

Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista¹

Por Mabel Thwaites Rey² y Jorge Orovitz Sanmartino³

1- Introducción

En este artículo nos proponemos aportar algunos elementos para el análisis de las particularidades estatales, sociales y culturales del período kirchnerista, comprendido por la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). En particular, de la forma del Estado emergente que acentuó su papel arbitral, la promoción de un capitalismo nacional basado en el consumo y el cuasi pleno empleo y las contradicciones que la propia dinámica de este modelo ha revelado a lo largo de su desarrollo. Durante muchos años, el debate sobre los elementos de continuidad y de ruptura de la etapa kirchnerista con respecto a los gobiernos neoliberales de Carlos Menem y Fernando de La Rúa, tanto en ámbitos académicos como políticos, se dividió entre quienes hicieron hincapié en los elementos disruptivos y en la radicalidad del kirchnerismo como nuevo movimiento histórico, y aquellos que insistieron en los elementos de continuidad con el ciclo neoliberal. Por nuestra parte, intentamos trazar un camino que muestra los rasgos de continuidad, pero que los enmarca en una forma de Estado distinta a la precedente, basada en nuevas relaciones de clase y en un nuevo bloque social y político que da sustento y base de apoyo a la legitimidad de su poder. Destacamos aspectos tales como las transformaciones y las dinámicas políticas de un nuevo modelo económico-productivo de tipo “neo-desarrollista” (Sanmartino, 2007; Katz, 2008; Félix, 2013), el nuevo papel regulador del Estado, al que llamamos “Estado de compromiso débil” (Sanmartino, 2009), sustentado en una suerte de “consenso por el empleo y el consumo” (Thwaites Rey, 2016) que apela al activismo estatal para reequilibrar el campo de fuerzas hasta entonces desfavorable al polo del trabajo.

¹ En: Gabriel Vommaro (editor) ESTADO, DEMOCRACIA Y DERECHOS LA EN ARGENTINA. CONTROVERSIA EN TORNO A LOS AÑOS KIRCHNERISTAS, Buenos Aires, UNGS-CLACSO, 2018.

² Dra. en Derecho Político (Area Teoría del Estado) por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Titular Regular de Sociología Política, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Investigadora y Directora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO “El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos del nuevo siglo”.

³ Sociólogo, docente Sociología Política, Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Ciencias Sociales. Investigador Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Integrante de Economistas de Izquierda.

También incluimos la repolitización de la arena pública y los cambios culturales e ideológicos impulsados, para iluminar las particularidades de la articulación hegemónica que se conformó en esta etapa.

Sostenemos que la nueva modalidad del capitalismo argentino y su institucionalidad no superaron los condicionantes básicos del capitalismo periférico nacional y su estructura de clases, ni se propusieron hacerlo, pero implicaron cambios relevantes respecto de las modalidades neoliberales de la etapa precedente. La emergencia del kirchnerismo constituyó todo un desafío para la teoría y las prácticas críticas, ya que obligó a un abordaje político y estratégico distinto al implementado durante tantos años en la confrontación directa con los gobiernos neoliberales. En el ámbito cultural, en la lucha parlamentaria, en la evolución de los ingresos o en la legislación y la gestión laborales, en las normativas sobre regulación financiera o el papel del Banco Central, se hacían evidentes transformaciones con relación al ciclo precedente a las que había que tener en cuenta. A partir de la asunción del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015 y el rotundo cambio que se está operando, en el debate sobre el carácter del kirchnerismo empiezan a quedar más claros los ejes que lo constituyeron como expresión específica y diferenciada de la dominación estructural del capital. Hoy comienzan a dimensionarse, de una manera asombrosamente temprana, las intenciones de la nueva administración de barrer con aquellos elementos fundantes del Estado y la economía que habían prevalecido durante los doce años de kirchnerismo y que le daban una cierta impronta hegeliana de “Estado ético”: compromiso de clase, promoción de un capitalismo inclusivo, regulación estatal y transferencia de ingresos, arbitraje del conflicto laboral y promoción de empleos, políticas sociales extendidas, autonomización con relación a los poderes dominantes en materia de política exterior y en el manejo de la deuda externa.

Aunque aún es demasiado apresurado discutir la morfología de la nueva configuración política estatal que ha comenzado a desplegarse, porque, en primer lugar, no es inexorable ni mucho menos que las intenciones y deseos logren imponerse como una realidad verificable, sí podemos dar cuenta de la intensión expresa de desmontar algunos de aquellos pilares y construir nuevas relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, en ruptura con las precedentes. La combinación de decisiones económicas, como una devaluación de la moneda mayor al 35%, la baja o eliminación de las retenciones a los granos y a la minería, sumadas a la liberación del comercio de importación y exportación y el retiro de los subsidios a las tarifas de servicios públicos, implica una transferencia de ingresos desde los sectores asalariados y de bajos recursos hacia la clase capitalista de una gran magnitud. Las retenciones permitían la distribución de la renta agraria hacia el conjunto de las clases

subalternas a través de políticas sociales, obras públicas y demás transferencias de ingresos. Al mismo tiempo, procuraban desvincular los precios de los alimentos locales (bienes salarios) de los internacionales, por lo que su eliminación -sumada a la fuerte devaluación- traen como efecto combinado el aumento de precios y la consecuente caída del poder adquisitivo del salario real. La devaluación acelera y profundiza el proceso inflacionario que impacta cuali y cuantitativamente más en los que menos tienen, mientras que los despidos en el sector público -y también en el privado-, apuntan a reinstalar la “cuestión del desempleo” y con ello, a colocar un freno a la discusión salarial.

Todas estas medidas van en un sentido distinto a las implementadas durante el ciclo del kirchnerismo que analizamos en las páginas que siguen. En el lenguaje de la economía ortodoxa, se intenta recomponer la economía por el lado de la oferta, es decir, fortaleciendo al polo del capital. Su resultado directo es una caída del consumo e incluso una posible recesión que contraiga el empleo y baje los salarios. De este modo, el nuevo gobierno del PRO y Cambiemos encarna el objetivo de las clases capitalistas de revertir una relación de fuerzas que consideraban desventajosa y profundizar el poder del capital sobre el trabajo que, por mediación de un Estado arbitral, según su percepción, había sufrido una erosión. El arreglo con los “fondos buitres”, el acuerdo con el FMI para recomenzar con las auditorías técnicas suspendidas hace varios años y la nueva política internacional, incluidas la vuelta a la subordinación a Estados Unidos, la integración con la Unión Europea y la intensión de firmar tratados de libre comercio, muestran un cuadro de alineamiento y pérdida de soberanía que el Estado había adquirido durante el kirchnerismo, que alentaba la coordinación latinoamericana.

En conclusión, el Estado bajo el kirchnerismo asumía la tarea de arbitrar y hasta un cierto punto equilibrar los factores de poder y colocarse por sobre los intereses directos de la clase capitalista, sostenía su legitimidad apareciendo por sobre los intereses particulares y corporativos, y asumía las tareas de un modelo capitalista que incentivaba el consumo interno y la autonomía nacional. El de Macri, por el contrario, se sostiene sobre una asociación mucho más directa y subordinada al éxito y expansión del capital y asume explícitamente la tarea de despejar cualquier obstáculo que cuestione su poder. Esta apuesta, que intenta reponer al mercado como eje de articulación social y asignación de recursos e inversiones, obliga a presentar al Estado como un cuerpo de funcionarios técnicos llamados a facilitar la acumulación capitalista. La incorporación de directivos de multinacionales en las áreas de conducción económica parece acotar hasta su mínima expresión el vínculo entre el Estado y las clases dominantes, lo que no significa una retirada estatal ni mucho menos una mengua en

el papel mediador en las disputas inter-burguesas que el Estado está obligado a desempeñar de modo activo. Pero ilustra sobre la apertura de un “momento instrumental” de un Estado cuyo comando central está ocupado por exponentes directos de la clase capitalista, ajustando los márgenes de mediación. El nuevo gobierno parece apuntar desde la cima del Estado a reconfigurar un nuevo esquema de sentidos, que promueve valores individualizantes (el consumidor en lugar del ciudadano), que oculta a la arena política como ámbito de disputa y que reinstala los criterios tecnocráticos de eficacia como recurso de legitimación estatal, con pocas variantes con relación a lo que fuera la experiencia de los noventa. Si estos nuevos-viejos sentidos logran afirmarse materialmente, volverse doxa y establecer su hegemonía social en tanto *formación discursiva*, excede en mucho los propósitos de sus impulsores y dependerá de la correlación de fuerzas que se despliegue a partir de las políticas que el gobierno impulse. Porque más allá de lo que se intente desde el Estado, los escenarios que se construyan dependerán de la capacidad de contestación e intervención de los diversos actores sociales en pugna.

Se logre o no la conformación de una nueva hegemonía social basada en principios, fundamentos y modalidades de acumulación y del ejercicio del poder novedosos o reinstauradores del neoliberalismo noventista, ya los primeros pasos del gobierno de Macri nos permiten contrastar, e incluso clarificar, modos y formas del Estado, la política y el modelo de acumulación encarnados en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Mientras el macrismo se perfila como expresión de un movimiento de tipo restaurador, fruto tanto de los cambios del contexto internacional como de las crisis y las limitaciones propias del modelo neo-desarrollista, el kirchnerismo emergió como expresión de la crisis neoliberal y la irrupción popular, dos características que sellaron las modalidades de ejercicio del poder durante más de una década. Pero la forma estatal que surgió en 2003 atravesó diversas etapas, que nos proponemos describir para revelar la evolución, progresión y contradicciones del ciclo. Pasaremos revista en este artículo a los tres gobiernos kirchneristas, en cada uno de los cuales se observan cuestiones que dan cuenta de la forma estatal y que nos permiten ilustrar su autonomía relativa como fuente de poder y legitimidad.

2- La sutura de la crisis y el papel del Estado

El derrumbe del andamiaje neoliberal dejó al desnudo, a fines de 2001, el resquebrajamiento de un régimen de acumulación basado en la valorización financiera y la entronización del libre mercado como demiurgo creador de riqueza y felicidad. La consigna “que se vayan

todos”, que aglutinó las protestas de los más diversos sectores sociales, condensó la fatiga social frente a las promesas incumplidas del régimen político desde el retorno democrático. Se abrió un periodo de grandes luchas sociales, que desembocó en las elecciones de 2003, de las que surgió el gobierno de Néstor Kirchner. Las instituciones fundamentales del Estado, en particular la moneda y el sistema financiero, colapsaron con la crisis y evaporaron la validez de todos los contratos (Bonnet, 2008). Tal como lo había descrito Max Weber, es en este tipo de períodos de crisis y deslegitimación que nacen las opciones para liderazgos carismáticos y se abren las posibilidades para la expansión de nuevos experimentos políticos. Este ha sido uno de esos casos. Kirchner abriría un nuevo capítulo de la política argentina, subordinando y asimilando el conflicto social y restableciendo las instituciones políticas. Esta normalización atípica, que creaba un ámbito para la expansión de las demandas populares y la repolitización de los espacios públicos, a la vez que las reencauzaba en el sistema, es un fenómeno que, siguiendo a Gramsci, podemos describir como “revolución pasiva” (Sanmartino, 2009; Modonesi, 2012, Godio, 2008) y que implica una tensión constitutiva compleja de asir teóricamente. Así, por ejemplo, diversos análisis pusieron el énfasis en el carácter normalizador del kirchnerismo, por haber rehabilitado al sistema político, mediante mecanismos de relegitimación social, que permitió que el Estado cumpliera el papel de neutralizador de las principales demandas sociales, desarticulándolas e integrándolas a través de sutiles y complejos mecanismos de integración– dominación de los sectores populares (Hupert, 2011; Cerdeiras, 2010; Piva, 2015). En ese mismo sentido, se lo consideró un agente de la normalización capitalista con un giro restaurador a partir de 2007-2008 (Rosso y Dal Maso, 2015). Para otros autores, los gobiernos progresistas del continente, incluido el argentino, fueron una mera continuidad y profundización de los neoliberales (Zibechi, 2009; Noda y Mercatante, 2005).

A pesar de las denuncias del republicanismo sobre sus gestos autoritarios o anti-democráticos, el kirchnerismo tendió a reforzar el sistema político, reforma electoral mediante, y a darle nueva vitalidad a instituciones completamente carcomidas, como la Corte Suprema de Justicia o el mismo Parlamento. Pero el momento normalizador-restaurador se dio a la par que su opuesto, el de la emergencia del conflicto político. Definido como populista al promover una perspectiva adversativa de la política, el kirchnerismo logró constituir una frontera política, un enemigo (algunas corporaciones, los medios monopólicos, la oposición neoliberal) y asumir como propias ciertas demandas populares. Pero, contrariando el análisis laclausiano, asumió esas demandas desde una posición institucional, reconduciéndolas y haciéndolas digeribles de modo sistémico. El kirchnerismo, por lo tanto, ha mostrado que la lógica populista y la lógica

institucional no son incompatibles o excluyentes, sino que pueden estar articuladas. A la vez que desde el campo institucional se expande la confrontación política, se reúne y se da visibilidad a las demandas populares (Yabkowsky, 2013), aunque subordinadas a la conducción estatal. Como activación y desactivación de demandas son dos momentos de un mismo proceso, la perspectiva que destaca el de la normalización (un gobierno que desarma la rebelión del 2001 y pasiviza la potencialidad movilizadora de la calle) puede pecar de unilateral, así como la mirada que sólo ve su carácter adversativo termina escamoteando su costado conservador y sistémico. Si ambos momentos se articulan, si activación-restauración son las caras de un mismo proceso, también es preciso clarificar el concepto gramsciano de revolución pasiva, utilizado en ocasiones para enfatizar sólo el carácter desactivador de la potencialidad popular autónoma (Modonessi, 2012).

Como todo movimiento de tipo “nacional popular” -y la historia latinoamericana es riquísima en este tipo de experiencias-, su naturaleza dual impide darle un cierre teórico tajante o un fundamento social exclusivo. Por el contrario, es preciso sintonizar el análisis de la dinámica política concreta, su doble sentido, antes que anclarla en determinantes que sólo muestran una sola cara de Jano. En los hechos, mientras los movimientos más radicales -como los impulsos de llamar a una asamblea constituyente o hacer una auditoria de la deuda externa- fueron clausurados, se desplegaron nuevas demandas y conflictos que mostraron, a su vez, el carácter activo del Estado, que no sólo expresa las relaciones sociales de fuerza, sino que las desafía y las transforma. No se ajusta a la experiencia histórica creer que sólo las fuerzas sociales anti-estatales son capaces, desde abajo, de modificar las relaciones de fuerza: también desde la intervención política estatal se puede articular y dar sentido a esas fuerzas sociales. El debate nacional por la ley de medios es el más resonante de toda una serie de medidas, como el alineamiento internacional pro latinoamericano, las leyes de jubilación, de matrimonio igualitario y de género, entre otras, que fueron impulsadas desde el Estado. El kirchnerismo no sólo anudó demandas preexistentes, sino que también las creó, interviniendo y politizando la arena pública. En este sentido, el Estado dejó de ser sólo un ámbito de administración para pasar a ser un espacio de subjetivación y, en ese sentido, la tarea del kirchnerismo consistió en ocupar políticamente el Estado (Abad y Cantarelli, 2010). Sin embargo, reconocer esta dimensión no puede ocultar los límites de la estrategia kirchnerista que, al encuadrar la politización de arriba hacia abajo, le restó potencialidad disruptiva y transformadora a las conquistas parciales obtenidas por el campo popular, al que le fue restando autonomía. La subordinación de la movilización a los ritmos marcados desde el Estado, terminaría resultando

uno de los rasgos más limitantes del proyecto kirchnerista al momento de enfrentar la impugnación de la derecha social y política.

El gobierno de Néstor Kirchner nació cabalgando la crisis y fue su expresión mediatizada por su papel institucional y partidario, lo que exigía contemplar y asimilar las relaciones sociales de fuerza provenientes del campo popular. Constituyó el momento más profundamente socialista del ciclo inaugurado en 2003. En términos políticos, significó el comienzo de resolución de la crisis de legalidad institucional –manifestada en la ruptura de todos los contratos bancarios y financieros, la sucesión de cuatro presidentes en pocos días y el cuestionamiento al orden vigente-, a partir de la recomposición de la autoridad presidencial, pulverizada durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Aunando elementos materiales y simbólicos, Kirchner planteó una retórica en torno a la recuperación de la dignidad y soberanía nacionales, el rechazo al neoliberalismo y sus políticas y, sobre todo, una fuerte reivindicación de los derechos humanos, como el impulso a los juicios a los militares involucrados en la represión de los años 70, reclamadas por los organismos de DDHH que, a partir de entonces, tuvieron especial protagonismo en la administración gubernamental. La renovación de la cuestionada Corte Suprema de Justicia de la Nación, con juristas independientes y de prestigio, fue otra de las medidas celebradas por una sociedad que la exigía activamente (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2011).

Mientras el sistema hegemónico neoliberal se había sostenido sobre la base del terror a la inflación y al caos social, y aplicó un programa conservador que desintegró el tejido social y productivo, el que empieza a emerger tras la crisis de 2001 lo hace gracias al aprovechamiento de condiciones externas favorables para toda la región. A partir de 2003, la economía empezó a crecer al ritmo del 9% anual, en un contexto internacional caracterizado por bajas tasa de interés y precios en alza de los bienes primarios exportables, empujados principalmente por la constante demanda china. Este proceso supuso la reversión del ciclo desindustrializador de los noventa y se apoyó en la utilización de la capacidad fabril ociosa, en el abaratamiento inicial de la fuerza de trabajo por efectos de la devaluación y en el boom de los precios de los *commodities*. Mediante la creación de empleo y una recuperación lenta del salario real, comienza a generarse un tipo de consenso más profundo y duradero que la superficial aceptación resignada nacida en los noventa del terror hiperinflacionario. Tal consenso “por el empleo y el consumo” se desplegó en términos de disputa hegemónica, la llamada por el kirchnerismo “batalla cultural por el relato”, planteada en oposición al neoliberalismo y uno de sus ejes fue otorgarle al Estado un papel activo e integrador de demandas. De hecho, revertir los altos índices de desocupación dejados por el ciclo neoliberal

y lograr avances en materia de empleo (formal e informal) se constituyeron en el núcleo central de la estrategia política oficialista y en la base de su apuesta hegemónica (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016)⁴.

En la primera fase del gobierno de Kirchner, el tipo de cambio y la sustitución de importaciones eran los pilares excluyentes a partir de los cuales se pensaba crear empleos que acompañaran el crecimiento de la población económicamente activa y ayudaran a reducir la pobreza. La devaluación produjo una notable recuperación de la tasa de ganancia, tanto por la vía de la depresión del salario real como por la reducción de las tarifas de gas, electricidad, transporte y otros servicios, y de la tasa de interés. El nuevo escenario trajo cambios importantes en el balance de fuerzas al interior del bloque dominante: los exportadores pasaron a ser actores fundamentales y también la burguesía industrial –nativa o extranjera-, porque la devaluación significó una suerte de protección del mercado interno con respecto a las importaciones baratas. Esto permitió reactivar las industrias y la construcción y el avance de las exportaciones, tanto agropecuarias como industriales, lo que redundó en un fuerte aumento del empleo. Las empresas de servicios privatizadas, en cambio, vieron caer sus activos en dólares y los bancos, que sufrieron un proceso de reestructuración, pudieron recomponerse, aunque sin cumplir el papel central ni conservar la fuerza política que habían acumulado en la década anterior. Este realineamiento de la economía y de los actores que implicó la devaluación, llevó a muchos analistas y a fuerzas de izquierda a entender al kirchnerismo como un gobierno de la burguesía exportadora y, secundariamente, del mercado interno. Ya sea en su versión más instrumentalista o mediante la categoría más refinada de *bloque en el poder*, se caracterizaba la nueva forma de Estado como expresión directa de intereses capitalistas: era el gobierno de la petrolera española Repsol-YPF (Altamira, 2005), de Techint, el mayor grupo económico argentino (Mussi y Rodríguez Cybulski, 2015) o de la “patria contratista” (Castillo, 2007). Por el contrario, entendemos que lo que caracterizó al Estado de compromiso débil inaugurado por el kirchnerismo fue su capacidad de autonomizarse de los intereses directos de las fracciones burguesas. El distanciamiento de

⁴ Según Piva, el núcleo de la construcción de una hegemonía se encuentra en la estabilización de mecanismos de canalización de las contradicciones sociales mediante la captura estatal de los procesos de lucha, su internalización en mecanismos rutinizados que permitan traducir demandas potencialmente antagónicas y disruptivas del régimen político en una lógica reformista de otorgamiento de concesiones (Piva, 2009, 2012 y 2015). Aunque tales mecanismos pueden producir pasivización, el autor sostiene que durante el kirchnerismo no se logró consolidar hegemonía por: 1- la apelación generalizada a la acción directa, no institucionalmente mediada, y en muchos de los casos, especialmente en manifestaciones no obreras, directamente anti institucional; 2- el rasgo antipolítico de las protestas como síntoma de una incompleta resolución de la crisis de representación; 3- la tendencia al apoyo y apelación a la acción directa y anti institucional por parte de la oposición parlamentaria en 2007 y 2008; 4- la persistencia de la crisis del sistema de partidos que obstaculizó la traducción política electoral de la oposición al kirchnerismo (hasta 2015) (Piva, 2012).

Techint o la histórica rebelión contra el gobierno de la burguesía agraria, en 2008, por la disputada renta agraria, iban a dejar expuestos los límites de los análisis que explicaban la autonomía estatal como momento “bonapartista”, circunstancial, de coyuntura, pero sin asirla como fenómeno más estructural. Pero tal autonomía no era un fenómeno pasajero y debía ser explicada a partir del papel del Estado y la conquista, paulatina, desigual, de nuevas capacidades infraestructurales que signaron la etapa kirchnerista. Poulantzas distinguía entre una autonomía de coyuntura como la descrita para el fenómeno bonapartista, que implica un equilibrio temporalmente inestable entre clases, de la autonomía relativa concerniente a la propia dominancia del Estado como ámbito regional separado de la esfera de las relaciones de producción. Concentrándose en la autonomía relativa del Estado, abandonó la concepción restringida para pensar la dimensión autónoma del Estado (Poulantzas, 1998). Tomando la definición de Estado de O'Donnell (1984), podría estudiarse el incremento en la capacidad *institucional* para fijar y garantizar el cumplimiento de reglas; la capacidad *técnica*, que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de las políticas públicas; la capacidad *administrativa*, para implementar la provisión de bienes y servicios, y la capacidad *política* para procesar las demandas provenientes de la sociedad.

El campo interpretativo, académico y político, quedó polarizado entre una visión estatista que hacía de la administración kirchnerista el demiurgo de una revolución de la voluntad, y aquella que la veía como esclava de las clases dominantes o de las relaciones de fuerza que se definían objetivamente en el plano de la sociedad. Pero, en general, en estos enfoques se pierde la dialéctica concreta y mediada entre clases sociales y Estado, lo que requiere una reconstrucción teórica pero también histórica. Desde nuestra perspectiva, bajo las circunstancias creadas por la crisis, el Estado, encabezado por el gobierno electo en 2003, tendió a actuar de manera crecientemente autónoma de los intereses económicos inmediatos. A medida que consolidó su poder, alcanzó mayores grados de autonomía nacional y autarquía económica y desarrolló políticas públicas tendientes a arbitrar los conflictos de intereses y a fortalecer, mediante diversas medidas, al propio aparato estatal. Aunque el Estado depende del dinamismo de la clase capitalista para su propio sustento fiscal, también compite con ella por los recursos. El objetivo estatal, durante los tres gobiernos kirchneristas, no fue el impulso de cierta clase de capitalistas (aunque los haya promovido o acordado con tal o cual sector en determinado momento), sino el fortalecimiento de su propio poder, de sus recursos, de su legitimidad y consenso. Este creciente grado de autonomización tuvo su origen en la crisis de 2001 y la búsqueda de legitimación política, pero atravesó diversos capítulos durante los 12 años de gobierno. En este itinerario, a medida que consolidó su poder, el Estado fue

adquiriendo lo que Michael Mann denomina mayor capacidad infraestructural (Mann, 1991). Tuvo la capacidad de extraer crecientes ingresos y recursos de la sociedad a medida que la economía salía de la crisis, alcanzó mayores grados de autonomía nacional y autarquía económica por la combinación del default y el aumento paulatino de los precios de las materias primas exportables. Esta perspectiva asume que la cúspide del aparato de Estado promueve la maximización de su poder, prestigio y estabilidad, y para ello puede -bajo cierto contexto favorable- regular, trabar, competir e incluso confrontar con sectores del capital. Es por esta amenaza potencial que el liberalismo económico alerta sobre el “Estado interventor”, el “autoritarismo” y previene sobre la aparición de un Leviatán que oprime a la “sociedad civil”. El Estado actúa no de un modo pro capitalista en la forma que lo interpretan los instrumentalistas o los funcionalistas, sino que sus estructuras son selectivas (“selectividad estructural”) con relación a las fuerzas sociales y políticas, generándose una interacción entre el Estado y su entorno, con influencias recíprocas. El punto de partida teórico que adoptamos se apoya en una concepción de lo político como una dimensión constitutiva de las relaciones sociales (Jessop, 1990; 2008).

El sistema fiscal fue adaptado para absorber las rentas agraria y petrolera (pero excluida la minera, habida cuenta el compromiso político con las provincias que explotan sus recursos), lo que le dio a la administración central una amplia capacidad redistributiva. Un ingreso fundamental lo constituyó el sistema de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios (soja, girasol, maíz, trigo, aceites derivados), el petróleo y otros productos, impuesto para compensar el plus de ganancia generado por el tipo de dólar alto, regular la oferta de dólares con el fin de evitar su descenso, moderar el impacto sobre los alimentos y la energía de los altos precios internacionales y desalentar la exportación de bienes con menor valor agregado. La mayor disponibilidad de recursos, combinada con la subordinación del Banco Central y el Ministerio de Economía al ala política del Poder Ejecutivo, dieron al gobierno una mayor capacidad para responder a demandas sociales y arbitrar entre fracciones del capital (Piva, 2015). En este sentido, sobresale la amplia política de subsidios con el fin de contener precios y tarifas sensibles para la determinación del salario y de los costos industriales en general. De este modo, el proceso de recuperación de la tasa de ganancia y de la acumulación expresa de manera combinada una recomposición de sectores de la clase capitalista y, al mismo tiempo, una recuperación gradual y sostenida de las clases subalternas en términos de ingresos y consumo. En efecto, al sustituir importaciones y generar empleo, captar renta agraria y petrolera que, entre otras medidas, subsidia a las empresas pero también a los hogares, se fortalece a la clase trabajadora y a la capacidad de negociación de los

sindicatos y se cristalizan institucionalmente relaciones de fuerza sociales que emergieron de la rebelión del 2001.

En cuanto a la cuestión nodal de la deuda externa, la negociación que encaró Néstor Kirchner al asumir la presidencia muestra el carácter pragmático de la política destinada a lograr que la deuda fuera financiera y políticamente sostenible en los años siguientes. La posición gubernamental fue virando del intento de satisfacer las condiciones fondomonetaristas, a desafiar algunas de ellas, políticamente riesgosas y económicamente insustentables. Estos desafíos pueden ser leídos como un viraje respecto de la subordinación acrítica de la década previa, aunque no puede decirse que fueran expresión de una posición política coherente de ruptura con los imperativos de la globalización neoliberal y las formas de subordinación que el Fondo representaba. Más bien, la postura del gobierno argentino se fue desplegando como respuesta pragmática frente a las dificultades políticas y económicas que planteaba la inflexibilidad del FMI y los intereses que representaba, en un escenario en el que éste había visto debilitado su poder de veto. Más allá de la evaluación que se haga de la razonabilidad de la estrategia de cancelación anticipada de la deuda con el FMI, ejecutada en consonancia con Brasil, ésta le dio al gobierno nacional mayor margen de maniobra para llevar adelante políticas macroeconómicas que hubieran resultado inaceptables en el marco de programas de asistencia monitoreados por el organismo.

Pese a su retórica de recuperación del papel del Estado, en materia de servicios públicos el gobierno desechó la oportunidad de revisar a fondo la política privatizadora de los noventa – lo que no estaba en sus planes- y optó por darle batalla en el tribunal arbitral CIADI a los reclamos de las empresas extranjeras por los efectos de la pesificación, y por resolver los problemas con las empresas privatizadas a medida que se fueron planteando. Los casos en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal obedecieron a problemas específicos de las empresas: el Correo Argentino (2003) estaba virtualmente en quiebra; Aguas Argentinas (2006) enfrentaba déficit de financiamiento y de gestión, mientras la operadora francesa replanteaba su inserción regional; y Aerolíneas Argentinas (2009) estaba prácticamente vaciada. Estos traspasos no se inscribieron en una política global y bien definida para el conjunto del sector público, ni fueron el producto de análisis rigurosos sobre el sector afectado, sino que constituyeron respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresarial. En sectores clave como el energético y la infraestructura ferroviaria, dónde hacían falta inversiones de envergadura y abundaban recurrentes y millonarios incumplimientos empresarios, los cambios fueron más morosos aún y se concretaron recién bajo los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner.

En contraste con la represión de los años precedentes, Kirchner apostó a encauzar la protesta social internalizando algunas demandas populares, tolerando las manifestaciones públicas, institucionalizando a parte de la dirigencia de los movimientos sociales y dando más espacio al sindicalismo. Al compás de la reactivación económica y el crecimiento del empleo, estas acciones hicieron posible la desactivación paulatina de la alta conflictividad del período precedente y la reconducción del proceso social sobre otras bases, en las que las luchas sindicales empezaron a tener un nuevo protagonismo.

En el plano internacional, la política inaugurada por Néstor Kirchner y continuada por Cristina Fernández marca un punto de inflexión importante: se destaca el distanciamiento con Estados Unidos y la recomposición de los vínculos con América Latina. La aproximación a Brasil para revitalizar el MERCOSUR, el acercamiento estrecho con la Venezuela de Hugo Chávez, el apoyo a Bolivia y Ecuador marcan una tendencia que tuvo en la Cumbre de Mar del Plata de 2005 -donde los presidentes latinoamericanos dijeron no al proyecto del ALCA en presencia del mandatario estadounidense George Bush- un hito central. También lo fue la intervención argentina frente a los golpes de Estado en Honduras y Paraguay y a los intentos desestabilizadores en Bolivia, Ecuador y Venezuela, el impulso a la UNASUR y la CELAC.

3- Cristina recargada: desafío y profundización de la autonomía estatal

Cuando Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones, en octubre de 2007, las perspectivas de la economía mundial parecían encaminadas a un crecimiento continuo, liderado por la locomotora china. La demanda de granos, para alimentación y biocombustibles, con la consecuyente y sostenida alza de precios –también propulsada por la especulación-, creó las condiciones para una nueva confrontación en torno a la renta agropecuaria. A poco de asumir, la Presidenta decide, vía la famosa “Resolución 125”⁵, tomar una parte mayor de la renta agraria proveniente de la exportación de cereales y oleaginosas, para regular los precios internos y financiar el gasto social, y se enfrenta con la cerril resistencia de los sectores del campo, encabezados por las patronales de producción y transporte⁶. Una medida que en principio aumentaba de manera gradual la presión impositiva sobre una actividad que vivía su máximo nivel de rentabilidad histórica, se transformó en un

⁵ La resolución 125/8 establecía un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación de soja, trigo y maíz, sujetando su aumento o disminución a la evolución de los precios internacionales, de modo que, a mayor aumento del precio internacional, menor fuera su impacto en los precios internos.

⁶ La medida patronal se extendió por 129 días, desde el 11 de marzo hasta el 18 de julio. Un paro de los empresarios transportistas, con bloqueo de rutas, agravó la situación y el abastecimiento de las ciudades

desafío político-hegemónico. Por eso no es posible comprender, desde la lógica de un “bloque de poder” objetivo, que incluiría desde la burguesía industrial hasta la agraria, la disputa feroz que, antes que económica, se entabló entre el bloque social y político encabezado por la burguesía agraria, y el gobierno. La batalla que estos sectores emprendieron por la conducción del ciclo económico puso en tela de juicio el papel del Estado para definir gastos e ingresos y tensó las cuerdas del escenario político nacional⁷. La capacidad exhibida por las patronales agropecuarias para interpelar desde su interés particular al conjunto de la sociedad e instalarlo como interés general, se asentó sobre bases que no eran puramente mediáticas. Porque más allá de la beligerancia de los medios de comunicación dominantes, que foguearon las protestas y confrontaron abiertamente con el gobierno, en el conflicto no sólo se expresó el rechazo a las retenciones por parte de los grandes y medianos productores afectados, sino también de los pequeños, y se expandió la conflictividad por ciudades y pueblos enteros ligados a la bonanza de la actividad agropecuaria. Pero más aún, en el conflicto del campo se articularon otros malestares. En amplios segmentos de las capas medias urbanas pudieron expresarse tanto viejos rencores hacia las formas de construcción política oficialista -ligada a su retórica emparentada con la izquierda peronista de los años setenta-, como el rechazo a la reivindicación garantista frente a la inseguridad y, de modo significativo, al manejo gubernamental -vía la intervención del INDEC⁸- de la resurgida, pero negada, cuestión inflacionaria. En los sectores populares, en tanto, se conjugó el descontento hacia la gestión gubernamental en materia social, ya que pasado el pico de la crisis, la asistencia se había vuelto más focal -continuando los enfoques neoliberales- e insuficiente para contener las carencias populares derivadas del rebrote inflacionario. Estas impugnaciones llevaron, primero, al fracaso oficialista en el Congreso al tratar de imponer las retenciones móviles y luego, a la derrota en las elecciones legislativas de 2009. Parecía, entonces, que una nueva hegemonía podía empezar a fraguarse, articulada en un sentido opuesto al que había surgido de la crisis del 2001 y que el núcleo agrario iba a ser capaz, con apoyo de masas y sostén mediático, de moldear a la medida de sus intereses a la totalidad social y subordinar la acción estatal y las instituciones democráticas a sus particulares requerimientos.

Sin embargo, lejos de retroceder, en plena puja con “el campo” y ante los primeros síntomas de la crisis internacional, el gobierno redobla la apuesta y amplía los márgenes de intervención pública. En julio de 2008, la presidenta anuncia la estatización de Aerolíneas

⁷ Aunque el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, en el Senado se produjo un empate que saldó con su voto negativo el vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, provocando una grave crisis política en el país.

⁸ Organismo de estadísticas encargado de medir la evolución de los precios.

Argentinas (controlada por el grupo español Marsans desde 2002), que se concreta mediante una ley sancionada a fines de ese año. Simultáneamente, toma la estratégica decisión de reestatizar el sistema de jubilaciones y pensiones, en sintonía con una vieja demanda de organizaciones de jubilados y movimientos sociales, políticos y sindicales⁹. Con la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, en 2007, la situación de las llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) se encontraba en un punto crítico. La vuelta al sistema de reparto y gestión estatal del sistema previsional dispuesta a fines de 2008 fue un corolario apoyado por la mayoría de la sociedad y del espectro político argentino.

Tras las elecciones legislativas de 2009, que merman el caudal electoral oficialista, el gobierno lanza la Asignación Universal por Hijo (AUH), que consiste en una transferencia que el Estado hace a los padres por cada hijo de entre 12 semanas de gestación y 18 años, que acrediten estar desocupados u ocupados en la economía informal y ganar como máximo un salario mínimo. La AUH implicó un mayor distanciamiento de los esquemas de asistencia social neoliberales: a diferencia de los parámetros restrictivos de los programas de acción social hasta entonces vigentes, la ampliación de la población destinataria del nuevo beneficio condujo a limitar, aun parcialmente, el carácter discrecional propio de los esquemas de asignación focalizada, basados en los “test de pobreza”. El nuevo esquema reconoció el derecho de todo trabajador informal a percibir una asignación familiar por el hecho de serlo, lo que implicó una importante expansión de la cobertura a los sectores populares. Aún con sus limitaciones, la AUH representó la mayor ampliación de derechos sociales de las últimas décadas y concitó un apoyo significativo en la población. Le seguirían otras políticas cuasi-universales, como la jubilación mínima y el plan Progresar, que instalaron un nuevo “paradigma discursivo de los derechos” (Martínez, 2013). Este nuevo lenguaje de derechos, que retomó las viejas conquistas sociales del primer peronismo pero que las incorporó a un nuevo discurso ciudadano sobre los derechos democráticos (leyes civiles como la de matrimonio igualitario o contra la trata de personas) combinó la significación del derecho en tanto *pueblo*, colectivo social de las clases subalternas, al de los ciudadanos en tanto miembros de un *demos*. Bajo formas discursivas que recuerdan el *derecho a tener derechos* de Hanna Arendt, bajo el período en estudio el Estado habilitó un campo estratégico de disputa por los derechos: a la vivienda, a la salud, a la educación, a la diversidad de género. En ese

⁹ La privatización de dicho sistema, realizada en 1993, no solo contribuyó de modo importante al desfinanciamiento del sector público que llevó a la crisis de 2001, sino que implicó una transferencia improductiva de recursos a manos privadas de ruinoso resultado.

marco se inscribe la promulgación de la Ley de Matrimonio Igualitario, que posibilita el casamiento de personas del mismo sexo. El reconocimiento por parte del Estado de esos derechos civiles, democráticos y sociales, volvieron más reveladoras aún las contradicciones del modelo económico y social kirchnerista, cuyo núcleo económico gravitacional no dejó nunca de ser el mercado.

En medio de una intensa batalla con los grandes grupos de comunicación masiva, el oficialismo logró sancionar en 2009, luego de un intenso e histórico debate, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que fruto de la participación de cientos de organizaciones sociales en su elaboración, apuntaba a democratizar la producción y circulación de contenidos informativos y culturales. La ley de medios planteó la dicotomía entre la información como un derecho o como una mercancía. La pelea con el Grupo Clarín que se abrió desde entonces, marcó la tónica de la relación del gobierno con los medios de comunicación hasta el final de su gestión. Con los masivos festejos del Bicentenario de la Independencia nacional, en 2010 el gobierno logra revertir la tendencia negativa que se había configurado en su contra durante el conflicto del campo y recupera aprobación ciudadana. La imprevista muerte de Néstor Kirchner, en octubre de 2010, marca un nuevo punto de inflexión en la consideración pública del proyecto político presidencial, que se consolida con la reelección de Cristina Fernández de Kirchner en octubre del año siguiente, con un histórico caudal del 54% de los votos.

4- Crisis y estancamiento del modelo neo-desarrolista

Ya hacia el final del primer mandato de Cristina Fernández, los dilemas económicos se fueron agudizando frente a un escenario internacional oscilante entre el crecimiento débil y una crisis mundial en pleno despliegue. Así, a medida que emergían las tensiones propias de la etapa de acumulación de capital abierta en 2002 y que la crisis global se manifestaba en el país, al ritmo del desarrollo histórico de las disputas intra e inter clases, las políticas estatales asumieron modalidades y caminos crecientemente contradictorios. Por una parte, el gobierno se esforzó por reintegrar la economía argentina en el mercado global, apostó a resolver las consecuencias pendientes de la crisis de los 2000 y ofreció condiciones ventajosas para atraer inversiones externas. Por la otra, llevó adelante algunas políticas que desafiaron nuevamente las recetas de la ortodoxia neoliberal y que le permitieron gestionar algunas de las tensiones del proceso de crecimiento, sin tener que apelar a medidas que repercutieran de modo directo y negativo en los sectores populares, como aumentos de tarifas o recortes de los presupuestos

sociales. Pero las mismas condiciones que habían posibilitado una estrategia política de crecimiento de la producción y el consumo, basada en un tipo de cambio alto, precios elevados de las mercancías de exportación, costos salariales iniciales bajos y acumulación predominantemente extensiva, con el tiempo fueron mostrando sus límites. El alza de la inflación, la suba de los salarios reales conseguida en paritarias libres, la apreciación cambiaria y el agotamiento de los llamados “superávit gemelos” (fiscal y comercial) fueron minando los pilares del “modelo” del kirchnerismo.

El incremento de salarios sin la expansión del aparato productivo desembocó en una puja distributiva que alimentó la inflación, mientras que la demanda agregada presionó la importaciones de bienes de consumo y por lo tanto el nivel de las reservas. La disputa por los dólares en la economía doméstica había ido adquiriendo renovado vigor, convirtiendo a la presión sobre el mercado de divisas y la fuga de capitales en uno de los problemas más serios a gestionar. Con un stock limitado de divisas, se debía hacer frente a la demanda de particulares ansiosos por cubrirse de la inflación dolarizando sus ahorros o de obtener billetes para viajar al exterior; de importadores necesitados de comprar bienes y servicios afuera; de las multinacionales para girar utilidades a sus casas matrices y de empresas privadas endeudadas en el exterior para saldar los vencimientos; y todos ellos, compitiendo con el Estado, que precisaba dólares para cancelar obligaciones externas y para acumular reservas internacionales que lo protegieran de las corridas cambiarias y de las crisis externas que podían provocar situaciones de inestabilidad financiera. En los primeros años del gobierno, cuando las autoridades se ufanaban de haber logrado superávits gemelos y un horizonte de precios internacionales todavía en ascenso, la economía nacional parecía haber superado la vieja y cíclica crisis de estrangulamiento de divisas. Pero no porque Argentina hubiera resuelto el núcleo estructural que la provocaba: una industria desarticulada y poco desarrollada en una sociedad cuyos patrones de consumo asumían cánones primermundistas, sino por el aumento -que parecía ilimitado- de los precios y la producción agropecuaria, es decir, por el resultado contradictorio de la profundización de la primarización productiva. Este rasgo de la estrategia neodesarrollista también fue el punto fatal para la gran mayoría de los países latinoamericanos y especialmente para los gobiernos del “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (Thwaites Rey, 2016), que no pudieron, no supieron o no se interesaron por superar los límites de sus economías dependientes de las materias primas.

Al gobierno, que no tenía en sus planes intervenir seriamente en la producción o nacionalizar el comercio exterior, no le quedaban muchos instrumentos para contrarrestar el alza de los precios y la fuga de capitales, que afectaba severamente la balanza comercial y aniquilaba las

reservas internacionales. Para frenar la caída, en noviembre de 2011 Cristina Fernández decide restringir la compra de dólares para empresas y particulares, medida que fue bautizada por la oposición como “cepo cambiario”¹⁰. La utilización de divisas para pagar la creciente importación de combustible también explica el drenaje a que estaban siendo sometidas las reservas. Ese año, por primera vez desde la privatización de la petrolera YPF, Argentina tuvo que importar más gas y petróleo que el que produjo, agravando la situación energética y el consecuente desbalance comercial. Así es que se decide la estatización de YPF, que se sanciona por ley de expropiación con un amplio consenso político nacional.

En el plano político, al gobierno se le abren diversos frentes de inestabilidad y conflicto. El desmanejo de la política ferroviaria quedó expuesto con el grave accidente ocurrido en la estación Once en febrero de 2012¹¹. El impacto de la tragedia se hizo sentir sobre la popularidad gubernamental y obligó a emprender los demorados cambios en el sistema de concesiones heredado de la década menemista. En simultáneo, una denuncia sobre corrupción cayó sobre el vicepresidente en ejercicio, Amado Boudou, y a partir de entonces, un denso proceso plagado de nuevas denuncias por negociados, corrupción y abusos en la gestión pública signó la suerte política del equipo de gobierno, lo que se haría sentir en las elecciones legislativas de 2013. En ellas, el oficialismo sufre una importante derrota en los principales centros urbanos del país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza), a manos de diversas fuerzas políticas opositoras no unificadas. El malestar de capas medias y altas urbanas, amplificado por los medios de comunicación dominantes, se canalizó en una oferta dispersa de candidatos opositores, que se hicieron eco de los reclamos en torno a seguridad, inflación, cepo cambiario y corrupción. El mal resultado de la compulsa de mitad de mandato sepultó la expectativa de ciertos núcleos oficialistas de impulsar un cambio constitucional para permitir la reelección de la presidenta Fernández y abrió un abanico de candidatos opositores a disputar la sucesión en 2015.

Las crecientes tensiones en torno a la inflación y a las restricciones externas llevan a un cambio en la política económica, y tras una larga prédica de desendeudamiento, el gobierno decide volver a procurar financiamiento con deuda y a partir de 2013 encara negociaciones con el Banco Mundial¹², con el Club de París por la deuda impaga y con REPSOL para cerrar

¹⁰ Por entonces, el dólar oficial se vendía a \$ 4.24 y de inmediato surgió un mercado paralelo en el que se comercializaba a \$ 4,49.

¹¹ El día 22, una formación que llegaba a la estación terminal de Once con 1200 pasajeros, no pudo frenar y la colisión causó la muerte de 52 personas y dejó heridas a más de 700.

¹² Especialmente, para obtener un préstamo y también acuerdo con el tribunal arbitral CIADI resolver cinco demandas de empresas extranjeras, que reclamaban por la pesificación dispuesta en 2002.

el tema de la expropiación de YPF. Todas estas acciones eran parte de una apuesta para normalizar las relaciones financieras externas, pero pronto chocan con la realidad de la decisión jurídica y política de Estados Unidos de no dar tregua en materia de deuda externa. Un fallo del juez distrital de Nueva York, Thomas P. Griesa, avalado por instancias superiores, condenó al país a pagarle a los tenedores de deuda que no habían entrado en el canje (los “fondos buitres”), la totalidad de lo adeudado. El revés judicial descalabró la estrategia económica argentina, que incluía la vuelta a los mercados para paliar el mermado crecimiento. Ya en enero de 2014 el gobierno había dejado subir el dólar, produciendo una devaluación del 23% -la más importante en 12 años de apreciación gradual de la divisa-, que tuvo un fuerte impacto negativo sobre los precios e ingresos de la población. El malestar social y los conflictos sindicales tuvieron una escalada y, encaramados sobre el disgusto por la inflación y por las restricciones a la compra de dólares para atesoramiento, segmentos de la oposición liberal y conservadora con base en capas medias y altas, incrementaron sus protestas con cacerolazos y marchas, arrojando sus reclamos en una retórica institucionalista y republicana contra la inseguridad y la corrupción. En tanto, también desde los sindicatos se ampliaron las protestas por la pérdida de poder adquisitivo del salario tras la devaluación y por el impuesto a las Ganancias que alcanzaba a los asalariados de mayores ingresos.

En ese contexto, el Poder Judicial se fue convirtiendo en una caja de resonancia de las demandas opositoras. Diversos fallos judiciales frenaron la aplicación de leyes sancionadas por el Parlamento, bajo el argumento de inconstitucionalidad¹³. La utilización de medidas cautelares para impedir la operatividad de las normas es un recurso frecuente y, como quedó de manifiesto en el caso de la Ley de Medios, está al alcance de los grupos de poder económico y social para evitar someterse a las disposiciones legales que no los favorecen. Ante una seguidilla de fallos adversos de connotación política, el gobierno impulsó una reforma judicial que incluía la democratización del Consejo de la Magistratura (con la elección por voto popular de los integrantes) y del ingreso a la carrera judicial (por concursos públicos abiertos), la publicidad de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, la obligatoriedad de la publicación de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, la creación de nuevas cámaras de casación y la regulación del otorgamiento de medidas cautelares. Es un hecho incontestable que el Judicial es el aparato del Estado más

¹³ Esta característica del sistema judicial argentino implica que cualquier juez puede fallar sobre la constitucionalidad de una norma a petición de una parte que se sienta afectada y frenar su aplicación. En otros sistemas existen tribunales especiales para tratar cuestiones constitucionales, siguiendo procedimientos rigurosos y restrictivos, pero en el argentino este control es muy difuso y, de este modo, puede llegar a ser arbitrario y entorpecer la aplicación de leyes sancionadas de modo democrático.

clasista y menos democrático en su composición socioeconómica y en sus prácticas corporativas, de ahí la legitimidad de alentar reformas en su funcionamiento. Las impulsadas por el gobierno, aunque interesantes como primer paso democratizador, no dejaban de tener un carácter acotado y enmarcado en un estrecho sendero de pujas partidarias. Las fuerzas políticas opositoras las rechazaron en el Congreso y aunque no lograron frenar la sanción de la ley que las aprobó, consiguieron que, finalmente, la Corte Suprema declarara inconstitucional gran parte de un articulado que afectaba algunos intereses corporativos. La magnitud del enfrentamiento con un poder tan arraigado como el judicial requería de basamentos más sólidos que la confrontación discursiva y mediática que ensayó el gobierno en este terreno. Precisaba un debate amplio, que no se dio, en el cual los ciudadanos pudieran ser protagonistas del sentido profundo de estas y otras transformaciones necesarias para cambiar el sistema judicial.

Vivas aún las tensiones con la corporación judicial, a comienzos de 2015 el fiscal general a cargo de la investigación del atentado terrorista de 1993 contra la mutual judía AMIA, Alberto Nisman, aparece muerto en su departamento, un día antes de declarar en el Congreso en contra de la Presidenta, a quien acusaba con escasa base probatoria de haber encubierto a sospechosos iraníes. El hecho exacerbó las disputas del gobierno con el sector de jueces y fiscales tradicionalmente subordinado a los intereses de grupos dominantes y estrechamente ligado a los servicios de inteligencia estatales. La oposición conservadora –judicial, social y política- tomó la causa del esclarecimiento de la muerte del fiscal como eje articulador del polo opositor, disperso y con varios referentes disputando el liderazgo. De este episodio cobró encarnadura, finalmente, la candidatura unificada en torno a la figura del conservador alcalde porteño, Mauricio Macri.

5- Los límites del Estado de compromiso

La trayectoria de los doce años de gobiernos kirchneristas muestra la naturaleza problemática de las estrategias “pos-neoliberales” como forma de acción del Estado y de desarrollo económico. Los gobiernos de la región que accedieron a la conducción estatal luego de la crisis de las reformas neoliberales, construyeron su legitimidad tomando distancia de dichas políticas y sus consecuencias, lo que abrió la puerta al despliegue de oportunidades de mejorar las condiciones de vida de las masas populares, pero también implicó nuevas tensiones. Porque el imperativo de todo Estado capitalista de generar condiciones favorables para la acumulación de capital –y, por ende, para la reproducción sistémica-, entra en constante

tensión con el igualmente central imperativo de capturar porciones crecientes del excedente social para asegurar la sustentabilidad y legitimidad políticas. En el caso de los gobiernos neo-desarrollistas como los encabezados por los Kirchner, la tensión entre ambos requerimientos se fue volviendo cada vez más evidente, al compás del aumento de la inflación y de los déficit fiscal y comercial, en un esquema que no revirtió –porque no quiso o no pudo- la tradicional dependencia de la exportación de productos primarios ni el diagrama de poder económico y social consolidado en los noventa. En los hechos, la tendencia previa a la concentración económica y el fortalecimiento de los grandes grupos económicos, que son los que imponen estilos de consumo y dirigen la inversión, no sólo no se moderaron sino que, por el contrario, se fortalecieron. Aunque se implementaron medidas de regulación y control, como la de fuga de divisas y lavado de dinero impulsada por el Banco Central, la redirección del 5% de los depósitos bancarios hacia la producción de pequeñas empresas, o el control de precios, todas ellas resultaron insuficientes para enfrentar a los grandes conglomerados que tienen poder e información suficiente como para resistir al poder limitado de un Estado que no tomó medidas radicales con relación a la industria, la banca o el comercio exterior y que preservó el mito del mercado como asignador fundamental de los factores económicos. La autonomía y el creciente poder infraestructural del Estado para impulsar políticas públicas reformistas chocó con los límites estructurales típicos de países periféricos que son sobre-dependientes de los precios de las materias primas. Por eso, sus capacidades estatales son siempre inestables, pasibles de sufrir fuertes retrocesos y son desafiadas por factores que han usufructuado de él pero que lo consideran, al mismo tiempo, una amenaza.

La propuesta declamada de promover el desarrollo mediante el aliento a una inasible “burguesía nacional”, que tendría intereses compatibles con los de las clases populares y el despliegue del mercado interno, no puede ocultar sus severos límites. El principal es confiar en la existencia de –o en el aliento a su constitución- sectores capitalistas locales, que no solo tengan intereses contradictorios con los del capital global dominante, sino que estén dispuestos a impulsar un proyecto económico y político que incluya las aspiraciones y demandas de las clases populares. En general, las empresas de origen nacional no se oponen sino que se adaptan y siguen la estrategia de las grandes firmas transnacionales afincadas en el país, aceptando una clara división de mercado y de influencias (Rovelli, 2016). Es posible, como lo mostró la salida de la crisis de 2001, que ante situaciones límite el Estado adquiera mayores grados de autonomía respecto a los intereses corporativos inmediatos y otorgue beneficios sociales que impulsen el crecimiento con aumento del empleo y el consumo populares. Pero el ciclo “virtuoso” abierto en la etapa crítica inicial, al decantar en un mayor

poder relativo del polo del trabajo –por el alza de la ocupación, la capacidad de organización y la presión sindicales, como sucedió en la Argentina al menos hasta 2007-, pronto se topó con la resistencia de la clase capitalista a ceder beneficios -materiales y simbólicos- a manos de los sectores populares. La mediación estatal para brindar protecciones sociales y laborales a los más desfavorecidos comenzó entonces a ser crecientemente resistida y rechazada. Desde la pelea con las patronales agropecuarias en 2008, las burguesías localmente arraigadas, a través de diversas expresiones políticas opositoras, comenzaron una escalada de antagonismo contra un gobierno que era percibido como autoritario e injusto hacia sus intereses y populista respecto de los receptores de subsidios sociales que lo apoyaban. Estas posturas fueron reforzando la fractura entre las clases populares y no solo las capas medias y altas, sino incluso con sectores de capas medias bajas lábiles y de postura oscilante según el ciclo económico. En ese marco, el tema de la corrupción y el estilo políticamente confrontativo de la Presidenta aparecieron como el gran catalizador de justificativos para enfrentar cerrilmente a la conducción gubernamental. La apuesta al reconocimiento de la dimensión política que entraña toda definición y estrategia económica de crecimiento y desarrollo que hizo el kirchnerismo activó necesariamente al opuesto al que se quería enfrentar.

Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner reinstalaron el lugar de la política en sentido amplio, como fundamento del gobierno y del Estado, asumiendo que no hay ámbito técnico a salvo de la disputa política acerca de los objetivos, los programas, la orientación de cada una de las áreas de intervención del Estado. Si en los noventa el discurso gubernamental apuntaba a conformar una idea del Estado como conjunto de aparatos técnicos, despolitizado en su funcionamiento y orientación, con los Kirchner el Estado -sus instituciones y sus políticas- se empezó a presentar como una instancia con racionalidad propia y capacidades y recursos para ejercerla, por encima de intereses sectoriales y aún en contra de ellos. El gobierno recuperó el mito del estado ético-político, benefactor, lugar de interpelación y garantía de igualdad, pero a la vez fue dando la ocasión a la recomposición de las fuerzas económicas, sociales y políticas que había decidido enfrentar y que ser fueron reconstituyendo al compás de los errores y los límites de la gestión kirchnerista.

La función del Estado como reproductor de las relaciones sociales que garantiza la estabilidad sistémica, aparece opaca ante la case capitalista, por lo que cualquier medida tomada a favor de las clases populares, aunque promueva la integración sistémica, la legitimidad política e incluso el aumento de la producción, también afecta el poder del capital frente al trabajo, coloca un piso superior a los ingresos, fortalece los sindicatos y promueve el ejercicio de los derechos. Es por ello que no hay una irracionalidad constitutiva en la burguesía local -como

proclamaban los voceros oficiales ante la supuesta ingratitud de quienes habían ganado mucho dinero con las políticas implementadas-, sino una defensa de su poder social, económico e ideológico, a pesar de las “buenas intenciones” del neodesarrollismo de armonizar los intereses de clases. Toda intervención estatal que tienda a otorgar derechos o concesiones materiales a los sectores populares –y más aún si éstos las conquistan con sus luchas- es abierta o veladamente resistida por las burguesías en cuyo interés último aquella se efectúa. Esto está en la base del rencor, la inquina y el rechazo irreductible que las clases propietarias sienten por los gobiernos que las acotan, aunque sus ganancias y niveles de vida no se vean afectados e, incluso, se incrementen. Como en Brasil contra Lula da Silva y Dilma Rouseff, con Cristina Fernández se dio un fenómeno de abierta hostilidad hacia la figura presidencial por parte de importantes segmentos de las clases medias y altas. Pero lo significativo es que, a partir de los límites auto impuestos por las estrategias neodesarrollistas y la ausencia de alternativas superadoras por izquierda, los malestares que también se gestaron entre sectores medios bajos y populares, terminaron siendo capturados por la capacidad de articulación en la lógica opositora desplegada por las clases dominantes.

6- ¿Borrón y cuenta nueva?

Cuando señalamos una determinada relación de fuerzas para definir el origen del Estado de compromiso que inaugura el kirchnerismo, marcada por la crisis y la deslegitimación del neoliberalismo y sus instituciones, asumimos al Estado como cristalización o expresión, más o menos mediatizada, de un conjunto de relaciones territorializadas (Linera, 2008) que, en 2001-2003, habían colocado al movimiento popular en una franca situación de oposición, que se expresaba de manera activa y que daba credibilidad y aliento a los nuevos experimentos y demandas que nacían de las luchas callejeras. En esa grieta social, bajo ese espíritu de escisión más o menos consciente, más o menos espontáneo, se crearon las condiciones para la aparición de una figura carismática, un *outsider* del peronismo cuya tarea central sería la de reponerle legitimidad a las instituciones del Estado. Pero el Estado no es sólo una condensación de relaciones sociales de fuerza, sino también una institución-actor, una maquinaria, que no sólo asimila e incorpora las presiones sociales sino que las metaboliza, las procesa, las transforma y las devuelve bajo una nueva lógica de poder que apunta a la conservación y reproducción de tal poder conquistado.

En ese sentido, las estructuras estatales condensan un poder que les otorga un margen de maniobra propio, una autonomía respecto de las clases sociales dominantes que en ocasiones

tiende a debilitarse de manera extrema, como lo fue bajo el formato neoliberal noventista, cuando el Estado expresó con plenitud los intereses del capital concentrado. Durante el kirchnerismo, en cambio, adquiere una autonomía mucho mayor. Pero no sólo ni de manera fundamental cuando ocurre el vacío político que dejó la crisis, sino especialmente cuando se da el despliegue del modelo neo-desarrollista, gracias al inédito período de bonanza económica y el contexto internacional favorable que faculta la captura de una porción mayor de la renta para afianzar su poder infraestructural. Lo que ha caracterizado al Estado de compromiso es el haber puesto distancia de la influencia directa de tal o cual fracción, para negociar de manera pragmática e incluso cambiante con aquellas en función de sus propios objetivos políticos. Su propósito no era impulsar a ciertos intereses capitalistas concretos, más allá del favorecimiento a empresarios amigos puntuales, sino fortalecer su propio poder, recursos, legitimidad y consenso. Las luchas en torno a la presión fiscal, la renta agraria, la política industrial, el rol del Banco Central y la regulación financiera, para no hablar del control de los medios de comunicación, han estado en el centro de una disputa que hacía del kirchnerismo -de una manera similar a los movimientos nacionalistas populares del continente durante todo el siglo XX-, un gobierno declarado ajeno o incluso hostil a la propia clase dominante, aún cuando ésta o fracciones de ella obtuvieran importantes beneficios.

Por último, el Estado es también una idea colectiva, un poder simbólico que organiza ficciones reales por las que se constituyen comunidades. El kirchnerismo logró, después de la crisis social más importante de la historia nacional, transformar ideas fuerzas fundamentales en elementos de sentido común y consenso que difícilmente podían ser puestas en tela de juicio de manera abierta. Un nuevo régimen discursivo en torno al Estado protector, la inclusión, la soberanía, el empleo, los derechos, que dejaron a la defensiva a las tendencias tecnoburocráticas, individualistas, meritocráticas y arribistas del período menemista. La capacidad hegemónica del kirchnerismo se reflejó en estas instancias de estatalidad, logrando un bloque social y político heterogéneo de mayorías populares. La repolitización del espacio público, el carácter confrontativo del discurso kirchnerista, la dicotomización del espacio político, no fueron incompatibles con su potencialidad hegemónica ni la debilitaron. Por el contrario, lo transformaron en el actor central de la política nacional alrededor del cual se agruparon mayorías sociales pero también electorales y legislativas durante más de una década. Si esa potencia hegemónica agotó su dinamismo y mostró su costado endeble fue, precisamente, por su carácter contradictorio e inestable, por no lograr superar —o proponérselo, siquiera— los bloqueos estructurales a su capacidad de expansión. Dependía de aquellos con los que confrontaba, y no trazó una perspectiva que fuera más allá de ese

capitalismo desarticulado y periférico que se le volvió en contra con el cambio de las condiciones generales de funcionamiento sistémico.

Finalizado el ciclo kirchnerista, toca ahora estudiar la dinámica y las transformaciones del nuevo período abierto por el triunfo electoral de Mauricio Macri. Una mayoría circunstancial por un porcentaje mínimo de votos, consagró a un presidente que expresa con nitidez un momento de regresión social y política, y que ha emprendido un acelerado programa de restauración económica, política y cultural que expresa la agenda y las demandas de los grandes grupos concentrados y se da la tarea de desmontar, pieza por pieza, las vigas centrales del Estado de compromiso kirchnerista. En principio, no cuenta a su favor con un escenario de crisis terminal como el de 1989, cuando el terror hiperinflacionario allanó el camino a los ajustes neoliberales, en un marco de franco debilitamiento de las clases subalternas. Dispone, en cambio, del comando del Estado desde el cual impulsar estrategias pro-capital. Esta coyuntura inédita de unificación plena de poder político (gobierno) y poder social (clases dominantes) abre un nuevo escenario en el que se habilita el despliegue de una “situación instrumental” del Estado (Zavaleta Mercado, 1990; Tapia, 2009), en detrimento de su dimensión de autonomía.

Esto no significa que no deba enfrentar la difícil tarea de articular los intereses competitivos de los distintos segmentos de la burguesía, como ya se está planteando en la puja por medidas que no pueden favorecer a todos a la vez. Gestionar el “comité de asuntos comunes de la burguesía” requiere de habilidades que exceden en mucho las requeridas para la gestión empresarial, de carácter jerárquico y parcial. Ni qué decir de lo que supone asumir desde el Estado tareas que obligan a presentar con éxito el interés particular de la burguesía o de sus fracciones hegemónicas como el interés general. Porque aquí se pone en juego, de modo central, la capacidad social y política de las clases subalternas para confrontar la lógica del capital que se pretenda imponer desde la cúpula estatal. El contexto regresivo abierto con la llegada de Macri al comando estatal no augura tiempos calmos ni sencillos para el campo popular, que de seguro apelará a sus tradiciones y capacidades de organización y de lucha para enfrentar la ofensiva del capital que está planteada. La memoria histórica de las luchas y la trama organizativa aún vigente son activos importantes que se desplegarán no solo para defender conquistas, sino para traspasar los límites que imponen todas las variantes capitalistas realmente existentes e infructuosamente transitadas. Es lo que manda el presente y lo único que permitirá proyectar un futuro más allá del capital y sus trágicas determinaciones.

Bibliografía

- Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Altamira, Jorge (2005). “Kirchner y Duhalde. Las peleas en la ‘burguesía nacional’”. PO N° 907, 7/7/2005.
- Bonnet, Alberto (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989 – 2001*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (2013). “Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad”. En Grigera, Juan (comp.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 3-32). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Castillo, Christian (2007). “Peculiaridades y contradicciones del actual patrón de acumulación”. Revista Lucha de clases N° 7, junio 2007. Buenos Aires.
- Cerdeiras, Raúl (2010). *El regreso de la política. ¿Qué política?* La Fogata Digital. En: <http://www.lafogata.org/cerdeiras/r.3.12.htm>
- Evans, Peter, 1996: “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico* N° 140, Buenos Aires.
- Evers, Tilman (1987). *El Estado en la periferia capitalista*. México: Siglo XXI.
- Féiz, Mariano (2013) “¿De la década perdida a la década ganada? Del auge y crisis del neoliberalismo al neodesarrollismo en crisis en Argentina”, *Cuestiones de Sociología*, n° 9, Buenos Aires.
- Godio, Julio y Robles, Alberto (2008). *El tiempo de CFK. Entre la movilización y la institucionalidad. El desafío de organizar los mercados*. Buenos Aires: Corregidor.
- Hupert, Pablo (2011). *El estado posnacional. Más allá de kirchnerismo y antikirchnerismo*. Buenos Aires: Edición del Autor.
- Jessop, Robert (2008) *El futuro del estado capitalista* Madrid: Editorial Los libros de la Catarata.
- Katz, C. (2014a). “¿Qué es el neodesarrollismo?”. Disponible en <http://katz.lahaine.org/?p=232>
- Katz, C. (2014b). “Concepciones social-desarrollistas”. Disponible en marxismocritico.com/2014/11/21/concepciones-social-desarrollista/
- Mann, Michael (1991), *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.
- Martínez, Fabiana (2013). “Aproximación a algunos tópicos del discurso kirchnerista”. En: Balsa, Javier (compilador). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires: CCC- UNQUI.
- Modonesi, Massimo (2012). “Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo”. En Mabel Thwaites Rey (Editora). *El estado en américa latina: continuidades y rupturas*. Editorial Arsis-Clacso: Santiago de Chile.
- Mussi, Emiliano y Rodríguez Cybulski, Viviana (2015). “¿Por qué se pelean el gobierno y Techint? Análisis del principal grupo económico de Argentina en la postconvertibilidad”. *El Aromo* N° 65. Buenos Aires.
- Noda, Martín y Mercatante Esteban (2005). “El Plan K: un neoliberalismo de 3 a 1”. *Revista Lucha de clases* N° 5, junio. Buenos Aires.
- Linares García, Álvaro (2008). *El estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación*. Texto inédito.
- En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/7.4.pdf>
- O'Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado” en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

- Poulantzas, Nicos (1998). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosso, Fernando y Dal Maso, Juan (2015). “Kirchnerismo: doce años, un balance”. La izquierda Diario. En: <http://www.laizquierdadiario.com/Kirchnerismo-doce-anos-un-balance>.
- Rovelli, Horacio (2016) “Cambiemos, la patria financiera y el Círculo Rojo”. En *La Tecl@ Eñe*. Disponible en: <http://www.lateclaene.com/#!rovelli-h/c20vs>
- Sanmartino, Jorge (2009). *Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal*. Cuestiones de Sociología N° 5/6, Fahce, UNLP. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf
- (2007). *Transformaciones económicas y dinámicas políticas después de la crisis*. Disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/62725.pdf>
- Tapia, Luis (2009) *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*, La Paz: La Muela del Diablo Editores-Comuna-CLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel (2016) “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y su crisis”, mimeo.
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2016) “Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente”, en Oliver, Lucio (coordinador). *Transformaciones recientes del estado integral en América latina*. UNAM: México, en prensa.
- Thwaites Rey, Mabel. (2015) “Argentina fin de ciclo”. En Memoria N° 254, Año 2015-2, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, México DF. Versión electrónica en <http://revistamemoria.mx/>
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José Ernesto (2013) “Estado, desarrollo y dependencia. Perspectivas latinoamericanas frente a la crisis capitalista global”. En *História & Perspectivas*. Núcleo de Pesquisa e Estudos em História, Cidade e Trabalho N° 48, Jan.-Jun. Universidade Federal de Uberlândia – UF.
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2012). "La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones". En Thwaites Rey, M. (comp.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: LOM - CLACSO.
- Thwaites Rey, M. y Jorge Orovitz Sanmartino (2011) “Apuntes para comprender el Estado y la política en Argentina (2001-2011)”. Presentado en las IX JORNADAS DE SOCIOLOGIA, 8 al 12/08/11, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (2010). “Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América latina?”, en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.
- Yabkowsky, Nuria (2013). “Dos tiempos para pensar el kirchnerismo”. En: Balsa, Javier (compilador). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires, CCC-UNQUI.
- Zavaleta Mercado, René (1990) “Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial”, en *El Estado en América Latina*, La Paz: Editorial Los amigos del libro.
- Zibechi, Raúl (2009). “Progresismo y neoliberalismo”. La Jornada, México. En: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/17/opinion/015a1pol>.