

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
FLOREAL GORINI
ANUARIO DE INVESTIGACIONES
AÑO 2013

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

**AUTOR/A: MAISA BASCUAS, RUTH FELDER, ANA LOGIUDICE,
FLORENCIA MAZZOLA, DIEGO PÉREZ ROIG E IRENE
PROVENZANO**

**TITULO DEL TRABAJO: ESTADO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL
EN ARGENTINA TRAS LA CRISIS DE LAS REFORMAS
NEOLIBERALES**



Publicación Anual - N° 5

ISSN: 1853-8452

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Anuario de Investigaciones - Año 2012
Directores de la publicación:

Pablo Imen
Paula Aguilar
Marcelo Barrera
Ana Grondona
Natacha Koss
Gabriela Nacht
Luis Wainer
Sofía Calderón

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Prof. Juan Carlos
Junio

Subdirector: Ing. Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Ediciones y Biblioteca: Jorge C. Testero

Secretario de Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

© Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

© De los autores

Todos los derechos reservados.
ISSN: 1853-8452

Estado y acumulación de capital en Argentina tras la crisis de las reformas neoliberales

Maisa Bascuas, Ruth Felder, Ana Logiudice,
Florencia Mazzola, Diego Pérez Roig e Irene Provenzano

Introducción

En los últimos años han surgido debates y se ha generado cierto consenso acerca del final del neoliberalismo y el inicio de un período “neodesarrollista” en América Latina. Buena parte de estos debates se han centrado en los nuevos gobiernos latinoamericanos, sus conexiones con los movimientos sociales y las oportunidades que se le han presentado a los Estados para orientar procesos de transformación que mejoraron las condiciones de vida de amplias capas de la población. Sintéticamente, las crisis ocasionadas por las reformas neoliberales dieron lugar al surgimiento de gobiernos que señalaron discursivamente las desastrosas consecuencias económicas y sociales del neoliberalismo, y tomaron distancia de algunas de sus premisas teóricas, para aplicar respuestas “heterodoxas”.

Varios de estos gobiernos han argumentado a favor de la “intervención activa” del Estado para estimular la economía, redistribuir el ingreso, garantizar la inclusión social, e iniciar procesos de desarrollo autónomos. La combinación de nuevos contextos políticos y el periodo de crecimiento que siguió a la crisis de principios de la década de 2000 ha llevado a muchos a caracterizar a esta etapa –aunque con diferentes valoraciones– como “postneoliberal” o “neodesarrollista” (Sader, 2008; Figueroa Ibarra, 2008; Bresser Pereira, 2007; Ortiz y Schorr, 2008; Félix y López, 2010, Katz, 2007). De esta manera, un elemento central en estas caracterizaciones ha sido la idea de que el Estado ha recuperado un rol central en el desarrollo y ganado autonomía frente a los imperativos de la economía global (Thwaites Rey, 2010a, 2010b).

Hay amplio consenso acerca de la importancia de los cambios que se han producido en la región durante dicha década, pero existen también considerables diferencias a la hora de determinar el alcance de los mismos y, en consecuencia, a la hora de caracterizar el período. Para algunos autores ha habido un retorno al estructuralismo latinoamericano combinado con la aceptación de los límites impuestos por la globalización (Leiva, 2008). Otros destacan la combinación de una estrategia de fortalecimiento estatal (asociada con la llamada reforma estatal de “segunda generación” y el Post Consenso de Washington) y herramientas económicas keynesianas que favorecen una integración más competitiva de los países en la economía mundial (Bresser Pereira, 2007).

Desde una mirada crítica, no obstante, se señala el carácter de clase del “neodesarrollismo”, que se expresa en la subordinación de la clase trabajadora a los objetivos de una burguesía local integrada a cadenas de valor globales, y, por lo tanto, del propio Estado, que opera como mediación para recomponer la capacidad hegemónica del gran capital transnacionalizado (Félix, 2012). Otros, si bien con diferencias teóricas y políticas, focalizan su atención en los problemas asociados con la proliferación de las industrias extractivas, la “reprimarización” de la economía y la vulnerabilidad de las estrategias que subordinan el desempeño económico de los países y sus situaciones fiscales a los movimientos de los mercados globales de materias primas. Así, se caracteriza al período actual como una fase más del neoliberalismo en el cual se conjugan

las consecuencias de la expansión de los *commodities* en producciones de bajo valor agregado, la desposesión o despojo de las tierras, junto con la contaminación ambiental en la extracción de los recursos naturales en América Latina (Algranati y Seoane, 2012; Gudynas, 2012; Seoane, 2012; Svampa, 2013).

En el caso más específico de Argentina los análisis del período que siguió a la crisis no están libres de controversias. No sólo hay diferencias importantes entre los autores que analizan el alcance y las limitaciones de la recuperación, sino que las mismas se basan en diferentes ejes analíticos (la “vuelta” del Estado, el régimen político, la revitalización de la política, etc.). Cuando los autores se centran en el rol del Estado luego de la crisis de 2001, usualmente destacan el viraje político que significa el reconocimiento de su importancia en el proceso de desarrollo, y las diferencias con respecto a la estrategia de desarrollo neoliberal basada en el “libre juego” de las fuerzas del mercado. La experiencia histórica del neoliberalismo hizo traumáticamente visibles las limitaciones de este programa, por lo que en muchos casos se celebra este viraje “postneoliberal” hacia un Estado “fuerte” que asume entre sus responsabilidades el crecimiento y la inclusión social.

Sin embargo, el análisis del proceso histórico real, más allá de los discursos que han legitimado diversas estrategias político-económicas, muestra que el Estado estuvo lejos de ausentarse durante el período de transformación neoliberal. De modo similar, los cambios ocurridos en la Argentina a partir de 2002 han sido importantes, pero han estado acompañados por continuidades con el período previo que no deben despreciarse. Es por ello que consideramos que el debate acerca de las políticas estatales, las transformaciones políticas y los regímenes políticos –en el que se inscribe el análisis del período de recuperación económica y recomposición política que siguió a la crisis del 2001 como la etapa actual de contradicciones y desequilibrios crecientes– debe situarse en el marco del análisis del modo de acumulación de capital, que incluya sus dimensiones económicas, políticas e institucionales. Esto, a su vez, debe ser analizado desde una perspectiva histórica que considere las profundas transformaciones ocurridas en el período de reestructuración neoliberal como el punto de partida para entender el alcance y las limitaciones de las más recientes estrategias de desarrollo y las relaciones de fuerzas que subyacen a las mismas. En este sentido, uno de nuestros objetivos como equipo de trabajo es caracterizar el período posterior a la crisis de 2001 en Argentina, a partir de la discusión entre las conceptualizaciones de “neodesarrollismo”, “neoextractivismo” y “posconvertibilidad”, sin perder de vista el marco regional latinoamericano tras la crisis del neoliberalismo.

Por ello, y desde esta perspectiva es importante mencionar que nos apoyamos en una noción de neoliberalismo que toma distancia de los argumentos más usuales acerca de la retirada del Estado y los “recetarios” de políticas usualmente asociados con ésta. Planteamos, en cambio, que éstos últimos han sido el aspecto visible de un “proyecto político para reestablecer las condiciones para la acumulación de capital y para reestablecer el poder de las élites económicas” (Harvey, 2005: 19). Seguimos entonces a Albo, Gindin y Panitch quienes señalan que, tras la ideología de la retirada del Estado, el neoliberalismo “ha marcado la institucionalización de políticas y formas de regulación estatal orientadas a incrementar el poder de las empresas capitalistas dominantes en la industria y en los mercados financieros y reforzado a los mercados como espacio de determinación de la distribución del ingreso y las prioridades públicas” (2010: 27).

Aceptando esta noción de neoliberalismo, la “vuelta” del Estado al discurso político, o el uso de instrumentos de políticas diferentes a los de la década de 1990, no son suficientes para caracterizar al período postneoliberal, como algunos analistas del caso

argentino parecen sugerir. Antes bien, deben analizarse los cambios en el modo de acumulación/dominación y las relaciones de clase asociadas con éste. Sobre la base de estas premisas, buscaremos cuestionar algunas concepciones usuales acerca del neoliberalismo y el “postneoliberalismo”, y acerca de la “vuelta” del Estado en la Argentina, para plantear preguntas con respecto al restablecimiento de la acumulación de capital luego de la crisis, y las relaciones de fuerzas y las “herencias” económicas, políticas e institucionales del neoliberalismo que son su sustrato y la fuente de sus límites y contradicciones.

Argumentamos que estas preguntas son centrales para entender el alcance y las limitaciones de las transformaciones ocurridas en el país luego de 2002, sobre todo en lo que refiere a la acción del Estado. La atención a las formas de gestión y resolución de la crisis y los procesos mediante los cuales se construyeron agendas “postneoliberales”, incluyendo los sujetos involucrados y las coyunturas políticas en las que estas construcciones se desarrollaron, es útil para caracterizar adecuadamente la naturaleza de la recuperación que siguió a la crisis, la reconstitución de la legitimidad del Estado y las relaciones de clase sobre la que se basó este proceso de recuperación. En este sentido, queremos destacar la especificidad del patrón de acumulación que se expresa en la recuperación económica ocurrida en la Argentina. Con los interrogantes planteados esperamos trascender los debates acerca de la vuelta del Estado y avanzar en el análisis de la combinación de condiciones estructurales, coyunturas económicas, dinámicas políticas y sociales y esquemas institucionales que son parte de las estrategias de desarrollo.

A continuación presentamos una breve periodización basada en estas premisas, que buscaremos complejizar y profundizar en futuros trabajos.

De la crisis a la recuperación (2001-2004)

El año 2001 marcó la culminación de un período de agotamiento de las condiciones que habían sostenido la acumulación de capital durante la década previa. Para entonces las contradicciones de los esquemas económicos, políticos e institucionales mediante los cuales se había impuesto y desarrollado el neoliberalismo se habían vuelto irresolubles. Sucintamente, la creciente impugnación popular bloqueaba cada vez con más fuerza la resolución de la crisis por la vía deflacionaria, y el Estado ya no era capaz de garantizar la baja de los costos salariales del capital a través de su reducción nominal, con el objetivo de sostener la competitividad internacional de la economía local. El desenlace de estas tensiones es conocido: la rebelión popular de diciembre de 2001, la salida anticipada del gobierno de la Alianza, la cesación de pagos de la deuda pública y la eliminación del esquema de convertibilidad luego de diez años de vigencia.

El período presidencial de Duhalde, iniciado a principios de 2002, fue de redefiniciones profundas que, luego con diversas modificaciones, marcaron el ciclo económico positivo que se extiende más allá de su mandato. En primer lugar, la decisión de devaluar el peso contribuyó a apuntalar la competitividad de la economía local, en un contexto internacional favorable para las exportaciones argentinas, y a recuperar la tasa de ganancia, cuyo movimiento positivo se vio favorecido por la combinación de inflación, depresión de los salarios reales, licuación de deudas del capital, y la reducción del costo de los servicios y la tasa de interés (Bonnet, 2007; Piva, 2012; Grigera y Eskenazi, 2013). Asimismo, parte de los beneficios extraordinarios que los exportadores obtuvieron como

resultado de la devaluación y los altos precios fueron transferidos al Estado mediante retenciones a las exportaciones. Esto, combinado con la cesación de pagos de la deuda pública, resultó con una reversión de las estrecheces fiscales de los años previos, que a la vez, dieron al Estado mayor margen de maniobra para destinar recursos al fortalecimiento de la recuperación económica y la gestión de diversos conflictos entre clases y fracciones de clase –en gran medida mediante la implementación de programas que, sin abandonar las premisas del asistencialismo propias de los '90, desde ese momento viraron de una focalización selectiva a la masividad y alcanzaron a amplios grupos de la población (Andrenacci et al, 2006; Golbert, 2004). Luego de un período de incertidumbre financiera aguda, la implementación de un conjunto de regulaciones de los movimientos de capital y del mercado cambiario contribuyó a cierta estabilización macroeconómica y cambiaria. De esta manera, el Estado intervino activamente en la distribución de los costos de la crisis del sistema financiero local. Estas medidas fueron expresión de la decisión política de tomar distancia de las prescripciones de la ortodoxia neoliberal en materia de políticas económicas, desafiando las demandas de las instituciones financieras internacionales y de los gobiernos de países centrales cuyas empresas estaban directamente involucradas en la crisis de la convertibilidad.

Las dimensiones centrales de la crisis económica y de legitimidad del Estado consolidarían su recuperación recién a partir del gobierno de Néstor Kirchner. Sin negar la importancia de las políticas implementadas en este período, como detallaremos en el siguiente apartado, debemos remarcar que el período de crecimiento genuino iniciado entre fines de 2004 y principios de 2005, se basó en un ciclo virtuoso para el capital tal y como fue reestructurado en la década previa.

De la recuperación al crecimiento (2004-2007)

Durante el gobierno de Kirchner, no sólo se intensificaron los desafíos a la ortodoxia económica previa, sino que también se tomaron diversas decisiones políticas que serían centrales para reconstruir la legitimidad estatal. Kirchner tomó distancia del proyecto de integración continental del país en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y abogó por la construcción de alianzas con otros países latinoamericanos. También expresó la decisión del gobierno de no criminalizar la protesta social, impulsó la renovación de la Corte Suprema de Justicia, entonces seriamente deslegitimada por su subordinación al Poder Ejecutivo, y el castigo a los responsables de los crímenes cometidos durante la dictadura de 1976-1983.

Entre los desafíos a la ortodoxia económica, el gobierno intensificó la regulación del tipo de cambio con el fin de mejorar la competitividad local, y rechazó demandas de las instituciones financieras internacionales, empresas extranjeras y los gobiernos de sus países de origen para aumentar las tarifas de los servicios públicos privatizados. También se elaboró una propuesta de reestructuración de la deuda pública, que incluyó una importante reducción del capital adeudado (justificada por la necesidad de que los pagos de deuda fueran compatibles con el crecimiento y la capacidad de pago del país). A pesar de ser criticada inicialmente por los acreedores y, sobre todo, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego de casi dos años de negociaciones a principios de 2005 la reestructuración logró un 75% de adhesión.

Este distanciamiento respecto de las prescripciones neoliberales estuvo combinado con esfuerzos del gobierno para cumplir con las condicionalidades del FMI y obtener su asistencia. Pero la rigidez del organismo, que se negó a flexibilizar sus exigencias – incluyendo algunas que amenazaban la recuperación y tenían un alto costo político, como priorizar la lucha contra la inflación, por sobre la expansión de la economía–, y la decisión del gobierno argentino de apuntalar el crecimiento y reconstruir la legitimidad del Estado llevó a un callejón sin salida. Fue en este escenario que el gobierno de Néstor Kirchner decidió seguir el ejemplo de Brasil y cancelar la totalidad de su deuda con el organismo. Esta decisión dio al gobierno argentino mayor margen para llevar adelante políticas económicas e imponer mecanismos de regulación que hubieran sido imposibles en el marco de un programa de asistencia del Fondo. En los años siguientes, la regulación del tipo de cambio se orientó a mejorar la competitividad local, se controlaron las tarifas de los servicios públicos y se rechazaron las demandas de los acreedores que no habían aceptado la reestructuración de la deuda, todo con el telón de fondo de la antipatía del FMI y de las fracciones del capital alineadas con éste. La decisión de cancelar el programa de asistencia del FMI, fue compartida con varios países latinoamericanos; en Argentina, particularmente, se manifestó en la subordinación del Banco Central y del Ministerio de Economía de la Nación, a un comando más político (Bonnet y Piva, 2013).

La política de desendeudamiento y la administración del tipo de cambio tendiente a la acumulación de divisas, se entrelazó con un rasgo distintivo del período, que fue la recuperación de los superávits fiscal y comercial. Los *superávits gemelos*, en el marco de un sostenido crecimiento del PBI y de las exportaciones, dotaron al Estado de una cantidad de recursos que, en principio, le permitieron continuar eludiendo el endeudamiento externo, al tiempo que facilitaron su arbitraje del conflicto social (Piva, 2012b; Grigera y Eskenazi, 2013).

Estos cambios en la dinámica interna se entrelazaron con una reversión en la histórica tendencia al deterioro de los términos de intercambio en contra de los productos de la periferia del sistema mundial. Desde comienzos del siglo XXI, los precios de los *commodities* y las materias primas han aumentado significativamente, redundando en un mejoramiento de dichos términos con un impacto positivo en la balanza comercial argentina. Asimismo, la mayor participación económica en el mercado mundial de los así llamados “países emergentes”, como China y la India, con los cuales se vincula aquel mejoramiento de precios, redujo fuertemente la dependencia comercial con respecto a Estados Unidos y la Unión Europea, tradicionales destinos de las exportaciones locales.

De esta manera, se dio inicio a un ciclo de auge de la producción local, caracterizado por el mayor dinamismo de las manufacturas de origen industrial con respecto a las de origen agropecuario y los productos primarios. Este es un elemento de continuidad con la década previa, y dio lugar a una “reindustrialización” que no funcionó bajo los parámetros clásicos de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, sino que conjugó la exportación de productos industriales altamente estandarizados y de bajo valor agregado relativo, con la existencia de un conjunto de industrias orientadas al mercado interno que, beneficiadas por el paraguas cambiario, sustituyeron importaciones en base a una alta utilización de capacidad instalada y trabajo en negro.

Este tipo de acumulación contribuyó a reducir los altos niveles de desempleo de fines de 1990 y principios de 2000 y a revertir la caída relativa del empleo industrial que se había registrado entre 1976 y 2001 (Aspiazu y Schorr, 2010). Los ingresos de los trabajadores formales crecieron gracias al otorgamiento de sumas fijas para todos los asalariados, el incremento del salario mínimo legal y de las jubilaciones (Berasueta et al, 2010; Lozano y Raffo, 2004; Novick, 2010). Más importantes fueron las modificaciones

legales que permitieron la reapertura de las negociaciones salariales que habían estado virtualmente ausentes durante 1990. Estas tendencias resultaron en el poder renovado de algunas organizaciones sindicales, incluyendo el protagonismo político de la CGT, y en mejoras para los trabajadores de sindicatos con mayor poder de negociación. Pero estos cambios ocurrieron en un contexto de extrema fragmentación de los mercados de trabajo, con importantes diferencias salariales entre sectores y con la persistencia de altos niveles de precariedad, informalidad y bajos ingresos. De esta manera, la creciente heterogeneidad de la estructura industrial –en la que conviven sectores capital-intensivos exportadores, con otros trabajo-intensivos– generó resultados disímiles para el conjunto de la clase trabajadora, siendo los más beneficiados los asalariados registrados del sector privado.

Por otra parte, la caída del desempleo y la reducción de la pobreza crearon las condiciones para cambios en las políticas sociales. Se extendió la cobertura jubilatoria (Curcio y Beccaria, 2011) y se reorientaron las políticas asistenciales focalizadas implementadas en el momento de crisis aguda hacia políticas que requerían contraprestación laboral, o bien hacia programas de transferencias monetarias condicionadas, en línea con los preceptos emanados de las agencias internacionales que financiaban parcialmente estos programas.

En síntesis, el crecimiento y la reversión parcial de los indicadores sociales más críticos, combinados con la reivindicación del Estado –que ya no debía subordinarse al mercado sino que debía organizar y liderar las estrategias de desarrollo–, y un discurso que marcó una ruptura con el neoliberalismo, convirtieron a Néstor Kirchner en una de las figuras más prominentes del llamado “giro a la izquierda” latinoamericano de la década de 2000, y respaldaron la idea de una Argentina postneoliberal. Este escenario político se consolidó en la elección de 2007 en la que resultó electa Cristina Fernández de Kirchner.

No obstante, la disminución de la fragilidad externa de la economía argentina comenzó a estar amenazada por una serie de tensiones visibles ya desde 2007. En primer término, el tipo de cambio alto que fue clave para recuperar la competitividad, favorecer a los sectores exportadores, y elevar la tasa de ganancia, desató paralelamente tendencias inflacionarias, que se conjugaron con un alza mundial del precio de los alimentos.

Si inicialmente el alto desempleo y el bajo nivel de consumo reprimieron el aumento de salarios y precios, en la misma medida que el tipo de cambio alto permitió la recuperación de la tasa de ganancia y de la competitividad externa se desataron las tendencias al aumento de los precios y después –sólo después– de los salarios, en la medida que el desempleo descendía y aumentaba la conflictividad obrera, variables que no se encuentran, sin embargo, mecánicamente asociadas [...] En segundo término, desde 2007 se evidencia cierta tendencia a que las negociaciones salariales perforen los techos inicialmente planteados por el gobierno. Si bien no hay hasta ahora indicios de que la situación esté fuera de su control sí se manifiesta cierto retorno a una lógica de puja distributiva inflacionaria. La estabilización de expectativas inflacionarias que hasta cierto punto autonomizan el proceso de aumento de precios de la causa que le dio origen, la devaluación del peso, es un hecho conocido en la historia argentina hasta los años '80 (Piva, 2012b: 109-110).

En consecuencia, a partir de 2007, por efecto de la inflación y la gradual revaluación del peso, las ventajas competitivas resultantes de la devaluación comenzaron a diluirse (Campos, González y Sacavini, 2010: 67). Desde entonces esto supone una amenaza tanto

para el superávit comercial, como para los sectores orientados al mercado interno. Asimismo, las mayores erogaciones relacionadas con el pago de la deuda externa, y la reducción del superávit fiscal, empujaron al gobierno a buscar un incremento de su base de financiamiento. En este marco se inscriben la estatización de las AFJP (Administración de Fondos Jubilatorios y de Pensiones), la reforma de la carta orgánica del BCRA (Banco Central de la República Argentina) y la utilización de sus reservas, y la Resolución 125. Vale la pena explayarse un poco más con respecto a esta última.

En marzo de 2008, el gobierno tomó la decisión de incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol que fluctuarían acompañando los precios internacionales. De este modo, se esperaba aliviar las presiones inflacionarias –al desvincular el precio local de los alimentos de los crecientes precios agrícolas internacionales–, crear incentivos para que los productores agrícolas incrementaran la producción de alimentos de consumo local, y transferir al Estado parte de las rentas extraordinarias provenientes de las exportaciones agrícolas. La reacción de los productores agrícolas a esta medida logró encolumnar detrás de sus intereses a un amplio abanico de la oposición, que reunió grupos con intereses diversos y hasta contradictorios. Si bien no lograron ofrecer una alternativa política coherente, lograron desafiar el consenso “antineoliberal” de principios de la década y reinstalar en la agenda pública preocupaciones relacionadas con la disciplina fiscal, la confianza de los mercados y las formas “distorsivas” de intervención estatal. La derrota del gobierno en la elección legislativa de 2009 fue una expresión clara de este escenario.

El fin de este período dejó planteada una contradicción que no ha hecho más que agudizarse desde entonces: ¿cómo estimular la inversión para sostener el crecimiento y la competitividad internacional, controlar la inflación y mantener un tipo de cambio alto que permita recomponer los superávits gemelos, sin afectar a la baja los salarios, reducir los subsidios al transporte y los servicios públicos, y, en general, ajustar en términos reales el gasto del Estado? (Piva, 2012b)

Crisis local, crisis global y perspectivas inciertas

La crisis económica y política de 2008-09 fue el punto inicial de un período marcado por las contradicciones y limitaciones de este modo de acumulación, combinadas con los efectos de la crisis global. A diferencia de lo ocurrido en crisis internacionales de la década previa, y producto de las transformaciones impulsadas desde 2003, el Estado era menos dependiente de los flujos financieros y, por lo tanto, estaba mejor preparado para afrontar la volatilidad financiera. Sin embargo, se intensificó la salida de capitales, las empresas anunciaron reducción en su nivel de actividad y recortes de personal, y la economía sufrió un abrupto estancamiento.

Como respuesta al contexto de crisis y a la intensificación de las tensiones distributivas, el gobierno se propuso evitar los despidos masivos, contener las demandas salariales y la conflictividad laboral. Con este fin, implementó el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) para subsidiar parcialmente los salarios de los trabajadores de empresas que atravesaban situaciones de crisis a condición de que se comprometieran a mantener su personal (Felder y Patroni, 2011, Novick, 2010). Luego, estableció lineamientos para limitar el alcance de las negociaciones salariales con apoyo de la CGT y los principales sindicatos, que jugaron un rol central en este sentido al aceptar moderar sus demandas salariales (Félez y López, 2010).

Por otra parte, se implementaron dos programas que han sido centrales para la gestión del conflicto social. El primero de ellos es el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja que ofrece una asignación mensual a trabajadores que llevan adelante tareas de mantenimiento barrial y construcción de baja complejidad, formalmente organizados en cooperativas. El segundo programa es la Asignación Universal por Hijo para familias de desocupados y trabajadores informales con salarios por debajo del mínimo legal, condicionados a la asistencia escolar y el control de salud. Ambos programas permitieron que el gobierno recuperara su iniciativa política, con un impacto decisivo sobre amplias capas de la población. A la vez, expresaron un viraje parcial respecto de la focalización que había primado en los años anteriores a la asistencia masiva.

En 2010/2011, la recuperación de la economía contribuyó a que el gobierno recuperara terreno y superara la crisis política catalizada por el “conflicto del campo”, lo cual se expresó claramente en el resultado de las elecciones de 2011 en el que Cristina Kirchner resultó reelecta con el 54% de los votos. Sin embargo, el crecimiento volvió a desacelerarse en 2011 y para 2012 esta tendencia se agravó. Entonces, las contradicciones de la modalidad de acumulación de capital vigente se volvieron mucho más visibles. Por un lado, crecieron las importaciones –particularmente las de combustibles– y el déficit de divisas de la industria y del turismo, con lo cual se deterioró el resultado de la balanza comercial; asimismo, la inflación se aceleró y el gasto público creció sin una contraparte en el aumento de los ingresos, resultando en una restricción gradual del superávit fiscal, y con ella de la capacidad estatal para arbitrar las contradicciones del modo de acumulación. Los intentos del gobierno de restringir el gasto público y controlar la inflación se volvieron cada vez más conflictivos e inefectivos. A su vez, las tentativas de incrementar las tarifas de los servicios públicos generaron masivos rechazos, y los esfuerzos para contener incrementos salariales contribuyeron al distanciamiento entre el gobierno y la CGT (aunque estuvieron lejos de ser la única causa). Finalmente, a la luz de los resultados, las políticas orientadas a reducir la restricción externa y controlar la fuga de capitales no sólo fueron objeto de críticas y controversia política, sino también profundamente inefectivas.

Este panorama complejo a nivel interno, se completa con una crisis internacional que, lejos de limitarse al estallido de diversas burbujas financieras, es producto de una prolongada e irresuelta sobreacumulación de capital (Astarita, 2012). Esta situación no sólo amenaza la posición de los países que tradicionalmente han ocupado posiciones jerárquicas en la estructura de la economía-mundo capitalista, sino que podría poner en entredicho las condiciones que han sido la fuente de vitalidad de la economía china. Un escenario de generalización de la crisis, o de desaceleración del gigante asiático y otros mercados emergentes como el brasileño, seguramente tendría impacto en las condiciones internacionales que, hasta el momento, resultaron favorables a Estados periféricos como el argentino (Piva, 2012b).

Conclusiones preliminares y agenda de trabajo

El análisis del Estado puede decir algo acerca del fin del neoliberalismo, siempre y cuando se preste atención a su rol en el manejo de la crisis y en la recreación de las condiciones para la acumulación de capital, y se tengan en cuenta las relaciones de clase

subyacentes y las coyunturas políticas en las que se toman decisiones en materia de políticas estatales.

Así, la acción del Estado puede verse como un proceso político moldeado por relaciones de fuerzas sociales a cuya conformación también contribuye. Esto, a su vez, refiere al carácter conflictivo del mismo y toma distancia de perspectivas que ven el rol del Estado como la concreción de un programa coherente para la transformación de la sociedad en términos de perspectivas “postneoliberales”. Entendemos que lo que el Estado “hace” resulta del proceso histórico de luchas entre diferentes actores que tienen diferentes capacidades de transformar sus intereses y demandas en temas de agenda y que están condicionados por los límites del contexto estructural en el que se desarrolla la propia acción estatal. Al mismo tiempo, esta acción sanciona patrones específicos de distribución del producto social creado, contribuye a fortalecer o debilitar la capacidad de diferentes actores sociales para incluir sus prioridades en la agenda y a consolidar o alterar las relaciones de fuerzas existentes en determinado momento. Estas capacidades diferenciales no son aleatorias y los cursos de acción del Estado no resultan de debates y decisiones tomadas en espacios de deliberación, sino que dependen del desarrollo histórico de relaciones de fuerzas entre capital y trabajo que se materializan en él. Es en este contexto que la acción del Estado adquiere su significado específico.

Esta breve revisión del período iniciado en 2002 muestra el distanciamiento del gobierno argentino respecto de los instrumentos de política típicos del neoliberalismo y la implementación de políticas que hubieran sido impensables en el marco de un esquema neoliberal “ortodoxo” (incluyendo la regulación de las importaciones, la quita de la deuda pública, regulaciones salariales favorables a los trabajadores y asistencia social masiva, entre otras medidas). Sin embargo, una serie de políticas no es suficiente para definir la orientación general de la modalidad de acumulación de capital luego de la crisis de las reformas neoliberales. Más bien, la acción del Estado debe ser puesta en el contexto en el que la misma se desarrolla, considerando las relaciones de fuerzas que subyacen a las decisiones de política estatal y a sus efectos.

En el proceso iniciado a partir de la crisis de 2001 ha sido significativa la transferencia de recursos hacia sectores de capital local (Basualdo et al, 2002; Azpiazu y Schorr, 2010) que permitió recomponer el ciclo de acumulación, situación que contrasta con la fragmentación del mercado de trabajo, la informalidad, precariedad y pobreza que expresan líneas de continuidad con la década del '90 (Del Bono y Gaitán, 2005; Giosa Zuazúa, 2007; Salvia et al, 2008; Lindemboin, 2008). Estas tendencias no se revirtieron completamente en el momento de auge económico y han empezado a acentuarse a partir del momento en que éste comenzó a declinar. Las políticas sociales durante el período también muestran una combinación entre continuidad y cambio. Si bien se ampliaron los alcances de la protección social, especialmente a instancias de la extensión de las jubilaciones y de la extensión de las asignaciones a los trabajadores desocupados o informales, dicha protección no ha perdido su carácter asistencial, mientras que su masificación ha sido combinada con formas alternativas de focalización, basadas fundamentalmente en la baja cuantía de los montos de las prestaciones otorgadas. De modo similar, se registra una persistencia y, más aun, una revitalización de los programas de empleo subsidiado que, por lo demás, siguen siendo centrales en la relación entre el gobierno y los grupos más pobres de la población.

La configuración de los mercados de trabajo y la existencia de una gran cantidad de trabajadores que dependen de formas de asistencia no parecen ser “tareas pendientes” como muchas veces se las denomina, sino más bien formas propias del período de recuperación y crecimiento. Aunque la caída del desempleo y la pobreza y las mejoras

salariales ocurridas durante el período son innegables (cuando se las compara con el período de crisis aguda), estas tendencias están lejos de ser proporcionales al crecimiento del período, y el ritmo de mejoras se estancó a partir del 2007. Más recientemente, las mejoras salariales y el fortalecimiento sindical ocurrido durante el período de auge se convirtieron en fuentes de tensión. Y a partir del momento en que el desempeño económico comenzó a deteriorarse, el poder adquisitivo de los salarios –y las prestaciones– ha comenzado a verse reducido por la inflación. En general, lo que esta trayectoria muestra es el carácter problemático de argumentos acerca del postneoliberalismo como una forma “neutral” de acción estatal favorable al desarrollo económico capitalista, vaciada de su contenido de clase –como señalan diversos autores, aún con diferentes lecturas del período (Bonnet, 2007; Félix y López, 2010; Félix, 2012; Piva, 2012b; Seoane, 2012; Grigera y Eskenazi, 2013).

La realidad es que el período “postneoliberal” se ha desarrollado a partir del neoliberalismo y de las transformaciones estructurales entonces producidas. Más aún, la salida de la crisis se ha basado en relaciones más estrechas entre el Estado y fracciones de capital industrial y extractivo, formas de subsidio al capital e intensificación de la privatización de los bienes comunes. Pero esto no ha estado libre de tensiones, en la medida en que los gobiernos que han llegado al poder luego de la crisis de las reformas neoliberales, construyeron su legitimidad tomando distancia de aquellas y de sus consecuencias. El Estado se ha encontrado tensionado entre la necesidad de crear mejores condiciones para la acumulación de capital y la necesidad de apropiarse de una porción mayor del producto social para crear condiciones de sustentabilidad de esta acumulación y mantener su legitimidad.

Será materia de indagación futura un estudio más específico de la resolución dada a la contradicción entre las funciones de acumulación y legitimidad, en un contexto en el que, si bien no se repiten las tensiones y limitaciones de la década del '90, sí comienzan a agotarse las condiciones internas y externas que han sido la fuente de vitalidad del modo de acumulación posterior a la convertibilidad.

Bibliografía

- Albo, Gregory, Sam Gindin y Leo Panitch, 2010. *In and out of crisis: the global financial meltdown and left alternatives*. Oakland: PM.
- Algranati, Clara y Seoane, José, 2012. “La ofensiva extractivista en América Latina. Crisis global y alternativas”. En *Revista Herramienta* N° 50, Buenos Aires, julio.
- Andrenacci, Luciano, Lidia Ikei, Elina Mecley Alejandra Corvalán, 2006. “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea”. En Luciano Andrenacci (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Astarita, Rolando (2012). “Crisis, sobrecapacidad y coyuntura” en <http://rolandoastarita.wordpress.com>.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr, 2010. “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad.” *Nueva Sociedad*, 225.
- Basualdo, E., Lozano, C., Schorr, M., 2002. “Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia de Duhalde. El nuevo plan social del gobierno”, *Realidad Económica*, 186.
- Berasueta, Ana Cecilia, Eugenio Biafore, Julio Neffa y Verónica Wahlberg, 2010. *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009*. Buenos Aires, PIETTE-CONICET.
- Bonnet, Alberto, 2007. “Kirchnerismo: el populismo como farsa”, en *Periferias*, vol. 11, n° 14.
- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián, 2013. “Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad”. En Grigera (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 2007. “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, n° 210.
- Campos, Luis, Ana Laura Fernandez, Mariana González, Federico Marongiu y Marcela Sacavini, 2009. *La situación de los trabajadores en argentina frente a la crisis económica actual*. Documento de Trabajo N° 11. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).
- Curcio, Javier y Alejandra Beccaria, 2011. “Sistemas de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura argentina entre 1990 y 2010”. En Claudia Danani and Susana Hintze (eds.) *Protecciones y desprotecciones del trabajo*, Malvinas Argentinas [Argentina], Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Bono, Cecilia y Flavio Gaitán, 2005. “Garantizar ingresos o empleo: un dilema para las políticas sociales y laborales en la Argentina postconvertibilidad.” Ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Felder, Ruth y Viviana Patroni, 2011. “Crisis, change and the working class in Argentina”. En En B. Karaagac (ed.) *Capital and Labour in Contemporary Capitalism*, en prensa.
- Félix Mariano y Emiliano López, 2010. “Políticas públicas y las relaciones entre capital y trabajo. Contrastes y continuidades en la posconvertibilidad a la luz de la historia argentina.” En Claudia Figari, Paula Lenguita y Juan Montes Cató (eds.) *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ciccus.

- Félicz Mariano, 2012. "Proyecto sin clase: crítica al neoestructuralismo como fundamento del neodesarrollismo" En Félicz Mariano, López Emiliano y varios autores: *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas, y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo
- Figueroa Ibarra, Carlos, 2008. "América Latina en el umbral del posneoliberalismo", en *Metapolítica*, N°59. Mayo-Junio.
- Giosa Zuazúa, Noemí, 2007. "Transformaciones y tendencias del mercado de empleo en la Argentina. Entre el desempleo y el empleo precario," en Karina Forcinito and Victoria Basualdo (eds.), *Transformaciones recientes en la economía argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Grigera, Juan y Eskenazi, Matías, 2013. "Apuntes sobre la acumulación de capital durante la posconvertibilidad". En Grigera (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi
- Golbert, Laura, 2004. *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092_P.pdf
- Gudynas, Eduardo, 2012. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237.
- Harvey, David, 2005. *A brief history of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Katz, Claudio, 2007. "Gobiernos y regímenes en América Latina". Disponible en www.rebellion.org/argentina/katz.html.
- Leiva, Fernando, 2008. *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Lindenboim, Javier, 2008. "Presentación"/"Auge y declinación del trabajo y los ingresos en el siglo corto de la Argentina" in Lindenboim, J. (compilador) Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba
- Lozano, Claudio y Tomás Raffo, 2004. *Situación salarial, política oficial y distribución del ingreso*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación – Central de los Trabajadores de la Argentina.
- Novick, M., 2010. Las políticas laborales frente a la crisis, 2003-2009, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr, 2008. "Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de «izquierda» en América Latina", en *Nueva Sociedad*. Documentos. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/anexos/Schorr.pdf>
- Piva, Adrián, 2012. *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos
- Piva, Adrián, 2012b. "Los límites económicos de una lógica política", en revista *Batalla de Ideas*, N°3, pp. 100-115.
- Sader, Emir, 2008. *Posneoliberalismo en América Latina*. Instituto de Estudios y Formación – Central de los Trabajadores de la Argentina.
- Seoane, José, 2012. "Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América", en *Revista Theomai* 26, Buenos Aires, segundo semestre.
- Svampa, Maristella, 2013. "'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América latina" en *Revista Nueva Sociedad* N° 244, Buenos Aires, marzo-abril.
- Tenewicki, Marta y Cárcamo, José, 2011. "La Argentina reciente. El modelo de crecimiento con equidad", en *Revista Ciencias Sociales/UBA*, N° 179.

- Thwaites Rey, M., 2010. “Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América latina?”, en *Observatorio Social de América Latina*, 27.
- Thwaites Rey, M., 2010b. “La tensión entre mercado mundial y estado nacional. Notas sobre el caso argentino (1983-2010)”. Ponencia presentada en el V Congreso de ALACIP, 28 al 30 de julio, Bs. As.