterodoxa, centralmente en la recuperación de herramientas del neoestructuralismo latinoamericano. A diferencia de su propia tradición, este enfoque no abjuraba de la mundialización, sino que buscaba adaptarse a economías abiertas y periféricas.

Es importante recalcar que las ideas económicas neodesarrollistas no son un modelo elaborado *a priori*, pergeñado para ser aplicado como totalidad coherente, sino que son un conjunto de conceptos y propuestas que se acoplaron a una realidad social concreta. El neodesarrollismo se acopla a las demandas e interpretaciones de actores sociales concretos, a saber, sectores del empresariado necesitados de herramientas para intervenir ante la realidad económica que se les presenta. Existieron diversos foros y autores elaborando propuestas antes que los gobiernos neoliberales colapsaran, mas su incidencia en la agenda política dependió de un cambio social más amplio. De alguna forma, el neodesarrollismo sirvió para ordenar demandas sociales en curso, que son claves para entender el cambio de rumbo. ¿Cuáles eran las demandas en la crisis de la Convertibilidad? ¿Qué actores sociales las sostenían?

Para responder eso, debe quedar claro que la Convertibilidad fue la forma concreta que adoptó el programa neoliberal en Argentina

(Cantamutto y Wainer, 2013). Su forma reducida alude al sistema de caja de conversión con tipo de cambio fijo por ley, en un peso equivalente a un dólar, lo cual rigió en el país entre 1991 y 2001. Durante ese período, la inflación fue anulada, partiendo de un escenario de hiperinflaciones previas. Además, logró impulsar dos ciclos de crecimiento durante su vigencia, contrastando con la década y media previa de estancamiento. Este éxito –que explica su larga vigencia– se basó sobre la puesta en marcha de las reformas neoliberales, que indujeron a un crecimiento basado en el ingreso de capitales desde el exterior, primero como inversión extranjera –básicamente, por las privatizaciones de activos públicos– y luego por deuda. Esto produjo una creciente concentración de la producción, con un aumento de la centralización y extranjerización de la propiedad, lo cual perjudicó severamente al empresariado pyme, al tiempo que intensificó severamente las formas de exclusión social y la desigualdad. El desempleo y el subempleo crecieron de forma persistente, elevando la pobreza a niveles hasta entonces desconocidos. Esta dinámica de crecimiento concentrador fue sumando actores en oposición, rechazo que se magnificó con el avance de la crisis.

El neodesarrollismo surge en este contexto, buscando reemplazar los sesgos más regresivos del modelo neoliberal, mas eludiendo una confrontación que supusiera un cambio estructural en lo inmediato. Aceptando las reformas estructurales neoliberales, incluyendo la apertura de la economía, las privatizaciones y parte de la normativa laboral, se pretendió captar recursos para redirigirlos con tres objetivos: crear empleo, aumentar las exportaciones y elevar la innovación (Cepal, 2012). Pero las exportaciones efectivamente promovidas en una economía abierta estarían condicionadas a la estructura vigente, que no priorizó la creación de innovaciones de forma general. En cambio, sí permitió impulsar la creación de empleo y la puesta en práctica de políticas sociales que permitieran validar la idea de inclusión social durante la primera década del siglo XXI. Veamos el caso de Argentina.

La crisis de la Convertibilidad y la emergencia del neodesarrollismo argentino

Argentina terminó la privatización de su petrolera estatal, YPF, en 1998, e inició entonces una fase recesiva que se extendió cuatro años. Los gobiernos del período buscaron sostener el modelo mediante la toma de deuda pública, en una dinámica poco sostenible. De hecho, con la sucesión de crisis en el sudeste asiático, Turquía, Rusia y Brasil, el financiamiento para la periferia mundial comenzó

a escasear y encarecerse. Para sortear este escollo, el gobierno realizó diversas operaciones financieras: a fines de 2000 consiguió el respaldo de organismos multilaterales, gobiernos y algunos bancos («Blindaje financiero»); en junio de 2001 se reestructuraron más de 30 000 millones de dólares («Megacanje»), en noviembre de ese año se canjearon bonos por otros 42 000 millones por nuevos títulos garantizados por la recaudación fiscal. Estas negociaciones no lograron bajar el riesgo asociado a la deuda argentina. Dos terceras partes de los fondos que el FMI desembolsó durante todo este período llegaron durante estos años de crisis.

La contracara de la renovación de la deuda era la política de ajuste fiscal, que era incompatible con la búsqueda de recuperación económica y cuyos efectos se hacían sentir sobre una población cada vez más vulnerada (Pucciarelli, 2014). Se suele evocar el mes de diciembre como un estallido social en el que confluyeron diversas prácticas de protesta, incluyendo las novedosas asambleas barriales. Ese mes hicieron su aparición los «ahorristas», llamados así por protestar ante los bancos por una disposición oficial que limitaba los retiros de las cuentas bancarias a \$250 por semana. Su presencia en las calles fue muy visible, pero en rigor se trataba del más reciente de los sectores sociales perjudicados, pues para una gran mayoría de la sociedad ese valor no era un límite real: el salario mínimo era de \$200 pesos y las jubilaciones mínimas de \$150.

Contrario a esta explicación centrada en el estallido, existen diversos estudios que muestran la existencia de una larga acumulación de organización y protesta social durante la vigencia de la Convertibilidad (Giarracca, 2001; Iñigo Carrera y Cotarelo, 2006; Piva, 2009). Desde la primera mitad de los noventa, como crítica a la conducción de la Confederación General del Trabajo (CGT), surgió una corriente interna (Movimiento de Trabajadores de la Argentina, MTA) e incluso se fundó otra central (la Central de Trabajadores de la Argentina, CTA). Estas participaron en múltiples movilizaciones y protestas a lo largo de la década, confluyendo en diversas oportunidades con organizaciones de pequeños y medianos empresarios –tanto urbanos como rurales–. La CTA en particular fue relevante en la construcción del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), que en 2001 realizó movilizaciones en todo el territorio nacional, acompañado de una consulta popular que proponía un fuerte shock redistributivo, ampliando la política social.

Un actor social emergente de la década fue el movimiento piquetero, cuyo origen se encuentra en las privatizaciones que afectaron

especialmente a localidades del interior del país. A medida que el desempleo crecía, el movimiento de trabajadores y trabajadoras desocupadas cumplió un rol cada vez más relevante. Aunque cobró visibilidad por la protesta basada en el corte de rutas, en los hechos los y las piqueteras construyeron una significativa territorialidad, resolviendo mediante la organización popular necesidades cotidianas. A su interior, y sin ser exhaustivos, se distinguen con claridad un grupo de organizaciones de izquierda (incluyendo grupos con filiación partidaria trotskista, comunista e independientes), y otro que identificaba a la Convertibilidad como problema central (incluyendo a su interior sectores más cercanos al peronismo, que buscaban una salida basada en la creación de empleo, y otros, a la centroizquierda, buscando un conjunto más amplio de políticas redistributivas). Como se puede ver, el panorama era diverso y amplio (Campione y Rajland, 2006; Svampa y Pereyra, 2004).

Las tensiones del modelo económico incluso provocaron una ruptura al interior del bloque en el poder (Cantamutto y Wainer, 2013; Schorr, 2001). Tan pronto como en 1998, la Unión Industrial Argentina (UIA) comenzó a bregar por una devaluación del tipo de cambio, lo que en los hechos suponía una salida a la Convertibilidad. Este reclamo no era unánime siquiera al interior de la asociación, pues si bien un sector se veía perjudicado por la competencia externa, otro sector –altamente competitivo– encontraba ventajas en el acceso a financiamiento en dólares y bajos costos de importación de maquinarias e insumos. Sin embargo, en la medida en que la crisis abarcó más sectores, la UIA comenzó a elaborar propuestas más amplias en torno a su demanda inicial. Para 2001, bajo su liderazgo se constituyó el Grupo Productivo, junto a la Cámara de la Construcción y la Confederación Rural Argentina. Frente a este Grupo, la Asociación de Bancos de Argentina, la Sociedad Rural Argentina y las cámaras de las empresas de servicios privatizadas defendían el esquema de políticas vigente. Si bien estas asociaciones no defendieron de manera explícita la propuesta de dolarización,³ no tuvieron tampoco una postura contraria. Sobre estos dos polos se produjo una división interna al bloque en el poder.

El Grupo Productivo logró acercamientos con la CGT y el MTA bajo un discurso que proponía la salida de la Convertibilidad con un esquema de políticas que impulsara la producción –centralmente

3 Durante la crisis de la Convertibilidad, algunos referentes políticos y pocos grupos del bloque en el poder recuperaron la idea de abandonar la moneda nacional, sustituyéndola por la moneda estadounidense (ver Cantamutto y Wainer, 2013). Esta idea ya había estado presente en el origen mismo de la Convertibilidad.

industrial-, lo que crearía empleo, logrando reducir así la pobreza. Su discurso proponía una idea de desarrollo basado en la producción nacional, oponiéndose así a la creciente financiarización e internacionalización de la Convertibilidad. Estos serían los ejes discursivos que construyeron la salida al estallido de la crisis en 2001. En el mes de diciembre, la quita de apoyo del FMI y el anuncio de las restricciones a los retiros bancarios precipitaron el malestar social. Además de las referidas protestas de ahorristas, confluyeron la marcha nacional organizada por el FRENAPO y un paro general convocado por las dos centrales sindicales. Para este momento, se habían producido saqueos a supermercados en al menos tres provincias. El 19 de diciembre una multitud se convocó en Plaza de Mayo pidiendo la renuncia del ministro de economía. La respuesta del gobierno fue la declaración del Estado de sitio, que dio el marco para una represión generalizada que produjo al menos cuarenta y dos muertes. Las protestas continuaron y al día siguiente el presidente Fernando de la Rúa debió renunciar.

En el preciso momento de la renuncia, y ante un escenario de incertidumbre política, el Grupo Productivo rápidamente puso a disposición su programa económico. El entonces gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, asumió la presidencia y recuperó estas propuestas, declarando el default de la deuda pública (Cantamutto, 2015). El Grupo Productivo demandaba esta cesación de pagos por un año, así como la pesificación de la economía, el congelamiento de las tarifas y la reducción del costo financiero, así como una política social más extendida. Esas fueron las medidas que aplicó en 2002 el presidente Duhalde: se devaluó el peso; se pasaron a pesos las tarifas de los servicios públicos; se pasaron a pesos las deudas en el sistema financiero local; se aplicaron impuestos a la exportación de bienes agropecuarios; se contuvo el salario; y se masificó la política social (se alcanzaron dos millones de personas con el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). El entonces presidente de la UIA asumió como ministro de producción. Duhalde recuperó la propuesta del Grupo Productivo sobre diálogo social, iniciando consultas sobre las políticas sociales con centrales sindicales, movimientos sociales y la Iglesia católica.

Sin embargo, ese gobierno arrastraba una falta de legitimidad de origen que no lograría subsanar. De hecho, más allá de esta búsqueda de consensos en los mecanismos de diálogo social, se trató de un gobierno con un sesgo represivo manifiesto. La represión de junio de 2002 en Puente Pueyrredón –que terminó en el asesinato

de los militantes piqueteros Darío Santillán y Maximiliano Kosteki— fue un punto de giro en el mandato. En ese mismo momento, cuando quedaba clara la nueva distribución de precios relativos, la economía argentina empezó a reaccionar. Desde mediados de 2002, la producción comenzó a reanimarse de la mano de un súbito incremento en las ganancias: la mejora en el tipo de cambio con salarios y tarifas atrasadas en pesos impulsó la acumulación.

En mayo de 2003 asumió la presidencia Kirchner, bajo los auspicios de su antecesor y sosteniendo el mismo discurso de desarrollo nacional basado en la industria. Tal fue el tono del discurso con el que asumió en el Congreso, llamando a construir una burguesía nacional y un capitalismo «en serio» (Cantamutto, 2017). A pesar de contar con un bajo porcentaje de votos, no solo contó con la reactivación económica, sino que instituyó un acercamiento a parte del movimiento piquetero y los organismos de derechos humanos, con lo cual logró construir legitimidad más allá del resultado electoral. A nivel de políticas económicas, Kirchner recuperó la convocatoria al Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y reactivó la negociación colectiva de trabajo como forma de pautar la recuperación de las condiciones de vida.

El mercado laboral en general mostró una clara recuperación a partir de una situación deplorable. El salario promedio había perdido un tercio de su valor real entre 1999 y 2002, y logró recién para 2007 alcanzar su valor previo. La desocupación, tras alcanzar a casi un cuarto de la población económicamente activa, cayó por debajo del 9 % para ese año. El empleo en condiciones informales también redujo su peso, tal como lo hizo la pobreza. Sobre estas bases económicas bajo un discurso de producción y empleo nacionales, políticas de diálogo social, recuperación de los derechos humanos, la abierta oposición al modelo previo y acercamiento a países de la región, el kirchnerismo construyó su legitimidad más allá del gobierno.

Ahora bien, la recuperación con énfasis en la industria y la construcción se basaba en una serie de transferencias de valor que eran claves. Primero, las empresas se apropiaron bajo la forma de un aumento de ganancias de la caída de los salarios operada durante la crisis. Los salarios tardaron en recuperarse, mientras que la rentabilidad tuvo un aumento súbito. Segundo, la industria también aprovechó el congelamiento de las tarifas de servicios públicos, lo que redujo tanto costos directos de producción como indirectos —al reducir relativamente el costo de vida de los y las trabajadoras—.

Tercero, estos sectores se apropiaron de parte de la renta de la tierra por la vía de los derechos de exportación cobrados por el Estado –y dirigidos a compensar a las empresas de servicios cuyas tarifas están congeladas–. Un cuarto punto clave está en la apropiación de divisas provenientes del mismo sector primario –cuyas exportaciones se vieron impulsadas por la suba del tipo de cambio y la mejora de los precios internacionales–, que permitió desplazar la restricción externa al crecimiento, liberando la posibilidad de aumentar las importaciones a una industria eminentemente deficitaria.

Como se puede apreciar, se trató de un esquema de políticas elaborado para sostener la expansión de la producción industrial. La industria se había reducido durante el cuarto de siglo que se inicia con el golpe de Estado, siendo más pequeña en términos absolutos en 2002 que en 1976. Ante ello, emergía claro el contraste de la expansión durante el nuevo siglo: iniciando con un asombroso crecimiento cercano al 15 % entre 2002 y 2004, la industria se expandió a un total de 77 % hasta 2013. Con ello, el PBI mostró también un fuerte impulso, expandiéndose al 8,8 % en promedio hasta 2007. El empleo industrial creció en este período, como lo hicieron los salarios (Manzanelli y Basualdo, 2016). Justamente, desde el punto de vista de la conflictividad social, lo que se encuentra es un cambio de actores: se reduce la presencia de movimientos de desocupados y desocupadas y ganan lugar los sindicatos, de la mano de las discusiones salariales.

Esto nos permite enfatizar lo antes dicho: la fracción industrial del bloque en el poder fue el sujeto político central del neodesarrollismo, el actor que lideró el proceso económico y político. La estrategia desplegada por este actor precedió en términos de programa al personal político que luego lo representó en el gobierno. La estrategia, vale recalcar, contrastaba con lo ocurrido en décadas previas, pues suponía recuperar –aunque fuera de manera parcial– demandas de los sectores populares. El aumento del empleo y los salarios, así como la mayor cobertura de políticas sociales, fueron una parte central de esta propuesta, ordenada en un discurso basado en la defensa de la producción nacional y la inclusión social. No pueden desmerecerse tampoco otros factores como la inclusión de una agenda de Derechos Humanos.

Lo anterior no debe dar lugar a un argumento confuso. La industria que se expandió fue la efectivamente existente, es decir, bajo las condiciones de dependencia que la caracterizan (Costantino,

2018). No se trató de un cambio estructural o de un proceso sustitutivo similar al de seis décadas antes. Pero, aun así, el contraste respecto de la dinámica previa es evidente. La industria elevó sus ganancias, y aunque elevó la inversión, lo hizo en una medida inferior, destinando recursos a desendeudarse y atesorar (Azpiazu y Manzanelli, 2011). Se produjo un salto en los niveles de concentración de la producción, centralización y extranjerización de la propiedad (Castells y Schorr, 2015). Con el aumento de la producción, aumentó el perfil importador, tensionando la balanza comercial, que de forma creciente reposó sobre el superávit de un conjunto reducido de sectores –centralmente, el complejo cerealero-oleaginoso, alimentos y bebidas, y minería– (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Si aseverar lo anterior nos permite comprender que el neodesarrollismo logró construir cierta hegemonía basada en concesiones concretas –la explicación no puede reducirse a la compra de voluntades o traición–, no se puede omitir el hecho de que parte de una situación de auténtica devastación social. La mayor parte de las mejoras del mercado laboral encontró un límite alrededor de 2007-2008, al alcanzar una situación semejante a la previa a la crisis de 1998-2002 (Pérez y Barrera Insua, 2018). Una de las expresiones de este límite fue el inicio de una nueva etapa en materia inflacionaria, asociada –entre diversos componentes– a una mayor disputa por el excedente. El costo fiscal de la transferencia hacia las empresas de servicios redujo sistemáticamente el superávit, a lo cual se sumó la presión de los intereses de deuda que empezaron a crecer tras el canje de 2005. Tanto por la necesidad de captar renta para transferir como por la necesidad creciente de divisas –para las importaciones industriales, para el pago de deuda, para la remisión de utilidades al exterior–, el gobierno se vio en la necesidad de presionar sobre los sectores primarios exportadores.

Esta presión, lejos de ser un problema exclusivamente fiscal, sería clave para explicar el cambio en el proceso político durante los siguientes años. Como veremos en la siguiente sección, implicó una nueva ruptura al interior del bloque en el poder al mismo tiempo que permitió profundizar la identidad política kirchnerista. Un aspecto que no suele considerarse es que durante este primer período crecieron los conflictos socio-ambientales ligados a la protección de bienes comunes (Costantino y Gamallo, 2014). Los conflictos por la mina en Esquel y las pasteras en Uruguay fueron quizás los más visibles, pero se trató de una tendencia en ascenso, en la cual pueblos originarios y vecindades se manifestaban para frenar proyectos

considerados peligrosos para el ambiente o la salud. Se enfrentaron grandes proyectos de inversión, propiedad de grandes empresas transnacionales, pero también aparecieron conflictos con productores agropecuarios por el uso de agroquímicos en cercanías de poblaciones urbanas (Svampa y Viale, 2014). Desde el gobierno, no se estructuró un discurso claro al respecto de esta conflictividad, que más bien fue relegada en la gestión institucional de la protesta.

De conjunto, entre la salida de la Convertibilidad a finales de 2001 y el 2008, se produjo un cambio en torno a las políticas macroeconómicas y el discurso que les daba sentido. El tipo de cambio real alto impulsó tanto las producciones primarias como la reactivación de la industria. Este sector mostró un aumento de la rentabilidad basado en los bajos salarios y las tarifas de servicios congeladas, y aunque por ello mismo elevó su producción e inversión, lo hizo al tiempo que destinaba recursos a desendeudarse y atesorar recursos. La industria logró detener su retracción en la estructura económica, y esto permitió la recuperación del mercado laboral, que fue administrada a través de instituciones favorables a la negociación colectiva. La producción primaria se expandió aprovechando las reformas estructurales de la década previa, y suministró tanto divisas como recursos fiscales para sostener a la industria. La renegociación de la deuda en default en 2005 y el pago por adelantado al FMI en 2006 fueron presentados como hitos en la lógica de relegar en términos relativos a los actores financieros en favor de la producción en general, y la industria en particular. Este esquema de políticas se fue erosionando de la mano de la propia expansión, que diluía el superávit fiscal y externo.

El neodesarrollismo ante sus límites

En 2008 se produjo en el mundo desarrollado un estallido financiero, una crisis que interrumpió la expansión de la actividad económica por primera vez en años. Esta crisis no afectó de modo directo a Argentina, básicamente porque no había accedido a crédito externo desde hacía casi una década. De hecho, ante la crisis, se produjo un nuevo aumento de precios internacionales asociado especialmente al mercado de futuros, pero también a la expansión sostenida de la demanda de China. Esta suba de precios beneficiaba a Argentina por el lado comercial. En términos financieros, el país atravesó años –todos los que duró la etapa neodesarrollista– sin resolver el conflicto con un pequeño conjunto de acreedores especializados en el litigio judicial y mediático (conocidos como «fondos buitres»). Esto limitó su

acceso a nuevos créditos, a pesar de que en el mundo las tasas de interés se mantuvieron muy bajas durante una década. Argentina, en cambio, durante esos años redujo el peso del financiamiento privado en el exterior, en la política que se conoció como de «desendeudamiento» (Nemiña, 2012).

Ahora bien, es en este contexto que se produjo el principal parteaguas del proceso, que es el conflicto con las cuatro asociaciones empresariales agropecuarias tradicionales –unidas en lo que se llamó la «Mesa de Enlace»– a raíz de un cambio en el esquema de pago de derechos a las exportaciones. En 2008, el gobierno propuso un formato con tasas móviles según los precios internacionales, lo cual implicaba en ese año un aumento de los tributos. Las cámaras del agro se opusieron, iniciando un conflicto que se llevó la mitad del año con *lockouts*, movilizaciones y cortes de ruta. En el marco del conflicto, la Mesa de Enlace logró movilizar no solo productores afectados, sino gran parte del sector que no exporta e incluso parte de la población no vinculada al mundo agrario. A pesar de estar en discusión la tasa cobrada por exportar, se construyó una interpretación más amplia por la cual el accionar del gobierno era presentado como un atropello a las libertades –de mercado–. La Mesa de Enlace logró movilizar un conjunto de descontentos sociales que aglutinó bajo la crítica al «populismo» del kirchnerismo (Semán, 2021).

En la vereda opuesta, el gobierno podría haber desactivado la unidad de las cámaras agropecuarias, puesto que, de hecho, estaba negociando con algunas de ellas. Pero optó por confrontarlas de conjunto, alegando la racionalidad del esquema tributario y el hecho –real– de que su sector se había expandido y obtenido grandes ganancias bajo las políticas neodesarrollistas. Ante la reacción de la Mesa de Enlace, el gobierno se presentó como defensor legítimamente elegido del pueblo argentino, operando bajo la sinécdoque política de referirse a los sectores populares como verdadera totalidad. Dicho en otros términos, es en ese conflicto que el gobierno kirchnerista retoma con más fuerza la tradición nacional popular, para lo cual pudo apelar justamente al conflicto con la que se representaba como la oligarquía agraria (Cantamutto y López, 2019). Esto produjo una intensa identificación tanto con el gobierno como con la Mesa de Enlace –que por su parte apelaba a imaginarios de prosperidad nacional de un siglo antes–, lo que inició una polarización política que marcó los siguientes años, lo cual dificultó la emergencia de terceras posiciones.

Las fracciones agropecuarias del bloque en el poder eran, en efecto, ganadoras si se las observa bajo la mirada de la economía. No

solo se expandieron en materia productiva, sino que especialmente ganaron peso en el comercio exterior, ganando poder estructural para vetar políticas. Sin embargo, desde el punto de vista político, sus demandas e interpretaciones fueron desplazadas, y quedaron asociadas al modelo neoliberal de la década previa. Este lugar *desgarrado* del empresariado agropecuario expresa este desajuste entre economía y política. El gobierno estaba imposibilitado de ceder en este punto, no solo por la dinámica discursiva, sino porque en última instancia se estaba representando un programa diferente: el originado en las fracciones industriales del bloque en el poder, que requerían de la apropiación no solo del fondo de salario, sino de parte de la renta de la tierra, así como de las divisas asociadas (Cazón, Graña, Kennedy, Kozłowski y Pacífico, 2017). A medida que la economía se expandía esta tensión se incrementaba, obligando al gobierno a arbitrar en algún sentido.

Es muy relevante marcar en este punto la importancia de la representación del programa industrial en manos de una fuerza política. En el marco de la confrontación de 2008, las fracciones industriales pudieron eludir la polarización, llamando al diálogo de las partes. Si bien eran las principales beneficiarias de la propuesta gubernamental, no estaban en condiciones ni tenían interés en protagonizar una disputa con otras fracciones del bloque en el poder. Compartían con ellas vínculos personales, paquetes accionarios e intereses de negocios comunes. En última instancia, se trataba también de propietarios de grandes empresas, que solo veían con buenos ojos la intervención del Estado en favor de sus propias demandas.

El gobierno, en línea con el proceso de radicalización y afirmación identitaria, inicia una etapa de mayor protagonismo en materia económica y social. En 2008, en el marco de esta crisis, se decidió la estatización del sistema previsional, privatizado durante la década anterior. En los hechos, la mayor parte de los activos del sistema eran títulos públicos, de modo que el costo era relativamente bajo, al mismo tiempo que le ofrecía una fuente de recaudación para mejorar la gestión fiscal y participación accionaria en algunas empresas clave (fruto de inversiones previas de las administradoras de fondos de pensión). Este último punto es relevante, porque fue leído como una intromisión incluso por parte de las empresas industriales.

Esta estatización sirvió para contar con recursos para diversas políticas significativas del período, entre las que destacan Conectar Igualdad –que distribuyó una gran cantidad de equipos de computación en el sistema educativo– y la Asignación Universal por

Hijo/a –una política que tendía a la universalización del sistema de asignaciones, sin contraprestaciones laborales, pero con obligaciones en materia de salud y educación infantil–. Esto dotó al gobierno de un importante recurso político para su defensa como fuerza nacional y popular. Las políticas sociales de amplia cobertura fueron una fuente de alivio muy amplia para los sectores sociales más vulnerables, en el contexto de un mercado laboral que ya no tendría el dinamismo previo. Sin entrar en una crisis, dejó de crear empleo y los salarios dejaron de mejorar de forma sistemática, dependiendo de la capacidad de negociación de cada sector y el lugar en la estructura productiva. Desde 2009 se promovió la creación de cooperativas de trabajo como forma de gestión de fondos de sectores beneficiarios de planes sociales con contraprestación.

En ese período se promovieron las leyes de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género, las cuales no confrontaron de manera directa con ningún sector del bloque en el poder –aunque sí con resistencias de sectores conservadores, incluyendo la Iglesia católica–. Estos derechos individuales contaron con gran apoyo no solo por parte de las personas directamente beneficiadas, sino por un arco cultural progresista que encontraba validadas demandas por fuera de la disputa estrictamente económica. En un plano semejante se puede poner la aprobación de la Ley de Servicios Audiovisuales, aunque en ese caso sí se tocaban intereses de grandes grupos mediáticos en términos de concentración y acceso a fondos públicos, apostando a una mayor democratización de la comunicación. Esta ley implicó una nueva confrontación, en especial con el multimedia *Clarín*, que fue traducida como continuidad de la sostenida previamente con la Mesa de Enlace. Facilitó así la convergencia de otras fracciones del empresariado hacia el polo agropecuario.

En los hechos, esta etapa, con mayores intervenciones por parte del gobierno y con afectaciones directas a fracciones del bloque en el poder, le sirvió para consolidar su propia identidad y, además, ganar las elecciones de 2011 por un amplio 54 % de los votos en primera vuelta. Sin embargo, al mismo tiempo, facilitó un lento camino de convergencia de los sectores industriales con el resto del empresariado. Si en un primer momento se trató de un polo basado en la Mesa de Enlace, se fueron sumando diversos sectores a una voz común. En 2002, y ante el escenario de revuelta popular, se había creado la Asociación de Empresas de la Argentina (AEA), que reunía a grandes empresarios sin distinción de sectores de actividad con el objetivo de defender el rol de

la empresa y el sistema capitalista. Este fue uno de los vehículos institucionales utilizados para nuclear las demandas comunes del bloque en el poder, superando intereses particulares. Si en la crisis de la Convertibilidad el Grupo Productivo lideró la búsqueda de un programa basado en sus intereses, pero con capacidad de universalizar sus propuestas; bajo el quiebre interno del bloque en el poder, la búsqueda iniciada en 2008 fue recomponer las demandas comunes de ese mismo bloque.

Esta tarea no solo operó a través de AEA, sino de otros espacios como el Coloquio de IDEA (institución con cincuenta años de trayectoria) y el flamante Foro de Convergencia Empresarial. En todos los casos, se buscaban elementos comunes, que finalizarían en 2014 con un nuevo programa basado en la reapertura de la economía (la liberación de controles del sector externo), el incentivo al negocio energético, y las reformas fiscal y laboral (Cantamutto y López, 2019). Estas demandas serían luego representadas en el gobierno de la alianza Cambiemos, cuando asume la presidencia Mauricio Macri a partir de diciembre de 2015. Lo que interesa enfatizar aquí es, nuevamente, que ese programa había sido lentamente pergeñado desde el bloque en el poder, ahora bajo un sesgo excluyente que implicaba menos concesiones a las clases populares.

La fracción industrial lentamente confluyó con el resto del bloque en el poder en ese programa común, debido al costo político de confrontar con las demás fracciones y encontrar cada vez más costoso lidiar con las demandas de las clases populares. El gobierno, contemplando las ambivalencias del sujeto político que lideraba con su programa el proceso neodesarrollista, debió buscar formas de sostener el proceso. Esto obligó a un mayor protagonismo del propio personal político y la burocracia, capaz de sostener el programa. Si bien esto fue presentado como una radicalización de cambio social, en los hechos, buscaba arbitrar sobre la misma base; es decir, no se trataba de una confrontación con el bloque en el poder, sino un intento por sostener las intervenciones que le permitían validar socialmente su propuesta. No solo el capital industrial lograba tener ganancias, sino incluso la oposición liderada por la Mesa de Enlace. Incluso más, desde 2008 se buscó normalizar relaciones con el capital financiero, con las reaperturas del canje de deuda de 2005, así como los arreglos de conflictos internacionales en el Club de París y por disputas con inversores ante el Banco Mundial. Las participaciones del Estado en empresas antes privatizadas (Aerolíneas Argentinas, la petrolera YPF, los trenes) obedecieron a la ausencia

de inversores privados nacionales interesados en tomar el negocio (Burachik, 2011). El Estado tomó estas herramientas y las aprovechó –por ejemplo, para iniciar los procesos de inversión en gas y petróleo en yacimientos no convencionales, para lidiar con el déficit energético–, mas no formaban parte de un plan radicalizado de cambio social.

El gobierno se veía con dificultad en sostener los incentivos para que el bloque en el poder sostuviera la expansión económica, debido al carácter dependiente de la estructura productiva. Ante el peso creciente de la salida de divisas por la vía de remisión de utilidades y fuga de capitales, entre 2013 y 2015 se elaboraron diversas trabas en materia cambiaria, que generaron la aparición de una brecha en el tipo de cambio. Para lidiar con el déficit comercial de la industria, se cambiaron valores de diversos tributos a las importaciones, que además debían ser autorizadas previamente. Esta clase de intervenciones en el sector externo operaron como base para la demanda ya comentada del bloque en el poder por una reapertura.

Observado desde otro ángulo, a partir de 2012 empezaron a surgir conflictos con parte del sindicalismo. Se puede entender esto más allá de las apetencias políticas de los líderes involucrados. El mercado laboral había abandonado el dinamismo previo, pues desde 2008 las mejoras eran paulatinas y segmentadas. Sectores de trabajo mejor remunerados se veían en un problema extra, pues si bien sus negociaciones paritarias les permitían ganar a la inflación –algo que no ocurría en todos los segmentos del mercado–, esto los ponía en condición de pagar el impuesto a las ganancias. Si bien puede presentarse el caso en favor del pago por parte de quienes cobran salarios elevados por motivos progresistas, el argumento se caía toda vez que quienes obtenían ganancias a partir de la especulación financiera o inmobiliaria estaban básicamente exentos. En este conflicto, el gobierno optó por reiterar la estrategia ante la Mesa de Enlace; presentarse como único representante legítimo del pueblo, deslindando las demandas sectoriales como particularidades que no podían poner en riesgo al conjunto social. De modo que durante el período 2012-2015 el neodesarrollismo perdió cierta legitimidad ante parte de los y las trabajadoras organizadas.

En el mismo plano, aunque desde otra problemática, se sostuvieron de forma sistemática los conflictos socioambientales. En esta segunda etapa, el gobierno articuló una estrategia para la tramitación institucional del conflicto. Por un lado, se sostuvieron las apelaciones a quienes se manifestaban como «ambientalismo excesivo»,

«conservadurismo» o «antinacionalismo», así como las leyes que fomentaban la expansión tanto de la minería y el agronegocio, como –desde 2013 con decidida fuerza– la explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos. Por otro lado, al mismo tiempo, se aprobaron una serie de leyes de protección: la de bosques (2007), la de glaciares (2008), de tierras (2011). En general, la dinámica política de estas leyes supuso la delegación en el control de la ejecución en las provincias, derivando el conflicto y evitando que se presente a escala nacional.

De conjunto, en este subperíodo, el neodesarrollismo se enfrentó a las propias limitaciones de su programa. La expansión de la industria se basó en las propias condiciones de surgimiento, que requerían de permanentes transferencias del fondo salarial y la renta de la tierra, además de divisas para saldar la balanza de pagos. Esto llevó a intensificar los conflictos tanto con el movimiento obrero organizado como con las fracciones desgarradas del bloque en el poder, a saber, las asociadas a la agricultura de exportación. El conflicto de 2008 fue una impugnación desde el propio bloque en el poder a estas transferencias, que pretendieron marcar límite al esquema de políticas. En este sentido, se distingue de la ruptura de la Convertibilidad, impugnada por las clases populares. En esta coyuntura, el gobierno eligió profundizar el arbitraje incluso más allá de la voluntad del actor social que lideraba el proyecto, es decir, las fracciones industriales del mismo bloque en el poder. El gobierno se presentó como legítimo representante de la totalidad social, buscando apelar a la racionalidad del reparto de los resultados para una expansión balanceada de la economía. En su búsqueda de validarse como único representante de este programa, todo reclamo sectorial era visto como una particularidad, incluso si provenía del movimiento obrero.

En esta etapa, se desgasta el superávit fiscal y el externo, de la mano de estas mismas transferencias crecientes. No se produjo un cambio estructural que permitiera a la industria cambiar su carácter desbalanceado y dependiente; por el contrario, se consolidó su concentración, extranjerización y centralización, con una fuerte propensión deficitaria –con excepción de la agroindustria–. Pero avanzar en un cambio estructural exigía a un mismo tiempo modificar al sujeto social que se buscaba representar –crear una «burguesía nacional»– y enfrentarse con otras fracciones del bloque en el poder. Por supuesto, se trataba de un programa que excedía los intereses de la propia industria, que lentamente convergió con

el resto del bloque en el poder, promoviendo un corte vertical con el resto de la sociedad. A pesar de iniciativas heterodoxas en políticas sociales y sobre la inserción externa del país, durante el período se profundizó el poder estructural de la producción primaria, así como la creciente gravitación de las finanzas sobre la economía.

Comentarios finales

Este capítulo presentó el argumento que el neodesarrollismo fue el programa económico de las fracciones industriales del bloque en el poder en la ruptura de la Convertibilidad. Estas fracciones lograron, mediante la creación del Grupo Productivo, crear una ruptura al interior del bloque en el poder, y ofrecer una interpretación de la crisis y de la salida a ella basada en sus demandas. En este proyecto, pudieron incluir demandas de parte de las clases populares, en especial parte del movimiento sindical. La forma explícita de este programa fue puesta en marcha por los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde, pero recién con la llegada del kirchnerismo se podría alcanzar legitimidad social. Para ello, no solo se reanimó la acumulación y se concilió la recuperación del mercado laboral mediante el diálogo social, sino que se retomaron demandas de derechos humanos y se alcanzaron acuerdos con movimientos sociales disruptivos con respecto a la década previa.

Este esquema de políticas dependía de un tipo de cambio real alto, con tarifas, salarios e intereses relativamente atrasados en los precios relativos. Para ello, el Estado debía funcionar transfiriendo valor hacia la industria, sea moderando la recuperación salarial como compensando a las empresas de servicios por el atraso relativo de sus tarifas. En esto último, así como en la generación de divisas para saldar las cuentas externas, fue clave captar parte de la renta de la tierra especialmente desde la producción agrícola-ganadera, aunque también contemplando nuevos actores –como la minería–. De modo que la consolidación de la inserción externa del país como productor primario no era un saldo pendiente, sino un resultado directo de las necesidades de una industria dependiente.

Estas transferencias implicaban conflictos, cuyas dimensiones se hicieron evidentes en 2008, por el conflicto de la Mesa de Enlace con el gobierno. A diferencia de la década previa, la impugnación no venía de las clases populares, sino de las fracciones desgarradas del bloque en el poder. El gobierno optó por profundizar su identidad política nacional-popular oponiéndose a estas fracciones, para lo cual tomó una serie de medidas que

pueden considerarse sin dudas heterodoxas (control estatal de producciones clave, controles de capital y cambiarios, limitación a la apertura comercial, etc.) y progresistas (leyes de derechos reproductivos, de género, de medios, etc.). Este programa excedía los intereses de la industria, cuyo objetivo era reproducirse a sí misma, no transfigurarse en un sujeto histórico que no era. El gobierno debió reemplazar con personal político propio la representación del programa, a medida que la industria se replegó con el resto del bloque en el poder en un corte vertical con las clases populares. Este fue el origen del programa de Cambiemos a partir de 2015.

El neodesarrollismo no fue un programa de cambio social radical. Tuvo sin dudas consideración de demandas de las clases populares, como parte de una estrategia por legitimar esta hegemonía. No es la confusión, el engaño o la compra de voluntades la explicación de la anuencia de parte de las clases populares con un programa ajeno: se obtuvieron conquistas concretas. Ahora bien, no es apropiado confundir la existencia de un componente popular con un programa basado en las clases populares. El neodesarrollismo buscó evitar la confrontación con el bloque en el poder hasta el límite de lo posible, enfocándose en actores muy específicos –como el multimedio *Clarín*, los «fondos buitres» o la Sociedad Rural–. Incluso si esto implicaba perder apoyo en sectores sindicales organizados. Diferente es el caso de los conflictos originados en torno a problemas socioambientales, cuya tramitación no podía ser otra que la dilación, pues la profundización del negocio extractivista no era en un saldo pendiente, sino un resultado directo de las necesidades de una industria atrasada.

En 2019 el Frente de Todos ganó las elecciones, recuperando las principales ideas del neodesarrollismo kirchnerista en un marco más amplio. Encontró una economía devastada por el gobierno de Cambiemos, que la dejó en crisis, con caída de salarios, y una deuda pública insostenible. La estrategia del nuevo gobierno fue, nuevamente, evitar el conflicto con las fracciones del bloque en el poder, incluyendo las financieras. En torno a la resolución del problema de la deuda, se propusieron diversas iniciativas basadas en profundizar la explotación de recursos naturales a gran escala como condición para pagar la deuda, redistribuir y financiar el cambio estructural. Llamativamente, no se realizaron consideraciones en torno a la falta de voluntad

del bloque en el poder de avanzar en tales cambios, a la vista de la experiencia pasada.

Referencias bibliográficas

Arditi, B. (2009). «Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina: ¿Una política post-liberal?», en *Latin American Research Review*, vol. 43, núm. 3, pp. 59-81.

Azpiazu, D., y P. Manzanelli (2011). «Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009)», en *Realidad Económica*, núm. 257, pp. 56-81.

Basualdo, E. (2003). «Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y crisis de la valorización financiera», en *Realidad Económica*, núm. 200, pp. 42-83.

Biglieri, P. (2007). «El retorno del pueblo argentino: entre la autorización y la asamblea. Argentina en la era K», en P. Biglieri y G. Perelló (eds.): *En nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: UNSAMedita, pp. 61-84.

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.

Burachik, G. (2011). «Un análisis del proceso reciente de “argentinización”», en *Realidad Económica*, núm. 259, pp. 42-63.

Campione, D., y B. Rajland (2006). «Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos», en G. Caetano (ed.): *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 297-330.

Cantamutto, F. J. (2015). «El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde», en *Cuestiones de Sociología-Revista de Estudios Sociales*, núm. 13.

_____ (2017). «Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina», en *Realidad Económica*, vol. 46, núm. 311, pp. 9-39.

_____ (2022). «Hegemonía y dependencia en la Argentina neodesarrollista», en *Cuaderno CrH*, vol. 35, e022015, pp. 1-17.

Cantamutto, F. J., y A. Wainer (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cantamutto, F. J., y E. López (2019). «Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos», en *Mediações*, vol. 24, núm. 1, pp. 74-101.

Castells, M., y M. Schorr (2015). «Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad», en *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, núm. 2, pp. 49-77.

Cazón, F.; J. M. Graña; D. Kennedy; D. Kozłowski y L. Pacífico (2017). «Contribuciones al debate sobre el rol del salario real en la acumulación de capital en Argentina. Evidencias de la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor», en *Ciclos En La Historia, La Economía y La Sociedad*, vol. 28, núm. 49, pp. 1-20.

Cepal (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.

Costantino, A. (2018). «La estructura económica durante el kirchnerismo: ¿Reprimarización o reindustrialización?», en M. Schorr (ed.): *La Argentina kirchnerista: entre la «década ganada» y la «década perdida»*. Estudios de economía política. Buenos Aires: Batalla de Ideas, pp. 83-115.

Costantino, A., y F. J. Cantamutto (2017). «Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal», en *Márgenes, Revista de Economía Política*, vol. 3, núm. 3, pp. 9-26.

Costantino, A., y L. Gamallo (2014). «Los conflictos socioambientales durante los gobiernos kirchneristas en Argentina», en *De la Democracia liberal a la Soberanía Popular: articulación y crisis en América Latina*. México: FLACSO.

Félix, M., y M. O. Pinassi (eds.) (2017). *La farsa neodesarrollista y las alternativas populares en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Herramienta.

Gaggero, A.; M. Schorr y A. Wainer (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Giarracca, N. (ed.) (2001). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza.

Iñigo Carrera, N., y M. C. Cotarelo (2006). «Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina», en G. Caetano (ed.): *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 49-92.

Katz, C. (2015). «¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil», en *Serviço Social & Sociedade*, núm. 122, pp. 224-249.

Manzanelli, P., y E. Basualdo (2016). «Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales», en *Realidad Económica*, núm. 304, pp. 6-40.

Moreira, C., y S. Barbosa (2010). «El kirchnerismo en Argentina. Origen, apogeo y crisis. Su construcción de poder y forma de gobernar», en *Sociedade e Cultura*, vol. 13, núm. 2, pp. 193-200.

Muñoz, A. (2010). *Sísifo en Argentina. Orden, Conflicto y sujetos políticos*. México: Editorial Universitaria Villa María, Plaza y Valdés.

Nemiña, P. (2012). «Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011)», en *Ola Financiera*, núm. 12, pp. 70-88.

Pérez, P., y F. Barrera Insua (2018). «De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencias de ingresos. Mercado de trabajo y políticas laborales en el periodo kirchnerista», en M. Schorr (ed.): *La Argentina kirchnerista: entre la «década ganada» y la «década perdida»*. Estudios de economía política. Buenos Aires: Batalla de Ideas, pp. 163-191.

Piva, A. (2009). «Vecinos, piqueteros y sindicatos disidentes. La dinámica del conflicto social entre 1989 y 2001», en A. Bonnet y A. Piva (eds.): *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Continente, pp. 19-70.

Pucciarelli, A. (2014). «Crisis sobre crisis: la Ley de Déficit Cero. Golpe de mercado, retorno a la ultraortodoxia, crisis política y comienzo de la resistencia popular», en A. Pucciarelli y A. Castellani (eds.): *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-214.

Retamozo, M.; M. Schuttenberg y A. Viguera (eds.) (2013). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. La Plata: UNLP.

Schorr, M. (2001). *¿Atrapados sin salida?: la crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque de poder económico*. Buenos Aires: CLACSO.

Schorr, M. (ed.) (2018). *La Argentina kirchnerista: entre la «década ganada» y la «década perdida»*. Estudios de economía política. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Schuttenberg, M. (2011). «La reconfiguración de las identidades “nacional populares”. Los puentes discursivos para la inserción de tres tradiciones políticas en el espacio “transversal kirchnerista”», en *Sociohistórica*, núm. 28, pp. 41-73.

Semán, E. (2021). *Breve historia del antipopulismo. Los intentos por domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. CABA: Siglo XXI.

Swampa, M., y S. Pereyra (2004). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Swampa, M., y E. Viale (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

