

# “La crisis del estado neoliberal en la Argentina”

Avance de investigación en curso

Grupo de trabajo: GT13 Reforma del estado, gobernabilidad y democracia  
/ GT CLACSO El Estado en América Latina: continuidades y rupturas

Alberto Bonnet y Adrián Piva

## Resumen:

Esta ponencia analiza algunos cambios sufridos por la forma neoliberal de estado, instaurada en la Argentina durante la década de los noventa, desde la crisis económica y política que culminó en la insurrección de fines de 2001. Aborda aspectos de la evolución de las empresas públicas privatizadas y concesionadas y del aparato de estado, de las relaciones entre los distintos poderes y de ciertas características del ejecutivo y, en particular, de la posición de la autoridad económica y monetario-financiera en su seno. Y, finalmente, retoma estos cambios intentando identificar su origen, evaluar su importancia, establecer en qué medida implican un cambio en la forma de estado y el bloque en el poder y qué relación guardan con los cambios políticos de la década.

**Palabras clave:** estado, crisis, América Latina

## 1. Introducción

El objetivo de esta ponencia es analizar sintéticamente algunos cambios sufridos por la forma neoliberal de estado, instaurada en la Argentina durante la década de los noventa, desde la crisis económica y política que culminó en la insurrección de fines de 2001.<sup>1</sup> La ponencia se refiere, entonces, al estado argentino. Sin embargo, en la medida en que el auge y caída del neoliberalismo que signan el período en el que se desarrollaron estos cambios no son procesos exclusivamente argentinos, sino que se registraron igualmente en otros países latinoamericanos, este análisis puede aplicarse en parte a otros estados del continente. Analizaremos, en primer lugar, ciertos aspectos de la evolución de las empresas públicas privatizadas y concesionadas y del aparato de estado en su conjunto; en segundo lugar, algunos cambios en las relaciones entre los distintos poderes, en un sentido amplio; y en tercer lugar, ciertas características del ejecutivo y, en particular, de la posición de la autoridad económica y monetario-financiera en su seno. Justificaremos en cada caso por qué priorizamos estos problemas.

## 2. Las relaciones entre estado y mercado

La metamorfosis hacia una forma neoliberal de estado en los noventa involucró una profunda alteración de las relaciones entre el estado y el mercado. Las políticas de desregulación del mercado doméstico, apertura al mercado mundial y privatización y concesión de empresas públicas alteraron radicalmente esas relaciones entre estado y mercado. Vamos a detenernos aquí en estas últimas porque

---

<sup>1</sup> Esta ponencia resume y actualiza análisis realizados en Bonnet (2010a), Piva (2011a) y, especialmente, Bonnet y Piva (2011 y 2013). Y presupone a su vez el análisis de esa forma neoconservadora o neoliberal de estado de los noventa, que no podemos repetir aquí por razones de espacio (véanse en este sentido Bonnet 2008, especialmente capítulo 5, y Piva 2009, especialmente capítulo 6).

fueron, sin dudas, las que afectaron más profunda y duraderamente las relaciones entre estado y mercado. El proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas que se registró en Argentina durante los noventa fue quizás el más rápido y ambicioso de América Latina.<sup>2</sup> Estas privatizaciones y concesiones implicaron la apertura a la acumulación capitalista de una serie de espacios antes parcial o totalmente sustraídos de la misma y, en consecuencia, una mercantilización de relaciones sociales previamente mediadas por el estado que es característica de las políticas neoliberales de disciplinamiento de la clase trabajadora. Este cambio en las relaciones entre el estado y el mercado es, desde luego, una de las características definitorias de la forma neoliberal de estado.

Ese proceso de privatizaciones y concesiones no fue revertido durante la década siguiente.<sup>3</sup> La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario 25.561, promulgada por Duhalde en enero de 2002, autorizó una amplia renegociación de los contratos con las privatizadas y los concesionarios, pero tanto su gobierno como los dos siguientes optaron por la pesificación y retraso de las tarifas (especialmente para el consumo residencial), a cambio de amplias concesiones en materia contractual y regulatoria y de crecientes subsidios que garantizaran un mínimo de ganancias. Esta política apuntaba a sostener el sistema de empresas privatizadas y concesionadas después de la crisis, evitando a la vez los conflictos que hubiera acarreado un aumento generalizado de las tarifas tras la devaluación. No obstante, a pesar de sus intenciones, los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner se vieron forzados a re-estatizar total o parcialmente varias de esas empresas. Algunas, porque quebraron (caso del Correo Argentino en 2003) o sus beneficiarios se retiraron (caso de Aguas Argentinas en 2006). Otras, porque sus problemas operativos condujeron a conflictos con sus empleados y usuarios (la vaciada Aerolíneas Argentinas y las huelgas de los gremios aeronáuticos, el colapso de los ferrocarriles Sarmiento y Roca y las protestas de los pasajeros). El caso reciente y aún más importante de la re-estatización parcial de la petrolera YPF en mayo de 2012 no escapa a esta regla, pues se originó en las crisis energética generalizada que estaba acarreado la gestión de Repsol. La tragedia ferroviaria de Once, por su parte, evidenció en febrero de 2012 los límites de aquella política. Pero, aún cuando estas re-estatizaciones de empresas respondieron a crisis y conflictos puntuales y no fueron parte de una política más amplia de reversión del sistema de empresas públicas privatizadas y concesionadas heredado de los noventa, el número de empresas re-estatizadas fue aumentando durante la década y este hecho no dejó de afectar las relaciones entre estado y mercado.

Pero, además de esa re-estatización de empresas privatizadas o concesionadas, hubo otros cambios en la relación entre estado y mercado que debemos analizar. Revisemos entonces la evolución de una serie de variables (presupuesto, personal, dependencias) que podemos considerarse como indicadores de la evolución del aparato de estado y nos sugieren cambios en la relación entre estado y mercado. El gasto público total aumentó tanto entre 1991 y 2001 como entre 2002 y 2009 (un 45% y un 192% en pesos constantes o 4,6 y 14 puntos del PBI, respectivamente, durante ambas décadas). Es decir que, juzgado desde el punto de vista de su gasto, el estado no dejó de agrandarse. Pero, durante esta última década, se registró un fenómeno que merece remarcar: después de una contracción inicial del gasto público tras la crisis de 2001 y el derrumbe de los salarios del sector público y de las jubilaciones por la devaluación, se dio una muy intensa expansión desde 2005. Hacia 2006-07 el gasto público recuperó su nivel de 2001 y siguió aumentando desde entonces hasta ubicarse, en 2009, un 84% (o 7,5 puntos del producto) por encima del gasto de 2001. Es decir que esa tendencia hacia el aumento del tamaño del

---

<sup>2</sup> Es importante advertir, aunque aquí no podemos detenernos en este punto, que esto no implica que la instauración de una forma neoliberal de represente una *minimización* del estado (véanse en este sentido, además de los citados capítulos de Bonnet (2008) y Piva (2009), a Ouviaña (2002) y Oszlak (2003).

<sup>3</sup> En esto coinciden la mayoría de los estudiosos de las privatizaciones (véanse, entre otros, Aspiazu y Schorr (2003) y Thwaites Rey y López (2004).

estado parece haberse intensificado entre ambas décadas: el gasto público ya representaba en 2009 arriba del 43% del PBI.<sup>4</sup>

Más significativo aún resulta el análisis de la composición de ese gasto público. El gasto burocrático (administración, justicia, defensa y seguridad) no registró cambios significativos, pues aumentó aunque por debajo del aumento del gasto en su conjunto. El gasto social (educación, salud, asistencia, previsión, subsidios de desempleo) creció significativamente, aunque acompañando el crecimiento del gasto en su conjunto: aumentó 40% (2,6 puntos del PBI) entre 1991 y 2001 y 158% (8,1 puntos) entre 2002 y 2009, pero representa prácticamente la misma porción del gasto total en ambas décadas, un 64%. Se registraron internamente, sin embargo, cambios en el destino de este gasto social, pues ganó importancia la promoción y asistencia social y la perdieron los subsidios de desempleo.<sup>5</sup> La mayor diferencia en la composición del gasto público entre ambas décadas, en cualquier caso, radica en el gasto en servicios económicos, que incluye los subsidios a los combustibles, la energía y el transporte antes mencionados. La cuenta pasó de representar un promedio del 2,5% del PBI y 7,8% del gasto total entre 1991 y 2001, a representar un promedio del 3,7% del PBI y 11,5% del gasto total entre 2002 y 2009. Y, más importante aún, mientras que se redujo durante la década pasada (a causa del citado proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas), se incrementó a una altísima tasa durante la presente década (un 710%), impulsada por la escalada de subsidios a las empresas de energía y transportes (en su mayoría resultantes de ese proceso de privatizaciones y concesiones). El gasto en servicio de deuda pública, por último, sigue teniendo una presencia significativa (pasó de representar un 2,8% del PBI y 8,9% del gasto total entre 1991 y 2001, a representar un 2,4% del PBI y un 6,8% del gasto total entre 2002 y 2009), pero se interrumpió el incontrolable aumento de su incidencia que se había registrado en la segunda mitad de la década pasada (mientras que el gasto en servicio de deuda pública se había incrementado un 237% o 3,3 puntos del PBI entre 1991 y 2001, se incrementó un 94% o 0 punto del PBI entre 2002 y 2009).<sup>6</sup>

Finalmente, si consideramos como indicadores el número de dependencias del estado o de empleados públicos, se confirma este crecimiento del aparato de estado. El aparato del estado nacional es hoy al menos tan importante como el aparato de estado previo a la crisis de 2001. La Administración Pública Nacional cuenta hoy con 15 ministerios más la Jefatura de Ministros, unas 39 secretarías dependientes de esos ministerios y esa jefatura y unas 92 subsecretarías. Esta estructura es, en los hechos, mayor que la existente a fines de los noventa. Y cuenta con al menos 20.000 agentes más.<sup>7</sup> Sin embargo, este crecimiento del aparato del estado nacional es insignificante comparado con el crecimiento del aparato de estado en su conjunto, diferencia que revela una modificación de la división del poder entre administraciones nacionales, provinciales y municipales. El empleo en el sector público en su conjunto se incrementó en más de 900.000 agentes, o un 40%, de 2002 a 2009, y prácticamente la

<sup>4</sup> Aunque menos importantes para nuestros fines, podemos agregar que los ingresos públicos se recuperaron mucho más rápido que los gastos con la recuperación de la economía posterior a la crisis de 2001 (sin que mediara un cambio sustantivo de la estructura tributaria, salvo con las retenciones desde 2002 y los aportes a la seguridad social desde 2008). Este desfazaje permitió los inéditos superávits fiscales de 2002-07, pero estos superávits ya desaparecieron desde 2008 (véase CENDA 2010, capítulo 2).

<sup>5</sup> Estos cambios respondieron, por una parte, a cambios en las condiciones sociales en las cuales se realizó ese gasto (en particular, el marcado descenso del desempleo de un 18,3 a un 7,1% entre 2001 y 2011) y, por otra, a cambios en la orientación de la política social (sobre esto último véanse, por ejemplo, Logiúdice 2011 y Logiúdice y Bressano 2011).

<sup>6</sup> Los datos están calculados en base a las series de gasto público consolidado en pesos constantes de 2001 y en porcentaje del PBI de la Dirección Nacional de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía.

<sup>7</sup> Los datos provienen del organigrama de la APN vigente, provisto por el INAP. Y lo comparamos con el vigente a fines de la década pasada, es decir, después de la reversión de los efectos racionalizadores de la *segunda reforma del estado*, pero anterior a la crisis fiscal que cerró la década. Los datos sobre la evolución del empleo provienen por su parte de López y Zeller (2010).

totalidad de este incremento se debe a las provincias (un 71%) y a los municipios (otro 23%).<sup>8</sup> El empleo en el sector público en su conjunto aumentó así a una tasa superior a la de aumento del empleo en el sector privado, incrementándose en consecuencia la participación del empleo público en el empleo total a un 22%. Estos datos confirman, naturalmente, el mencionado crecimiento del aparato de estado.

### 3. La organización del poder de estado

Revisemos ahora la división de poderes. La instauración de una forma neoliberal de estado en los noventa reforzó el preexistente predominio del poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial. Esto se evidenció, especialmente, en las prácticas legisladoras del ejecutivo (los decretos y los vetos) y en sus intervenciones en la práctica jurídica (la ampliación de la suprema corte y algunas otras medidas), luego normalizadas en la Constitución reformada de 1994. La instauración de una forma neoliberal de estado alteró también la división jurisdiccional del poder entre los niveles nacionales, provinciales y municipales. La profundización de la descentralización de las funciones educativas y sanitarias del estado (atención primaria de la salud, educación secundaria, normal y técnico, además de vivienda, agua y cloacas, electricidad, etc.) desde el aparato central hacia los aparatos provinciales o municipales, por una parte, y cierta tendencia inversa hacia la centralización de su función represiva (intervención de gendarmería en los conflictos provinciales, etc.) modificaron decididamente la ecuación entre centralización y descentralización durante los noventa.

Ahora bien, a primera vista, la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo se mantuvo en la década siguiente. Sin embargo, un análisis más preciso pone en evidencia algunos cambios. El reiterado recurso de las administraciones de Duhalde y Kirchner a la legislación mediante decretos de necesidad y urgencia entre 2002 y 2007 y las sucesivas prórrogas y la conversión final en ley de la delegación de facultades del legislativo en el ejecutivo en 2006, parecen indicar una continuidad respecto de los noventa.<sup>9</sup> Esta continuidad responde al hecho de que, en esta materia, la crisis de 2001 acarreó un resultado contrario a los que venimos encontrando: en lugar de introducir un quiebre, impulsó una continuidad, sosteniendo e incluso reforzando ese empleo de decretos de necesidad y urgencia y ese recurso a superpoderes. Los mismos instrumentos que se habían empleado para imponer la reestructuración neoliberal, se emplearían en la década siguiente para salir de la crisis del neoliberalismo. Pero, una vez recompuesta la acumulación y la dominación, esos recursos comenzarían a aparecer como disfuncionales e incluso conflictivos. Fue muy significativo, en este sentido, el hecho de que el eje del conflicto entre la burguesía agraria y agroindustrial y el gobierno de Fernández de Kirchner de 2008 se desplazara gradualmente desde la impugnación de las retenciones móviles a las exportaciones de cereales y oleaginosas en sí mismas hacia la impugnación más general

---

<sup>8</sup> Los datos se refieren al empleo en el sector público consolidado, que incluye a la nación, las provincias, los municipios, la ANSESS y los bancos y empresas públicos, y provienen de Bour y Susmel (2010; recuperados por *La Nación* 6/7/11). No disponemos de información completa sobre los organigramas de las administraciones provinciales y municipales, que son muy heterogéneos, e incluso estos datos sobre empleo público no incluyen algunas provincias.

<sup>9</sup> Un estudio del Centro de Estudios Nueva Mayoría de 2009 contabilizó que Menem había firmado 545 DNU (4,4 por mes), De La Rúa 73 (3), Duhalde 158 (9,3) y Kirchner 270 (5). La delegación de poderes del legislativo al ejecutivo (al Jefe de Gabinete) en materia presupuestaria comenzó en materia de recortes de gasto público ante la crisis de 1995, se mantuvo - aunque sólo en cuanto a reasignaciones presupuestarias - en las leyes presupuestarias de 1997-99 y se reforzó en la crisis de 2000-01 -combinándose con la ley de déficit cero. La ley presupuestaria de 2002 volvió a restringir esa delegación, pero las de 2003 y subsiguientes la restauraron y reforzaron, hasta convertirse en ley permanente a mediados de 2006 (véase *La Nación* 3/8/06; para un análisis de conjunto, Bonvecchi y Rodríguez 2006).

de la delegación de facultades (en este caso, la de crear, modificar y derogar impuestos) del legislativo al ejecutivo (véase Piva 2011a).

En efecto, este conflicto entre distintas fracciones de la burguesía, que por primera vez desde la crisis de 2001 involucró una ruptura del bloque en el poder y que acabó resolviéndose en el Senado (véase Belkin y Piva 2009 y Bonnet 2010b), puso en cuestión la subordinación del poder legislativo al ejecutivo.<sup>10</sup> Y la posterior derrota electoral del oficialismo en las parlamentarias de junio de 2009, que resultó en la pérdida de su mayoría parlamentaria, pareció reforzar el protagonismo del Congreso. Desde entonces, sin embargo, la incapacidad de la oposición de erigirse como alternativa de recambio y la recuperación de consenso por el gobierno que condujo a su victoria en las presidenciales de octubre de 2011 parecen haber reforzado la posición del ejecutivo.<sup>11</sup> Aquí sólo puede concluirse, en consecuencia, que esta inestabilidad de las relaciones entre poderes es en sí misma un índice de la crisis del estado neoliberal, aunque la evolución futura de estas relaciones es incierta.

Mucho más notoria es la menor subordinación del poder judicial al ejecutivo durante esta década. Recordemos que Menem había modificado la composición de la Suprema Corte y había adoptado otra serie de medidas para garantizar que la justicia acompañara sus iniciativas y que esta justicia *menemista* y, en particular, esa Corte Suprema, había acabado siendo objeto de *escraches* masivos cuando convalidó la expropiación de los ahorros bancarios a fines de 2001. Kirchner, entonces, adoptó la reforma de esta justicia desacreditada como una de sus iniciativas más importantes para construir consenso y, apenas asumió, inició la depuración y reducción de miembros de la Corte Suprema. La Corte resultante ganó en independencia y esta independencia incluso se evidenció más tarde en algunos roces con el gobierno.<sup>12</sup>

Si atendemos ahora a la división jurisdiccional del poder entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, la ecuación entre centralización y descentralización del estado parece haberse mantenido intacta desde una perspectiva normativa. Sin embargo, si atendemos al ejercicio efectivo de estas funciones por parte del estado, se advierten algunas diferencias. El estado nacional parece haber recuperado mayor protagonismo. Una comparación entre la evolución del gasto público del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y porteño puede servirnos como aproximación. Por una parte, la descentralización de los noventa quedó bien registrada en esta evolución del gasto público: mientras que el gasto del gobierno nacional se incrementó un 25% (o, en otras palabras, se redujo 0,2 puntos del PBI) entre 1991 y 2001, el gasto de los gobiernos provinciales y porteño se incrementó un 84% (4,34 puntos del PBI).<sup>13</sup> Por otra parte, esa evolución del gasto parece mostrar cierta reversión de dicha descentralización durante la década siguiente. En el contexto general de expansión del gasto público entre 2002 y 2009 que señalamos, el gasto de los gobiernos provinciales y porteño aumentó otro 177% (otros 4,72 puntos del PBI), pero el gasto del gobierno nacional aumentó en mayor medida aún: un

<sup>10</sup> El antecedente más cercano de esta ruptura del bloque en el poder fue la registrada durante la crisis de la convertibilidad en 1999-2001 (véase Salvia 2009 y 2012).

<sup>11</sup> Fernández de Kirchner sólo firmó apenas 3 DNU durante su primer año de gobierno, aunque este número aumentó a unos 10 por año en los siguientes tres e incluyó algunos importantes (como la asignación universal por hijo, la remoción del director del banco central y los pagos de deuda externa); los *superpoderes* fueron limitados por el propio gobierno en julio de 2009, pero prorrogados hasta la actualidad; finalmente, pocas leyes aprobadas en el congreso fueron vetadas por la presidencia, aunque importantes (como la ley de protección de glaciares y del 82%) .

<sup>12</sup> No debemos pasar por alto, empero, el hecho de que estos roces se hayan registrado después de del crisis política de 2008-09: Helmke (2003) habla en este sentido de una suerte de “defección estratégica” de las cortes supremas cuando las administraciones a cargo pierden consenso y parecen avvicinarsen recambios.

<sup>13</sup> Esta descentralización también puede constatarse si atendemos a la evolución del empleo público: durante la década de los noventa, las provincias pasaron de explicar un 40 a explicar un 65% del empleo público y los municipios de un 14 a un 20% del mismo. Estas proporciones, sin embargo, se mantuvieron más o menos constantes desde entonces.

208% (o 8,41 puntos del PBI). Este mayor protagonismo del estado nacional corresponde a los ya mencionados capítulos de la asistencia social y, principalmente, los subsidios.

Pasemos ahora a un análisis del propio poder ejecutivo. En la forma neoliberal de estado, la autoridad económica y monetario-financiera suele gozar de una posición privilegiada dentro del poder ejecutivo porque el ejercicio de la dominación descansa, en gran medida, en el disciplinamiento de mercado de los trabajadores a través de políticas monetarias y financieras. En el estado neoliberal argentino de los noventa, esto condujo a la conversión del ministerio de economía en una suerte de *megaministerio* y del ministro Cavallo y sus *técnicos* en funcionarios claves que se impusieron sobre los *políticos* en asuntos políticos decisivos (véase Thwaites Rey 2005). La independencia del Banco Central, por su parte, reforzó esta posición privilegiada. Pero esta situación comenzó a revertirse a partir de la caída de la convertibilidad en la crisis de 2001.

Ahora bien, la autoridad económica y monetario-financiera comenzó a perder esa posición privilegiada a partir de la caída de la convertibilidad a fines de 2001. Ya en 2002 Duhalde dividió la cartera de economía en un Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y un Ministerio de Producción. Kirchner, por su parte, creó en 2003 un Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que absorbió las áreas de minería y transporte del disuelto Ministerio de la Producción, las de energía y comunicaciones que pertenecían al de Economía y las de obras públicas, recursos hídricos, desarrollo urbano y vivienda y energía atómica provenientes de la Presidencia (decreto 1283 del 24/5/03). Esto convirtió a este nuevo ministerio a cargo de Julio De Vido en un nuevo *megaministerio* (juzgado a la luz de su personal, su cantidad de dependencias y especialmente su presupuesto), aunque no subordinado a la política económica y monetario-financiera en sentido estricto. El peso del remanente Ministerio de Economía se vio menguado, además, por el mayor peso alcanzado por el Ministerio de Trabajo a cargo de Tomada, gracias a las convocatorias a paritarias y negociaciones colectivas y a su intervención en materias decisivas como la reforma de la Ley de ART o la Reforma Laboral. La administración de Fernández de Kirchner, finalmente, agregó dos nuevos ministerios: de Industria y Turismo, en noviembre de 2008, y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en octubre de 2009, perdiendo aún más peso esa remanente cartera de economía.

Esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera se confirma si atendemos a los cuadros que la ejercieron. El ministro Roberto Lavagna, de la administración de Duhalde, era un reconocido representante de la gran burguesía industrial, gozó de una importante cuota de poder y prestigio porque enfrentó con éxito las devastadoras secuelas de la crisis de 2001, y Kirchner lo mantuvo en su puesto hasta fines de 2005. El pedido de renuncia a Lavagna por parte de Kirchner, a fines de 2005, fue en este sentido un acontecimiento importante. Respondió, por una parte, al hecho de que el ministro ya había completado la salida de la crisis con la reestructuración de la deuda externa (véase AAVV 2005) y, por otra, a que el presidente ya había construido el amplio consenso alrededor suyo que no había logrado construir antes de las elecciones presidenciales de abril de 2003, pero que acababa de confirmar en las parlamentarias de octubre de 2005 (véase Bonnet 2007a). La caída de Lavagna significó también un cambio en la relación entre la presidencia y la autoridad económica dentro del ejecutivo: a partir de ese momento, el ministerio de economía se convertiría en un mero apéndice de la presidencia. Las características de los numerosos ministros que lo encabezaron desde entonces confirmaron este cambio.<sup>14</sup>

La pérdida de independencia del Banco Central, finalmente, confirma esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera. Ya Duhalde reformó su carta orgánica (ley 25.562), una

---

<sup>14</sup> El propio Kirchner explicitó el significado de la caída de Lavagna cuando declaró: “yo no puedo permitir que se dé un doble juego como ocurrió con Menem y Cavallo. La dirección del Gobierno debe ser una sola” (*Clarín* 2005; véase Piva 2011a).

vez caía la convertibilidad, devolviéndole sus funciones de emitir billetes sin relación con su nivel de reservas, actuar como prestamista en última instancia de la banca privada, asistir al tesoro e intervenir en el mercado cambiario, adecuando las funciones del banco a la vigencia de un tipo de cambio libre en flotación sucia y a la necesidad de socorrer a la banca amenazada de quiebra. Esta reforma terminaba, potencialmente, con la independencia del banco central. Pero durante casi toda la década siguiente esta pérdida de su independencia no se evidenció y el banco siguió siendo dirigido sin mayores conflictos por hombres provenientes de la banca privada, como Alfonso Prat Gay y Martín Redrado. A fines de 2009, sin embargo, se desencadenó un enfrentamiento entre la presidencia y el banco central a raíz de la negativa de Redrado de aportar las reservas requeridas por Fernández de Kirchner para pagar deuda externa. El reemplazo de Redrado por Mercedes Marcó del Pont, a comienzos de 2010, evidenció esta pérdida de independencia y confirmó aquella pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera dentro del ejecutivo.

### 3. Algunas conclusiones

Revisemos, para concluir, las características de conjunto de los cambios que venimos analizando. En primer lugar es evidente que, como adelantamos en el primer apartado, en los orígenes de todos estos cambios se encuentra la profunda crisis de acumulación y dominación que culminó en la insurrección de diciembre de 2001. Esta crisis no podía sino involucrar e involucró en los hechos, como una de sus dimensiones decisivas, la crisis de la forma neoliberal de estado instaurada por el *menemismo* durante los noventa. Y los cambios ulteriores en el estado se originaron, precisamente, en esa misma crisis. Las empresas privatizadas o concesionadas entraron en crisis con la devaluación, la autoridad económica y monetario-financiera comenzó a perder peso dentro del poder ejecutivo a partir de la impugnación y la caída de la convertibilidad como mecanismo de su disciplinamiento dinerario de los trabajadores, la subordinación del poder judicial al ejecutivo se volvió insostenible después del repudio masivo de la justicia, incluso la propia subordinación del legislativo al ejecutivo se mantuvo exclusivamente mientras las distintas fracciones de la burguesía aceptaron cargar con los costos de la salida de la crisis.<sup>15</sup> Las medidas implementadas por las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner que afectaron aspectos de ese estado neoliberal en crisis, como las citadas remociones de Lavagna y Redrado, la reforma de la Corte Suprema o el envío de la resolución sobre retenciones móviles 125/08 al Congreso, en este sentido, no integraron una política sistemática de reforma del estado sino que procedieron fundamentalmente convirtiendo necesidades en virtudes.

En segundo lugar, resulta igualmente evidente que varios de estos cambios fueron importantes y, en consecuencia, varios aspectos constitutivos de la forma de estado de los noventa se cayeron. La forma neoliberal de estado instaurada por el *menemismo*, que mediaba una hegemonía neoconservadora articulada alrededor de la disciplina dineraria impuesta por la convertibilidad, ha quedado en gran medida desarticulada. La impugnación de esta disciplina dineraria y hegemonía neoconservadora en diciembre de 2001 dejó sin sustento a esa forma de estado. Y las posteriores cesación de pagos de la deuda externa y devaluación de la moneda por las administraciones provisionales de Adolfo Rodríguez Súa y Eduardo Duhalde, nuevas conversiones de necesidades en virtudes, acabaron de dismantelar el mecanismo de disciplinamiento dinerario de la clase trabajadora que había sustentado la hegemonía *menemista*. Esta desarticulación de la forma neoliberal de estado de los noventa es un factor decisivo

---

<sup>15</sup> Vale la pena recordar aquí que las retenciones a las exportaciones, establecidas por Duhalde en febrero de 2002, se destinaron inicialmente a la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar, casi-universalización del Plan Trabajar que apuntaba, por un lado, a enfrentar la situación de pauperización extrema de los protagonistas de los saqueos y, por el otro, a debilitar las capacidades organizativas y los recursos de movilización autónomos de las organizaciones de desocupados.

que debe ser tenido en cuenta en los debates más amplios acerca del fin del neoliberalismo en Argentina y América Latina.

En tercer lugar, la recomposición de la dominación a partir de 2002-2003 involucró la recomposición de un poder de estado que se encontraba sumido en una profunda crisis. Pero esta recomposición del poder de estado no parece haber implicado una transición hacia una nueva forma de estado. La crisis de la forma neoliberal de estado no fue sinónimo de una metamorfosis hacia una nueva forma de estado. Los cambios que sufrió el estado y que analizamos en estas páginas desarticulaban en gran medida la forma neoliberal de estado de los noventa, pero no parecen haberla reemplazado por una nueva forma de estado más o menos consistente. Ante el desafío de superar la crisis política, las administraciones de Duhalde y Kirchner se limitaron a valerse de los restos del estado heredado, sin encarar una reforma sistemática del mismo como la que había encarado Menem en los noventa. Esto es la expresión, en el terreno específico de la evolución del estado, del hecho más general de que la dinámica política de ambas administraciones estuvo regida en su conjunto por el imperativo de restaurar el orden después de la crisis de 2001. Y no es extraordinario: extraordinarios son más bien los procesos de reestructuración capitalista generalizada, que incluyen la reforma del estado, como el registrado en los noventa. Pero la recomposición duradera de la dominación puede resultar –y acaso esté resultando, en algunos aspectos- inconsistente con esa ausencia de una nueva forma de estado. Reconsideremos, por ejemplo, el caso de las empresas privatizadas y concesionadas. La funcionalidad entre la propiedad o la gestión privada de estas empresas y la hegemonía neoconservadora vigente en los noventa va de suyo, pero mucho más dudosa es su funcionalidad con el discurso y las políticas neopopulistas vigentes desde entonces.

Nuestro análisis de los cambios en la forma neoliberal de estado parece imponer, en cuarto lugar, la pregunta acerca de si fueron acompañadas por cambios simultáneos en la composición del bloque en el poder. Pero, a partir de nuestro análisis, no podemos responder acabadamente a esta pregunta. Esto es así porque, si bien es cierto que la cohesión política entre las distintas fracciones de la burguesía que integran el bloque en el poder depende de la mediación del estado, dentro de una forma específica de estado, la desarticulación de esta forma de estado no implica necesariamente un cambio en la composición de ese bloque en el poder. Es evidente, por una parte, que durante la década de los noventa se articuló un bloque en el poder monolítico y que la forma neoliberal de estado medió la articulación de dicho bloque; y es evidente, por otra, que en la crisis que culminó a fines de 2001 se desataron conflictos interburgueses que minaron la cohesión de ese bloque en el poder. Pero esto no implica que la composición de ese bloque haya cambiado después –y las hipótesis que afirman este cambio son algo precarias.<sup>16</sup> Nuestra hipótesis es que hay continuidad en las fracciones integrantes del bloque en el poder, mientras que la discontinuidad reside más bien en la menor cohesión política de ese bloque después de la crisis de 2001. Y esto es así, en última instancia, porque esa mayor o menor cohesión política del bloque en el poder no depende exclusivamente de los conflictos o acuerdos entre distintas fracciones de la burguesía, sino de la lucha de clases en un sentido más amplio (véase Bonnet 2012). Los conflictos interburgueses que minaron la cohesión del bloque en el poder de los noventa se originan en la impugnación de la estrategia de acumulación y la forma de estado vigentes en el marco del ascenso de las luchas sociales que clausuró la década. La cohesión de ese bloque es más precaria desde entonces –y esta precariedad se expresa, a su vez, en las inconsistencias de la forma de estado que media dicho bloque. Y, en los hechos, el mencionado conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial de 2008 desnudó esta precariedad.

Tracemos, en quinto y último lugar, una distinción entre dos estilos de gobierno, los arbitrajes neoliberal del *menemismo* y neopopulista del *kirchnerismo*, que puede ayudarnos a identificar las

---

<sup>16</sup> Véanse, entre otros, Castellani y Schorr (2004), Gaggero y Wainer (2004) y Schorr y Wainer (2005).



características distintivas de este estado resultante de la crisis de fines de los noventa. El primero, como arbitraje neoliberal, se realizaba entre los *técnicos* y los *políticos* dentro del propio gobierno, pero no entre las distintas fracciones que integraban el bloque en el poder, pues la unidad entre esas distintas fracciones de la burguesía –así como la subordinación de los trabajadores- se encontraba sellada por la disciplina dineraria impuesta por la convertibilidad. La dominación política descansaba fundamentalmente en esta disciplina de mercado y el arbitraje *menemista* se ejercía en función de la imposición de esta disciplina. Los ciudadanos en su conjunto parecían entonces quedar sometidos a la dominación impersonal y apolítica del mercado, mientras que la intervención del estado parecía limitarse a canalizar los imperativos de ese orden técnico-económico del mercado. El segundo, el arbitraje neopopulista, es muy distinto. Kirchner y, aunque en peores condiciones y con menos éxito, también su esposa Fernández de Kirchner, intentaron arbitrar directamente entre las distintas fracciones de la burguesía que integraban el bloque en el poder -al menos hasta que este bloque comenzó a disgregarse con el desencadenamiento del citado conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial de la primera mitad de 2008. Ahora, inversamente, el estado parece intervenir abiertamente en cada conflicto de intereses dotándole de un carácter político. Digamos que, mientras que el estado *menemista* intervenía intentando esconder el carácter político de su intervención detrás de la lógica del mercado, el estado *kirchnerista* interviene intentando esconder la manera en que esa lógica de mercado se impone efectivamente a través de su intervención detrás de la politización de dicha intervención. En el plano ideológico, tanto aquella conversión *economicista* de la virtud en necesidad como esta conversión *politicista* de la necesidad en virtud son mistificaciones, pero muy diferentes. Y en el plano político, ambas modalidades de arbitraje se concentran en el poder ejecutivo y, más específicamente, en la presidencia, pero sus características son muy distintas. Las diferencias entre estos dos estilos de gobierno subyacen a los cambios en el estado que analizamos.

Agreguemos, para finalizar, que la *repolitización* de la intervención del estado que involucra esta última modalidad de arbitraje puede poner en riesgo la legitimidad del ejercicio del poder de estado. La convertibilidad había constituido un marco de unidad para las diversas fracciones de la burguesía y limitado la capacidad de arbitraje del estado entre dichas fracciones. La devaluación forzada, con la recuperación de las herramientas de política cambiaria y monetaria y los superávit fiscal y comercial, otorgaron al estado una mayor capacidad de redistribuir costos y beneficios entre esas diferentes fracciones de la burguesía. Pero también pusieron la intervención del estado en el ojo de la tormenta. Y, en este sentido, este estado kirchnerista puede resultar más débil, no más fuerte, que su antecesor menemista. El estado *menemista* era en realidad, contra las opiniones dominantes tanto entre sus apologetas neoliberales como entre sus críticos neopopulistas, un estado fuerte. La fortaleza o debilidad de un estado capitalista debe estimarse siempre en referencia al patrón de medida de su capacidad de comando sobre la clase trabajadora. Y, así medido, el estado *menemista* era un estado fuerte. Un estado más activo en el arbitraje directo entre los intereses de las distintas clases y fracciones de clases como el *kirchnerista* puede ser un estado más débil, especialmente si condiciones recesivas recortan los márgenes para ese arbitraje.

## Referencias

AAVV (2005): Dossier, en *Anuario de los Economistas de Izquierda* 1, Bs. As., EDI.

AAVV (2007):Dossier, en *Anuario de los Economistas de Izquierda* 3, Bs. As., EDI.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2003) “La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado – empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?” en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 193.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2008) “Del modelo de los noventa a la posconvertibilidad, en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 240.

Belkin, Alejandro y Piva, Adrián (2009) “Elecciones del 28 de junio de 2009: el giro a la derecha en el ciclo político abierto por las jornadas de diciembre de 2001”, en *Herramienta* 42 (Buenos Aires: Herramienta) N° 42.

Bonnet, Alberto (2007) “Kirchnerismo: el populismo como farsa”, en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: FISyP) N° 14

Bonnet, Alberto (2008) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001* (Buenos Aires: Prometeo).

Bonnet, Alberto (2010a) “La metamorfosis del estado argentino: ¿hacia una nueva forma de estado pos-neoliberal?”. Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 28 al 30 de julio.

Bonnet, Alberto (2010b) “El lock-out agrario y la crisis política del kirchnerismo”, en *Herramienta Web* (Buenos Aires: Herramienta) N°6.

Bonnet, Alberto (2011) “Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?”, en A. Bonnet (comp.): *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente* (Buenos Aires: Peña Lillo / Continente).

Bonnet, Alberto (2012) “Riñas en la cofradía. Los conflictos interburgueses en las crisis argentinas recientes”, a publicarse en *Conflicto Social. Revista del Programa de investigación sobre conflicto social* (Buenos Aires, IIGG, FCS-UBA).

Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (2011) “Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo”, en *Revista de estudios Marítimos y Sociales* (Mar del Plata: UNMdP) N°3.

Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (2013) “El estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001” en Grigera, Juan (comp.): *La postconvertibilidad a debate* (Buenos Aires: Imago Mundi) (en prensa).

Bonvecchi, Alejandro y Rodríguez, Jesús (2006) “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)”, en *Desarrollo Económico* 180 (45), (Buenos Aires: IDES) N° 180.

Bour, José Luis y Susmel, N. (2010) “La evolución del empleo público en la Argentina”, en *Informe de Coyuntura* 507 (Buenos Aires: FIEL) N°507.

Castellani, Ana y Schorr, Martín (2004) “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque en el poder económico”, en *Cuadernos del CENDES* (Caracas: CENDES) N° 57.

CENDA (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2001-2010* (Buenos Aires: Cara o ceca).

Clarín 2005 (Buenos Aires) 29 de noviembre.

Gaggero, Alejandro y Wainer, Andrés (2004) “Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 204.

Helmke, Gretchen (2003) “La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la corte suprema y el poder ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) N° 170.

Lavopa, Alejandro (2007): “La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 231.

Logiúdice, Ana (2011) “Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente”, en *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología* (Buenos Aires: FCS-UBA) N° 1.

Logiúdice, Ana y Bressano, Clara (2011) “Nuevas intervenciones públicas en la Argentina reciente. El caso de la asistencia social”, en *Debate público. Reflexiones de trabajo social* (Buenos Aires: FCS-UBA) N° 2.

López, Andrea y Zeller, Norberto (2010) *Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia* (Documento de Trabajo 1/2010, Buenos Aires: INAP).

Novaro, Marcos (2003) “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”, en *Revista de la SAAP* (Buenos Aires: SAAP) N° 2 (I).

Ouviña, Hernán (2002) “¿Minimización o metamorfosis del Estado? Las transformaciones de la última década en el aparato estatal argentino”, en Bonnet, Alberto et al. (comps.) *Modernización y crisis. Transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX* (Bernal: UNQ).

Oszlak, Oscar (2003) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) N° 168.

Piva, Adrián (2009) *Acumulación de capital y hegemonía en Argentina (1989 – 2001)* (Buenos Aires: Biblos) (en prensa).

Piva, Adrián (2011a) “Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002 – 2009)”, en *Theomai* 23 (Bernal, UNQ).

Piva, Adrián (2011b) “Gobierno, oposición y protesta social en Argentina (2003 – 2007)”. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, 27 al 30 de julio.

Salvia, Sebastián (2009) “Estado y conflicto interburgués en Argentina. La crisis de la convertibilidad (1999-2001)”, en Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (comps.) *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad* (Buenos Aires: Peña Lillo / Continente).

Salvia, Sebastián (2012) *Confrontaciones y alianzas de la burguesía industrial en la crisis de la convertibilidad (1998-2002)*. Tesis de Doctorado, UBA.

Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2005) “Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del ‘modelo de los noventa’ al del ‘dólar alto’”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 211.

Thwaites Rey, Mabel (2005) “Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2004) “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) CLAD. N° 28.

Varessi, Gastón (2010) “La Argentina post-convertibilidad: modelo de acumulación”, en *Problemas del desarrollo* (México: UNAM) N° 161.