

Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021)

Economy and politics in the long argentine crisis (2012-2021)

Adrián Piva

Desde 2012 Argentina atraviesa un periodo de estancamiento y tendencia a la crisis. ¿Cómo explicar su duración, desarrollo y dinámica? Este artículo intentará hacerlo partiendo de la relación entre economía y política que caracteriza el periodo. El estancamiento y la crisis encuentran sus causas estructurales en la tendencia a la crisis externa de la economía argentina en un contexto de presiones globales por la reestructuración y de agotamiento de la base productiva local. Pero esa presión objetiva por la reestructuración se desarrolla en un marco de relaciones de fuerza sociales que bloquea los intentos de avanzar en dicho proceso. Las sucesivas estrategias y fracasos de los gobiernos para dar respuesta a la contradicción entre acumulación y legitimación permiten dar cuenta del desarrollo y las fases del periodo abierto en 2012.

Palabras clave: Argentina, Estado, conflicto social, acumulación, crisis.

Argentina has been going through a period of stagnation and a trend towards crisis since 2012. How to explain its duration, development and dynamics? This article will try to do so starting from the relationship between economics and politics that characterizes the period. The stagnation and the crisis find their structural causes in the tendency towards the external crisis of the Argentine economy in a context of global pressures for restructuring and the depletion of the local productive base. But this objective pressure for restructuring develops within a framework of social power relations that blocks attempts to advance in said process. The successive strategies and failures of governments to respond to the contradiction between accumulation and legitimization allow us to account for the development and phases of the period opened in 2012.

Key words: Argentina, State, social conflict, accumulation, crisis.

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2021

Fecha de dictamen: 9 de febrero de 2022

Fecha de aprobación: 14 de marzo de 2022

INTRODUCCIÓN

Desde 2012 Argentina atraviesa un largo periodo de estancamiento y tendencia a la crisis. ¿Cómo explicar su duración, desarrollo y dinámica?, ¿cómo dar cuenta de la sucesión de sus fases: la prolongación del estancamiento, el pasaje a una fase de crisis abierta y el desarrollo de esta crisis? Este artículo intentará hacerlo partiendo de la relación entre economía y política que caracteriza el periodo.

La restricción externa al crecimiento, la presión global por la reestructuración desde la crisis mundial de 2008 y el agotamiento de la base productiva local plantean la necesidad de una reestructuración productiva. Por esa razón, el ajuste fiscal y la devaluación sin reestructuración resultan insuficientes para relanzar la acumulación, agravan la crisis y espiralizan la retroalimentación entre devaluación e inflación. Pero esa presión objetiva por la reestructuración se desarrolla en un marco de relaciones de fuerza sociales que bloquea los intentos de avanzar en dicho proceso. Las sucesivas estrategias y fracasos de los gobiernos para dar respuesta a la contradicción entre acumulación y legitimación, en un marco global que limita las capacidades de los Estados nación para regular la acumulación e integrar demandas populares, permiten dar cuenta del desarrollo y las fases del periodo abierto en 2012.

Para esto último, la exposición se divide en tres secciones. En la primera, se presentan los fundamentos estructurales del periodo analizado: la actual fase de la internacionalización del capital y los límites que impone a las capacidades estatales para regular la acumulación e integrar demandas populares, la restricción externa al crecimiento, la presión global por la reestructuración y el agotamiento de la base productiva local. En la segunda, se analizan la crisis del neoliberalismo en la Argentina y el agotamiento de la estrategia política neopopulista desplegada entre 2003 y 2011. En la tercera, se reconstruyen las estrategias de los sucesivos gobiernos desde 2012 para resolver la contradicción entre acumulación y legitimación. Su desarrollo, límites y resultados son la clave de interpretación del periodo.

EL FUNDAMENTO

Entre 2011 y 2017 el producto interno bruto (PIB) de Argentina creció 2.2%, alternando años de caída (los años pares) y años de reactivación (los años impares, electorales). La determinación profunda de todo el periodo es la debilidad de la inversión que se mantuvo en niveles iguales o inferiores al 20% del PIB. Los años de crecimiento del producto se correlacionan con aumentos del consumo y la inversión públicos que

explican la forma de serrucho de la evolución del PIB. A su vez, el año 2014 señala un agravamiento de los indicadores: maxidevaluaciones en 2014, 2016, 2018, 2019 y 2020, aceleración de la inflación¹ y aumento de las tasas de interés (Cuadro 1).² Esta inflexión de 2014 tiene como trasfondo la desaceleración de la economía mundial desde 2012, en particular de China, que impactó sobre los precios de los bienes básicos (*commodities*). Desde 2018 la economía argentina ingresó en una fase de crisis abierta.

Por su duración, el periodo es comparable con el de 1975-1991, aunque su dinámica –hasta el inicio de la pandemia– fue menos aguda y sus resultados menos catastróficos. También la crisis hasta 2019 fue menos aguda que las grandes crisis anteriores. Si comparamos los periodos de crisis abierta, la caída del PIB fue del 9.5% entre 1988 y 1990 y del 18.4% entre 1998 y 2002, mientras que entre 2017 y 2019 la caída fue del 4.6%.³ Cuando se incorpora el periodo de pandemia la caída se acerca a los niveles de la crisis de la convertibilidad: 14.1% entre 2017 y 2020. Sin embargo, la caída de 2020 no es completamente atribuible a la dinámica del periodo abierto en 2012.

En esta sección trataremos de mostrar que la duración y dinámica del estancamiento y tendencia a la crisis iniciada en 2012 encuentra su base material en la tendencia a la restricción externa del capitalismo argentino, en la presión por la reestructuración a nivel global tras la crisis mundial de 2008 y en el agotamiento de la base productiva local. Ese es, a su vez, el fundamento de la relación entre economía y política que permite comprender aquella duración y dinámica.

¹ De niveles de inflación anual –tomando como referencia los índices de diciembre de cada año– de entre 20 y 25% desde 2007 –con la excepción del 14.6% del recesivo 2009– se pasa a pisos del 25% (27% en 2015 y 25% en 2017) con picos crecientes los años de devaluación y caída del PIB (36.8% en 2014, 40.6% en 2016, 47.1% en 2018, 52.9% en 2019, y la excepción del catastrófico 2020: 36.1%) (Fuente: IPC 9 provincias Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA e IPC INDEC).

² Las tasas de interés de referencia del Banco Central (BCRA) pasaron de un promedio anual del 15.7% en 2013 a un promedio anual del 27.7% en 2014. Desde ahí su piso fue el promedio anual del 24.5% en 2017. A partir de 2018, con el pasaje a la fase de crisis abierta, se inicia otro periodo alcista (elaboración con base en BCRA).

³ Los datos de los periodos 1988-1990 y 1998-2002 corresponden al empalme de las series de cuentas nacionales base 1986 y 1993. Los datos de 2017-2021 corresponden a la serie base 2004 (Instituto Nacional de Estadística y Censos). La comparación entre ambas series es, por lo tanto, sólo indicativa.

CUADRO 1
Evolución del PIB. Indicadores*

	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	e	f (%)	g (%)	h
2011					16.2		21.6	17.4
2012	-1	1.4	1.1	3	16.5	-7.1	20.3	14.6
2013	2.4	3.9	3.6	5.3	16.7	2.3	20.3	16.7
2014	-2.5	-3.3	-4.4	2.9	18.0	-6.8	19.4	17.1
2015	2.7	4.2	3.7	6.9	18.6	3.5	19.5	17.7
2016	-2.1	-0.8	-0.8	-0.5	18.6	-5.8	18.8	16.8
2017	2.7	3.8	4	2.7	18.4	12.2	20.7	19.1
2018	-2.5	-2.5	-2.4	-3.3	18.2	-5.7	20.0	16.9
2019	-2.1	-5.7	-6.6	-1	19.5	-16%	17.1	17.4
2020	-9.9	-11.7	-13.1	-4.7	21.4	-13	16.5	S/D

*Los datos de referencia para cada año son promedios anuales.

a) Variación PIB, b) Variación consumo, c) Variación consumo privado, d) Variación consumo público, e) Consumo público como proporción del consumo privado, f) Variación formación bruta de capital fijo, g) Formación bruta capital fijo (% PIB), h) Inversión pública y privada como proporción del PIB (pesos constantes 2004).

Fuente: elaboración propia con base en INDEC.

INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL Y EROSIÓN DE LAS CAPACIDADES DE REGULACIÓN ESTATAL

Desde fines de la década de 1960 y en particular desde mediados de la de 1970 el capitalismo mundial atravesó un profundo proceso de reestructuración. Su base fue un nuevo periodo de internacionalización del capital que, a diferencia de fases previas, tuvo su centro en la internacionalización de la producción. En respuesta a la crisis del capitalismo de posguerra y al desafío obrero en los países centrales los capitales deslocalizaron fases completas del proceso de producción dando lugar a cadenas globales de valor y a una nueva división internacional del trabajo (Palloix, 1978; Fröbel *et al.*, 1981; Gereffi, 2001; Piva, 2020a). El hecho de que la internacionalización afectara a los procesos productivos explica dos de sus rasgos. En primer lugar, que impulsara a niveles inéditos la internacionalización comercial y financiera, la primera como resultado de la formación de cadenas globales de valor y del aumento del comercio intrafirma, la segunda, como condición de la expansión global de las inversiones que requería una reestructuración y mundialización de los sistemas de

crédito.⁴ En segundo lugar, su relativa irreversibilidad, en la medida que afectó a la fase del proceso de reproducción del capital en la que este último se fija más duraderamente en los territorios y produce transformaciones estructurales (Harvey, 1990).

La consecuencia fue una relativa exterioridad de la reproducción global del capital respecto de los Estados-nación que se vieron coaccionados a desarrollar estrategias de fijación de capitales. Ello debilitó las capacidades estatales de regulación del capital en territorios nacionales y erosionó los mecanismos de integración política dando lugar a la formación de Estados nacionales de competencia (Hirsch, 1996). Los Estados siempre estuvieron atravesados por la doble determinación contradictoria de impulsar la acumulación de capital y de construir la dominación de clase (Pérez, 2018). Los límites que ello supuso para la legitimación de la dominación estuvieron en el centro de los debates en torno a la crisis del Estado de bienestar keynesiano. La contradicción entre el ejercicio de las funciones estatales de regulación de la acumulación en los territorios nacionales y de legitimación de la dominación mediante mecanismos de integración política de demandas populares imponía exigencias contradictorias a la intervención del Estado e impulsaba tendencias a la crisis fiscal (Habermas, 1973; Offe, 1999; O'Connor, 1981). Sin embargo, en las condiciones descritas de la actual fase de la internacionalización, la contradicción entre acumulación y legitimación asume la forma de oposición nacional-global.

REESTRUCTURACIÓN CAPITALISTA, INTERNACIONALIZACIÓN SUBORDINADA Y RESTRICCIÓN EXTERNA AL CRECIMIENTO EN ARGENTINA

La internacionalización del capital fue el centro de un proceso de reestructuración que transformó radicalmente al capitalismo argentino desde 1976. Como resultado, se profundizó la heterogeneidad estructural, se modificó el modo de operación de la restricción externa al crecimiento y, con ello, la dinámica del ciclo económico (Schorr y Wainer, 2015; Piva, 2020b; Wainer, 2021).

En primer lugar, la internacionalización del capital abolió las condiciones mundiales de la acumulación que posibilitaron durante la posguerra la autonomía relativa de los espacios nacionales de valor. Ello tuvo dos efectos importantes: se redujeron los márgenes potenciales para la brecha entre productividad promedio de la industria local

⁴ Como consecuencia se produjo, a su vez, una relativa autonomización de la esfera financiera.

y productividad promedio de la industria global y, con ello, las crisis se transformaron en mecanismos de presión objetiva por la reestructuración.⁵

En segundo lugar, la reestructuración productiva del agro y de la industria, particularmente durante la década de 1990, complejizó y agravó las tendencias al desequilibrio. A pesar del aumento de los rendimientos del agro, que incrementó los excedentes exportables, la tendencia a la restricción externa resultó agravada por la industrialización del proceso de producción del sector, que lo transformó en un gran importador de bienes de capital y de tecnología (García, 2020). A su vez, la especialización en la exportación de productos industriales, expuestos a volatilidad de precios y fenómenos de sobreproducción mundial, incrementó la fragilidad comercial del proceso de acumulación, agravó la dependencia tecnológica y volvió más variable el ciclo económico.

Por último, la integración del mercado financiero local y del mercado financiero mundial, así como el aumento de los flujos de inversión extranjera directa a nivel mundial otorgaron un rol cada vez más importante a los flujos internacionales de capital en el ciclo económico, lo cual aumenta la variabilidad de los ciclos.

Estas transformaciones en el modo de desarrollo y en la dinámica de los ciclos económicos tuvieron una consecuencia de enorme importancia para nuestro problema: la “estructura dual” del capitalismo argentino posterior a 1976 pone límites restrictivos a la mejora en los niveles de empleo, salario, distribución del ingreso y movilidad social durante las fases expansivas (pisos altos de empleo informal, desempleo y pobreza, límites estrechos al aumento del salario real) y tiende a crear fenómenos de empobrecimiento masivo (absoluto y relativo) de obreros y sectores populares durante las fases de crisis.

PRESIONES GLOBALES POR LA REESTRUCTURACIÓN Y AGOTAMIENTO DE LA BASE PRODUCTIVA LOCAL

Desde el 2010, tras la crisis mundial de 2008, la economía global ingresó en una fase de crecimiento débil.⁶ Del mismo modo que el largo periodo de estancamiento y

⁵ La crisis sin reestructuración de 2001 es la excepción que confirma la regla. Se explica por la reestructuración capitalista de la primera mitad de la década de 1990, entonces reciente, y por el relajamiento de la restricción externa debida a la mejora de los términos de intercambio.

⁶ Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tuvieron una tasa de crecimiento promedio de 2.2% entre 2010 y 2019, mientras que entre 1992 y 2000 fue de 2.9 y 2.8% entre 2003 y 2007. En Estados Unidos, la tasa de crecimiento promedio entre 2010 y 2019

tendencia a la crisis en la Argentina encuentra antecedentes en los años 1975-1991, encontramos otra fase larga de crecimiento débil a nivel global entre mediados de la década de 1970 y fines de la de 1980. Un periodo de profunda reestructuración capitalista a escala mundial.

En la actualidad existen también indicios de una reestructuración que apunta a la reducción de los costos laborales y al aumento de la productividad —a partir de la reorganización de los procesos laborales y de la innovación tecnológica— y a la transformación de los marcos institucionales de la acumulación (Roberts, 2018; Kotz y Basu, 2018).

La reestructuración productiva es menos radical que la de la década de 1970 pero se halla conectada con ésta por el desarrollo del proceso de automatización. Su impacto, aunque se extiende al conjunto de los sectores, es especialmente fuerte en la industria. En ese contexto, en los últimos años se reactualizaron los debates sobre el impacto de las nuevas tecnologías digitales en el empleo y en la productividad (Frey y Osborne, 2013; Autor, 2014; Brynjolfsson y McAfee, 2014; Zhou y Zhou, 2015; Arntz, Gregory y Zierahn, 2016; Benanav 2019; Nava y Naspleda, 2020).

Como señalan Nava y Naspleda (2020) y Naspleda (2021), la internacionalización productiva y la difusión de las nuevas tecnologías en la industria se encuentran fuertemente entrelazadas. El resultado ha sido la multiplicación del desarrollo desigual y combinado a escala global.

De conjunto, la deslocalización en busca de menores costos laborales y la transformación de los procesos productivos impactan de manera especialmente aguda en la periferia y en países de industrialización media como Argentina, que experimentan una presión renovada por la reestructuración.

En Argentina esa presión por la reestructuración crece por el agotamiento de la base productiva local. La economía argentina tuvo su última gran reestructuración productiva en la primera mitad de la década de 1990. Desde ahí, los procesos de acumulación se desarrollan sobre la base de aquella reestructuración. Ello se evidencia, en primer lugar, en la desaceleración de los aumentos de productividad durante las fases expansivas, la productividad por trabajador entre 1991 y 1998 aumentó 46.1%, mientras que entre 2003 y 2011 lo hizo 32.3 por ciento.⁷

fue de 2.3%, contra 3.8% entre 1992 y 2000 y 3% entre 2003 y 2007. Al bajo dinamismo de los países de la OCDE se sumó la desaceleración de China desde 2012. Entre 1992 y 2011, la tasa de crecimiento promedio de China fue de 10%. Pero, entre 2012 y 2019 fue de 7.1% (Fuente: OCDE). La fase de crecimiento débil en las principales economías se tradujo en una caída del promedio mundial de crecimiento: 5.1% promedio entre 2003 y 2007; 3.7% entre 2010 y 2019 y 3.4% entre 2012 y 2019 (Fuente: FMI).

⁷ Fuente: elaboración propia a partir de Graña y Terranova (2020).

En segundo lugar, se observa en la creciente brecha entre productividad promedio argentina y la productividad promedio de otros países y regiones desde mediados de la década de 1990. El Cuadro 2 muestra las razones de productividad promedio (PIB por persona ocupada) entre Argentina y algunos países y regiones relevantes para el comercio exterior y las inversiones del país. Ahí se puede observar cómo, tras los fuertes aumentos de productividad de la primera mitad de la década de 1990, las razones de productividad tienden a estancarse o a caer, y estas tendencias se acrecientan entre 2011 y 2019.⁸

EL NUDO GORDIANO DE LA CRISIS

Por lo tanto, el inicio de la fase de estancamiento y tendencia a la crisis en Argentina en 2012 reconoce sus causas en la dinámica tendiente a la crisis externa de la acumulación local en un contexto de presiones globales por la reestructuración y de agotamiento de la base productiva local. Eso explica que el ajuste fiscal y la devaluación sin reestructuración resulten insuficientes para relanzar la acumulación y sólo tiendan a agravar la crisis y a espiralizar la retroalimentación entre devaluación e inflación.

Pero esa presión objetiva por la reestructuración –que supone una nueva ofensiva contra el trabajo– se desarrolla en un marco de relaciones de fuerza sociales que bloquea los intentos de avanzar en dicho proceso. Este entrelazamiento entre economía y política está en el centro de la dinámica de la fase de estancamiento y tendencia a la crisis y de su irresolución hasta la actualidad. En lo que sigue trataremos de mostrar cómo la persistente capacidad de bloqueo popular a la ofensiva capitalista y las estrategias políticas ensayadas para superarla permiten comprender el desarrollo histórico de la última década de la Argentina.

CUADRO 2
Razones de productividad
(PIB por persona ocupada)

	1991	1994	1998	2003	2011	2019
Argentina/Brasil	1.39	1.73	1.79	1.57	1.73	1.61
Argentina/México	0.87	1.06	1.15	0.99	1.32	1.17
Argentina/Estados Unidos	0.46	0.54	0.54	0.41	0.49	0.41
Argentina/Zona Euro	0.47	0.55	0.56	0.46	0.58	0.50

Fuente: elaboración con base en OIT. PIB a dólares constantes de 2011, PPP.

⁸ Para un mayor desarrollo de la tesis del agotamiento de la base productiva local véase Piva (2021).

DE LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO A LA RECOMPOSICIÓN NEOPOPULISTA DE LA DOMINACIÓN

LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO

La crisis de 2001 en Argentina fue el modo en que se desarrolló la crisis del neoliberalismo. Este último, como modo de dominación política, estructuró la subordinación de las mayorías populares a partir de la extensión e intensificación de la competencia. Transformó los mecanismos de mercado en medios de desmovilización e individualización de los trabajadores y en formas institucionalizadas de coerción sobre las personas.

La homogeneidad y organización de la clase obrera fue el elemento articulador del mundo popular en Argentina desde la década de 1930, especialmente después de la emergencia del peronismo en la década de 1940. A su vez, durante un periodo marcado por la inestabilidad de la dominación, el vínculo entre sindicatos y Estado constituyó el principal medio de integración política de demandas populares.

De modo que el proceso de desmovilización obrera a partir de la década de 1990 afectó las estructuras básicas de la relación entre sociedad y política en Argentina (Etchemendy y Collier, 2008; Piva, 2012). La desorganización de la acción como clase de amplias capas de trabajadores, su segmentación (entre formales e informales) y su fragmentación, resultados de la estructura de dominación, de la reestructuración capitalista acelerada y de la multiplicación del desarrollo desigual y combinado, fueron el centro de un proceso de heterogeneización del mundo popular y de la pluralización de los sujetos y las formas de la acción colectiva (Gómez, 1997; Schuster, 2006; Piva, 2016).

Sin embargo, desde 1996 comenzaría un ciclo de movilización que culminaría en la insurrección popular del 19 y 20 de diciembre de 2001.⁹ La movilización popular puso de manifiesto los efectos de la ofensiva neoliberal pero también la persistencia y renovación de tradiciones de lucha y organización populares. En particular, la organización de desocupados e informales en movimientos sociales (MS) evidenció la vigencia de las tradiciones y formas organizativas construidas por la clase obrera. La rápida centralización organizativa de los MS, la reproducción de modos de relación con el Estado cuyo modelo era el sindical y la tendencia a confluir con el movimiento sindical en huelgas y movilizaciones dan cuenta de ello. A su vez, el peso de los sindicatos en el conjunto de la protesta mostró su retroceso relativo, al tiempo

⁹ Los días 19 y 20 de diciembre de 2001 se desarrolló una insurrección popular que forzó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y dio inicio a un periodo de crisis política que encontraría término durante el año 2003.

que irrumpían en la escena pública multitudes con identidades políticas no clasistas (ciudadanos, comerciantes, vecinos, o simplemente “la gente”, entre otros) y con modos de acción diversos (bloqueos de caminos, ocupaciones de edificios públicos, “acampes” en espacios públicos, saqueos a comercios, etcétera). Pero a pesar de esa pluralidad de identidades y formas de lucha, el rol de los sindicatos y centrales sindicales en el ciclo de movilización desde 1996 y en la sucesión de hechos de protesta que culminó en las jornadas del 19 y 20 de diciembre fue central y cumplió un papel articulador a nivel social y político hasta ser finalmente desbordado en la insurrección de diciembre (Schuster, 2006; Piva, 2016; Cotarelo, 2016).

El resultado del ciclo de movilización fue la crisis de los mecanismos de dominación vía mercado. La emergencia de un conjunto diverso de sujetos y demandas populares puso de manifiesto la erosión de los mecanismos de integración política, resultado de la reestructuración capitalista y de la internacionalización subordinada de la economía local. Se abrió así la contradicción entre acumulación y legitimación.

LA RECOMPOSICIÓN NEOPOLULISTA DE LA DOMINACIÓN

En mayo de 2003, con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner, se cerraba la transición iniciada con la insurrección de diciembre de 2001 y comenzaba un proceso de recomposición de la dominación política bajo una modalidad neopopulista.

El núcleo del fenómeno populista en América Latina fue la incorporación política de grupos sociales movilizados y políticamente excluidos, en contextos de transformaciones aceleradas y de crisis de hegemonía (Piva, 2013). El modo de esa incorporación política reflejó la crisis de hegemonía y se caracterizó por un déficit de institucionalización. Esto se reflejó en el análisis del peronismo clásico y de la dinámica de la lucha de clases en Argentina hasta 1976 en conceptos como “empate hegemónico” (Portantiero, 1977) o como “alianza de clases defensiva” (O’Donnell, 1977). Ambos daban cuenta de un “exceso” de movilización respecto de la capacidad de internalización de las contradicciones sociales del régimen político. La “división dicotómica del campo social” (Laclau, 2010) y el desplazamiento del antagonismo interno al movimiento nacional-popular hacia una oposición patria-antipatria son dimensiones del mismo fenómeno.

La incorporación política de la clase obrera bajo el signo del peronismo fue simultáneamente su proceso de constitución como sujeto político heterónimo (Torre, 1989). Dejó sus marcas en los modos de pensar, sentir y actuar de los trabajadores. Dada la centralidad de la clase obrera en los procesos de lucha, dichos modos de pensar, sentir y actuar cristalizarían en tradiciones de acción y organización reproducidas y resignificadas en distintos ciclos de movilización popular que adquirirían carácter modular.

La coyuntura de fines del siglo XX e inicios del XXI en Argentina tenía los rasgos de una estructura social y política trastocada por transformaciones aceleradas, demandas populares excluidas, la erosión de los mecanismos de integración política en un contexto de aumento de la movilización y una crisis de dominación. En ese contexto, los modos de respuesta popular a la crisis tendieron a reproducir orientaciones políticas que fueron la condición de posibilidad de una reconstitución neopopulista de la dominación.

El kirchnerismo desplegó una estrategia de incorporación gradual y segmentada de demandas populares que reflejó, al mismo tiempo, la heterogeneización del mundo popular y los límites que la internacionalización subordinada de la economía local imponía a la nacionalización de las demandas, ya que desarrolló esa estrategia sobre el fundamento de la reestructuración capitalista previa.

La fractura de la clase obrera entre formales e informales se desarrolló en el seno del Estado a partir de la segmentación de los mecanismos de integración institucional. Por un lado, la integración institucional de los MS mediante la expansión del gasto en programas de asistencia social focalizados (mayormente bajo la forma de proyectos productivos a cargo de cooperativas) y desde 2009 por medio de la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyo ámbito institucional fue el Ministerio de Desarrollo Social (Felder y Patroni, 2018; Bruno, Coelho y Palumbo, 2017). Por otro lado, la revinculación funcional entre sindicatos y Estado a partir de negociaciones tripartitas: negociaciones colectivas a nivel de rama de producción y Consejo del salario mínimo, en la órbita del Ministerio de Trabajo (Etchemendy y Collier, 2008; Marticorena, 2014; Marticorena y D'urso, 2018). Sin embargo, la desorganización de la clase obrera y la pluralización de los sujetos de la protesta durante la fase neoliberal limitarían la posibilidad de institucionalización del conflicto a partir de la incorporación política segmentada de las organizaciones obreras. La acción directa seguiría teniendo un lugar central en la arena pública y, en particular, los sectores medios de tradición antipopulista se expresarían mediante una multiplicidad de formas de protesta por fuera del escenario institucional (Piva, 2015).

La contradicción entre un modo de acumulación impulsado por la exportación de productos agroindustriales e industriales, sobre la base de una estructura económica heterogénea y tendiente a crisis externas, y una estrategia política de incorporación de demandas populares encontraría solución en mecanismos de desplazamiento de la contradicción: desplazamiento espacial –la contradicción entre capital y trabajo se desplazaría a la oposición entre pueblo y grupos económicos– y desplazamiento temporal, cuyo síntoma más evidente fue la inflación.

La primera forma de desplazamiento, que tiene como condición la fractura de la clase dominante, encontró su límite en la estrecha unidad de la gran burguesía local (tanto nacional como extranjera) en torno a los principales aspectos del modo

de acumulación. La segunda lo encontró en una acumulación de desequilibrios que cuestionó la capacidad estatal de integración de demandas (Piva, 2019). Ambos límites encontraron forma política en la rebelión de la burguesía agraria en 2008 contra el intento de aumentar los derechos de exportación de granos.¹⁰

El gobierno encontró la base material de su estrategia política en el superávit comercial originado en la mejora de los términos de intercambio de la primera década del siglo XXI. Sobre esa base y la del ajuste inflacionario de 2002 pudo compatibilizar la expansión del gasto público con el superávit fiscal. Pero, en un contexto de exclusión de hecho de los mercados financieros internacionales,¹¹ la reducción del superávit fiscal empujó crecientemente al gobierno a una lucha por el excedente económico que se combinó con la necesidad de contener el impacto local del aumento del precio internacional de los alimentos. La rebelión de la burguesía agraria contra el aumento de la presión impositiva y el apoyo abierto o pasivo a esa rebelión del resto del gran capital significó un límite a dicho intento que se confirmaría en los años posteriores con la estatización de las Aseguradoras de fondos de jubilación y pensión (AFJP) como medio para establecer la AUH y la movilidad jubilatoria.¹²

Pero los límites más fuertes a la estrategia política del gobierno se encontraban en el desarrollo desigual y combinado de la acumulación de capital. La reducción del empleo informal, el desempleo y la pobreza encontró pisos sólidos en los mínimos de la década de 1990 y la reemergencia de la restricción externa al crecimiento en 2011 limitó la capacidad de intervención del Estado (Salvia y Vera, 2013; Schorr y Wainer, 2015; Piva, 2019).

¹⁰ El 11 de marzo de 2008 la presidenta Cristina Fernández estableció un sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias que, en un contexto de altos precios de la soja, implicaba un fuerte aumento de los derechos de exportación. Las cuatro organizaciones patronales agropecuarias conformaron una “mesa de enlace” y lanzaron un plan de lucha. El conflicto se extendió hasta el 17 de julio, atravesado por cuatro paros agropecuarios, un gran número de cortes de ruta, y el mayor ciclo de movilización social desde diciembre de 2001.

¹¹ Argentina declaró el *default* en diciembre de 2001. Su irresolución parcial supuso altas tasas de endeudamiento externo que excluyeron de hecho al Estado argentino de los mercados financieros internacionales.

¹² La estatización de las AFJP permitió la conformación del Fondo de garantía y sustentabilidad a partir del cual se financiaron la AUH y un mecanismo de movilidad de los haberes jubilatorios.

TRES ESTRATEGIAS Y UNA LARGA CRISIS

EL INICIO DE LA FASE DE ESTANCAMIENTO: EL AGOTAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NEOPOLYLISTA

El agotamiento de la estrategia neopolista encuentra su explicación en dos dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, la crisis local por restricción externa al crecimiento y la fase de crecimiento débil que siguió a la crisis mundial de 2008 trastocaron las condiciones estructurales del desplazamiento espacio-temporal de la contradicción entre acumulación y legitimación; así mismo erosionaron la capacidad estatal para integrar demandas y regular la acumulación local. Pero, a su vez, desataron presiones por una nueva reestructuración productiva agravadas por el agotamiento de la base productiva local. Esto significó un cambio de la relación entre acumulación y legitimación que replantea el problema político a resolver: se pasó del problema de la incorporación política de demandas populares y su compatibilización con los límites que imponía a ello el modo de acumulación a inicios de los 2000, al problema de la legitimación del ajuste y la reestructuración como condiciones para el relanzamiento de la acumulación. En segundo lugar, el bloqueo de la gran burguesía local al aumento de la presión impositiva agudizó la presión por el ajuste fiscal y debilitó aún más la capacidad de intervención del Estado.

Sin embargo, el bloqueo popular al ajuste y la reestructuración que emergiera en la resistencia al neoliberalismo no sólo se demostró vigente una década después, sino que el proceso de movilización de la clase obrera iniciado en la segunda mitad de la década de 1990 continuó entre 2002 y 2011 y se desarrolló en un proceso de centralización e institucionalización de los MS y de recomposición sindical (Figari, Lenguita y Montes 2010; Senén, 2016; Marticorena y D'urso, 2018; Piva, 2016; Cotarello, 2016).

Quedaba planteada de este modo la contradicción entre acumulación y legitimación que articularía la relación entre economía y política desde 2012.

DEL AJUSTE GRADUAL A LA ESTRATEGIA DE POSPOSICIÓN DEL AJUSTE Y LA REESTRUCTURACIÓN

Pasadas las elecciones presidenciales de 2011, en las que el kirchnerismo obtuvo un triunfo aplastante, el gobierno instrumentó un mecanismo de control de cambios que sufriría sucesivos endurecimientos durante el año 2012.

El ciclo de crecimiento económico había comenzado en el último trimestre de 2002 y sólo fue interrumpido por la caída de 2009, impacto local de la crisis mundial de 2008 (Fuente: INDEC). Para fines de 2011 los indicadores mostraban el inicio de una nueva fase de restricción externa al crecimiento. La fuga de capitales y la remisión

de utilidades al exterior habían crecido gradualmente desde el 2006 pero ambos indicadores experimentaron un salto cualitativo con la crisis mundial de 2008 y se mantuvieron en altos niveles hasta 2011. La salida de dólares fue agudizada por el aumento del pago de intereses de la deuda externa en el 2011 (Cuadro 3). A su vez, si bien la balanza comercial continuó siendo positiva –un hecho atípico para los ciclos de crecimiento en Argentina caracterizados por una balanza comercial negativa– el efecto de la tendencia al aumento mayor de las cantidades importadas respecto de las exportadas se puso de manifiesto en su estrechamiento: desde un máximo de 15 611.5 millones de dólares en 2003 hasta un mínimo de 9 198.5 millones de dólares en 2011. El resultado fue una cuenta corriente negativa en 2010 (-1 623 millones de dólares) y en 2011 (-5 340.2 millones de dólares) y una balanza de pagos negativa en 2011 (-6 107.9 millones de dólares) (INDEC). Al mismo tiempo, desde 2010 el resultado fiscal fue deficitario; con los mercados internacionales virtualmente cerrados, el déficit debía cubrirse con emisión monetaria. En un contexto de bajas tasas de inversión, como el que prevalecería desde 2012, ello agravaba el problema inflacionario.

CUADRO 3
*Evolución de la formación de activos externos del sector privado no financiero,
Remisión de utilidades al exterior e intereses (netos)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Formación de activos externos del sector privado no financiero	-3 808	-2 837	1 206	-2 939	-8 880	-23 098	-14 123	-11 410	-21 504
Remisión de utilidades al exterior	959	931	1 416	1 586	1 921	3 563	3 197	4 247	4 525
Intereses (netos)	-2 743	-1 914	-2 895	-2 686	-2 917	-3 394	-4 629	-3 737	-6 001

Fuente: BCRA, Balance cambiario.

El control de cambios buscó inicialmente evitar una devaluación brusca pero las medidas tomadas en 2012 indican el carácter temporal que el gobierno asignaba a esa medida. En primer término, el gobierno inició un sendero de ajuste fiscal gradual. Uno de los elementos centrales del déficit fiscal eran los subsidios a las tarifas de transporte y servicios públicos, que fueron ajustadas sistemáticamente debajo de la inflación desde 2002, sobre todo en el área metropolitana de Buenos Aires (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano de la Provincia de Buenos Aires). Los intentos de avanzar en una normalización gradual de las tarifas generaron muestras de descontento popular que se tradujeron en ajustes marginales de bajo impacto en el gasto público en

subsidios (Piva, 2015). Los intentos de incorporar la discusión sobre productividad en las negociaciones colectivas enfrentaron, a su vez, resistencias sindicales (Marticorena y D'urso, 2018).¹³

La devaluación del verano de 2014 abrió un año de aceleración de la inflación, de caída del salario real (-4.8%) y de redistribución regresiva del ingreso (la participación de los asalariados en el producto cayó del 37.6% en 2013 al 35.7% en 2014) (Fuente: CIFRA). La respuesta fue un aumento del conflicto obrero que elevó el número de conflictos con paro al nivel más alto desde 2010, cuando el Ministerio de Trabajo comenzó a publicar la serie.¹⁴

El bloqueo a las políticas de ajuste estructural terminó por transformar al control de cambios en el eje de un dispositivo político orientado a la posposición del ajuste y la reestructuración hasta el final del gobierno, el 10 de diciembre de 2015, lo que prolongó la fase de estancamiento. Al endurecimiento del control de cambios se sumó un cierre de hecho de la economía mediante la instrumentación de declaraciones juradas anticipadas de importaciones que eran selectivamente autorizadas. En un marco de debilidad de la inversión se desarrollaron mecanismos alternativos al mercado oficial de cambios para la fuga de capitales.¹⁵ Ello obligó al Banco Central de la República Argentina a aumentar las tasas de interés como medio para evitar el crecimiento de la brecha entre las cotizaciones alternativas y la cotización oficial, especialmente con el agravamiento de la restricción externa desde 2014.

El control de cambios y el cierre de la economía masificaron las protestas de clase media que desarrollaron cacerolazos y concentraciones en 2012 y 2013 en el centro de la Ciudad de Buenos Aires y otros grandes centros urbanos, estimadas por la prensa en centenares de miles de asistentes.¹⁶ Se trata de sectores con una norma de

¹³ La estatización parcial de YPF en 2012 y el acuerdo con empresas petroleras extranjeras para impulsar el reservorio hidrocarburífero no convencional de Vaca Muerta debe contarse entre esos intentos. El déficit energético era un rubro central de la restricción externa al crecimiento (Schorr y Wainer, 2015). Pero la necesidad de garantizar niveles mínimos de rentabilidad a los inversores entraría en contradicción con los límites que los problemas de legitimación ponían al aumento de tarifas (Pérez, 2020a).

¹⁴ [Fuente: <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/conflictoslaborales/>].

¹⁵ La fuga de capitales se desarrolló mediante el uso de instrumentos (acciones y bonos) con cotización en mercados internacionales (Dólar MEP y CCL). Se trata de mecanismos legales por medios de los cuales se llevaron a cabo las grandes operaciones de fuga. Por el contrario, las operaciones minoristas debieron realizarse en el mercado de cambios ilegal, denominado "blue" debido a la tolerancia oficial con la que contó.

¹⁶ Se desarrollaron concentraciones con cacerolazos masivos los días 13 de septiembre y 8 de noviembre de 2012; 18 y 25 de abril y 8 de agosto de 2013.

consumo internacionalizada y cuyos patrones de consumo se encuentran asociados con la reproducción de sus identidades sociopolíticas. Las clases medias de tradición antipopulista desarrollaron un proceso de movilización desde el 2006, pero entre 2012 y 2013 se evidenció una activación en la propia base de apoyo del gobierno dentro de esos sectores (Piva, 2019b).

Por otra parte, el bloqueo de la clase dominante al aumento de la presión impositiva y el persistente déficit fiscal llevaron a un creciente peso en los recursos tributarios totales del impuesto a las ganancias sobre los salarios más altos (Piva, 2015). En un contexto inflacionario, el atraso en la actualización del ingreso mínimo imponible condujo a una extensión del universo de asalariados afectados por ese impuesto. Ese fue un elemento central en la creciente oposición al gobierno entre las filas de los asalariados formales del sector privado, la base del poder de los sindicatos. La ruptura con el gobierno de un sector de la Confederación General del Trabajo (CGT) liderado por Hugo Moyano encontró su base de apoyo en ese descontento que se expresó en un ciclo de huelgas generales de alto acatamiento en los años 2012, 2014 y 2015 (Morris, 2020; Payo, 2014).¹⁷

Por último, frente a la incapacidad del gobierno para avanzar en el ajuste estructural y ante la prolongación del estancamiento económico se desarrolló un proceso de creciente oposición al gobierno y unidad entre los sectores empresariales. Del bloqueo al aumento de la presión impositiva pasaron a la construcción de un programa alternativo expresado por el Foro de Convergencia Empresarial, que agrupa a las principales cámaras y asociaciones empresarias bajo la dirección de la gran burguesía industrial y agroindustrial exportadora, representada en la Asociación Empresaria Argentina (AEA) (Cantamutto y López, 2019).¹⁸ Dicho programa se estructuraba alrededor de la “triple reforma”: reforma laboral para flexibilizar las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo; reforma previsional para reducir el gasto en el sistema de jubilaciones y pensiones, eje de un ajuste general del gasto público; y reforma tributaria, para reducir la presión impositiva.

Las tendencias centrífugas en la coalición política oficialista se tradujeron en la fractura del peronismo en 2013, especialmente en la Provincia de Buenos Aires donde

¹⁷ Entre 2012 y 2015 se convocaron 5 huelgas generales (noviembre de 2012, abril y agosto de 2014, marzo y junio de 2015) en un marco de fragmentación sindical y de unidad de acción de las centrales sindicales opositoras al gobierno (Morris, 2020): CGT Azopardo (Moyano), CGT Azul y Blanca (Barriónuevo) y CTA Autónoma (Michelli).

¹⁸ El Foro de Convergencia Empresarial emitió su primer documento público el 21 de abril de 2014 [https://archivo.consejo.org.ar/noticias14/foroempresarial_2404.html].

Sergio Massa –el ex jefe de Gabinete de Cristina Fernández de Kirchner entre julio de 2008 y julio de 2009– conformó el Frente Renovador. Pero también se acrecentó el alejamiento de sectores del peronismo de la provincia de Santa Fe y de la mayoría del peronismo de la Provincia de Córdoba, iniciados con el conflicto con la burguesía agraria en 2008.¹⁹ Dichas fracturas fueron parte de un fenómeno de ruptura en diferentes provincias. Finalmente, el kirchnerismo sería derrotado en las elecciones legislativas de 2013 y en las elecciones presidenciales de 2015.

DEL ESTANCAMIENTO A LA CRISIS ABIERTA: EL GOBIERNO DE MACRI Y LA OFENSIVA TRUNCA

La llegada al gobierno de la alianza Cambiemos, el 10 de diciembre de 2015, significó el intento de pasar de una estrategia de posposición del ajuste fiscal y de la reestructuración capitalista a otra de ofensiva en ambos objetivos. Ello se evidenció durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri a partir de un conjunto de medidas orientadas a la construcción de un dispositivo de disciplinamiento vía mercado.

En primer lugar, se eliminó el control de cambios, lo que se tradujo en un alza inicial del tipo de cambio oficial de alrededor del 70% pero que en los siguientes meses se reduciría a alrededor del 40% (BCRA).

En segundo lugar, se inició un proceso de apertura comercial a partir de la liberación de importaciones, la reducción o eliminación –según los productos– de retenciones a las exportaciones y la reducción de aranceles en los casos en que los acuerdos con el Mercado Común del Sur (Mercosur) lo hicieran posible.

En tercer lugar, se desarrolló un proceso de reintegración entre mercado financiero local y mercado financiero mundial. Primero, se culminó el proceso de salida del default iniciado en 2002 lo que le permitió normalizar las relaciones financieras del país.²⁰ Segundo, el gobierno eliminó las regulaciones existentes para el ingreso y salida de capitales.

¹⁹ Las provincias de Santa Fe y Córdoba son parte de la zona núcleo de la producción agrícola junto con las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos.

²⁰ La reestructuración de la deuda externa Argentina tenía como cuenta pendiente la resolución del problema de los “hold outs”, aquellos acreedores que habían rechazado las sucesivas propuestas de reestructuración y canje de bonos del gobierno argentino, mayoritariamente fondos de inversión especializados en especular con papeles de deuda en default. En 2014, una corte de Nueva York prohibió a la Argentina seguir realizando pagos al resto de los acreedores hasta que no se alcanzara un acuerdo con los “hold outs”. El gobierno de Macri alcanzó rápidamente un acuerdo con estos fondos.

En cuarto lugar, el BCRA continuó con las políticas de altas tasas de interés del gobierno previo. Como señalamos antes, las altas tasas de interés eran una respuesta frente a la baja tasa de inversión como modo de evitar una mayor presión sobre el precio del dólar y la fuga de capitales. Este motivo siguió operando como determinación de fondo, pero su significado político cambió radicalmente: las altas tasas buscaron articular junto con la apertura comercial y la apertura financiera un mecanismo de disciplinamiento vía mercado sobre empresas y personas que interiorizara las presiones globales por la reestructuración productiva.²¹

Sin embargo, ya entre marzo y mayo de 2016 el gobierno y su coalición política atravesaban un periodo de debate interno sobre *shock* o gradualismo en las políticas de ajuste y reestructuración. El debate se desarrollaba sobre el trasfondo de una serie de protestas en diferentes barrios de la Ciudad de Buenos Aires (concentraciones con cacerolazos en esquinas emblemáticas y plazas) contra el aumento de tarifas del gas y la energía eléctrica. Como resultado de las disensiones en la propia alianza oficialista se modificó el cronograma de aumentos y se redujo el ajuste en los subsidios energéticos.

En el terreno de la relación con sindicatos y MS el gobierno también haría un giro al pragmatismo; modificó los criterios de intervención del Ministerio de Trabajo en los conflictos sindicales respecto del gobierno anterior adecuándolos a su política de reducción del salario real, especialmente del Estado. Ello se evidenció en las dificultades que enfrentaron los sindicatos para conseguir la homologación de convenios colectivos que superaran las pautas informalmente establecidas por el gobierno o en la eliminación de la paritaria nacional docente.²² También se hizo evidente la menor tolerancia a la protesta a partir del uso frecuente de la represión (Ghigliani, 2020). Sin embargo, hubo continuidad en la institucionalización del conflicto sindical por medio de negociaciones colectivas y en la reunión anual del Consejo del salario mínimo. A su vez, el gobierno negoció las medidas más controversiales con la CGT y como parte de esas negociaciones redujo la deuda del Estado nacional con el sistema de Obras sociales sindicales.²³ El

²¹ La construcción de un dispositivo neoliberal de subordinación del trabajo fue articulada con un discurso que, en el marco de un diagnóstico de la crisis como crisis de autoridad, identificó la restauración del poder del capital a nivel social y en los lugares de trabajo con la restauración del orden sin adjetivos. Este importante aspecto queda fuera de esta exposición, para un mayor desarrollo véase Piva (2017).

²² En Argentina, desde la década de 1990, la educación se encuentra descentralizada a nivel provincial. De ello se sigue un esquema también descentralizado de negociaciones salariales. Sin embargo, durante las administraciones kirchneristas se estableció un mecanismo de paritaria nacional cuya función era fijar una garantía mínima salarial (piso salarial mínimo).

²³ Debemos agregar que diversos sectores sindicales, enfrentados desde 2012 con el kirchnerismo, formaron inicialmente parte de la coalición oficialista.

gobierno también dio continuidad a la institucionalización de los MS mediante el Ministerio de Desarrollo Social y alcanzó acuerdos de paz social a partir del aumento de los programas de asistencia social.

De conjunto, a lo largo de 2016 se produjo un giro al gradualismo en las políticas de ajuste y la postergación para después de las elecciones de medio término –que serían en octubre de 2017– del programa de la “triple reforma”. El resultado fue una creciente inconsistencia entre un ajuste fiscal gradual y una política monetaria restrictiva que derivó en constantes conflictos y falta de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina.

Los límites se evidencian cuando se compara el impacto sobre los salarios y la distribución del ingreso de los ajustes de 2016 y de 2014, aunque levemente superior en 2016 no muestra un salto cualitativo (Cuadro 4). Tampoco se observa un cambio cualitativo en el sendero de evolución de la pobreza y la indigencia hasta 2017, el crecimiento de 2016 es algo superior al de 2014 y en 2017 se retorna a niveles previos (Cuadro 5). La variación negativa en el empleo público del Estado nacional fue marginal y continuó creciendo en niveles subnacionales (Cuadro 6). Pero, además, el gasto social siguió un sendero real creciente reflejando los costos de legitimación de la política del gobierno: las prestaciones de la seguridad social pasaron de representar 8.9% del PIB en 2015 a representar 9.5% en 2017 (Ministerio de Economía de la Nación). Como resultado, el gasto público total sin servicios de la deuda pública representó en 2017 un 42.9% del PIB contra 44.1% de 2015, pero incluyendo los servicios de deuda fue de 46.3% del PIB, lo mismo que en 2015 (Ministerio de Economía de la Nación). A pesar de ello, el gobierno cumplió, aunque también parcialmente, su compromiso con los sectores empresarios de la coalición política de reducir la presión impositiva, en particular reduciendo retenciones a las exportaciones agropecuarias.

CUADRO 4
*Variación salario real respecto del año anterior
y participación de los asalariados en el producto (porcentaje)*

	2013	2014	2015	2016
Salario real promedio (variación respecto año anterior)		-4.8		-5.8
Participación de asalariados en el producto (promedio anual)	37.6	35.7	37.4	34.3

Fuente: CIFRA.

CUADRO 5
Evolución tasas de pobreza e indigencia
(pobreza según ingresos, personas, tercer trimestre de cada año)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasa de pobreza	31.8	25.9	25.9	27.4	28.2	30.0	32.8	28.2	33.6	40.8
Tasa de indigencia	5.7	4.2	4.7	4.9	5.6	4.5	6.6	5.7	6.1	8.9

Fuente: Observatorio de la Deuda Social. Universidad Católica Argentina.

CUADRO 6
Variación del empleo público 2015-2016

	Estado nacional	Provincias	Municipios
Variación empleo público	-0.2%	0.9%	2.4%

Fuente: CIPPEC.

En este escenario, el déficit fiscal es una medida de la brecha entre el ajuste alcanzado, aquel compatible con el sostenimiento de ciertos niveles de aprobación social, y el que necesitaba el gobierno para dar coherencia a un dispositivo de disciplinamiento mediante el mercado. El déficit primario de la administración central subió del 2.9% del PIB en 2015 al 4.2% en 2017 y el déficit primario total del 2.5% en 2015 al 3% en 2017. El resultado financiero pasó en la administración central de 4.7% en 2015 a 7.2% en 2017 y el resultado financiero total fue de 4.6% en 2015 a 6.5% en 2017 (Ministerio de Economía de la Nación).

La contracara de esa medida es el número de conflictos con paro de 2016, que fue junto con el de 2014 el pico de la serie publicada desde 2010.²⁴ No hay casualidad en esos picos: ambos fueron años de devaluación, recesión y caída del salario real. Ambos muestran, por lo tanto, la capacidad obrera de resistencia al ajuste.

En este contexto, el mecanismo de apertura comercial y financiera y de altas tasas de interés en lugar de articular un dispositivo de disciplinamiento vía mercado se transformó en un dispositivo de posposición del ajuste y la reestructuración. El gobierno quedó preso del mecanismo de *carry trade* para sostener el tipo de cambio. A su vez, la reintegración entre mercado financiero local y mercado financiero mundial

²⁴ [Fuente: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/conflictoslaborales/>].

fue la base para un proceso de endeudamiento externo del Estado nacional. La deuda externa sustituyó a la emisión monetaria como medio de desplazamiento hacia el futuro del problema fiscal.

Por lo tanto, 2017 no rompería con la lógica de reactivación de los años electorales y la continuidad del estancamiento. Sin embargo, los meses previos a las elecciones el gobierno daría indicios de su voluntad de avanzar en el proceso de reestructuración para profundizar el ajuste tras los comicios. En particular, en agosto comenzarían las negociaciones públicas con la cúpula de la CGT sobre un proyecto de reforma laboral. Y tras la victoria electoral, el 29 de octubre de 2017 el presidente Mauricio Macri lanzaría en un discurso una nueva etapa de “reformismo permanente”: había llegado el tiempo de la “triple reforma”.²⁵

En noviembre de 2017 se enviaban al Congreso los proyectos de reforma laboral y reforma previsional. Su debate sería el escenario de grandes concentraciones en la Plaza Congreso.

Antes señalábamos que en 2016 se asistió a un alza del conflicto laboral que da cuenta de la capacidad obrera de resistencia al ajuste. Pero, sobre todo, los años 2016 y 2017 mostrarían el desarrollo de un ciclo de protestas que abarcaría a una pluralidad de sujetos aunque serían particularmente importantes los movimientos obrero, feminista y de derechos humanos.²⁶ Como señala Ghigliani, el escenario central de la resistencia al ajuste y la reestructuración serían las movilizaciones callejeras (Ghigliani, 2020).²⁷ En ese contexto, la discusión legislativa de las reformas laboral y previsional actuaría como centro de articulación de la protesta popular. El 29 de noviembre, en ocasión de la discusión de la reforma previsional en el Senado de la Nación, se desarrollaba una

²⁵ Véanse diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página 12* del 30 de octubre de 2017.

²⁶ En mayo de 2017 se produjo una de las movilizaciones más masivas del movimiento de derechos humanos en oposición a la decisión de la Corte Suprema de Justicia de aplicar el beneficio del “2x1” a los genocidas de la última dictadura militar (contar cada año en prisión sin condena firme como dos años de cumplimiento efectivo, lo que equivale a una reducción de la pena). Desde agosto de 2017 se desarrollarían protestas masivas por el esclarecimiento de la desaparición de Santiago Maldonado en el marco de la represión a una protesta de comunidades Mapuche. Desde 2015 se desarrollaron marchas y concentraciones masivas del movimiento feminista contra los femicidios (bajo la consigna “ni una menos”) y a favor de la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.

²⁷ En 2017 se inicia un periodo de disminución de los conflictos laborales que continuó los años siguientes [Fuente: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/conflictoslaborales/>]. Pero las grandes movilizaciones callejeras se intensificarían ese año y tendrían su punto culminante en los enfrentamientos de diciembre de 2017. Los cambios en los patrones de conflictividad son consistentes con el pasaje a una fase de conflictos defensivos (Ghigliani, 2020).

movilización masiva a Plaza Congreso en contra de las reformas laboral y previsional convocada por los sectores disidentes de la CGT (Moyano y Palazzo), la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) de los trabajadores (Yaski) y la CTA autónoma (Michelli) y por los MS (la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular –CTEP), pero que sería acompañada por todo el espectro de organizaciones sindicales y sociales que protagonizó el ciclo de protestas de 2016 y 2017. El 14 de diciembre se realizaba una nueva movilización, igualmente masiva, en oportunidad de la discusión de la reforma previsional en la Cámara de Diputados de la Nación. El inicio de enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad en la Plaza Congreso llevaría a la suspensión de la sesión para el 18 de diciembre. Ese día se realizaría la más masiva de las concentraciones y se desarrollarían desde las 13:30, y durante varias horas, enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad. Si bien la reforma previsional finalmente sería aprobada, durante la noche se produjeron cacerolazos en casi todos los barrios de la ciudad de Buenos Aires y parte del conurbano bonaerense y nuevas movilizaciones a la Plaza Congreso que se extendieron hasta la madrugada del 19 de diciembre.²⁸

Los resultados se hicieron sentir el 28 de diciembre. El gobierno, frente al escenario planteado por la resistencia popular, anunció un aumento en las metas de inflación para 2018 y el inicio de un sendero bajista de la tasa de interés. De esa manera, buscó descomprimir el clima político canjeando inflación por crecimiento, pero también reconoció el fin del “reformismo permanente”.

En ese escenario, el dólar, que se había movido de 17.6 pesos el 14 de diciembre –aproximadamente el mismo precio que el 1 de diciembre– a 18.8 pesos el 27 de diciembre, tuvo una jornada especialmente agitada el día de los anuncios y cerró en 19.5 pesos (Fuente: BCRA), en un presagio de lo que ocurriría en 2018.

El suave sendero bajista de la tasa de interés desde fines de diciembre de 2017 –las tasas de interés de las LEBAC para plazos de entre 70 y 111 días descendieron desde el 28.8% el 19 de diciembre de 2017 hasta el 25.7% el 18 de abril de 2018 (Fuente BCRA)– tuvo su contracara en la creciente presión sobre el dólar sin resultados significativos en la tasa de inversión. Simultáneamente, todos los datos en el frente fiscal y externo señalaban un empeoramiento.

En mayo se aceleraba la fuga de capitales y se producía el pasaje a una fase de crisis abierta. Si bien es cierto que la tendencia al alza de la tasa de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos precipitó la salida de capitales de los países periféricos,

²⁸ Reconstrucción con base en los diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página 12* de los días 30 de noviembre de 2017, 15, 19 y 20 de diciembre de 2017.

se trató de un evento dentro de un proceso ya iniciado en diciembre. La fuga de capitales fue la respuesta descoordinada y no planificada de los capitales individuales al desafío popular. Frente a un nuevo intento de posponer el ajuste y la reestructuración precipitaron la crisis. Por primera vez desde 2003, el PIB caería dos años consecutivos en un marco de suspensión del financiamiento internacional y de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Durante la fase de crisis abierta se desarrolló un acelerado proceso de ajuste. En 2018 y 2019 se derrumbaron los salarios reales del sector privado y del público; la pobreza y la indigencia llegaron al 40.8% y 8.9% respectivamente (Cuadro 5). A su vez, en octubre de 2019 el sector público nacional obtenía un superávit primario del 0.1% del PIB (Fuente: Ministerio de Economía de la Nación). El alza del tipo de cambio acumulaba entre el 27 de abril de 2018 y el 10 de diciembre de 2019 un 191.4% y la inflación trepaba al 47.1% en 2018 y al 52.9% en 2019 (INDEC). Ello a pesar de que el promedio anual de la tasa de interés de referencia, ahora fijada por las Letras de liquidez del Banco Central (Leliq), superaban el 65% y hacia el final de la administración Cambiemos superaba el 80% (Fuente: BCRA). La última etapa del gobierno de Macri se caracterizó por el retorno al control de cambios y la postergación de pagos de la deuda –una virtual cesación de pagos– en un último intento de contener la espiralización de devaluación e inflación. Se ponía, una vez más, de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de ajuste sin reestructuración para relanzar la acumulación.

LA FORMACIÓN DEL FRENTE DE TODOS Y LA CRISIS POLÍTICA QUE NO FUE

Aunque no podemos desarrollarlo aquí, por razones de espacio, las concentraciones y enfrentamientos callejeros de diciembre de 2017 en Argentina fueron parte del ascenso de luchas sociales que en 2018 y 2019 se desarrollaría en otros países sudamericanos y en diferentes continentes. Las dimensiones explicativas de ese ciclo de protestas global fueron las políticas de reestructuración capitalista y los procesos de crisis política, ambos fenómenos entrelazados por los procesos de internacionalización que estructuran la presión global por la reestructuración y, al mismo tiempo, erosionan los mecanismos estatal –nacionales de integración política.

Sin embargo, en 2018 y 2019 Argentina saldría del mapa de protestas globales. La explicación de ese hecho se encuentra en la canalización institucional de las demandas populares a partir de la reunificación del peronismo en el Frente de Todos (FdT). Es decir, la canalización institucional de las protestas contra los intentos de reestructuración evitó la crisis política. Eso es lo que hasta hoy diferencia centralmente la crisis económica abierta desde mayo de 2018 de las crisis de 1989/1990 y 2001.

En particular, el kirchnerismo orientó sus expectativas a la salida electoral en 2019 y apostó a la reunificación con aquellos sectores del peronismo que habían roto con el entonces gobierno entre 2008 y 2015 y como resultado de la fragmentación tras la derrota de ese último año. La desmovilización de sindicatos y MS posterior a diciembre de 2017 encuentra entonces su explicación en dos fenómenos: el agravamiento de la crisis económica que debilitó las capacidades estructurales para la acción colectiva de los trabajadores y la integración de la mayoría de las organizaciones en el proceso de formación del Frente de Todos.

Este proceso de desmovilización e integración institucional tendría dos consecuencias de importancia para los primeros años del gobierno del FdT. La primera es que la desmovilización popular tuvo como contracara el proceso de movilización de las bases de apoyo político de la coalición de derecha Cambiemos (desde 2019 Juntos por el Cambio –JxC). Se trata de esos sectores cuya movilización, como señalamos antes, se desarrollara como protesta de masas entre 2012 y 2015. Sin embargo, el proceso de movilización de 2019 fue específicamente político, convocado desde JxC como respuesta a la derrota electoral catastrófica de agosto de 2019 en las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO).²⁹ Por lo tanto, se trató de un cambio cualitativo, de su unificación como sujeto político. En esas elecciones la coalición oficialista fue derrotada por el FdT por 16 puntos de diferencia: 47.8% de los votos del FdT contra 31.8% de JxC. Entre septiembre y octubre JxC transformaría su campaña electoral en un proceso de movilización callejera en todo el país que se traduciría en la movilización electoral de millones de personas que no habían participado de las PASO. El resultado fue una derrota en las elecciones generales en las que el FdT obtuvo 47.5% y Juntos por el Cambio el 39.6% pero en las que JxC sumó 2 689 990 votos y el FdT 740 952.³⁰ Este proceso de movilización política de derechas sería relevante en los primeros dos años de gobierno del FdT durante los cuales esos sectores nunca abandonaron la calle, incluso durante la pandemia.

La segunda consecuencia fue que la integración de sindicatos y MS en el FdT se transformaría, una vez en el gobierno, en un mecanismo de integración en el Estado que permitiría contener la protesta popular. Pero eso mismo hacía del FdT y de su gobierno una coalición heterogénea que interiorizaba presiones “por arriba” y “por abajo”. “Por arriba” porque la reunificación del peronismo significó el retorno a la

²⁹ En Argentina el sistema electoral tiene dos instancias: las PASO y las elecciones generales. En las PASO las fuerzas políticas pueden decidir sus candidatos en elecciones internas abiertas y simultáneas pero deben, además, superar el 1.5% de los votos válidos emitidos para poder competir en las elecciones generales.

³⁰ Porcentajes calculados sobre los votos válidos emitidos, para mantener la comparación.

coalición peronista de aquellos sectores que rompieron en 2008 en ocasión del conflicto con la gran burguesía exportadora, especialmente en provincias con fuerte peso de la producción agroindustrial, pero también de quienes rompieron en 2013 expresando el descontento de obreros formales y de sectores de la gran burguesía industrial. La estrategia del FdT sería, entonces, la de la interiorización de las contradicciones sociales como medio de vehiculización de una reestructuración negociada.

EL GOBIERNO DEL FRENTE DE TODOS: ¿HACIA LA FASE FINAL DE LA CRISIS?

El FdT inició su gobierno en diciembre de 2019. El análisis de su estrategia se dificulta por el impacto en Argentina desde marzo de 2020 de la pandemia de SARS-CoV-2. Además, se trata de un proceso todavía abierto. Sin embargo, pueden plantearse algunas conclusiones parciales sobre una dinámica atribuible a la heterogeneidad de la coalición de gobierno, aun en condiciones excepcionales.

Como señalamos al comienzo, la crisis de la pandemia aproximó la caída económica a los niveles de catástrofe de 2001/2002. La explosión de la pobreza y la destrucción de capital produjeron la necesidad de incrementar el gasto público al mismo tiempo que se reducía la capacidad contributiva de asalariados, cuentapropistas y del pequeño y mediano capital. La imposibilidad de tomar deuda externa y los límites para la toma de deuda en pesos forzaron un fuerte incremento de la emisión monetaria para asistir al Estado nacional.³¹ A su vez, el 31 de agosto de 2020 el gobierno anunciaba la reestructuración de la deuda externa con acreedores privados, esa era la base para iniciar negociaciones con el FMI, con el que el gobierno de Macri había contraído una deuda por 45 000 millones de dólares. Una negociación que involucra la puesta en práctica de “reformas estructurales”, el programa de la “triple reforma”. La crisis fiscal, la tendencia a la escalada de devaluación e inflación y la negociación con el FMI fueron el terreno de las confrontaciones políticas.

Durante 2020 se sucedieron diversos conflictos entre el gobierno y sectores empresariales.³² Todos tuvieron la misma dinámica. En primer lugar, se trató de conflictos

³¹ La base monetaria aumentó 60.1% entre el 30 de junio de 2019 y el 30 de junio de 2020 (Fuente: BCRA).

³² El conflicto con el grupo Techint por la decisión del grupo de despedir a más de 1 400 trabajadores en el marco de la vigencia de un decreto que prohíbe los despidos; el conflicto con AEA por el intento de avanzar en un impuesto extraordinario a las grandes fortunas para financiar los gastos originados en la pandemia; el conflicto por el intento de expropiación de Vicentin, un grupo empresarial articulado

con sectores de la gran burguesía industrial y agroindustrial exportadora, la fracción que comanda el proceso de acumulación y que articula el Foro de Convergencia Empresarial. En segundo lugar, frente a la emergencia del conflicto se desarrollaron protestas apoyando el reclamo de los empresarios que respondieron a convocatorias realizadas por la dirigencia de JxC. En tercer lugar, la oposición empresarial y la respuesta social produjeron disputas al interior de la coalición política de gobierno que terminaron en la negociación (conflicto con Techint), reversión (expropiación de Vicentin) o postergación (impuesto extraordinario a las grandes fortunas) de las medidas anunciadas.

En ese contexto, en septiembre de 2020 se inició una corrida cambiaria que pareció enfrentar al gobierno a un desenlace explosivo de la crisis. Se aceleró la demanda de dólares en el mercado oficial en los límites que permitía el control de cambios y se dispararon los precios de los dólares financieros alternativos. La respuesta a la corrida –además de un reforzamiento del control de cambios y un mayor control de la demanda para importaciones– fue un giro ortodoxo en la política fiscal y monetaria y un acercamiento a las fracciones exportadoras de la agroindustria y el petróleo. En particular, en lo que se refiere a la política fiscal, se suspendieron los principales programas de asistencia social para paliar los efectos de la pandemia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP).³³ Como resultado, se produjo una importante caída del déficit fiscal en el primer trimestre de 2021.³⁴

La heterogeneidad de la coalición política de gobierno, y la interiorización de presiones “por arriba” y “por abajo” que la caracterizan, se expresó en las tendencias opuestas que desató el giro ortodoxo en la política económica.

Quizás la mayor escenificación de ese vuelco se dio el 17 de noviembre de 2020 cuando, el mismo día en que se daba media sanción en diputados al Aporte Solidario y Extraordinario a las Grandes Fortunas,³⁵ se anunciaba el ingreso en la misma Cámara

alrededor del negocio de acopio, industrialización y comercialización de granos que se encuentra en concurso de acreedores, su principal acreedor es el Banco Nación, un banco del Estado argentino.

³³ El IFE consistió en una transferencia directa de ingresos a familias de trabajadores informales y monotributistas de las categorías más bajas. El ATP fue un programa de asistencia a empresas por medio del cual se financió parcialmente el pago de salarios y contribuciones patronales.

³⁴ El déficit primario cayó 56% en términos reales respecto del mismo periodo de 2020 y el déficit financiero representó 0.5% del PIB (Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía de la Nación). Dicha caída expresó también el aumento de la recaudación debida al aumento del precio internacional de las materias primas.

³⁵ El llamado “impuesto a las grandes fortunas” grava por única vez con una tasa del 2% al 3.5% de sus patrimonios a un universo estimado entre 10 000 y 12 000 personas físicas.

de la ley de legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, finalmente aprobada en diciembre.

Si bien la recaudación del impuesto ayudó al “esfuerzo fiscal” del ministro de economía Martín Guzmán, el medio para conseguirlo volvió a producir conflictos con la clase dominante, que demanda una reducción de la presión tributaria. A su vez, durante el primer trimestre de 2021 se elevó el mínimo imponible del impuesto a las ganancias a la cuarta categoría, que grava a los asalariados. Ello significó una merma de los ingresos tributarios que fueron compensados con un aumento en el impuesto a las ganancias de las empresas. Lo que provocó nuevas quejas de las asociaciones empresariales.

La aceleración de la inflación durante 2021 fue otro escenario de tensiones y conflictos. La prórroga de los programas Precios máximos y Precios cuidados³⁶ y el intento –frustrado por la Corte Suprema de Justicia– de regular el precio de los servicios de telefonía celular e internet declarándolos servicios básicos fueron algunas de las medidas que generaron roces con grupos empresariales. Pero, desde enero de 2021, al ritmo del aumento del precio internacional de los alimentos, los conflictos fueron centralmente con el sector agropecuario. A principios de enero se anunciaba la prohibición de exportar maíz, a lo que las asociaciones empresariales del agro respondían con un *lock out* patronal durante 72 horas. Finalmente, la medida fue suspendida para abrir una mesa de negociación. En febrero, las nuevas amenazas de imponer cupos de exportación de alimentos y aumentos de retenciones a las exportaciones agropecuarias se desmontaron tras una reunión con representantes del sector. En mayo se prohibieron las exportaciones de carne, a lo que los empresarios ganaderos respondieron con ceses de comercialización de ganado. Las negociaciones con los diversos actores de la cadena de valor condujeron a nuevos acuerdos y a la apertura parcial de exportaciones desde junio.

Los intentos de Guzmán de avanzar en aumentos de tarifas de gas y electricidad para reducir el gasto en subsidios condujeron a enfrentamientos con el kirchnerismo que terminaron por limitar esos aumentos.

Las negociaciones por la deuda externa aún están en un *impasse*, fundamentalmente por la decisión de postergarlas hasta las elecciones de medio término de octubre de 2019, pero también por las disputas internas de la coalición oficialista que en el curso de las negociaciones ha debido tolerar, para mantener la unidad, marchas contra el FMI y por el no pago de la deuda en fechas tan distantes como el 12 de febrero del 2020 y el

³⁶ El programa Precios máximos rige para una canasta de bienes de primera necesidad, pero su cumplimiento ha sido relativo. El programa Precios cuidados establece precios de referencia en una canasta amplia de productos mediante el acuerdo con empresas.

17 de octubre de 2021, en ambas con participación de referentes del kirchnerismo. La firma del acuerdo evidenció las diferencias de la coalición oficialista, en ambas cámaras legislativas –diputados y senadores– el FdT votó dividido el proyecto de ratificación del acuerdo.

Estas disputas han sido acompañadas de una impugnación pública de las políticas fiscal y monetaria del gobierno por parte de algunos de los principales referentes del kirchnerismo.³⁷ Tras la derrota electoral del FdT en las PASO de septiembre de 2020, que incluyó la derrota en su principal bastión, la Provincia de Buenos Aires, el enfrentamiento interno cobró nuevamente dimensión pública a partir de una carta de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner que cuestionó la política de ajuste fiscal y monetario. Tras esa carta se produjo una crisis de gabinete que determinó importantes cambios, entre éstos el de la jefatura de gabinete de ministros, y un giro en las políticas fiscal y monetaria que dio lugar a un nuevo ciclo de aumento del gasto público y financiamiento vía emisión monetaria. Ese giro fue acompañado de nuevos congelamientos de precios, fundamentalmente en alimentos, y nuevas discusiones sobre las exportaciones de carne que enfrentaron al secretario de comercio y el ministro de agricultura.

Las elecciones generales del 14 de noviembre mostraron cierta recuperación electoral pero que no alcanzó para revertir la derrota de septiembre, lo que se tradujo en la pérdida del quorum propio del FdT en la Cámara de Senadores y en un retroceso en la Cámara de Diputados, donde mantiene una estrecha primera minoría.

Las marchas y contramarchas, las orientaciones divergentes de las decisiones políticas, las disputas públicas al interior de la coalición, entre otros, muestran un gobierno sin rumbo definido y sujeto a presiones contradictorias sobre las que no puede arbitrar. Frente al fracaso en el avance hacia una reestructuración negociada, la estrategia de interiorización de las contradicciones desata tendencias centrífugas de la coalición política que tornan inconsistente la acción de gobierno.

A su vez, con el relajamiento de las restricciones a la circulación impuestas durante la pandemia se reactivó la economía pero también la protesta popular. Los MS resultaron el eslabón más débil de la estructura de desmovilización e integración institucional. A pesar de su centralización las organizaciones sociales opositoras siguieron teniendo un alto grado de movilización que se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2021. Pero la capacidad de contención de los sindicatos también tiene límites, como quedó

³⁷ Entre ellos el exministro de economía y actual gobernador de la Provincia de Buenos Aires Axel Kicilloff durante mayo, en plena puja por el aumento de las tarifas energéticas.

demostrado en el ciclo de protestas de 2016 y 2017, cuando todavía la dirección de la CGT tenía una estrategia dialoguista con el gobierno de Macri.

Frente a este escenario se abren dos grandes posibilidades: o bien el gobierno logra mantener la cohesión interna y avanzar en la reestructuración negociada, lo que supone además la capacidad de sindicatos y MS de contener la protesta; o bien, se imponen las tendencias centrífugas de la coalición y se avanza hacia una nueva fase de crisis política dentro del largo periodo de estancamiento y tendencia a la crisis abierto en 2012.

CONCLUSIONES

Desde 2012 Argentina atraviesa una larga fase de estancamiento y crisis. Sus fundamentos estructurales se encuentran en la tendencia a la restricción externa, que caracteriza al desarrollo desigual y combinado de su economía; en las presiones globales por la reestructuración, en un contexto mundial de crecimiento débil desde la crisis de 2008; y en el agotamiento de la base productiva local, que no registra procesos de reestructuración desde la primera mitad de la década de 1990.

Sin embargo, el nudo gordiano de la crisis, cuya irresolución explica su larga duración, es la persistencia del bloqueo popular a los intentos de reestructuración capitalista. Este trabajo intentó mostrar que la dinámica del periodo, la prolongación del estancamiento, el pasaje a una fase de crisis abierta y el desarrollo de esta crisis, se explican por la particular relación entre economía y política estructurada alrededor de esa relación de fuerzas que no ha encontrado solución.

La clave de interpretación ha sido la reconstrucción de las estrategias políticas que los sucesivos gobiernos ensayaron para resolver la contradicción entre acumulación y legitimación en un contexto global que limita las capacidades estatales de integración política y de regulación de la acumulación nacional.

La crisis del neoliberalismo a principios del siglo XXI aparece como el trasfondo del problema de dominación que encontró solución temporal en el desplazamiento neopopulista de la discordancia entre acumulación y legitimación. Sin embargo, alcanzado el límite externo al crecimiento y en el contexto mundial abierto tras la crisis de 2008 resultaron agotadas las condiciones de posibilidad de la estrategia neopopulista. De ese modo, se replanteó el problema político a resolver: desde los límites que la acumulación imponía a la integración política de demandas populares a la legitimación del proceso de reestructuración que hiciera posible el relanzamiento de la acumulación.

Las sucesivas estrategias ensayadas encontraron un límite en una relación de fuerzas rebelde. El fracaso de la estrategia gradual del último kirchnerismo transformó al control de cambios y al cierre de hecho de la economía en ejes de una estrategia de

posposición del ajuste y la reestructuración que prolongó el estancamiento y fragmentó a la coalición política en el gobierno.

La fallida estrategia de ofensiva neoliberal de Macri transformó la apertura comercial y financiera, las altas tasas de interés y el endeudamiento externo en elementos de una nueva estrategia para aplazar la reestructuración. Y la resistencia popular a un nuevo intento de avanzar en el programa de la “triple reforma” en diciembre de 2017 desencadenó la fuga de capitales que precipitó la crisis en los primeros meses de 2018.

Por último, la estrategia de interiorización de las contradicciones sociales del FdT se encuentra ante la encrucijada de transformar la cohesión de su coalición política en medio para una reestructuración negociada o que la coalición política se desintegre a causa de las tendencias centrífugas que esas contradicciones desatan. En tal caso la crisis política abriría una nueva fase en el largo periodo en 2012.

REFERENCIAS

- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. Paris: OECD Publishing.
- Autor, D. (2014). *Polanyi's Paradox and the shape of employment growth*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Benanav, A. (2019). “La automatización y el futuro del trabajo. Primera parte”, *New Left Review*, segunda época (119), pp. 7-44.
- Bruno, D., R. Coelho y M. Palumbo (2017). “Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)”, *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 19. Buenos Aires: IIGG-FSOC-UBA, pp. 90-119.
- Brynjolfsson, E. y A. Mc Afee (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. Nueva York: Norton & Company.
- Cantamutto, F. y E. López (2019). “Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de cambiamos”, *Mediações*, 24(1), pp. 74-101.
- Cotarelo, M.C. (2016). *Argentina (1993-2010). El proceso de formación de una fuerza social*. Buenos Aires: PIMSA/Imago Mundi.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2008). “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, *POSTData* (13), pp. 145-192.
- Felder, R. y V. Patroni (2018). “Organizing the ‘unorganizable’: The case of popular economy workers in Argentina”, *Journal of Labor and Society* (21), pp. 121-136.
- Figari, C., P. Lenguita y J. Montes (2010). *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ciccus, CEIL-Piette.

- Frey, C. y M. Osborne (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Oxford: University of Oxford.
- Fröbel, F. et al (1981). *La nueva división internacional del trabajo*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- 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 de doctorado en desarrollo económico. Universidad Nacional de Quilmes.
- Gereffi, G. (2001). “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”, *Problemas del Desarrollo*, 32(125), pp. 9-37.
- Ghigliani, P. (2020). “La clase obrera a la defensiva (2015-2020)”, *Revista Plaza Pública*, 13(23), pp. 134-158.
- Gómez, M. (1997). “La conflictividad laboral durante el Plan de Convertibilidad en la Argentina (1990-1994). Las prácticas de lucha sindical en una etapa de reestructuración económica y desregulación del mercado de trabajo”, *Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México*, (1997) 45.
- Graña, J. y L. Terranova (2020). *Distribución funcional del ingreso en el sector industrial argentino, 1935-2019. Valor agregado, remuneración al trabajo, ocupación y salarios*. Buenos Aires: CEPED.
- Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y estado*. México: Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Kotz, D. y D. Basu (2018). “Stagnation and Institutional Structures”, *Review of Radical Political Economics*, 2018, pp. 1-26.
- Laclau, E. (2010). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martcorena, C. (2014). *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Martcorena, C. y L. D’urso (2018). “Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal”, *ABET*, 17(2), pp. 236-262.
- Morris, M.B. (2020). “La ‘unidad de acción’ de las centrales sindicales argentinas durante el kirchnerismo: tramas y alcances”, *Trabajo y Sociedad*, XXII(37), pp. 221-243.
- Naspleda, F. (2021). “Reestructuración industrial en Argentina desde una perspectiva global: internacionalización productiva, liberalización y competencia coercitiva (1980-1998)”, *Sociohistórica. Cuadernos del CISH* (en prensa).
- Nava, A. y F. Naspleda (2020). “Inteligencia artificial, automatización, reestructuración capitalista y el futuro del trabajo: un estado de la cuestión”, *CEC*, 6(12), pp. 93-114.
- O’Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- O’Donnell, G. (1977). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.

- Offé, C. (1999). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México: Alianza.
- Palloix, C. (1978). *La internacionalización del capital*. Madrid: H. Blume ediciones.
- Payo Esper, M. (2014). “De los conflictos laborales a las huelgas generales. Algunos apuntes para pensar su dinámica 2002-2012 en Argentina”, *Sociohistórica* (33).
- Pérez Roig, D. (2018). “Políticas de promoción de formas extremas de energía en la postconvertibilidad”. Tesis de doctorado en ciencias sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- (2020). “La recuperación del control de YPF: lógica política y constricciones económicas de la intervención estatal en la postconvertibilidad”, *Trabajo y Sociedad*, XXI(35), pp. 517-543.
- Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.
- (2013). “¿Cuánto hay de nuevo y cuánto de populismo en el neopopulismo? Kirchnerismo y peronismo en la Argentina post 2001”, *Trabajo y Sociedad* (21), pp. 135-157.
- (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- (2016). “La desorganización de la acción de clase en la Argentina reciente y los problemas conceptuales para el estudio del conflicto obrero”, *Estudios Políticos* (48), pp. 73-93.
- (2017). “La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos” [<https://contrahegemoniaweb.com.ar/2018/01/22/la-epica-de-un-pais-ordenado-en-torno-a-la-caracterizacion-del-gobierno-cambiemus/>].
- (2019). “El modo de acumulación de capital en Argentina (1989-2015)”, en A. Bonnet y A. Piva (comps.), *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2019b). “La conformación de una norma de consumo internacionalizada entre las clases medias”, A. Bonnet y A. Piva (comps.), *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2020a). “Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el *Estado nacional de competencia*”, en R. García Bernado, V. Ciolli y F. Naspleda (comps.), *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. Bernal: UNQ.
- (2020b). “Cambios en la restricción externa y dinámica recesiva desde 2012”, *Espacio abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 29(1), pp. 141-167.
- (2021). “Crisis y reestructuración en una economía dependiente e internacionalizada. Las presiones globales por la reestructuración y el agotamiento de la base productiva local como causas de la etapa depresiva desde 2012 en Argentina”, *Realidad Económica* (en prensa).
- Portantiero, J.C. (1977). “Economía y política en la crisis argentina, 1958-1973”, *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), pp. 531-565.
- Roberts, M. (2018). *The long depression. How it happened, Why it happened and What happen next*. Chicago: Haymarket Books.
- Salvia, A. y J. Vera (2013). “Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)”, *Desarrollo Económico* (208), pp. 427-462.
- Schorr, M. y A. Wainer (2015). “Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina”, *Márgenes. Revista de Economía Política* (1), pp. 33-54.

- Schuster, F. (2006), “Transformaciones de la protesta social en la Argentina 1989- 2003”, documento de trabajo núm. 48, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Sociales “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Senén González, C. (2016). “La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner”, *Trabajo*, núm. 5, pp. 39-64.
- Torre, J.C. (1989). “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, *Revista Desarrollo Económico*, 28(112), pp. 525-548.
- Wainer, A. (2021). *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Zhou, K., T. Liu y L. Zhou (2015). *Industry 4.0: Towards future industrial opportunities and challenges*. 12th International Conference on Fuzzy Systems and Knowledge Discovery (FSKD), pp. 2147-2152. IEEE.



