

Ilusiones y realidad del neodesarrollismo

Análisis del caso argentino y consecuencias para la región

Adrián Piva

Introducción: el neodesarrollismo como ideología y como estrategia de política económica

El término neodesarrollismo, al igual que otros términos como neoliberalismo o populismo, tiene múltiples significados y su uso extendido en la arena pública lo ha convertido en territorio de disputa. En su origen, un conjunto de autores ligados al estructuralismo económico (Bresser, 2007; Ferrer, 2004; Frenkel, 2004) lo utilizaron para designar una estrategia de política económica –una estrategia nacional de desarrollo en términos de Bresser (2007)– orientada al desarrollo industrial en un contexto de mundialización productiva y financiera.

Los neodesarrollistas promovieron políticas de tipo de cambio alto para impulsar la competitividad de la industria, metas de superávit fiscal para brindar un marco de sustentabilidad financiera a la acumulación y una política monetaria que combinara metas de inflación con objetivos de empleo y actividad económica. Estas políticas pretendían apuntalar un proceso de industrialización dirigido a la exportación con mayores grados de integración nacional y/o regional de las cadenas de valor, capaz de asimilar las innovaciones tecnológicas desarrolladas en los países centrales y de impulsar la innovación local. Admitían la intervención reguladora del Estado en los mercados de capitales y la intervención activa en el mercado cambiario, así como la implementación de políticas redistributivas para compensar las desigualdades del desarrollo hacia afuera y expandir la demanda interna. Pero, al mismo tiempo, asimilaban la crítica neoliberal al Estado empresario (Katz, 2014; Féliz, 2015).

Quizás el caso más cercano al modelo construido por los intelectuales neodesarrollistas fue el de Argentina entre 2002 y 2005, probablemente, según qué indicadores se tomen, hasta 2007.¹ Sin embargo, más allá del mayor o menor ajuste entre el modelo y las políticas implementadas, es importante retener este significado del neodesarrollismo porque describe la ideología de una parte considerable de los *policy makers* de los gobiernos peronistas desde 2002, incluyendo al gobierno del Frente de Todos desde diciembre de 2019: la expectativa de promover el desarrollo industrial (concebido como aumento de la integración nacional y regional de la industria y como aumento del valor agregado de la producción industrial) partiendo de una inserción internacional basada en el procesamiento industrial de recursos naturales, la producción industrial de bajo valor agregado, y la extracción y el procesamiento de hidrocarburos y minerales.

Esta definición puede descomponerse en un aspecto descriptivo/realista y otro propiamente ideológico-normativo. El primero, la modalidad productiva y de inserción internacional que oficia de punto de partida, describe el carácter central del desarrollo capitalista de la región y en particular de Argentina en los últimos cuarenta y cinco años; el segundo, el aspecto propiamente ideológico-normativo, se refiere a la pretensión de que sobre la base de ese desarrollo productivo es posible superar la tendencia recurrente a crisis externas y el carácter deformado y dependiente del desarrollo latinoamericano.

En este trabajo nos concentraremos en el caso argentino. Intentaremos mostrar la particular dinámica de acumulación que lo caracterizó y cuáles fueron sus condiciones locales y mundiales. Pero el objetivo será plantear una noción de neodesarrollismo generalizable al conjunto de las experiencias sudamericanas e indagar sobre su futuro, si es que lo tiene. Para ello, en la segunda sección presentaremos brevemente una serie de transformaciones del capitalismo global contemporáneo sin las cuales no puede comprenderse qué es el neodesarrollismo: la internacionalización productiva y sus consecuencias para la relación entre Estado y acumulación; la respuesta neoliberal y su crisis. En la tercera sección iniciaremos el análisis del caso argentino. Allí expondremos los rasgos más salientes de la reestructuración capitalista de los noventa. En la cuarta sección,

1 En 2006 y 2007 la aceleración de la inflación señala el inicio de un sendero de acumulación de desequilibrios. En ese marco, las políticas monetaria y fiscal pueden considerarse como un desvío respecto de las ideas neodesarrollistas. Sin embargo, el nivel del tipo de cambio y los superávit comercial y fiscal todavía se ajustan a la estrategia descrita.

desarrollaremos las principales dimensiones del neodesarrollismo argentino y finalizaremos proponiendo una definición. En la quinta sección discutiremos las condiciones y causas de la crisis del neodesarrollismo e intentaremos mostrar que la definición alcanzada es generalizable al conjunto de la región. Finalmente, en las conclusiones, tras una breve síntesis de los principales resultados, discutiremos si el neodesarrollismo tiene futuro en América Latina.

Un problema global de dominación política

Internacionalización productiva

La internacionalización es una tendencia inherente al capitalismo. El comercio mundial y la conexión entre formas de explotación diversas en áreas espacial y temporalmente distantes fueron centrales en los orígenes del modo de producción capitalista (Hobsbawn, 1971; Wallerstein, 1979; Harvey, 1990; Banaji, 2010). A su vez, la mundialización del capital –la transformación del mundo en mundo capitalista– data de fines del siglo *xix* y principios del siglo *xx*, aunque la subsunción de la producción en amplias áreas geográficas era todavía formal (Bujarin, 1981; Lenin, 1974). La especificidad de la actual fase de internacionalización es la internacionalización productiva, es decir, la conversión del proceso de producción en un proceso internacional (Palloix, 1978; Fröbel *et al.*, 1981; Gereffi, 2001).

Iniciada a fines de los sesenta, pero desarrollada sobre todo desde mediados de los setenta, la deslocalización productiva fue una respuesta a la crisis del capitalismo de posguerra, debida en gran medida al desafío obrero en los lugares de trabajo que desarticuló el dispositivo fordista (Aglietta, 1986; Negri, 2003).

Entre los setenta y los noventa, la formación de Cadenas Globales de Valor ya mostraba los contornos de una nueva división internacional del trabajo, basada en la industrialización de diferentes regiones de la periferia, especialmente el sudeste asiático (Fröbel *et al.*, 1981; Gereffi, 2001).

Pero América Latina, África, India, el Cáucaso y Asia central, entre otros, evidenciaban una internacionalización subordinada basada en la provisión de materias primas y en la industrialización de recursos naturales, es decir, una inserción internacional que reedita aspectos esenciales de la vieja división internacional del trabajo. Ese solapamiento entre vieja y nueva división del trabajo señala la profundización del desarrollo desigual y combinado a escala mundial (Starosta y Caligaris, 2017; Piva, 2021).

El Estado Nacional de competencia, la crisis del neoliberalismo y los límites de la dominación política

La internacionalización productiva tuvo el resultado de transformar la relación entre Estado Nacional y reproducción del capital. A medida que la reproducción capitalista se volvió cada vez más global y, por lo tanto, adquirió cierta exterioridad respecto de los Estados nación, estos se transformaron en estados nacionales en competencia por la fijación de capitales en sus territorios (Hirsch, 1996). Como consecuencia, resultó limitada la capacidad de los Estados nación para regular la acumulación en sus territorios y se erosionaron sus capacidades de integración política. Ello creó un problema de dominación política.

El neoliberalismo, desde esta perspectiva, se presenta como solución a los problemas de dominación que crea la actual fase de internacionalización.

Neoliberalismo es un término que se ha utilizado con múltiples significados y a menudo con cierta ambigüedad.² Aquí entendemos el neoliberalismo como un modo de dominación política basado en procesos de desmovilización popular e individualización de los comportamientos por medio de la extensión e intensificación de la competencia. Se trata de una redefinición de la relación Estado/acumulación que reduce relativamente el papel de los mecanismos específicamente políticos de dominación y que descansa sobre mecanismos de coerción mercantil articulados por la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la disciplina monetaria. Su imposición, sin embargo, fue el resultado de la derrota de las estrategias reformista y revolucionaria de la clase obrera a nivel mundial (crisis de los socialismos reales y del movimiento comunista, de los estados de bienestar y de la socialdemocracia europea, y crisis de los estados y movimientos populistas en América Latina) y en América Latina supuso la implementación desde el estado de planes sistemáticos de exterminio de la militancia popular, como es el caso de Argentina entre 1976 y 1983.

Desde inicios del siglo XXI se desarrolló la crisis del neoliberalismo en gran parte de Sudamérica (entre esos países Argentina); en 2011 y 2012 se evidenciaron agrietamientos de la dominación neoliberal en Chile, Colombia y Perú, donde se desarrollaron procesos de crisis política y movilización popular desde 2018 y 2019; la llegada al gobierno en México de López Obrador parece ser parte del mismo fenómeno.

2 Ha sido conceptualizado como una ideología (Anderson, 1997); como un proceso civilizatorio productor de una nueva subjetividad (Dardot y Laval, 2013); como una modalidad de ofensiva contra el trabajo y un proyecto restaurador del poder de clase (Harvey, 2007).

Pero desde la crisis mundial de 2008 la crisis del neoliberalismo es un proceso global que reabre los problemas de dominación política ligados a la internacionalización capitalista. De ello son evidencia el abandono de la restricción monetaria primero en Japón, pero después en los Estados Unidos y China; el creciente papel del Estado en Rusia; la crisis de la Unión Europea y los problemas que enfrentan los sistemas políticos de muchos de sus miembros, y un largo etc. Desde entonces se asiste a intentos de restauración neoliberal, a formas de neoliberalismo autoritario y a ensayos posneoliberales de izquierda y derecha en diferentes partes del globo. La heterogeneidad de orientaciones en los estados nacionales y regiones se tradujo en problemas de coordinación ante eventos como la crisis mundial de 2008 o la pandemia de Covid-19, pero también se expresa en el conflicto entre Rusia y la OTAN y la invasión rusa a Ucrania.

La reestructuración capitalista en la Argentina de los años noventa

Existe un fuerte entrelazamiento entre internacionalización y reestructuración productiva. La deslocalización productiva y los cambios en los procesos de producción fueron parte de la misma respuesta a la crisis de posguerra y al desafío obrero que mencionamos antes. A su vez, la internacionalización sirvió como palanca de las ofensivas estatales contra la clase obrera que impulsaron procesos de reestructuración.

Como ya señalamos, la internacionalización capitalista en América Latina tuvo como resultado una inserción internacional a través de la exportación de materias primas y del procesamiento industrial de recursos naturales que consolidó aspectos esenciales de la vieja división del trabajo.

Los procesos de reestructuración profundizaron la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas e incrementaron tendencialmente la pobreza, el desempleo y la desigualdad. La internacionalización de la propiedad del capital y de las estrategias de acumulación de los grandes capitales profundizaron el desarrollo desigual y combinado de las economías de la región y, con ello, la dependencia y la tendencia a crisis recurrentes (Salama, 2018, 2021; Calderón Villarreal, Vázquez y López Valdez, 2019).

En Argentina, la ofensiva capitalista contra la clase obrera dio inicio con el golpe militar de 1976. Sin embargo, el proceso de

reestructuración fue parcial. Fue solo tras la hiperinflación de 1989 que la implementación del programa neoliberal tuvo el consenso suficiente para llevarse a cabo.

A través de un esquema de restricción monetaria (régimen de convertibilidad monetaria), desregulación del mercado, apertura comercial y privatizaciones se extendió e intensificó la competencia mercantil imponiendo a los capitales individuales la presión por reestructurar los procesos productivos so pena de muerte. La coerción mercantil y los efectos de la reestructuración sobre la clase obrera (fragmentación estructural, incremento del desempleo y de la informalidad) ahondaron y consolidaron la desmovilización obrera tras la doble derrota de la dictadura militar y la hiperinflación.

El proceso de reestructuración tuvo consecuencias profundas en los fundamentos del modo de acumulación. En primer lugar, se produjo una reorientación exportadora del gran capital industrial, con un perfil exportador basado en el procesamiento industrial de recursos naturales y la producción industrial de bajo valor agregado. Esta reorientación, sin embargo, no suprimió la tendencia al déficit del conjunto de la industria ya que se profundizó la heterogeneidad del sector en un marco de desindustrialización en la producción orientada al mercado interno y de mayor valor agregado relativo (Kosakoff y Ramos, 2001; Katz, 2012). En segundo lugar, se produjo una fuerte reestructuración productiva del sector agropecuario que, al mismo tiempo que incrementó los rendimientos por hectárea, lo convirtió en un gran importador de bienes de capital e insumos productivos (Anlló, Bisang y Campi, 2008; Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010; García Bernado, 2020). En tercer lugar, la concentración y centralización del capital y la internacionalización de la propiedad y de las estrategias del capital local internacionalizaron la dinámica de la acumulación y la volvieron más dependiente de la inversión y el crecimiento de un conjunto limitado de sectores estratégicos (Manzanelli y Schorr, 2013; Piva, 2012; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Bekerman y Vázquez, 2016). Por último, se consolidó y profundizó la integración financiera con el mercado mundial y la expansión de las actividades financieras de las empresas: 1) como palanca de la acumulación de capital, 2) como retaguardia financiera frente a crisis recurrentes y 3) como mecanismo de centralización de capital y de expropiaciones masivas durante las crisis (Basualdo, 2018; Schorr y Wainer, 2020; Piva, 2021).

El conjunto del proceso muestra los rasgos de una internacionalización subordinada de la economía local que profundizó el desarrollo desigual y combinado y, por lo tanto, la heterogeneidad estructural. En particular, se observa la vigencia, pero, al mismo tiempo, la transformación en los modos de operación de la restricción externa al crecimiento. La transformación más relevante es la mayor variabilidad del ciclo económico. La restricción externa puede resultar relajada o sus efectos diferidos por el resultado positivo de la cuenta capital (como ocurrió durante los años noventa) o por la mejora de los términos de intercambio (como ocurrió en la posconvertibilidad). Ambas transformaciones revelan la importancia de la internacionalización de la acumulación local en la dinámica del ciclo económico que depende de manera creciente de la inversión extranjera directa, los flujos de capital financiero y de las condiciones del comercio mundial –variable crucial, dada la inserción exportadora de los *commodities* e importadora de bienes de capital y tecnología (Piva, 2020).

A su vez, la internacionalización de la economía argentina y el proceso de reestructuración productiva consolidaron la unidad de la gran burguesía local en torno a esos rasgos profundos de la acumulación capitalista, aunque existan pujas tácticas que puedan llevar a rupturas temporarias. Rupturas en general originadas en la movilización popular o en el bloqueo popular a los intentos de ofensiva capitalista.³

Todas estas dimensiones estructurales persistieron durante el período neodesarrollista tras la crisis neoliberal de 2001/2002. La limitada sustitución de importaciones industriales y las políticas de expansión de la demanda interna desplegadas desde 2003 introdujeron factores de tensión en la dinámica de la acumulación y profundizaron las tendencias a desequilibrios, pero no alteraron este curso de fondo. Dar cuenta de la especificidad del período posconvertibilidad y comprender qué fue el neodesarrollismo exige analizar los aspectos más salientes de la crisis del neoliberalismo y de la recomposición de la acumulación y la dominación posterior en Argentina.

3 Ese fue el caso en la crisis de 2001, a la que referimos abajo. El bloqueo a la salida deflacionaria y la movilización popular desarticulaban el dispositivo neoliberal armado alrededor de la convertibilidad monetaria y eso produjo una ruptura en la clase dominante en torno a las estrategias de salida de la crisis. El caso contrario lo representó la rebelión de la gran burguesía de 2008 y el bloqueo subsiguiente al aumento de la presión tributaria. Ese proceso de movilización de las fracciones exportadoras más importantes inició un proceso de reunificación de la clase dominante (véase Piva, 2012, 2021; Cantamutto y López, 2019).

Hacia una definición de neodesarrollismo: la acumulación de capital entre la crisis del neoliberalismo y la recomposición neopopulista de la dominación

El año 2001 fue el año de la crisis del neoliberalismo en Argentina. La crisis de acumulación había comenzado el último trimestre de 1998 (Fuente: Dirección de Cuentas Nacionales, INDEC) y, con ella, se pusieron en movimiento las presiones objetivas por la salida deflacionaria estructuradas por el dispositivo neoliberal. El bloqueo popular a esa salida eclosionó en la insurrección de diciembre de 2001 que sentenció el final de la convertibilidad monetaria. El fin de la restricción monetaria abrió el camino a la salida inflacionaria de la crisis en un contexto de gran movilización social. Sin embargo, las nuevas relaciones de fuerza que produjo la insurrección popular crearon una situación paradójica: fueron suficientes para bloquear la ofensiva neoliberal, pero insuficientes para revertir los principales resultados de la reestructuración capitalista. Esas relaciones de fuerza estarían en la base de las tensiones entre estrategia política y dinámica de la acumulación (Bonnet, 2008; Piva, 2012, 2015).

En mayo de 2003, Néstor Kirchner llegaba a la presidencia de la Nación e iniciaba un ciclo de gobiernos kirchneristas que se extendería hasta diciembre de 2015. La reconstitución de la dominación política se desarrolló sobre la base de una estrategia de integración política gradual y segmentada de demandas populares que hemos caracterizado como neopopulista (Piva, 2015). Es en ese marco que adquieren relevancia ciertas características específicas de la acumulación de capital en la posconvertibilidad que se constituyeron en condición de posibilidad del desarrollo de esa estrategia.

En primer lugar, la mejora de los términos de intercambio dio lugar a un ciclo de altos precios de los *commodities* que se extendió hasta 2013. Fue en ese contexto que la devaluación del peso, la caída del salario real y la reducción de costos internos a partir de la regulación de los precios de la energía y el transporte pudo originar una salida apalancada en el excedente comercial de los sectores dinámicos de la economía, aquellos orientados a la exportación industrial y agroindustrial. El superávit comercial y la captura estatal de una porción de ese excedente mediante derechos de exportación permitió reconstituir ciertas capacidades estatales de regulación de la acumulación y de integración política. El superávit fiscal permitió al gobierno sostener un esquema de subsidios a la energía y el transporte que actuó, al mismo tiempo, como subsidio a las

empresas y como elemento de legitimación dentro del proceso de satisfacción de demandas. Pero, sobre todo, le permitió desarrollar una política de expansión del gasto social que fue central para la incorporación política de los movimientos sociales, actores relevantes de la protesta en los noventa. Por otra parte, el excedente comercial permitió ignorar durante un tiempo la dependencia financiera de la acumulación de capital y moderar el impacto de la tendencia a la restricción externa durante las fases expansivas.

En segundo lugar, la acumulación tuvo un carácter capital extensivo, lo que permitió una rápida caída del desempleo. La tasa de desocupación superaba el 20 % en 2001 y 2002 y era todavía del 14,3 % en el cuarto trimestre de 2003. Durante el año 2006 perforó el 10 % (8,6 % en el cuarto trimestre) y alcanzó el 6,7 % el cuarto trimestre de 2011, año pico del ciclo de crecimiento económico, nivel que con altibajos se sostendría hasta el final del segundo gobierno de Cristina Kirchner en diciembre de 2015.⁴

Pero la caída del desempleo también se explica por el crecimiento de sectores industriales trabajo-intensivos a partir de una limitada sustitución de importaciones posibilitada por la devaluación y los bajos costos salariales iniciales (sostenidos en el tiempo, como veremos enseguida, entre los trabajadores informales) y a partir de las políticas posteriores de expansión de la demanda interna. Sobre la base de la caída del desempleo y de la estrategia política de construcción/reproducción del consenso ensayada desde el gobierno se produjo un aumento del salario real y se redujo la tasa de explotación.⁵ La reinstauración y el sostenimiento de las negociaciones colectivas cumplió el doble papel de moderar las subas salariales en situaciones críticas y de sostener un proceso de recuperación del salario real que se extendió –con alzas y bajas– hasta 2011 (Marticorena, 2014).

Sin embargo, los niveles de desempleo, bajos en relación con los imperantes desde 1991, son relativamente altos en comparación con el período anterior a 1976 e incluso con los de los años 1976-1988 (Beccaria y Groisman, 2009). Los pisos de desempleo de la posconvertibilidad son cercanos a los techos de aquellos años. Este

4 Fuente: EPH – INDEC.

5 La evolución en la tasa de explotación puede aproximarse a partir del cociente entre productividad por ocupado y costo salarial real (Gigliani y Bercovich, 2006; Marticorena, 2014). Las mediciones disponibles para el período 2003-2011 señalan una caída de la tasa de explotación que no compensó su aumento entre 1991 y 1998 (Marticorena, 2014; Piva, 2015). Respecto de la evolución del salario real véase más abajo.

hecho se relaciona con las causas de la acumulación capital extensiva. El relanzamiento de la acumulación se desarrolló sobre la base de la reestructuración productiva de la primera mitad de los noventa, reciente en ese momento. Es decir, que la ausencia de cambio estructural da cuenta del rápido aumento del empleo, pero también de los límites que los fundamentos inmodificados de la acumulación imponían a la dinámica de crecimiento.

La sustitución de importaciones fue limitada, en primer lugar, debido a los alcances del proceso de industrialización, que no revirtió la pérdida de peso del sector industrial desde la dictadura militar;⁶ en segundo lugar, a causa de su articulación subordinada a un proceso de acumulación cuyos sectores dinámicos son aquellos orientados a la exportación de los *commodities* industriales y agroindustriales. En consecuencia, el resultado del proceso sustitutivo fue una profundización de la heterogeneidad estructural y de la dinámica de crecimiento desequilibrada que la caracteriza.

Si bien el salario real tuvo una tendencia ascendente, el nivel general superó los niveles de 2001 recién en 2011, sobre el final del ciclo.⁷ Pero mientras el salario real de los trabajadores registrados del sector privado ya era superior al de 2001 en diciembre de 2005 (108,8) y aumentó 26,9 % entre diciembre de 2001 y diciembre de 2011, el ingreso de los trabajadores no registrados permaneció inferior al de diciembre de 2001 todo los años con excepción de 2011 (103,1) (Fuente: elaboración propia basada en INDEC e IPC - CIFRA). Las altas tasas de informalidad de la economía en general, y también de la industria orientada al mercado interno, son una clave para entender el proceso sustitutivo y la expansión de los servicios (Groisman, 2016; Graña, 2016). Ello señala la persistente tendencia a la dualización de la fuerza de trabajo que impulsa la dinámica de la acumulación desde los noventa a pesar de los cambios señalados. También los límites que impone esa dinámica a la mejora real de los ingresos populares. Otra cara de ese fenómeno es la persistencia de elevados pisos de pobreza que, más allá de los límites señalados a la mejora de los ingresos laborales, de-

6 El valor agregado bruto de la industria manufacturera como proporción del valor agregado bruto a precios de productor y del Producto Bruto Interno a precios de mercado se mantuvo por debajo de los niveles de 1998 y estuvo estancado entre 2003 y 2011, es decir, se consolidó la desindustrialización relativa de los años noventa. (Fuente: elaboración propia a partir de Dirección de Cuentas Nacionales, INDEC. PBI a precios constantes serie base 1993).

7 Si tomamos diciembre de 2001 como base (100) en 2011 el índice del salario real general superó ese nivel (103) (Fuente: elaboración propia basada en INDEC e IPC - CIFRA).

pendieron cada vez más para reducirse –o incluso sostenerse– de transferencias directas de ingreso (Salvia y Vera, 2013).

Como resultado, a pesar de las políticas de expansión de la demanda interna, su peso en la demanda agregada no retornó a los niveles previos a la reestructuración de los noventa y, sobre todo, no se modificó el rol determinante en la dinámica de la acumulación de la demanda externa y de los flujos de capital.⁸

De conjunto, los límites que impuso la dinámica de la acumulación al proceso de crecimiento se manifestaron en las tendencias al desequilibrio. Las tendencias preexistentes fueron transformadas y agudizadas por la tensión entre políticas monetarias y fiscales expansivas y las bases estrechas de una estructura económica heterogénea, tendiente a crisis recurrentes y con comportamientos empresariales adaptados a ese escenario a través de una conducta inversora reticente y el recurso a la acumulación de stocks financieros en moneda mundial. La inflación persistente en niveles superiores al 20 % fue la principal evidencia de ese desfase entre política económica y modo de acumulación. Pero también de un esquema de dominación que solo podía desplazar en el tiempo las contradicciones sociales debido a la imposibilidad de construir un proceso de integración de demandas sobre la base de aumentos sostenidos de la productividad o de una mayor autonomía del espacio nacional de valor de las presiones competitivas del mercado mundial.

Finalmente, entre 2010 y 2011 el déficit fiscal erosionó las capacidades estatales de regulación e integración y se terminó por imponer la tendencia a la restricción externa. En el marco de un escenario mundial agitado por la crisis de 2008 y el inicio de una fase global de crecimiento débil, la economía argentina ingresaba en una larga etapa de estancamiento y tendencia a la crisis que se agudizaría tras el fin del ciclo de precios altos de los *commodities* entre 2013 y 2014 (Piva, 2021).

¿Qué fue entonces el neodesarrollismo en Argentina? La dinámica de acumulación correspondiente a una transformación de

8 El porcentaje de exportaciones sobre el PBI creció permanentemente desde 1991 hasta 2007 y se mantuvo en niveles superiores a los del período de convertibilidad hasta 2011, último año de la fase expansiva iniciada a fines de 2002. Pero mientras entre 1991 y 1998 nunca alcanzó el 11 %, entre 2002 y 2011 nunca descendió del 12 %. En contraposición, el porcentaje del consumo total sobre el PBI tuvo una tendencia descendente desde 1991, pero mientras nunca descendió del 80 % durante la vigencia de la convertibilidad, nunca alcanzó el 80 % entre 2003 y 2011. (Fuente: elaboración propia a partir de Dirección de Cuentas Nacionales, INDEC. PBI a precios constantes serie base 1993).

la relación entre economía y política cuyo carácter central fue la persistencia de los rasgos profundos del modo de acumulación desarrollado desde 1989 (ausencia de cambio estructural) y la transformación del modo de dominación política desde una estrategia basada en la desmovilización popular vía mecanismos de mercado a otro de integración segmentada de demandas. El resultado de esa contradicción entre economía y política fue la dinámica desequilibrada de la acumulación neodesarrollista y finalmente su crisis.

La relevancia del caso argentino para la comprensión del neodesarrollismo en América Latina

Condiciones del neodesarrollismo y causas de su crisis

El análisis del caso argentino nos reveló dos condiciones del neodesarrollismo que permiten a su vez comprender su crisis. Abstraidas de las singularidades del caso permiten aproximarse a las características generales de su ciclo en la región.

La primera condición fueron los cambios en las relaciones de fuerza entre las clases que signaron la crisis regional del neoliberalismo, de la cual –como señalamos antes– Argentina fue un episodio local (Thwaites Rey y Ouviaña, 2019).

La segunda condición fue la mejora de los términos de intercambio. Esta segunda condición permite dar cuenta del desfase temporal entre la crisis del neoliberalismo en la región, ocurrida a comienzos de la década del 2000, y en el mundo, a partir de la crisis global de 2008.

La crisis del neoliberalismo y los ensayos posneoliberales de la siguiente década en gran parte de los países sudamericanos coexistieron con el último ciclo de expansión neoliberal a nivel global, cuyos motores fueron las burbujas financieras posteriores a las crisis de las puntocoms en los Estados Unidos (fundamentalmente en los Estados Unidos y Europa) y la expansión de la economía china (Roberts, 2018). Ambos motores daban cuenta de una tendencia mundial en desarrollo hacia la crisis del neoliberalismo. En los Estados Unidos y Europa, los sectores productivos emergentes en los noventa dejaron de ser el centro de la dinámica expansiva y se incubó una típica crisis de sobreproducción originada en la especulación sobre la producción de bienes con ciclos largos de rotación de capital (Astarita, 2009). A su vez, la expansión china fue el cenit de un ciclo de expansión geográfica del capital –iniciada con el derrumbe de los socialismos reales– que

tiene pocos precedentes históricos, con excepción de la expansión imperialista de finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Se entiende, entonces, que la crisis de los neodesarrollismos sudamericanos se encuentre entrelazada con la crisis del neoliberalismo a nivel global. La expansión postrera del neoliberalismo global fue el lecho de Procusto de las experiencias neodesarrollistas de la región.

Una definición generalizable al conjunto de la región

La generalización de las condiciones del neodesarrollismo argentino al conjunto de la región permite extender la definición alcanzada en la sección 4 y ofrecer un esquema de interpretación de las especificidades nacionales a partir de tres grandes dimensiones: a) el grado de profundidad de la reestructuración capitalista en el período neoliberal; b) el grado y tipo de transformación de la relación entre economía y política durante los 2000 y c) el impacto de ambas en la dinámica de la acumulación.⁹

Pero, también, permite entender por qué fueron simultáneas las crisis en aquellos países de la región donde siguió vigente el neoliberalismo durante los 2000 (Chile, Perú, Colombia) y en los países que ensayaron modos posneoliberales de acumulación y dominación política, ello a pesar de la divergencia de los senderos económicos y políticos de ambos grupos. Aquel entrelazamiento entre expansión neoliberal global y condiciones de la experiencia neodesarrollista brinda el punto de partida de esa explicación.

Conclusiones: ¿Tiene futuro el neodesarrollismo ?

Desde mediados de los años setenta, el capitalismo experimenta grandes transformaciones a nivel global. En particular, atraviesa una nueva fase de internacionalización caracterizada por la internacionalización y reestructuración de la producción. La transformación de la relación entre Estado y acumulación que ello produjo –reproducción global del capital y dominación política estatal-nacional– creó un problema de dominación. El neoliberalismo fue una solución temporal a ese problema, pero su crisis lo reabrió.

9 Por supuesto, la caracterización como neopopulista del caso argentino no es generalizable, la referencia al tipo de redefinición de la relación entre economía y política exige una conceptualización de los cambios en el modo de dominación política en cada caso nacional.

En gran parte de Sudamérica, la crisis del neoliberalismo se desarrolló entre fines de los noventa y comienzo de los 2000. Las experiencias neodesarrollistas de la región se desarrollaron en un escenario global marcado por la última fase de crecimiento neoliberal.

A partir del análisis del caso argentino planteamos que el neodesarrollismo fue la dinámica de acumulación correspondiente a una transformación de la relación entre economía y política cuyo carácter central fue la persistencia de los rasgos profundos del modo de acumulación desarrollado desde 1989 (ausencia de cambio estructural) y la transformación del modo de dominación política desde una estrategia basada en la desmovilización popular vía mecanismos de mercado a otro de integración segmentada de demandas. El resultado de esa contradicción entre economía y política fue la dinámica desequilibrada de la acumulación neodesarrollista y finalmente su crisis.

Pero hemos señalado también que, abstraídas de las singularidades del caso, las condiciones del neodesarrollismo argentino parecen ser comunes a las distintas experiencias de la región. Ello permite generalizar la definición propuesta y brindar un posible marco común para evaluar los alcances y las diferencias nacionales del neodesarrollismo en Sudamérica. También permite comprender el entrelazamiento entre crisis global del neoliberalismo y crisis del neodesarrollismo a nivel regional.

Las causas de ese entrelazamiento muestran los límites del proyecto neodesarrollista. La internacionalización subordinada de las economías de la región ha profundizado el desarrollo desigual y combinado y una inserción internacional basada en la exportación de los *commodities* industriales, agroindustriales y primarias y, con ello, las tendencias a crisis externas.

La noción de desarrollo desigual y combinado, a diferencia de las teorías de la dependencia, no excluye posibilidades de saltos en el desarrollo, pero los vuelve poco probables, y el reforzamiento de la inserción de la región vía vieja división del trabajo plantea argumentos serios en favor de su imposibilidad práctica.

El crecimiento débil de la economía mundial posterior a la crisis de 2008 y las evidencias de transformaciones de la producción en curso (en particular, la incorporación de las nuevas tecnologías reunidas bajo la denominación de industria 4.0) indican que nos encontramos frente a un nuevo período de reestructuración

productiva a nivel global. Un período con similitudes a aquel desarrollado desde mediados de los años setenta, aunque menos profundo y basado en las transformaciones de aquel (Nava y Naspleda, 2020; Piva, 2021).

En Argentina, como vimos, la última fase de crecimiento fue centralmente capital extensiva, lo que significa que no hubo cambios cualitativos de la producción en los últimos veinte o veinticinco años. Esta situación es compartida por otras economías de la región, en particular aquellas de industrialización media como México o Brasil. De conjunto, esto señala una presión por la reestructuración y, por lo tanto, por una nueva ofensiva contra el trabajo (Piva, 2021).

En este escenario, la crisis del neoliberalismo es un terreno de disputa entre estrategias diversas de subordinación del trabajo, de las cuales el neoliberalismo autoritario es solo una de ellas. El posneoliberalismo en la región, y en gran parte del mundo, se delinea cada vez más como una variante de esa ofensiva contra el trabajo, en lugar de ser una alternativa progresiva al neoliberalismo, como plantean sus defensores. Si esto es así, el futuro del neodesarrollismo en las actuales condiciones –muy distintas de aquellas que caracterizaron el ascenso de los gobiernos populistas y progresistas en Sudamérica– depende del éxito de esa ofensiva para relanzar la acumulación y, sobre esa base, profundizar las tendencias al desarrollo dependiente y reeditar una integración segmentada de demandas. Las experiencias neodesarrollistas previas, en contextos mucho más favorables, indican cuán pobres son las perspectivas de una mejora cualitativa en la vida de los sectores populares.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (1986). *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. México: Siglo XXI.
- Anderson, P. (1997). «Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda», en *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, vol. 1, núm. 11, pp. 111-127.
- Anlló, G., R. Bisang y M. Campi (2008). «Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina», en *Desarrollo económico*, vol. 48, núm. 189/90, pp. 165-208.
- Anlló, G., R. Bisang y Salvatierra (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: De lo primario a las cadenas globales de valor*. Buenos Aires: Cepal.
- Astarita, R. (2009). *El capitalismo roto. Anatomía de la crisis económica*. Madrid: La linterna sorda.

Banaji, J. (2010). *Theory as History. Essays on modes of production and exploitation*. Leiden -Boston: Brill.

Basualdo, E. (ed.) (2018). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Beccaria, L. y F. Groisman (2009). *Argentina desigual*. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.

Bekerman, M. y D. Vázquez (2016). «Inversión extranjera directa y estructura productiva en la posconvertibilidad», en *Desarrollo Económico*, vol. 56, núm. 219, pp. 207-244.

Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista*. Buenos Aires: Prometeo.

Bresser Pereyra, L. C. (2007). «Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo», en *Nueva Sociedad*, núm. 210, pp. 110-125.

Bujarin, N. (1981). *La economía mundial y el imperialismo*. México: Siglo XXI.

Calderón Villarreal, C., B. I. Vázquez y L. I. López Valdez (2019). «Evaluación de la política industrial durante el periodo de apertura económica en México», en *Noesis*, vol. 28, núm. 55, pp. 162-184.

Cantamutto, F. 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.

Dardot, P. y C. Laval (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

Félix, M. (2015). «¿Neodesarrollismo a la deriva en Argentina? Hegemonía, proyecto de desarrollo y crisis transicional», en *Márgenes*, vol. 1, núm. 1, pp. 95-118.

Ferrer, A. (2004). «Globalización, desarrollo y densidad nacional», en *Pesquisa & Debate*, núm. 226, pp. 200-208.

Frenkel, R. (2004). Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico. Documento preparado para el G24, Washington, D. C.

Fröbel, F. et al. (1981). *La nueva división internacional del trabajo*. México: Siglo XXI.

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

García Bernado, R. (2020). «Transformaciones estructurales, concentración y centralización de capital en la cadena productiva de cultivos extensivos (1996-2016): de la heterogeneización a la homogeneización». Tesis doctoral. Doctorado en Desarrollo económico, Universidad Nacional de Quilmes.

Gereffi, G. (2001). «Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización», en *Problemas del desarrollo*, vol. 32, núm. 125, pp. 9-37.

Gigliani, G. & A. Bercovich (2006). «Productividad y salarios industriales en la “era Kirchner”», en *Anuario edi*, núm. 2, pp. 86-101.

Graña, J. (2016). «Los problemas productivos de las empresas y su vinculación con el deterioro de las condiciones de empleo de los trabajadores», en Lindeibom, J. y A. Salvia: *Hoja de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar: Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: EUDEBA.

Groisman, F. (2016). *Estructura social e informalidad laboral en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. México: Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Hobsbawm, E. (1971). *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México: Siglo XXI.

Katz, C. (2014). *Neoliberalismo, desarrollismo o socialismo*. Buenos Aires: Ediciones cooperativas.

Katz, Jorge (2012). «Cambios Estructurales y Desarrollo Económico. Ciclos de creación y destrucción de capacidad productiva y tecnológica en América Latina», en *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 1, núm. 1, pp. 71-92.

Kosakoff, Bernardo y Adrián Ramos (2001). *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Lenin, V. (1974). *El imperialismo, etapa superior del capitalismo: ensayo popular*. Buenos Aires: Anteo.

Manzanelli, P. y M. Schorr (2013). «La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial», en M. Schorr (coord.): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Marticorena, C. (2014). *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina de los noventa a la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Imago mundi.

Nava, A. y F. Naspleda (2020). «Inteligencia artificial, automatización, reestructuración capitalista y el futuro del trabajo: un estado de la cuestión», en *CEC*, vol. 6, núm. 12, pp. 93-114.

Negri, A. (2003). «John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en 1929», en A. Negri: *La forma Estado*. Madrid: Akal.

Palloix, C. (1978). *La internacionalización del capital*. Madrid: H. Blume

ediciones.

Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.

_____. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.

_____. (2020). «Cambios en la restricción externa y dinámica recesiva desde 2012», en *Espacio abierto. Cuaderno venezolano de sociología*, vol. 29, núm. 1, pp. 141-167.

_____. (2021). «Crisis y reestructuración en una economía dependiente e internacionalizada», en *Realidad Económica*, vol. 52, núm. 344, pp. 69-104.

Roberts, M. (2018). *The long depression. How it happened, Why it happened and What happen next*. Chicago: Haymarket Books.

Salama, P. (2018). «Prólogo», en M. Schorr y A. Wainer (eds.): *La financiarización del capital. Estrategias de acumulación de las grandes empresas en Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Futuro anterior.

_____. (2021). *Contagio viral, contagio económico: riesgos políticos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Salvia, A. y J. Vera (2013). «Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)», en *Desarrollo Económico*, núm. 208, pp. 427-462.

Schorr, M. y A. Wainer (2020). «Financiarización y dinámica inversora de las grandes empresas en la Argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas», en *Realidad económica*, vol. 49, núm. 332, pp. 39-72.

Starosta, G. y G. Caligaris (2017). *Trabajo, Valor y Capital*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Thwaites Rey, M. y H. Ouviña (2019). «El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina», en H. Ouviña y M. Thwaites Rey (comps.): *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO y El Colectivo.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI.