

Tipo de documento: artículo

40 Años de Democracia: Lo Viejo y lo Nuevo en la Política de los Ciclos Económicos Argentinos

Autoría ditelliana: Etchemendy, Sebastián (*Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales*)

Fecha de publicación: Diciembre 2023

Publicado originalmente en: Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales, 63(240), 143–154. (e-ISSN:1853-8185)

¿Cómo citar este trabajo?

Etchemendy, S. (2023). 40 Años de Democracia: Lo Viejo y lo Nuevo en la Política de los Ciclos Económicos Argentinos. Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales, 63(240), 143–154. Recuperado a partir de <https://revistas.ides.org.ar/desarrollo-economico/article/view/631>

El presente documento se encuentra alojado en el **Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella** bajo una licencia [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 DEED](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) según lo indicado en la fuente original del documento.

Dirección:

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12713>

40 Años de Democracia: Lo Viejo y lo Nuevo en la Política de los Ciclos Económicos Argentinos

Sebastián Etchemendy*

Resumen

El ensayo analiza la economía política de Argentina a partir de 1983, y la compara con los ciclos político-económicos de posguerra en el SXX. Señalamos la sorprendente persistencia de ciclos con características similares a los predemocráticos, y la vez cambios clave en los actores económicos y su relación con el sistema político: la alianza ofensiva y su nueva vinculación con la centroderecha política, el surgimiento de una alianza defensiva con sindicatos más autónomos del Estado y el PJ y trabajadores informales, la modernización y diversificación del sector agropecuario que influye en los ciclos económicos y en la política, la hegemonía organizativa de la UIA en la industria, y el surgimiento de un los "unicornios", sector intensivo en tecnología con activismo político.

Palabras clave: economía política, ciclos político-económicos, actores económicos, sector agropecuario

40 Years of Democracy: The Old and the New in the Politics of Argentine Economic Cycles

Abstract

The essay analyzes Argentina's political economy after 1983, and compares it with the postwar political-economic cycles of the twentieth century. We point out the surprising persistence of cycles with similar characteristics to the pre-democratic ones, as well as key changes in the economic actors and their relationship with the political system: the offensive alliance and its new linkage with the political center-right, the emergence of a defensive alliance with unions more autonomous from the State and the PJ and informal workers, the modernization and diversification of the agricultural sector influencing economic cycles and politics, the organizational hegemony of the UIA in industry, and the emergence of a the "unicorns", technology-intensive sector with political activism.

Key words: Political Economy, Political-economic Cycles, Economic Actors, Agriculture and Livestock Sector

* Universidad Torcuato Di Tella. sechemendy@utdt.edu

En este ensayo voy a recurrir a Guillermo O'Donnell (1977) y su clásico "Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976", publicado en esta revista hace 45 años, para analizar la trayectoria de los principales actores socio-económicos en la Argentina democrática moderna.¹ Retomo, primero, la idea de ciclos económicos muy polares: los períodos de crecimiento del mercado interno, expansión del consumo y apreciación cambiaria que culminan en un sendero opuesto de crisis de Balanza de Pagos, maxidevaluación, algún grado de ajuste monetario y fiscal y recesión económica. Por supuesto, la idea original del péndulo en la política económica argentina de posguerra no era de O'Donnell. Subyacía ya en los escritos económicos de, entre otros, Marcelo Diamand (1973) o Carlos Díaz Alejandro (1970), en las versiones del *stop and go* y los periódicos problemas del sector externo en los que terminaban, bajo distintos gobiernos, los intentos de expansión económica en el modelo de industrialización protegida.

La novedad de O'Donnell fue sistematizar con elegancia los actores económicos y políticos que se alineaban en una u otra fase del ciclo, y las implicancias de esas coaliciones para el régimen político. El ciclo expansivo o "ascendente" tenía en el peronismo su representación política primordial, y a la CGE (la organización de las empresas medianas y pequeñas nacionales) y al sindicalismo como actores principales en el terreno económico, todos los cuales configuraban la "alianza defensiva". En la etapa inicialmente recesiva o "descendente" cobraban protagonismo los gobiernos militares y sus aliados económicos centrales, es decir los exportadores agrarios (representados en la Sociedad Rural y CRA/CARBAP) que ganaban con una amplia devaluación, la "alianza ofensiva". La gran burguesía industrial internacionalizada encarnaba el célebre péndulo entre los polos: en el ciclo expansivo ganaba con sus terminales en el mercado interno, en la etapa de estabilización/depreciación cambiaria usufructuaba su acceso al crédito internacional, y el alivio en la Balanza de Pagos, para financiar sus mayores insumos importados.

En este artículo analizo, en primer lugar, la vigencia de los ciclos en la democracia posterior a 1983. Vista en perspectiva histórica, la idea general de "ciclos político-económicos" siguió teniendo una vigencia sorprendente dados los enormes cambios operados en la economía internacional, en la estructura económica argentina y en los actores posteriores a 1983. Segundo, el ensayo busca identificar las lógicas de las coaliciones sociales y comportamientos políticos de los actores económicos que pueden aún ser rastreados en la "vieja" Argentina predemocrática que refleja el texto de O'Donnell, y cuáles surgen como novedosas durante estos cuarenta años que cumple la democracia. Actores económicos viejos y otros enteramente nuevos (ej. el agro modernizado o los movimientos sociales de trabajadores informales), ciclos económicos más largos al cobijo de hegemonías políticas más duraderas (como el menemismo y el kirchnerismo), no han logrado cambiar de raíz una característica seminal que la economía política argentina arrastra desde el s. XX: ciclos polares de expansión/apreciación cambiaria que desembocan en maxi-devaluación/recesión, en un marco crecientemente inflacionario que sigue denotando la incapacidad de cualquier coalición

1 Para un ejercicio anterior similar ver Vommaro (2019). El enfoque que planteo tiene, como veremos, coincidencias fundamentales y diferencias de énfasis con este trabajo.

político-social para estabilizar la economía, y la relación mercado/estado, con un mínimo de éxito.

Los Ciclos Político-Económicos en la Argentina Democrática ¿El Eterno Regreso?

O'Donnell analizó la dinámica política de los ciclos para la Argentina entre 1955 y 1976. Es notable que, escribiendo en los albores de la última dictadura, él ve, hacia el final del artículo, al gobierno militar que anuncia la hora de la espada con grandes posibilidades de quebrar la lógica de los ciclos, y refundar un nuevo orden económico. En ese sentido, lo sobreestimó. Como todos sabemos, la dictadura fue otro capítulo más, por supuesto con sus particularidades decisivas (ej. comienzo del ciclo aperturista y desregulación financiera), de la inestabilidad económica crónica argentina. Más aun, en perspectiva histórica, lo que llama la atención es la *continuidad* en democracia de los ciclos polares de política económica que signaron la Argentina del s. XX. Períodos expansivos que siguieron a iniciativas o períodos de cierta estabilización económica en la segunda parte de los ochenta, en los noventa, en 2004-2013 y, más breves, en 2016-18, 2020-22 terminaron en crisis de Balanza de Pagos agudas y en oscilaciones más o menos violentas del tipo de cambio. Al compás de los diferentes arreglos cambiarios, Argentina pasó de una crisis deflacionaria extrema a principios del siglo XXI, a una inflación anual de más del 100% en 2023, con los consabidos costos en términos sociales y de crecimiento del PBI.²

Es cierto que, a diferencia de los ciclos predemocráticos que analiza O'Donnell, la democracia fue testigo de períodos de hegemonía política y estabilidad económica más duraderas, esencialmente bajo los gobiernos de Menem (1989-1999) y los Kirchner (2003-2015). Durante los años noventa, la estabilización vía un esquema de tipo de cambio fijo y convertibilidad dólar-peso gatilló un período de crecimiento sostenido y apreciación cambiaria. El arreglo fue respaldado con pagos laterales específicos, vía administración de la liberalización de mercado y desregulaciones sectoriales parciales, privatizaciones y ausencia de retenciones a las exportaciones, a grandes jugadores locales en el campo sindical, industrial y agrario que eran perjudicados por la apertura a la competencia externa y la sobrevaluación del tipo de cambio.³ En el caso de la hegemonía kirchnerista, la mega devaluación de 2002 y el boom de *commodities* establecieron un colchón sólido para la expansión subsiguiente, en el marco de, como veremos, una reconfiguración impensada de la alianza defensiva. La irrupción de nuevos cultivos como la soja, masivamente exportados, que eludían la lógica del "bien salario" presente en O'Donnell –por la cual el consumo interno de la carne y el trigo exportables determinaban el juego de suma cero entre el la burguesía agraria y el sector popular– y el fenomenal crecimiento en tecnología y productividad del agro en los años anteriores, dieron un margen de maniobra sin precedentes en el sector externo.⁴ Sin embargo, ninguna de

2 Para distintas perspectivas que analizan desde la economía la continuidad de los ciclos argentinos post-1976 ver Gerchunoff y Rapetti (2016) y Arza y Brau (2021).

3 Investigo este sistema de compensaciones en los capítulos sobre Argentina de La Economía Política del Neoliberalismo (2015). Ver también Acuña (1995) y Gerchunoff y Torre (1996).

4 Ver Richardson (2009) para un análisis en el cambio de la lógica del "bien-salario" en las exportaciones argentinas.

las dos experiencias, la del menemismo y el kirchnerismo, eludió el destino final de los viejos ciclos: una fuerte crisis en la Balanza de Pagos, presión sobre el tipo de cambio (y ulteriores devaluaciones abruptas) y agotamiento del modelo de crecimiento económico.⁵ Es más, las prohibiciones o límites a las exportaciones de carne y alimentos, recurrentes especialmente en los últimos gobiernos peronistas de este siglo, marcan hasta qué punto el dilema o'donnelliano del bien-salario no habita solamente en el pasado.

De todos modos, la forma en que esos períodos eludieron, al menos por un tiempo considerable, la tradicional "lógica del empate" socio-económico argentino predemocrática es, en sí misma, una pregunta de investigación interesante, pero va más allá del alcance de este ensayo. Me interesa, más bien, señalar qué sobrevive, y qué cambia, en los actores económicos populares y empresariales, durante los ciclos que persisten en la democracia, tanto a nivel estructural como a nivel político.

¿Qué Sobrevive?

La continuidad de coaliciones socio-políticas en democracia tienen un sorprendente eco en "Estado y Alianzas," especialmente en la contraposición entre el kirchnerismo/Frente de Todos y el macrismo, es decir en los ciclos populista-progresista y de centro-derecha. Mencionábamos que el kirchnerismo invoca en el terreno económico, casi exacta, la alianza defensiva. El sindicalismo de la CGT fue desde el minuto uno actor central de la coalición y protagonista de la reactivación de la negociación salarial sectorial y del salario mínimo desde 2004-2005. La alianza fue lubricada con funcionarios afines a los sindicatos en el Ministerio de Trabajo. Los pequeños empresarios, agrupados en la CGERA, la CGE y CAME fueron claros animadoras de la política oficial en declaraciones y participación institucional. En cambio, el sector agrario más concentrado fungió como opositor acérrimo a los gobiernos peronistas de este siglo, en especial a partir del conflicto sobre las retenciones de 2008.⁶ Desde esa fecha, pasaron a integrar las listas electorales de la oposición radical y de centro-derecha. Sus organizaciones –especialmente SRA y CRA– suministraron funcionarios claves al Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Cambiemos, incluyendo al ministro (Vommaro 2019, p. 55). La devaluación de 2016 combinada con la liberación de los controles de cambios y de liquidación de divisas, y una baja de sustancial de las retenciones a las exportaciones de los principales cultivos, fueron los premios más importantes para las corporaciones agrarias y su alianza con la centro-derecha política forjada durante los años kirchneristas.

Análogamente, la burguesía industrial internacionalizada, consolidada este siglo en la UIA, operó, en democracia con una lógica bastante similar a la del péndulo de "Estado y Alianzas". En los gobiernos kirchneristas sobresalieron conducciones de la central fabril que apoyaron la nueva etapa, más afines a la expansión del mercado interno, especialmente las encarnadas por Juan Lascurain y José De Mendiguren y la agrupación Industriales (línea interna más cercana a las empresas nacionales menos competitivas interna-

5 Sobre la economía política del agotamiento del modelo de la convertibilidad ver Bonvecchi (2002).
Sobre la estrategia económica kirchnerista y sus límites Kulfas (2016).

6 Sobre el conflicto del gobierno de Cristina Kirchner con las corporaciones agrarias ver Fairfield (2011).

cionalmente, por ejemplo, en los sectores metalmecánico y textiles). Además de un tipo de cambio (inicialmente) competitivo poco afectado por impuestos a las exportaciones, las grandes empresas industriales demandaron y obtuvieron acceso al crédito barato fruto de una política monetaria laxa, algunas políticas sectoriales importantes (ej. topes en el sistema de compensaciones por Riesgos de Trabajo, subsidios para formación profesional y a los costos de energía), y administración de la apertura económica en las industrias más débiles (textiles e indumentaria, juguetes, sub-sectores del entramado metalmecánico). Hacia fines del período expansivo kirchnerista, en cambio, la UIA muta a posiciones (y conducciones) más liberales en materia económica, y opera políticamente en frentes “de clase” con otras asociaciones patronales especialmente el “Grupo de los 6” y el Foro de Convergencia Empresarial –que brindó un claro apoyo político y organizativo inicial al macrismo–.⁷ Junto a esas organizaciones reclama, una vez inaugurado el gobierno de Cambiemos, políticas como la reforma laboral y de pensiones, mientras los grandes jugadores de las industria y los servicios aprovechan el pago a los acreedores *hold-houts* (fondos buitres) y el nuevo período de acceso al financiamiento internacional y la libre disponibilidad de sus divisas.

En suma, los ciclo político-económicos argentinos de este siglo alumbraron un impensado retorno de coaliciones sociales con una lógica que es bastante similar a la analizada en “Estado y Alianzas.” La vieja alianza defensiva apuntaló en el terreno económico-organizativo a los gobiernos kirchneristas en el que sindicatos y cámaras pyme tuvieron acceso privilegiado al Estado, al compás de una política que expandió el crédito interno, la negociación colectiva y los salarios reales en el marco de una creciente apreciación del tipo de cambio. El agro más concentrado rápidamente cuestionó un gobierno que le otorgaba un tipo de cambio inicialmente beneficioso, pero (a diferencia de la industria) distorsionado por las retenciones y controles a las exportaciones, y confluyó con Cambiemos y su política de baja sustancial de impuestos a la exportación, liberación cambiaria y comercio agrícola libre. La UIA, por su parte, volvió al tradicional péndulo o’donnelliano: bajo el kirchnerismo y su ciclo ascendente protagonizó un lobby largamente exitoso en pos de las *políticas sectoriales* recién mencionadas; durante el macrismo, priorizó la *política de clase*, esto es, convergió con el resto de asociaciones del capital en demanda de reformas pro-empresa de corte distributivo y fiscal, como la reforma que desregule la legislación del trabajo para bajar costos laborales (impensable con los compañeros de ruta en el ciclo ascendente), la reforma de pensiones y la baja de generalizada de impuestos. Sin embargo, ciclos económicos similares y coaliciones análogas a las que operan en el trabajo clásico de O’Donnell, no significa que la estructura económica y la capacidad política de esos actores permanezcan inalteradas, y que no surjan otros nuevos, lo que analizamos en la sección siguiente.

7 Ver Baudino (2021, p. 24). A diferencia de las otras grandes cámaras patronales (ADEBA, AEA, SRA, CRA), la UIA no formó parte orgánica del Foro, que se estructuró como una agrupación empresaria decididamente opositora al último gobierno de Cristina Kirchner, pero asistieron a sus reuniones varios dirigentes “a título personal”. Sí participó orgánicamente de los cuestionamientos del “Grupo de los 6” con el resto de las cámaras empresarias sectoriales (Comercio, Construcción, Bancos, Bolsa de Comercio y SRA).

¿Qué Cambió?

Aun cuando nos concentramos en los cambios en los actores socio-económicos, por supuesto, el cambio más saliente en los ciclos modernos es el escenario democrático en el que se desenvuelven a partir de la presidencia de Raúl Alfonsín. Si el ciclo descendente de política económica necesita en “Estado y Alianzas” (dada la potencia de la alianza defensiva) del autoritarismo político para imponerse, a partir de esa fecha las corporaciones ligadas a la clase empresarial han canalizado sus intereses por vías democráticas, y desde el período kirchnerista, crecientemente a través de una coalición de centro-derecha integrada por la UCR y el PRO. En términos de Vommaro (2019, p. 45) la burguesía agraria encontró “expresión política” en la coalición Cambiemos que llega al poder en el recambio democrático de 2015.⁸ No obstante, el régimen político no es lo único que ha cambiado en el juego de las coaliciones socio-económicos desde 1983.

La Alianza Defensiva

La alianza defensiva, aun cuando continúa orbitando incólume alrededor del peronismo en el plano político, ha sufrido cambios sustanciales sobre todo a partir de la liberalización económica comenzada en dictadura y consolidada en la década del 90. En primer lugar, la CGE es una sombra de aquella organización que hegemonizara la representación empresarial en el Pacto Social de 1973. No solo el sector pyme fue el más golpeado por las sucesivas oleadas liberalizadoras, sino que su representación se halla fragmentada en varias organizaciones, e incluso compite con la UIA que ha desarrollado mayor penetración en ese segmento.

El mundo popular ha sido testigo de cambios centrales en el período democrático. En el terreno sindical señalo principalmente tres, interrelacionados. Primero el peso del sindicalismo en el Partido Justicialista contemporáneo, esencialmente en la conformación de sus autoridades y listas electorales, es incomparablemente menor que en la etapa predemocrática, cuando el peronismo era genuinamente un partido político de base sindical. La desindicalización del peronismo político en los años ochenta y noventa, y su transformación en una máquina territorial, ampliamente demostrada en Levistky (2003), implica en esencia que el sindicalismo peronista importa hoy para la *governabilidad económica*, no para la política electoral.⁹ A la vez, la relación Estado-sindicatos, como otras esferas de la sociedad argentina desde 1983, se ha democratizado. Los sindicatos ya no son controlados desde el Estado como los fueron (en grados variables) durante en los gobiernos peronistas del siglo XX. El movimiento sindical privado sigue conservando características históricas decisivas que lo fortalecen, como el monopolio por

8 El carácter y efectividad de esta alianza, tanto a nivel de los actores económicos organizados y como electoral, es materia de debate. Mientras Freytes (2015) comprueba el escaso peso político del agro argentino en el Congreso –especialmente en contraste con Brasil– debido al sistema electoral y al carácter mixto (rural-urbano) de los principales distritos agrarios, Mangonnet et al (2018) destacan la importancia de la “zona núcleo” pampeano-litoral en la base electoral de Cambiemos (hoy Juntos por el Cambio).

9 Es posible argumentar que la ruptura entre Moyano y el kirchnerismo en 2011-2, dada la negativa del último a otorgar lugares al sindicalismo en las listas electorales, representa el fin del “vandonismo” entendido como la capacidad de obtener prerrogativas políticas a partir de la potencia económica de los gremios.

actividad y la centralización de la negociación salarial. No obstante, al cesar ese monitoreo “desde arriba”, tomando conceptos clásicos de la Ciencia Política, la representación de intereses del sector trabajador formal pasó en la Argentina democrática de un corporativismo estatal a uno societal.¹⁰

Los cambios estructurales en el mercado de trabajo y el crecimiento del sector informal son un segundo factor que, desde luego, apuntalan los cambios políticos en el mundo gremial recién señalados. El sindicalismo argentino representa hoy alrededor del 50% de los ocupados, el resto de las personas que trabajan circulan entre sector asalariado no registrado, y el no asalariado o cuentapropista informal. El tercer elemento, que es parte de un fenómeno mundial, es el ascenso de sindicalismo público, en especial el docente. CTERA, la principal confederación de maestros es hoy mucho más poderosa que hace 40 años, y junto al resto del sindicalismo público (fuera de las empresas estatales), fueron menos golpeados por la apertura económica. Durante los gobiernos peronistas en este siglo el sindicalismo docente logró, después de la descentralización de la administración de la educación preuniversitaria a las provincias, centralizar la negociación de un mínimo salarial nacional e incrementar el aporte del Ministerio de Educación a todos los salarios docentes del país.

Más allá del sindicalismo, la otra gran novedad en la alianza defensiva es la consolidación de un nuevo actor: los movimientos sociales de trabajadores informales asentados en los barrios más pobres. La aparición de este “nuevo” sujeto social a partir de las reformas de mercado de los años noventa tiene dos consecuencias inmediatas. Primero, dota al sector popular informal argentino de una capacidad demanda directa al Estado, especialmente de programas sociales, algo infrecuente en el mundo. Segundo, significa que por primera vez en la historia argentina moderna, la izquierda radical tiene injerencia real en una porción de los sectores populares, su fracción más vulnerable y dependiente de la ayuda social.¹¹

En suma, por un lado, la alianza defensiva es hoy, dada la debilidad organizativa del sector pyme y la fragmentación organizativa y estructural del mundo popular, más débil que antes de 1983. La posible divergencia entre los intereses (electorales y de política pública) de los trabajadores formales vs los informales (o *insiders* vs *outsiders*) es un tópico recurrente en la economía política contemporánea. Sin embargo, el peronismo político se las ha ingeniado para, aun con tensiones, reestructurar la coalición defensiva y amalgamar bajo su eje a sindicatos y a la mayoría de los movimientos sociales anclados en el sector informal. La capacidad organizativa y de demanda de ese mundo popular, que influye tanto en la discusión nacional del ingreso (vía los tradicionales sindicatos privados) como en la política fiscal (esencialmente vía sindicatos docentes y movimientos sociales) sigue siendo comparativamente bastante más alta que en el resto de América Latina, con la posible excepción de Uruguay.

10 Análisis de este cambio y su relación con la macroeconomía de la discusión del ingreso en Etchemendy (2019), ver también Schipani (2021).

11 Ver Garay (2007) sobre el surgimiento y consolidación de las organizaciones de trabajadores informales, y Longa (2022) sobre su actualidad y sistema de alianzas tanto con el peronismo como con la izquierda partidaria y social.

La Alianza Ofensiva

Antes mencionamos las transformaciones del agro y su influencia en la mayor duración del ciclo expansivo en los años 2000. De hecho, en el esquema de “Estado y Alianzas”, así como en los enfoques económicos estructuralistas de posguerra basados en el *stop and go*, la baja productividad del sector agropecuario es un elemento esencial. Explica los límites de las expansiones lideradas por la naciente industria, que exige una variedad de insumos importados, para eludir la crisis en el sector externo. El agro pasa de vanguardia del capitalismo argentino a principios del siglo XX, a una suerte de esclerosis en la posguerra, estancado en productividad y volumen total de producción. En términos de O’Donnell, en su carácter de la “explotación extensiva”, y ante la ausencia del rol orientador del Estado, nunca se convertía en un verdadero “*agribusiness* intensivo en capital y tecnología” (p. 534). A la vez seguía siendo la fuente más importante de divisas, lo que le garantizaba poder de veto político.

Pues bien, ese actor que reclamaba O’Donnell llegó y se convirtió en lo que Bisang (2022) llama Empresa de Producción Agropecuaria (EPA). Alrededor de la EPA giran una serie de características productivas novedosas: separación de propiedad y productor, nuevas tecnologías en el proceso productivo como la siembra directa, las semillas genéticamente modificadas, los silobolsas para almacenamiento y otras. Me interesa marcar la influencia de la EPA para alterar la lógica del *stop and go* tradicional en los siguientes puntos: a) es más proclive a dar respuestas de oferta ante señales de precios b) desarrolla innovación tecnológica y competitividad en la frontera mundial c) se enmarca en un contexto de alza de precios internacionales que termina con el supuesto de una “demanda inelástica” de materias primas en el siglo pasado d) como mencionamos arriba, sus productos agroindustriales (especialmente oleaginosas y aceite de soja) no forman parte sustancial del consumo local y por lo tanto eluden la lógica del bien salario.¹²

La segunda gran transformación del mundo rural es la complejización, a la vez económica y política, de su cadena de producción. El panorama agrario de posguerra que analiza O’Donnell tiene un actor claramente hegemónico: la burguesía pampeana de explotación extensiva. Siguiendo a Freytes y O’Farrell (2017) hoy encontramos en la cadena una serie diversa de actores con base de poder propias, entre los que se destacan los productores rurales grandes, otros más pequeños que a la vez tienen una importante capacidad exportadora (agrupados en la FAA), contratistas de servicios, empresas proveedoras de insumos como las semilleras, y los *traders* (cerealeras) en su mayoría de capital internacional –estos últimos pasan a dominar el mercado de exportación a partir de la disolución de la Junta Nacional de Granos en 1991–. Los autores analizan como durante el kirchnerismo posterior al conflicto sobre las retenciones agrarias de 2008, el gobierno intervino políticamente en esa cadena para aplacar el conflicto político y compensar los niveles de extracción impositiva en el sector. Por ejemplo, amplió sustancialmente la capacidad exportadora de cooperativas

12 Ver Bisang (2022, pp. 19-21). Por supuesto, hay otros elementos de la nueva conformación agraria como la dolarización de insumos y otros costos que inciden, en este caso negativamente, en su renovada capacidad de generar divisas. Para una visión desde la sociología económica sobre las transformaciones agropecuarias en la Argentina este siglo ver Gras y Hernández (2016),

asociadas a las FAA (en detrimento de los *traders*) mediante los permisos de exportación; o mantuvo un marco legal de patentes que permite la reutilización de semillas sin pagar regalías a las empresas proveedoras, posibilitando, de ese modo, una transferencia desde éstas a los productores rurales.

A la vez, el mundo de “Estado y Alianzas” es, por supuesto, uno en el que la vanguardia del capitalismo argentino son las empresas industriales, en particular productoras de insumos (ej. petroquímica y acero) o manufacturas complejas (autos). En la economía actual no solo se ha expandido el sector servicios globalmente, sino que la agroindustria sobresale sobre el resto de la industria. Significativamente, vista en perspectiva histórica, la UIA se ha adaptado a los nuevos tiempos y ha compensado el retroceso con mayor capacidad organizativa. Primero, a diferencia del período predemocrático, cuando competía con otras instituciones como ACIEL y CGI en la representación de la gran industria, hoy es el actor claramente hegemónico en el sector ante la desaparición de estas organizaciones –en el caso de la CGI fusionada con la UIA (Schneider 2004, p. 194). Segundo, en los años noventa incorporó a su liderazgo a los grandes grupos económicos locales y al capital transnacional (ej. el sector automotriz), que antes privilegiaban el lobby por afuera de la entidad (Etchemendy 2016, p. 126). Finalmente, desarrolló una fuerte representación a nivel de las pymes, por ejemplo, vía ADIMRA en el sector metalmecánico. En el panorama político de los actores económicos argentinos el sector industrial es hoy estructuralmente más débil, pero organizativamente más fuerte, que en 1983.

La otra gran transformación industrial con impacto económico y político es el despegue del sector de tecnología de la información, los llamados *unicornios*. Argentina es en ese rubro vanguardia en la región junto con Brasil. En 2022 las dos firmas argentinas de mayor capitalización de mercado fueron Mercado Libre y Globant (US\$58.000 y US\$6.000 millones) ambas con eje en el sector del software, y el país contaba con trece unicornios (empresas valuadas en más de mil millones de dólares) en ese sector y afines (Santolaria, 2022). Los “unicornios” desarrollan un lobby político largamente por fuera de las asociaciones empresarias tradicionales y algunas de sus características (ausencia o debilidad de los sindicatos, discurso anti-sindical de algunos de sus líderes –principalmente del CEO de Mercado Libre– mano de obra calificada, discurso “meritocrático”) han acercado a sus líderes a la órbita de Cambiemos/Juntos por el Cambio.¹³ Sin embargo, aunque esos contactos han sido y son fluidos, no se trata de una relación medianamente orgánica (es decir que incluye provisión de cuadros estatales e integración en listas electorales) como en el caso del agro, sino de relaciones en el plano informal.

En resumen, la alianza ofensiva muta en democracia a partir de un sector agrario con mucha más productividad, más capacidad exportadora y a la vez más diversificado. Otros actores en la cadena, centralmente la cerealeras, los productores más chicos y los proveedores de insumos, tienen mayor presencia económica y poder de presión política. Globalmente, los intereses del agro siguen asociados a menores retenciones a la exportación (y

13 Los contactos, si bien informales, han sido a la luz del día y trascienden las relaciones institucionales de rutina con todos los gobiernos y partidos. Por ejemplo, líderes de unicornios han coorganizado el chat empresarial “nuestra voz” para defender la reelección de Macri en 2019 y negociaron directamente la Ley del Software con su gobierno a al que le dieron gran respaldo. <https://www.iprofesional.com/politica/297586-guinosos-y-mensajes-de-apoyo-los-unicornios-piden-la-reeleccion-de-macri>

menor presión impositiva en general), y a la liberalización y depreciación del tipo de cambio. Sin embargo, existen divergencias de preferencias al interior de la cadena (por ejemplo, en áreas como el control de las exportaciones, regulación de patentes y posibilidad de compartimentar retenciones). La burguesía industrial, especialmente la productora de insumos intermedios, ya no es el “actor de vanguardia” del capitalismo argentino de posguerra. No obstante, comparada con la etapa pre democrática tiene globalmente más capacidad exportadora (incrementada, aunque no únicamente, por el nuevo peso de la agroindustria), y mayor organización para ejercer un lobby unificado frente al Estado. A nivel sectorial, la nueva vanguardia del capitalismo argentino del siglo XXI, el agro modernizado y las grandes empresas de tecnología de la información, han mostrado una clara afinidad y acercamiento con el centro-derecha del sistema político, lo que refuerza, a su vez, la vocación y capacidad de la alianza ofensiva para canalizar demandas por vías institucionales en la etapa democrática.

Conclusiones

En este ensayo analizamos grandes rasgos de la economía política argentina desde 1983. Para ello recurrimos al contraste con la lógica anterior a democracia que expone O'Donnell en su célebre “Estado y Alianzas”, donde estudia la política que refleja (y la vez construye) los ciclos económico argentinos identificados por la economía estructuralista. Señalamos la sorprendente persistencia de los ciclos políticos-económicos en la nueva democracia, de las grandes alianzas socio-económicas, los vetos cruzados y la incapacidad de cualquier coalición electoral y social de consolidar un orden económico estable.

A la vez, el ensayo intenta resaltar que debajo de la persistencia de los ciclos y la “estabilidad” de las coaliciones sociales históricas, avanzan cambios inexorables. En primer lugar, el hecho de que, aun dentro de la lógica de los ciclos polares, se produjeron períodos de hegemonía, en los años 90 y en los 2000, mucho más largos que en la etapa pre 83. Esos períodos de estabilidad económica se relacionan con otras mutaciones: la conversión de la alianza ofensiva al juego democrático y su confluencia más o menos formal con la centroderecha del sistema político que hace eco de sus intereses, el paso del agro extensivo del siglo XX a la EPA de la frontera tecnológica del siglo XXI que amplía la capacidad para eludir crisis externas, y finalmente, la fragmentación, a la vez estructural y organizativa, de la clase trabajadora y del mundo organizacional de las pequeñas y medianas empresas, que no tiene la capacidad de demanda de hace 40 años.

En definitiva, la pregunta esencial cuando nuestra democracia cumple 40 años, especialmente en el contexto electoral y de alta volatilidad económica al final del presente gobierno peronista, es si la persistencia de los ciclos polares y el conflicto distributivo argentino pueden poner en algún momento en juego el orden democrático. Creo que una perspectiva comparada, combinada con los cambios en la economía política que analizamos, permiten un cierto optimismo. En un contexto regional signado el último lustro por levantamientos populares (Chile, Ecuador, Colombia), golpes militares (Bolivia) y cuestionamientos del proceso electoral desde la extrema derecha (Brasil), y en medio de los trastornos que trajo la pandemia del COVID-19,

el sistema democrático argentino ha dado muestras claras de estabilidad institucional. Los actores socio-económicos de la alianza defensiva, tanto sindicatos como movimientos sociales, han canalizado demandas populares y a la vez contribuido a la paz social. La alianza ofensiva, en particular su ala agraria, no se alineó directamente con opciones de extrema derecha electoral como su contraparte en Brasil. En ese contexto, el Estado argentino ha ganado autonomía. Esto es, tiene, según vimos, una capacidad de intervención y “juego” con los actores económicos, que no tenía en los ciclos del siglo XX cuando, al decir de O’Donnell, “el Estado baila al compás de la sociedad civil”. Cuando Argentina parece avanzar en 2023 a un nuevo fin de ciclo expansivo, quizás el surgimiento de una coalición electoral y social que articule desde el Estado un nuevo período de orden económico y hegemonía política en democracia, no estén lejos en el horizonte.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (1995). Política y economía en la argentina de los 90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser. En *la Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Arza, V. y Brau, W. (2021). El péndulo en números: un análisis cuantitativo de los vaivenes de la política económica en Argentina entre 1955 y 2018. *Desarrollo Económico*, 61(233), 1-29.
- Baudino, V. (2021). Capitalistas industriales y el Estado bajo la gestión kirchnerista. *Argentina (2003-2015). Secuencia*, 110, 1-31.
- Bisang, R. (2022). Del Sector Agropecuario a las Redes Agroindustriales: Revisando Supuestos del Modelo de Stop and Go. *Desarrollo Económico*, 62(236), 1-26.
- Bonvecchi, A. (2002). Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales. En M. Novaro (ed.), *El Derrumbe Político. El ocaso de la Convertibilidad*. Buenos Aires: Ed. Norma.
- Diamand, M. (1973). *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Díaz Alejandro, C. (1970). *Essays on Argentine Economic History*. New Haven: Yale University Press.
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 52(10), 1427-1465.
- Etchemendy, S. (2015). *La Economía Política del Neoliberalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fairfield, T. (2011). Business Power and Protest: Argentina's Agricultural Producers Protest in Comparative Context. *Studies in International Comparative Development*, 46, 5.
- Freytes, C. (2015). The Cerrado Is Not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on Agricultural Exports in Argentina and Brazil (2003-2013) (Ph D. dissertation). Northwestern University, United States.
- Freytes, C. y O'Farrell, J. (2017). Conflictos Distributivos en la Agricultura de Exportación en la Argentina Reciente (2003-2015). *Desarrollo Económico*, 57(221), 181-196.
- Garay, C. (2007). Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations, and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-32.
- Gerchunoff, P., y Torre, J. C. (1996). La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36, 733-767.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930- 2015). *El Trimestre Económico*, LXXXIII(2)(330), 225-272. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gras, C. y Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino: del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires: sXXI.
- Kulfas, M. (2016). *Los Tres Kirchnerismos*. Buenos Aires: SXXI.
- Longa, F. (2022). Tres estrategias y tres pilares. Los movimientos sociales de argentina después del ciclo kirchnerista (2015-2022). *Revista Cuestión Urbana*, 6(12), 37-56.
- Mangonnet, J., M. V. Murillo y J. M. Rubio (2018). Local Economic Voting and the Agricultural Boom in Argentina, 2007–2015. *Latin America Politics and Society*, 60(3), 27-53.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en Argentina: 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 64, 523-554.
- Richardson, N. (2009). Export-oriented Populism: Commodities and Coalition in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44, 228–255.
- Santolaria, M. (2022). ¿Qué capitalismo para la firma tecnológica en Argentina? Un estudio de Mercado Libre y Globant desde Variedades de Capitalismo. (Tesis de Licenciatura). Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Schipani, A. (2021). Despertando al gigante invertebrado: la estrategia sindical de los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Revista de la SAAP*, 15(2), 389-419.
- Schneider, B. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vommaro, G. (2019). Estado y Alianzas..., cuarenta años después. Elementos para pensar el Giro a la Derecha en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(44), 43-60.