

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN HISTORIA ECONÓMICA Y DE LAS  
POLÍTICAS ECONÓMICAS**

---

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

---

El gobierno y el capital: una lectura del “segundo  
kirchnerismo” (2008-2015)

---

AUTOR: EMILIO ULISES BOSIA

DIRECTOR: JULIÁN KAN

---

DICIEMBRE DE 2021

---

*A Ani, que sigue estando ahí. Cuidándome a la distancia, invitándome a defender lo que vale la pena y a pelear por conseguir lo que quiero. Y confiando.*

## **Agradecimientos**

Este trabajo no se podría haber redactado sin la colaboración de Julián Kan, quien como director de la investigación me ayudó eficazmente a concluirlo, de la misma manera en que ya lo había hecho con la tesina de especialización en la misma materia. Además, debo agradecer a Andrés Cappa y a Pablo Wahren, con quienes conversé sobre varios de los temas aquí tocados. Ambos leyeron algunos capítulos y me hicieron las correspondientes devoluciones. Y también a Itai Hagman, amigo, economista y actualmente diputado con quien compartí con intensidad la mayor parte de los años que toca esta investigación. No puedo decir con certeza qué parte de las ideas plasmadas en este trabajo son plenamente de mi autoría y cuáles reelaboraciones a partir de la suya. Como sea, gran parte de ellas surgieron a partir de la conversación cotidiana y las lecturas compartidas entre ambos a lo largo del tiempo, aunque por supuesto no lo hago responsable de ninguna de las falencias o errores que puedan existir en la escritura de este trabajo, que solo me corresponden a mí.

Por otro lado, también debo hacer un agradecimiento -un poco heterodoxo- a la pandemia de covid que, con todos sus males, a los que no pretendo relativizar ni disminuir, sin embargo me dio la oportunidad de disponer de abundante tiempo libre y, sobre todo, de serenidad. Sin esos momentos difícilmente hubiera podido hacer este trabajo de investigación que disfruté mucho, pero que requirió muchísimas horas de lectura y de escritura, difíciles de compatibilizar con mi ritmo de vida habitual.

Finalmente, tengo que agradecer también a mis padres, que años atrás me ayudaron a financiar la realización de la maestría, sin preguntarme demasiado sobre los motivos para hacerla. A la Universidad de Buenos Aires, que me becó para alivianar la carga que requería este posgrado, y a la que estoy ligado casi ininterrumpidamente desde el año 1995, primero como estudiante y luego como docente. Gran parte de lo que soy se lo debo a la educación pública. Y a la Rusa, que me acompañó con amor y me sostuvo todas las veces que hizo falta para que terminara “la maldita tesis”.

## Resumen

Entre los años 2008 y 2015 Argentina vivió una sucesión de conflictos políticos y sociales de alta intensidad. En todos ellos el gobierno nacional se vio sucesivamente enfrentado con diversos sectores de la élite empresaria, algunos de los cuales habían sido anteriormente aliados. A través de una combinación entre un trabajo empírico apoyado sobre fuentes periodísticas y la revisión de una amplia bibliografía, esta tesis realiza un análisis pormenorizado de algunos de los más importantes entre ellos: el conflicto agrario por la resolución 125, la estatización del sistema previsional, la “ley de medios”, la elección de directores estatales en grandes empresas, la expropiación de la mayoría accionaria de YPF y el enfrentamiento con los “fondos buitres”. Al calor de estos conflictos, la realidad política argentina se modificó profundamente. El “consenso neodesarrollista” vigente hasta 2008 saltó por los aires y se conformó un escenario de polarización caracterizado por la formación de dos alianzas antagónicas que se disputaron –sin resultados definitivos– la hegemonía sobre el rumbo del país o, en otros términos, la fijación de un nuevo patrón de acumulación tras la crisis de la Convertibilidad. Por un lado, una alianza nacional-popular-democrática, cuyos contornos se terminaron de delinear durante lo que llamamos el “segundo kirchnerismo”; por otro lado una alianza neoliberal-conservadora-republicana, que se fue conformando desde la oposición y consiguió consolidarse plenamente en noviembre de 2015, dando lugar a una nueva etapa luego del extendido proceso de reorganización política heredado de 2001.

En ese contexto, el accionar del gran empresariado en el período muestra un recorrido pendular, que se inicia al interior de la base de sustentación del gobierno nacional y concluye en una postura fuertemente opositora. Ese movimiento no se dio de forma inmediata sino gradual y tiene como hitos fundamentales a los años 2008 y 2013. Asimismo, la tesis atribuye los motivos más profundos de este distanciamiento a una contradicción entre los objetivos políticos del proyecto nacional-popular-democrático y ciertas tendencias que emergen de la estructura económica vigente en el país: en particular al rasgo exportador, concentrado y extranjerizado de la élite económica, así como a la centralidad estructural que la caracteriza. Los resultados de esta investigación son valiosos para la comprensión de un período de la historia reciente que suscita profundas pasiones. Además, son útiles para abordar los principales interrogantes que existen en el presente a la hora de reflexionar sobre los esquivos caminos para el desarrollo nacional.

**Palabras clave:** Sociología económica, kirchnerismo, élite económica, conflictos políticos.

## Índice General

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introducción: El retorno de lo reprimido.....</b>                                                | <b>7</b>   |
| <b>Capítulo 1: Revisión bibliográfica, marco teórico, hipótesis y metodología de trabajo.....</b>   | <b>10</b>  |
| <b>Capítulo 2: Elementos económico-estructurales en la trayectoria de la cúpula empresaria...30</b> | <b>30</b>  |
| <b>Capítulo 3: 2007, la Concertación que no fue .....</b>                                           | <b>43</b>  |
| <b>Capítulo 4: “La 125”, parteaguas histórico .....</b>                                             | <b>55</b>  |
| <b>Capítulo 5: La reestatización de las AFJP .....</b>                                              | <b>114</b> |
| <b>Capítulo 6: la “Ley de Medios” .....</b>                                                         | <b>136</b> |
| <b>Capítulo 7: ANSES accede a los directorios de grandes empresas .....</b>                         | <b>169</b> |
| <b>Capítulo 8: La recuperación de YPF .....</b>                                                     | <b>180</b> |
| <b>Capítulo 9: La ruptura del frente nacional y el Foro de Convergencia Empresarial.....</b>        | <b>206</b> |
| <b>Capítulo 10: “Patria o Buitres” .....</b>                                                        | <b>224</b> |
| <b>Conclusiones .....</b>                                                                           | <b>258</b> |
| <b>Epílogo desde 2021 .....</b>                                                                     | <b>275</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>                                                                           | <b>286</b> |

## **Introducción: El retorno de lo reprimido**

Esta tesis explora la trama de relaciones entre el poder económico y el poder político entre 2008 y 2015, años surcados por importantes confrontaciones que no solamente tuvieron efectos puntuales sino que dieron lugar a una reconfiguración de la escena nacional sumamente persistente y significativa. A la manera de una sinécdoque literaria, puede pensarse que el escenario forjado durante esos ocho años, siendo solo una parte, representa sin embargo, para un observador de la traza gruesa, la configuración esencial del panorama político argentino de las primeras dos décadas del siglo XXI, una suerte de cristalización o sublimación de lo más relevante, si bien, naturalmente, la mirada atenta del historiador descubre a lo largo de estos primeros veinte años matices y etapas claramente diferenciadas. Los años inmediatamente previos se asemejan a un prolegómeno; los años posteriores a la puesta en práctica de la configuración resultante. Semejante capacidad se debe, quizás, al poder movilizador de los significantes construidos en esos ocho años, a la intensidad de las pasiones políticas puestas en juego, a la generación de nuevas identidades ideológicas y a la actualización de antiguos mecanismos y tradiciones, a la polémica sobre problemáticas económicas claves para construir un modelo de país, a la pregnancia y la persistencia que las trincheras construidas en aquellos años mantuvieron hasta la actualidad.

Adelantemos uno de los resultados principales de esta investigación. Como saldo de estos ocho años, a través de diversas conflagraciones políticas, económicas e ideológicas, se reconstituyó una alianza nacional-popular-democrática que había quedado sepultada por el terrorismo de Estado en los años setenta, capaz de disputar el rumbo del país e incluso gobernar contra el mandato de los grupos económicos concentrados, y, contra ella, una alianza neoliberal-conservadora-republicana con una base social movilizada, un programa proporcionado por las elites económicas y una coalición política capaz de congregarse en torno suyo a una mayoría electoral. Esta tesis estudia el proceso de nacimiento de esta dualidad argentina, sus dolores y trabajos de parto, toda vez que, como cualquier proceso social, se despliega a través de diversos conflictos que se retroalimentan a lo largo de idas y vueltas, marchas y contramarchas.

Este resultado general remite a una serie de interrogantes para quienes consideramos que los procesos históricos no están fatalmente determinados, pero tampoco se desenvuelven de

maneras arbitrarias: ¿cómo y por qué se produjo semejante reconfiguración de la escena política nacional en ese periodo?, ¿cuáles fueron las consecuencias de ese proceso en términos de la disputa por el rumbo del país?, ¿cuáles fueron las motivaciones que dieron lugar a una dinámica tan intensa de confrontación social?, ¿qué razones de orden económico y político impulsaron al gobierno nacional y cuáles explican el comportamiento de los distintos componentes de la élite empresaria?, ¿qué transformaciones sufrió el sistema político en el periodo?, ¿cuáles fueron las correspondencias entre los conflictos principales de aquellos años y la dinámica económico-estructural que atravesó la élite económica?

El periodo que abarca esta investigación fue transitado con mucha intensidad por todos aquellos que seguimos con interés el curso de la vida política nacional. Fueron años de altísima politización, de la que es imposible prescindir a la hora de realizar un estudio como este, al menos mientras no nos separe un lapso de tiempo más prolongado que, quizás, habilite un análisis con mayor distancia crítica. La propia selección del objeto de estudio es inseparable de la motivación personal por comprender más profundamente lo que vivimos durante esos años. Lo cual supone, desde luego, que los acontecimientos generaron sorpresa, que el curso de los hechos tomó rumbos muchas veces inesperados, que el ardor de los conflictos desairó las explicaciones superficiales, que en cierta forma se reveló nuevamente el carácter enigmático de nuestra vida nacional. Esa sensación de que, ante lo que aparece ante nuestros ojos, es preciso trascender las apariencias para buscar una comprensión más profunda. Esa invitación de la realidad argentina a la formulación de un pensamiento que la interprete para así comprenderla y, especialmente, esa perplejidad intelectual que siempre generaron las etapas caracterizadas por fenómenos políticos de signo popular: desde aquel Sarmiento que invocaba a la “sombra terrible” de Facundo para explicar la Argentina rosista y, por esa vía, a la revolución americana, hasta los múltiples debates a los que dio lugar el surgimiento del peronismo entre los grupos intelectuales y científicos de la segunda mitad del siglo XX. En esa filiación de desconcierto, fascinación y búsqueda de comprensión se reconoce este trabajo.

Uno de los rasgos más fascinantes de estos ocho años fue la sensación de que se recrearon algunas de las tensiones, conflictos e identidades que habían estado vigentes durante la etapa previa a 1976. Naturalmente no lo hicieron de la misma manera, sino teniendo en cuenta las profundas transformaciones operadas en la sociedad, en la economía y en la política durante la larga fase de hegemonía neoliberal que recién concluyó en 2001, así como los cambios



notables en el escenario global. Pero así y todo, resultan intuitivamente reconocibles, para quien estudia el periodo, algunas de las problemáticas e interrogantes que dieron lugar a estudios clásicos de las ciencias sociales nacionales. Metáforas como la del “empate hegemónico” o la del “péndulo argentino” parecen haber recobrado una actualidad envidiable para tratar de darle sentido a la disputa por el rumbo del país que se desplegó en las primeras décadas del siglo XXI. Si el resultado de la última dictadura cívico-militar fue una profundísima derrota para los sectores populares, tras la cual se abrieron largos años de retroceso, resistencia y pérdida de sus principales instrumentos políticos y gremiales, entonces quizás puede decirse que, aún con todas sus limitaciones, el periodo analizado en esta tesis marca un cierto regreso de aquello que había sido reprimido hasta (casi) su exterminio. Ese retorno no alcanzó para estructurar una hegemonía lo suficientemente poderosa, capaz de sostener en el tiempo una transformación de la estructura económica y social argentina favorable a los sectores populares, como por otra parte tampoco había sucedido en aquella época, pero sí dejó atrás con decisión los tiempos del pensamiento único neoliberal y planteó términos renovados para el debate sobre el futuro de la Argentina.

## **Capítulo 1: Revisión bibliográfica, marco teórico, hipótesis y metodología de trabajo**

### **Revisión bibliográfica y marco teórico**

Existe una amplia bibliografía referente a este periodo. Desde un punto de vista general, y a los fines de esta investigación, recurrimos a tres trabajos de referencia para una consulta sobre la contextualización histórica del período, con distintos enfoques. El primero, los “Estudios de historia económica argentina” de Eduardo Basualdo (2010), que alcanzan al momento previo en que se inicia esta investigación, pero aportan una importantísima estructura interpretativa sobre el final de la etapa de la valorización financiera y las pujas sociales y sectoriales que signaron su salida. El segundo, bajo una orientación diferente, “El ciclo de la ilusión y el desencanto” de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (2018), que en su edición corregida y aumentada aborda completamente el periodo en cuestión. El tercero, “Historia Económica, política y social de la Argentina (1880-2003)”, publicado por Mario Rapoport en 2020, que permite una comprensión enciclopédica del recorrido inmediatamente anterior al de nuestra investigación.

Luego de estas valiosas referencias generales, fue para nosotros central la identificación de cuatro interpretaciones diversas del periodo que, de distintas maneras, permiten establecer la importancia del año 2008 y del proceso político que se abrió entonces. En primer lugar, Eduardo Levy Yeyaty y Marcos Novaro (2013), en un trabajo publicado en tiempo real pero que igualmente resulta de utilidad para nuestra investigación, defienden la tesis de que entre el “primer kirchnerismo” y el “segundo kirchnerismo” hubo diferencias de grado y no de forma. Para estos dos autores, que identifican a estos gobiernos con un “populismo mágico”:

“El primer kirchnerismo heredó un esquema político y una política económica ajenos, que los Kirchner no habían ayudado mayormente a delinear ni a poner en marcha, pero que adoptaron primero para facilitarse el acceso al poder y luego, en la bonanza de la recuperación económica, para incrementarlo. En tanto el segundo kirchnerismo, el de Cristina presidente, se benefició de un mayor margen de libertad política para tomar decisiones y elegir funcionarios y políticas, amigos y enemigos -pero, agotada la bonanza, fueron desafiados por un margen económico menor y menguante-.” (Levy Yeyaty y Novaro, 2013: 10)

Es decir que, en su opinión, no hay una diferencia de naturaleza entre las dos etapas del kirchnerismo, sino una suerte de sinceramiento de una matriz preexistente, que se pone en evidencia al existir mayores márgenes de libertad para tomar decisiones políticas. En el primer caso, lo identifican con un “capitalismo de amigos” y en el segundo caso con un “capitalismo de Estado”. De esa forma, se sustenta una visión política que impugna de conjunto la experiencia kirchnerista y asocia sus éxitos originales a razones ajenas a las políticas implementadas. Si bien en esta investigación utilizamos la noción de “segundo kirchnerismo”, es importante aclarar que no lo hacemos en los términos en que lo proponen estos dos autores.

Un segundo punto de vista es el que desarrolla Matías Kulfas en su “Los tres kirchnerismos” (2016). En este trabajo, el autor toma un punto de partida diferente, porque considera que el periodo kirchnerista representa “un quiebre histórico y un cambio de tendencia respecto de los acontecimientos económicos precedentes registrados, particularmente desde el último cuarto del siglo XX” (2016: 213). En su opinión, este cambio tiene que ver con la existencia de un periodo de diez años de alto crecimiento económico que no se registraba desde el decenio 1964-1974, con que el Estado recuperó capacidades y un papel más activo en la orientación del desarrollo, con que la producción industrial y agraria consiguió crecer y generar empleo de conjunto y con el mejoramiento cualitativo del cuadro en términos de inclusión social y laboral. Sin embargo, dicho esto, Kulfas considera que al iniciarse el tercer gobierno kirchnerista en 2011, las crecientes restricciones externas y los desajustes macroeconómicos acumulados, requerían:

“Implementar un esquema moderado de reacomodamiento o ajuste, con la posibilidad, virtuosa e inédita, de preservar el ingreso de los sectores más pobres recargando el peso sobre los de ingresos medios y altos, que eran los que recibían buena parte de las transferencias y subsidios vinculados a las bajas tarifas de electricidad y gas (aspecto que llegó a explicar casi todo el déficit fiscal) y también los que presionaban sobre el mercado de cambios volcando parte de su capacidad de ahorro a la compra de divisas”. (Kulfas, 2017: 158)

Sin embargo, este autor afirma que la falta de asunción de este rumbo dio lugar a un “tercer kirchnerismo” que, lejos de “profundizar el modelo”, como prometió en su exitosa campaña electoral, terminaría por contentarse con “aguantar el modelo”. Consideramos que la periodización en “tres kirchnerismos” que realiza este autor es atendible, pero no está

pensada en términos de la relación entre el gobierno y la élite económica, como la que sostenemos nosotros en esta investigación, sino en términos de la forma en que fueron encarados los desafíos macroeconómicos de cada etapa y de los resultados de las políticas públicas aplicadas.

Una tercera interpretación es la que desarrolla Eduardo Basualdo en diversos trabajos, entre los que destacamos “Sistema político y modelo de acumulación” (2011) y “Endeudar y fugar” (2018). En estos textos, el segundo de los cuales fue elaborado junto con un equipo de investigadores nucleados en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO, se plantea una división entre dos etapas del ciclo de gobiernos kirchneristas, delimitadas por el año 2008, donde se considera que el gobierno nacional no solamente se enfrentó a los intereses agropecuarios encabezados por el de los sectores terratenientes pampeanos, sino también a los grupos económicos locales, simbolizados por el conflicto con uno de sus emblemas: el Grupo Clarín. De ahí el inicio de una nueva contradicción con el poder establecido.

Durante la primera etapa se señala que:

“La concepción de fondo de la presidencia de Néstor Kirchner sostenía que el capital financiero internacional había sido el responsable de las políticas económicas y sociales que había puesto en marcha la dictadura cívico-militar, las cuales se consolidaron durante la década de 1990”. (Basualdo y Manzanelli, 2018: 76)

En ese sentido, este trabajo considera que en esta primera etapa:

“No sólo se excluyó como parte de los sectores dominantes que se debía enfrentar a la fracción del capital que había ejercido la hegemonía en el patrón de acumulación de la valorización financiera entre 1976 y 2001 -los grupos económicos locales-, sino que, por el contrario, se los consideró como el núcleo de la burguesía nacional que había que promover y consolidar para impulsar el crecimiento productivo-industrial”. (Basualdo y Manzanelli, 2018:76)

Sin embargo, sí se afirma que durante esa primera etapa se modificó la forma de dominación vigente durante la valorización financiera -a la que esta corriente denomina “transformismo político”, tomando inspiración en un concepto originalmente desarrollado por Antonio Gramsci- por una forma de hegemonía clásica sustentada en la convalidación de ciertas

demandas de los sectores populares. Esta modificación, junto con la recuperación de la economía real, permitió la recomposición del “sentido nacional”.

La segunda etapa, en cambio, implicó “desde la perspectiva de los sectores sociales subalternos, un avance cualitativo con respecto a esa primera gestión, ya que durante esos años se desplegó una forma de Estado específico denominado “nacional y popular”” (Basualdo y Manzanelli, 2018: 77). Las administraciones que se encuadran dentro de este concepto se caracterizan, desde este punto de vista, por asumir:

“Como eje central de sus políticas económicas la profundización de la industrialización, pero intentando neutralizar la influencia decisiva del capital extranjero y potenciando la expansión de las empresas nacionales públicas y privadas, como medio para lograr el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y la distribución equitativa del ingreso en sus sociedades”. (Basualdo y Manzanelli, 2018: 78)

En ese sentido, a la hora de caracterizar con mayor profundidad lo que implicó esta segunda etapa del ciclo de gobiernos kirchneristas, la tesis de este trabajo, a la que citamos extensamente por la influencia efectiva que ejerce sobre nuestra investigación, señala que:

“A partir de 2008 se produce un quiebre cuando el gobierno intensifica el tutelaje estatal sobre los sectores populares -mediante medidas que buscaron incrementar la participación de los asalariados en el ingreso en un escenario de fuertes limitaciones estructurales y también a través de institucionalizar reivindicaciones de minorías diversas-, redoblando al mismo tiempo sus esfuerzos encaminados a disciplinar a las diferentes fracciones del capital dominante que formaban parte del bloque de poder de la valorización financiera, incluyendo ahora a los grupos económicos locales. De allí que el kirchnerismo haya procurado avanzar, desde ese año en adelante, por caminos alternativos a las pretensiones devaluatorias y de ajuste salarial de las fracciones dominantes del capital y que, en ese marco, haya impulsado la reestatización del sistema jubilatorio (que permitió financiar políticas de largo plazo como la Asignación Universal por Hijo), la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, etc.”. (Basualdo y Manzanelli, 2018: 79)

Finalmente, en cuarto lugar, destacamos la interpretación que proponen Pucciarelli y Castellani en el trabajo titulado “Los años del kirchnerismo” (2017), coordinado por ambos y profusamente retomado en nuestra investigación. Allí ambos autores afirman que la perspectiva política abierta tras la resolución de la “crisis hegemónica” de 2001 se orientaba hacia la reconstrucción de un nuevo proceso de “hegemonía orgánica”, un término que les

permite trazar una analogía respecto del proyecto globalizador que había logrado establecer Menem, desde luego de signo diferente. Inspirados en las herramientas conceptuales elaboradas por Gramsci, con este término se refieren a la capacidad de un “bloque histórico” por definir la naturaleza económica del régimen de acumulación y la dinámica de los regímenes social, institucional y político. Para lograrlo, el “bloque histórico” debe contar con el apoyo, o al menos el consentimiento, de una fracción mayoritaria de la sociedad y subordinar a todas las expresiones sociales y políticas que no puede contener en su universo ideológico-político, las cuales quedan relegadas a desarrollar “proyectos contrahegemónicos”. Sin embargo, siempre según Castellani y Pucciarelli, el intento por conformar una nueva “hegemonía orgánica” rápidamente encontraría una fuerte limitación en marzo de 2008, con el inicio del conflicto agrario, por lo que se convertiría en un intento fallido. De esa forma, a partir de ese momento, en lugar de consolidarse una “hegemonía orgánica”, el proyecto oficialista debería conformarse con un carácter previo, de “proyecto pre-hegemónico nacional, popular y democrático”, en disputa por imponerse con un proyecto pre-hegemónico alternativo “de carácter republicano, conservador y neoliberal” (2017: 20). De acuerdo a esta interpretación, lo que se estructura en nuestro país en lugar de un régimen de “hegemonía orgánica” es un “régimen de hegemonía escindida” caracterizado por que “al menos dos proyectos pre-hegemónicos luchan por obtener una supremacía que los convierta en núcleo central de un régimen estable y relativamente perdurable” (2017:15).

En función de esta interpretación, ambos autores elaboran la siguiente periodización de las etapas de la disputa hegemónica: “La crisis de hegemonía del orden neoliberal (15 de octubre - fines de diciembre de 2001)”; “Estabilización y neutralización de la crisis de hegemonía (1° de enero de 2002 - fines de mayo de 2003)”; “Resolución de la crisis de hegemonía durante la primera etapa del gobierno de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003 - 27 de octubre de 2005)”; “El intento frustrado de construir un régimen hegemónico alternativo (27 de octubre de 2005 - 11 de marzo de 2008)”; “La gestación del régimen de hegemonía escindida (11 de marzo de 2008 - 28 de junio de 2009)”; “Redefinición del nuevo régimen de hegemonía escindida (28 de junio de 2009 - 23 de octubre de 2011)”; “Consolidación del régimen de hegemonía escindida (23 de octubre de 2011 - 22 de noviembre de 2015)” (Pucciarelli y Castellani, 2017: 20-26).

En síntesis, estas cuatro interpretaciones que abarcan el periodo de esta investigación permiten establecer la importancia del año 2008 como un momento bisagra o un parteaguas

histórico, aunque la comprensión de las características de las etapas anteriores y posteriores sea divergente entre ellas. La primera interpretación, orientada a una impugnación de conjunto del ciclo de gobiernos kirchneristas, buscó cuestionar por igual ambas etapas (Levy Yeyaty y Novaro); la segunda, orientada por un cuestionamiento del rumbo final tomado por el gobierno kirchnerista, en lo que considera un “tercer momento”, rescata especialmente sus primeros años (Kulfas); la tercera, en cambio, destaca la ruptura de 2008 como un avance cualitativo para los intereses de los sectores populares, en el marco de los intentos de establecer un nuevo patrón de acumulación en el país (Basualdo); finalmente, la cuarta, establece el marco general de la disputa hegemónica por el rumbo del país a partir de la ruptura de 2008, caracterizado por la imposibilidad de una resolución (Pucciarelli y Castellani). La tercera y la cuarta interpretación juegan una función decisiva en nuestra investigación, mientras que la segunda es una interpretación importante para nuestra comprensión del proceso. Finalmente, la primera opera como una mirada antagónica, que también permite la profundización de nuestra propia interpretación.

Por lo tanto consideramos que estas cuatro interpretaciones conforman referencias teóricas imprescindibles para analizar nuestro periodo de estudio. Junto con ellas, es preciso destacar dos textos fundamentales que abordan el período seleccionado, pero lo hacen desde el ángulo específico del análisis de las trayectorias del poder económico y su relación con el gobierno nacional. El primero de ellos es el trabajo de Castellani y Gaggero (2017) titulado “La relación entre el Estado y la élite económica” y perteneciente a la compilación ya mencionada, a cargo de Castellani y Pucciarelli. Los elementos desarrollados en este texto fueron centrales para analizar el comportamiento de la Asociación Empresaria Argentina (AEA) a lo largo del periodo, cuestión central toda vez que se trata de una de las principales herramientas con las que el gran empresariado nacional hizo oír su voz. La periodización de esta relación, la identificación de sus diferentes momentos y el testimonio destacado de su vocero, Jaime Campos, fueron centrales para la escritura de los capítulos 2, 9 y de las conclusiones de esta tesis. El segundo es el trabajo compilado por Schorr (2021), titulado “El nuevo y el viejo poder económico en la Argentina”, cuyos análisis estructurales sobre los desempeños de las distintas fracciones del capital a lo largo de los años de gobiernos kirchneristas representaron una base imprescindible para la definición de las tendencias económico-estructurales analizadas, la identificación de las trayectorias de distintas fracciones del capital y su relación con la definición de las políticas públicas, particularmente importante para la redacción del capítulo 2.

No se trata, desde luego, de una enumeración exhaustiva, ni tampoco agota los trabajos a los que recurrimos a lo largo de la escritura de nuestra propia interpretación, pero sí señalamos que configuraron el marco conceptual más relevante. Junto con ellos es necesario incorporar también los aportes significativos de otras investigaciones sobre el periodo como las de Hagman (2014, 2015, 2017), Cantamutto (2017) y Porta, Santarcangelo y Schteingart (2017), entre otras.

Es relevante resaltar a esta altura que las referencias bibliográficas más utilizadas en este trabajo dialogan con un conjunto de conceptos que es necesario identificar, más no sea brevemente, en aras de una aproximación más profunda al aparato conceptual en juego, aún cuando ese diálogo no implica, en todos los casos, compromisos estrictos de parte nuestra con cada uno de los elementos teóricos. En primer lugar nos referimos a un aparato conceptual de origen gramsciano, orientado a comprender los conflictos entre las clases y las fracciones de clases sociales como una lucha por ejercer la dirección material y moral de la sociedad, a través de la cual conseguir que un determinado proyecto de país trascienda su carácter particular y se presente como un horizonte “universal” capaz de dotar de expectativas de bienestar a las grandes mayorías sociales. Tal como adelantamos en el caso del trabajo de Castellani y Pucciarelli, nociones como la de “hegemonía” serán centrales en esta investigación, a pesar de que –precisamente- de lo que se trata es de un período en el que esta lucha no consigue dar lugar a vencedores definidos sino más bien a la imposibilidad de un triunfo pleno y a la apertura y mantenimiento de una disputa. Para el político e intelectual italiano, durante los momentos de abierta confrontación ideológica:

“Las ideologías antes germinadas se hacen “partido”, chocan y entran en lucha, hasta que una sola de ellas, o, por lo menos, una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, determinando, además de los fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno de las cuales hierve la lucha ya no en un plano corporativo, sino en un plano “universal”, y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados”. (Gramsci, 1990: 347)

Este proceso es el que justamente, como mostraremos, no se produjo más que circunstancialmente en el período estudiado. Pero no porque la perspectiva de un determinado grupo social haya permanecido en un plano “económico-corporativo”, sin



lograr trascender a un nivel de hegemonía ético-política en la sociedad civil y de dominio político en el Estado, sino porque la llegada de ese grupo social –al que denominamos alianza nacional-popular-democrática- al Estado y el despliegue de su acción no consiguió imponerse plenamente en la sociedad argentina. Ese revés se explica por su encuentro con una fuerza alternativa con suficiente capacidad de veto, en una primera instancia difusa en la que sí permaneció en un plano corporativo, pero que al final de nuestro período consiguió elevarse a un plano universal para finalmente desplazar del propio dominio político a la primera. A esta segunda fuerza, como hemos mencionado, la denominamos alianza neoliberal-conservadora-republicana. Esta dinámica de confrontación y veto conduce directamente a los importantísimos análisis que en su tiempo produjeron las ciencias sociales nacionales en la pluma de autores como Guillermo O’Donnell, Marcelo Diamand, Adolfo Canitrot, Aldo Ferrer, Oscar Braun o Juan Carlos Portantiero, entre otros, que representan un patrimonio teórico imprescindible no solamente a la hora de comprender los conflictos de la sociedad argentina durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, sino también para reflexionar sobre los años recientes del país.

En particular, del último de ellos tomamos la inspiración hacia una comprensión compleja de los fenómenos políticos y sociales, manteniendo una mirada sintética que no reniega de la noción de “totalidad social” –a contramano de la tendencia contemporánea a la hiperespecialización disciplinaria y al minimalismo metodológico- y, de manera determinante, es capaz de distinguir el análisis de las dinámicas e intereses de las clases sociales y fracciones de clase a nivel de la estructura económica, de la búsqueda de comprender la constitución de alianzas sociales a nivel político. Ambos planos, desde nuestro punto de vista, están relacionados, pero esa relación escapa a los esquemas mecánicos y reclama, en cambio, una comprensión flexible que pueda ajustarse a la realidad argentina. En el caso de Portantiero, cuya influencia fue decisiva para nosotros, formula la cuestión de la siguiente manera:

“Una alianza de clases supone una articulación de clases y fracciones de clase que el observador establece como “necesaria”, al margen de la voluntad de los actores, a través de la adjudicación de “intereses objetivos” en términos de la contradicción en el nivel de la estructura de una formación económico-social. (...) El bloque de fuerzas supone, en cambio, un complejo proceso de constitución en el que interviene la conciencia y la voluntad de los actores sociales. Su escenario es la política y su objetivo el poder; allí las clases sociales (y aun otros grupos que no podrían ser

definidos rigurosamente como tales) actúan a través de fuerzas sociales, es decir, como producto de un intercambio entre objetividad y experiencia, entre estructura y superestructura, entre posición objetiva y organización voluntaria.” (Portantiero, 1973: 74)

Esta diferenciación tiene un carácter vital para esta investigación que, si bien permanentemente busca incorporar elementos del nivel estructural, profundiza fundamentalmente en el nivel político, es decir de las alianzas sociales, y se interroga por las relaciones entre ambos planos, desde luego solo distinguibles a través de la abstracción, como aspectos analíticos de un único fenómeno, la totalidad social que busca ser comprendida. Asimismo, también retomamos la noción de que “la clase o fracción de clase que es predominante en su campo de intereses no es automáticamente hegemónica en el bloque de fuerzas” (Portantiero, 1973: 74). Es decir que el predominio económico no equivale necesariamente a la hegemonía dentro de una alianza política. Tener en cuenta esta distinción será central para analizar la evolución de los sectores políticos en el período analizado y, en particular, la dinámica de los actores económicos predominantes. Sin embargo, trazar esta distinción es una condición necesaria pero no suficiente para encontrar una brújula para la comprensión. Tal como afirma Gramsci, el análisis se mueve entre dos riesgos alternativos:

“El error en el que se cae a menudo en los análisis histórico-políticos consiste en no saber encontrar la justa relación entre lo que es orgánico y lo que es ocasional: se llega así o a exponer como inmediatamente operantes a causas que por el contrario son operantes mediatamente, o a afirmar que las causas inmediatas son las únicas causas eficientes; en un caso se tiene un exceso de “economicismo” o de doctrinarismo pedante, en el otro el exceso de “ideologismo”; en un caso se sobrevaloran las causas mecánicas, en el otro se exalta el elemento voluntarista e individual. (Gramsci, 1999: t. II, 33)

Junto con estos elementos, también es relevante para este trabajo la problemática sobre cómo los intereses sociales y políticos se articulan en el Estado. Parte importante de la bibliografía que utilizamos remite para aproximarse a esta cuestión al trabajo de Nicos Poulantzas, quien estableció algunos conceptos de referencia en la temática, particularmente a la hora de analizar cómo la heterogeneidad estructural de la sociedad, que da lugar a una diversidad de fracciones del capital con intereses diversos, e incluso a veces contrapuestos, se expresan en la arena política a través de uniones que conforman un “bloque de poder” específico en cada momento histórico. Para este intelectual de origen griego:

“El bloque de poder constituye una unidad contradictoria de las clases o fracciones dominantes, unidad determinada por la clase o fracción hegemónica. La unidad del bloque en el poder se constituye bajo la égida de la clase o fracción hegemónica que polariza políticamente los intereses de las otras clases o fracciones que forman parte de él. (...) Es siempre la clase o fracción dominante la que parece, en último análisis, detentar el poder del Estado en su unidad.” (Poulantzas, 2001: 391)

Por otro lado, también con respecto a la cuestión del Estado, tomamos como inspiración conceptual a uno de los clásicos trabajos de O'Donnell, donde este autor afirma que:

“Por "Estado" entiendo no solo un conjunto de instituciones (o "aparatos"). Incluyo también -y más fundamentalmente- el entramado de relaciones de dominación "política" (en tanto actuado y respaldado por esas instituciones en una sociedad territorialmente delimitada), que sostiene y contribuye a reproducir la "organización" de clases de una sociedad.” (O'Donnell, 1977: 551)

De la misma manera, es relevante recuperar aquí la noción de “alianza gobernante” formulada por este autor, y definida brevemente como “la que impone, a través del sistema institucional del Estado, políticas conformes a las orientaciones y demandas de sus componentes” (O'Donnell, 1977: 551). Será una noción ampliamente retomada en nuestro estudio.

En términos generales, dialogamos con este conjunto de elementos conceptuales desde una mirada que busca apelar a un “sano empirismo”, de forma tal de evitar explicaciones excesivamente esquemáticas, particularmente perniciosas, a nuestro entender, a la hora de preguntarse por una determinada forma de la dominación política, de rasgos nacional-populares. Esto se debe a que, precisamente, tomamos como tema central de nuestra investigación la salida de la alianza gobernante de un conjunto de actores económicos ubicados claramente en la cúpula empresarial, que forman parte de la élite y que cuentan con un notable predominio en diversas ramas de la economía argentina. Esta ruptura progresiva dio lugar a una alianza gobernante en la que los sectores populares ganaron un protagonismo inédito en décadas, de forma tal que, desde nuestro punto de vista, es preciso evitar la aplicación mecánica de esquemas que sólo forzosamente pueden dar cuenta de procesos de estas características. Al respecto, Eduardo Basualdo afirma que:

“La notable contraposición entre el discurso de la igualdad de los ciudadanos que componen la nación y las profundas desigualdades que conlleva el capitalismo produjo la irrupción, como fundamento del Estado, de lo “nacional y popular”. Esta irrupción trajo aparejada una contradicción con el Estado nación cuya profundidad e incompatibilidad depende de las condiciones concretas en que se desarrolla: como mínimo, implica absorberla mediante modificaciones en la estructura estatal, y en sus expresiones más profundas, acarrea la incompatibilidad entre ambos fundamentos.” (Basualdo, 2019: 77)

El período estudiado, a nuestro entender, es justamente uno de aquellos en que emerge el fenómeno nacional y popular, por lo que las contradicciones, transacciones y modificaciones en el Estado que menciona este autor aparecen como elementos visibles para el estudio y la comprensión.

Finalmente, luego de haber hecho mención a las referencias bibliográficas generales, a aquella bibliografía que aporta a una comprensión tanto de los conflictos centrales como de la dinámica del periodo establecido y a estas referencias a los aparatos conceptuales más relevantes con los que dialoga nuestro trabajo, es preciso también destacar una serie de estudios específicos adicionales que nos permitieron abordar cada uno de los capítulos de esta tesis. En ese sentido, es preciso resaltar, de forma no exhaustiva, textos imprescindibles para la realización de este estudio. En el capítulo 3, dedicado a la estrategia del kirchnerismo ante las elecciones de 2007 y la situación del sistema político, fueron importantes los textos de Torre (2003), Di Tella (2005) y Di Tella y Kirchner (2003). En el caso del conflicto agrario nos referimos a los trabajos de Barsky y Dávila (2008), Giarraca y Teubal (2011), Basualdo y Arceo (2009), Aronskind y Vommaro (2010), Balsa y López Castro (2011), Bisang, Anlló y Campi (2008) y Hernández y Gras (2016). En el capítulo 5, sobre la reestatización del sistema previsional, al texto de Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010) y al apartado específico sobre la cuestión en Costa et al (2010). Para el capítulo sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, nos resultaron de especial utilidad los trabajos de Sivak (2015), Mochkofsky (2011) y Basualdo, Manzanelli y Calvo (2020). Sobre la expropiación de la mayoría accionaria de YPF en el capítulo 8, los trabajos de Barrera (2013) y Sabbatella (2012). Sobre la formación del Frente Renovador y el Foro de Convergencia Empresarial, los textos de Genoud (2015, 2021). Finalmente en el capítulo 10, sobre el conflicto con los “fondos buitres”, los textos de Wainer y Bona (2018), Barrera y Bona (2018) y Álvarez (2020).

## **Hipótesis general e hipótesis específicas**

La hipótesis general de esta tesis es que durante el periodo que se desarrolla entre 2008 y 2015 se produjo una ruptura paulatina del “consenso neodesarrollista” construido como salida de la crisis de la Convertibilidad, a través de una serie sucesiva de enfrentamientos entre el gobierno nacional y distintos sectores del poder económico que alcanzaron, en 2013, un punto de quiebre; dando lugar a que, para 2015, se pueda registrar el máximo distanciamiento entre gobierno y elites empresarias que vivió el país desde el regreso de la democracia en 1983, y de esa manera se observe plenamente una nueva configuración política que ató los últimos cabos sueltos de la implosión partidaria de 2001.

El resultado de este proceso, en consecuencia, no fue la entronización de un proyecto de país triunfante, sino la conformación de una auténtica disputa hegemónica entre dos propuestas con hondas raíces históricas y significativas bases sociales. En ese sentido, la reconstrucción del sistema político post crisis de 2001 no condujo a una nueva hegemonía, sino a una escena política polarizada y en disputa, pero profundamente representativa de las principales tendencias presentes en la sociedad. En otros términos, nos proponemos fundamentar cómo los años signados por la experiencia del “segundo kirchnerismo” en el gobierno, que coinciden casi completamente con las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, produjeron, a través de un largo rodeo, un realineamiento del conjunto de fuerzas sociales y políticas en el país que expresan de manera nítida una contraposición de intereses y de proyectos de país.

En ese sentido, lo que se produjo entre 2008 y 2015, tan lejos del “fin de ciclo populista” pronosticado y deseado de forma recurrente por grupos opositores al kirchnerismo, como de la consolidación de la Argentina nacional, popular y latinoamericana celebrada masivamente en el bicentenario de la Independencia, fue un lento trabajo de parto que dio lugar al nacimiento de las fuerzas sociales y políticas en pugna en la Argentina del siglo XXI, luego de un último cuarto de siglo XX caracterizado por una dura derrota de los sectores populares. Desde el punto de vista de estos últimos, entonces, este proceso permitió un avance cualitativo respecto de la situación previa a 2001, un proceso de acumulación por el cual consiguieron reconstituir una fuerza política y social nacional-popular-democrática que había sido sepultada por el terrorismo de Estado y por los gobiernos posteriores. Enfrentada con ella, una amplia base social en estado de movilización, el grueso del gran empresariado

y un programa de corte neoliberal reiteradamente formulado, plantearían sistemáticamente la necesidad de resistir el despliegue de la coalición gobernante y, con gran dificultad, construir una fuerza política antagónica, tarea que recién se consolidará en 2015. En ese momento, finalmente, se produjo la formación plena de una alianza neoliberal-conservadora-republicana mediante el triunfo electoral de su principal representación política a nivel nacional, después de muchos años de fragmentación: Cambiemos.

No solamente desde el punto de vista de los sectores populares sino también desde una óptica centrada en las disputas por el rumbo del país se advierte un cambio relevante en términos de épocas históricas. Si hasta el fin de la Convertibilidad se puede hablar de un modo de acumulación hegemónico sustentado en la valorización financiera, en la posconvertibilidad, en cambio, se advierte la existencia de una disputa abierta por la definición de un nuevo patrón de acumulación, con un relevante predominio durante varios años de los sectores económicos vinculados a la producción de bienes y servicios, en el que emergieron nuevas pujas sociales. En otros términos, si bien a fines de 2015 quedó en evidencia que la valorización financiera no se había agotado en 2001, sino que al contrario, forma parte constitutiva de las alternativas entre las que oscila nuestro país en pleno siglo XXI, al mismo tiempo la existencia de una amplia alianza política y social capaz de poner en cuestión la hegemonía de las políticas neoliberales, erigiendo en su lugar un proceso de recomposición sostenida de las condiciones de vida de las grandes mayorías sociales, representa una modificación importantísima del panorama nacional.

A partir de esta hipótesis general se despliega una serie de hipótesis particulares que dependen de ella:

- En primer lugar, ante las miradas politicistas, que el desarrollo de los acontecimientos no se ajustó al cálculo imaginado por la racionalidad política de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, sino que fue el resultado de una compleja interrelación de factores políticos, sociales, económicos e ideológicos. En el capítulo tres se demostrará que tanto su comprensión de la realidad argentina a mediados de 2007, como la estrategia política que trazaron en función de ella, apuntaba hacia un rumbo claramente diferente del que efectivamente transitaría el país.

- En segundo lugar, que el conflicto agrario del año 2008 bien puede ser caracterizado como un parteaguas histórico, tal como lo hace buena parte de la bibliografía, que abrió modificaciones sustantivas tanto en el plano estrictamente político como también en la relación entre distintos agrupamientos de la élite empresaria y el gobierno nacional, y que por lo tanto tiene fundamento hablar de un “segundo kirchnerismo” desde ese momento.
- En tercer lugar, que puede interpretarse a los principales conflictos del periodo como el resultado del choque entre, por un lado, un modelo político y económico orientado al desarrollo nacional con inclusión social, uno de cuyos objetivos centrales fue el impulso a un proceso de redistribución del ingreso y, por otro lado, aspectos estructurales de la realidad económica argentina, heredados de las décadas previas y continuados luego de la crisis de la Convertibilidad, entre los que sobresalen la concentración, centralización y extranjerización de la estructura económica, en el marco de las tendencias determinadas por la dinámica del capitalismo globalizado. De esta hipótesis particular surge como corolario que, lejos de tener que ver con cuestiones formales -“malos modales”-, con “caprichos y “necesidades” o con excesos ideológicos, en realidad la conflictividad social de este periodo emerge en lo esencial de las entrañas de la disputa hegemónica que se puso en pie.
- En cuarto lugar, que la disputa por la rentabilidad económica y la distribución del ingreso no fue la única razón de los conflictos entre el gobierno y la élite económica, sino que tuvo también un papel destacado la reconfiguración del rol del Estado en la sociedad argentina después de los años neoliberales, tanto mediante su intervención directa en distintos mercados, en clave de regulación y luego de producción, como también por su relativa intención de postularse como instancia orientadora del desarrollo y por el desplazamiento de posiciones a su interior que históricamente los sectores dominantes habían conquistado.
- En quinto lugar, que la alianza nacional-popular-democrática tuvo una gran capacidad de articular mayorías sociales en torno de su modelo de país, demostrando una llamativa capacidad de remontar momentos de zozobra o de retroceso, pero también una importante dificultad para disciplinar a los sectores económicos más concentrados, particularmente aquellos orientados en su producción hacia el mercado

externo, tanto de origen nacional como extranjero. Mientras que, viceversa, la alianza neoliberal-conservadora-republicana formó parte de una aceiteada maquinaria de poderes fácticos -no sólo económicos sino también mediáticos y judiciales-, de gran despliegue e influencia en la sociedad, entre los que se destacó su capacidad de articulación con el capital extranjero y con las grandes firmas del núcleo duro exportador, pero no consiguió fácilmente expresar a una mayoría social en torno de su programa, elemento clave para consolidarse.

- En sexto lugar, que la ruptura de la alianza política y social que sustentaba al gobierno, cuyo quiebre definitivo fechamos en 2013, produjo la emergencia de un “tercer actor”, vinculado a un conjunto de intereses del poder económico local que, a lo largo del periodo, mostró una trayectoria que se inició con una alianza con las fuerzas nacional-populares, en la que crecientemente fue perdiendo influencia, y culminó con su encolumnamiento subordinado detrás de un proyecto conducido por intereses financieros extranjeros y primario-exportadores. Es decir que a lo largo del periodo, penduló entre integrarse a la alianza nacional-popular-democrática y a la alianza neoliberal-conservadora republicana.

### **El recorrido de esta investigación**

Luego de un breve capítulo donde repasaremos algunas de las principales tendencias económico-estructurales del periodo que hacen a las trayectorias protagonizadas por el gran empresariado, pondremos a prueba este grupo de hipótesis a lo largo de un recorrido cuyas condiciones iniciales se sitúan en 2007. En ese momento la conducción del gobierno kirchnerista analizó la situación económica y la escena política, y en función de ese diagnóstico trazó una estrategia centrada en la ampliación de la sustentación del modelo económico implementado en el primer gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto político todavía dominado por un alto nivel de fragmentación proveniente de 2001. La Concertación Plural fue el nombre que tomó esa apuesta, rápidamente fallida.

Poco tiempo después, en marzo de 2008, ese esquema comenzó a tensionarse producto del conflicto agrario y, para julio de ese año, ya era solo un recuerdo. El enfrentamiento con el conglomerado social conducido por la Mesa de Enlace agropecuaria dejó en evidencia las transformaciones operadas en el panorama agrario argentino y un nuevo tipo de subjetividad



política en movimiento, que a partir de entonces tenderá a constituirse como renovada identidad y base social disponible para la reconstrucción de opciones políticas que, con el tiempo, darían lugar a la alianza neoliberal-conservador-republicana. A su vez, para el sector liderado por el gobierno, dio lugar a una profunda transformación, no solamente desde el punto de vista de las alianzas políticas, económicas y sociales sino también en el terreno identitario y en el de las políticas públicas. El conflicto trascendió a las agrupaciones de productores agropecuarios, involucró al conjunto de las entidades organizadas alrededor de la agroindustria y, más allá de ellas también inició el enfrentamiento con el principal conglomerado mediático del país: el Grupo Clarín, uno de los emblemas de los grupos económicos locales.

La tercera estación del recorrido nos llevará a la segunda mitad de 2008, momento en que el clima político y económico del país se modificó debido al impacto de la crisis internacional desatada en los Estados Unidos. En ese marco, como parte de una agresiva política económica anticíclica, el gobierno nacional tomó una de las decisiones estructurales más importantes de los tres mandatos kirchneristas: el fin del sistema de capitalización individual administrado por las AFJP y la reconstrucción de un sistema previsional de reparto, como instrumento para sostener y profundizar los objetivos políticos de su esquema económico. Aquí los intereses afectados no consiguieron generar un rechazo ciudadano significativo, pero sí se podrán ver los primeros debates explícitos sobre los cambios en el papel del Estado.

A continuación, inmediatamente después de la derrota en las elecciones legislativas de 2009, Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío al Congreso del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La democracia argentina finalmente conseguía debatir en el Congreso de la Nación una ley para reemplazar la normativa vigente desde la última dictadura cívico-militar. El enfrentamiento con el Grupo Clarín, ya explícito desde un año atrás, se convirtió desde ese momento en una guerra sin cuartel que signará los años posteriores de forma irreversible. Lo enfocaremos desde el punto de vista empresarial, lo cual permitirá ver la evolución histórica de uno de los principales grupos empresarios de capital nacional, la relación entre su crecimiento y los distintos gobiernos, y su papel en la actuación del gran empresariado durante el resto del “segundo kirchnerismo”.

La quinta estación de esta investigación se producirá como consecuencia lateral de la estatización del sistema previsional. En efecto, dado que la ANSES se hizo acreedora de un significativo número de acciones de las principales empresas del país, que hasta entonces habían estado en manos de las AFJP, el Estado pasó a tener la potestad de nombrar representantes en los directorios de muchas de esas firmas. Si bien en algunas empresas esto se hizo sin mayor inconveniente, focalizaremos la atención en el caso del Grupo Techint, probablemente el principal conglomerado industrial del país, donde se produjo una confrontación pública que dejó en evidencia el rechazo a que el gobierno pudiera acceder a la información de sus empresas y, a partir de ello, influir en las decisiones corporativas respecto de planes de inversión, reparto de utilidades o designaciones de autoridades, entre otras cuestiones.

El sexto momento, luego del categórico triunfo de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de 2011, se produjo en ocasión de otra de las decisiones más significativas del “segundo kirchnerismo”: la expropiación de la mayoría accionaria de YPF -y de un importante grupo de empresas asociadas a la histórica petrolera-, que había sabido ser emblema de la producción hidrocarburífera nacional y que había sido desguazada desde la dictadura cívico-militar y privatizada a lo largo de los años 90. En este caso, el enfrentamiento se produjo con Repsol, una firma de capitales españoles respaldada por el gobierno de ese país, lo cual puso en evidencia la continuidad de una serie de restricciones provenientes del marco normativo de los años noventa y, simultáneamente, la solidez del marco de relaciones internacionales que había sabido construir el gobierno argentino. Este proceso permite profundizar, aún en mayor medida, la evaluación sobre los cambios en el rol del Estado argentino y la forma en que el gobierno intentó resolver algunos de los nudos económicos estructurales que habían aflorado como restricciones para la consecución de sus objetivos políticos.

A continuación analizaremos una serie de movimientos del gran empresariado y del sistema político acaecidos en 2013, cuando el debate público entre el gobierno y el empresariado se trasladó desde los foros industriales y las charlas económicas al terreno político, cuyo síntoma más relevante fue la formación del Frente Renovador en la provincia de Buenos Aires, aunque con una perspectiva nacional visible desde sus inicios. Fue en ese momento cuando una parte importante de los sectores empresarios, que hasta entonces habían enfocado su accionar en plantearse como interlocutores directos del gobierno para

condicionar desde adentro las políticas del Frente para la Victoria, tomaron la decisión de apoyar una alternativa por afuera, rompiendo finalmente la alianza que se había sostenido desde 2003. El éxito de esa apuesta electoral condujo a una aceleración de la discusión por el recambio presidencial de 2015, en un panorama donde todavía existía una importante fragmentación en la oposición. Por ese motivo, el paso siguiente fue la formación del Foro de Convergencia Empresarial, espacio inusualmente amplio que sostuvo un programa contrapuesto al del gobierno. En ese sentido, fue una base de lobby tanto para influir en las pujas por el perfil de la candidatura presidencial de 2015 hacia adentro del Frente para la Victoria como también, fundamentalmente, para cohesionar y presionar a las distintas variantes que surgieron por afuera de la coalición de gobierno.

La octava estación de este recorrido tiene que ver con el conflicto principal que articuló gran parte del escenario político entre los años 2011 y 2015: el revés sufrido por el país en los tribunales de Nueva York ante la demanda de los llamados “fondos buitres”, que impidió la consumación del regreso a los mercados internacionales de crédito a través de la que el gobierno había proyectado afrontar las limitaciones originadas en la reaparición de la restricción externa. Este análisis nos permitirá, particularmente, evaluar los posicionamientos internos de los distintos agrupamientos del gran empresariado y del sistema político ante una agresión externa al país, el cambio en la orientación de la política exterior, la existencia de un importante marco de división dentro de nuestras fronteras y la manifestación de la mayor distancia existente en todo el período de la investigación entre el gobierno y la élite empresaria. Este proceso tendrá, además, mucha relevancia a la hora de explicar la conformación final de la alianza neoliberal-conservadora-republicana para las elecciones de 2015.

Finalmente afrontaremos las conclusiones, en las que se volverá sobre las hipótesis planteadas en este capítulo, naturalmente enriquecidas por el tránsito a través del proceso de investigación, y luego se podrá encontrar un epílogo que apunta a algunas reflexiones generales, incorporando algunos sucesos que se produjeron con posterioridad a la finalización del periodo abarcado por esta tesis. Su objetivo es proponer, en un estilo ensayístico, algunas reflexiones sobre los nudos problemáticos que emergen de este trabajo a la hora de pensar los futuros posibles del país.

De esa manera, esta investigación permitirá analizar un conjunto de conflictos que encontraron sucesivamente enfrentado al gobierno nacional con sectores agropecuarios, financieros, comerciales, mediáticos, de servicios e industriales. Algunos de esos sectores del empresariado nunca formaron parte del “consenso neodesarrollista” vigente hasta 2008, pero otros sí lo hicieron, de forma destacada. Por supuesto, no fueron los únicos conflictos en este periodo. Un desarrollo similar podría ampliarse también respecto de otras decisiones como la estatización de Aerolíneas Argentinas o la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Pero consideramos que la selección presentada contiene los suficientes elementos cualitativos para fundamentar una comprensión sintética del proceso, a través del análisis pormenorizado de las causas políticas y económicas de cada uno de los conflictos tratados, del accionar de cada uno de los sectores involucrados, de las solidaridades que emergieron -o que justamente no lo hicieron- en cada caso. En conclusión, la propuesta de esta investigación es la elaboración de una trama política y económica de la progresiva ruptura del “frente nacional” emergente tras la crisis de la Convertibilidad, de la formación cada vez más definida de la alianza nacional-popular-democrática y de la reconstrucción de una alternativa competitiva de corte neoliberal-conservador-republicano, como expresión de las dificultades para la constitución de un nuevo patrón de acumulación hegemónico en la Argentina del siglo XXI.

En efecto, el profundo cisma que se generó al interior del “frente nacional” que había posibilitado el fin de la valorización financiera en 2001 estuvo atravesado, a lo largo del periodo analizado, por dos grandes debates de interés para esta investigación. El primero se dio entre las posiciones que, ante la reaparición de la restricción externa y, tras el categórico límite establecido por la derrota en el conflicto agrario de 2008, insistieron en privilegiar el objetivo de la redistribución del ingreso, intentando remover cuestiones estructurales heredadas para dar lugar a una profundización de la industrialización por sustitución de importaciones y por esa vía a un mayor crecimiento de la economía; versus las posiciones que, en cambio, y a tono con la demanda de distintas voces empresariales, pusieron el acento en el favorecimiento de las condiciones de inversión a costa de un “enfriamiento” relativo de la economía, fundamentalmente a través de la devaluación del tipo de cambio y del ajuste salarial, como forma de recuperar competitividad y crecimiento a mediano plazo. Es decir, las primeras apostaron por la vía de la demanda, las segundas por la vía de la oferta. El segundo debate en este campo tuvo que ver con los límites a la intervención del Estado en la planificación económica, en el que las posiciones podrían diferenciarse entre un Estado

meramente regulador de las reglas del mercado, de forma más o menos subordinada a los intereses de los principales grupos del poder económico, y un Estado que asumiera la tarea de conducir áreas centrales de la economía, que se propusiera planificar de conjunto la evolución económica nacional, tomando distancia de las principales fracciones del capital y asumiendo iniciativas propias de un Estado productor en aquellas ramas consideradas estratégicas. Cada una de estas opciones suponía, por cierto, una muy diversa relación entre los poderes fácticos y la definición de las políticas públicas.

### **Metodología de trabajo**

Por último, es preciso dedicar unas líneas a explicitar la metodología de trabajo de esta investigación. Junto con el análisis detallado de la bibliografía mencionada arriba, que aportó marcos de comprensión y de debates imprescindibles, se destaca el que probablemente constituya el núcleo central de esta investigación. Nos referimos al relevamiento de distintos medios de comunicación que cumplieron el papel de fuentes primarias y permitieron, desde un punto de vista empírico, recopilar testimonios e intervenciones de los principales actores sociales y políticos del país, en tiempo real, en cada uno de los conflictos analizados. Así, fue posible reconstruir detalladamente cada uno de los episodios considerados. Especialmente nos referimos a las ediciones de tres diarios de tirada nacional del conjunto del periodo: Clarín, La Nación y Página/12. No fueron los únicos consultados, pero sí los principales. El análisis de los posicionamientos públicos de los distintos agrupamientos de la élite empresaria se efectuó a través de la recopilación de comunicados de prensa, de declaraciones públicas por parte de voceros orgánicos o de empresarios de manera individual y de las acciones reseñadas en los medios de comunicación. Del mismo modo, la misma metodología se utilizó para tomar acciones, discursos públicos y declaraciones de funcionarios relevantes del gobierno nacional, así como también de dirigentes políticos, gremiales y sociales que integraron el Frente para la Victoria o las coaliciones y partidos opositores. Junto con el relevamiento de la prensa escrita, por medios digitales, también se utilizaron sitios web gubernamentales y empresariales, del mismo modo que archivos de video tomados de canales oficiales de Youtube.

La combinación entre el relevamiento, sistematización y análisis de todo este material empírico, por un lado, y el estudio de la amplia bibliografía mencionada, dio como resultado la elaboración del texto final de esta tesis.

## **Capítulo 2: Elementos económico-estructurales en la trayectoria de la cúpula empresaria**

En los siguientes capítulos vamos a recorrer una serie de conflictos entre el gobierno nacional y distintos agrupamientos del poder económico, durante lo que llamaremos “el segundo kirchnerismo”. En todos los casos, buscaremos explicar las razones de cada enfrentamiento, reponiendo la contextualización histórica de cada uno de ellos e indagando en las expresiones de sus principales protagonistas, así como también en los registros de los apoyos públicos, empresariales y sociales que recibió cada contendiente. Utilizamos, en consecuencia, una doble metodología basada, por un lado, en un trabajo descriptivo y sintético sustentado en una recopilación de testimonios a través de diversos medios de comunicación y, por otro lado, en una recuperación crítica del trabajo de diversas fuentes secundarias, imprescindibles para construir nuestra propia interpretación de los hechos. Sin embargo, arribar a una mirada de conjunto, comprehensiva, sería imposible sin complementar el recorrido que llevaremos adelante con un análisis de la dinámica económico-estructural del período, centrada en el comportamiento de las principales fracciones del capital que actúan en nuestro país. Tomamos en ese sentido la precaución que plantean Basualdo y Manzanelli respecto de las complejas relaciones entre economía y política, cuando afirman que:

“Las características que adoptó la cuestión económica constituyen un aspecto sustantivo del proceso que comienza a partir del agotamiento de la valorización financiera del capital. Sin embargo, en sí mismo resulta insuficiente para explicar en forma acabada la naturaleza del proceso social en su conjunto, a menos que se los vincule con los fenómenos políticos y sociales con los que se interrelaciona” (Basualdo y Manzanelli, 2018: 75).

En este sentido, sin intenciones de realizar una exhaustiva síntesis económica del período, trabajo que trascendería ampliamente los objetivos de esta investigación y para el que remitimos a la bibliografía reseñada en el capítulo anterior, nos concentraremos en el

comportamiento del capital más concentrado, la cúpula empresaria<sup>1</sup>, a través de dos ópticas diferentes y complementarias, que aportarán luz al entendimiento del proceso en su conjunto. Por un lado, a través del fenómeno de la concentración económica analizaremos la relación de la élite empresaria con las exportaciones, y por otro lado estudiaremos la trayectoria del gran capital privado de origen nacional en el contexto de extranjerización económica que caracteriza al periodo. Es decir, nuestro análisis se propone analizar estos dos elementos a través de tres clivajes al interior del empresariado, de forma tal de poner al descubierto tendencias relevantes para el conjunto de la investigación. En primer lugar, como mencionamos, supone un primer clivaje relativo al tamaño de las unidades económicas analizadas, que nos conduce a trabajar sobre la gran burguesía. Esta definición se sustenta en la permanencia de elevados valores –en términos históricos- de concentración económica, que medidos en términos de la participación de la cúpula empresaria en el valor bruto de producción total del país, alcanzaron para 2007 un 26,3% y para 2015 un 22% (Schorr, 2021)<sup>2</sup>. Más allá de matices en las visiones que encontramos en la bibliografía, sobre este primer clivaje partimos de considerar que durante el período “se asistió a la consolidación de la cúpula empresarial” (Schorr, 2021: 176), y dentro de ella, de un pequeño segmento especialmente dinámico. En segundo lugar, trabajamos sobre un clivaje definido por la orientación mayoritaria de sus ventas. En otras palabras sobre si las firmas y grupos empresarios analizados se orientaron mayoritariamente hacia el mercado externo o hacia el mercado interno, elemento a nuestro juicio determinante. En tercer lugar, trabajaremos con el clivaje que fragmenta al capital de acuerdo a su origen, entre capitales extranjeros y capitales nacionales, sobre la base del supuesto de la existencia de un claro predominio económico de los primeros en esta etapa (Basualdo y Manzanelli, 2018)<sup>3</sup>. Como veremos, estos distintos clivajes operan en el plano de análisis estructural, en el que -como desarrollamos en el capítulo 1- el observador puede adjudicar intereses y dinámicas de

---

<sup>1</sup> Nos manejaremos con el concepto de “cúpula empresaria”, utilizado por distintos equipos de investigación, que comprende a las 200 firmas de mayores ventas anuales del país, exceptuando de ella a las firmas del sector financiero y del sector agropecuario, salvo aquellas dedicadas a la comercialización de granos. El análisis de las bases de datos construidas a partir de esta definición es representativo porque concentra grandes porcentajes de la economía nacional y del mercado de trabajo.

<sup>2</sup> El final traumático de la Convertibilidad llevó este índice a 31% en 2002, diez puntos porcentuales mayor al que existía en 2001 (21,1%). Puede verse así que, a pesar de la tendencia descendente que se produjo durante el período analizado, a su final todavía se registra un valor superior al del último año del régimen de valorización financiera (Schorr, 2021). Manzanelli y Basualdo (2018) enfatizan en que durante el período que aquí denominamos “segundo kirchnerismo” se acelera la tendencia a la reducción de la concentración económica.

<sup>3</sup> Para estos autores, a partir de 2008 se produce un intenso retroceso del grado de extranjerización económica, debido a la reestatización de empresas que habían sido privatizadas y al crecimiento de firmas estatales del sector energético.

carácter “objetivo”, es decir, relativamente independientes de la voluntad de sus protagonistas. Este es el plano en el que se mantiene este capítulo, a diferencia de los siguientes, en los que se buscará relacionar los principales resultados obtenidos con la dinámica política de los diversos conflictos que signaron los años del “segundo kirchnerismo”, donde –como veremos- las alianzas y solidaridades interempresariales no siempre respetan estos clivajes, que no pueden ser pensados de la misma manera a la hora de analizar la constitución de los grupos empresarios como actores políticos.

Para sustentar el análisis en clave de este triple clivaje, en este capítulo incorporaremos los resultados de una serie de trabajos especializados en la cuestión: el de Schorr (2021), el de Gaggero y Wainer (2021), el de Castellani y Gaggero (2017) y el de Basualdo y Manzanelli (2018).

### **La consolidación de un “núcleo duro exportador”**

Schorr explica que una de las características del periodo que transcurre entre 2003 y 2015 es la consolidación de una cúpula empresarial entre cuyos rasgos -provenientes de las transformaciones experimentadas en los años 90<sup>4</sup>- se encuentran elevados niveles de concentración y extranjerización<sup>5</sup>. Con respecto al primero de ellos, una manera de advertir la concentración de la cúpula empresaria con respecto al conjunto de la economía es relacionarla con las exportaciones del país. En ese sentido, este investigador encuentra que existe un pequeño conjunto de firmas que para 2015 concentraron el 71 por ciento de las exportaciones del país (luego de haber alcanzado un pico del 80 por ciento en 2005). Se trata de las siguientes empresas, divididas de acuerdo a su actividad:

- Comercializadoras y/o procesadoras de granos: Aceitera General Deheza, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera, Vicentin, Asociación de Cooperativas Argentinas, Noble, ADM, entre otras.
- Terminales automotrices: Toyota, Volkswagen, Ford, Fiat Auto, General Motors, Renault, Mercedes Benz, Peugeot-Citroen, Honda.

---

<sup>4</sup> Sobre las transformaciones de la cúpula empresaria en los años 90 recomendamos los trabajos de Basualdo (2010) y de Gaggero y Wainer (2021).

<sup>5</sup> También Castellani y Gaggero (2017) consideran que a la hora de evaluar rupturas y continuidades en la élite empresarial argentina entre la Convertibilidad y la posconvertibilidad existe “una persistencia mayor de los rasgos heredados de los años noventa y unas pocas transformaciones destacables” (2017: 178).



- Firmas líderes de distintos segmentos de la industria alimenticia: Molinos Río de la Plata, Molino, Arcor, Sancor, Peñaflor, Mastellone Hnos., Nestlé.
- Petroleras: Pan American Energy, YPF, Shell, Esso/Axon Energy, Petrobras, Tecpetrol.
- Mineras: Minera Argentina, Oropata, Alumbrera, Cerro Vanguardia.
- Industria de metales comunes: Siderca y Aluar.
- Producción químico-petroquímica: Dow, PBB Polisor, Unilever, Mega, Monsanto, Bayer, Procter & Gamble<sup>6</sup>.

Estas empresas, la mayoría de las cuales no solamente integró durante el período la cúpula de las primeras 200 firmas más grandes del país sino que frecuentemente se contó entre las primeras 50 de ellas, conformaron una suerte de “núcleo duro exportador”, cuya existencia y características es sumamente relevante para nuestra investigación. De acuerdo a Schorr:

“Si consideramos el período 2003-2015 surge que el excedente comercial de este subconjunto de corporaciones líderes representó en promedio cerca del 90% del total de la cúpula. Entre otros factores, la vigencia de un elevado tipo de cambio real hasta 2007/2008 y la presencia de un escenario mundial favorable (por demanda y precios) indujeron a que ese selecto grupo de capitales oligopólicos, en general insertos en sectores agroalimentarios y otras producciones primarias, se fortaleciera, en muchos casos, como sólidas plataformas exportadoras y, como tales, con una dinámica de acumulación muy poco anclada en el mercado interno y, por ende, muy poco alineada con una estrategia de redistribución del ingreso”. (Schorr, 2021: 176)

Es preciso detenernos en este análisis para resaltar el significado de que este conjunto de capitales hayan funcionado como plataformas exportadoras para profundizar en distintos elementos que plantearemos en los próximos capítulos. En efecto, desde este punto de vista se puede comprender perfectamente que fueron beneficiados durante lo que llamaremos el “consenso neodesarrollista”<sup>7</sup> vigente hasta inicios de 2008, asentado en un esquema macroeconómico basado en un tipo de cambio alto, y que a su vez su participación era determinante porque la existencia de los superávits comercial y fiscal –en este caso vía retenciones-, dependía en gran medida de sus actividades. Mientras esa situación se mantuvo este “núcleo duro exportador” convivió, desde una posición económica claramente predominante, con altos niveles de acuerdo con otros sectores sociales en la alianza que

---

<sup>6</sup> La misma clasificación se puede encontrar en Castellani y Gaggero (2017: 180).

<sup>7</sup> Ver capítulo 3.

sustentaba al gobierno nacional. Incluso el hecho de que dentro de él se expresaran distintos tipos de actividades puede ser remitido a la definición inicial de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner al asumir, sobre la que volveremos en el capítulo 3, de un “modelo económico de matriz diversificada”. También es interesante destacar que dentro de las firmas mencionadas se pueden encontrar tanto capitales nacionales como extranjeros.

En este sentido, Castellani y Gaggero (2017) identifican la importancia del régimen de “promoción a la inversión industrial” que favoreció a empresas de capitales extranjeros y nacionales que operaban en ramas de la industria generadoras de escaso valor agregado, con orientación exportadora, acceso al financiamiento y condiciones macroeconómicas sumamente beneficiosas en un comienzo. En los términos que estamos desarrollando aquí, se podría decir que parcialmente se trató de un régimen de promoción del “núcleo duro exportador”, particularmente vigente durante los años del “consenso neodesarrollista”. En este sentido, Ortiz y Schorr detallan las consecuencias de esta política:

“Se trató de una fenomenal transferencia de recursos públicos hacia Aluar, Techint, Aceitera General Deheza, Repsol-YPF y las terminales automotrices, entre otros capitales oligopólicos; es decir, hacia empresas y conglomerados económicos que conforman el núcleo de los grandes ganadores del “modelo de dólar alto” y con capacidad de inversión propia. Ello ha tendido a profundizar un perfil de especialización de escasas potencialidades, limitados efectos difusores y dependiente de las estrategias desplegadas por las transnacionales y, en menor grado, un conjunto selecto de grupos económicos nacionales.” (Ortiz y Schorr, 2009: 18).

De esa manera, al identificar la existencia de este “núcleo duro exportador” damos un gran paso para comprender la dinámica de los conflictos entre el gobierno y el poder económico en el periodo de nuestra investigación, dada la tendencia a un paulatino desmejoramiento del sesgo exportador del esquema económico de los gobiernos kirchneristas, combinado con circunstancias externas imposibles de prever como la crisis internacional de 2008, el deterioro de los términos de intercambio que se produjo posteriormente o la recesión brasileña. En efecto, desde el punto de vista del análisis de los precios relativos, Schorr explica que para inicios del periodo, como producto de la megadevaluación de salida de la Convertibilidad, se habían acomodado de forma favorable a los bienes transables, pero que desde ese momento hasta 2015 se observa una tendencia a la apreciación del tipo de cambio que llevó a que los bienes no transables terminaran por beneficiarse relativamente respecto de las actividades manufactureras y agropecuarias, desde luego dejando de lado los precios

de las tarifas de servicios públicos, que se mantuvieron prácticamente congelados a lo largo de todo el periodo y por lo tanto acumularon un importante retraso, compensado por la política de subsidios estatales (Schorr: 2021). Es decir que, en primer lugar, podemos establecer una suerte de fondo de insatisfacción de este “núcleo duro exportador” con el rumbo de las políticas económicas de ambos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, que nunca abandonaron sus objetivos políticos principales centrados en la distribución del ingreso, el mantenimiento de altos niveles de empleo y la ampliación del mercado interno a través de la obra pública y el estímulo al consumo privado. Esta insatisfacción estructural, que como veremos se hizo patente en 2008 y luego se reconfirmó sistemáticamente hasta provocar las rupturas y reacomodamientos analizados en el capítulo 9, no es un dato menor dada la enorme capacidad de influencia de este sector en la economía, a la que Schorr denomina “centralidad estructural”, debido a que sus actividades determinan una fuerte dependencia del país respecto de sus decisiones, en cuanto a distintas variables decisivas. En particular, su dominio del ingreso de divisas provenientes de las exportaciones -aspecto central ya desde un comienzo para las políticas económicas de los gobiernos kirchneristas, pero de un peso difícil de exagerar una vez desatado el fenómeno de la restricción externa-, convierte al “núcleo duro exportador” en un actor determinante para el país.

En ese sentido, es interesante resaltar el planteo de Basualdo y Manzanelli, quienes afirman que “el ascenso en la distribución del ingreso alcanzó un límite en el marco de la irrupción de la restricción externa en la economía argentina, en particular en el período 2012-2015” (2018: 98). Desde su punto de vista, este límite tuvo que ver con la acción del gran empresariado en dos sentidos diferentes que, sin embargo, remiten a una problemática unificada: las dificultades para adecuar la estructura productiva del país a las necesidades de la nueva matriz distributiva asociada a los objetivos políticos del gobierno. Esta inadecuación dio lugar por un lado a una aceleración del proceso inflacionario, como resultado de la intensificación de la puja distributiva por parte de empresas con un dominio oligopólico de mercados que les permitió asumir un papel destacado en la formación de precios, y por otro lado a un fuerte impulso al proceso de fuga de capitales al exterior que se intensificó a partir de 2008 y, junto con el aumento de los giros de utilidades y de dividendos al exterior, agudizó las limitaciones provenientes de la reaparición de la restricción externa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sobre las causas de la reaparición de la restricción externa, es muy interesante el análisis que ofrecen estos autores al distinguir las características del fenómeno tanto de la versión propia de la etapa de la industrialización

Es decir, en opinión de ambos investigadores, los objetivos políticos de los gobiernos kirchneristas encontraron un límite en el accionar del gran empresariado, que los resistió a través de ambos mecanismos económicos, y se volvieron insustentables en el tiempo sin abordar una modificación de la estructura productiva del país. Es preciso resaltar que, en este caso, se incorpora al análisis con fuerza también al empresariado orientado al mercado interno, protagonista de la puja distributiva. A diferencia de lo que sucedía durante la etapa de la valorización financiera, en esta etapa histórica la fuga de capitales no se financió a través del endeudamiento externo sino del superávit comercial. Por ese motivo Basualdo y Manzanelli hacen un análisis de las brechas entre el monto de las ganancias no reinvertidas de las grandes empresas y el monto de la fuga de capitales y establecen una relación de correlación entre ambas variables. De esa manera, afirman que la disminución de la inversión durante el “segundo kirchnerismo”, a pesar de la existencia de importantes niveles de rentabilidad en las grandes empresas, está directamente relacionada con la fuga de capitales, lo cual demuestra, en su opinión, la vigencia de una “reducida propensión inversora” en el seno del poder económico durante el periodo analizado. No llama la atención, entonces, que en este contexto marcado por ese fondo de insatisfacción sistemático, la élite económica haya recibido la profundización de las actividades regulatorias y productivas del Estado, particularmente desde 2008, como un renovado obstáculo para recuperar el control del rumbo económico del país y que las haya resistido en la medida de sus posibilidades, tanto a través de este tipo de mecanismos económicos como también en el terreno de la política, abriendo cuando fue necesario los importantes conflictos reseñados en esta investigación. Tampoco que, más allá de la influencia de la crisis internacional de 2008, se relacionen los picos en la fuga de capitales, y especialmente el sufrido en 2011, “con la creciente desconfianza y después el enfrentamiento explícito que el empresariado más concentrado fue construyendo con respecto a la política económica oficial, en especial, en cuanto al rol cada vez más activo del Estado en la regulación de la economía” (Castellani y Gaggero, 2017: 191).

### **La subordinación de los grupos económicos locales**

En segundo lugar, el análisis de la cúpula empresarial organizado a través de un criterio de origen del capital determina que en el período analizado la extranjerización de la élite

---

por sustitución de importaciones como de la versión que surgió durante la valorización financiera. Ver Basualdo y Manzanelli (2018).

empresaria, también proveniente de los años 90, no se redujo sustancialmente. Entre 2003 y 2015 la cantidad de empresas privadas nacionales se mantuvo estable (de 59 a 63) y su participación en las ventas globales se incrementó levemente. Las corporaciones extranjeras aumentaron (de 93 a 114) pero su gravitación en las ventas globales se redujo alrededor de 4 puntos porcentuales. Las empresas estatales pasaron de 1 a 3 y su peso en las ventas totales se duplicó, aunque siempre dentro de magnitudes minoritarias en términos históricos. Y finalmente las asociaciones, en las que conviven capitales de diverso origen, se redujeron sustancialmente en cantidad (de 47 a 20), pero su proporción en las ventas globales se mantuvo prácticamente constante (Schorr: 2021, 181-182). Con referencia al papel de los grupos económicos de capitales nacionales, Schorr explica que desde mediados de los años 90, “se ha manifestado una declinación marcada en la presencia de esta fracción dentro de la élite empresarial, lo cual expresa la debilidad manifiesta del gran capital nacional respecto del extranjero” (Schorr, 2021: 8). En este marco, su comportamiento se explica en los siguientes términos:

“Incapaz de competir en igualdad de condiciones, en las últimas décadas este segmento del empresariado más concentrado ha resignado porciones importantes de la estructura económica, cuyo comando pasó, en la generalidad de los casos, a manos de corporaciones transnacionales. Y se ha replegado, con pocas excepciones, hacia el procesamiento de recursos básicos relacionados con la “vieja”, pero muy actual, inserción internacional del país.” (Schorr, 2021: 8)

Sin embargo, esa evolución general del gran capital nacional, caracterizada por cierta estabilidad<sup>9</sup>, se puede descomponer en dos subperíodos con lógicas diferentes, el último de los cuales coincide con el “segundo kirchnerismo” que analizamos en esta investigación. Entre 2001 y 2007 las empresas privadas nacionales dentro de la cúpula empresaria retrocedieron en cantidad (de 59 a 53) y en su participación en las ventas (del 25,3% al 22,8%); mientras que las empresas transnacionales crecieron significativamente de 93 a 116 y concentraron el 64% de las ventas totales. Fue un período de intenso avance de la extranjerización. Este desempeño coincide –y contrasta- con la prédica del gobierno de Néstor Kirchner que, como veremos, precisamente en esos años de “consenso neodesarrollista” planteaba la necesidad de “argentinar” al empresariado para crear una nueva “burguesía nacional” y cuestionaba el rol del capital extranjero durante los años 90.

---

<sup>9</sup> Con respecto a los grupos económicos de capitales nacionales, también Basualdo y Manzanelli (2018) coinciden sobre la estabilización de su peso al interior de la cúpula empresaria en el período.

Schorr explica los datos de este primer periodo en base a dos elementos: por un lado a la expansión durante esos años de sectores con gran presencia del capital extranjero, como los casos de la industria automotriz, hidrocarburífera, minera, alimenticia o química-petroquímica, entre otras; por otro lado, a la venta de algunas empresas de capitales nacionales al capital extranjero, particularmente de origen brasileño, pero no solamente (Pecom Energía, Loma Negra, Quilmes, Acindar, Peñaflor, Alpargatas, Molfino, entre otras)<sup>10</sup>. Entre 2008 y 2015, en cambio, se revirtió la tendencia a la extranjerización de la cúpula empresaria, si bien al final del proceso, como dijimos, su predominio continuaba siendo muy pronunciado, especialmente en las actividades determinantes a la hora de definir el perfil de especialización e inserción internacional del país que, como mencionamos, le confiere a esos capitales una “centralidad estructural” a la hora de la captación de excedentes y del poder de veto que consiguen sobre la orientación de las políticas públicas. También en este caso Schorr atribuye este comportamiento a dos procesos: por un lado a la expropiación de la mayoría del capital accionario de YPF, que por esa razón dejó de computar entre las empresas de capital extranjero y pasó a hacerlo en el rubro de asociaciones (solamente por esa modificación, que como veremos en el capítulo correspondiente supone también la de un conjunto de empresas asociadas, las asociaciones recuperaron el peso en las ventas globales que tenían a comienzos del periodo, teniendo en cuenta que en aquel momento inicial lo sustancial de su gravitación tenía que ver con la facturación de las empresas privatizadas de servicios públicos, grandes ganadoras en los años 90 y grandes “perdedoras” hasta 2015); por otro lado a un avance de los grupos económicos locales, tanto en cantidad de empresas como en su peso al interior de las ventas totales, sea por la disminución de la actividad de algunos sectores donde tenía mucho peso el capital extranjero -debido a factores internos como la disminución del crecimiento económico y a factores externos como el deterioro de los términos de intercambio-, como también por la venta de un exponente importante del capital extranjero como fue el caso de la firma Esso, que vendió sus activos a una asociación conformada por capitales nacionales –el Grupo Bidas- y extranjeros –la empresa estatal china CNOOC-, que a partir de entonces fue rebautizada Axion Energy. Es decir que, entonces, el retroceso del capital extranjero en este segundo subperiodo estuvo

---

<sup>10</sup> Este proceso debe remitirse a fines de los años 90. Gaggero y Wainer (2021) sostienen el siguiente balance del impacto de las políticas neoliberales en los grupos económicos locales: algunos buscaron consolidar su actividad principal, pero solo tuvieron éxito los que habían logrado previamente competitividad internacional. En cambio gran parte de ellos, orientados al mercado interno, para el final de la década debieron vender o quebraron, debido a la combinación de apertura comercial, crisis económica y un alto endeudamiento que se volvió inmanejable. Finalmente, otro conjunto vendió el núcleo central de sus organizaciones para evitar la competencia con el capital transnacional.

relacionado con el dinamismo de algunas firmas “nuevas” y “viejas” del capital nacional así como, sobre todo, con un significativo “retorno del Estado”<sup>11</sup>. A la hora de analizar este mismo comportamiento en los dos subperíodos, Castellani y Gaggero (2017) incorporan un elemento más. Además de la especialización de los grupos económicos locales en las actividades ligadas a la dotación local de recursos naturales<sup>12</sup> que, como vimos, en gran medida los llevó a comportarse como plataformas exportadoras, también existió otro eje de crecimiento que demostró la vigencia en todo el período de los llamados “ámbitos privilegiados de acumulación” que se habilitaron desde el Estado. Estos investigadores se refieren a los servicios públicos, la construcción y los juegos de azar, entre otros espacios de articulación público-privada en los que se operativizaron importantes transferencias de recursos públicos al capital concentrado mediante diversos mecanismos.

Si se concentra la mirada en las empresas de capital nacional que, como veremos en los próximos capítulos, mantuvieron un alto protagonismo público debido a sus múltiples relaciones con el sistema político, Schorr las divide en cinco subgrupos para establecer un cuadro de “ganadores” y “perdedores” desde 2003 a 2015.

- El primero incluye a aquellos conglomerados cuyas empresas dejaron de pertenecer en este periodo a la cúpula de las principales 200 empresas del país, en gran medida debido al proceso de venta a capitales extranjeros que mencionamos arriba (los grupos Fortabat, Soldati, Acevedo, Macri, Pescarmona, Garovaglio y Zorraquín, entre otros).
- El segundo grupo contiene a aquellos conglomerados que mantuvieron su presencia en la cúpula pero redujeron su participación, que llegó en 2015 a abarcar 14 empresas

---

<sup>11</sup> En el caso de los grupos de capital privado nacional, esta situación se revertiría con claridad después de 2015 (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021). Basualdo y Manzanelli (2018), en cambio, afirman que el retroceso del capital extranjero no tuvo que ver con un avance de los grupos de capital nacional, a los que atribuyen un peso estable al interior de la cúpula empresaria, sino a la reestatización de Aerolíneas Argentinas, a la expropiación del paquete accionario mayoritario de YPF y a la mayor relevancia que adquirió la actividad de ENARSA.

<sup>12</sup> Sobre esta cuestión, Gaggero y Wainer (2021) explican que los años noventa fueron un punto de inflexión para los grupos económicos locales que lograron permanecer en la cúpula empresaria: luego de la crisis de la Convertibilidad pasaron desde la diversificación, que había sido su comportamiento general desde los años ochenta, a la especialización en torno de una actividad central, y a un confinamiento sectorial en la producción de alimentos, metales (acero y aluminio), petróleo, productos farmacéuticos y servicios. Con la excepción de algunos casos en los que el empresariado nacional consiguió llevar adelante un proceso de internacionalización productiva (Techint, Arcor, Eurnekian, Bagó y Roemmers).

y el 7% del total de las ventas, y está integrado por los grupos Techint, Pérez Companc, Sancor, Macchiavello, Roemmers, Coto, Bemberg, Barracas y Eurnekian.<sup>13</sup>

- El tercer conjunto está integrado por los cuatro conglomerados que no modificaron su participación en la cúpula, por lo que mantuvieron una suerte de “empate”: Mastellone Hnos., Madanes, La Nación y Ledesma (uno de los pocos grupos locales que mantiene una importante diversificación de sus actividades, aunque la mayoría está vinculada a variantes diferentes del procesamiento de la producción agropecuaria).
- Luego se encuentra el cuarto tipo de grupos económicos, que son aquellos que aumentaron su participación dentro de la cúpula empresaria en el periodo, alcanzando 17 firmas, el 11% de la facturación global de la cúpula y casi la mitad de las ventas del total de los grupos económicos de capital nacional. En su interior se destacan aquellos conglomerados que forman parte del complejo exportador agroindustrial, como los grupos Urquía, Navilli y Vicentín, así como también Arcor, cuya expansión no solamente se debió a sus actividades en la Argentina sino a su internacionalización. Luego se cuentan tres casos cuya actividad tuvo que ver con el ensamblado y la comercialización de productos electrónicos de consumo masivo (Frávega, BGH y Garbarino), vinculado tanto al crecimiento del mercado interno como al régimen promocional de la industria fueguina. Y finalmente, también dentro de este cuarto conjunto se encuentran los grupos Clarín, Braun Menéndez, Roggio y OSDE.
- Finalmente, el quinto y último agrupamiento incluye a aquellos conglomerados que no contaban firmas dentro de la cúpula empresarial al inicio del periodo pero que a su final sí estaban presentes, con un total de 16 firmas pertenecientes a 12 grupos, el

---

<sup>13</sup> Sobre este grupo, es importante tener en cuenta que la estadística tomada por Schorr contempla solamente el desempeño de las firmas que operan en el país, por lo tanto esta mirada permite evaluar sólo parcialmente el proceso vivido por aquellos grupos que se internacionalizaron en los años 90, como los casos de Techint, Roemmers y Eurnekian, que por lo tanto, en una mirada más amplia, no podrían ser caracterizados como “perdedores” durante este periodo.



4% del total de las ventas agregadas y el 17% de la facturación total de las ventas del conjunto de los grupos de capitales nacionales. Schorr afirma que si bien el tamaño de estos conglomerados era bastante menor que el de los grupos “históricos” de esta fracción del capital, este “nuevo poder económico” vivió un crecimiento significativo para el que “el Estado y las relaciones fluidas con el sistema político jugaron un papel central” (2021: 190). Las actividades de algunos de ellos estuvieron centradas en la construcción, la obra pública y los bienes raíces (Cartellone, ODS, IRSA, Caputo y Electroingeniería); en otros casos en los servicios públicos (Pampa Energía y SADESA); y finalmente están los casos de los grupos Indalo (que se diversificó desde su presencia en el negocio de los juegos de azar hacia otras actividades), Insud (de base en la industria farmacéutica pero también diversificado) y Newsan (cuyas actividades estuvieron favorecidas por el régimen de promoción industrial en Tierra del Fuego).<sup>1415</sup>

Finalmente, en el caso de los mencionados grupos de capital nacional que protagonizaron un proceso de internacionalización, es relevante recuperar la caracterización de ese proceso, iniciado en los años 90, que hacen Gaggero y Wainer:

“Los grupos locales que lograron traspasar las fronteras nacionales realizaron reestructuraciones corporativas que dejaron a las empresas locales como eslabones de una red global, cuyo control último pasó a depender en lo formal de firmas localizadas en guaridas fiscales. Una de las razones centrales de esta relocalización del centro financiero de los grupos locales consistía en los beneficios impositivos que esos países ofrecían a las empresas holding como, por ejemplo, no gravar las utilidades de las firmas subsidiarias que operaban fuera de sus fronteras. Es decir, si bien los grupos siguieron dirigidos por empresarios locales –de nacionalidad argentina o que habitaban hace décadas en el país–, su estructura, su lógica productiva y el flujo de excedentes pasaron a ser semejantes a los de una firma transnacional.” (Gaggero y Wainer: 2021, 163)

---

<sup>14</sup> Es necesario recordar que por razones metodológicas, la base de datos sobre la que trabaja Schorr para construir el panel de las 200 empresas que constituyen la cúpula empresaria, excluye a aquellas firmas cuyas actividades son exclusivamente financieras o agropecuarias, razón por la cual no se integra en el análisis de este periodo a grupos como Brito, Petersen o Werthein, de amplia expansión en el negocio financiero, ni tampoco a Grobocopatel u Olmedo, de similar trayectoria de crecimiento en el mundo de la producción agropecuaria.

<sup>15</sup> Ya en esta clasificación queda en evidencia a simple vista una de las mayores complejidades para el análisis del período, dado que la división entre “ganadores” y “perdedores” no puede ser trasladada mecánicamente, como veremos en los próximos capítulos, a la de “aliados” y “opositores” al gobierno nacional.

Esta asimilación de los grupos locales internacionalizados al comportamiento de las empresas transnacionales permite una aproximación más profunda no solo a su actitud a lo largo del conjunto del periodo, sino también al conflicto reseñado en el capítulo 7 entre el Grupo Techint y el gobierno argentino. Teniendo en cuenta la enmarañada y opaca red de sociedades construidas en distintos lugares del mundo con terminales en guaridas fiscales, se comprende mucho más el rechazo a la elección de representantes estatales en los directorios de sus principales firmas, que podrían funcionar no solamente como veedores ante las maniobras financieras o contables, sino también como un obstáculo concreto para el movimiento de capitales con criterios financieros, en la medida en que su accionar podía dirigirse de acuerdo a una lógica de privilegio de la inversión productiva en la Argentina. También se puede postular la idea de que esta realidad material internacionalizada permite comprender de mejor manera la convergencia de los representantes empresariales detrás de programas de neto corte neoliberal, como el caso del Foro de Convergencia Empresarial analizado en el capítulo 9<sup>16</sup>.

En conclusión, tanto la consolidación de un “núcleo duro exportador” como la continuidad de la subordinación del capital nacional al capital extranjero –y la asimilación de la conducta de importantes grupos nacionales transnacionalizados a la segunda categoría-, conducen a interpretar un creciente proceso de choque entre los intereses de la élite económica y la orientación nacional-popular-democrática del gobierno argentino, desplegado con claridad durante el “segundo kirchnerismo”. Asistimos así a un período en el que las “tendencias naturales” que surgen del análisis de la estructura económica resultaron crecientemente contradictorias con la orientación que se fijó por el gobierno nacional. El predominio económico no coincidió con la hegemonía política. No puede sorprender, en consecuencia, que se haya tratado de años signados por una intensa conflictividad, como analizaremos en los próximos capítulos.

---

<sup>16</sup> En el caso de la familia Pagani, dueña de Arcor, este fenómeno remite a su estrecha e histórica relación con la Fundación Mediterránea, uno de los *think thanks* del pensamiento económico liberal que, desde Córdoba, tuvo una influencia notable en la historia económica nacional, proveyendo por ejemplo a cuadros como Domingo Cavallo a la gestión pública.

### **Capítulo 3: 2007, la Concertación que no fue**

Cuatro años después del débil triunfo electoral de Néstor Kirchner en 2003, para mediados de 2007 el Frente para la Victoria se preparaba para afrontar una nueva elección presidencial en condiciones completamente diferentes, tanto en lo político como en lo económico.

En el primero de ambos terrenos, el éxito de la gestión de Kirchner había dado lugar a la conformación de una nueva coalición que dejaba atrás la experiencia inicial de la “transversalidad”. Fue llamada la “Concertación Plural”, en referencia implícita a la alianza que gobernaba Chile desde la salida de la dictadura pinochetista, en la cual se destacaba la alianza entre los partidos socialista y demócrata-cristiano, antagonistas en los años setenta. La analogía se sustentaba en que se trataba de un acuerdo que incluía al grueso del peronismo, ya conducido por el presidente tras el triunfo electoral de 2005 en tierras bonaerenses sobre el duhaldismo, pero también a un sector destacado del radicalismo autodenominado “el radicalismo que gobierna”, porque reunía a sus cinco gobernadores y a 183 intendentes, y finalmente también a un conjunto de dirigentes provenientes de otros partidos como el Socialista, así como también a dirigentes independientes.

Si existe un rasgo que caracteriza al discurso político kirchnerista es la profusa fundamentación pública de sus acciones, ejercicio pedagógico que genera un modo determinado de politización de sus bases de sustentación y de promoción del debate político en la sociedad. Por ese motivo, la mejor manera de lograr una primera aproximación a lo que pensaban Néstor y Cristina Kirchner a mediados de 2007 es repasar lo que la propia candidata a la presidencia decía en tiempo real. En efecto, el 14 de agosto de 2007, en el estadio Luna Park de la ciudad de Buenos Aires, dedicó largos minutos a contestar una pregunta que se formuló a sí misma: ¿qué era la Concertación Plural?

La primera definición que dio fue por la negativa, sobre lo que no era:

“Todavía estaba fresca en la memoria colectiva alguna experiencia de intentar un nuevo movimiento, tal vez algunos pensaron que podía tratarse de un nuevo partido político o de una convocatoria electoral. O tal vez, por

qué no, algún ejercicio optimista en una Argentina fragmentada en sus partidos políticos luego de la implosión del año 2001.”<sup>17</sup>

A continuación aclaró que, en realidad, la estrategia de la Concertación Plural era el resultado de un análisis y de una reflexión sobre la historia nacional y las frustraciones acumuladas como país. De ahí, Cristina Fernández de Kirchner pasó a definir por la positiva a la Concertación Plural en tres dimensiones: una primera institucional, una segunda política y una tercera histórica, social y cultural. Para explicar la primera hizo referencia al diseño de un país plural y federal y para desarrollar la segunda abordó la situación del sistema político después de 2001, dejando importantes definiciones. Si aquel año significó una “implosión” de los partidos políticos, de lo que se trataba en 2007 era de “reconstruir un sistema de representación política amplio, plural, diverso”, para lo cual la entonces senadora consideraba necesario “no tentarse con la hegemonía excluyente” y al mismo tiempo “tener el ejercicio responsable de profundizar la sustentabilidad de un modelo que le está cambiando la vida a los argentinos”. De esa manera se aportaría a “la profundización de la democracia”.

La tercera de esas dimensiones, planteada como histórica, social y cultural, permite entender mejor por qué la insistencia en darle una mayor sustentabilidad al modelo implementado. De acuerdo a su concepción, muchas veces expresada, de interpretar la representación política como vía de canalización de intereses sociales, Cristina Kirchner interpeló a su compañero de fórmula Julio Cobos y delineó una síntesis histórica del peronismo y del radicalismo:

“Ustedes, representando tal vez, a muchas de las clases medias argentinas. Nosotros, los trabajadores, la incorporación de la mujer. A veces, yo diría que no pocas, el desencuentro de estas representaciones políticas y sociales sirvió para frustrar a los argentinos, en esta historia que nos vio vivir tan trágicamente durante las últimas décadas.”

De lo que se trataba, en su opinión, era de evitar las confusiones y articular esas representaciones políticas y sociales para superar antiguas antinomias y falsas contradicciones, en torno de un proyecto de país común. Así:

“Es en esa comprensión a la que yo apelo, para que todos y cada uno de nosotros podamos distinguir lo que es una representación cultural o social,

---

<sup>17</sup> El discurso completo puede verse en:  
[https://www.youtube.com/watch?v=8Q6NFOCx4dw&ab\\_channel=archivodichiara](https://www.youtube.com/watch?v=8Q6NFOCx4dw&ab_channel=archivodichiara).

de los intereses económicos, que indefectiblemente para trabajadores, clases medias, empresarios, intelectuales, son unívocos.”

Desde su óptica, a pesar de que desde el punto de vista económico los sectores medios y la clase trabajadora compartían intereses, las diversas representaciones políticas o culturales relacionadas con ellos podían poner en peligro la unidad de un mismo modelo económico que, si bien favorecía a amplias capas de la población, no necesariamente sería apoyado por todas ellas. El peligro era, en consecuencia, que las divergencias culturales, históricas y sociales dieran lugar a una pérdida de legitimidad de las políticas implementadas, por parte de sectores que -contradictoriamente- eran beneficiados económicamente por ellas. Su tesis era que las frustraciones nacionales emergían de que lo que la economía unía, la política y la cultura lo dividía. Es decir, la entonces candidata a la presidencia ponía en primera plana la cuestión de las relaciones sinuosas entre política y economía que en muchas ocasiones de la historia argentina se había pensado como un desencuentro trágico.

Si estas eran las preocupaciones desde lo político, como aproximación al segundo de los terrenos, el económico, es posible trabajar sobre dos discursos significativos, posteriores al triunfo electoral en primera vuelta. En el primero de ellos, pronunciado el 10 de diciembre de 2007, día de su asunción como presidenta, Cristina Fernández definió las políticas económicas que se habían llevado adelante con gran éxito durante los cuatro años anteriores como un “modelo económico de matriz diversificada, de acumulación con inclusión social”. Se trataba, por un lado, de hacer referencia a la posibilidad de superar el tradicional antagonismo entre campo e industria, y por otro lado de buscar una relación sinérgica entre ambos. De ahí el carácter diversificado de la matriz, con un énfasis claramente orientado a la producción y al trabajo, postulado de manera contrapuesta a la especulación financiera dominante en los años 90. No por ello la presidenta electa dejó de afirmar que le “encantaría vivir en un país donde los mayores ingresos tal vez los produjera la industria” porque en ese caso “seguramente estaríamos viviendo en los grandes países desarrollados, donde la industria siempre ha subsidiado al campo”. Pero, en su opinión, era preciso aceptar las decisiones históricamente tomadas en el país, y por lo tanto el desafío era trabajar para “consensuar esencialmente la profundización de este modelo que nos ha permitido mejorar sustancialmente la calidad de vida de los argentinos”. Ese consenso debía permitir sentar “las bases de acumulación para que luego las elecciones democráticas que marca la Constitución no signifiquen que cada cuatro años los argentinos cambiamos de modelo

económico y en una política pendular terminamos frustrando todo”<sup>18</sup>. El 1 de marzo de 2008, en su primer apertura de sesiones legislativas, la presidenta denominó a ese gran consenso político “Acuerdo del Bicentenario”, e incorporó una dimensión más, directamente relacionada con el rol del Estado, planteada como una precondition para roles virtuosos por parte del sector privado: el “superávit fiscal primario”, “el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo”, el “tipo de cambio competitivo” y “un claro proceso de desendeudamiento que pasó de la renegociación de la deuda externa a la cancelación total y definitiva con el Fondo Monetario Internacional”<sup>19</sup>.

Se ve claramente, entonces, la relación entre la perspectiva política que había dado lugar a la decisión de conformar la Concertación Plural y la ampliación del sustento del modelo económico con el que el país había conseguido recuperarse después de la crisis de la Convertibilidad. Ante la posibilidad de articular una coalición política más amplia, unida por su respaldo de ese modelo económico, un gran sector del radicalismo aparecía en estado de disponibilidad para hacerlo. Si por un lado se trataba de consensos que hasta entonces habían sido ampliamente mayoritarios, al mismo tiempo la necesidad de fortalecerlos hablaba de la conciencia de que las tensiones económicas habían ido creciendo, como saldría a la luz poco después.

### **El “consenso neodesarrollista”**

A la hora de analizar los intereses económicos y sociales que sustentaban el proyecto político del gobierno en 2007 encontramos un gran consenso en la bibliografía respecto del comportamiento de la élite económica en torno de una caracterización que Castellani y Gaggero sintetizan de la siguiente manera:

“Hasta el conflicto suscitado con “el campo” por la aplicación del sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias en marzo de 2008, la élite económica, nucleada sobre todo en la AEA, mantuvo un apoyo abierto a los gobiernos kirchneristas. Durante la gestión de Néstor Kirchner los principales encontronazos se produjeron con las corporaciones agrarias (con la Sociedad Rural Argentina, en especial, en torno al esquema de retenciones a las exportaciones), con algunas empresas

---

<sup>18</sup> El discurso completo puede ser leído en: <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>.

<sup>19</sup> El discurso completo puede consultarse en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/16741-blank-55687430>

petroleras, como Shell, cuyo CEO Juan José Aranguren tuvo una confrontación abierta con el presidente por el precio de las naftas en el mercado interno y con el sector comercial por la implementación de los acuerdos de precios como mecanismo de control de la inflación (el caso de Alfredo Coto, dueño de la cadena de supermercados Coto, es paradigmático al respecto). Sin embargo, en líneas generales, las principales corporaciones empresarias apoyaron el rumbo económico del gobierno, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda, estabilidad cambiaria y monetaria, altos precios de los *commodities* y superávit gemelos.” (Castellani y Gaggero, 2017: 192).

Para comprender las razones de este amplio apoyo por parte de la élite económica a la gestión kirchnerista no es suficiente reparar en el contexto económico favorable, sino que es preciso remitirse también a las condiciones en que se zanjó la disputa por la salida de la Convertibilidad en 2001, a través de un quiebre del bloque dominante. En efecto, el triunfo de la “alianza devaluacionista” por sobre la “alianza dolarizadora” a fines de 2001 se plasmó en la cesación de pagos, en la devaluación, en la pesificación asimétrica y en el establecimiento de un nuevo programa macroeconómico ampliamente favorable a las empresas productoras de bienes y servicios, especialmente aquellas orientadas al mercado externo, en desmedro de los intereses de los acreedores financieros internacionales y de los capitales extranjeros que habían invertido en las empresas de servicios privatizadas, cuyas tarifas fueron congeladas y pesificadas (Basualdo, 2010 y 2011; Basualdo y Manzanelli, 2018). Esa oposición de intereses económicos se tradujo en términos políticos en la contraposición entre un modelo caracterizado por el trabajo y la producción y otro modelo signado por la primacía de la especulación financiera. No es casual que este antagonismo discursivo se mantuviera vigente con mucha fuerza hasta 2008<sup>20</sup>. Al interior de la “alianza devaluacionista”, junto con expresiones industriales del capital extranjero, se destacaba la presencia de grupos económicos de capital nacional que, desde mediados de los años 90, habían implementado una intensa política de especialización en ramas de la producción directamente vinculadas a la dotación de recursos naturales del país, mediante la transferencia de la propiedad de importantes firmas oligopólicas, disminuyendo así su peso en la economía real pero al mismo tiempo implementando un proceso de dolarización de

---

<sup>20</sup> Cantamutto (2015) afirma que en el discurso del Frente para la Victoria hasta 2008 eran los sectores especulativos quienes representaban la amenaza neoliberal al pueblo, pero a partir de entonces ese lugar sería ocupado por las corporaciones, que defendían ambiciones particulares y atentaban contra el todo, poniendo sus reclamos por encima de los intereses de la Patria. De ahí la novedad de que se estableciera una nueva frontera al interior de la comunidad política, que marca lo que este autor denomina una “estrategia particularista” por parte del gobierno nacional, a partir de marcar un antagonismo entre una autoridad democrática votada por la mayoría de la ciudadanía y un reclamo particular/corporativo de un sector.

esas ganancias patrimoniales a través de la fuga de capitales (Wainer y Gaggero, 2021; Basualdo, 2010). De esa manera, gran parte de sus capitales fueron transferidos al exterior y colocados en activos financieros dolarizados, mientras dentro del país concentraron sus intereses en la producción de bienes exportables. Por ese motivo, para esta fracción del capital los beneficios de la salida implementada a comienzos de 2002 fueron muy importantes<sup>21</sup>. La “alianza devaluacionista”<sup>22</sup> fue uno de los sustentos principales del gobierno de transición de Duhalde y luego derivó también en la base del sostén de la presidencia de Kirchner, quien consiguientemente durante todo su mandato impulsó la reconstitución de la burguesía nacional como un objetivo prioritario para consolidar un proyecto de país<sup>23</sup>. Basualdo (2011) señala justamente que un rasgo central del mandato de Kirchner, que no casualmente se modificaría en 2008, fue la consideración de que los grupos económicos locales, a los que este autor denomina la “oligarquía diversificada”, eran el actor central en la reconstitución de la burguesía nacional, como una recreación de la alianza social que había impulsado el peronismo durante la etapa histórica de la industrialización por sustitución de importaciones<sup>24</sup>.

Hagman (2014, 2015, 2017), por su parte, utiliza el concepto de “consenso neodesarrollista” para analizar de manera más integral la conformación de los apoyos sociales que sustentaron al primer gobierno kirchnerista. De esa manera, considera que afrontó con gran éxito un doble desafío: “conquistar al gran empresariado que había logrado con el ajuste de 2002

---

<sup>21</sup> Para profundizar en las importantes transferencias de recursos estatales hacia estos sectores a lo largo de estos años del “primer kirchnerismo”, ver capítulo 2.

<sup>22</sup> En la que no solamente estaba presente el capital industrial sino también, por ejemplo, un agrupamiento del capital financiero privado nacional con el que nos encontraremos una y otra vez en esta investigación: la Asociación de Bancos de la República Argentina (ADEBA), fundada en 2003 a través de una escisión de ABAPRA y liderada hasta 2016 por el titular del Banco Macro, Jorge Brito. Sobre la orientación de ADEBA y su relación con la problemática que estamos desarrollando, es ilustrativa esta entrevista a Brito publicada en La Nación el 9/04/03 bajo el título “Queremos discutir cómo se hace para recrear la burguesía nacional”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/queremos-discutir-como-se-hace-para-recrear-la-burguesia-nacional-nid487310/>.

<sup>23</sup> Por ejemplo, el 28 de septiembre de 2003 Kirchner convocó a “la reconstrucción de un proceso que consolide la burguesía nacional en la Argentina” y señaló que “es imposible un proyecto de país si no consolidamos una burguesía nacional verdaderamente comprometida con los intereses de la Argentina”. Citado en Basualdo (2011: 141).

<sup>24</sup> Otra mirada crítica de esta misma concepción puede encontrarse en Gaggero, Schorr y Wainer (2014) afirman que “no parece haber ninguna fracción de la gran burguesía que tenga interés genuino en impulsar la reconstrucción de un sistema industrial fuerte y moderno que le permita a la Argentina salir de su situación de dependencia” (2014: 158), de lo cual deducen como consecuencia que, más allá de los discursos legitimadores, el Estado nacional no ha llevado adelante una verdadera política industrial en esta etapa. Un estudio histórico más abarcativo, con esas mismas conclusiones, se puede encontrar también en Schorr (2021).



recuperar parte de sus ganancias y recomponer la legitimidad política frente a los sectores populares, que se encontraban aún en plena movilización” (2015: 122):

“Para el empresariado era el gobierno que restituía legitimidad al Estado y al sistema político y permitía la acumulación de ganancias extraordinarias a partir de la superexplotación de la fuerza de trabajo, así como el aprovechamiento de la nueva coyuntura internacional. Para la clase trabajadora, era el gobierno que instauró un modelo que generó empleo y mejoró los ingresos y las condiciones de vida de la mayoría luego de la peor crisis de la historia reciente.” (Hagman, 2014: 31)

Se trataba de practicar al máximo un “equilibrismo político-social”, mediante gestos importantes hacia todos lados:

“Al mismo tiempo que con gran audacia tendía la mano hacia el movimiento popular, se limitaba a administrar el nuevo modelo económico y a recanalizar la política y el conflicto social en los marcos institucionales vigentes, apoyándose en las estructuras tradicionales de la política (PJ), del empresariado (UIA), del sindicalismo (CGT) y del poder mediático (Clarín).” (Hagman, 2014: 29)

Estos actores sociales, en consecuencia, eran los principales intérpretes del “consenso neodesarrollista”, una alianza político-social sobre la que descansaba la acción del gobierno. En otro de sus trabajos (2017), este mismo autor afirma que el neodesarrollismo fue un fenómeno regional surgido de la crisis de la economía neoliberal. Se trata de un desarrollismo aggiornato, que retomaba muchos de los planteos del desarrollismo clásico bajo las condiciones del nuevo contexto mundial sujeto a las transformaciones operadas durante la globalización neoliberal. De esa manera, “la industrialización debía llevarse a cabo en alianza con el agro-negocio y no contra él, con un Estado con mayores capacidades reguladoras pero sin vocación estatista, con riguroso cuidado de no incurrir en déficit fiscal, entre otras recomendaciones fundamentales” (2017: 104)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sobre el concepto de “neodesarrollismo” en los debates latinoamericanos, puede consultarse el trabajo de Tzeiman, donde se sostiene la hipótesis de que es preciso trabajar con distintos puntos de vista, dado que si bien “una importante y heterogénea cantidad de trabajos han coincidido al afirmar que en los primeros quince años del siglo XXI se puso en marcha en América Latina una estrategia de desarrollo que diversos autores han dado en llamar “neodesarrollismo””, al mismo tiempo “cuando se ingresa en el terreno del análisis de esos trabajos, existen divergencias sustantivas a la hora de definir tal estrategia de desarrollo” (2021: 72). Entre estas elaboraciones diversas, Tzeiman destaca como una de las más relevantes a la del economista brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira. También son muy interesantes al respecto los aportes de Schteingart (2011) sobre las distintas visiones sobre el desarrollo al interior de la Unión Industrial Argentina en este período y el trabajo de Costantino y Cantamutto (2017).

Consideramos que la conformación de esta alianza, a la que llamaremos “consenso neodesarrollista” tomando prestado el concepto, es una buena manera de referirse al conjunto de apoyos políticos, económicos y sociales que sustentaron entre 2002 y 2007 aquello que Cristina Fernández llamaba un “modelo económico de matriz diversificada, de acumulación con inclusión social”. Sin embargo, para 2007, ese consenso que había permitido atravesar años de un notable crecimiento económico ya mostraba tensiones significativas en su interior. El pedido de renuncia al Ministerio de Economía que el presidente le solicitó a Roberto Lavagna, a fines de 2005, no fue solamente un coletazo del resultado de las elecciones legislativas, sino fundamentalmente un indicio de que detrás del crecimiento de los índices de inflación y de las discusiones sobre las políticas de control de precios, se empezaban a dibujar tensiones en torno de variables centrales del modelo implementado, particularmente agudas respecto de la intervención del Estado en la economía y del impulso gubernamental al proceso de distribución del ingreso. Pese a las intenciones del elenco gubernamental, en 2008 esas tensiones dejarían de expresarse tibiamente y pasarían a manifestarse de forma abierta y generalizada.

### **La construcción política**

Sobre la base de este alto grado de apoyos económicos y sociales, Néstor Kirchner y Cristina Fernández buscaron construir el armado electoral más amplio posible para las elecciones de 2007. Eso fue la Concertación Plural: la traducción política más abarcativa que tuvo el “consenso neodesarrollista”. Pero, como veremos, compartía las mismas fragilidades que él.

La potencia electoral de la Concertación Plural fue suficiente para conquistar una victoria en primera vuelta con el 45 por ciento de los votos y una distancia sobre la segunda fórmula, conformada por Elisa Carrió y Rubén Giustiniani, superior al 22 por ciento. En tercer lugar, muy lejos, la dupla del ex ministro de Economía Roberto Lavagna y el dirigente radical Gerardo Morales apenas superó el 16 por ciento de los votos. Estos resultados determinaron un enorme poderío territorial e institucional para el oficialismo: en ese momento podía contabilizar como aliados al 80 por ciento de los gobernadores del país y al 70 por ciento de los intendentes, mientras que contaba con quórum propio en ambas cámaras del Congreso de la Nación (Gené, 2017). A eso puede sumarse el apoyo explícito de la CGT, conducida por Hugo Moyano, y el apoyo crítico de parte importante de la CTA, junto con el de distintos

movimientos sociales y organismos de derechos humanos. En síntesis, con toda sensatez Cristina Fernández podía encarar el inicio de su mandato sobre la base de un poderío político muy destacado. Para Pucciarelli y Castellani (2017: 16-18), la perspectiva política abierta tras la resolución de la “crisis hegemónica” de 2001 se orientaba hacia la reconstrucción de un nuevo proceso de “hegemonía orgánica”, un proyecto globalizador similar al que había conseguido instrumentar el presidente Menem en los años 90, aunque de signo diferente. Como explicamos en el capítulo 1, inspirados en las categorías elaboradas por Gramsci, con este término ambos investigadores se refieren a la capacidad de un “bloque histórico” por definir la naturaleza económica del régimen de acumulación y la dinámica de los regímenes social, institucional y político. Para lograrlo, el “bloque histórico” debe contar con el apoyo, o al menos el consentimiento, de una fracción mayoritaria de la sociedad y subordinar a todas las expresiones sociales y políticas que no puede contener en su universo ideológico-político, las cuales quedan relegadas a desarrollar “proyectos contrahegemónicos”. En efecto, eso es lo que había logrado la Concertación chilena y lo que se proponía la Concertación Plural como forma de consolidar el “consenso neodesarrollista”. Como puede verse, estas definiciones son ampliamente consistentes con la estrategia política planteada por Cristina Fernández y reseñada arriba, especialmente en cuanto a la necesidad de dar lugar a una coalición política lo suficientemente poderosa como para evitar la pendulación histórica entre modelos económicos antagónicos. Sin embargo, siempre según Castellani y Pucciarelli, el intento por conformar una nueva “hegemonía orgánica” rápidamente encontraría una fuerte limitación en marzo de 2008, con el inicio del conflicto agrario que trabajaremos en el próximo capítulo. De esa forma, a partir de ese momento, en lugar de consolidarse una “hegemonía orgánica”, el proyecto oficialista debería conformarse con un carácter preliminar, de “proyecto pre-hegemónico nacional, popular y democrático”, en disputa por imponerse con un proyecto pre-hegemónico alternativo “de carácter republicano, conservador y neoliberal” (2017: 20) que iría formándose en su oposición.

Tomando esta óptica, resulta interesante retomar dos aportes conceptuales ampliamente discutidos en aquellos años. Por un lado la tesis planteada desde inicios de siglo por Torcuato Di Tella, sobre la deriva del sistema político argentino hacia una reorganización en torno de dos grandes coaliciones, una de centroderecha y otra de centroizquierda, siguiendo una tendencia internacional<sup>26</sup>. Tesis que parece ir siempre a contramano de la obstinada realidad

---

<sup>26</sup> Entre sus múltiples formulaciones, se puede recurrir a una versión periodística sencilla en este artículo publicado por Página/12 el 25 de septiembre de 2005, ante unas elecciones legislativas que en su opinión

argentina, en la que el clivaje izquierda/derecha no consigue ordenar suficientemente las identidades políticas, pero que, con la ventaja del paso de los años, resulta sugestiva para analizar las diferencias entre el punto de partida del sistema de partidos políticos en 2001 y el que se terminaría conformando finalmente en 2015. Por otro lado, también las consideraciones de Juan Carlos Torre en su clásico artículo titulado “Los huérfanos de la política de partidos” (2003), en el que afirmaba que la crisis de 2001 no había golpeado de la misma manera a las distintas familias políticas del país<sup>27</sup>. En otras palabras que el peronismo había conseguido sortear de mejor manera la crisis de 2001, mientras que el electorado “no peronista”, tanto de centro izquierda como de centro derecha, había sido el epicentro del fenómeno de desafección partidaria, y por lo tanto la UCR, el FREPASO y Acción por la República, entre otras fuerzas, habían sufrido el fenómeno con mucha mayor intensidad.

El propio Néstor Kirchner dejó escrito en un libro de conversaciones con Di Tella, que se publicó con fines proselitistas antes de las elecciones de 2003, una serie de planteos que resultan iluminadores para analizar esta faceta de su acción de gobierno: por un lado la definición de que para ese momento existía una grave “vacante de representación social y política” y de que “la sociedad ha dejado de identificar a los partidos políticos con ideas y proyectos y los asocia únicamente a los intereses de sus dirigentes con un fuerte sentido corporativo”; por otro lado la convicción de considerar a su grupo político capaz de “concretar la renovación del peronismo y, por ende, de todo el sistema de partidos”, tarea en la que “tienen que converger sectores honestos de la centroderecha, del centro y de la centroizquierda”, de forma tal de conformar un “frente nacional, popular, progresista y racional” en el que “el justicialismo vuelva a ser la columna vertebral de la recuperación en la Argentina” (Di Tella y Kirchner, 2003: 125-127). Vista desde 2007, la estrategia de la Concertación Plural parecía responder a la tarea formulada por Kirchner en 2003: organizar una amplia coalición que amplíe las bases de sustentación del modelo económico implantado. Ello parecía suponer un cierto aval a las consideraciones de Torre respecto de la capacidad diferencial de recomposición del peronismo, pero no tanto a las de Di Tella,

---

parecían mostrar que el peronismo se conducía hacia allí: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-56994-2005-09-25.html>

<sup>27</sup> En el año 2017 Torre afirmó que la derrota de 2015 podía significar que finalmente el 2001 llegara al peronismo con efecto retardado, debido entre otras razones a la fragmentación interna del mundo del trabajo, su base social de sustentación principal, entre una fracción incluida y una excluida. Puede leerse el texto en <http://www.panamarevista.com/los-huerfanos-de-la-politica-de-partidos-revisited/>.

dado que la ampliación política no se realizaba de acuerdo al clivaje entre izquierdas y derechas. Si las elecciones de 2005 habían permitido destrabar una condición necesaria mediante la conquista de la conducción del peronismo, ya en 2007 era posible dar un paso más mediante el acuerdo con una fracción destacada del otro gran partido argentino, así como mediante la asimilación de un conjunto más amplio de dirigentes. Incluso más, luego del triunfo de 2007 Kirchner se propuso expresar esa nueva realidad en la estructura formal del Partido Justicialista, ubicándose en persona en la presidencia y proponiendo integrar en él no solamente a dirigentes provinciales distantes, como el santafesino Reutemann, sino incluso también al propio Roberto Lavagna, rival en las elecciones recientemente concluidas<sup>28</sup>. Si bien estas negociaciones terminarían frustradas, formaban parte de la misma estrategia de ampliación de las bases políticas del modelo económico, que pocos meses después demostraría una fragilidad mucho mayor a la prevista.

Pero, ¿qué quedaba por fuera de esa estrategia? Desde el punto de vista de la oposición la situación era mucho más precaria y convalidaba plenamente el panorama formulado por Torre. Los resultados electorales de 2007 mostraban un escenario de amplia fragmentación y desánimo que contrastaba claramente con la situación del oficialismo. Retomando las definiciones de Néstor Kirchner de 2003, puede decirse que aún no estaba claro qué proyecto de país representaban los sectores opositores. En otros términos, una parte del sistema político había iniciado un proceso de renovación, pero la otra parte aún permanecía en un estadio previo caracterizado por un lado por la existencia de liderazgos personales, como los de Carrió, Lavagna o De Narváez, y por otro lado por proyectos de alcance regional, como el caso del PRO de Mauricio Macri, que había conseguido ser electo jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su segundo intento y el del Partido Socialista de Hermes Binner, que había alcanzado la gobernación de la provincia de Santa Fe luego de administrar la Municipalidad de Rosario desde 1989<sup>29</sup>. Como se ve, tampoco puede decirse

---

<sup>28</sup> Daniel Miguez (2013), integrante de la sección política de Clarín hasta 2007, afirma que la noticia sobre las negociaciones entre Kirchner y Lavagna de cara a la integración del segundo al PJ, publicadas como primicia en la tapa dominical del diario en febrero de 2008, fue la última primicia que recibió el Grupo Clarín de parte del gobierno nacional, previamente al inicio del conflicto entre ambos.

<sup>29</sup> El caso del Partido Nuevo de Luis Juez, en Córdoba, es interesante porque hasta ese momento de ninguna manera se lo podría calificar de opositor en el orden nacional. Sin embargo, tras casi obtener en 2007 la gobernación de la provincia de Córdoba, en un proceso electoral enturbiado por denuncias de fraude, el apoyo de Néstor Kirchner al gobernador peronista electo Juan Schiaretti, como parte de la estrategia analizada arriba, volcó al juecismo progresivamente en la órbita de la oposición. Sin embargo, pocos meses después Schiaretti también rompería con el gobierno nacional, por lo que la situación de la provincia mediterránea evolucionaría rápidamente hacia la ausencia de fuerzas electorales competitivas alineadas con el oficialismo nacional, algo que se convertiría en un rasgo persistente durante todo el “segundo kirchnerismo”.

que en la oposición estuviera marcado el clivaje entre izquierdas y derechas, sino que convivían en ella expresiones identificadas con ambos polos.

Tras la crisis de 2001, la renovación del sistema político recién empezaba y, como quedaría en evidencia pocos meses después, para 2007 ni la coalición oficialista ni el universo opositor estaban en condiciones de afirmar que habían conseguido representar una identidad acabada o un proyecto plenamente definido, si bien sus situaciones eran muy distintas.

## **Capítulo 4: “La 125”, parteaguas histórico**

El llamado “conflicto del campo” tiene un punto de partida muy concreto. Fue poco antes de las 22 horas del martes 11 de marzo de 2008 cuando, ante pocos periodistas presentes, el ministro de Economía Martín Lousteau dio una conferencia de prensa donde anunció una resolución que pasaría a la historia como “la 125”. Hacía solo cuatro meses que se había iniciado el mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

Naturalmente, como siempre sucede, con el diario del lunes es posible encontrar numerosos precedentes que explican la reacción de miles de productores agropecuarios en buena parte del país, esa noche de fines del verano. En efecto, habían existido previamente varios momentos de tensión entre distintos sectores agropecuarios y el gobierno de Néstor Kirchner que, en algunos casos, escalaron e incluyeron diversas medidas de fuerza. El eje principal de conflicto había sido la intervención del Estado en el mercado de la carne, con el objetivo de regular el precio en el mercado interno, pero a su vez se dieron distintos enfrentamientos a raíz de la situación de la producción tambara y triguera así como también, desde luego, debido a las modificaciones en el nivel de las “retenciones”, tal como se conoce popularmente a los derechos de exportación, entre otros motivos. Sin embargo, ninguno de estos elementos resulta suficientemente explicativo sin una aproximación a las profundas transformaciones socioproductivas que había protagonizado el agro argentino en las décadas anteriores.

### **Las transformaciones del agro argentino**

Las transformaciones socioproductivas sufridas por el agro argentino en los años previos a 2008 fueron de una gran profundidad. Para abordarlas, haremos un recorrido por distintas visiones que aportan elementos, matices y diferencias para comprenderlas. En primer lugar, comenzaremos con el trabajo de Osvaldo Barsky y Mabel Dávila (2009).

Desde un punto de vista cuantitativo, la producción de cereales y oleaginosas vivió un proceso de crecimiento muy significativo en la década del 90 y la del 2000, asentado en el espectacular aumento de la producción de soja sobre los demás cultivos, en especial a partir de la campaña 98/99. Todo lo cual redundó en que, desde 2002 hasta 2008, la soja haya

representado, con fluctuaciones entre años, aproximadamente el 50% de la producción total de cereales y oleaginosas. Luego de la soja se ubicó en importancia el maíz y en tercer lugar el trigo. ¿Por qué la soja fue el cultivo preponderante? Por sus resultados económicos: “mostró un mejor margen de rentabilidad respecto de cultivos competitivos, como el trigo y el maíz, en siete de las once campañas agrícolas entre las de 1994/1995 y 2004/2005” (Barsky y Dávila, 2009: 46), y de esa manera logró imponerse en las zonas más productivas del campo argentino, fundamentalmente la región pampeana. Sin embargo, esta hegemonía de la soja no lleva a estos autores a hablar de monocultivo “ya que se ha expandido también la producción de trigo, maíz, y más recientemente el girasol, al tiempo que se asiste a una significativa recuperación del algodón” (2009: 53). Ello conduce necesariamente a estudiar la notable expansión del área sembrada. En efecto, se produjo una ampliación de la frontera agrícola como consecuencia de un proceso de transformación en el uso del suelo, debido a la expansión del doble cultivo, y también a los cambios tecnológicos que por un lado posibilitaron el avance agrícola hacia tierras que anteriormente eran marginales desde el punto de vista productivo, y por otro lado permitieron un gran aumento de los rendimientos en las mejores tierras:

“Mientras que a principios de los ochenta se cultivaban aproximadamente 20 millones de hectáreas, en la campaña 2006/2007 el área sembrada fue de 30.704.500 hectáreas. También se invirtió la relación entre cereales y oleaginosas, aumentando el peso de estas últimas, que pasaron de ocupar el 30% al 60% de la superficie, y sobre todo debido al peso de la soja, que representa aproximadamente la mitad de la superficie cultivada.” (Barsky y Dávila, 2009: 21)

Este proceso fue conceptualizado como la “agriculturización de la región pampeana” porque, además de la expansión productiva de estos cultivos, también supuso el desplazamiento de más de 5 millones de hectáreas desde la ganadería hacia la agricultura, dando lugar a una transformación de las históricas prácticas productivas en el agro argentino. Así, la ganadería fue desplazada hacia las regiones extrapampeanas y sufrió también una sustitución de la producción ganadera extensiva por métodos más intensivos en la región pampeana, bajo el sistema de *feed lot*. La magnitud de este conjunto de fenómenos, que incluso llevó a hablar de una “Segunda Revolución Agrícola Pampeana”, en referencia a lo ocurrido hasta 1930, produjo gran cantidad de discusiones entre los especialistas, en aras de determinar sus características, sus causas y sus consecuencias.



Barsky y Dávila optan por remontar su mirada hasta los años 60 para encontrar el inicio de las transformaciones productivas y tecnológicas que, en su opinión, explican el crecimiento continuo de la producción de cereales y oleaginosas durante cuatro décadas, y que ubicaron al sector agropecuario argentino como uno de los más modernos a nivel internacional. ¿Cuáles fueron los elementos principales del cambio tecnológico? La mayor difusión de la siembra directa, la incorporación de nueva maquinaria de mayor tamaño y complejidad, el aumento del uso de fertilizantes, herbicidas y otros agroquímicos, la incorporación de tecnologías de gestión de la empresa y el crecimiento del uso de transgénicos, en particular de soja y maíz. La influencia de estas modificaciones en las prácticas productivas agrícolas se expresa en que, para 2008, aproximadamente el 70% de la superficie sembrada se realizaba mediante siembra directa. Estos investigadores afirman que el esquema macroeconómico de los años 90, si bien no fue el origen ni el impulso central de los procesos de transformación analizados, tuvo su importancia porque la liberalización de los mercados que estuvo vigente en aquel tiempo posibilitó el acceso de bienes importados a precios más reducidos. Es decir que habilitó y facilitó un proceso de tecnificación de la maquinaria agrícola. Además de que el Banco Nación favoreció el proceso de inversión agropecuaria mediante una intensa política crediticia.

Por otro lado, si bien el papel de las empresas multinacionales es indisimulable en el despliegue de estas transformaciones tecnológicas, estos investigadores también resaltan el involucramiento constante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que desarrolló investigaciones para enfrentar las tendencias a la erosión de los suelos desde los años 60 y 70, y luego sobre la siembra directa. Un momento decisivo para la transformación agraria de nuestro país se dio en 1996, cuando fue aprobada para su liberación comercial la semilla de soja transgénica resistente al glifosato producida por Monsanto (“Soja RR”). Solo había pasado un año desde su aprobación en los Estados Unidos, y rápidamente esta semilla se expandió por el país. Su evolución fue imparable: “en la campaña 96/97 se siembra un 4% de la superficie, un año después el 20%, mientras que en la campaña 98/99 el área con soja RR llegó casi al 80% y en el 2001 era del 90%, algo notable si se aprecia que en los EEUU en ese año llega solo al 68%”, acotan Barsky y Dávila (2009: 43).

A partir de la implementación masiva de este paquete tecnológico, se produjeron -y se siguen produciendo- grandes discusiones sobre las consecuencias ambientales de su aplicación. Estos argumentos no fueron ajenos al conflicto de 2008. Por esa razón, Barsky y Dávila no

dejan de plantear su posición al respecto. En primer lugar, afirman que el uso de los herbicidas totales encabezados por el glifosato, a los que adjudican una alta efectividad para controlar todo tipo de malezas y no tener efecto residual, redujo el consumo de atrazina, un herbicida de acción residual sumamente tóxico. Es decir que consideran que el glifosato, además de ser altamente efectivo, es menos tóxico que otros herbicidas a los que pudo sustituir. Pero acto seguido, matizan su posición y reconocen que la intensificación agrícola genera una importante presión sobre el medio ambiente, que en algunos casos puede tener impactos negativos, sobre todo si no se plantea simultáneamente con prácticas de conservación que mitiguen los efectos no deseados, entre los que destacan la contaminación del suelo y las aguas por exceso de productos químicos, la pérdida de materia orgánica y la erosión. Desde su punto de vista el impacto en el medio ambiente de estas nuevas estrategias productivas tiene solución, para lo cual es fundamental la realización de prácticas conservacionistas y el cuidado de los bosques nativos, además de que también hacen referencia a la disminución de la erosión de los suelos como resultado de la masificación de la siembra directa.

Otra de las discusiones de tipo estructural que se planteó durante el conflicto de 2008 fue la relevancia en términos de empleo de la actividad agraria. Sobre este debate, Barsky y Dávila son categóricos y consideran superficiales los comentarios que relacionan mecánicamente la expansión de la soja con el desempleo, porque revelan la incapacidad de comprender la dinámica de generación de empleo en los procesos productivos que se integran a la producción sojera. Para fundamentar esta opinión citan un estudio realizado por Llach, Harriague y O'Connor en 2004 sobre la generación de empleo en las cadenas agroindustriales del país, que revela que “el mismo abarcaba a 5.592.000 de puestos, es decir un 35,6% del empleo total del país” (citado en Barsky y Dávila, 2009: 62). En otras palabras, su razonamiento apunta a considerar la importancia del empleo relacionado con la actividad agraria buscando incluir en esa consideración a diferentes actividades que están eslabonadas con ella.

Finalmente, a la hora de sintetizar algunas de las consecuencias potencialmente negativas de este conjunto de procesos de transformación, Barsky y Dávila detallan:

“a) especialización productiva y exportadora en pocos productos -cinco complejos representan alrededor del 80% de las exportaciones

agropecuarias-; b) estructura exportadora apoyada en productos de bajo valor agregado; c) mantener las ventajas comparativas de la región pampeana basada en sus características ecológicas y su cercanía a los puertos y, por lo tanto, perpetuar desequilibrios macroeconómicos que dificultan el desarrollo del interior; d) escasa integración de la producción agropecuaria con el conjunto de la economía, limitando los efectos multiplicadores sobre el empleo y la actividad económica regional que éste podría tener en un esquema de mayor agroindustrialización; e) presión sobre los recursos naturales agrícolas como el suelo y el agua para sostener el crecimiento de la producción y de las exportaciones; f) favorecer la concentración en el uso de la tierra y, por esto, se debilitan la estructura social y política de las zonas rurales.” (Barsky y Dávila, 2009: 136)

En segundo lugar, nos interesa destacar los planteos de Bisang, Anlló y Campi (2008), quienes abordan las transformaciones producidas desde el punto de vista global, con datos inmediatamente anteriores al inicio del conflicto agrario en Argentina. Su trabajo sintetiza los cambios alrededor de tres dimensiones: tecnológica, en la demanda y en la oferta. La sinergia entre estos tres planos determina, en su opinión, un escenario de enormes oportunidades para el agro nacional.

Con respecto a la demanda, este trabajo identifica sus causas en la búsqueda de alimentos de mayor contenido proteico, en la utilización de fuentes vegetales para la elaboración de energía y en las potencialidades de la producción agraria como insumo de cada vez más procesos industriales (por ejemplo a través de la biomasa y de los biorreactores). Sobre la oferta, aseguran que:

"La producción de agroalimentos se ha convertido en un negocio más de la economía global, adquiriendo -como no lo había hecho hasta los últimos años- una lógica de manufactura, comercialización y distribución fuertemente industrial, con mayores volúmenes de compra y venta, estándares de calidad y empaque, y posibilidad de diferenciar productos segmentando mercados para demandas específicas." (2008: 5)

Sobre los cambios tecnológicos, afirman que la actividad experimentó un “salto tecnológico radical” mediante el que el agro va dejando paso a la “producción de origen biológico controlada”. De esta manera, las tradicionales ventajas comparativas estáticas (la calidad y disponibilidad de tierras, los climas, lluvias y vientos más convenientes, etc.) pierden peso respecto de nuevas ventajas comparativas dinámicas (relacionadas con la organización productiva y empresarial y la aplicación de tecnología). De conjunto, su visión sostiene que “la agricultura ha llegado a ser una forma de industria” (2008: 4).

Por otro lado, estos autores advierten la generación de grandes cadenas globales de valor en las que se inserta la producción nacional, cada una de las cuales está “gobernada” por un eslabón particularmente capaz de generar nuevas rentas, de apropiarse mayormente de ellas y de imponer condiciones al resto. En las etapas de producción, acopio y primer procesamiento de las materias primas, predominan las empresas de comercialización de granos por sobre los productores; en la etapa de segundo proceso industrial, son las marcas distintivas que se destacan en la elaboración; en la etapa de distribución, las predominantes son las grandes cadenas de hipermercados.

Con respecto a las transformaciones en la organización de la producción, de gran relevancia, Bisang, Anlló y Campi advierten el ascenso de un nuevo modelo que enlaza de forma renovada a los diversos actores que participan de él: propietarios de tierras, contratistas, proveedores industriales de insumos, sistemas de almacenamiento, transportistas, agentes financieros y, como núcleo central, la Empresa de Producción Agropecuaria:

"Lo que distingue a la Empresa de Producción Agropecuaria del modelo anterior no es la propiedad -o no- de la tierra, o el acceso a capital, sino la función de coordinación que la misma desempeña en el nuevo modelo. Se trata de un agente económico que posee y/o contrata tanto tierras, como servicios de siembra y conocimientos, y los aplica para desarrollar un conjunto de cultivos; se financia a partir de concentrar capitales monetarios -con mayor o menor formalidad; en la que sus ingresos devienen de los flujos de producción y la renta que obtenga por la administración competitiva del negocio, como en cualquier otra actividad económica." (Bisang, Anlló y Campi: 2008: 17)

Es decir que el activo crítico de este nuevo tipo de empresas pasa por la coordinación y el conocimiento para articular una compleja red de servicios financieros, jurídicos, productivos y tecnológicos en función de la producción agropecuaria. Para estos investigadores, esta dinámica da lugar a la generación de un “espacio rural ampliado”, de importante significación a la hora de comprender los rasgos identitarios de los sujetos que lo habitan. En el modelo tradicional de organización productiva, en claro retroceso, "ser del campo es sinónimo de control de la tierra y vivir en el campo-pueblo"; en el modelo de producción en ascenso, basado en un formato de red, hay una creciente separación entre los dueños de la tierra y las Empresas de Producción Agropecuaria, una desverticalización de las actividades (a través de

la red de contratistas, proveedores y financistas), "ser del campo equivale a tener intereses en el negocio del campo", se produce una localización difusa de sus participantes y se incrementan los vínculos con el resto de la actividad económica.

Finalmente Bisang, Anlló y Campi miden algunos datos de la actividad agroindustrial respecto del conjunto de la economía argentina, con datos de 2007, muy cercanos a la fecha de inicio del conflicto agrario. Para ello afirman que existía una marcada fragmentación de la facturación, si se observa el desempeño de las empresas productoras. Sobre la base de la producción declarada de soja en aquel año, tomando como total alrededor de 73 mil empresas existentes, el 67% de esas firmas fue responsable de menos del 15% de la producción, mientras que 7.478 empresas que comercializaron montos superiores a las 1000 toneladas explican el 63% de la producción total. Lo cual, en promedio, da como estimación que este último tipo de empresas generaron ventas por 3.223 toneladas y obtuvieron ingresos estimados de alrededor de 25 millones de pesos, que las ubicaron en un orden de magnitud mediano en el contexto empresarial argentino. Por su parte, las empresas de mayor porte facturaron para ese año entre 150 y 500 millones de pesos anuales, de forma tal que las firmas líderes se inscribieron en estamentos medios de facturación a nivel país. Con respecto a las empresas proveedoras de insumos, la realidad fue muy distinta: las firmas más importantes tuvieron montos de facturación superiores a los 500 millones de pesos anuales, por lo que comienzan a aparecer luego del puesto 70 en el ranking de ventas del país. Las empresas fabricantes líderes de maquinarias para siembra directa, por su parte, facturaron entre 60 y 80 millones de pesos. De este panorama rápido, estos investigadores sacan la conclusión de que las mayores Empresas de Producción Agropecuaria se ubicaban en niveles medios de facturación en el marco del total de empresas del país, que existía una importante desconcentración productiva a nivel de la producción agropecuaria en contraste con lo que sucede en otros eslabones de la cadena, y que el bloque proveedor de insumos tiene una relevancia indisimulable acorde con su nivel de concentración.

Una mirada también muy completa pero con una orientación crítica bien diferente de las anteriores sobre las transformaciones del agro argentino es la que aporta el Grupo de Estudios Rurales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Este equipo de investigadores estructura su programa de trabajo alrededor de la tesis de que en Argentina se consolidó un nuevo "sistema de agronegocios", que no hubiera sido posible de no haber sido por la gama de políticas públicas neoliberales introducidas desde los años 70:

“Nos remitimos a la importancia que fueron asumiendo grandes empresas transnacionales, o transnacionalizadas, en sectores clave del complejo agroexportador y del sistema agroalimentario en su conjunto. Se trata de empresas entrelazadas y articuladas entre sí en un sistema que, aunque remite fundamentalmente a la soja, también –como dijimos- caracteriza y afecta a otros sectores de la producción agropecuaria.” (Teubal y Palmisano, 2010: 202)

En la opinión de estos investigadores, el inicio de estas tendencias se encuentra en la última dictadura cívico-militar, cuando se potenciaron procesos de globalización y asumió una importancia creciente el capital financiero. En ese contexto, surgió “un nuevo régimen de acumulación y el sistema agroalimentario en su conjunto comienza a operar en función de la lógica del agronegocio” (2010: 202). A partir de ese momento, la influencia de las grandes empresas transnacionales fue cada vez mayor y comenzaron a articularse con el sector financiero a través de los pools de siembra.

Durante la dictadura cívico-militar, entre otras cosas se desmontó el banco de semillas del INTA, de modo que se abrió la reserva genética de biodiversidad a las empresas transnacionales, y a partir de entonces las nuevas revoluciones tecnológicas que se fueron dando (híbridos, transgénicos, etc.) estuvieron bajo su control. De ese modo se incrementó la influencia de las grandes empresas transnacionales o transnacionalizadas en la definición de aspectos esenciales de la política agropecuaria que también se articulan con el sector financiero a través de los pools de siembra. Un hito importante que destacan estos investigadores es el decreto 2284 del 31 de octubre de 1991 que, entre otras múltiples medidas de desregulación, eliminó de raíz todas las juntas reguladoras de la actividad agropecuaria que operaban desde los años 30. Según Teubal y Palmisano “el agro argentino se transformó en uno de los más desregulados del mundo y sujeto como ningún otro a los vaivenes de la economía mundial” (2010: 205). La orientación de este nuevo modelo se puede sintetizar, siempre según su punto de vista, en la producción de *commodities* orientados a la exportación, basándose en tecnología de punta y en grandes unidades productivas.

Otras transformaciones importantes que estos investigadores detallan son la flexibilización de las leyes de arrendamiento rural y la promoción de contratos accidentales, que dieron por resultado el potenciamiento de la figura del contratista. Además, resaltan que se privatizaron

silos y puertos, configurando un nuevo sistema exportador, también dominado por grandes empresas, y que se fortalecieron los grandes productores, mientras surgían los pools de siembra y los fideicomisos como formas de canalizar recursos para llevar adelante los procesos productivos. Finalmente, también destacan como modificación relevante la creciente extranjerización, tanto de la industria alimentaria argentina como de los cada vez más presentes supermercados e hipermercados.

En cuanto a las consecuencias de la implantación del “sistema de agronegocios”, Teubal y Palmisano se detienen en los peligros que conlleva una excesiva especialización en un solo cultivo, que por definición excluye toda biodiversidad, la producción de otros cultivos o la priorización de alimentos más importantes desde el punto de vista de las necesidades de la población. Lo mismo sucede, en su opinión, con la rotación de los cultivos y la producción pecuaria, imprescindibles para mantener la sustentabilidad del sector.

En ese sentido, afirman que:

“El avance de ese paquete tecnológico involucrado en la producción sojera amenaza la soberanía alimentaria, crea graves problemas de salud a las poblaciones por medio de la fumigación, tiene efectos edafológicos, con un deterioro sustancial de la calidad de los suelos debido a prácticas corrientes del paquete tecnológico utilizado, incide sobre la biodiversidad de la fauna y flora del medio rural, y contribuye a que los desechos tóxicos tiendan a difundirse por el medio ambiente.” (Teubal y Palmisano, 2010: 247)

Por otro lado, también reparan en la expulsión de medianos y pequeños productores y trabajadores rurales del sector, dando lugar a una suerte de “agricultura sin agricultores”, así como en la creciente dependencia del productor agropecuario sobre la semilla transgénica provista por unas pocas empresas transnacionales.

Finalmente, como un aspecto significativo del modelo, Teubal y Palmisano también agregan que las retenciones, sobre las que volveremos más adelante, no necesariamente producen una redistribución efectiva del ingreso a favor de los sectores más vulnerables de la población, para lo cual consideran que haría falta en su lugar una reforma impositiva global. Este carácter fallido de las retenciones como mecanismo de redistribución del ingreso no se debe, desde su punto de vista, a la propia naturaleza de este tributo, sino a una serie de factores propios de la economía argentina contemporánea y, en particular, de la estructura

agraria. El principal de estos factores (junto a la capacidad de los derechos de exportación de incidir efectivamente sobre el precio de los alimentos y consolidarse en el marco de una estrategia antiinflacionaria) es la concentración que existe en el comercio de cereales, que le otorga un enorme poder a un puñado de grandes empresas. En ese sentido, estos investigadores afirman que el despliegue de varios mecanismos, algunos de ellos defraudatorios para con el fisco, permite que las grandes empresas exportadoras se apropien de una parte sustancial de las rentas.

De esta manera, concluyen:

“Tanto el Estado como los productores pierden, uno porque ve disminuida su recaudación y los otros porque dejan de percibir de los comercializadores y exportadores en concepto de retenciones un importe superior al que efectivamente arriba al erario público. En definitiva, lo que dejan de percibir por su producción son importes que no son apropiados totalmente por el Estado sino que una parte importante queda en manos privadas.” (Teubal y Palmisano, 2010: 250)

Giarraca (2010), también integrante del Grupo de Estudios Rurales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, interpreta estos cambios como parte de la configuración de una nueva lógica productiva a la que considera adecuado denominar “agronegocio”, debido a sus marcadas diferencias con el antiguo sector agrario y agroindustrial. En la misma línea de Teubal y Palmisano, explica que:

“En ese nuevo espacio económico del “agronegocio” se registra una fuerte intervención del sector financiero; en él, además, participan capitales transnacionales en puntos clave de la cadena de producción, distribución y ventas a los mercados externo y doméstico. Tanto las transnacionales que proveen insumos, los exportadores, así como las cadenas de “hipermercados” en el mercado interno, son unos pocos ejemplos de lo que deseo significar.” (Giarraca, 2010: 318)

En ese marco, analiza cómo los viejos actores agrarios y agroindustriales del capitalismo nacional van adaptando sus conductas al nuevo escenario: o bien traspasan sus patrimonios a los capitales transnacionales para dejarlos en disponibilidad para operar en el sector financiero o engrosar la fuga de capitales, que a su vez son los que imponen la nueva lógica de funcionamiento (empresas agroalimentarias, ingenios azucareros, grandes bodegas vitivinícolas, etc.); o bien mantienen sus patrimonios nacionales pero se subordinan a los



nuevos “núcleos de poder”. Esta investigadora llama “núcleo de poder” al interior de las cadenas de producción a “aquellos agentes capaces de imponer qué, cómo, cuánto producir y subordinar los funcionamientos del resto de los agentes a su propia lógica” (2010: 318). En el nivel de la producción agraria, la novedad que Giarraca distingue en la década de 1990 y, sobre todo, a partir de la expansión sojera es la gestión de los pools de siembra o fondos de inversión.

A la hora de analizar estas transformaciones, Eduardo Basualdo y Nicolás Arceo (2009), quienes se inscriben en el marco del Área de Economía y Tecnología de FLACSO, explican cómo se dio el proceso de incorporación plena del agro pampeano al patrón de acumulación de capital sustentado en la valorización financiera que rigió en nuestro país entre 1976 y 2001. De esa forma, incorporan un elemento de mayor complejidad al proceso por el cual se quebró la tradicional alternancia agrícola y ganadera, para incorporar un tercer tipo de rentabilidad: la financiera, de manera que la producción agropecuaria se incorporó también a la regla que rigió para el conjunto de la economía argentina en aquellos años caracterizados por la vigencia de la valorización financiera como estrategia principal de acumulación de capital. Sin embargo, a mediados de los años 90, la conjunción entre los precios internacionales y el aumento de la productividad debido a las modificaciones tecnológicas (soja transgénica y siembra directa, principalmente) produjeron como resultado que la creciente rentabilidad de la soja superara a las inversiones financieras, por lo que impuso su propio dinamismo e inició una inédita expansión productiva. Estos autores consideran que las causas de este proceso de expansión tienen que ver con “la convergencia de las nuevas innovaciones tecnológicas con la consolidación de las transformaciones registradas en la etapa anterior” (2009: 57).

Basualdo y Arceo hacen referencia a la necesidad de analizar tres procesos simultáneos que se dieron desde mediados de los años 90 hasta 2008. El primero tiene que ver con las consecuencias de la producción sojera. Efectivamente, luego de relevar la importancia cuantitativa en términos de superficie sembrada y de producción física de la soja, coinciden con Barsky y Dávila en que esa expansión no se hizo a costa de los otros cultivos principales, con la sola excepción del girasol, aunque sí encuentran una merma significativa en ambas variables para otros cultivos como el alpiste, el sorgo, la avena o la cebada. El segundo proceso que se despliega desde mediados de los años 90 tiene que ver con la evolución del precio internacional de los principales *commodities* de exportación del agro nacional.

Basualdo y Arceo resaltan que hasta el año 2007, cuando sufre una suba abrupta, el precio internacional permanece estancado o desciende en los principales cultivos pampeanos. Por lo tanto su conclusión es clara: el motor del crecimiento de la producción agraria no pueden haber sido los altos precios. Finalmente, el tercer proceso que Basualdo y Arceo registran durante esta etapa, está relacionado con la evolución diferencial de los costos de acuerdo a la superficie explotada, debido a la intensificación de las economías de escala en la región pampeana. Esta cuestión será central a la hora de analizar la composición social del bloque de los productores agrarios, toda vez que las presiones hacia una mayor escala de producción generan modificaciones estructurales en el sujeto productor, especialmente en los pequeños y medianos productores.

Un último elemento de estas grandes transformaciones al que Basualdo en otro de sus trabajos (2011) le da importancia es a las consecuencias de la ampliación de la frontera agropecuaria:

“Bajo el predominio de la soja la producción pampeana es mucho más *nacional* que antes, porque se expande a zonas en que antes se producían otros productos. Desde el punto de vista social, esta *nacionalización* significa que nuevos estratos sociales se identifican con esta producción, aún cuando desde el punto de vista productivo sean intrascendentes debido a la baja productividad en las zonas periféricas respecto a la que exhibe la región pampeana tradicional.” (2011: 155)

En quinto lugar, Carla Gras y Valeria Hernández, en un trabajo titulado “Radiografía del nuevo campo argentino: del terrateniente al empresario transnacional” (2016), desarrollan una serie de aportes muy relevantes a incorporar a este panorama. Por un lado, buscan un marco global para la comprensión de las transformaciones del agro argentino:

“En el proceso de transición del modelo de acumulación basado en la gran industria (bienes materiales) hacia otro sustentado en el desarrollo del conocimiento tecnocientífico (bienes inmateriales), el capital financiero conoció un nuevo espacio de inversión: las biotecnologías.” (Gras y Hernández, 2016: 85)

Este enfoque les permite incorporar más plenamente a las empresas biotecnológicas al entramado de actores sociales que formaron parte de la transformación agraria y, particularmente, realzar el rol de los Estados y de las instituciones científicas públicas en relación con la financiación de investigaciones que el capital privado consideraba demasiado

riesgosas, en un contexto global que promovía la asociación con intereses privados. Así, las universidades y laboratorios públicos tendieron a funcionar como proveedoras de conocimientos biotecnológicos patentables por parte de las grandes corporaciones<sup>30</sup>, dinámica que en nuestro país se agudizó en los años 90 debido a los recortes presupuestarios para la investigación científica, aunque también encontró excepciones significativas. Este fuerte impulso a las biotecnologías contó con el apoyo entusiasta del tejido empresarial nacional, que rápidamente se incorporó a sus cadenas comerciales y las impulsó, con un Estado dispuesto a adaptar rápidamente sus normativas, así como con un imaginario social favorable. Por esas razones, Gras y Hernández explican que para 1996, cuando comenzó a comercializarse localmente el nuevo paquete tecnológico, el escenario era sumamente favorable para este nuevo modelo, que se impondría de forma hegemónica en un muy breve período de tiempo a niveles muy altos en comparaciones internacionales. Los siguientes elementos ayudan a entender este desarrollo que tuvo como emblema a la expansión de la soja transgénica y el glifosato.

En los años inmediatamente previos, el peso de las empresas transnacionales había ido creciendo en nuestro país mediante la adquisición de firmas locales, procesos de fusión y diversos tipos de asociación. La concentración que se generó fue de tal magnitud que para 1996, el 80% de los cultivos aprobados o presentados para su aprobación era propiedad de un puñado de empresas: Syngenta, Bayer CropScience, Dupont-Pionner, Monsanto, Dow Agro Science y Basf (Gras y Hernández, 2016). Pero junto con ello, estas grandes corporaciones también desplegaron estrategias de comercialización de tipo “club-red” que reconfiguraron el mercado de insumos y les permitieron acceder a información detallada de los clientes de los comercios minoristas, que les habilitaron la formulación de campañas de fidelización a medida de sus necesidades, composición familiar, hábitos productivos y de consumo, etc. Así, tras la modificación de la cadena de comercialización hacia una estructura reticular, los comercios fueron subordinados a las empresas transnacionales, que consiguieron establecer una relación directa con los productores. Por esas razones, estas

---

<sup>30</sup> Es interesante, desde una actualidad pandémica, relevar que como parte de este proceso las autoras consideran que:

“El capital simbólico acumulado por la autonomía científica propia del régimen fordista deviene mercancía consumida por las empresas en el actual régimen de acumulación con base en lo financiero y atenta contra la posibilidad de que la ciencia como bien común pueda renovar su prestigio social. La “crisis de confianza” que se verifica en diversos ámbitos (salud, alimentos, medioambiental, etc.) es quizás el epílogo que presenciamos en nuestras sociedades” (Gras y Hernández, 2016: 90).

investigadoras afirman que el paquete tecnológico “encierra mucho más que tecnología agrícola o química” (Gras y Hernández, 2016: 101) y que le permitió a las empresas transnacionales multiplicar su influencia en términos de propietarias de las patentes, de reguladoras del mercado de consumo, de agentes financieros, de agentes económicos concentrados y de orientadoras de la cadena de valor agrícola a nivel global.

Junto con este elemento, también la vertiginosa adopción de la siembra directa por parte de los productores marcó la magnitud de las transformaciones en curso. Las razones que la explican, para Gras y Hernández, son triples: la reducción de la cantidad de jornales de trabajo requeridos, de los costos de mano de obra y de los gastos fijos; la simplificación de la gestión de la explotación; y la generalización del doble cultivo soja-trigo, que mejoró fuertemente la ecuación económica. Al mismo tiempo, destacan que los costos de adopción de la nueva tecnología de siembra directa fueron altos, y principalmente pudieron ser solventados por propietarios de ciertas posibilidades de escala, lo cual tiene que ver con el proceso de concentración productiva vivido. Por otro lado, estas investigadoras resaltan el aumento del precio de la soja en el mercado mundial, en comparación con otros cultivos alternativos, como un factor relevante en estos primeros años de despegue mediante el que la participación del complejo sojero se mantuvo entre el 25-30% del valor total de las exportaciones nacionales. Semejante proceso dio lugar a una reorganización de la institucionalidad del sector, a la reactivación de puertos, acopios y molinos, a la expansión de la industria aceitera, al inicio de la producción de biocombustibles, a la creación de redes de comercialización y a la atracción de inversores financieros extraagrarios. Todo este proceso, de marcado carácter capital-intensivo, se refleja también en la dinámica del mercado de tierras, que luego de la depresión sufrida por el mundo chacarero en los años 90 –de enormes niveles de endeudamiento debido a las altas tasas de interés y el aumento de los costos de producción- pasó a una segunda etapa donde se consolidaron las economías de escala mediante el mercado de alquileres, no solamente por parte de grandes empresas, sino también de productores de menor tamaño. De esa manera, la cantidad de hectáreas cultivadas creció, pero disminuyó el número de explotaciones agropecuarias y se amplió el fenómeno del arriendo. Todo esto evidencia la ampliación de la escala y la capacidad de atracción de capitales mediante mecanismos como los pooles de siembra o fondos de inversión, que empujaron el proceso de transformaciones que se estaba viviendo, toda vez que, ya entrado el siglo XXI, en un período alcista de los precios internacionales, con libre circulación de capitales y con una macroeconomía favorable a las exportaciones, se trataba de inversiones

con altos retornos. El capital financiero, en consecuencia, también fue un factor destacado en la transformación del agro argentino, que empezó a ver modificadas también las relaciones entre sus distintos integrantes, así como también con actores extraagrarios de la economía nacional.

En síntesis, para Gras y Hernández:

“El actual modelo agrario hegemónico en la Argentina es producto de una serie de procesos que se articularon y potenciaron mutuamente. El desarrollo de productos tecnocientíficos cada vez más sofisticados; la producción a gran escala que expandió la frontera agrícola; la expulsión/reconversión de los pequeños productores; la concentración de la red de comercialización y la creciente presencia del capital financiero conllevaron la concentración de la producción agrícola y la transformación cualitativa de sus actores dominantes”. (Gras y Hernández, 2016: 113)

En sexto lugar, el trabajo del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS), cuyo equipo fue coordinado por Eduardo Sartelli (Sartelli et. al., 2014), plantea que los principales factores sobre los que se asienta este proceso de crecimiento son “nuevas variedades de semillas transgénicas, cambios en el tratamiento del suelo, siembra directa y el desarrollo de nuevos y mejores agroquímicos” (2014: 47). En opinión de este trabajo, puede definirse a la “sojización” del campo argentino como “el paso de la soja de ser un cultivo marginal y prácticamente desconocido a ocupar la mitad de la superficie cultivable del país”, tendencia que enmarca dentro del ya mencionado proceso más general conocido como “agriculturización”, al que a su vez define como “la producción agrícola permanente en lugar de las rotaciones agrícola-ganaderas que fueron la estrategia productiva principal en la Argentina hasta mediados de la década de 1970” (2014: 47).

Coincidiendo con las perspectivas anteriores, en este trabajo se afirma que “la solución a estos problemas [erosión y desgaste de los suelos], que permitió el despegue definitivo del cultivo de la soja en los ´90, llegó de la mano de los nuevos paquetes tecnológicos y los productos químicos desarrollados por grandes empresas multinacionales” (2014: 48). Tras lo cual define al paquete tecnológico básico como una combinación de semillas transgénicas, nuevos métodos de trabajo de la tierra, como la siembra directa y la agricultura de precisión, nuevos y mejores productos químicos (herbicidas, plaguicidas, fertilizantes) y el desarrollo de maquinaria agrícola acorde a las nuevas tecnologías. Por otro lado, este conjunto de

investigadores también llama la atención sobre que el proceso de crecimiento se realizó en gran medida al margen de la evolución del precio internacional de la soja. Ambas cuestiones le permiten concluir que “el principal determinante del despegue de la producción fue la aplicación del nuevo paquete tecnológico en combinación con una ampliación de la tierra apta para el cultivo” (2014: 48). De todos modos, también resaltan que, para lograr afianzarse en las zonas extrapampeanas menos rentables, el cultivo de soja recién debió esperar a los años 2002 y 2003, cuando aumenta su precio internacional. Además, este trabajo aporta un factor explicativo más de este proceso a partir de la modificación de las condiciones climáticas, dado que además del aumento de los rindes de la soja y otros cultivos por mejoras técnicas y del aumento de los precios internacionales, “ha habido un cambio en los regímenes de lluvias que ha influido fuertemente en los procesos descritos” (2014: 49). Con respecto al planteo de que la sojización se habría hecho a costa de otros cultivos, de amplia publicidad durante el conflicto agrario de 2008, con todo tipo de consecuencias ambientales, sociales y en la canasta alimentaria nacional, el equipo coordinado por Sartelli toma partido con las tesis contrarias, a partir de un conjunto de datos que le permiten afirmar que en todo caso sólo se explica “un tercio del avance sojero por reducción de otros cultivos” (2014: 54). En cambio, considera que “los perdedores son, por un lado, la ganadería, pasando a peores tierras, o directamente perdiendo hectáreas de producción, y por otro lado los bosques, eliminados para dedicar esas tierras a la producción agropecuaria” (2014: 55).

La mirada de este trabajo sobre las transformaciones estructurales sucedidas en el agro argentino se puede sintetizar muy bien en una de las conclusiones que presenta: “más que un monstruo que se come todo, la soja es la punta de lanza de una modernización general de la agricultura pampeana y no pampeana” (2014: 56).

Finalmente, resulta significativo un último aporte, en este caso respecto de la discusión sobre la rentabilidad existente en el agro argentino, que como analizaremos fue uno de los ejes centrales del conflicto agrario. Los economistas del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), analizan la situación macroeconómica de la producción agropecuaria de la siguiente manera, poniendo el acento en las modificaciones iniciadas a partir de 2002:

“El abandono del régimen de tipo de cambio fijo y crecientemente sobrevaluado a comienzos del año 2002 dio lugar a una profunda modificación de la estructura de precios relativos en favor de los productos transables. Para los productores de bienes de exportación -como es el caso

de los agropecuarios- la devaluación de la moneda implicó, por un lado, un incremento del poder adquisitivo local de los ingresos percibidos por medio de las ventas al exterior y, por el otro, determinó una reducción de los costos locales de producción medidos en dólares. Consecuentemente, la salida de la Convertibilidad significó una sensible mejora de la rentabilidad de las producciones agropecuarias, dando inicio a una etapa caracterizada por elevados márgenes de ganancia.” (Costa et. al., 2010: 304)

Este centro de investigaciones llega a la conclusión de que los márgenes de ganancia fueron de tal magnitud que dieron lugar a elevados niveles de rentabilidad para la producción agropecuaria durante estos años, incluso teniendo en cuenta el aumento de la inflación y la tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio real que sufrió la economía nacional en los años que separan 2002 y 2008. Además, a la hora de sopesar la influencia del precio internacional y de las condiciones macroeconómicas nacionales para originar esa rentabilidad, llegan a la conclusión de que el segundo elemento fue de mayor importancia:

“Un análisis realizado en términos de dólares constantes permite notar que recién en el año 2007 los precios de estos productos superaron el promedio de la Convertibilidad, mientras que los precios del girasol y de la soja lograron ubicarse por encima de los valores de la década previa en 2008. La evidencia demuestra -por tanto- que el impacto devaluatorio sobre la rentabilidad y los ingresos del sector agrícola fue mayor que el efecto del incremento de los precios internacionales.” (Costa et. al., 2010: 306)

Es decir que, desde su punto de vista, las condiciones internacionales fueron centrales para explicar la dinámica de la producción agropecuaria, pero más aún lo fueron las políticas públicas fijadas desde la salida de la Convertibilidad por los distintos gobiernos que se sucedieron.

En síntesis, luego del análisis de este conjunto de miradas, concluimos que para 2008 los procesos que operaron sobre el agro argentino habían transformado profundamente su fisonomía y su dinámica interna. Sin una comprensión de esa nueva realidad, resultaría imposible aproximarse a las razones que se encontraron detrás del conflicto que enfrentó a las entidades de productores agropecuarios con el gobierno nacional. Como último elemento, es preciso tener en cuenta que las retenciones habían “regresado” a la Argentina en el año 2002, como parte del reordenamiento macroeconómico con el que el gobierno de Duhalde dio una salida a la crisis de la Convertibilidad, de forma tal de compensar el significativo mejoramiento en las condiciones de producción agropecuaria que generó la devaluación del

peso, desacoplar los precios internos de los precios externos ante la brusca modificación del tipo de cambio y fortalecer la capacidad fiscal del Estado. De hecho, tal como recalcaron varios de los trabajos analizados, la producción agropecuaria argentina sufrió, en esos años iniciales del cambio de siglo, un mejoramiento cualitativo en sus condiciones de rentabilidad, no solamente por las consecuencias cambiarias del fin de la Convertibilidad, sino también por la política de pesificación asimétrica de las abultadas deudas en dólares que muchos productores habían contraído en los años 90. Como hemos visto, más allá de los distintos enfoques existentes en la bibliografía, particularmente respecto de las valoraciones sobre lo sucedido, hay un marco de coincidencias en que la maduración de inversiones realizadas en los años anteriores, las modificaciones cualitativas que supusieron la siembra directa y los nuevos paquetes tecnológicos, las nuevas formas de organizar la producción, los renovados circuitos financieros, las redes de comercialización y distribución de insumos, el acompañamiento normativo de las autoridades políticas, junto con un panorama que con el paso de los años daría lugar a una tendencia alcista de los precios internacionales de los *commodities* exportados por nuestro país, dieron lugar a un cuadro de incentivos notables sobre la producción agropecuaria argentina, que a su vez respondió con tasas espectaculares de crecimiento de la producción y del área sembrada.

El agro argentino, que ya no era solo la zona pampeana -siempre más favorecida por la productividad de la tierra, por la disposición de mayores servicios agropecuarios y por la cercanía a las zonas agroindustriales y portuarias-, sino también amplias áreas rurales de La Pampa, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Chaco y Formosa, entre otras provincias, vivió durante los primeros años del siglo XXI la aceleración de un proceso vertiginoso de modernización productiva que involucró a centenares de miles de productores, profesionales, inversores y contratistas rurales. Como analizaremos, esa renovada trama social, en la cual crecía una autopercepción como una capa empresarial moderna, activa, atenta a las nuevas tecnologías, fuertemente inversora y arraigada a sus pueblos y ciudades -es decir, todo lo contrario a la imagen tradicional de la “oligarquía rentista ausentista”-, poco a poco había ido dando lugar a la formulación de un “programa agroindustrial” sostenido sobre la convicción de que “el campo” estaba en condiciones de ser el motor capaz de sacar al país adelante, siempre que el Estado no “distorsione” esa fuente de riqueza permanente, para financiar otros sectores económicos incapaces de competir internacionalmente ni, sobre todo, para sostener una “red clientelar” de programas sociales



en las grandes ciudades del país y una estructura de privilegios para la dirigencia política (Pucciarelli, 2017).

### **Cronología de un conflicto inédito<sup>31</sup>**

Sin embargo, pese a que este proceso de transformaciones que describimos sucintamente era de enorme importancia, la noche en que Lousteau anunció la Resolución 125, la reacción fue inesperada para el gobierno. El contenido del anuncio consistía en la implementación de un esquema de retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz, el trigo y los productos derivados que se obtenían de ellos para los próximos cuatro años, lo cual apuntaba a generar un marco de previsibilidad en los precios netos, en tiempos de virulentas modificaciones de los precios internacionales y de una creciente inestabilidad financiera a escala global. En efecto, entre marzo de 2006 y marzo de 2008 el índice internacional de precios de los alimentos casi se había duplicado en términos nominales, con un aumento del 82% (Barsky y Dávila, 2009) que generaba la expectativa entre los productores agropecuarios de ser parte de una tendencia sostenida<sup>32</sup>. A la hora de analizar las diversas razones del aumento de los precios, las explicaciones remiten a una mayor producción de biocombustibles, al alza del precio de la energía, a la disminución de los stocks mundiales, a factores climáticos y al aumento del ingreso y mayor consumo de alimentos en los mercados en desarrollo. Sin embargo, existe un elemento más que debe ser puesto de relieve: la relación de estos precios con las dinámicas de los flujos financieros, que ya empezaban a registrar los primeros síntomas del cataclismo global que se produciría algunos meses después. En efecto, Teubal y Palmisano explican que “en el año 2008, en medio de la crisis financiera muchos inversores y analistas económicos recomendaron la compra de commodities como reaseguro frente a la desarticulación de las finanzas mundiales” (2010: 221)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Dos cronologías muy completas del conflicto se pueden encontrar en los trabajos de Barsky y Dávila (2009) y de Giarraca y Teubal (2011). Nos basamos en ellas para elaborar esta síntesis. También puede apelarse a esta detallada publicación de La Nación, para una mayor perspectiva histórica: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cronologia-la-protesta-agraria-en-nuestra-historia-nid1055679/>.

<sup>32</sup> En una mirada más amplia, la evolución del precio de los alimentos a largo plazo puede describirse de la siguiente manera: una tendencia a la baja que se detuvo a fines de la década del 80, registrándose un repunte importante a mediados de la década del 90 y un mínimo histórico cerca de 1999, al que siguió una recuperación gradual que comenzó en 2002 y, posteriormente, una marcada subida desde 2006 (Barsky y Dávila, 2009).

<sup>33</sup> En este sentido, Enrique Arceo concluye que “las expectativas de un cambio en los términos del intercambio como el experimentado en la primera mitad de 2008, que modificase permanentemente las condiciones de desarrollo de los productores primarios eran, en realidad, ilusorias” (2009: 44).

En ese marco, la medida del Ministerio de Economía argentino suponía un aumento de entre siete y nueve puntos para las retenciones a la soja y el girasol, y una disminución de un punto para las del maíz y el trigo, que los funcionarios rápidamente tradujeron como un estímulo para estos cultivos, subalternizados por el crecimiento notable de la soja. En palabras de Lousteau esa noche, bajo los nuevos términos anunciados “el campo sigue siendo hiper rentable”, mientras que se trataba de aportar a un mayor equilibrio hacia el interior de la actividad agropecuaria y, sobre todo, de desvincular el alza de los precios internacionales del precio de los alimentos en el mercado doméstico, en tiempos en que ya los niveles de inflación eran una preocupación para el oficialismo.

Pese a ello la reacción de las principales entidades de productores agropecuarias ante el anuncio oficial fue inmediata. Al día siguiente no solamente realizaron declaraciones de rechazo mediante sus principales dirigentes, sino que emitieron un célebre comunicado conjunto -titulado “El campo dice basta”- la Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA, entidad de tercer grado en cuyo interior se desarrolla la poderosa Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa, CARBAP), Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO). Este comunicado convocaba a sus productores afiliados al cese de comercialización de la producción agropecuaria en todo el país, en un principio por 48 horas, y a la realización de asambleas y movilizaciones de protesta ante lo que consideraron “una medida con una clara intención recaudatoria y de neto corte fiscal, que discrimina a las provincias y al Interior” (Clarín, 13/03/08)<sup>34</sup>. Es preciso resaltar que la unidad de acción de estas cuatro entidades, lejos de ser un episodio rutinario, no se daba desde tiempos del gobierno de Menem.

El paro tuvo un alto acatamiento de parte de productores afiliados y, especialmente, autoconvocados, acompañado por las primeras movilizaciones, asambleas, tractorazos y cortes de ruta, que con el paso de los días contaron con la simpatía y la adhesión de gran cantidad de entidades vinculadas al entramado productivo agropecuario, algunas de las cuales no suelen realizar pronunciamientos de tipo gremial ni mucho menos político: el Frente Agropecuario Nacional (FAN), la Asociación de Productores de Granos del Noroeste Argentino (PROGRANO), la Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas

---

<sup>34</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/campo-arranca-paro-dias-aumento-retenciones\\_0\\_BJ75TTAaKx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/campo-arranca-paro-dias-aumento-retenciones_0_BJ75TTAaKx.html).

(FACMA), la Asociación Agrícola Ganadera de La Pampa (AAGLP), la Federación de Acopiadores de Granos (FAG), las Bolsas de Bahía Blanca, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; la Asociación Cadena Argentina de la Soja (ACSOJA), la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA) y el Centro de Exportadores de Cereales (CEC), la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID), la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA), la Asociación Maíz y Sorgo Argentina (MAIZAR), la Federación Nacional de Productores de Papa (FENAPP), la Asociación Argentina de Girasol (ASAGIR) y la Federación de Distribuidores de Insumos Agropecuarios (FEDIA), entre muchas otras. También importantes voces de la producción más concentrada se pronunciaron de manera favorable a las protestas, como los casos de Oscar Alvarado, CEO del grupo El Tejar, y Gustavo Grobocopatel, CEO de Los Grobo y en ese momento el mayor productor de soja del país. Estas primeras muestras de apoyo a las entidades de productores agropecuarios dejaron en evidencia que al gobierno le iba a resultar muy dificultoso encapsular el conflicto exclusivamente con los productores, y que en cambio corría el riesgo de afrontar como una totalidad al entramado agroindustrial, de forma tal que quedara invisibilizada la enorme disparidad de intereses y antagonismos que lo componen.

Dado el amplio apoyo recibido, las cuatro entidades de productores que conformaron la Mesa de Enlace profundizaron las medidas de fuerza, que con el correr de los días se extendieron principalmente por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, núcleo de la protesta, pero también trascendieron hacia La Pampa, San Luis, Mendoza, Santiago del Estero, Catamarca, Tucumán, Salta, Jujuy, Chaco y Formosa, en un movimiento que dejaba en evidencia el corrimiento de la frontera agrícola para los principales cultivos de exportación mucho más allá de los límites de la Pampa Húmeda.

Luego de trece días de paro, cortes de ruta, caravanas, tractorazos y movilizaciones, el fantasma del desabastecimiento en las grandes ciudades empezaba a concretarse, mientras se producía un alza en el precio de los alimentos, el transporte de pasajeros y mercaderías estaba sumamente dificultado y las actividades industriales -especialmente la avícola, frigorífica y láctea- se resentían, con posibles efectos sobre el empleo. En ese contexto, el proceso dio un salto de politización cuando el 25 de marzo la presidenta de la Nación anunció que no se iba a someter a ninguna extorsión, defendió el nuevo régimen de retenciones móviles, explicó las políticas públicas que generaron condiciones de alta rentabilidad para

la producción agropecuaria desde 2003, llamó a la reflexión a los productores y comparó estos “piquetes de la abundancia” con los “piquetes de la miseria” que se habían producido con la crisis de la Convertibilidad, dando lugar a una formulación que sería recordada durante años. En este caso, la reacción a las palabras de la presidenta recientemente electa no provinieron solamente del mundo rural, que endureció su postura y continuó con las medidas de fuerza -en rigor, ya antes del discurso presidencial la Mesa de Enlace había prolongado el paro por tiempo indeterminado-, sino también de sectores de las clases medias y altas urbanas que, en Buenos Aires y en muchas otras ciudades del país, generaron marchas y cacerolazos en apoyo al “campo”<sup>35</sup>.

La ampliación del conflicto al terreno urbano introdujo nuevas tensiones. Si en las rutas ya se habían producido choques entre manifestantes y trabajadores enrolados en el gremio de Camioneros -Hugo Moyano era en ese entonces secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT) y se había posicionado desde un comienzo en apoyo del gobierno nacional-, en el centro de Buenos Aires el cruce introdujo a un nuevo actor: los movimientos sociales territoriales provenientes del movimiento piquetero que eran parte del gobierno, quienes no estaban dispuestos a que la calle sea ganada por las manifestaciones favorables al “campo”, sin dar una disputa previa. En efecto, esa noche la Plaza de Mayo fue el escenario en el que se dio una confrontación física, donde la Federación de Tierra y Vivienda, el Movimiento Evita, Libres del Sur y el Frente Transversal, entre otros, se convocaron a defender al gobierno.

En este panorama, la oposición política, fragmentada y derrotada en las elecciones de 2007, vio una oportunidad de revitalizarse. Prueba de ello fue la rápida sintonía de sus principales agrupamientos con el reclamo agrario, que apoyaron la Coalición Cívica, la Unión Cívica Radical, el PRO y el Partido Socialista. Además, personalidades gravitantes como el ex presidente interino Eduardo Duhalde y el ex ministro de Economía Roberto Lavagna se posicionaron favorablemente a la protesta.

Ante el crecimiento de las tensiones, se dieron diferentes intervenciones tendientes a una salida dialogada del conflicto, entre las que sobresalieron las voces de la Iglesia Católica y

---

<sup>35</sup> Distintos movimientos de agricultores familiares, pequeños productores y comunidades campesinas intentaron a lo largo del conflicto denunciar que la Mesa de Enlace no representaba a la totalidad del “campo”. Sin embargo, esa postura nunca consiguió lograr la fuerza suficiente en el debate público.

de la Unión Industrial Argentina (UIA). A su vez, el 1 de abril Cristina Fernández realizó un discurso en el que convocó a los productores a que depongan las medidas de fuerza para iniciar un diálogo, rodeada de un fuerte apoyo político y de la presencia de organizaciones sindicales, sociales y de Derechos Humanos. Sin embargo, sucedió algo más. El mes de marzo en la Argentina desde hace décadas reviste un significado especial debido al aniversario del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, pero en especial en aquellos años la presencia de ese tema ocupaba un lugar central de la agenda pública, debido a la política de Memoria, Verdad y Justicia implementada. En ese contexto, la presidenta relacionó los cacerolazos porteños con la defensa de los militares que habían perpetrado el terrorismo de Estado, asociando la postura de su gobierno con la democracia y los reclamos agrarios con la dictadura. Además, en un hecho significativo, ese 1 de abril cuestionó la parcialidad en la cobertura mediática del conflicto, por lo que responsabilizó a algunos “generales multimediáticos”, entre los que se encontraba especialmente el Grupo Clarín<sup>36</sup>.

La convocatoria al diálogo tuvo efectos en la Mesa de Enlace, que aceptó iniciar un proceso de conversaciones con el gobierno. Sin embargo, las expectativas de acuerdos se frustraron rápidamente ante la negativa oficial de suspender la aplicación de la Resolución 125 y la intransigencia de la Mesa de Enlace, que no aceptó como resolución de las tensiones la aprobación de diversas propuestas del gobierno en favor de pequeños y medianos productores, motivada en buena medida por la presión radicalizada de las asambleas autoconvocadas, en las que tenían mucho peso los productores independientes. En este punto, el 2 de abril, luego de veintidós días de paro, cuando la protesta ya era la más importante en más de treinta años, la Mesa de Enlace decidió, bajo la modalidad de tregua, suspender por treinta días las medidas de fuerza y continuar en estado de alerta y movilización hasta tanto no se aborden las cuestiones de fondo, mientras se evaluaba el efectivo cumplimiento de las medidas anunciadas por el gobierno, se permitía el abastecimiento de alimentos y combustible en las ciudades y se mostraba receptiva a las múltiples presiones favorables a la continuidad del diálogo.

A través de todo el mes de abril se sucedieron reuniones entre las entidades de la Mesa de Enlace y diversos funcionarios técnicos y políticos del gobierno nacional, incluida la propia presidenta de la Nación. Sin embargo, el arribo a acuerdos fue sumamente trabajoso y,

---

<sup>36</sup> Ver el capítulo 6 para profundizar en el significado de esta mención, en el contexto del conflicto iniciado con Clarín por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

centralmente, tuvo que ver con las problemáticas de la producción de trigo y carne, mientras que el régimen de retenciones móviles fue excluido por el gobierno de la agenda de temas en debate. Las idas y vueltas en la negociación, influidas por la persistencia de asambleas de productores, declaraciones de la dirigencia de las entidades agrarias, intervenciones del poder judicial ante presuntos incumplimientos con la Ley de Abastecimiento y actos gubernamentales, fueron generando un aumento de las tensiones que desembocó en la renuncia del ministro de Economía Lousteau, a solo cuatro meses de haber asumido, y su reemplazo por Carlos Fernández. Cuando llegó el 2 de mayo, fecha en la que concluiría la tregua, las negociaciones aún estaban abiertas, por lo que se decidió extender el plazo hasta el día 7. Pero llegado ese segundo momento, la Mesa de Enlace dio por concluido el diálogo y retomó las medidas de fuerza, centradas en un nuevo lock out de comercialización de granos y en asambleas y movilizaciones en las rutas. El gobierno nacional, por su parte, no estuvo dispuesto a continuar el diálogo bajo estas condiciones, y levantó las negociaciones mientras estuvieran vigentes las medidas de fuerza, a las que interpretó como una extorsión.

En los siguientes días se extendieron por todo el país nuevas medidas de fuerza de las entidades agropecuarias. Si bien la Mesa de Enlace no había convocado a cortar rutas con el argumento de la necesidad de evitar que volviera a darse el desabastecimiento, tomó la decisión de dejar hacer mientras muchas asambleas autoconvocadas resolvieron esa medida “por su cuenta”. Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y La Pampa se constituyeron nuevamente en el epicentro del conflicto, pero nuevamente existieron tractorazos, asambleas, cortes y movilizaciones en Mendoza, La Rioja, San Luis, Chaco, Santiago del Estero, Salta y Formosa, entre otras provincias.

Al mismo tiempo, la actividad de lobby de la dirigencia ruralista se acrecentó sobre concejales, legisladores, intendentes y gobernadores de las provincias afectadas, en nombre del federalismo y contra la centralización de las retenciones, que no eran coparticipables, lo cual tuvo como resultado que no solamente la oposición política apoyara y alentara el reclamo, sino que también una parte del peronismo se plegara a él, de manera más o menos explícita. En particular, mientras Néstor Kirchner asumió como presidente del Partido Justicialista, el gobernador de Córdoba Juan Schiaretti, el ex gobernador de Santa Fe Carlos Reutemann, el ex gobernador bonaerense Felipe Solá y el ex gobernador de Entre Ríos Jorge Busti mostraron su distancia con la política del gobierno nacional. Era el inicio de un cisma en el peronismo que demostraría ser profundo y tener una larga vigencia. Detrás de esos

dirigentes, que encabezaban el planteo, se encolumnaron muchos otros de menor jerarquía, especialmente en las provincias más afectadas por las medidas de fuerza. También el senador puntano Adolfo Rodríguez Saá, distanciado desde el inicio de la conducción kirchnerista del peronismo, y el ex presidente interino Eduardo Duhalde, que había roto con Néstor Kirchner en 2005, apoyaban el reclamo de la Mesa de Enlace.

Un último elemento destacable de estos días de creciente enfrentamiento fue el surgimiento de Carta Abierta, un espacio que reunió a centenares de intelectuales y profesionales en apoyo de la política gubernamental, ante una sublevación de los productores agropecuarios a la que caracterizaron como “destituyente”. La acuñación de este término resultó un hallazgo para el discurso oficialista, que lo tomó y popularizó.

Recién el 19 de mayo, ante los insistentes llamados al diálogo por parte del gobierno nacional, la Mesa de Enlace levantó las medidas de fuerza, pero al mismo tiempo comenzó a organizar un acto masivo para el 25 de Mayo ante el Monumento a la Bandera de la ciudad de Rosario, mientras que la presidenta programó una visita a Salta, donde se realizaría el acto oficial. De esa manera, se dio por tierra con la promocionada idea que Cristina Fernández había lanzado desde el inicio de su mandato, de poder anunciar el 25 de Mayo un “Acuerdo del Bicentenario” entre los principales sectores sociales y económicos del país, que marcara el rumbo de su gestión. El intento de ampliar la base de sustentación del modelo económico implementado empezaba a resquebrajarse. Desde ese momento se inició, en cambio, una dinámica de polarización que atravesaría sus ocho años como presidenta.

La reanudación del diálogo volvió a ser accidentada, ante la negativa del gobierno de tratar la cuestión de las retenciones antes de la semana siguiente, con posterioridad a los actos del 25 de Mayo. El ex presidente Néstor Kirchner, por su parte, relacionó a la Mesa de Enlace con la Unión Democrática que había reunido a todo el arco político de su tiempo -desde la izquierda hasta la derecha-, contra Juan Domingo Perón, en un acto en San Juan donde fue respaldado por los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, Mendoza, La Rioja y, naturalmente, el anfitrión José Luis Gioja.

La movilización agraria en Rosario consiguió una gran masividad, que los organizadores cifraron en alrededor de trescientas mil personas. Amparados en ese punto de fuerza, los discursos de los principales dirigentes de la Mesa de Enlace fueron virulentos y provocaron

que el gobierno diera de baja la reunión pautada para el día siguiente. De esa manera, la nueva ruptura del diálogo dio lugar a otro ciclo de medidas de fuerza por parte de los productores. Si bien la intención expresada públicamente por la Mesa de Enlace era circunscribir las protestas al cese de la comercialización de granos para la exportación y a la realización de manifestaciones, las asambleas de productores autoconvocados rebalsaron permanentemente esas medidas y volvieron a cortar rutas en todas las provincias involucradas en el conflicto. A medida que el desabastecimiento reaparecía en las ciudades, la tensión volvía a crecer. El gobierno realizó anuncios unilaterales respecto de reintegros a pequeños y medianos productores y del achatamiento de la curva de las retenciones cuando el precio de la soja superara los 600 dólares, de manera de responder al reclamo por la afectación de los mercados de venta a futuro. Sin embargo, a esta altura de los acontecimientos, la Mesa de Enlace las consideró totalmente insuficientes. En este momento un nuevo actor social se sumó al conflicto. Los empresarios transportistas decidieron cortar las rutas de todo el país para presionar a ambas partes por una salida urgente al conflicto, que golpeaba duramente su actividad debido al cese de comercialización y los bloqueos de los productores. Ante una situación cada vez más compleja, el gobierno decidió jugarse a desbloquear las rutas, para lo cual apeló a la Prefectura y a la Gendarmería, que actuaron en distintas provincias. Uno de los episodios que tuvo mayor repercusión fue la detención en Gualguaychú del dirigente de la Federación Agraria Alfredo De Ángeli, junto con otros referentes de la asamblea local. Esta situación desató una nueva ola de virulencia en las medidas de fuerza que continuaban y se extendían por las zonas rurales y también por los barrios de clases medias y altas de las grandes ciudades.

Por su parte, el gobierno anunció el 9 de junio que la recaudación de las retenciones por encima del 35 por ciento -el porcentaje vigente antes del 11 de marzo- sería utilizada para la realización de caminos, escuelas y hospitales y los fondos serían ejecutados de manera descentralizada por provincias y municipios. Esta medida apuntaba a fortalecer el discurso oficialista que señalaba a la redistribución de la riqueza como uno de los objetivos del cobro de retenciones, así como a responder al planteo federalista de la Mesa de Enlace. Sin embargo, tampoco fue suficiente para el levantamiento de las medidas de fuerza. De hecho, así como algunos movimientos sociales provenientes del activismo piquetero se habían sumado al gobierno y participaron desde un comienzo en el conflicto en defensa de la postura oficialista, otros movimientos se lanzaron a la acción en apoyo del bloque agrario, con un discurso que buscaba vincular la lucha contra la pobreza con la defensa de “los chacareros”.



Por su parte, el vicepresidente Cobos, proveniente del radicalismo de Mendoza, ya mostraba un perfil diferenciado del gobierno que integraba y se plegó al llamado a resolver el diferendo en el Congreso.

Finalmente, ante el callejón sin salida en el que se encontraba el conflicto y con enormes consecuencias económicas y sociales, el 17 de junio, luego de más de tres meses de tensión, la presidenta decidió enviar al Congreso de la Nación un proyecto de ley de retenciones móviles, para que sea en ese ámbito donde se dirima el debate.

A partir de ese momento, el centro de gravedad de la situación política pasó a ser el Congreso de la Nación. Durante el debate en comisiones, el oficialismo incorporó algunas modificaciones a la Resolución 125, que apuntaban a favorecer a los pequeños productores, además de habilitar el tratamiento de otros proyectos de ley cuyos contenidos tenían que ver con la regulación de los arrendamientos rurales, la producción de carnes y de leche y otros temas conexos. De esta manera se buscaba construir alianzas más amplias con otros bloques legislativos y acercar posiciones con la dirigencia de la FAA. Sin embargo, el resultado fue muy limitado y, finalmente, el panorama se presentó dividido: por un lado se aprobó el dictamen del oficialismo; por otro lado la Coalición Cívica, el PRO, el Partido Socialista y la UCR siguieron exigiendo la suspensión de la Resolución 125 por ciento cincuenta días y un tope a las retenciones; y finalmente se presentaron tres proyectos más por parte de los diputados Felipe Solá -que con ese paso rompía la disciplina partidaria del bloque del Frente para la Victoria-, Jorge Sarghini -del duhaldismo-, y Claudio Lozano y Eduardo Macaluse. La FAA, además, consideró insuficientes las modificaciones realizadas por el gobierno y continuó en la oposición al dictamen del oficialismo.

Mientras tanto, tres días después del anuncio de la presidenta, la Mesa de Enlace levantó el paro y los cortes de ruta, si bien en algunas zonas las asambleas autoconvocadas continuaron con las medidas. También los transportistas dejaron sin efecto los cortes de ruta, una vez conocido el mecanismo de resolución del conflicto. En los siguientes días las entidades de productores se abocaron al lobby sobre los diputados y diputadas de sus provincias, lo que en algunos casos implicó escraches y presiones con desacostumbrados niveles de violencia sobre sus personas y sus familias. En la vera de las rutas siguió existiendo presencia de los sectores movilizados, pero principalmente se instalaron carpas frente al Congreso donde se defendía cada una de las posiciones. Además, se realizaron distintos actos masivos, donde

se consolidaron las posiciones que se habían formado durante los meses previos, y particularmente emergió la figura del ex presidente Kirchner como un baluarte de la intransigencia ante el reclamo del bloque agrario. La presidenta, por su parte, junto a su jefe de gabinete, convocó a la Mesa de Enlace a una nueva reunión en la Casa Rosada, donde se discutieron distintos temas de agenda pero se aclaró que en cuanto a las retenciones el canal de debate sería legislativo. Entre ellos, el gobierno realizó un fuerte reclamo utilizando un informe de Aduana donde se mostraba el aumento de las exportaciones de granos durante la protesta, lo que expresaba cómo los productores siguieron recibiendo la ganancia derivada de su producción mientras la población en su conjunto fue perjudicada con el alza de los precios de los alimentos, especialmente de las carnes, y con el desabastecimiento, también en combustibles.

Finalmente, el viernes 4 de julio la Cámara de Diputados de la Nación inició el tratamiento legislativo del tema y, tras más de diecinueve horas de debate y varios momentos de alta tensión, ya durante la madrugada del sábado 5, se obtuvo un resultado favorable al dictamen del oficialismo. Con 129 votos a favor -111 provenientes de legisladores propios y 18 de aliados- el oficialismo consiguió la aprobación de su propuesta, que fue rechazada por 122 votos -incluyendo 14 provenientes del bloque del Frente para la Victoria, entre peronistas liderados por Felipe Solá y radicales kirchneristas-, mientras que se registraron 2 abstenciones. De esa forma, el gobierno consiguió la media sanción, aunque al costo de que su bloque sufriera la pérdida de un conjunto de diputados provenientes del peronismo de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Salta y Mendoza, entre otros, así como de otros legisladores provenientes del radicalismo, alineados con el vicepresidente. La discusión pasaba así a la Cámara de Senadores, donde se preanunciaba una votación aún más reñida, el 16 de julio.

Con el fin de preparar un clima de movilización, la Mesa de Enlace convocó a los productores a volver a las rutas, y a desplegar todo el repertorio de medidas de acción directa: tractorazos, asambleas, concentraciones, movilizaciones, banderazos, volanteo al costado de las rutas, etc. Aunque no se anunció oficialmente, también se realizaron distintos cortes de ruta en variadas zonas del país. Además, recrudeció la presión sobre los senadores que anunciaron su acompañamiento al proyecto del gobierno o que se manifestaron indecisos, en cada una de las provincias. El senador cordobés Roberto Urquía, electo por el Frente para la Victoria, y dueño de Aceitera General Deheza, anunció que estaba en contra del proyecto

y apoyaba el reclamo de la Mesa de Enlace, por lo que renunció a sus funciones como presidente de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, y de Agricultura y Ganadería. Por su parte, la poderosa Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) también anunció su apoyo al bloque agrario en el Congreso. En el tratamiento en comisiones, el oficialismo aprobó su dictamen sin modificaciones respecto del aprobado en la Cámara Baja, mientras que por parte de la oposición nuevamente el panorama fue fragmentado: los senadores Reutemann, Verani y Pérez Alsina firmaron distintos dictámenes, así como también la Coalición Cívica, la UCR y el peronismo disidente, mientras que Carlos Menem y Rubén Giustiniani presentaron sendos proyectos de ley alternativos. Si bien los pronósticos eran abiertos, el gobierno mantuvo confianza en que podía ganar la votación, por lo que apuntaló el trabajo sobre cada uno de los senadores y senadoras de su bloque.

La situación alcanzó el máximo nivel de polarización de todo el conflicto cuando la Mesa de Enlace convocó a un acto nacional en el Monumento de los Españoles de Palermo, en plena ciudad de Buenos Aires, para el 15 de julio, el día anterior al tratamiento en la Cámara Alta, mientras que el gobierno contestó con un acto el mismo día a la misma hora, pero frente al Congreso, en el que hablaron los gobernadores Daniel Scioli y Sergio Urribarri, luego cerró Néstor Kirchner, y al cual anunciaron su adhesión los principales organismos de Derechos Humanos, la CGT -que dispuso un cese de actividades desde las doce del mediodía-, la CTA, movimientos sociales oficialistas entre los que se destacaba la Tupac Amaru jujeña, el reciente agrupamiento de intelectuales Carta Abierta y distintos sectores de la centroizquierda y la izquierda, como el intendente de Morón Martín Sabbatella y el Partido Comunista. Además de contingentes provenientes de variadas zonas del país, en el acto convocado por la Mesa de Enlace participaría la oposición política en pleno, una fracción minoritaria escindida de la CGT que conducía el gastronómico Luis Barrionuevo, distintos movimientos sociales favorables al reclamo y algunos partidos políticos de izquierda, como el Movimiento Socialista de los Trabajadores y el Partido Comunista Revolucionario. Los oradores serían los cuatro titulares de las entidades de la Mesa de Enlace y Alfredo De Ángeli, cuyo protagonismo desde la asamblea de Gualeguaychú lo había catapultado como figura nacional. Ambos actos lograron una importantísima masividad -con una importante superioridad del de la Mesa de Enlace-, que dejaba en claro que a lo largo de los cuatro meses de conflicto, se había instalado una fuerte dinámica de politización de la sociedad.

El miércoles 16 de julio, a las 10 de la mañana, se inició el tratamiento legislativo en el Senado. Con el paso de las horas, mientras se sucedían distintas concentraciones en las inmediaciones del Congreso y también en Palermo, los pronósticos de la votación comenzaron a ser cada vez más ajustados y la tensión creció en el ambiente. La insólita variante de un empate, que obligara al vicepresidente a desempatar, pasó a ser una posibilidad concreta, que no hacía sino aumentar el nerviosismo, dado que Cobos se había apartado de la posición del gobierno que integraba, pero nadie podía asegurar si daría el paso irreversible de votar contra su propia compañera de fórmula, lo cual sería inédito. Durante todo el día se sucedieron los discursos de los distintos legisladores, que fueron anunciando su voto. Las horas pasaban y pasadas las tres de la mañana del sábado 17, el último senador, el radical kirchnerista Emilio Rached, electo por el Frente Cívico de Santiago del Estero, anunció que votaría de forma negativa y definió el temido empate. De esa manera, todo condujo a que, a las 4:30 hs de la madrugada del sábado, el vicepresidente emitiera su célebre “voto no positivo”, con el que el bloque agrario consiguió que se rechazara la Resolución 125 y así concluyera el conflicto, dejando como saldo la derrota de un gobierno que había asumido pocos meses antes al ganar las elecciones cómodamente en primera vuelta, cuyo frente político se había quebrado.

Al día siguiente, el gobierno aceptó la decisión del Congreso, derogó la Resolución 125 y retrotrajo los valores de las retenciones a los que existían hasta el 11 de marzo -35% para la soja, 28% para el trigo, 25% para el maíz y 10% para el girasol-. De esa manera, rápidamente se habían frustrado las expectativas, con las que Cristina Fernández de Kirchner había asumido su mandato, de poder concertar un gran acuerdo social del Bicentenario, que permitiera afianzar y profundizar el modelo económico y social que había permitido la salida del país de la crisis de la Convertibilidad. Al contrario, inesperadamente había irrumpido una nueva polarización política y social que no sólo transformaría la vida política del país, sino también al propio gobierno, y que marcaría el ritmo de los acontecimientos, al menos, por los siguientes ocho años de gestión kirchnerista. Como primer síntoma del cambio, el 23 de julio Alberto Fernández, jefe de gabinete desde mayo de 2003, presentó su renuncia. El “consenso neodesarrollista” que sustentó los primeros años de gobiernos kirchneristas había sido profundamente sacudido y, de ahí en adelante, asistiremos a su progresiva descomposición.

### **La trama social de los productores agropecuarios**

A la hora de analizar la actuación de los diversos sectores durante este conflicto, el primer punto a señalar necesariamente debe ser el de las entidades de productores agropecuarios, eslabón clave de la “poderosa clase media agraria” (Barsky y Dávila, 2009) que se había consolidado en el agro argentino como resultado de las profundas transformaciones socioproductivas descriptas anteriormente.

Si bien hicimos referencia a la presencia de signos de un hondo malestar previo a 2008, indudablemente la conformación de la Mesa de Enlace el mismo 12 de marzo implicó una modificación muy importante del panorama preexistente entre las entidades de productores agropecuarios. En efecto, previamente, durante el gobierno de Néstor Kirchner la mayoría de los conflictos habían tenido como detonante los intentos gubernamentales por enfrentar el alza del precio de los alimentos con diversas medidas de intervención estatal en el comercio interior y en el comercio exterior, tanto en la producción de carnes como de trigo. En contrapartida, la principal medida de acción directa fue el paro en la comercialización de carnes y granos. Distintos estudios (Ortiz, 2010; Barsky y Dávila, 2009; Sartelli et al, 2014) coinciden en marcar durante esos años un protagonismo principal de CRA, especialmente respecto de la problemática ganadera, entidad que combina una vocación combativa con un ideario liberal muy marcado. Esta entidad -en la que talla fuerte CARBAP- convocó a las cuatro medidas de fuerza más importantes que sucedieron en esos años: en marzo de 2003 -Duhalde era aún presidente-, en julio de 2006, en diciembre de 2006 y en abril de 2007, mientras que la participación de las otras tres entidades fue diversa. En el caso de la FAA, la otra entidad con mayor despliegue territorial y cultura de acción directa, mantuvo una posición más oscilante en relación con el gobierno, por lo que solamente adhirió a la primera y a la tercera medida, aunque eso no garantizó que a veces no haya existido una participación de alguna de sus seccionales provinciales en las medidas de fuerza. La SRA, por su parte, se había mostrado crítica con las políticas oficiales pero más reticente a las medidas de acción directa, mientras que CONINAGRO había sido la entidad más cercana al oficialismo durante esos años, por lo que no adhirió a las cuatro medidas de fuerza, aunque en el último caso dio libertad de acción a sus afiliados para participar. Sin embargo, a medida que se sucedieron los conflictos, este panorama dispar se fue homogeneizando a través de una acumulación de fuerzas en las posturas opositoras que llevaron a que, para marzo de 2008, se encontraran dadas las condiciones para una política de unidad.

¿Qué representa en la actualidad cada una de las entidades? Existe mucha bibliografía al respecto, imprescindible para no mantenerse congelado en una mirada anacrónica. La entidad más antigua de las cuatro es la SRA, fundada en 1866. El peso simbólico que todavía mantiene está asociado al alto perfil político que desplegó a lo largo de toda su historia, como representación corporativa de los grandes terratenientes pampeanos y tradicional antagonista de las fuerzas nacionales y populares. Sin embargo, investigadores como Barsky y Dávila consideran que en la actualidad “es esencialmente un importante grupo de presión social que solamente existe en la ciudad de Buenos Aires y nada tiene que ver con las Sociedades Rurales del Interior” (2009: 107). En cambio, CRA, cuyos orígenes tienen que ver con la disputa de la representación ganadera a la SRA durante la década del 30 del siglo pasado, y que reúne a las sociedades rurales de gran parte del país, es la entidad de mayor base social (Levy Yeyati y Novaro, 2013; Barsky y Dávila, 2009), secundada por la FAA. Su discurso antiestatal es muy marcado, así como también su combatividad, elementos que se ponen en juego no solamente en defensa de los intereses de la producción ganadera, sino también de aquella vinculada a la agricultura. Por otro lado, CONINAGRO había sido fundada en 1956 como representación del movimiento cooperativo agropecuario, que cubría un amplio espectro regional y productivo, con asociados generalmente provenientes de las franjas de pequeños y medianos productores, y con un papel relevante en la comercialización y transformación de la producción primaria. En este caso, su base social sufrió fuertemente las políticas privatizadoras y concentradoras de la década del '90, en la que muchas de las cooperativas tuvieron que cerrar. Su estrecha relación con la producción láctea la condujo a que su posicionamiento político en los primeros años del siglo XXI estuviera directamente ligado a los acuerdos de precios y subsidios oficiales. Finalmente, en el caso de la FAA se encuentra uno de los mayores enigmas del conflicto de 2008, que justamente por ese motivo fue muy estudiado por distintos especialistas. Como se recuerda frecuentemente, esta entidad se fundó en 1912 a partir del proceso conocido como el “Grito de Alcorta”, localidad santafesina que quedó asociada desde entonces a las reivindicaciones de los arrendatarios chacareros contra la explotación de los propietarios latifundistas. Su integración en la Mesa de Enlace, entonces, resultó aparentemente contradictoria con ese origen. Sin embargo, salvo que se crea que fenómenos sociales de semejante envergadura suceden debido a confusiones o errores, solo queda como camino a la investigación histórica tratar de encontrar causas que lo expliquen. En efecto, distintos enfoques permiten hacerlo.

En primer lugar, alrededor de la pregunta por quiénes son actualmente los afiliados de la FAA. Si se hace una reconstrucción histórica *grosso modo* del agro argentino, y especialmente pampeano, se encuentra que una porción significativa de aquellas familias chacareras de 1912 pudieron convertirse en propietarias durante las décadas del 40 y del 60 del siglo pasado (Barsky y Dávila, 2009; Hora, 2020; Gras y Hernández, 2016). A diferencia de otros países, donde este proceso supuso una reforma agraria, en Argentina la transformación fue gradual, debida a distintas regulaciones estatales entre las que se destaca el congelamiento de los arrendamientos y, sobre todo, no supuso el fin de la gran propiedad agraria sino una convivencia con ella. Sin embargo, una tercera etapa se abrió a partir de las transformaciones tecnológicas en la agricultura que fueron denominadas “revolución verde”, a partir del último tercio del siglo veinte. Ese proceso está signado por una tendencia a la concentración de la producción agraria, dada la presión que genera la agricultura de escala, pero no necesariamente por la concentración de la propiedad<sup>37</sup>. Por ese motivo, los pequeños y medianos productores que consiguieron sobrevivir a los años 90, luego beneficiados por la pesificación asimétrica de sus deudas, durante la primera década del siglo XXI se convirtieron o bien en propietarios-rentistas, o bien en propietarios-arrendatarios<sup>38</sup>, de forma tal de ampliar la escala de su producción (Basualdo y Arceo, 2009; Barsky y Dávila, 2009; Sartelli et al, 2014)<sup>39</sup>. En cualquiera de los dos casos, por distintas vías, sus intereses se aproximaron a los de productores de mayor envergadura. De esa manera, la clasificación tradicional de acuerdo al tamaño de la propiedad no siempre refleja los intereses reales, que sufrieron un proceso de homogeneización (Balsa y López Castro, 2011) que, a su vez, operó como condición de posibilidad de la unidad de la Mesa de Enlace. Desde luego, la decisión gubernamental de no segmentar desde el inicio el régimen de retenciones móviles, reforzó esa argamasa preexistente. Por otra parte, Balza y López Castro consideran que existió un proceso de “aburguesamiento” de los chacareros que lograron mantener su actividad productiva, mediante el que conceptualizan su adopción de las pautas de consumo de las

---

<sup>37</sup> Balsa y López Castro (2011) afirman que un factor relevante para explicar por qué no se concentró también la propiedad fue la lógica de inversión financiera de alto rendimiento que operó como uno de los motores del crecimiento del agro en este periodo.

<sup>38</sup> Basualdo y Arceo (2009) sostienen la hipótesis de que esta fracción controlaba la conducción de la FAA, lo que explica su política durante el conflicto.

<sup>39</sup> Kulfas explica que ante la tendencia de los pequeños productores al arriendo de sus tierras y/o la reconversión a la prestación de servicios agrarios, debido a la presión por economías de mayor escala en la producción, la FAA le solicitó al gobierno en 2006 políticas de créditos blandos y subsidios. Sin embargo, “el gobierno realizó un sondeo de opinión que arrojó resultados adversos: una parte importante de los productores consultados consideraba encontrarse lejos de la escala óptima de producción y prefería alquilar su campo y reconvertirse hacia actividades de servicios” (2016: 131).

clases medias y altas de las ciudades y pueblos cercanos, a los que en gran cantidad de casos se mudaron. Estos investigadores afirman que de ese modo se redujeron sus distancias identitarias y subjetivas con los terratenientes medianos y también se tendieron a disolver las dinámicas tradicionales de producción familiar chacarera. El proceso es relevante porque los productores mediano-grandes siguieron siendo los actores productivos predominantes en el agro argentino, más allá de la presencia de las grandes explotaciones tradicionales “aggiornadas” y de las unidades organizadas a través de pooles de siembra, y dado que eran tradicionalmente la base social de la FAA. Por otro lado, en los casos en que se volvieron rentistas del suelo, sus ganancias pasaron a depender directamente de la tendencia alcista de la valorización de la tierra, en un proceso en que las ganancias extraordinarias de la agricultura devinieron en parte renta diferencial del suelo. De ahí su antagonismo con las retenciones, que afectaban directamente esas ganancias extraordinarias y por lo tanto también las suyas como rentistas, independientemente de las propuestas de segmentación. Para Balza y López Castro, se trata de un factor relevante para explicar su activismo en el conflicto y su adopción de un discurso liberal contrario a cualquier intervención del Estado.

Por otro lado, la tendencia a la homogeneidad de intereses va más allá de los propietarios de tierras y también tiene que ver con que, como vimos, el entramado productivo pampeano supone la participación de una gigantesca red de empresas contratistas de diverso tamaño que brindan distintos insumos, maquinarias, saberes y servicios agronómicos y financieros para la cadena productiva, de la que participan trabajadores y profesionales de los pueblos y ciudades de la zona (Barsky y Dávila, 2009; Levy Yeyati y Novaro, 2013; Gras y Hernández, 2016; Bisang, Anlló y Ciampi, 2008). Conceptos como los de “ruralidad ampliada” o de “ruralidad globalizada” intentan dar cuenta de esta nueva realidad. Todo un capitalismo agrario, altamente productivo y con una importante dosis de espíritu innovativo e inversor que le permitió estar en la vanguardia tecnológica global. Entidades no gremiales, como AAPRESID y AACREA<sup>40</sup>, son emblemas de este proceso que tiene muy poco que ver con la tradicional imagen del campo argentino como un sector atrasado y reticente a la tecnificación, anacrónica, como mínimo, hace medio siglo.

---

<sup>40</sup> El mencionado trabajo de Gras y Hernández (2016) es una referencia respecto del recorrido de ambas entidades, particularmente en cuanto a su papel a la hora de que el nuevo modelo biotecnológico agropecuario se convierta en hegemónico.



Teniendo en cuenta estos elementos, es que resulta posible afirmar que la unidad lograda por las entidades agrarias durante el conflicto de 2008 expresa una nueva realidad histórica, poco comparable con sus frágiles precedentes, de carácter episódico y donde la unidad de acción dejaba ver profundas diferencias entre cada uno de los actores. Son los casos del más antiguo precedente, en 1970 ante las políticas de Onganía (Barsky y Dávila, 2009), del enfrentamiento con Martínez de Perón en 1975, o de abril de 1999 ante el fin del menemismo (Nardacchione y Taraborelli, 2010). Sobre esta cuestión, el Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS), desarrolla un repaso histórico sobre la política de alianzas de las organizaciones corporativas de la burguesía agraria argentina, como forma de intervenir en el debate sobre el rol de la FAA en el conflicto de 2008. Esta entidad tiene un particular interés en polemizar con la posición política de distintas organizaciones políticas de izquierda<sup>41</sup> que construyeron un discurso centrado en la importancia de una alianza entre la clase trabajadora y los “chacareros” nucleados en la FAA. Las conclusiones a las que arriba el trabajo coordinado por Sartelli desechan el presunto carácter extraordinario de la alianza de esta entidad con el resto de ellas. Al contrario, llega a la conclusión de que “han operado en conjunto ante circunstancias que afectan al conjunto de la clase: el golpe militar de 1976, la devaluación de 1989 y la crisis de 2001” (2014: 290). Además, sólo registra dos veces su participación en alianzas con un contenido obrero (en 1988 con la CGT y en 1994 en la Marcha Federal), pero por poco tiempo, mientras que este grupo de investigadores considera que la FAA tampoco lideró la lucha contra la concentración económica durante los años 90 (a cuya cabeza afirma que estuvieron CARBAP y CONINAGRO). En función de este recorrido histórico, estos investigadores plantean que la afirmación de un supuesto “progresismo” de la Federación Agraria no resiste la evidencia empírica.

Finalmente, resulta interesante recuperar la tipología de tres discursos sobre el agro, presentes entre los productores, que proponen Balza y López Castro (2011). Por un lado el discurso liberal-conservador, muy visible en el caso de la SRA, que se caracteriza por plantear la libertad total de los mercados ante cualquier intervención del Estado y por hacer incapie en el derecho inalienable a la propiedad privada. Por otro lado el discurso tecnologizante, al que juzgan hegemónico y con mucho peso en entidades como AACREA y AAPRESID, así como en suplementos rurales de diarios de tirada masiva como Clarín y

---

<sup>41</sup> Se refiere al Partido Comunista Revolucionario y al Movimiento Socialista de los Trabajadores, principalmente.

La Nación, que se focaliza en plantear a los avances tecnológicos como elemento central de las virtudes y defectos del sector y que interpela al productor para que asuma una mentalidad empresarial centrada en el conocimiento. Finalmente, también registra un discurso agrarista, tradicionalmente asociado a la FAA, que se centra en la diferenciación social entre productores, en la denuncia del latifundio y de los monopolios comercializadores, en el cuestionamiento a la concentración de la producción, en la crítica a los pooles de siembra y en la defensa de la agricultura familiar ante la agricultura industrial, entre otros tópicos. Este discurso, a diferencia de los anteriores, plantea la necesidad de que el Estado intervenga para afrontar estas problemáticas. En el caso del discurso liberal-conservador y tecnologizante, no se trata de discursos antagónicos, motivo por el cual a pesar de la hegemonía del segundo, muchas veces aparecen mixturados, mientras que en el caso del discurso agrarista, sí resulta antagónico y en retirada. Para estos autores, la incorporación de la FAA a la Mesa de Enlace marcó un retroceso sustantivo del discurso agrarista en esta disputa, que quedó reducido a posiciones minoritarias.

Otro importante debate de caracterización de los actores agrarios es el que se da entre Giarraca, voz principal del Grupo de Estudios Rurales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, y Basualdo, el mayor referente del Área de Economía y Tecnología de FLACSO y del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), pero en este caso no sobre las fracciones más débiles del capital agrario, sino sobre las más fuertes. No se trata de un intercambio sobre las razones de la unidad de la Mesa de Enlace sino sobre el carácter de la fuerza social que, desde el punto de vista programático, condujo el conflicto. En otras palabras, sobre la pervivencia e influencia de la antigua oligarquía pampeana.

Basualdo y Arceo (2009) consideran que en 2008 seguían presentes en la cúpula agropecuaria las dos fracciones en las que históricamente se escindió la oligarquía argentina: la fracción eminentemente agropecuaria, que fue hegemónica durante el modelo agroexportador, y la fracción que en su momento diversificó sus intereses también hacia posiciones industriales, que por su parte condujo al conjunto de la clase desde que se consolidó la industrialización del país. Para estos autores, justamente la segunda fracción mencionada, aquella que a lo largo de la historia económica nacional había diversificado sus actividades y luego de la última dictadura cívico-militar había emergido bajo la configuración de grupos económicos locales, sufrió una transformación importante a mediados de los años 90, cuando culminaba el grueso de la privatización de las empresas

estatales y se iniciaba otra modificación estructural relevante que dio lugar a la extranjerización de la economía argentina. Se trató del proceso por el que los grupos económicos locales le vendieron al capital extranjero gran parte de sus principales empresas industriales y su participación en los consorcios que prestan servicios públicos, pero conservando sus tierras y ampliando sus posiciones en el complejo agroindustrial<sup>42</sup>. De esta manera, con una estrategia de acumulación asentada en la producción agropecuaria, este punto de vista interpreta que detrás del conflicto de 2008 se encuentra la intención de esta fracción del capital por recuperar el control del carácter y rumbo del Estado, sin disputar al capital extranjero su predominio en la producción industrial, pero sí condicionándolo. En ese sentido, ambos investigadores advierten el carácter fuertemente sectorial -agro versus industria- de la disputa, más marcado incluso que el que se dio durante las etapas de la industrialización por sustitución de importaciones, dado que en aquel periodo la oligarquía diversificada también tenía intereses estratégicos en ramas más diversas de la industria. La conducción del conflicto, entonces, para esta visión, remite directamente a los intereses de la oligarquía terrateniente pampeana<sup>43</sup>. Esta tesis tiene como corolario, para estos investigadores, que es un error de caracterización postular a los pools de siembra como el actor central del nuevo sistema de producción agraria, algo que durante los cuatro meses del conflicto hicieron tanto el gobierno nacional como los dirigentes de la FAA, puesto que de esa manera se oculta el rol central de la oligarquía terrateniente.

---

<sup>42</sup> Ver el capítulo 2 para una descripción más profunda de este proceso.

<sup>43</sup> Ortiz (2010) destaca el inicio de construcción de la fuerza política y social que irrumpirá en 2008 con la formulación temprana de un programa, como demuestra la conformación de la “Cadena Agroindustrial Argentina”, integrada por la SRA, CRA y por entidades relacionadas con el negocio agropecuario, desde cámaras de la agroindustria, exportadoras, bancarias y bolsas de cereales. Su “Declaración de principios”, aprobada el 16 de noviembre de 2004 establece entre otros puntos el rechazo hacia las retenciones. Claro que la ausencia de la FAA y de CONINAGRO, así como la participación de funcionarios gubernamentales en la presentación de la entidad agroindustrial, expresan que en ese entonces el proceso se encontraba en una fase germinal.

Para 2008, este investigador define la composición social y política del partido que impulsa el Programa Agroindustrial de la siguiente manera:

“Conducida por la oligarquía terrateniente, la fuerza ya contaba con el apoyo de sectores de medianos y pequeños productores rurales, las capas medias rurales, gran parte de los sectores medios urbanos, y un sector minoritario pero significativo del movimiento obrero organizado y hasta de organizaciones populares como la Corriente Clasista y Combativa y una diversidad de partidos que van desde la Coalición Cívica, la UCR y el macrismo, pasando por la vieja estructura del PJ vinculada tanto al duhaldismo como al menemismo, y desembocando en partidos maoístas como el PCR, trotskistas como el MST, y socialdemócratas como el Partido Nuevo cordobés o el Partido Socialista”. (Ortiz, 2010: 182)

Para Giarraca, coincidentemente, los antiguos terratenientes pampeanos, propietarios de grandes extensiones de tierra dedicadas a la ganadería y agricultura, que históricamente estuvieron representados por la SRA y las capas más concentradas de CARBAP, fueron quienes ostentaron un papel económico, político y cultural significativo en la conformación de la Argentina, quienes desarrollaron prácticas corporativas para influir en los distintos gobiernos y quienes apoyaron a militares golpistas. Pero en 2008 este grupo ya era solo “una sombra de lo que fue” (2010: 325). Aún más, esta autora considera que los productores representados por la Mesa de Enlace fueron subordinados en el nuevo sistema agrario -al que denomina “agronegocio”-, mientras que sus núcleos más poderosos no deben buscarse entre los productores sino en nuevos actores:

“Estos agentes, que en la mayoría de los casos están fuertemente relacionados con el capital financiero y con el mercado internacional a través de la gestión de exportación, las empresas transnacionales y algunas importantes empresas nacionales (Arcor, por ejemplo), las proveedoras de insumos, agroquímicos, semillas, maquinarias, etc., configuran el conjunto de agentes económicos que componen el pacto fundante del capitalismo del “agronegocio” argentino en estos tiempos presentes.” (Giarraca, 2010: 318)

Si bien para esta investigadora dentro de estos nuevos actores dominantes se encuentran familias de apellidos tradicionales, también hay apellidos inmigrantes como los Grobocopatel y nuevas generaciones de ingenieros agrónomos formados en las universidades públicas durante el neoliberalismo, trabajando para ellos. En su opinión, este nuevo actor no concentra sólo rasgos económicos propios sino también sociales y culturales: “otro tipo de relación con la universidad pública a la que la vieja clase terrateniente consideraba un lugar “peligroso”, una relación distinta con los medios de comunicación y que, incluso, creó sus propias “exposiciones” anuales de la mano de los principales matutinos porteños” (Giarraca, 2010: 324). Junto a ellos, ubica a los grandes exportadores, aceiteras y cerealeras (Cargill, Bunge Argentina, Aceitera General Deheza, Vicentin, Nidera, etc.), en los núcleos del agronegocio sojero<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En su opinión, esta nueva realidad da lugar a diversas relaciones con el gobierno, a las que clasifica en tres tipos:

“1) los nuevos inversores concentraban las simpatías de los funcionarios del gobierno “por innovadores, empresarios de la sociedad del conocimiento”, viajaban en el avión presidencial y ocupaban bancas y puestos de funcionarios; 2) los medianos productores “negociaban” con mandos medios del gobierno tales como el presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados o el presidente del INTA, sin conseguir mucho (una

En este sentido, el grupo de investigadores que ella integraba, en este caso mediante un trabajo de Teubal y Palmisano, distingue tres grandes sectores heterogéneos en el panorama agrario argentino -algo que se contrapone con la homogeneidad de la noción de “campo” construida durante el conflicto por la Mesa de Enlace y, a veces, también avalada por el discurso gubernamental, como resalta el grueso de la bibliografía<sup>45</sup>-. El primero es un conjunto de grandes empresas exportadoras de cereales y oleaginosas, multinacionales semilleras, grandes productores sojeros -como el caso emblemático de Los Grobo-, pools de siembra y fondos de inversión. Fueron los principales beneficiarios del proceso de sojización. Los mayores perjudicados conforman el segundo sector agrario: el de la agricultura familiar, la producción campesina y de las comunidades indígenas, asentado principalmente en regiones extrapampeanas. Y finalmente, el tercer sector es el que conforman los llamados “pequeños y medianos productores” que representa la Mesa de Enlace, que incluye producciones gestionadas con los modernos criterios empresariales y chacareros sobrevivientes en la zona pampeana, así como también a productores familiares y empresariales de zonas extra pampeanas (2010). Desde esta perspectiva, este tercer sector fue el que protagonizó el conflicto de 2008 y el que puso el cuerpo mayormente en las medidas de acción directa, no solamente en reclamos por el régimen de retenciones móviles sino también por un conjunto más amplio de reivindicaciones<sup>46</sup>.

---

de las razones que explican sus posteriores alianzas) y 3) los miembros de la vieja clase terrateniente, subordinada a los nuevos núcleos del poder, recibían oficialmente la desconfianza propia de los gobiernos democráticos por pecados pasados pero mantenían cierta cercanía social con muchos de los funcionarios de gobierno por la vecindad de sus residencias o por pertenencias a una mismo sector social.” (Giarraca, 2010: 325-326)

<sup>45</sup> En relación con el significado que adquirió durante el conflicto el significante “campo”, además del oscurecimiento de la heterogeneidad de intereses y sectores existentes, diversos autores remarcen su exitosa asociación con otras nociones que fueron determinantes de cara a la confrontación discursiva: la de “interior”, la de “patria”, la de “trabajo”, la de “producción” (Barsky y Dávila, 2009; Ortiz, 2010; Levy Yeyati y Novaro, 2013; Vommaro, 2010). En el caso de Pucciarelli (2017), incorpora además la oposición del significante campo a la del “populismo kirchnerista”, ante el cual se definió por contraste, incorporando de esa manera una dimensión moral referente al antagonismo entre “producción” y “parasitismo”.

<sup>46</sup> A la hora de analizar la composición interna de la alianza agraria, en el trabajo del CEICS se destaca el liderazgo de los pequeños capitales agrarios, que arrastra a las fracciones más poderosas del mismo campo. Según este punto de vista, no fue la SRA ni la oligarquía quienes encabezaron la lucha: “los pequeños capitales agrarios (CRA, FAA) ejercen la dirección consiguiendo que todo el mundo agrario se ponga en fila, por las buenas o por las malas, con reclamos que, indudablemente, también benefician a los grandes capitales rurales o ligados a ellos” (2014: 224).

Por otro lado, luego de estos dos debates importantes que tienen que ver con el esclarecimiento de la situación de los productores agropecuarios, también resulta imprescindible incorporar a una figura que fue sumamente relevante en el conflicto, de características más escurridizas para el análisis: los llamados “productores autoconvocados”. Al respecto, Gras (2010) investiga los vínculos entre las transformaciones sociales y productivas del agro argentino y la centralidad que adquieren las capas empresariales, con las formas de acción y expresión política que esas mismas capas desarrollaron en el conflicto agrario. En ese sentido, esta investigadora se focalizó en el análisis de los “productores autoconvocados” que fueron centrales en el desarrollo del conflicto y que, en su opinión, no se alinearon completamente detrás de las entidades principales del agro y que, además, por su capacidad de movilizar tanto a otros productores como a vecinos y vecinas de sus pueblos, adquirieron un protagonismo creciente y aportaron a la imagen de un interior “vivo”. En ese sentido, Gras afirma que la expansión del nuevo modelo agropecuario y las transformaciones económicas asociadas a él fueron motorizadas por un conjunto de empresarios que concentraban grandes y medianas extensiones de tierra, desplegando un vertiginoso ritmo de adopción tecnológica, tanto en lo referente a las prácticas agronómicas como a la gestión empresarial. La hipótesis que rigió su investigación fue que la presencia de esta capa empresarial indicaría una transformación de grandes magnitudes en la cúpula del sector agropecuario argentino: “la desaparición de la vieja oligarquía pastoril y su reemplazo por una “nueva clase empresarial”” (2010: 309).

A partir de una serie de entrevistas cualitativas, Gras afirma que estas capas empresariales se caracterizaban por la asunción explícita de una racionalidad técnica y moderna que les permitió transitar subjetivamente un paso desde su condición de “productores” a la de “empresarios”, a partir del abandono de las formas tradicionales de llevar adelante el negocio agropecuario, generalmente a partir de su formación universitaria y de la asistencia técnica de diversas organizaciones. Esta nueva ubicación, que se contraponía a la caracterización de la “vieja oligarquía” que en buena medida hizo propia el gobierno en el conflicto de 2008, legitimaba su posición en base a un énfasis en las competencias personales demostradas, por sobre la trayectoria de clase en la que se insertaba cada empresario, dentro de las que resaltaba la reinversión de las ganancias para mejorar la productividad de sus emprendimientos. Además, esta investigadora encontró que un número muy importante de estos empresarios vivía en los pueblos del interior y contemplaba una preocupación extendida por ayudar a mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, en términos

filantrópicos de responsabilidad social empresarial, lo cual también aumentaba la distancia que estos sectores sentían respecto de la “vieja oligarquía” ausentista y rentista. Con respecto a la inserción institucional de las capas empresariales, Gras destaca las transformaciones sufridas por las entidades tradicionales de productores. Entre ellas, destaca que para muchos afiliados la adscripción a sus entidades pasó a sustentarse más en una relación de usuario-empresa, a partir de una serie de servicios que cada entidad proporcionaba, que en una relación gremial o corporativa tradicional. En ese sentido, la gremialidad de estas organizaciones había quedado separada de otras esferas de acción. En segundo lugar, esta autora destaca las modificaciones sufridas por la base social de las entidades, tomando el caso de la FAA, al que considera paradigmático por la desaparición de capas de la pequeña producción familiar durante los años 90 y por el paso a rentistas de una porción de productores que abandonaron la producción directa, así como también el caso de la SRA, donde también encuentra un paso a una posición rentista de antiguas familias de grandes propietarios. Además de estas transformaciones, Gras llama la atención sobre el desarrollo y ampliación de la presencia de otras instituciones de carácter “técnico”, como la AACREA y la AAPRESID, que fueron convirtiéndose en referentes del empresariado agrario y que no solamente se ocupaban de cuestiones directamente asociadas con el agronegocio, sino también de problemáticas amplias como la educación, los proyectos de sociedad y los modelos de desarrollo. Para esta investigadora la relación entre los “productores autoconvocados” y las entidades tradicionales fue ambivalente y contradictoria. Por un lado, reconocieron a la Mesa de Enlace como la instancia de representación que podía llevar adelante el conflicto y la interlocución con el gobierno; por otro lado, entendieron su propia acción como un elemento de presión sobre la propia Mesa de Enlace, para asegurar la representación de sus intereses<sup>47</sup>. Además, Gras detecta la construcción de relaciones entre los grupos de “autoconvocados” y otros sectores a nivel local, como por ejemplo con agrupamientos comerciales, con delegados gremiales o con organizaciones sociales.

En síntesis, sin intenciones de lograr cerrar algunos de los debates planteados, creemos que es posible afirmar que el conflicto de 2008 desnudó la existencia de un potente entramado

---

<sup>47</sup> También Pucciarelli (2017) considera la relación entre los productores autoconvocados y la Mesa de Enlace en términos de ambigüedad: por un lado aceptaban las convocatorias que emanaban de ella, pero al mismo tiempo las organizaban y desarrollaban de forma independiente, priorizando la opinión de los sujetos circunstancialmente convocados por sobre las directivas generales de la dirigencia agropecuaria. De esa forma, se consiguió generar una imagen de la protesta sostenida en el ejercicio de la democracia directa, por parte de un conjunto de colectivos asamblearios semi autónomos, que amplió la legitimidad del reclamo.

social autopercibido como responsable excluyente de la pujanza del capitalismo agrario nacional, con espíritu innovador, inversor en nuevas tecnologías, férreamente orientado al mercado externo y conectado por múltiples vías con grandes capitales transnacionales. En consecuencia, cabe sostener la hipótesis de que la unidad política alcanzada en el conflicto no fue un “malentendido histórico”, una desviación del orden natural de las cosas, ni tampoco fundamentalmente el resultado de una mala gestión del conflicto por parte del gobierno nacional -aunque cometió errores importantes-, sino que esta cohesión se sostuvo sobre la base de una unidad de intereses y de autopercepción previa, suficientemente capaz de trascender las heterogeneidades existentes. Consideramos que el hecho de que, tal como plantean Basualdo y Arceo, continúe existiendo un importante nivel de concentración de la propiedad agraria -base material de la vigencia de la oligarquía pampeana-, no resulta necesariamente antagónico con el estudio de la nueva subjetividad empresarial que caracteriza a esa “poderosa clase media” (Barsky y Dávila, 2009) que compone la burguesía agraria actual (Giarraca y Teubal, 2011; Gras, 2010) y que es un actor fundamental para comprender las modificaciones del entramado productivo agrario y la conformación de esta base social en un sujeto político.

### **La construcción de un sujeto político alrededor de los productores**

Si bien la Mesa de Enlace, las entidades que la conformaron y los productores reunidos en asambleas fueron los protagonistas principales de este conflicto -el más largo en la historia de los conflictos agrarios de alcance nacional-, eso que se llamó “el campo” no fue meramente un agrupamiento sectorial o corporativo que reclamó de manera intransigente una reivindicación particular. Sin dudas fue eso, pero también fue mucho más. No solamente porque una vez que la disputa ocupó el centro de la escena política, todos los grandes actores económicos y políticos del país se vieron obligados a intervenir en ella de una u otra manera, así como también se incorporaron de manera cualitativa importantes sectores medios y altos urbanos. Sino también, sobre todo, porque la confrontación se politizó de tal manera que es posible afirmar, con la ventaja que otorga una mirada retrospectiva, dos hipótesis de trabajo que guían esta investigación. En primer lugar, que “el campo” se convirtió en la primera manifestación masiva de un nuevo sujeto político, que sustentaría a lo largo de los años una intensa polarización social y que iría adquiriendo algunas características político-ideológicas que se consolidarían a lo largo del tiempo, a través de una experiencia cargada de aprendizajes, y se condensarían en la forma de una base social disponible para la formación



posterior de la alianza neoliberal-conservadora-republicana. En segundo lugar, que 2008 marcó el inicio del fin del “consenso neodesarrollista” que había emergido de la crisis de la Convertibilidad, evidenciado en una primera muestra relevante de distanciamiento de gran parte de la cúpula empresaria con el gobierno nacional. Por ese motivo, si bien es central el estudio pormenorizado del sujeto agrario, a los fines de esta investigación también es muy importante analizar las conexiones del mundo de los productores agrarios con otros sectores políticos y económicos, de forma tal de, una vez arribado al final del recorrido, poder observar el eslabonamiento de demandas que dio lugar a una construcción más amplia.

Abordemos entonces, como si fueran una serie de capas de menor a mayor amplitud, los diferentes apoyos que recibió la Mesa de Enlace. En primer lugar, tal como adelantamos en la primera parte, fue explícito e inmediato el apoyo de una parte importante del entramado agroindustrial a las medidas de fuerza iniciadas a mediados de marzo: toda la gama de cámaras empresariales, bolsas de comercio, asociaciones de carácter técnico, etc.<sup>48</sup>. Se trata de una muestra clara de cohesión del universo agrario vinculado al sistema del agronegocio que, como vimos, también involucra a una parte significativa de las poblaciones de los pueblos y ciudades medianas de las zonas colindantes. Además de la extensión geográfica y demográfica de este universo, es preciso destacar también un elemento económico primordial que tendría importantísimas consecuencias de cara a los años siguientes: sobre la actividad del conjunto del complejo agroindustrial descansaba –y por supuesto aún lo hace– gran parte de la adquisición de divisas del país a través de la liquidación de las exportaciones. La conciencia de esta ubicación que, como vimos, en términos de Schorr se puede denominar “centralidad estructural” (2021), le permite a los capitales actuantes en este sector un poder de veto diferencial respecto de otras ramas de la actividad económica, particularmente en el caso de un modelo económico que se había propuesto edificar una política de estímulo al mercado interno y de desendeudamiento externo sobre la base de la obtención de un

---

<sup>48</sup> Recordemos la referencia hecha en el primer apartado respecto de quienes apoyaron el primer paro lanzado ante el anuncio de la Resolución 125: el Frente Agropecuario Nacional (FAN), la Asociación de Productores de Granos del Noroeste Argentino (PROGRANO), la Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas (FACMA), la Asociación Agrícola Ganadera de La Pampa (AAGLP), la Federación de Acopiadores de Granos (FAG), las Bolsas de Bahía Blanca, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; la Asociación Cadena Argentina de la Soja (ACSOJA), la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA) y el Centro de Exportadores de Cereales (CEC), la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID), la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA), la Asociación Maíz y Sorgo Argentina (MAIZAR), la Federación Nacional de Productores de Papa (FENAPP), la Asociación Argentina de Girasol (ASAGIR) y la Federación de Distribuidores de Insumos Agropecuarios (FEDIA), entre muchas otras.

sistemático superávit comercial<sup>49</sup>. En ese sentido, el conflicto puso de manifiesto el poderío inmenso del conjunto del sector. El hecho de que se tratara de un conglomerado que actuó, en su mayoría, de forma homogénea a lo largo del conflicto, no debe oscurecer la existencia de contradicciones a su interior, algunas de ellas relevantes para nuestra investigación. Entre ellas, es importante mencionar dos. La primera directamente relacionada con el pago de las retenciones. Tal como vimos, las grandes firmas exportadoras, sobre las que en apariencia debería recaer el pago del impuesto, en realidad trasladan ese costo sobre los productores agropecuarios apropiándose así de una parte mayor de la renta diferencial del agro, lo cual, sumado a la existencia de diversos mecanismos defraudatorios del fisco y de compensaciones y subsidios asociados a la efectivización del pago de derechos de exportación, explica que el rechazo a las retenciones estuviera protagonizado fundamentalmente por los segundos, mientras las primeras no fueran las principales afectadas, ni que tampoco la Resolución 125 hubiera impactado directamente en sus intereses. De ahí el comportamiento sinuoso de firmas industriales como AGD, que analizaremos a continuación. La segunda, que el poder de veto del sector también está desigualmente distribuido en la cadena de producción, de forma favorable a las empresas procesadoras y exportadoras, en desmedro de los productores, particularmente de aquellos de menor capacidad financiera –también hay que decir que la tecnología del silo bolsa les permitió una mayor autonomía para el almacenamiento de las cosechas en función de las oscilaciones de los precios-. Por ambas razones, la conformación de esta primera capa de apoyos, que expresaba la vitalidad del entramado social agrario que describimos anteriormente, fue fundamental para el triunfo del conflicto. Al mismo tiempo, para los productores era un riesgo que el gobierno avanzara en una línea de negociación “por arriba”, excluyéndolos y acordando con los eslabones más poderosos de la cadena de producción, aprovechando la diversidad de intereses existentes, elemento que fue visible en la intensidad y persistencia de las medidas de acción directa llevadas adelante, sobre la base de una conciencia difusa de que allí residía una de las claves para neutralizar ese riesgo<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Ver el capítulo 2 para un desarrollo sobre esta cuestión, que desde 2008 en adelante se volvería cada vez más importante, particularmente a medida que creciera la fuga de capitales y reapareciera en el país la restricción externa. En este sentido, puede decirse que el conflicto agrario operó como una barrera fundamental que puso un límite a las posibilidades de redistribuir sectorialmente la renta del país como herramienta para sostener los objetivos de política económica del gobierno.

<sup>50</sup> Como testimonios de estas tensiones, durante el conflicto se relevaron distintas acciones de bloqueo de plantas agroindustriales, para presionarlas a que se plegaran al conflicto. Entre ellas a AGD y Louis Dreyfus (Coviello, 2014).

Ese primer núcleo de apoyo, por llamarlo de alguna manera, permaneció fuerte a través de los cuatro meses del conflicto, e incluso creció. Un caso interesante para estudiar en este sentido es el del senador nacional Roberto Urquía, electo en 2003 después de una larga trayectoria en la política cordobesa, quien también es un actor importante de la agroindustria dado que es dueño de Aceitera General Deheza (AGD), lo que lo ubicó desde el inicio en una posición de suma tensión. Al comienzo defendió el esquema de retenciones móviles, con lo que se diferenció de la posición pública de la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA), a la que pertenece AGD. Pero luego el devenir del conflicto lo forzó a tomar distancia del gobierno<sup>51</sup>, renunciar a la presidencia de las comisiones de Agricultura y de Presupuesto y Hacienda del Senado y, finalmente, votar en contra del régimen de retenciones móviles. No se trataba de un senador cualquiera. Pocos meses antes, Cristina Fernández de Kirchner le había pedido que encabezara la boleta de diputados nacionales por Córdoba del Frente para la Victoria en las elecciones de octubre de 2007. Él lo hizo, y de hecho fue electo diputado, pero después de las elecciones anunció que no asumiría y, en cambio, finalizaría su mandato en el Senado<sup>52</sup>. Se trata de un ejemplo, entre muchos otros, de cómo el devenir posterior del gobierno no estaba previsto en el diseño político pensado para el inicio del mandato. Por otro lado, quizás sea lo más conveniente incorporar también en esta capa de apoyos asociados al complejo agroindustrial a la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), entidad que en la figura de su entonces titular, Gerónimo “Momo” Venegas, fue un importante respaldo de origen gremial que obtuvo la Mesa de Enlace ya avanzado el conflicto, a pesar del activo posicionamiento pro-gubernamental del secretario general de la CGT, Hugo Moyano<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Además del bloqueo mencionado en la nota anterior, en el acto del 25 de mayo en Rosario, Buzzi se refirió explícitamente a Urquía, al denunciar “las enormes transferencias del productor a las exportadoras y las industrias aceiteras, especialmente a la aceitera de un hombre que por meterse en política traicionó al campo” (citado en Coviello, 2014).

<sup>52</sup> La prensa cordobesa consideró que, en gran medida, pedirle que se mantenga en el Senado fue una decisión de la presidenta, comunicada personalmente, para evitar que asuma su suplente, Herman Olivero, alineado con José Manuel de la Sota, quien a su vez había tomado distancia del gobierno nacional. Quedaba en evidencia, así, la cercanía del entonces senador con Cristina Fernández de Kirchner. Ver, por ejemplo: [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=134693](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=134693).

<sup>53</sup> Venegas era, en ese momento, titular de las 62 Organizaciones, tradicional agrupamiento político del sindicalismo peronista. En rigor, también la CGT Azul y Blanca, escisión minoritaria de la CGT conducida por el gastronómico Luis Barrionuevo, apoyó a la Mesa de Enlace. Finalmente, también hubo, en la etapa final del conflicto, declaraciones públicas de dirigentes identificados con “los gordos”, que se diferenciaron del apoyo activo de Moyano al gobierno, con quien estaban enfrentados en una disputa por la conducción de la entidad, pero no se apartaron explícitamente de la orientación de la CGT.

Si bien ante el inicio del conflicto no hubo muestras claras de apoyo de otros sectores empresariales, e incluso la UIA<sup>54</sup> se mostró cercana al gobierno<sup>55</sup> (con la relevante excepción de los sectores mencionados arriba, vinculados estrechamente al procesamiento industrial de insumos agropecuarios), con el paso de las semanas, a medida que aumentaba la tensión, la situación se fue modificando<sup>56</sup>. Hasta entonces, la imposición de derechos de exportación a la producción agropecuaria había sido una importantísima fuente de redistribución sectorial de recursos, motivo por el cual en general la industria era favorable a su continuidad<sup>57</sup>. A pesar de ello, la entidad industrial pasó en este caso de un apoyo explícito al gobierno

---

<sup>54</sup> Un análisis de las distintas visiones sobre el desarrollo al interior de la UIA puede encontrarse en Schteingart (2011). El autor relaciona los distintos puntos de vista al interior de esta entidad con sus ambiguos movimientos durante el conflicto de 2008:

“Particularmente, varios de los dirigentes más heterodoxos de la UIA se inclinaron -nunca explícitamente- a favor del gobierno durante el conflicto con el sector agropecuario en 2008. Por ejemplo, en ese año, Lascurain aseguraba que “las retenciones son buenas herramientas para limitar la suba de productos básicos”. En 2009, varios dirigentes del MIN-Industriales (de los sectores metalúrgico, textil, calzado, juguetes, marroquinería y de federaciones provinciales, entre ellas las de Buenos Aires y Santa Fe) se quejaron por el acercamiento de altos directivos de la UIA a la Mesa de Enlace agropecuaria, que presionaba por la reducción de las retenciones. De Mendiguren, por su parte, ha adoptado una estrategia más pragmática, negociadora (y, por momentos, contradictoria) respecto a esta cuestión, ya que si bien apoyó la implementación de retenciones al agro en 2002, a partir de 2008 año tuvo acercamientos con dirigentes ruralistas, a la vez que una valoración más crítica del gobierno.” (Schteingart, 2010: 36)

Este autor destaca también que el 10 de diciembre de 2009 -día de la jura de los nuevos legisladores electos- la Mesa de Enlace realizó un acto en Palermo, en el cual exigió a los nuevos diputados y senadores que eliminasen las retenciones a las exportaciones agropecuarias. Miguel Acevedo, Federico Nicholson, Daniel Funes de Rioja y Juan Carlos Sacco (referentes del MIA-Celeste y Blanco) concurren al acto. Por su parte, Luis Betnaza, del Grupo Techint (MIN-Industriales), también asistió. Por su parte, varios hombres del MIN-Industriales protestaron ante la presencia de estos directivos en el acto.

<sup>55</sup> El mismo 11 de marzo en que se anunció el régimen de retenciones móviles, el titular de la UIA Lascurain se había reunido con la presidenta y la entidad había emitido un comunicado marcado por afirmaciones de acuerdo y el 17 de marzo el ministro de Economía Lousteau se reunió en un almuerzo de trabajo con la conducción de esta entidad, tras el cual realizó una conferencia de prensa junto al titular de la entidad industrial en la que declaró que no iba a haber cambios en la política respecto de las retenciones (Coviello, 2014).

<sup>56</sup> Es relevante resaltar aquí que, como parte de las tensiones macroeconómicas en ascenso, la UIA había emitido un comunicado el 20 de febrero de 2008, en el que se decía que:

“Es indiscutible que la recuperación del poder adquisitivo de la población en general y del trabajador industrial en particular debe mantenerse, pero para lograr este objetivo, es condición necesaria que la economía siga creciendo en un marco estable y previsible. Para esto es necesario que no se vea afectada la competitividad del sector productivo y que no se convaliden expectativas inflacionarias por reclamos infundados”. (Disponible en: <http://www.uia.org.ar/noticia/404>)

<sup>57</sup> En pleno conflicto, el 16 de mayo el diario La Nación publicó un artículo bajo el título “La UIA buscó convencer a los ruralistas”, en el que se afirmaba que había habido gestiones por parte de referentes de la UIA para morigerar la postura de la Mesa de Enlace, y las atribuía a que “hay ahora algo que no le gusta a ningún industrial: algunas voces empiezan a discutir el modelo. Un conflicto que debería haberse circunscripto a una discusión fiscal se extendió a la coparticipación y a la economía” (La Nación, 16/05/08, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-uia-busco-convencer-a-los-ruralistas-nid1012955/>).

nacional a una ubicación más neutral, caracterizada por una presión hacia ambas partes para que se sentaran a dialogar y se destrabara el conflicto<sup>58</sup>. Las explicaciones de este tránsito pueden encontrarse al considerar que debido al mecanismo mencionado, por el cual eran los productores quienes en última instancia pagaban las retenciones, en un primer momento los intereses agroindustriales –de un peso relevante al interior de la UIA- no se consideraron directamente afectados por la medida. Sin embargo, tanto los efectos de las medidas de fuerza, que empezaron a tener consecuencias en la escasez de insumos y en las dificultades para la circulación de la mercadería por el país, como las presiones políticas, que comenzaron a visibilizar el rol de las grandes empresas monopólicas en la producción agropecuaria, llevaron a la entidad a tomar distancia de la posición del gobierno nacional, sin por ello ubicarse de forma explícita en la vereda de enfrente (Coviello, 2014). Esta nueva posición se expresó en una solicitada publicada por la UIA el 27 de marzo, en la que instaba al diálogo<sup>59</sup>, mientras la Conferencia Episcopal Argentina había emitido un comunicado el día anterior convocando al cese de las medidas de fuerza en el mismo sentido. En esta misma tónica se pronunció también la Asociación Empresaria Argentina (AEA). Semanas después, ante la continuidad del conflicto, un grupo de entidades afines con el oficialismo durante el “consenso neodesarrollista”, como la UIA, ADEBA, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) y la Cámara Argentina de Comercio, insistieron mediante una solicitada con la reanudación del diálogo y el fin de las protestas<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Puede encontrarse un pormenorizado trabajo sobre la participación de la UIA en este conflicto en Coviello (2014), donde el autor afirma que:

“En resumen, se constata que la UIA tuvo durante los primeros días del conflicto una posición de claro alineamiento con el Gobierno Nacional. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos hizo que la entidad revisara su postura e introdujera ciertos matices que se tradujeron en gestos públicos para el sector agropecuario. En ese trayecto, la UIA pasó de una postura dialoguista que condenaba la actitud de confrontación del bloque del “campo” y las medidas de protesta adoptadas por el mismo -como forma de apoyo al Gobierno Nacional-, a una actitud de presión sobre ambos bloques de poder para que retomaran el diálogo -como forma de destrabar urgentemente el conflicto. Sin embargo, la presión de la UIA fue mayor sobre el bloque del “campo”, por ser éste quien sostenía el paro y los cortes de ruta.”

<sup>59</sup> Disponible en <https://www.uia.org.ar/general/109/la-union-industrial-argentina-insta-al-dialogo/>.

<sup>60</sup> El texto de la solicitada afirmaba que:

“La presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha convocado precisamente a firmar un compromiso que favorezca ese proceso en vistas al Bicentenario, un hecho histórico, una concertación para el despegue deseado de la Argentina, que es impensable e imposible, sin la participación activa del sector agropecuario.”

El primer ciclo de medidas de fuerza de las entidades de productores agudizó algunas tensiones económicas preexistentes, especialmente alrededor del debate sobre la creciente inflación -que el gobierno negaba públicamente-, ante la que algunos sectores políticos y económicos planteaban la necesidad de que se implementara un programa de “enfriamiento” de la economía, ajuste fiscal y disminución de la tendencia al aumento del salario real<sup>61</sup>. En este contexto, a inicios de abril se produjo una pequeña corrida cambiaria y bancaria, acompañada por señales negativas desde los centros financieros internacionales, como la reducción de la perspectiva de repago de la Argentina respecto de su deuda de “estable” a “negativa” por parte de la calificadora de riesgos Standard & Poor’s, el aumento del riesgo país medido por JP Morgan y un comunicado emitido por Goldman Sachs evaluando negativamente el cambio de ministro de Economía. De conjunto, estas entidades recomendaban a sus clientes desprenderse de cualquier título argentino, por un aumento de los riesgos. Por otra parte, en el frente de los combustibles también se observaron tensiones, cuando el presidente de Shell en la Argentina, Juan José Aranguren, aseguró que habría desabastecimiento de combustibles, y poco tiempo después las principales expendedoras de combustibles anunciaron un aumento de los precios de venta al consumidor, una medida que impactaría directamente en el nivel general de precios de la economía, uno de los aspectos que, como mencionamos, generaba mayores tensiones en el debate público. Estas intervenciones de las grandes petroleras y de las entidades financieras internacionales, si bien no estuvieron directamente relacionadas con el reclamo de los productores agropecuarios, sí fueron consideradas funcionales al clima opositor en medio de la pulseada entre el gobierno nacional y la Mesa de Enlace (Ortiz, 2010).

Por otro lado, entre los apoyos a la Mesa de Enlace es imprescindible hacer referencia al Grupo Clarín, con la particularidad de que rápidamente fue ubicado como antagonista por el propio gobierno, debido a la cobertura sesgada que, según la Casa Rosada, estaba dando al conflicto, como vimos en el primer apartado de este capítulo<sup>62</sup>. El creciente choque con el

---

<sup>61</sup> El ex ministro de Economía Roberto Lavagna era uno de los voceros de esa opinión, que incluso fue considerada uno de los motivos de su alejamiento del gobierno nacional en 2005. También la renuncia de Martín Lousteau, en pleno conflicto de 2008, fue precedida de una propuesta por parte suya en este mismo sentido. A lo largo de los años, Néstor Kirchner y Cristina Fernández se negaron sistemáticamente a asumir este rumbo político-económico, adjudicado a los intereses del gran empresariado, no obstante lo cual la presión para que lo hicieran fue permanente hasta el final de su mandato, como veremos más adelante.

<sup>62</sup> Un estudio pormenorizado de la cobertura del conflicto en los diarios Clarín, La Nación y Página/12 se puede encontrar en Cremonte (2010), donde el autor diferencia la forma en que intervinieron cada uno de ellos y complejiza el estilo de Clarín. Ortiz (2010), por su parte, destaca el papel de La Nación como órgano político

Grupo Clarín no solamente es relevante por la influencia en la opinión pública de sus medios de comunicación, ni tampoco exclusivamente como revelación de sus intereses económicos en el sistema del agronegocio<sup>63</sup>, sino también por el papel que cumple como organizador del gran empresariado, y especialmente de los grupos económicos locales<sup>64</sup>. Además era una novedad, luego de un primer mandato kirchnerista caracterizado por una mutua benevolencia, que había traído beneficios a ambos grupos.

A comienzos de junio se produjo un hecho importante cuando Paolo Rocca, CEO del Grupo Techint, quizás el empresario industrial de mayor peso del país y quien en aquel entonces tenía una estrecha relación con el gobierno nacional, en una reunión empresarial en Brasil, se pronunció críticamente sobre las consecuencias a largo plazo de las restricciones al libre comercio que estaban adoptando distintos países, como el caso de las retenciones, aunque eludiendo una crítica frontal al gobierno argentino<sup>65</sup>. Techint se encontraba en ese momento en plenas negociaciones -que serían exitosas- con la presidencia de la Nación para que respaldara al grupo empresario ante el mandatario de Venezuela Hugo Chávez, quien estaba en proceso de expropiación de la siderúrgica Sidor, de la que este grupo tenía la mayoría accionaria. Quien sí se pronunció inequívocamente en apoyo del reclamo de la Mesa de Enlace fue Cristiano Rattazzi, titular de FIAT en Argentina, quien a finales de junio de 2008 anunció un plan de relanzamiento industrial con una importante inversión, pero lo hizo,

---

de la línea más dura de la Mesa de Enlace, a la que asocia ideológicamente con la SRA y con el “Programa Agroindustrial”, y de Clarín como agitador de masas, especialmente a través de sus medios audiovisuales. Al respecto, también puede leerse la Carta Abierta número 2, publicada el 4 de junio de 2008, precisamente titulada “Por una nueva redistribución del espacio de las telecomunicaciones”, que enlaza el contenido de este capítulo con el del capítulo 6. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-105384-2008-06-04.html>.

<sup>63</sup> Como veremos detalladamente en el capítulo 6, integraba junto con La Nación la empresa Exponenciar S.A., organizadora de Expoagro, el principal evento del sector.

<sup>64</sup> Por ese motivo, para Basualdo (2011), este enfrentamiento particular es el inicio del distanciamiento progresivo del gobierno respecto de toda una fracción del capital, que precisamente es la que define como hegemónica durante las décadas anteriores en el país, como hemos mencionado.

<sup>65</sup> Según publicó Clarín (04/06/08):

“Países como Argentina, y hasta Brasil, "empiezan a restringir exportaciones de granos, de petróleo, de acero. Apuntan a evitar el impacto de la inflación pero crean distorsiones de precios y reacciones de los productores". Fue lo que sostuvo ayer Paolo Rocca, el presidente mundial del grupo Techint, frente a más de 1.000 empresarios brasileños reunidos en la capital carioca. Es muy difícil sostener esto (las restricciones al comercio) sin poner en dificultad la libre circulación de mercaderías, de capitales y de recursos humanos", argumentó. Rocca evaluó que esto provoca alteraciones con efectos "a veces muy negativos en las inversiones de largo plazo".

Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/techint-retenciones-largo-plazo-negativas\\_0\\_HJaz-a06Ke.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/techint-retenciones-largo-plazo-negativas_0_HJaz-a06Ke.html)

significativamente, en la provincia de Córdoba junto al gobernador Schiaretti. Finalmente, es necesario destacar el apoyo final de la poderosa Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), uno de los pesos pesados de la UIA, al reclamo de la Mesa de Enlace, hecho público durante el tratamiento del proyecto de ley en Diputados (La Nación, 26/06/08)<sup>66</sup>.

A estos poderosos apoyos empresarios es preciso añadir el rápido alineamiento de los distintos grupos de la oposición política, que encontraron en el conflicto agrario un punto de fuerza para reagruparse y poder causar un daño al gobierno nacional. En efecto, las elecciones de 2007 habían dejado una oposición duramente derrotada y dividida: recordemos que una mirada de la coyuntura permite detallar la amplia distancia entre el Frente para la Victoria -triunfante en primera vuelta con el 45 por ciento de los votos- y la segunda fuerza, comandada por Elisa Carrió, superior a los 22 puntos porcentuales; mientras que al tercer lugar, con la candidatura presidencial de Lavagna, arribó la Unión Cívica Radical (UCR) que conquistó el 16 por ciento de los sufragios, seguida por una fracción opositora del peronismo liderada por Alberto Rodríguez Saá, con el 7 por ciento. Además, en el caso de la UCR, es preciso recordar que una parte importante de ella se había incorporado a la Concertación Plural detrás del vicepresidente Julio Cobos<sup>67</sup>. Además, quienes se habían mantenido en la oposición llevaron como candidato a presidente al ministro de Economía de Duhalde y de la mayor parte del gobierno de Néstor Kirchner. Este cuadro hablaba elocuentemente de la crisis existente en el radicalismo. El panorama opositor se completa con dos fuerzas políticas más, en rápido crecimiento ese 2007 en la zona central del país: el PRO, que había ganado la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con Mauricio Macri a la cabeza, y el Partido Socialista (PS), que había conseguido ubicar al primer gobernador de su centenaria historia, en la figura de Hermes Binner en Santa Fe, después de haber acumulado fuerzas desde 1989 en el gobierno municipal de Rosario. La estrategia “municipalista” de estas fuerzas, que se habían hecho fuertes en dos de las principales ciudades del país, podría haberse replicado también en Córdoba, donde el Partido

---

<sup>66</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/entre-gritos-y-forcejeos-la-copal-se-acerco-al-agro-en-el-congreso-nid1024799/>

<sup>67</sup> En el autodenominado “radicalismo que gobierna” los más destacados, además de Cobos, quien hasta 2007 gobernaba la provincia de Mendoza, eran los gobernadores de Río Negro, Miguel Saiz, de Corrientes, Arturo Colombi, de Santiago del Estero, Gerardo Zamora, y de Catamarca, Eduardo Brizuela del Moral. Además, se contaban 183 intendentes de todo el país, entre los que se destacaban importantes intendentes bonaerenses (de Vicente López, San Isidro, General Pueyrredón, Junín y Pergamino, entre muchos otros) y de la ciudad de Neuquén, Horacio Quiroga.



Nuevo liderado por Luis Juez estuvo a menos de un punto de arrebatarse el gobierno de la provincia al peronismo, luego de haber gobernado Córdoba Capital por un periodo.<sup>68</sup> Retomando la tesis de Torre planteada en el capítulo 3, para 2007 era evidente la disparidad de efectos de la crisis de 2001 entre el campo político estructurado alrededor del peronismo y el del radicalismo. Si bien el peronismo debió atravesar una etapa de fragmentación y reorganización para redefinir su liderazgo, que implicó las candidaturas presidenciales simultáneas de Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá en 2003 y el desafío de “Chiche” Duhalde en las elecciones bonaerenses de 2005, para ese momento la situación de crisis estaba superada, aunque las disputas naturalmente continuaron. En el caso del radicalismo, en cambio, que recibió de lleno el golpe tras el fracaso de Fernando De la Rúa, la crisis fue mucho mayor, como expresó el magro resultado en las elecciones presidenciales de 2003 - Leopoldo Moreau obtuvo apenas un 2 por ciento de los votos-, pero sobre todo la apertura de una importante diáspora pan-radical en la que sobresalió Elisa Carrió, así como otras personalidades, tales los casos de Ricardo López Murphy y Margarita Stolbizer. En ese contexto de crisis irresuelta se dio la ruptura del llamado “radicalismo k”, que profundizó la situación, lo que ponía en debate la propia supervivencia del partido.

Este rápido panorama permite comprender por qué el conflicto encabezado por la Mesa de Enlace fue rápidamente apoyado por todos estos sectores, que lo visualizaron por un lado como una posible plataforma de reagrupamiento opositor, pero sobre todo como una oportunidad para reencontrar una base social masiva y movilizadora que permitiera construir un punto de apoyo para recuperar capacidad de crítica a un gobierno kirchnerista que había ido creciendo desde el magro 22 por ciento de los votos de 2003 hasta convertirse en una fuerza capaz de ganar con comodidad las elecciones en primera vuelta. Si el kirchnerismo había conseguido redefinir al peronismo a la luz de la crisis de 2001, tomando algunos de sus aspectos esenciales (Rinesi, 2011), frente a él aún no se había formado un polo político-social que articulara una nueva identidad opositora. Precisamente ese proceso se inició en

---

<sup>68</sup> Las fuerzas de izquierda, que habían tenido una participación destacada en las jornadas de 2001, no consiguieron encontrar formas de traducción política entre aquellas jornadas y la construcción de un nuevo orden posterior. Para 2008 mantenían su tradicional presencia “social”, fundamentalmente en algunos movimientos de trabajadores desocupados -en franca retirada o reconversión ante el cambio de situación económica-, en el movimiento estudiantil y en algunos espacios muy puntuales del movimiento obrero. Pero a nivel político su influencia era bajísima. Recién en 2011, una parte de ellas lograría reconfigurarse bajo las nuevas condiciones políticas y poner en pie una representación política competitiva de “la izquierda”, mediante la fundación del Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT). En el conflicto de 2008 se dividieron entre las que apoyaron el reclamo agrario, las que acompañaron al gobierno y las que optaron por una tercera posición de rechazo a ambas posiciones. Las primeras, sin embargo, cumplieron un papel destacado en la movilización ruralista porque le aportaron presencia popular a un frente cuya idiosincrasia era de clases medias y altas.

2008, que desde entonces se convertiría en una fecha fundacional, y si bien llevaría largos años hasta consolidarse, también lo haría incorporando aspectos tomados de la crisis de 2001.

Finalmente, el último de los componentes que es preciso destacar es el de los amplios sectores urbanos que acompañaron la movilización ruralista y, desde los barrios de clases medias y altas de las grandes ciudades<sup>69</sup>, se identificaron con el planteo de la Mesa de Enlace. Bajo la consigna “Todos somos el campo”, realizaron numerosos cacerolazos y movilizaciones, entre las que se destacan las dos mayores concentraciones ruralistas: la del 25 de Mayo en el Monumento a la Bandera de Rosario y la del 15 de julio en el Monumento a los Españoles de Palermo (CABA)<sup>70</sup>. Además de los vínculos directos entre la población rural y urbana, siempre existentes, este proceso de incorporación de amplios sectores ciudadanos fue la expresión de que un nuevo sujeto político se estaba gestando, detrás del significativo “campo”. Precisamente para tratar de conceptualizar este plus político que había emergido del reclamo ruralista, Ortiz (2010) habla de la conformación de un “partido del campo”, el CEICS (2009) de la formación de una “alianza agraria”<sup>71</sup> y Pucciarelli (2017) de un “conglomerado agromediático”<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Piva ubica en 2006 y 2007 un periodo donde se produce un alejamiento del gobierno por parte de los sectores medios urbanos, a partir de la “activación de un conjunto de actores de la protesta cuyas identidades se articularían fuera del campo de la producción y de las identificaciones clasistas” (2015: 107). En particular, destaca los reclamos centrados en la demanda de vivienda, las rebeliones de usuarios de trenes metropolitanos, las protestas ambientalistas y las movilizaciones contra la inseguridad. Es decir que, llegado 2008, amplios sectores medios venían de un proceso de alejamiento del gobierno que preparó las condiciones para su incorporación activa al bloque agrario.

<sup>70</sup> Con respecto a las características de las movilizaciones ruralistas, es muy interesante el análisis de Vommaro (2010), quien plantea que el gobierno nacional se encontró en un primer momento con que contra el principio de la cantidad de manifestantes que lo respaldaba, el bloque agrario oponía la cualidad de esos apoyos, y en un segundo momento, con que incluso en el terreno de la cantidad, era muy difícil sostener la oposición entre los representantes del pueblo y los de una minoría privilegiada. Es decir que en lo cualitativo se impuso en un primer momento una representación política que otorgaba mayor legitimidad al número convocado por la Mesa de Enlace, presuntamente presente por una decisión libre y autónoma, que contrastaba con el “clientelismo” que adjudicaba a la movilización oficialista. Pero que en un segundo momento, ni siquiera se sostuvo esa diferencia cualitativa, cuando en el terreno cuantitativo también se impusieron las dos grandes concentraciones ruralistas.

<sup>71</sup> Definida como “un conjunto de fuerzas sociales organizadas como fuerzas políticas, las cuales entran en una coalición bajo un programa” (Sartelli et. al., 2014: 204).

<sup>72</sup> Este autor lo define de la siguiente manera:

“El conglomerado de productores que inició la protesta convocado por la Mesa de Enlace se había ido convirtiendo, a lo largo de ese breve pero intenso enfrentamiento, en un nuevo tipo de sujeto social. Acompañado por sectores urbanos e interpelado por los medios de comunicación, devino en la base social de un remozado y revitalizado conglomerado opositor que, después de mucho tiempo, había logrado enfrentar y colocar a la defensiva al gobierno nacional. Un sujeto en movimiento inmerso en un acelerado proceso de construcción identitaria, cuyo modo de plantear reivindicaciones y de interpretar conflictos

## **Las transformaciones del gobierno como sujeto político**

Tal como fue planteado en el capítulo 1, para el gobierno nacional el conflicto agrario de 2008 puede pensarse como un quiebre (Yeyati y Novaro, 2013), una divisoria de aguas (Basualdo, 2011) o una bisagra (Hagman, 2014), es decir, como el inicio de una metamorfosis. No solamente se modificó la situación política del país, no sólo se inició una profunda polarización, no sólo surgió una fuerza política y social opositora que no existía antes, sino que también, desde 2008, el gobierno nacional modificó su discurso, su forma de pararse ante la sociedad, sus alianzas políticas, muchos de sus integrantes y hasta su composición interna. Es decir, se transformó su naturaleza política.

Nunca es suficiente insistir en el punto de partida. En efecto, como afirmamos en el capítulo 3, el diseño institucional que se había pensado en 2007 estaba centrado en la “Concertación Plural” con un sector del radicalismo y en un desplazamiento desde la “transversalidad” hacia el Partido Justicialista, del que Néstor Kirchner sería electo presidente en 2008<sup>73</sup>. Un análisis sobre lo que preanunciaba ese diseño institucional difícilmente hubiera pronosticado que el gobierno se preparaba para que se desate un conflicto de grandes magnitudes en el país, ni mucho menos que el gobierno adoptase frente a él una postura tan firme. Se trata de una muestra más del carácter provisorio de toda planificación política. La realidad avanzó por otro camino. Una vez decidida una política de firmeza y confrontación<sup>74</sup>, a medida que el conflicto agrario se desarrolló y como resultado de él, el Frente para la Victoria sufrió una serie de rupturas y distanciamientos. En primer lugar, al interior del peronismo, expresadas en el alejamiento de gobernadores como el cordobés Schiaretti, de senadores nacionales como el santafesino Reutemann, de diputados nacionales como el bonaerense Solá, así como de una larga lista de intendentes y concejales, principalmente de la región pampeana. En

---

y contradicciones parecía llevarlo a generar, inevitablemente, un nuevo tipo de actor político que lo representara.” (Pucciarelli, 2017: 363)

<sup>73</sup> También se incorporaría un sector del socialismo, así como distintos movimientos sociales. Ver en Gené (2017) un análisis de este armado político.

<sup>74</sup> Tanto Nardacchione y Taraborelli (2010), como Levy Yeyati y Novaro (2013) consideran que no era la primera vez que el gobierno kirchnerista apostaba a la polarización como forma de galvanizar apoyos dispersos alrededor de sus iniciativas. Pero, a diferencia de experiencias anteriores (como la reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o la política de Derechos Humanos), en este caso el resultado fue el contrario: se perdieron apoyos propios y cercanos y se fortaleció la posición contraria. Los segundos consideran que la explicación de la conducción kirchnerista ante la diferencia de resultados se debió a que en esta oportunidad habían ido “más a fondo”.

segundo lugar, con la fracción del radicalismo con la que se había aliado, con el caso extremo de la ruptura del vicepresidente Cobos, así como con una parte significativa de los dirigentes que lo habían seguido. También renunció el ministro de Economía Martín Lousteau y, *last but not least*, el entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández. No fue poca cosa<sup>75</sup>.

Por otra parte, ese mismo proceso de distanciamiento fue paralelo a una tendencia al acercamiento de nuevos componentes políticos a la alianza gubernamental<sup>77</sup>. Fundamentalmente se trataba de agrupamientos provenientes de sectores medios urbanos, altamente politizados, más identificados con planteos nacional-populares, progresistas o de izquierda que con la idea de la “Concertación Plural” con el radicalismo (Levy Yeyati y Novaro, 2013)<sup>78</sup>, como quedó en evidencia por el crecimiento de organizaciones militantes como el Movimiento Evita o La Cámpora, esta última recién constituida. Eran sectores que se habían sentido interpelados por las políticas de Derechos Humanos o de rechazo al ALCA y al FMI del gobierno de Néstor Kirchner, muchos de los cuales escuchaban con agrado la recreación de temáticas de corte setentista, pero que hasta ese momento no necesariamente se sentían parte de la coalición oficialista. La aparición de la agrupación de intelectuales Carta Abierta era una expresión en el terreno de la disputa intelectual -empezaba a ganar terreno la idea de raíz gramsciana de la “batalla cultural”- de estos nuevos contingentes que se mezclaron en los actos gubernamentales con columnas de los movimientos sociales, de distintos sindicatos, de organismos de Derechos Humanos, partidos políticos y de numerosos contingentes del peronismo territorial, especialmente del Gran Buenos Aires. Se trataba del inicio de un cambio que llevaría a una modificación identitaria profunda<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Nardacchione y Taraborelli consideran que el gobierno perdió a todos los aliados que había construido durante la presidencia de Néstor Kirchner. “La sangría política a costa de una disputa sectorial no parece tener parangón en la historia argentina” (2010: 137).

<sup>76</sup> Desde la perspectiva del CEICS, “las pérdidas del gobierno en realidad reflejan la fractura de la burguesía provocada por el conflicto” (Sartelli et. al., 2014: 223).

<sup>77</sup> Para Gené luego del conflicto agrario “el kirchnerismo tuvo nuevos adversarios, más abroquelados, y grandes obstáculos que no estaban en su horizonte unos meses antes”. Pero al mismo tiempo, “a partir de entonces cosechó apoyos más convencidos y desplegó una significativa recuperación de la iniciativa para responder a la magnitud de esa coyuntura crítica” (Gené, 2017: 387).

<sup>78</sup> Para Yeyati y Novaro, de ese proceso surgieron modificaciones significativas en términos identitarios: una identidad kirchnerista más fuerte, una menor diversidad de su personal político y seguidores más activos. “La suya sería en adelante una coalición más uniforme y más militante, aunque más pequeña y menos expresiva de intereses sociales” (2013: 101).

<sup>79</sup> Para Cantamutto se trata de una “afirmación particularista de la fuerza en el gobierno”, que condujo a “la consolidación de una identidad propiamente kirchnerista” (2017: 84), en la que “ante al discurso liberal-republicano, el gobierno enfatizó su matriz nacional-popular como fuente de democracia sustantiva” (2017: 80):

La tendencia a la polarización que abrió el conflicto fue muy profunda y, con el paso del tiempo llevaría a nuevos realineamientos del conjunto de la escena política nacional, entre los que se destacan: la fractura de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) -en la que una fracción liderada por el gremio docente CTERA se alinearía con el gobierno kirchnerista, mientras que la otra, hegemonizada por el gremio estatal ATE pasaría a la oposición explícita-; la incorporación paulatina del partido progresista Nuevo Encuentro al Frente para la Victoria; y el alejamiento de Libres del Sur y de su movimiento social Barrios de Pie. La polarización no dejaba lugar para grises, lo cual condujo a experiencias como la de Proyecto Sur, a cuya cabeza se encontraba Pino Solanas, de perfil ideológico claramente nacional-popular, a ubicarse en las antípodas del gobierno kirchnerista, pese a las afinidades que podrían haberse esperado. Algo similar sucedió con el Partido Socialista y con otras fuerzas menores, que intentaron mostrar acercamientos al gobierno en temas puntuales, pero fueron arrastrados por la polarización desde una ubicación intermedia a opciones menos matizadas<sup>80</sup>.

Desde el punto de vista del discurso político, la transformación del gobierno nacional se vio reflejada en la implementación de la idea de que los gobiernos populares se encuentran obligados a dar una batalla desigual contra los poderes fácticos para defender la democracia y para reconquistar la soberanía y autonomía del Estado, amenazada por los intentos desestabilizadores<sup>81</sup>. De esa manera se estableció una nueva frontera al interior de la

---

“Es, entonces, en esta fase cuando el kirchnerismo se consolida no sólo como una fuerza política sino que modifica el campo político, al erigirse como identidad política de gran parte de las fuerzas nacional-populares, aun cuando esto implicó la ruptura de alianzas previas basadas en otras prioridades. De la transversalidad orientada por lo electoral, se pasó a una afirmación particularista con mayores componentes ideológico-políticos.” (Cantamutto, 2017: 85)

<sup>80</sup> 2008 también fue un parteaguas para Maristella Svampa, quien afirma que funcionó como “la piedra de toque para actualizar de manera plena el legado nacional-popular” (2011: 27) que se venía insinuando desde 2003. Esta investigadora considera que tanto el éxito económico del gobierno como la posterior ampliación de sus alianzas en clave nacional-popular redujeron y simplificaron el escenario político y terminaron por ensanchar las espaldas del proyecto político gubernamental, a partir de la incorporación de numerosas bases provenientes de las clases medias urbanas. También llama la atención sobre que, a partir de un fenómeno más amplio pero que se manifestó muy claramente en el surgimiento de Carta Abierta, por primera vez en su historia, desde el poder, “el peronismo parecería superar la oposición entre pueblo y cultura, entre masas e intelectuales, que tanto ha sobrevolado como maldición sobre anteriores experiencias nacional-populares” (2011: 33).

<sup>81</sup> Hay que recordar en este punto la tesis altamente difundida con la que se lanzó el grupo de intelectuales Carta Abierta, al mismo tiempo que se desarrollaban los acontecimientos de 2008: “un clima destituyente se ha instalado”. Se la puede leer en la Carta Abierta / 1, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-104188-2008-05-15.html>.

comunidad política que representó una novedad, pues hasta el 2008 eran los sectores especulativos quienes representaban la amenaza neoliberal al pueblo, pero a partir de entonces ese lugar sería ocupado por las “corporaciones”, que defendían ambiciones particulares y atentaban contra el todo<sup>82</sup>, poniendo sus reclamos por encima de los intereses de la Nación. Así, pasaba a resaltarse el carácter antidemocrático y antipopular del reclamo del capital agrario ante una fuerza de gobierno que se presentaba como legítima representante de la totalidad política, avalada por el reciente voto de una amplia mayoría (Cantamutto, 2017)<sup>83</sup>.

Al calor del conflicto de 2008 comenzó a emerger con mucha fuerza una nueva identidad política que, a su manera, ya estaba presente desde 2003 al interior de la coalición gubernamental, pero que encontró en esta coyuntura una forma de canalización y potenciación. La reaparición del nacionalismo popular, como naturaleza político-ideológica del partido de gobierno pero también, yendo mucho más allá de ella, como un nuevo fenómeno social de masas que con el tiempo prácticamente pasó a equipararse con el kirchnerismo, tuvo en estos cuatro meses su partida de nacimiento<sup>84</sup>.

## Conclusiones

En síntesis, ¿cuáles fueron los saldos del conflicto nacional más largo de la historia agraria argentina?

---

<sup>82</sup> La oposición entre la legitimidad de las voces que expresan intereses particulares y la que intenta defender el interés general fue analizada por Rinesi (2010) en términos de la tradición liberal representativa, trazando un hilo de continuidad entre el discurso del presidente Raúl Alfonsín y el de Cristina Fernández. Curiosamente, esa misma relación le permite a Gargarella sacar una conclusión política opuesta a la de Rinesi. Si para este último la posición gubernamental expresaba una mirada progresista ante la que resaltaba “lo odioso que resultaban los poderes contra los que se levantaba” (2010: 49), para el primero (2010) en la acción directa y las asambleas ruralistas se podía encontrar un clima democratista relacionado con las experiencias provenientes de 2001, mientras que en el accionar del gobierno se podía rastrear la tradicional opción de las fuerzas políticas liberales de construir estabilidad y gobernabilidad a partir del acuerdo con sectores conservadores.

<sup>83</sup> Este investigador resalta que, pese a las acusaciones de sus detractores, la presidenta no excluyó de la comunidad a los manifestantes, sino que los llamó a recapacitar, lo cual desde su punto de vista resulta una nota típica del populismo, “que juega en el corrimiento de la frontera interna del orden político, sin buscar una exclusión total de la posición antagónica” (Cantamutto, 2017: 72).

<sup>84</sup> Para Svampa, 2008 fue un parteaguas que funcionó como “la piedra de toque para actualizar de manera plena el legado nacional-popular” (2011: 27) que se venía insinuando paulatinamente desde 2003. Por ese motivo resalta la reactualización de antiguos esquemas binarios que derivarían en la estructuración de un escenario de polarización político-social como el que contemporáneamente se desarrollaba en otros países latinoamericanos.

Para la Mesa de Enlace resultó indudablemente un triunfo político de magnitudes, ante un gobierno que pocos meses antes aparecía ante cualquier observador como sumamente fortalecido. Además, por primera vez desde 2002, su reclamo sectorial lograba trascender la mera queja de un grupo “privilegiado” y conseguía imponerse sobre el poder político nacional, que resultaba debilitado. El agro descubrió así el poder que potencialmente tenía en sus manos y, sobre todo, que era capaz de desatarlo. Su voz, apoyada por amplios sectores urbanos y por sectores del empresariado, debería ser desde entonces tenida en cuenta a la hora de discutir el rumbo económico del país. Sus voceros podían sentir que el aporte que “el campo” había hecho, primero para que el país saliera de la crisis y luego para sustentar las altísimas tasas de crecimiento económico, finalmente se había traducido en una carta de ciudadanía política para tener voz, voto y veto en las decisiones fundamentales. En el contexto de un periodo de fuertes pujas por la fijación de un nuevo patrón de acumulación de capital en el país, tras el final de la valorización financiera en 2001 (Basualdo, 2011), las entidades de la Mesa de Enlace habían conseguido marcar un profundo límite a la acción gubernamental<sup>85</sup>. A partir de entonces, las disputas fundamentales por la apropiación del excedente económico encontrarían vetadas *a priori* a las alternativas que miraran al complejo agroindustrial, más allá de lo existente con anterioridad a 2008. En cambio, deberían buscarse otras herramientas, como veremos en el próximo capítulo. Además, los productores agropecuarios pudieron emerger fortalecidos respecto de otros eslabones de la cadena productiva agraria, a partir de la acción directa que llevaron adelante. Numerosos dirigentes ruralistas se incorporarían como diputados o senadores en las filas de la oposición política en los siguientes años<sup>86</sup>, lo cual era un signo de esa fortaleza, aunque al mismo

---

<sup>85</sup> Para este autor:

“Lo notable de esta nueva situación es que no es el resultado de un intento gubernamental por avanzar en un plan de reformas económicas y sociales, sino de una ofensiva de ese establishment local sobre el gobierno para subordinarlo a fin de que actúe en consonancia con sus intereses. Ciertamente, esa ofensiva no se origina en que esas fracciones del capital enfrentan una situación crítica en términos económicos, ya que por el contrario en ese sentido todas las evidencias disponibles indican que transitan circunstancias notablemente favorables. Su contenido es eminentemente político y en última instancia supera incluso la intención de imprimirle una orientación determinada y permanente a la acción de gobierno, porque lo que se pone en marcha es la disputa por recuperar su hegemonía y definir un nuevo patrón de acumulación de capital que reconozca a esas fracciones del capital como su núcleo central.” (Basualdo, 2011: 159)

<sup>86</sup> Los once “agrodiputados” que llegaron al Congreso luego de las elecciones del 28 de julio de 2009 fueron Ricardo Buryaile (Formosa), Ulises Forte (La Pampa), Pablo Orsolini (Chaco), Juan Casañas (Tucumán), Lucio Aspiazu (Corrientes), Gumersindo Alonso (Córdoba), Estela Garnero (Córdoba), Jorge Benedetti (Entre Ríos), Jorge Chemes (Entre Ríos), Hilma Ré (Entre Ríos) y Alfredo Olmedo (Salta). Luego de las elecciones de 2011 se sumó Omar Barchetta (Santa Fe). Sin embargo, el balance de su participación legislativa, que en su inicio

tiempo dejaba al desnudo dos realidades importantes para profundizar una reflexión sobre el escenario nacional. En primer lugar que la oposición política mantenía una gran debilidad y debía apelar a ganar legitimidad no solamente a través de la incorporación de los reclamos agrarios a sus propuestas sino también de los propios dirigentes ruralistas, ante el escaso prestigio de las figuras opositoras. Es decir, en aquellos años, la oposición tenía serios problemas para “representar” a las bases agrarias. En segundo lugar, el hecho de que las nuevas personalidades que emergieron desde la lucha sectorial al terreno político lo hicieran al interior de los partidos existentes, particularmente del radicalismo, revela la imposibilidad de que surgiera un partido político agrario, como sí sucedió en otras latitudes y en otros tiempos<sup>87</sup>.

Para el gobierno, como fue dicho, el conflicto abrió un periodo de crisis y transformación<sup>88</sup> que conduciría directamente a su derrota electoral en la provincia de Buenos Aires, a mediados de 2009. Sin embargo, como veremos a lo largo de los siguientes capítulos, quienes creyeron que estas derrotas preanunciaban el “final del kirchnerismo” serían desmentidos por una notable recuperación de la coalición oficialista entre 2009 y 2011. Aunque en el momento fuera difícil verlo, el conflicto agrario de 2008 también demostró la fortaleza de la presidenta para no ser doblegada por las enormes presiones empresariales para ceder al reclamo ruralista. Visto en retrospectiva, se trató de un elemento nada menor para comprender la épica que dio lugar a la convocatoria a gran cantidad de personas,

---

originó grandes expectativas, en la práctica fue muy pobre. A tal punto que cuatro años después solamente dos de los once “agrodiputados” consiguieron revalidar su mandato. A este panorama debe sumarse el de Alfredo De Ángeli, uno de los íconos de la protesta de 2008, que en 2013 fue electo senador nacional por Entre Ríos.

<sup>87</sup> En efecto, en la Argentina los intentos de construir legitimidad política a partir del éxito corporativo o sectorial son más una excepción que la regla. Numerosas veces se intentó a partir de identidades religiosas, como los casos de los partidos evangélicos que existen en otros países de América Latina, o de identidades clasistas en la tradición del laborismo de los años 40, como en el caso del moyanismo unos años después del conflicto de 2008. Pero en general los intentos fueron, en el mejor de los casos, de alcance limitado. Puede consultarse al respecto de las experiencias religiosas, a Carbonelli (2020).

<sup>88</sup> Recordemos que, de acuerdo a lo apuntado en el capítulo 1, Basualdo interpreta este fenómeno como el final de la “dualidad hegemónica”, a la que también llama “ambigüedad inicial”. Se trata de que a partir del conflicto de 2008 se produce un cambio que este autor juzga fundamental: “el kirchnerismo asume que los grupos económicos locales no constituyen una fracción del capital aliada, sino que forman parte del bloque de poder que fue el sustento de la valorización financiera” (2011: 162). Se trata de un cambio de concepción, luego de un primer planteo que consideraba a “los acreedores externos y a las privatizadas como responsables de los actuado durante la década de 1990” y “a los grupos económicos locales como la burguesía nacional agredida por esas fracciones del capital” (2011: 161). A partir de entonces la derrota legislativa de julio de 2008 abre una contradicción profunda e insuperable entre una parte significativa del establishment local (fundamentalmente los grupos económicos locales y los grandes propietarios rurales) y el gobierno, es decir con el conjunto de las fracciones del capital que para esta visión conforman la oligarquía argentina.



especialmente jóvenes, para incorporarse a la acción política, precisamente para defender al gobierno democrático y luchar contra “las corporaciones”.

Finalmente, es posible encontrar una coincidencia importante en la bibliografía en la consideración de que no se trató de un conflicto accidental o episódico sino orgánico o estructural<sup>89</sup>. En ese sentido, puede decirse que la disputa “campo-gobierno” surge directamente de las entrañas de la realidad política y económica del país, sea que se la interprete como un conflicto interburgués (Sartelli et. al., 2014), como una iniciativa de una fracción oligárquica que apuntaba a recuperar la hegemonía perdida y redefinir el patrón de acumulación en función de sus intereses (Basualdo, 2011)<sup>90</sup>, como el resultado del rechazo de la burguesía rural a su posición “desgarrada” de dominio económico pero subalternidad política al interior del bloque en el poder (Cantamutto, 2017), como la expresión de un régimen macroeconómico posterior a 2002 en el que la disputa por el excedente agrario volvía a estar en el centro de la conflictividad social (Costa et. al., 2010), como la maduración política del programa de la burguesía agroindustrial (Ortiz, 2010), como la consecuencia del agotamiento de las condiciones económicas virtuosas del primer kirchnerismo (Levy Yeyati y Novaro, 2013), como una expresión del paso al “segundo momento” del kirchnerismo (Kulfas, 2016), o como el inicio del eje de la confrontación que vertebraría la situación

---

<sup>89</sup>Quizás con la excepción de los trabajos de Giarraca (2010) y Teubal y Palmisano (2010), quienes ponen el acento en la respuesta desmesurada del gobierno para explicar la trascendencia de lo que sucedió y en que a lo largo del conflicto no se puso en discusión lo que en su perspectiva era lo fundamental: el agronegocio sojero. En palabras de Teubal y Palmisano, “ninguno de los protagonistas del conflicto cuestionó seriamente el modelo sojero en sí, esto es, el modelo de la soja transgénica impulsado por intereses asociados a grandes empresas que conforman el sistema de los agronegocios en el país” (2010, 193).

<sup>90</sup>Basualdo afirma que, paradójicamente, el resultado del conflicto agrario no solamente es un triunfo para los sectores populares sino también una derrota para la fracción del capital que detentó la hegemonía durante la valorización financiera. En efecto, para los grupos económicos locales, precisamente la fracción a la que este autor le adjudica la hegemonía dentro del bloque de poder a lo largo de la valorización financiera, 2008 cierra un largo periplo: se había iniciado con la dictadura militar, cuando logró acceder a la hegemonía política que luego supo mantener durante los gobiernos constitucionales que se sucedieron, y que perfeccionó cuando logró el predominio económico a mediados de la década de los años 90. Sin embargo, posteriormente perdió ese predominio durante el segundo quinquenio de esa década a manos del capital extranjero a quien, como ya mencionamos, le transfiere numerosas empresas para realizar ganancias patrimoniales y fugarlas al exterior. Finalmente esta pérdida se replicó en términos de la hegemonía, al diluirse la ambigüedad inicial que estaba presente en los gobiernos kirchneristas como resultado de la ofensiva que esta fracción del capital llevó a cabo a raíz de la Resolución 125 sobre retenciones móviles, “con la intención de doblegar y subordinar al actual gobierno, e imponer a partir del control estatal un patrón de acumulación de capital sustentado en la producción primaria exportadora” (2011: 183). Es decir que el resultado del conflicto de 2008 puso a los grupos económicos locales -expresión contemporánea de la oligarquía diversificada- en una situación muy compleja porque por primera vez en muchísimo tiempo no contaba ni con el predominio económico ni con la hegemonía política.

política argentina por varios años entre una identidad liberal-republicana y otra democrática-popular (Pucciarelli, 2017)<sup>91</sup>.

Para julio de 2008 la escena política nacional había cambiado profundamente. No solamente el gobierno había sufrido una ruptura y había quedado a la defensiva, sino que la oposición había obtenido nuevos bríos. En el frente empresarial, que hasta entonces mayormente había acompañado al oficialismo, se había producido un profundo cimbronazo. La opinión pública se había politizado, había tomado partido y se había movilizado, en ambas direcciones. El principal grupo mediático del país había iniciado una larga guerra contra el gobierno nacional. Por si fuera poco, con epicentro en los Estados Unidos, se desataría ese año una crisis financiera y económica de magnitudes muy importantes, que pondría al gobierno nuevamente a prueba. En medio de todos estos elementos, Cristina Kirchner reemplazó a Alberto Fernández por Sergio Massa en la jefatura de Gabinete. Este último, en su primer acto público, el 24 de julio debió anunciar que se enviaría al Congreso el proyecto para reestatizar Aerolíneas Argentinas. La conducción política del kirchnerismo no estaba dispuesta a retroceder, pese a la derrota sufrida.

## **Capítulo 5: La reestatización de las AFJP**

### **La crisis internacional y cómo fue afrontada por el gobierno**

Mientras las esquivas del conflicto abierto por la Resolución 125 aún podían observarse, nuestro país ingresó intempestivamente en un nuevo momento turbulento, esta vez en el frente externo. En efecto, el 15 de septiembre de 2008 se anunció al mundo la quiebra de Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión de los Estados Unidos, directamente vinculado con el crecimiento de la burbuja inmobiliaria, con una larga trayectoria en el sistema bancario norteamericano que remite hasta el siglo XIX. Se trataba de la punta de un

---

<sup>91</sup>Sobre el establecimiento de un régimen de “hegemonía escindida” a partir del conflicto de 2008, Pucciarelli (2017) afirma que este episodio se convirtió entonces en un “parteaguas” para el gobierno y para la oposición. En su opinión, a partir de entonces se abrió un espacio de lucha en el ámbito público nacional por la hegemonía entre lo que puede ser pensado como la democracia popular kirchnerista y la restauración de la república conservadora. Como ya adelantamos arriba, este investigador considera que se trata de “proyectos prehegemónicos”, dado que son “proyectos incompletos, carentes de una adecuada articulación entre bloque social, representación política, discurso y forma de interpelación que deberán intentar consolidarse como tales en el momento mismo en que luchan entre sí por la primacía” (2017: 372).

iceberg que había venido creciendo de forma silenciosa pero persistente<sup>92</sup>, por lo que su caída dio lugar al inicio de una crisis internacional<sup>93</sup> cuyas consecuencias modificarían de manera profunda el panorama global. Las principales causas a las que se atribuyó el colapso inmobiliario fueron el creciente desmanejo de unos flujos financieros sobredimensionados respecto de la actividad de la economía real, la generalización del uso de derivados y operaciones financieras tan sofisticadas como riesgosas, particularmente en el mercado hipotecario, y la falta de regulaciones rigurosas del accionar de las grandes corporaciones financieras por parte de las autoridades correspondientes (Kulfas, 2017). En el frente financiero argentino se registraron movimientos pero, a diferencia de otros países del mundo, en lo esencial fue bajo el grado de exposición de nuestra economía, debido a dos factores. El primero, paradójicamente, fue el proceso de reestructuración de la deuda pública en curso, que había dado lugar a una suerte de desconexión financiera. El segundo, que el sostenido superávit comercial de los años anteriores había permitido la acumulación de una importante suma de reservas internacionales en el BCRA. De esa manera, aunque se registró una disminución de los depósitos bancarios y un fuerte aumento de la demanda de divisas<sup>94</sup>, fue posible implementar una muy paulatina y moderada devaluación de la moneda, que desandó la apreciación cambiaria dada en 2008, acompañada por un aumento de las tasas de interés para evitar un exceso de liquidez que pudiera ir hacia el dólar, pero compensada por una simultánea expansión del crédito al sector privado por parte de la banca pública, de forma tal de contrapesar el aumento de los costos de capital. Esto contrastó con el proceso vivido por otras monedas del mundo y también de la región, que al calor de la huida de activos hacia otros considerados más seguros, provocó grandes devaluaciones<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Levy Yeyati y Novaro (2013) toman como fecha de inicio de la crisis mediados de 2006, cuando los precios de las propiedades en Estados Unidos dejaron de subir, con el resultado de que se descuadró el esquema de las hipotecas *subprime*, sobre el que descansaba el negocio inmobiliario masivo sobre ciudadanos que a duras penas podían pagar las cuotas de sus hipotecas, pero con la garantía del aumento sistemático del metro cuadrado. En octubre de 2007 la Reserva Federal recortó las tasas de interés e inyectó fondos en el sistema financiero. Para enero de 2008 la situación se había extendido y las entidades financieras dejaron de prestarse ante la imposibilidad de saber a ciencia cierta el riesgo hipotecario escondido que tenía cada entidad en sus balances, detrás de la compleja arquitectura financiera. En junio cayeron las dos grandes agencias titularizadoras de hipotecas Freddie Mac y Fannie Mae, que fueron rescatadas por el Tesoro. Llegando de esa manera a septiembre, cuando el sistema bancario quedó en el centro de la crisis y quebró Lehman Brothers.

<sup>93</sup> Desde el 12 de septiembre de 2008 hasta el 9 de marzo de 2009, el índice S&P 500 perdió casi la mitad de su valor, el comercio global se redujo un 17% y el producto mundial un 4,3% (Levy Yeyati y Novaro, 2013).

<sup>94</sup> Entre abril de 2008 y junio de 2009 las reservas internacionales cayeron más de 5000 millones de dólares, debido a un brusco proceso de fuga de capitales asociado a la incertidumbre internacional (Porta, Santarcangelo y Schteingart, 2017).

<sup>95</sup> El real se devaluó 30%, el peso colombiano 22%, el peso mexicano 45%, por ejemplo (Levy Yeyati y Novaro, 2013).

En la Argentina el impacto de la crisis mundial se observó principalmente en el frente comercial, dada la disminución, tanto en cantidades como en precios, que sufrieron las exportaciones del país<sup>96</sup>. Además, este factor internacional se combinó con uno interno, dado que en 2009 el agro sufrió la peor sequía de los anteriores cincuenta años, lo cual generó una caída del 26% en la producción sectorial, que a su vez explicó un tercio de la fuerte caída del PBI del país, que llegó a un 6%<sup>98</sup>. Por otra parte, fueron de grandes magnitudes las caídas del consumo privado y de la inversión, componentes determinantes de la demanda agregada<sup>99</sup>. En el caso de la industria manufacturera, la retracción alcanzó un 7,3%, según el INDEC, que fue atribuida a la recesión brasileña y a una disminución de la producción de bienes de capital debido a la caída de la inversión. También los sectores de la construcción, el comercio y el sistema financiero verificaron el impacto del golpe. De ese modo, se conformó una delicada situación económica, ante la que el gobierno decidió adoptar una política anticíclica en distintos frentes<sup>100</sup>. En la órbita productiva se tomaron una serie de medidas de sostenimiento de la actividad y, por lo tanto, también del empleo. Entre las más importantes se destaca el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), destinado a subsidiar un porcentaje de los salarios en empresas que sufrieron el impacto de la caída en la actividad económica. Además, se incrementó el gasto social y el financiamiento de obra

---

<sup>96</sup> En 2009 las exportaciones cayeron un 11%, tanto medidas en cantidades como en precios, según el INDEC. Levy Yeyati y Novaro (2013) afirman que la soja perdió en esos meses de la crisis un 31% de su valor, después del pico vivido a mediados de 2008 (cuando llegó a 609 dólares), así como el petróleo, que pasó de 145 dólares en julio de 2008 a solo 45 dólares en marzo, habiendo tocado un mínimo de 33 dólares en enero.

<sup>97</sup> Por lo demás, los indicios del impacto de la crisis eran muy marcados en la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos, que según datos del FMI, hacia finales de 2008 ya se habían contraído alrededor de un 40%. Es preciso recordar el componente financiero de estos precios, a los que en el capítulo anterior se atribuyó también una parte de la explicación de su brusca suba anterior. Aunque aparenten ser cosas inconexas, el propio conflicto originado en la Resolución 125 puede conectarse, entonces, con las características del capitalismo financiarizado global.

<sup>98</sup> Este número corresponde a la revisión hecha por el INDEC en 2016, de acuerdo a la base de precios de 2004. Al tratarse de una revisión de la estadística, estos números están sujetos a debate (la medición con el PIB en base a 1993 había dado un crecimiento de 0,9 por ciento y con el PIB en base a 2004 de 0,1 por ciento). Basualdo y Manzanelli (2018) afirman que 6 por ciento resulta un guarismo llamativamente alto si se lo compara con el año 2002, cuando se produjo la mayor crisis económica de la historia argentina y la medición había dado una caída del 10,9 por ciento del PBI, así como en comparación con otras estimaciones alternativas de 2009 y con la recuperación de 2010, que según la revisión de 2016 alcanzó un 10,4 por ciento inédito.

<sup>99</sup> Basualdo (2011) remarca que la influencia del consumo privado y de la inversión en la demanda agregada es sensiblemente más alta que la del gasto público y la de las exportaciones (57,8% y 18,9%, contra 11,5% y 10,9%, respectivamente, en valores de 2009).

<sup>100</sup> Para Basualdo (2011), la decisión de adoptar una serie de políticas anticíclicas implicó, de parte del gobierno, el rechazo del programa que sostenía la necesidad de enfriar la economía con el fin de estabilizarla en un nivel más bajo de actividad, lo que según las visiones ortodoxas, ayudaría a una disminución de las tensiones inflacionarias que, como vimos, habían venido creciendo en los últimos años. Al contrario, la decisión oficial fue estimular la expansión de la demanda agregada.

pública<sup>101</sup>. A pesar de la disminución de los recursos que ingresaban al Estado, la decisión política fue afrontar la crisis internacional mediante un aumento del gasto público<sup>102</sup>, lo que traería consecuencias sumamente favorables<sup>103</sup>.

Para mediados de 2009, la actividad económica comenzó a estabilizarse, y a fines de ese año recuperó un alto ritmo de crecimiento<sup>104</sup>, tanto debido a las políticas domésticas como a una cierta recuperación del comercio internacional y de la economía brasileña, también estimulada por la inversión pública. Con el diario del lunes resulta notable el error de cálculo por el que el gobierno de Cristina Fernández decidió adelantar las elecciones legislativas previstas para octubre de 2009, hasta junio de ese año. De esa forma, coincidieron con el peor momento de la actividad económica. Sumado al duro golpe político que el Frente para la Victoria había sufrido tras la derrota en el conflicto agrario en julio de 2008, la combinación fue fatal y trajo consigo un revés para los candidatos oficialistas en la provincia de Buenos Aires. De hecho, la atención se había concentrado más que nunca en territorio bonaerense, donde la lista de diputados nacionales que encabezaron Francisco de Narváez y Felipe Solá -apoyados por el entonces jefe de Gobierno porteño Mauricio Macri- se impuso levemente<sup>105</sup> sobre la boleta que lideraban Néstor Kirchner, Daniel Scioli -entonces gobernador- y Sergio Massa -jefe de Gabinete de la Nación desde la renuncia de Alberto Fernández-. Por ese motivo, se vio opacado el triunfo a nivel general del país y las elecciones fueron interpretadas como una derrota del oficialismo.

### **Un repaso de la historia previsional reciente**

Pero es preciso ir más despacio. Ante el inicio de este panorama, cuando recién comenzaba la crisis, en octubre de 2008, el gobierno decidió tomar una de las medidas más profundas que signaron su mandato: el fin del sistema de capitalización privada en manos de las

---

<sup>101</sup> De conjunto, el gasto público primario real se incrementó un 11% en 2009 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

<sup>102</sup> 2009 fue el primer año en que los gobiernos kirchneristas registraron déficit fiscal, en este caso de 0,6% del PBI (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017), un número que incluye la incorporación significativa de recursos debida a la reestatización del sistema previsional que analizaremos a continuación.

<sup>103</sup> De hecho, teniendo en cuenta los precedentes de la historia económica argentina, resultó inédito que un shock externo de semejante magnitud no desembocara en una crisis de la balanza de pagos del país (Kulfas, 2016).

<sup>104</sup> Los años 2010 y 2011 continuarán con altas tasas de crecimiento de la economía, de 10,4% y 6,2% respectivamente (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

<sup>105</sup> La primera obtuvo 2.606.632 votos, un 34,68%; mientras que la segunda logró 2.418.104, un 32,18%.

Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). ¿Cómo se llegó a esta decisión?

La historia previsional argentina es larga<sup>106</sup>, pero a los efectos de comprender este hecho trascendente alcanza con retroceder hasta 1994, cuando se realizó la llamada “reforma previsional”, mediante la que el país adoptó un sistema mixto. Fue un duro golpe a la lógica de solidaridad intergeneracional vigente hasta entonces, que ubicó como nuevo aspecto medular a la lógica de la capitalización individual del trabajador. El sistema argentino de previsión social había llegado a los años 90 con importantes dificultades de financiamiento que ponían en duda sus posibilidades de sustentabilidad. Entre otros factores estructurales como la tendencia al envejecimiento de la población, también debido a que la lógica de solidaridad intergeneracional en la que se apoyaba el sistema de reparto había sido diseñada para un mercado laboral con altos niveles de ocupación formal, fuertemente deteriorados desde finales de los años setenta. Así, los problemas de financiamiento no eran nuevos, pero la crisis económica de los años ochenta, la evasión impositiva y la tendencia al crecimiento del empleo informal y del desempleo llevaron las dificultades del régimen previsional a una nueva escala, que no había podido ser superada con medidas paliativas que habían complementado sus ingresos, en su mayoría provenientes de los aportes laborales y de las contribuciones patronales, con recursos de origen tributario. De esa forma había un consenso en el sistema político, al comienzo de los años 90, de que era necesaria una reforma. Sin embargo, dado el clima ideológico neoliberal existente durante los primeros años de la Convertibilidad, la reforma dio lugar a un verdadero desmantelamiento de la lógica de solidaridad intergeneracional en pos de una perspectiva que hoy llamaríamos meritocrática<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Una síntesis histórica puede encontrarse en el trabajo de CIFRA realizado por Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010).

<sup>107</sup> Entre otras cosas, una transformación cualitativa fue que en el caso del nuevo régimen de capitalización individual, se desvincularon los haberes previsionales de la evolución de los salarios de la población en actividad, que era una de las características centrales del sistema previsional argentino.

La formación de un régimen mixto<sup>108</sup>, con un explícito sesgo pro capitalización individual privada<sup>109</sup>, se fundamentaba en aquel axioma del pensamiento económico ortodoxo de que el mercado constituye el mecanismo más eficiente de asignación de recursos, por lo que la creación del sistema de capitalización individual mediante el mercado de las AFJP permitiría, según sus defensores, varias ventajas. En primer lugar, contrarrestar la ineficiencia y la insolvencia atribuidas al sistema público de reparto; en segundo lugar, aumentar la transparencia y la seguridad debido a que cada persona podría identificar el recorrido de sus fondos ahorrados, que ya no podrían ser usados discrecionalmente por el Estado para otros fines, lo que presuntamente ocasionaba el déficit previsional; en tercer lugar, la competencia entre las distintas AFJP para obtener un mayor número de afiliados conseguiría disminuir los costos del sistema y aumentar los beneficios de sus clientes; en cuarto y último lugar, la reforma tendría un impacto positivo sobre la economía argentina tanto por dinamizar el pequeño mercado de capitales en pesos del país como por reducir abruptamente el déficit del sector público<sup>110</sup>. La combinación de todos estos elementos, según los discursos que en aquellos años propagandizaron esta reforma, traería aparejado un aumento de la cobertura previsional y del ahorro interno del país, que a su vez presuntamente daría lugar a un impulso sustantivo del mercado de capitales en pesos, lo cual en parte fomentaría la inversión y, consecuentemente, generaría crecimiento económico y nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, ninguna de estas ventajas, como veremos, se cumplieron tal como las habían promocionado los ideólogos de la reforma.

Al analizar el rendimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) a partir de 1994, lo primero que resulta notable es que en sus primeros años, lejos de aumentar la cobertura previsional de la población, disminuyó la proporción de beneficiarios así como las relaciones entre contribuyentes y población económicamente activa, y entre aportantes y

---

<sup>108</sup> Además de la introducción, con numerosos beneficios y reaseguros, del sistema de capitalización individual, también se aumentaron las edades de jubilación y los años de aportes necesarios, así como se reformuló el cálculo para la determinación de los haberes. Estas medidas excluyeron a una parte importante de la población del sistema previsional (Costa et al, 2010).

<sup>109</sup> Mientras que para elegir el sistema de reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un lapso de tiempo acotado, en el caso del régimen de capitalización la afiliación era automática y ya no era posible retornar al sistema de reparto (hasta 2006, cuando se rehabilitó esta opción). En cambio, no había límites para salir del régimen estatal hacia el sistema privado (Costa et al, 2010).

<sup>110</sup> Una modificación relevante al respecto fue que, junto con la reforma, se transfirieron algunas cajas previsionales provinciales a la Nación, lo que supuso un agravamiento del déficit fiscal (Costa et al, 2010). Para un análisis sobre el rol de la ANSES en la coparticipación de recursos fiscales en todo el período puede consultarse el trabajo de Rodríguez Uzé y Cappa (2016).

población ocupada<sup>111</sup>. Estas tendencias estuvieron directamente relacionadas con la evolución del mercado de trabajo en los años 90, en los que creció la desocupación, el empleo no registrado y la utilización de formas de contratación precarias y flexibilizadas, además de que la alta inestabilidad laboral tuvo como consecuencia una trayectoria más errática y fragmentada para muchos trabajadores, que los excluyó de la cantidad de años necesaria para alcanzar el mínimo necesario de aportes. Por otro lado, la idea de que cada trabajador podría optar de forma racional por el sistema que le garantizara mejores beneficios chocó contra la evidencia de que a lo largo de los catorce años en los que funcionó el sistema mixto, siempre fue mayoritaria la proporción de trabajadores indecisos –automáticamente asignados a una AFJP- respecto del crecimiento de las afiliaciones al régimen de capitalización<sup>112</sup>. Es decir que la “libre elección” entre sistemas tuvo más que ver con la falta de información o la indiferencia. Lo mismo puede decirse del argumento de que los trabajadores harían aportes voluntarios adicionales para incrementar su cuenta de capitalización, algo que fue desmentido por la realidad, porque la relación entre aportes voluntarios y recaudación total del sistema nunca superó el 1% entre 1995 y 2006 (Costa et al, 2010). Por otro lado, en cuanto al valor real del haber medio, entre 1994 y 2001 no se observó una contracción debido a la ausencia de inflación y a pequeños aumentos nominales, pero se mantuvo durante la vigencia de la Convertibilidad un 10% por debajo de la década anterior<sup>113</sup>. El desfinanciamiento del sistema de reparto, que seguía pagando la mayoría de los beneficios existentes con ingresos sustancialmente reducidos<sup>114</sup> (aún eran pocos los beneficios que pagaban las AFJP, que en cambio cada vez recibían un mayor número de aportes), impedía a su vez un mejoramiento de los haberes existentes. Además, un análisis con perspectiva de género permite ver que, a diferencia de los sistemas de reparto donde los beneficios se encuentran definidos, en los sistemas de capitalización individual, a la hora de calcular el monto del beneficio previsional se toman en cuenta las tasas de mortalidad. Pero esta forma de realizar el cálculo perjudica a las mujeres, debido a que, al tener una edad jubilatoria

---

<sup>111</sup> En 1992 había un 84,4% y un 73,9% de beneficiarios del sistema previsional entre los hombres y las mujeres de más de 65 años respectivamente, mientras que en 2004 esos mismos porcentajes se habían reducido a un 71% y un 62,1%, respectivamente (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010).

<sup>112</sup> Por ejemplo en 2006 llegó a superar el 83% de los casos (Costa et al, 2010).

<sup>113</sup> Es preciso destacar el recordado recorte del 13 por ciento de las jubilaciones superiores a 500 pesos en julio de 2001, cuando Patricia Bullrich estaba a cargo del Ministerio de Trabajo, en el marco de la política de “déficit cero” que impulsaba el gobierno de De la Rúa. Se pueden ver, por ejemplo, declaraciones de Bullrich al respecto en el diario Clarín del 23 de julio de aquel año: [https://www.clarin.com/politica/bullrich-listo-recorte\\_0\\_ByeBo5DxCtl.html](https://www.clarin.com/politica/bullrich-listo-recorte_0_ByeBo5DxCtl.html).

<sup>114</sup> No solamente debido a la pérdida de nuevos trabajadores que comenzarían a entregarle sus aportes personales a las AFJP sino también por la importante reducción de contribuciones patronales realizada, que acentuó el desfinanciamiento del sistema de reparto.



menor y una esperanza de vida mayor que los varones, tienden a recibir en promedio un beneficio más bajo, agudizando de esta forma las brechas de género preexistentes debido a las desigualdades que atraviesan el mercado laboral (Nadur, 2016). En cuanto a los argumentos sobre cómo la competencia entre las AFJP sería favorable para sus afiliados, resulta significativa la tendencia que llevó a que de las 26 empresas que empezaron a operar en 1994, sólo quedaran 11 en 2006. Es decir que se dio un fuerte proceso de concentración y centralización del mercado, algo que era favorecido por el propio diseño del sistema que asignaba a los “indecisos” automáticamente de acuerdo a la proporción de afiliados con que contaba cada una de las AFJP. En cuanto a los costos del sistema, siempre se mantuvo muy por encima de los costos del sistema de reparto, en una proporción veinte veces mayor (Costa et al, 2010). Por otro lado, los efectos sobre la economía argentina, en particular mediante el fortalecimiento del mercado de capitales, tampoco fueron los esperados. Esto se debió a que, lejos de traducirse en inversiones productivas masivas que estimularan el crecimiento económico, el empleo y de esa manera, a su vez, fortalecieran al propio sistema previsional, una porción mayoritaria de los fondos que administraban las AFJP se invirtió en el financiamiento del sector público mediante la adquisición de títulos y bonos. Así, se vivió la paradoja de que el sector público debió recurrir al sistema de capitalización para poder financiar el déficit generado, precisamente y en gran medida, por haber cedido buena parte de los aportes previsionales a las AFJP<sup>115</sup>, a tal punto que para el año 2000 la transferencia de fondos al sistema de capitalización explicaba el 45,9% del déficit previsional (Costa et al, 2010)<sup>116</sup>. A esto debe agregarse la paulatina reducción de las contribuciones patronales que se realizó desde 1993, con el argumento de facilitar la contratación laboral, pero cuyo

---

<sup>115</sup> El sistema de capitalización concentró en promedio el 80,1% de los afiliados que efectivamente realizaron sus aportes entre 1996 y 2006 (Costa et al, 2010).

<sup>116</sup> A lo que hay que sumar el déficit proveniente de la reducción de las contribuciones patronales y el originado en la transferencia de las cajas previsionales provinciales (Costa et al, 2010).

resultado fue el contrario, configurando así una enorme transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital<sup>117118</sup>.

En síntesis, durante la vigencia de la Convertibilidad los pronósticos hechos al momento de sancionar la reforma previsional prácticamente se invirtieron en los hechos: no hubo ni un aumento de la cobertura previsional ni de la afiliación ni un incremento de los haberes, sino que en todas esas variables se observó un desmejoramiento. A su vez, se quebró la lógica de solidaridad intergeneracional y el haber de cada trabajador pasó a depender de su propia historia laboral y salarial, además del resultado financiero de las inversiones realizadas por las AFJP con el dinero de sus aportes. De esa manera, el haber previsional pasaba a depender por un lado del riesgo financiero<sup>119</sup> y por otro lado de la suerte de cada individuo, en tiempos en que la permanencia en el mercado formal de trabajo resultaba cada vez más difícil, algo ante lo cual el sistema de capitalización individual no tenía ninguna solución que brindar. Por otro lado, desde el punto de vista de las cuentas públicas, tampoco para el financiamiento del régimen previsional sus consecuencias fueron positivas, sino más bien todo lo contrario, dado que se profundizó el déficit previsional y por esa vía el déficit fiscal del Estado nacional durante la segunda mitad de los años 90. Naturalmente, estos resultados negativos para el Estado y para la clase trabajadora encuentran su contracara en importantes beneficios para los capitales que pusieron en pie las AFJP, especialmente capitales financieros locales e internacionales.

Durante la posconvertibilidad, el quiebre producido en el terreno macroeconómico y en el de las políticas públicas tuvo consecuencias directas sobre el sistema previsional. Por un lado, para 2008 había crecido casi en 3 millones de personas la cantidad de aportantes al

---

<sup>117</sup> Si bien se apeló a distintos mecanismos paliativos para compensar la disminución de ingresos contributivos en el sistema de reparto, su fragilidad creció al punto de que si a principios de la década del 90 los aportes y contribuciones explicaban aproximadamente el 75% del financiamiento, para el año 2000, en cambio, la relación se había invertido y el 70% del gasto previsional era cubierto con recursos fiscales de origen impositivo (Costa et al, 2010). Además, la sustitución de aportes patronales por impuestos regresivos, como el caso del IVA, implica en sí misma una regresión del financiamiento del sistema previsional en favor de los sectores empresariales y en desmedro de la clase trabajadora. En contrapartida, en la posconvertibilidad se dio un proceso opuesto: las contribuciones a la seguridad social pasaron de explicar un 59% de los ingresos del sistema previsional en 2003 a un 66% en 2008, mientras que los recursos tributarios y no tributarios pasaron de un 41% a un 32% en el mismo período (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010).

<sup>118</sup> En 2002, luego de la devaluación, se aumentarían parcialmente las contribuciones patronales, que pasaron del 17,7% en el año 2000 al 23,4% en 2002, pero nunca volvieron a recuperar los niveles que tenían al inicio de la década de 1990 (Costa et al, 2010).

<sup>119</sup> Durante 2000 y 2001, por ejemplo, el rendimiento de las colocaciones de las AFJP alcanzó valores negativos (Costa et al, 2010).

sistema previsional, debido a la enorme creación de empleos formales, un número que en términos absolutos fue mayor en el sistema de capitalización privada, pero en términos relativos fue muy superior en el sistema estatal de reparto<sup>120</sup>. Por otro lado, el número de beneficiarios pasó de poco más de 3 millones de personas a comienzos de la década de 2000, a casi 5 millones en 2008, lo cual debe atribuirse a la sanción de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y a las moratorias previsionales, que dieron lugar a que entre diciembre de 2005 y diciembre de 2007 se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficios (Costa et al, 2010), hasta superar los 2 millones de nuevos beneficios al momento de la estatización. Ambos procesos, contrariamente a lo que se hubiera podido suponer, provocaron que el cociente entre aportantes y beneficiarios aumentara considerablemente en esos años, lo cual no solamente puso en evidencia la dependencia directa entre el desempeño del sistema previsional y el régimen macroeconómico, sino que al mismo tiempo dejó en claro la importancia de este último como un elemento central para analizar la sustentabilidad a largo plazo del primero<sup>121</sup>, muy lejos de las argumentaciones que se habían esgrimido una década atrás sobre las razones del déficit previsional. Es interesante detenerse en este punto desde una mirada que recupere la perspectiva de género, porque los datos sobre la ampliación de la cobertura previsional en estos años, que llegó al 80% de las personas adultas mayores de 65 años, son categóricos. En efecto, según datos tomados de Nadur (2016), el 87% de las personas que accedieron a las moratorias fueron mujeres, mientras que el porcentaje restante estuvo representado por varones<sup>122</sup>. De esta manera, la expansión de la cobertura se alcanza a través del acercamiento de la tasa femenina a la masculina, lo que implicó una fuerte reducción de las brechas históricamente existentes, proceso que dio lugar a que las moratorias fueran popularmente conocidas como “jubilación de amas de casa”. Se trató, indudablemente, de una expresión muy original y relevante de valoración estatal del trabajo doméstico no remunerado y de las tareas de cuidado, tradicionalmente asociadas al género femenino, aún cuando los montos recibidos fueran los del haber mínimo.

---

<sup>120</sup> Además, entre 2006 y 2007, una vez que se clausuró el sesgo a favor del sistema privado, esta tendencia se modificó y el sistema público creció en 800 mil aportantes, mientras que el régimen de capitalización perdió 300 mil (Costa et al, 2010).

<sup>121</sup> De hecho, los ingresos del Sistema Previsional entre 2002 y 2008 pasaron del 3,1% al 5,3% del PBI (Costa et al, 2010), incluso a pesar de no haberse revertido significativamente la reducción de las contribuciones patronales.

<sup>122</sup> Para mayo de 2010, se había incluido a 2,3 millones de beneficiarios, correspondiendo un 78% a mujeres, según datos de la ANSES, citados en Nadur (2016).

Por otro lado, junto con las moratorias previsionales y la Ley de Prestación Previsional Anticipada, es preciso analizar también otra importante medida inmediatamente previa a la decisión de reestatizar el conjunto del sistema previsional, de modo tal de tener una pintura completa de la situación. Se trata de la Ley de Movilidad Jubilatoria, aprobada el 2 de octubre de 2008, que puso fin a la discrecionalidad en los aumentos de haberes, a través de la imposición de una discutida fórmula que ponía en juego como variables los recursos tributarios que ingresaban a la Seguridad Social por beneficiario y el incremento semestral de los salarios nominales, dando así lugar a un índice de actualización. Esta fórmula, que no incluía en su cálculo la evolución del índice de precios al consumidor, fue aprobada en el Congreso pero sufrió cuestionamientos dado que por un lado no habilitaba a una recomposición general de los haberes, siguiendo el histórico objetivo del 82% móvil, y por otro lado porque imponía un techo a los aumentos posibles<sup>123</sup>. Sin embargo, se trató de una conquista para la clase trabajadora porque repuso la relación plena entre el salario de la población activa y el haber de la población pasiva y porque estableció un mecanismo automático de actualización que independizaba el monto de los haberes de la voluntad del poder ejecutivo, que no existía desde 1995. El debate sobre el monto de los haberes jubilatorios se enmarcaba en la evolución que habían sufrido tanto el haber mínimo como el haber medio en la posconvertibilidad. En este sentido, es preciso tener en cuenta que entre los meses de enero de 2002 y enero de 2007 el haber mínimo se incrementó un 86,7% en términos reales, aunque en ese momento la tendencia se vio modificada debido a la aceleración inflacionaria<sup>124</sup> (Costa et al, 2010). Ubicándonos a fines de 2008, cuando fue dispuesta la reestatización, el panorama a mediano plazo marcaba que las jubilaciones mínimas no solamente habían recuperado lo perdido durante la crisis de 2001 y la consecuente devaluación de la moneda, sino que además habían superado los valores vigentes durante la década de la Convertibilidad<sup>125</sup>. Distinto fue el caso de las jubilaciones medias, cuya recuperación fue menor<sup>126</sup>, por lo que sus valores reales se encontraban en 2008 aún por debajo de aquellos correspondientes a los de la década del 90. ¿Cómo se explica esta diferencia de trayectoria entre ambos indicadores? Por un lado debido a una decisión política del gobierno nacional, que sistemáticamente priorizó la recomposición de

---

<sup>123</sup> Aunque en realidad establecía un piso de aumento automático que dejaba abierta la posibilidad de que el poder ejecutivo dispusiera eventuales aumentos por encima de ese nivel.

<sup>124</sup> En efecto, entre enero de 2007 y diciembre de 2009 sufrieron una reducción real del 10,4%, aún cuando en términos nominales el aumento fue de un 56,1% (Costa et al, 2010).

<sup>125</sup> En términos reales, eran un 54% más elevados que para el promedio del período 1991-2001 (Costa et al, 2010).

<sup>126</sup> Se incrementaron un 11,9% en términos reales entre 2002 y 2008 (Costa et al, 2010).

los haberes mínimos a la hora de disponer los sucesivos aumentos<sup>127</sup>. Por otro lado, porque tanto la moratoria previsional como el régimen de jubilación anticipada permitieron una significativa inclusión de nuevos beneficiarios de haberes mínimos, lo cual disminuyó estadísticamente el valor del haber medio<sup>128</sup>. En conclusión, durante la posconvertibilidad la pirámide previsional sufrió un proceso de achatamiento debido a distintas políticas públicas que privilegiaron la ampliación de la cobertura y la restauración de una mayor equidad interna, en valores más cercanos a los que se registraban antes de la Convertibilidad.

Cuando este largo panorama previsional se cruzó con las consecuencias de la crisis financiera internacional, la situación se agudizó. En efecto, la rentabilidad de las inversiones de las AFJP se redujo fuertemente al calor de la situación financiera<sup>129</sup>, por lo que los aportes largamente acumulados comenzaron a evaporarse, lo que dio como resultado que el Estado debiera interceder para asegurar el pago de los haberes de un porcentaje creciente de jubilados y jubiladas<sup>130</sup>. Era una nueva demostración de que, lejos de la seguridad y la transparencia que presuntamente ofrecía el régimen de capitalización individual con sus inversiones financieras, en los hechos se trataba de un sistema que privilegiaba la rentabilidad de las AFJP.

### **La decisión del gobierno de estatizar las AFJP**

---

<sup>127</sup> Decisión que se encuentra en el origen de la gran cantidad de demandas entabladas contra la ANSES desde entonces.

<sup>128</sup> Durante la Convertibilidad la jubilación mínima representaba en promedio un 51,5% de los haberes medios, mientras que en 2008 esa relación subió el 80,2% (Costa et al, 2010).

<sup>129</sup> Según publicó David Cufre, con fuente en datos de la Superintendencia de AFJP, en los primeros meses de 2008 la rentabilidad anual real promedio de las inversiones de las AFJP cayó 1,28 en enero, 1,75 en febrero, 0,82 en marzo, 4,70 en abril, 7,12 en mayo, 8,66 en junio, 10,08 en julio y 6,43 en agosto. (Página/12, 19/10/08, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-113577-2008-10-19.html>).

<sup>130</sup> Daniel Míguez afirmó en Página/12 que para el momento de la reestatización había 446 mil jubilados que cobraban (o deberían haber cobrado) sus haberes de las AFJP porque hicieron su aporte previsional enteramente a ellas. Sin embargo, al 77 por ciento de esos jubilados, el Estado les tenía que pagar al menos un porcentaje de su beneficio:

“Los números son elocuentes: a 33.000 personas jubiladas por AFJP el Estado les tiene que pagar el 100 por ciento de su jubilación, porque su dinero en las AFJP se evaporó. A 220.000 personas les paga la mitad de la jubilación. A otras 100.000 les paga algo de la jubilación. Y sólo el 23 por ciento (103.000 jubilados) cobra enteramente sus haberes de las AFJP.” (Página/12, 20/10/2008, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-113652-2008-10-20.html>).

Llegado este punto es cuando, el 21 de octubre de 2008, en un acto en la sede de la ANSES, la presidenta Cristina Fernández anunció el envío al Congreso de un proyecto para terminar con la experiencia del régimen de capitalización individual y crear el SIPA<sup>131</sup>. Ese día la presidenta argumentó que “vivimos el final de una época a nivel mundial”, que “es por este contexto que decidimos avanzar en una decisión estratégica” y que “los partidos populares y democráticos, aquellos que creemos en el Estado, vamos a acordar que realmente estamos ante un verdadero cambio estructural, estratégico, de defensa de nuestros jubilados y pensionados”<sup>132</sup>. Con todo, la decisión fue vivida de forma sorpresiva, dado que poco tiempo antes la presidenta había anunciado que el país saldaría la deuda pendiente con el Club de París y reabría el canje de la deuda con los bonistas, con el objetivo de poder acceder al financiamiento internacional en condiciones más favorables, y de esa manera se esperaba que por esa vía buscara los recursos necesarios para afrontar la crisis internacional<sup>133</sup>. Además, si bien el Estado venía desarrollando los cambios en el sector previsional reseñados arriba, no se trataba ahora de una continuidad en el plano de las reformas, sino de una transformación cualitativa del régimen previsional<sup>134</sup><sup>135</sup>. Resalta en la argumentación oficial la voluntad de destacar la característica más importante de esta decisión gubernamental: la recuperación por parte del Estado nacional de la administración de los recursos producidos

---

<sup>131</sup> Un interesante relato sobre cómo se tomó la decisión puede encontrarse en la biografía no autorizada de Sergio Massa que publicó Genoud (2015), donde se establece el rol central de Amado Boudou, entonces titular de la ANSES y la opinión del entonces jefe de Gabinete de la Nación, que en primera instancia consideró a la idea como “inviable”.

<sup>132</sup> El texto completo de su discurso ese día puede leerse en: <https://www.cfkargentina.com/cristina-en-el-anuncio-del-fin-del-sistema-de-afjp/>.

<sup>133</sup> Ver capítulo 10 para una referencia integral a la cuestión del endeudamiento externo.

<sup>134</sup> De hecho el carácter sorpresivo con que esta situación fue vivida puede intuirse en dos episodios anecdóticos. Por un lado que a fines de 2007, menos de un año antes de la reestatización del sistema, la AFJP Orígenes fue vendida al grupo holandés ING y la AFJP ProRenta fue comprada por Ecipsa Holdings y Previpsa Institucional, sociedades cuyo propietario era el empresario sanjuanino Jaime Garbarsky (La Nación, 14/12/07, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-afjp-prorenta-pasa-a-manos-de-un-empresario-inmobiliario-nid970918/>). Por otro lado, que Sebastián Palla, titular de la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (UAFJP), y de quien hablaremos más adelante, se encontraba en el momento del anuncio de la reestatización en Chicago, en realización de una beca de estudios.

<sup>135</sup> En cambio, en un análisis detallado sobre la fuga de capitales en esos años, Leandro Bona postula la tesis contraria, que las AFJP se prepararon para esa situación:

“Las compañías de jubilaciones privadas, por su parte, merecen destacarse. Si bien se registran 8 dentro del ranking de 100, 5 de ellas están entre las 7 primeras compradoras. En 2008, el nivel de compras de las AFJP resultó especialmente significativo, con US\$ 922,6 millones. Esta cifra representa 1 de cada US\$ 7 del total adquirido por empresas durante dicho período (cabe aclarar que se trata del año en que se produjo la estatización del sistema previsional, de ahí que en 2009 las AFJP sólo registraran compras por US\$ 6 millones). Es probable, por tanto, que estas empresas se hayan volcado al mercado de divisas como forma de anticipar la estatización del sistema previsional de 2008.” (Bona, 2018: 72)

por el conjunto de la sociedad, como una herramienta estratégica de política económica<sup>136</sup>. No solamente en función de la política estrictamente previsional, de forma tal de poder proteger el ingreso de millones de beneficiarios, sino también como manera de fortalecer la política anticíclica con la que el gobierno afrontaba la crisis mundial<sup>137</sup>. En este sentido, es central para los fines de esta investigación destacar que como resultado de la reestatización, el Estado nacional pasaba a administrar los millonarios fondos<sup>138</sup> que hasta entonces manejaban las AFJP, absorbidos ahora en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que a su vez estaban invertidos, como se analizó más arriba, en primer lugar en el sector público, por lo que eran una pieza importante del financiamiento del propio Estado, y en segundo lugar, entre buena parte de las principales empresas privadas del país. Esta segunda cuestión permitiría además que, tiempo después, la ANSES pudiera incorporar directores estatales en los directorios de estas empresas, proceso que amplificó la capacidad de intervención del Estado en la economía y provocó nuevas tensiones con el gran capital privado, como veremos en el capítulo 7. La estatización del sistema previsional, en consecuencia, no fue una decisión planificada, sino el resultado de la derrota en el conflicto agrario, que puso un límite férreo a la posibilidad del Estado de redireccionar el excedente de la producción agraria hacia otros objetivos, del impacto de la crisis internacional, que bloqueó la posibilidad de acceder al financiamiento internacional, y de la propia crisis del sistema de capitalización individual. Todo ello, naturalmente, mediado por una decisión presidencial imprescindible, que optó por dar lugar a una transformación estructural del país.

A diferencia de lo que había pasado con el debate de “la 125”, el proyecto de ley encontró unido al frente oficialista -con un apoyo explícito y contundente del movimiento obrero a través de la CGT y la CTA- y dividida a la oposición. De hecho, en la Cámara de Diputados fue aprobado el 7 de noviembre con 162 votos positivos, lo que suponía no solamente el acompañamiento de bloques aliados del gobierno en las votaciones -el Encuentro Popular y Social, el Movimiento Popular Neuquino, una parte de los radicales K-, sino también de bloques opositores -como Proyecto Sur, el Partido Socialista, Solidaridad e Igualdad, otro

---

<sup>136</sup> En este sentido, poco tiempo después, en 2009, se anunciaría la Asignación Universal por Hijo (AUH) mediante la que se extendía el pago de Asignaciones Familiares a la población que no contaba con un trabajo en relación de dependencia, de forma tal que se ampliaba de manera cualitativa la cobertura de la seguridad social.

<sup>137</sup> Principalmente, se adjudicaron fondos para proyectos productivos privados y para subsidiar el consumo y el financiamiento de PyMES (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010).

<sup>138</sup> Un stock acumulado de alrededor de 80 mil millones de pesos, y un flujo anual de entre 12 mil y 14 mil millones de pesos, a valores de 2008 (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010).

sector de radicales K-. Lo mismo sucedió en el Senado, donde el proyecto fue aprobado el 20 de noviembre con 46 votos a favor -que incluyeron los votos del socialismo, del Movimiento Popular Neuquino, del ARI y del radicalismo K- y solo 18 votos en contra. Estos resultados mostraron la existencia de un núcleo duro opositor conformado por la UCR, la Coalición Cívica, el PRO, el Partido Nuevo y sectores opositores del justicialismo. Este resultado cobraba valor, también, al haber sido obtenido solamente cuatro meses después del rechazo a la imposición de retenciones móviles. En efecto, quizás por la contigüidad temporal, hubo un intento por generar rechazo popular masivo a través de la convocatoria a distintos cacerolazos. Sin embargo solo se trató de manifestaciones minoritarias que nunca trascendieron al gran público. Tampoco las movilizaciones de los empleados y empleadas de las AFJP se constituyeron en un vector de conflicto, ante la decisión oficial de asegurar la continuidad de todos los empleos. En ese contexto, el eje del discurso opositor fue mostrar a la medida como un “manotazo” gubernamental sobre “el dinero de los jubilados” para “hacer caja” ante la llegada de las elecciones legislativas de 2009<sup>139</sup>. Sin embargo el descrédito de las AFJP entre la población era tan grande que no consiguió repercusiones significativas<sup>140</sup>.

### **Las reacciones empresariales**

Pese a la inexistencia de apoyo popular, a los fines de esta investigación resulta esencial recabar los pronunciamientos empresariales ante la decisión gubernamental. En ese sentido, en primer lugar es preciso destacar el caso de la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (UAFJP), es decir, la cámara empresarial que agrupaba a las AFJP, donde resalta la debilidad de respuesta. ¿Quiénes eran los dueños de las AFJP en noviembre de 2008? Ante todo, capitales locales e internacionales vinculados a la actividad bancaria y

---

<sup>139</sup> Sintomáticamente, el 22 de octubre de 2008, recién anunciada la decisión presidencial, Clarín publicó el artículo “Plata para la chequera del poder, en un año electoral”, donde desarrollaba esta posición, ya enrolada en un enfrentamiento abierto con el gobierno nacional. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/plata-chequera-poder-ano-electoral\\_0\\_r1RzisiR6tg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/plata-chequera-poder-ano-electoral_0_r1RzisiR6tg.html).

<sup>140</sup> En Yeyati y Novaro (2013) se puede encontrar una argumentación más sofisticada de este mismo punto de vista, que soslaya las razones estratégicas de la recuperación estatal de la administración del sistema previsional, y señala como motivos centrales de la decisión -que juzgan previa a la explosión del peor momento de la crisis internacional- a la necesidad gubernamental de acceder a nuevas fuentes de financiamiento. Esto de acuerdo al debilitamiento de los ingresos fiscales y al fracaso de los intentos para volver al mercado internacional de capitales.



de seguros<sup>141</sup>. Es decir que, en este caso, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se enfrentaría a una fracción diferente del empresariado de la que se había levantado en el primer semestre de ese año. La banca llegaba a este momento luego de un profundo proceso de recuperación tras la crisis de 2001, a caballo del crecimiento del país, y la rentabilidad de su negocio había crecido notablemente<sup>142</sup>, si bien en una mirada más amplia, Schorr plantea que la actividad financiera se encontró entre las relativamente “perdedoras”, debido a “las restricciones impuestas con el objetivo de priorizar al sector productivo: límites al diferencial

---

<sup>141</sup> Este es la nómina completa de los dueños de las AFJP en noviembre de 2008, según publicó el diario El Cronista, el 21 de octubre de 2008:

- Arauca Bit: 99,9% del grupo OSDE y 0,1% de Urgencias Médicas de Rosario.
- Consolidar: 100% del Grupo BBVA.
- Futura: Federación Argentina de Luz y Fuerza, Sindicato del Seguro (3,54%), Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (3,54%) y Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires - SUTECBA (2,69%).
- Máxima: New York Life International (39,99%), HSBC Argentina Holdings (39,92%), HSBC Chacabuco Inversiones Argentina (20,07%) y Oscar A. Ataide (0,01%).
- Met: 100% de MetLife Inc.
- Nación: Banco de la Nación Argentina (99,99%) y Fundación Banco de la Nación Argentina (0,01%).
- Orígenes: ING Latin American Holdings B.V. (70%) e ING Insurance International (30%).
- Previsol: Grupo Previsional Cooperativo Diacronos S.A., integrado por Banco Credicoop, Cooperativa Provincial de Servicios Públicos y Comunitarios de Neuquén, COMI- Cooperativa Médica Integral, Cooperativa Obrera de Bahía Blanca, FACE - Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos, Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones, Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, Federación Santafesina de Cooperativas Eléctricas Obras y Servicios Públicos, Río Uruguay Coop. de Seguros, San Cristóbal Seguros, Segurcoop, Sociedad Mercantil Cordobesa (ex Junta Regional), FATERyH - Federación Argentina de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal, SUTERH - Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal, Caja de Crédito Pavón Cooperativa, Caja de Crédito Universo, Caja de Crédito Varela, Caja de Crédito Villa Luro y BID -sucesor Banco de la Ribera- (70,16%) y CNP Assurances (29,84%).
- Profesión + Auge: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (50,02%), Mutual del Fondo Compensador para Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil de la Fuerza Aérea (13,56%), Mutual Fondo Compensador Personal Civil del Ejército (13,56%), Fundación Fondo Compensador Móvil (11,58%), Banco Supervielle (5,97%), Provincia de San Luis (4,35%), Caja de Seguridad Social del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Salta (0,68%) y los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de La Pampa (0,06%), del Neuquén (0,06%), de Chubut (0,05%), de Santiago del Estero (0,04%), de Formosa (0,03%), de La Rioja (0,03%) y de Misiones (0,01%).
- Unidos: Emprendimiento Compartido (92,87%), ProBenefit (3,59%), Asociación Mutual Personal Sancor (1,63%), Federación de Cooperativas Agropecuarias (0,65%), Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera (0,65%) y Club Atlético de Rafaela (0,65%).

<sup>142</sup> Sobre el balance de la actividad financiera puede consultarse el trabajo de Sevares (2010), quien afirma que el centro de la alta rentabilidad del sistema bancario, que había logrado recuperarse hasta superar los niveles de los años 90, estaba dado por los créditos al consumo, el cobro de servicios financieros y el financiamiento del Tesoro. Además, este autor considera que estaba sustentada en el aumento en la concentración del segmento de entidades financieras privadas y su capacidad de fijar precios en el mercado. Por otro lado, expone la elevada concentración sectorial y regional del crédito y el bajo acceso de las pequeñas y medianas empresas. Todo lo cual configura, en su opinión, un cuadro de continuidad en el sistema financiero proveniente de la dictadura, que está muy lejos de responder a las necesidades de financiamiento del desarrollo nacional.

de tasas de interés, restricciones a los movimientos de capitales y a la inversión de cartera, etc.” (2021: 201).

Como primer hecho sintomático cabe resaltar que, a poco de anunciarse la estatización, tres AFJP se retiraron de la UAFJP. Fueron los casos de Nación AFJP -cuya propiedad pertenecía al Banco Nación-, Previsol AFJP -propiedad del Banco Credicoop- y Futura AFJP -propiedad de la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza-. Las razones saltan a la vista: en el primer caso se trata de la mayor banca pública del país, por lo que no podía haber ido en contra de los intereses del gobierno; en el segundo caso de un banco presidido por Carlos Heller, quien se enrolaba políticamente en el oficialismo y, de hecho, pocos meses después encabezaría como candidato a diputado la boleta del Frente para la Victoria en la CABA; finalmente en el tercer caso se trataba de un sindicato oficialista, cuyo titular declaró al conocer la noticia que “hace dos años que desde el gremio pedí al Gobierno que el sistema de jubilaciones volviera a pasar al Estado, debido a la inviabilidad del sistema de capitalización” (La Nación, 25/10/2008). El resto de las AFJP, sorprendidas por la decisión oficial, en primera instancia intentaron una defensa del desempeño del sistema de capitalización individual, sin lograr ningún efecto persuasivo. Ante esta situación, intentaron en segunda instancia presentar al gobierno un plan de reforma del sistema previsional que, entre otras cosas, habilitaría el traspaso del sistema de capitalización al de reparto de forma permanente, reduciría comisiones y minimizaría el riesgo de las inversiones. Pero esta propuesta fue rápidamente desestimada por el gobierno, decidido a avanzar con el proyecto de reestatización. Finalmente, emitieron algunas débiles amenazas sobre futuras acciones jurídicas contra la eventual estatización<sup>143</sup> y consideraron que la decisión atacaba la seguridad jurídica de las inversiones. Fue así que, a pesar de que la propia presidenta había pronosticado que existirían “grandes presiones” en contra de la aprobación del proyecto, la resistencia fue doblegada a un costo menor al previsto.

Resulta interesante recorrer la trayectoria profesional de Sebastián Palla, quien presidía la UAFJP en 2008, para comprender la trastienda de estos episodios. En efecto, Palla había

---

<sup>143</sup> En efecto, al momento de vencer los plazos judiciales locales dos años después, presentaron sus demandas las siguientes AFJP: Unidos, propiedad del Grupo Ecipsa; Profesión + Auge, del Consejo Profesional de Ciencias Económicas; Arauca Bit, de OSDE; Futura, del Sindicato de Luz y Fuerza, a pesar de las declaraciones ya mencionadas de su titular; Orígenes, del banco holandés ING, y Consolidar, del español BBVA. Sin embargo, al menos hasta el momento, no tuvieron respuestas judiciales favorables. También MetLife inició una demanda en el tribunal del CIADI, recién en 2017, con la expectativa de obtener un fallo favorable.

llegado a ser subsecretario de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación durante la gestión como ministro de Roberto Lavagna, donde trabajaba desde 2002, es decir que había sido funcionario de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, en un área sensible en tiempos de renegociación de la deuda. En este sentido, es importante destacar que el éxito del primer canje de la deuda, en el año 2005, fue posible en gran medida por el acuerdo previo entre las AFJP y el gobierno, dado que conformaban el mayor acreedor del país con alrededor del 17% de los bonos en reestructuración, por un total de 16 mil millones de dólares (Wainer y Bona, 2018). Sin embargo, los vínculos de Palla con altos funcionarios del kirchnerismo continuaron mientras estuvo a cargo de la UAFJP, tanto con Sergio Massa, titular de la ANSES hasta 2007 y, en tiempos de la estatización de las AFJP jefe de Gabinete de la Nación, como con Amado Boudou, quien lo sucedió en la conducción de la ANSES. De ahí que, durante esos días, distintos artículos de prensa marcaron la paradoja de que poco tiempo antes Palla hubiera asesorado a la presidenta en planes para generar una reapertura del canje de bonos de la deuda externa para aquellos acreedores que no habían ingresado a la reestructuración en 2005. Incluso más, desde 2009 hasta 2016, Palla trabajó en el Banco Macro, cuyo propietario principal era Jorge Brito, un banquero de permanente relación con el sistema político<sup>144</sup>. Es evidente que, a diferencia de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, en este caso el conflicto se daba entre partes sumamente relacionadas.

En segundo lugar, es preciso reseñar los pronunciamientos de otros sectores empresariales. Lo primero que llama la atención es el silencio de las cámaras patronales bancarias, directamente afectadas por la decisión. Ni la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), que reúne a las entidades financieras de capitales extranjeros, ni la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), compuesta por las de capitales locales, emitieron pronunciamientos públicos ante el anuncio de la estatización de las AFJP. Prefirieron adaptarse a la nueva situación a través de negociaciones silenciosas. Recordemos que en el caso de ADEBA se trata de una asociación de estrecha relación con los gobiernos kirchneristas, a la que en el capítulo 3 ubicamos como parte integrante del “consenso neodesarrollista”, a tal punto que su presidente a lo largo de todo el periodo, el mencionado Brito, era llamado “el banquero de Néstor” y su apoyo se pondría en juego incluso en momentos de tensión, como en el año 2010, cuando el gobierno entró en conflicto con el presidente del Banco Central Martín

---

<sup>144</sup> Brito mantuvo una estrecha relación con Sergio Massa, como analizaremos en el capítulo 9. Durante los años en que Massa estuvo a cargo de la ANSES, Genoud (2015) afirma que existieron importantes beneficios estatales otorgados a su banco, los cuales continuaron luego durante la gestión de Boudou.

Redrado. En ese momento, debido a una disputa por la negativa del funcionario ante la decisión oficial de utilizar reservas internacionales para afrontar el pago de la deuda con el Club de París, ADEBA llegó a publicar una solicitada planteando su renuncia<sup>145</sup>.

¿Cómo se explica la débil reacción de los capitales afectados? Hay distintas hipótesis. Levy Yeyati y Novaro (2013) desde una postura duramente crítica hacia la estatización, sostienen que los bancos pueden haber temido reprimendas por parte del Banco Central, autoridad de regulación de la actividad financiera en el país, de cara al resto de sus actividades, entre las que se destacaba el financiamiento del sector público<sup>146</sup>, además de que aún arrastraban una importante debilidad después de haber quedado asociados a la crisis de 2001. Al mismo tiempo, junto con estas hipótesis también proporcionan una explicación alternativa: la ganancia principal del sistema de capitalización individual no estaba asociada al stock de capital en poder de las AFJP, sino al flujo de él. Es decir, las comisiones se cobraban al comienzo de la afiliación, de forma tal de estimular la aparición de gestores de fondos que desarrollaban costosas campañas publicitarias para ampliar sus cuotas de mercado, pero con la consecuencia de que, una vez obtenido el afiliado, luego el beneficio era menor. Así, los grandes bancos, propietarios de la mayoría de las AFJP, habían sido beneficiados por un negocio multimillonario en sus comienzos, pero que ya no representaba las mismas magnitudes en 2008.

Para Cantamutto, esta situación se explica debido a que “la caja resultante tendría usos atractivos para gran parte del capital” (2015: 353), particularmente subsidios para el capital productivo en el marco del impacto de la crisis económica internacional. Entre ellos, se refiere al financiamiento del programa REPRO, el Régimen para la Regularización de Relaciones Laborales y Promoción para la Incorporación de Nuevos Puestos de Trabajo y el Programa de Inserción Laboral en el Sector Privado, y más adelante el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario y el Fondo para el Desarrollo Argentino. Además de que también se financiaron programas con impacto directo en las clases populares como la AUH y el PROCREAR. Este autor resalta que esta renovación en la fuente

---

<sup>145</sup> La solicitada afirmaba que: “debería tener en cuenta la realidad y, con su renuncia, contribuir a la estabilidad del sistema por el que tanto ha trabajado (...) Ningún interés personal o corporativo es superior al interés de la Nación” (Citado en Genoud, 2015: 167).

<sup>146</sup> Como ejemplo, pocos meses después, en febrero de 2009, el gobierno canjeó los bonos de los préstamos garantizados (PNG) emitidos en 2001 por un total de 23.800 millones de pesos, que mayoritariamente estaban en manos de grandes bancos locales y extranjeros, logrando una aceptación del 97 por ciento, lo que da cuenta del beneficio de la medida (Wainer y Bona, 2018).

de recursos fiscales provenía de la propia fuerza de trabajo a través de los aportes patronales y que, por lo tanto, “de esta forma, se eludía la necesidad de una mayor presión tributaria sobre el capital” (2017: 394) y agrega que incluso el capital financiero se veía favorecido, dado que “por esta vía la caja de ANSES se podía utilizar –como se hizo- para pagar bonos de deuda, que se canjearon por nuevos títulos que terminaron entre los activos –incobrables- del sistema previsional” (2017:394).

Sin embargo, sí existieron pronunciamientos de parte de dos de las entidades patronales más importantes, no ya en un plano de defensa de un sector en particular, sino como expresión del interés general del empresariado, aunque con matices entre ellos. En el caso de la UIA, el comunicado emitido por la entidad puso el acento en “la necesidad de garantizar un marco que preserve la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad” y en que “la solución a la que se arribe garantice adecuadamente los principios constitucionales antepuestos y la estabilidad de las reglas de juego, condición esencial para el desarrollo económico con inversión, crecimiento y justicia social”<sup>147</sup>. La AEA, en cambio, adoptó un tono notablemente más agresivo hacia la reforma, expresado en un comunicado titulado explícitamente: “Preocupación de AEA por el proyecto sobre jubilaciones”. En su caso, aseguró que “la decisión sobre el mejor sistema de seguridad social para la Argentina no puede adoptarse de manera urgente”, que “requiere necesariamente la construcción de amplios consensos” y que “es fundamental tener en cuenta los derechos de propiedad de los trabajadores sobre los aportes ya acumulados en sus cuentas de capitalización individual y la voluntad expresada ante la opción jubilatoria del pasado año; reglas de transparencia y de asignación de los aportes que brinden garantías y generen confianza sobre su destino último; la contribución del régimen previsional al desarrollo del mercado de capitales y el financiamiento de la inversión productiva, de modo de impulsar la actividad económica de la cual dependen los ingresos que sustentan el sistema de seguridad social”. El discurso de la AEA, presidida en ese momento por Luis Pagani, dueño de Arcor, era notablemente similar tanto a la línea editorial de Clarín y La Nación<sup>148</sup> como a los argumentos de la oposición política a la estatización. En este sentido, debe recordarse siempre, al analizar la política de esta asociación empresaria, el peso significativo que tiene dentro de ella el Grupo

---

<sup>147</sup> Disponible en: <https://uia.org.ar/general/447/estatizacion-de-los-fondos-previsionales/>.

<sup>148</sup> Junto con el artículo de Clarín mencionado arriba (“Plata para la chequera del poder, en un año electoral”), puede encontrarse ilustrativa de la posición editorial de La Nación, esta nota escrita por los periodistas Diego Cabot y Francisco Olivera bajo el título “Imparable ola de nacionalizaciones”: <https://www.lanacion.com.ar/politica/imparable-ola-de-renacionalizaciones-nid1073333/>.

Clarín, representado en la entidad por Héctor Magnetto, el empresario más influyente a su interior junto con Paolo Rocca, dueño del Grupo Techint, y el mencionado Pagani. Pero en este caso en particular, también resulta relevante la presencia como vocales de la entidad de Alejandro Estrada, del Banco Privado de Inversiones, de Juan Bruchou, del Citibank y de Enrique Cristófani, del Banco Santander Río.

El rechazo a la estatización de las AFJP mostraba así, por primera vez de manera prístina, una asociación de intereses que tendría un largo recorrido por delante en la escena nacional, entre el gran empresariado argentino, los principales medios de comunicación y un sector relevante de la oposición política. En este marco, en lugar de un planteo sectorial/corporativo por parte de un sector que se considerara agredido, empezaba a ganar protagonismo en el discurso empresarial, mediático y opositor un punto de corte político general que no haría sino acentuarse con el paso del tiempo: la crítica al intervencionismo estatal. Viceversa, para el gobierno la medida generó una sustancial recuperación de recursos para el Estado, que haría posible no solamente afrontar las consecuencias de la crisis internacional a través de una política contracíclica, sino sustentar en los años posteriores una orientación fiscal expansiva. Tras el “veto” del complejo agroindustrial a la apropiación estatal de mayores niveles del excedente, analizado en el capítulo anterior, la estatización de las AFJP fue, en ese sentido, una medida fundamental para comprender la dinámica económica y política posterior, que influiría en las correlaciones de fuerzas sociales al ampliar cualitativamente los márgenes de acción de las políticas públicas.



## **Capítulo 6: la “Ley de Medios”**

En octubre de 2009, pocos meses después de que el gobierno perdiera las elecciones legislativas de junio, pero antes de que asuman los nuevos legisladores y legisladoras electos, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) con la cual finalmente la democracia argentina, después de muchos esfuerzos, consiguió sustituir la antigua legislación proveniente de la última dictadura cívico-militar.

Este tema fue abordado por una profusa bibliografía desde múltiples enfoques<sup>149</sup>, muchos de ellos, quizás los más relevantes desde un punto de vista general, centrados en la problemática de la concentración, la influencia social de los medios de comunicación y los efectos de ambos fenómenos para la democracia. Se podría decir incluso que la temática fue sobresaturada en el discurso de los propios medios de comunicación y se convirtió en uno de los ejes del debate público en el país durante varios años. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, vamos a recortar el objeto de investigación a solo una de sus caras: aquella que muestra el conflicto entre uno de los principales grupos económicos del país y el gobierno nacional. Además, dado que la sanción de la ley fue seguida por la apertura de un largo diferendo que supera los límites temporales de este trabajo, restringiremos el análisis de este conflicto al período demarcado por el conjunto de esta investigación, es decir, entre marzo de 2008 y fines del año 2015.

### **Clarín como grupo económico y los sucesivos gobiernos argentinos**

El análisis de la relación entre el Grupo Clarín y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner requiere una breve historización que recapitule sintéticamente la manera en que este holding empresario llegó a convertirse en el principal conglomerado mediático del país, dado que ese recorrido ilustrará elocuentemente tanto el papel determinante que tuvo el vínculo con los distintos gobiernos para lograrlo, como también la coincidencia de su comportamiento con el de los principales grupos económicos del país en el mismo periodo.

---

<sup>149</sup> Nos resultaron de especial interés los trabajos “Clarín: la era Mignetto” de Martín Sivak (2015), “Pecado original” de Graciela Mochkofsky (2011), “Años de rabia” de Eduardo Blaustein (2013) y “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina” de Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra (2010).



Si bien el diario Clarín, punto de partida del Grupo, inició su publicación en el año 1945, no es preciso en este trabajo remontarnos tan atrás en el tiempo<sup>150</sup>. Sí resulta útil, sin embargo, tomar como punto de partida la última dictadura cívico-militar. En este sentido, Basualdo, Manzanelli y Calvo (2020) consideran que a partir del abandono de la industrialización por sustitución de importaciones en 1976, el conjunto de empresas que asumieron desde entonces una estrategia de integración y/o diversificación fue el que consiguió consolidarse como parte de la nueva cúpula empresaria. En ese sentido se justifica evaluar la trayectoria de Clarín desde ese año, teniendo en cuenta que, como veremos, su conducta se ajusta a esa estrategia enmarcada en la tendencia a la centralización del capital que caracterizó a nuestro país. Durante la última dictadura cívico-militar Clarín dio un paso relevante al obtener la titularidad, junto con los diarios La Nación y La Razón, así como en sociedad con el Estado, de la empresa Papel Prensa S.A., cuya planta de la localidad bonaerense de San Pedro fue inaugurada el 27 de septiembre de 1978, en un acto del que participaron Jorge Rafael Videla e Ibérico Saint Jean, dictadores que en aquel momento ocupaban de facto la presidencia de la Nación y la gobernación de la provincia de Buenos Aires. Fue ese el primer ladrillo en la construcción de un conglomerado mediático que llevó a Clarín a dejar de ser solamente un diario influyente<sup>151</sup> y edificar un multimédios. La obtención de la titularidad de esta empresa, que le daba a estos tres diarios el control monopolístico del insumo fundamental para el rubro, no puede ser escindida del proceso político por dos razones. En primer lugar porque, tal como informaron los propios diarios involucrados, la compra de las acciones se realizó “previa consulta y posterior conformidad de la Junta de Comandantes en Jefe”<sup>152</sup>, dado que el Estado era dueño del 25 por ciento de las acciones de la empresa y que su estatuto determinaba que para la transferencia de acciones se requería obligatoriamente su voto positivo<sup>153</sup>. Pero en segundo lugar, porque los dueños anteriores de esas acciones -distintos integrantes y empleados de la familia Graiver- denunciaron persecuciones políticas y amenazas previas a la venta de la empresa y luego de ella fueron arrestados, detenidos,

---

<sup>150</sup> Pueden recuperarse algunos de los beneficios otorgados al diario Clarín por los gobiernos de Perón, Aramburu y Frondizi en el interesante artículo publicado por Horacio Verbitsky en Página/12 el 31/07/11, bajo el título “Voces de ultratumbra”, disponible para la lectura en línea en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-173427-2011-07-31.html>.

<sup>151</sup> Durante la última dictadura cívico-militar se produjo un importante salto de ventas del matutino, que lo convirtió en el diario más leído del país (Sivak, 2015).

<sup>152</sup> Esta oración forma parte de una solicitada publicada por los propios diarios y citada en Mochkofsky (2011: 79).

<sup>153</sup> Según Mochkofsky (2011) la aprobación de la compra de esas acciones fue uno de los tantos temas de discusión entre la Marina y el Ejército al interior de la Junta, que se saldó con el triunfo de la postura del segundo.

torturados y algunos de ellos asesinados por el aparato terrorista de la dictadura con el objetivo de que se desprendieran de sus bienes, debido a los presuntos vínculos políticos del difunto David Graiver<sup>154</sup>: con la organización político-militar Montoneros, con el ex dictador Agustín Lanusse y con el ex ministro de Economía José Ber Gelbard, todos ellos enemigos de la facción militar que había tomado el gobierno argentino. Las consecuencias de este hecho, que en primera instancia dio lugar a una indemnización a la familia Graiver por parte del gobierno del presidente Alfonsín, volverían a hacerse ver en pleno conflicto con el gobierno de Cristina Fernández. En efecto, en el contexto de años marcados por la reapertura de los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado, el debate sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual también reabrió la discusión sobre la adquisición de Papel Prensa S.A. Fue la propia presidenta de la Nación quien, mediante una cadena nacional, el 24 de agosto de 2010 presentó el informe “Papel Prensa S.A. La verdad”, que documentaba y argumentaba que no solamente se había tratado de un caso de delito económico de apropiación ilegal, sino también de un delito de lesa humanidad, que por su naturaleza no prescribía y que, por lo tanto, amenazaba a Ernestina Herrera de Noble, a Héctor Magnetto y a Bartolomé Mitre, firmantes de la adquisición de la papelera en 1976, con una condena a la cárcel<sup>155</sup>. Además, Papel Prensa fue uno de los terrenos en los que se disputó el conflicto, dado que el gobierno nacional, a través del secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, intervino el directorio de la empresa, denunció todo tipo de irregularidades contables y administrativas, gastos injustificados y, sobre todo, manejos monopólicos del papel en perjuicio de la propia empresa.

Durante el gobierno de Alfonsín, Clarín se propuso iniciar la construcción de un conglomerado mediático que abarcara también la radio y la televisión<sup>156</sup>, objetivos tácticos centrales de una estrategia que en aquellos años ya contaba con Papel Prensa, con la planta impresora de la revista dominical y con la fundación en 1982 -junto con otros diarios del

---

<sup>154</sup> Había muerto en un accidente aéreo del que nunca se esclarecieron las causas, el 7 de agosto de 1976, en México.

<sup>155</sup> La causa judicial fue finalmente cerrada en 2017 con el sobreseimiento de los tres acusados, cuando la Corte Suprema de Justicia denegó la última apelación de Lidia Papaleo, viuda de David Graiver, y por esa vía dejó firme la sentencia de primera instancia, lo cual fue considerado una muestra de impunidad por parte de distintos organismos de Derechos Humanos.

<sup>156</sup> Los canales de televisión que emitían desde CABA -7, 9, 11 y 13-, así como también canal 2, que emitía desde La Plata, estaban bajo control del Estado, por lo que para poder ser adquiridos previamente debían ser privatizados.

país- de la Agencia de Diarios y Noticias (DyN)<sup>157</sup>. Sin embargo, esa aspiración chocaba con la legislación sancionada por la última dictadura cívico-militar, que había establecido la prohibición de que una empresa periodística propietaria de un diario sea titular de licencias de radio o televisión. Por ese motivo, desde un primer momento la derogación de esa legislación fue un objetivo político de Clarín, a tal punto que la cuestión ya había sido conversada, sin éxito, incluso antes del retorno de la democracia con los dictadores Bignone y Galtieri (Sivak, 2015). Durante toda la década del 80 la empresa desplegó un activismo permanente al respecto, tanto a través de las páginas del diario como mediante la voz de distintas asociaciones de medios de comunicación, como ADEPA o CEMCI. El gobierno de Alfonsín, por su parte, resistió ceder en este punto, pero los propietarios del diario decidieron avanzar igualmente. Fue así que Clarín consiguió dar un paso importante con la adquisición, por medio de testaferros<sup>158</sup>, de Radio Mitre, que en poco tiempo se convirtió en la emisora AM más escuchada del país. Ante esta jugada, Alfonsín decidió mirar para otro lado, lo que la avaló en los hechos. Es preciso tener en cuenta que la línea editorial del diario fue abiertamente opositora a su gobierno, llegando a producirse algunos enfrentamientos explícitos, cuando el propio presidente calificó a Clarín como un “opositor acérrimo” de su gobierno, mientras que la empresa denunció un ensañamiento con su contabilidad por parte de la Dirección General Impositiva y seguimientos y espionaje a las comunicaciones de Magonetto<sup>159</sup>. Esta situación de conflicto entre la demanda de la empresa y el gobierno argentino se profundizó mientras que la influencia social del diario aumentó notablemente, sobre la base de un crecimiento cualitativo de sus ventas, que llegaron a duplicar a su principal competidor, La Nación, mientras que La Razón inició un declive del que ya no podría recuperarse (Sivak, 2015). En este marco, en 1987 Alfonsín envió al Congreso un proyecto de Ley de Radiodifusión para reformar la legislación proveniente de la dictadura, pero en su letra esta propuesta mantenía las restricciones para la adquisición de licencias. La debilidad del gobierno, que perdió las elecciones legislativas de ese año, hizo que el proyecto quedara en la nada. A partir de entonces, la dirigencia política, de conjunto, tomaría una

---

<sup>157</sup> Sivak distingue tres grandes proyectos en la historia de Clarín: el proyecto fundacional de Noble, el impulsado por el desarrollismo entre 1958 y 1982, y finalmente el “magnetismo”, al que define como “un plan de expansión empresarial despegado de las rigideces ideológicas antecesoras” (2015: 219), tras la salida de Rogelio Frigerio y de su equipo de la dirección del matutino.

<sup>158</sup> Según Mochkofsky (2011), esta situación era tan evidente que en un desayuno institucional en el que estaban presentes Ernestina Herrera de Noble y Héctor Magonetto, el propio presidente Alfonsín les preguntó, intempestivamente: “¿Y? ¿Cómo va la radio?”, a lo que los directivos de Clarín no tuvieron otra opción que hacerse los desentendidos.

<sup>159</sup> Al mismo tiempo, la línea editorial de Clarín había apoyado a los gobiernos de facto, salvo en su política económica, a la que en aquel momento cuestionaban desde posiciones desarrollistas (Sivak, 2015).

decisión diferente ante las demandas de Clarín. En efecto, los directivos de la empresa pudieron ver con satisfacción cómo los tres principales candidatos a presidente en las elecciones de 1989 -Carlos Menem, Eduardo Angeloz y Álvaro Alsogaray- se comprometieron a cumplir con su pedido (Sivak, 2015)<sup>160</sup>.

En concreto fue con la llegada de Menem al gobierno, a mediados de 1989, que la situación se modificó favorablemente para la empresa. A pocos días de haber asumido, el 17 de agosto de 1989 el nuevo gobierno consiguió la aprobación de la Ley de Reforma del Estado, punto de partida del proceso de privatizaciones, mediante la cual se derogaba el inciso e) del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía a Clarín la adquisición formal de Radio Mitre. La primera consecuencia concreta de ese acto fue, precisamente, la “compra” del total del porcentaje accionario de esa emisora, en noviembre de 1989. El segundo paso fue la apertura del proceso de privatización de los canales de televisión en manos del Estado nacional, que se realizó en tiempos vertiginosos entre octubre y diciembre de ese año. Clarín creó la empresa ARTEAR S.A. y participó de los concursos de canal 11 y de canal 13, logrando la adjudicación de la licencia de este último. Sivak (2015) considera que este fue un momento bisagra en la estrategia de la empresa, una “revolución interior” mediante la que ya se puede hablar con propiedad de la existencia de un grupo multimedial<sup>161</sup>. El Grupo Clarín fue parte, de este modo, de la vinculación que existió entre los grupos económicos y el proceso de privatización de empresas públicas, que representó una reestructuración de gran alcance de la economía nacional (Basualdo, Manzanelli y Calvo, 2020)<sup>162</sup>. De esta

---

<sup>160</sup> El peso de Clarín al interior del empresariado queda en evidencia en un relato de ese año:

“Después de la derrota electoral del 14 de mayo Alfonsín se reunió con un grupo de empresarios, entre los que se encontraba Magnetto. Según uno de los testigos, el alfonsinista Simón Lázara, el presidente pidió —casi un ruego— que lo dejaran llegar a diciembre (les había dicho a sus colaboradores que daba un brazo por completar su mandato). (...) Magnetto respondió por los hombres de empresa, según Lázara: —Ustedes ya son un obstáculo.” (Sivak, 2015: 112)

<sup>161</sup> De todas maneras, en un trabajo publicado en 1990, Acevedo, Basualdo y Khavisse ya identifican como una unidad al módulo “AGEA-Clarín-Magnetto” y lo catalogan dentro de la categoría de “grupos medianos y menores” por su desempeño económico entre 1973 y 1987. Para estos investigadores, el grupo económico se compone de las siguientes empresas: AGEA SA (Editorial), Artes Gráficas Rioplatenses SA (Editorial), AGEA - Inversora SA (Inversora), Cinco Ambientes SA (Inmobiliaria), Decio SA (Inmobiliaria), Meker SA (Agropecuaria), Agro Inmobiliaria Atlanthique SA (Inmobiliaria), Salavina SA (Inmobiliaria), FAPEL SA (Fábrica de papel), Celulosa Puerto Piray (Fábrica de papel), Papel Prensa SA (Fábrica de papel de diario), Diarios y Noticias SA (Agencia de noticias). Las primeras controladas por el Grupo, las últimas cuatro vinculadas al Grupo (1990: 26).

<sup>162</sup> Estos autores identifican a Clarín como parte de los grupos económicos que lograron fortalecerse luego de la profunda crisis de 1989, gracias a su participación en el proceso de privatizaciones. Junto con el grupo

manera, a solo pocos meses de haberse iniciado la presidencia de Menem<sup>163</sup>, esta empresa había conseguido poner los ladrillos principales de su proyecto multimediático, al concentrar la titularidad del diario de mayor tirada, la radio AM con mayor audiencia, la agencia DyN y uno de los principales canales de televisión del país<sup>164</sup>. Pero se trataba solo de un comienzo. En 1991 creó la empresa Torneos y Competencias y cerró un acuerdo con la Asociación del Fútbol Argentino mediante el que obtuvo los derechos exclusivos para la televisación del fútbol de primera división, primera B nacional y primera B metropolitana hasta 2014. Luego inició otro de sus negocios fundamentales, tardíamente: el de la televisión por cable, que ya era un rubro consolidado en el país. Por ese motivo, se dedicó a comprar empresas ya existentes. Así fue como entre 1992 y 1996 se quedó con 119 pequeñas empresas de cable de todo el país, y esa red conformó la empresa Multicanal, con la que pudo competir de lleno con las principales empresas que dominaban el mercado de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, que en ese entonces eran Cablevisión y VCC. Semejante proceso de adquisición sistemática de empresas, muchas de las cuales eran competidoras a las que luego de comprar terminaba cerrando, por un lado dio lugar a un abrupto proceso de concentración económica, y por otro lado tuvo como consecuencia el crecimiento de la deuda en dólares del grupo, elemento que sería determinante unos años después y que también hermana la trayectoria del Grupo Clarín con la de buena parte de la cúpula empresaria en aquellos años. A su vez, a fines de 1992 creó la señal de cable Todo Noticias y el año siguiente Volver. El diario, por su parte, vivía años de un crecimiento notable: desde 1985 era el más vendido del mundo de habla hispana, pero en los años 90 se superó aún más: en 1993 facturó un total de 70 millones de dólares en avisos clasificados y más de 450 millones de dólares en publicidad,

---

mediático, agrupan también a Pérez Companc, Wertheim, Astra, Loma Negra, SOCMA, Acindar, Techint y Soldati (2020: 24).

<sup>163</sup> En ese momento, Ernestina Herrera de Noble declaró públicamente: “Felicitó al gobierno del presidente Menem por haber privatizado los canales al inicio de la gestión y no al terminarla, esto subraya el respeto por la libertad de opiniones”. Citado en Blaustein (2013: 106).

<sup>164</sup> Menem apostó a otorgarle a Clarín sus principales pedidos al comienzo de su gestión, lo cual tendría importantes consecuencias posteriores, porque lejos de haber conseguido con este acto una docilidad duradera de la empresa periodística, pocos años después se produciría un largo enfrentamiento entre ambos, que llevaría al entonces presidente a arrepentirse públicamente de este acto inicial (Mochkofsky, 2011; Blaustein, 2013). En efecto, el 8 de julio de 1992, en una entrevista con La Nación, ante la pregunta sobre sus errores en los tres primeros años de su gestión, Menem contestó:

“Solo uno: haber derogado el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión. No medí las consecuencias. Lo hice para afianzar la libertad de prensa, pero esa articulación permitió la existencia de empresas que tienen un canal de televisión, radio, Papel Prensa y un diario y una agencia informativa. Yo no hablo de coartar la libertad de prensa, pero tampoco hay competencia en lo que hace a la información. Se monopolizó la prensa.” (Citado en Mochkofsky, 2011: 110)

sobre un promedio de ventas de 634 mil ejemplares los días de semana y 1.150.000 ejemplares los domingos<sup>165</sup>. Clarín consiguió así ser partícipe de la importante fase de expansión de los grupos económicos locales que se extiende desde la dictadura cívico-militar hasta 1995, otorgándoles una incidencia predominante en la cúpula empresaria, lugar que hasta entonces habían ocupado las empresas estatales (Basualdo, Manzanelli y Calvo, 2020).<sup>166</sup> Además de estos pasos en el terreno de los medios de comunicación, la primera mitad de los años 90 encontró a Clarín buscando participación en los numerosos negocios que se abrieron en la época, comportamiento también similar al de los grandes grupos económicos locales por esos años. Testimonio de esa conducta fue su ingreso en 1994 al negocio de las AFJP, en sociedad con el Banco Mariva<sup>167</sup>, el Banco Mercantil, la Caja de Ahorro y Seguro y la aseguradora Hábitat. Sin embargo, vendió su parte al año siguiente. La misma fugacidad se dio con su participación en la empresa de telefonía CTI, aunque no así con la adquisición de una porción mayoritaria de la empresa Supreme Ticket, que se dedicaba a la venta de entradas en el fútbol de primera división<sup>168</sup>.

Todo este proceso de acumulación de negocios dio lugar a la presentación pública del Grupo Clarín en agosto de 1995, año en que conmemoró sus 50 años de historia con grandes eventos. El sinceramiento público del formato de grupo económico multimedial fue una forma de reorganizar el diseño de sus actividades de acuerdo a la fuerte tendencia a la centralización del capital que se desarrolló en aquellos años en la cúpula empresaria argentina (Basualdo, Manzanelli y Calvo, 2020; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). En ese

---

<sup>165</sup> 1993 marcó el pico de ventas del diario: 717.000 ejemplares diarios en promedio contra 212.000 de La Nación (Sivak, 2015).

<sup>166</sup> ¿Por qué Clarín pudo lograr esta expansión y otros medios no lo consiguieron? La respuesta de Sivak pone en el centro la capacidad de la dirección del Grupo: “Era la única empresa con coherencia y cohesión interna que tenía un proyecto de expansión. Contaba con recursos simbólicos y materiales; también con sus tapas, sus títulos, el miedo a sus notas y una gran capacidad para influir sobre la política” (2015: 152).

<sup>167</sup> Este banco extraoficialmente era considerado propiedad del Grupo Clarín (Sivak, 2015).

<sup>168</sup> Basualdo, Manzanelli y Calvo afirman que “durante la década de 1990 se produjo un acentuado afianzamiento de la articulación estructural de los grupos económicos entre sí y de ellos con conglomerados y firmas extranjeras. Este proceso estuvo sustentado principalmente en la privatización de las empresas públicas” (2020: 25). Los ejemplos mencionados del Grupo Clarín pueden comprenderse como parte de esta tendencia más general, aunque mucho más claro al respecto es el caso del principal competidor que tuvo Clarín en aquellos años, promocionado por el gobierno de Menem: el Citicorp Equity Investments (CEI). Este grupo empresario, con presencia en distintos mercados entre los que se destaca el mediático, estuvo conformado por los capitales norteamericanos del Citibank, los capitales españoles de Telefónica de Argentina y capitales financieros nacionales, principalmente los asociados al banquero Moneta y al Grupo Wertheim. Para 1997 facturaba 5 mil millones de dólares y empleaba a 20 mil personas (Sivak, 2015). Fueron tan importantes sus inversiones que incluso convivieron durante un periodo con Clarín en la empresa Multicanal. En este enfrentamiento, el Grupo Clarín adoptó una estrategia discursiva centrada en la defensa de las empresas nacionales que luego retomaría en plena crisis de 2001.

momento, estaba integrado por las empresas AGEA (diario Clarín), Artear (Canal 13, TN, Volver), Artes Gráficas Rioplatenses (planta impresora), Radio Mitre (AM 80 y FM 100), Multicanal, Telered Imagen (TV codificada, TyC Sports, Adtime, TyC Uruguay y Telered Deportes de Chile), Revista Elle, Audiotel y Buenos Aires Televisión. En los dos años siguientes se incorporaron: la empresa PRISMA, proveedora de servicios de internet; CIMECO, una sociedad con La Nación mediante la que adquirió la propiedad de dos de los principales diarios provinciales del país, La Voz del Interior, de Córdoba, y Los Andes, de Mendoza; participaciones en productoras de TV y cine y la mayoría accionaria de Galaxy Entertainment Argentina, empresa de televisión satelital, entre otras compañías de menor peso. Según explica el propio Grupo en su sitio web, el rediseño de sus actividades estaba orientado a “preparar su estructura con vistas a acceder al mercado internacional de capitales, y de este modo potenciar su camino de crecimiento y expansión”<sup>169</sup>. Sin embargo, esto recién pudo darse en 1999, cuando el Grupo Clarín se formalizó como sociedad anónima y suscribió un acuerdo con la banca internacional de inversión Goldman Sachs, que se convirtió en socio minoritario del mismo a través de la adquisición del 18 por ciento de su capital accionario, operación mediante la cual el Grupo argentino amplió su capital<sup>170</sup>. Después de haberse resistido a tener accionistas y socios, el Grupo, que siempre había hecho bandera de ser una “empresa nacional” y de que “si al país le va bien a Clarín le va bien”, debió modificar su actitud debido al desafío planteado en aquellos años por su principal competidor, el Citicorp Equity Investments (CEI), que al calor del enfrentamiento con Clarín se desarmaría poco tiempo después<sup>171</sup>. Para ese año, la facturación anual del holding superó los dos mil millones de dólares, pese a que el país ya atravesaba la larga recesión que conduciría al colapso de 2001, lo que lo convirtió sin dudas en uno de los principales conglomerados empresarios de capital nacional. En ese momento, Héctor Magnetto fue nombrado CEO, siguiendo las costumbres internacionales, y su participación accionaria prácticamente se equiparó a la de Ernestina Herrera de Noble -35,335% y 35,555%, respectivamente-. Las facilidades cambiarias del régimen de la Convertibilidad permitieron también un proceso de inversión orientado al rediseño del producto central del dispositivo empresario: el diario. Fueron

---

<sup>169</sup> Ver: <https://www.grupoclarin.com/institucional/estructura-corporativa>.

<sup>170</sup> Esta operación implicó la inyección de una inversión de 500 millones de dólares. Sin embargo recién en octubre de 2007, tras recuperarse plenamente de las consecuencias de la crisis de finales de 2001, el Grupo Clarín pudo iniciar la cotización pública de sus acciones en las bolsas de Londres y Buenos Aires.

<sup>171</sup> Sin embargo, meses antes de dejar el gobierno, Menem dictó un decreto mediante el que modificó aspectos sustanciales de la Ley de Radiodifusión para permitir su consolidación: amplió de 4 a 24 el límite de licencias posibles por grupo empresario y permitió que se construyan redes entre ellas, abaratando sus costos. Pese a que el CEI –a quien el gobierno buscaba beneficiar- se desmembró posteriormente, esta modificación no fue revertida.

contratados servicios de asesoría de consultores catalanes y semiólogos holandeses, se organizaron recurrentes visitas a redacciones británicas, estadounidenses y francesas, se generó una apertura a los debates de vanguardia en la escena global de los medios de comunicación. Máquinas, saberes y tecnologías se importaron -también aquí se puede encontrar un denominador común con la conducta de otros grupos empresarios- para modernizar fuertemente el matutino. Este proceso dio lugar al lanzamiento de la versión digital de Clarín, que fue inaugurada en marzo de 1996 y en poco tiempo se consolidó entre las 100 páginas más visitadas del país y pasó a contar con un plantel de 120 trabajadores y trabajadoras (Sivak, 2015). Además del atractivo mediático, las iniciativas relacionadas con el novedoso mercado de internet eran importantes para la conducción de la empresa porque le permitían participar del auge de “las puntocom” y convertir a sus activos en mercancías más apetecibles a los ojos de eventuales financistas internacionales, como el caso ya mencionado de Goldman Sachs.

Durante el gobierno de De la Rúa, el Grupo Clarín obtuvo conquistas concretas que dejaban traslucir la cercanía del multimédios con el poder político: la desregulación de la venta de diarios y revistas, en perjuicio del gremio de Canillitas<sup>172</sup>; la marcha atrás en el aumento planificado del IVA para diarios y revistas, que solo pudo ser lograda más adelante por Cavallo, y que debió aceptar como contrapartida la inclusión de la industria gráfica y editorial en planes de competitividad; y la desregulación del negocio de las telecomunicaciones mediante el decreto 764/00, que afectaba directamente a las empresas telefónicas, competidoras del Grupo. Al mismo tiempo, la oposición de empresarios mediáticos del interior del país, la rápida pérdida de capital político del gobierno y, finalmente, la renuncia del presidente en diciembre de 2001, interrumpieron un proceso de transformación más amplio del marco regulatorio de la radiodifusión que nuevamente se había planteado, tras la anulación de las 238 licencias que había concedido Menem 24 horas antes de dejar la presidencia (sobre un total de 438 frecuencias licitadas en los meses finales de su mandato). En efecto, en marzo de 2000 el gobierno nacional había presentado un proyecto de Ley de Radiodifusión, de perfil continuista, que no tuvo posibilidades reales de avanzar. En cuanto a su línea editorial, el gobierno de la Alianza encontró al Grupo Clarín con una defensa consolidada de la Convertibilidad, motivada tanto por el consenso del que aún gozaba en la población argentina como, sobre todo, porque era imprescindible para un

---

<sup>172</sup> Medida que había estado vigente desde 1945 y que sería repuesta por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en 2010, ya en el contexto de pleno enfrentamiento de ese año.



esquema de negocios cuyos ingresos se contaban en pesos pero debían hacer frente al endeudamiento en dólares que se había profundizado en la segunda mitad de los años noventa. Según Sivak, hasta diciembre de 2001 el Grupo Clarín defendió la Convertibilidad, a pesar de que era consciente de la inminencia de una devaluación<sup>173</sup>. Cavallo, en cambio, ubicaba al Grupo como parte de una coalición devaluadora que reunía al Grupo Productivo liderado por el presidente de la UIA, José de Mendiguren, a la Cámara Argentina de la Construcción, a Confederaciones Rurales Argentinas y a la fracción del peronismo bonaerense que lideraba Eduardo Duhalde<sup>174</sup>. Sin embargo, el propio De Mendiguren negó que Magnetto haya sido parte de la propuesta devaluacionista (Sivak, 2015).

El estallido de la crisis económica generó consecuencias altamente relevantes para el Grupo Clarín, cuya conducción por primera vez percibió que su control del holding estaba en peligro. La devaluación generó un doble problema. En primer lugar, en cuanto al endeudamiento con el sistema financiero local, con el que registraba una deuda de 95 millones de dólares, lo que la ubicaba en el número 30 de un ranking encabezado por Repsol con una deuda de 300 millones de dólares (Sivak, 2015). Para abordar esa deuda, el lobby del Grupo apostó a la pesificación asimétrica, para la cual contó con los servicios de José Pardo, asesor financiero central de Duhalde y, al mismo tiempo, dueño del Banco Mariva, que como mencionamos mantuvo una estrecha relación histórica con Clarín<sup>175</sup>. Pero este no era el problema mayor sino el endeudamiento en el exterior, que suponía compromisos por alrededor de 1200 millones de dólares<sup>176</sup>, lo cual significaba que era la sexta empresa más endeudada en el exterior después de Repsol, Pérez Companc, Telecom, Telefónica y Soldati (Sivak, 2015)<sup>177</sup>. Este cuadro se daba luego de años de recesión que habían reducido sus

---

<sup>173</sup> Sivak cuenta que distintos economistas y periodistas económicos que frecuentaron al CEO de Clarín durante la segunda mitad de 2001 recuerdan que les preguntaba (y se preguntaba a sí mismo) “¿cuándo será la devalueta?”. En su opinión, esta pregunta reflejaba que “jugaba con la palabra ominosa, como quien se ríe de nervios: lejos de expresar un deseo revelaba la preocupación por prepararse para las maniobras de salvataje” (Sivak, 2015: 307).

<sup>174</sup> Nótese la coincidencia con la lectura ofrecida en el capítulo 3 sobre la “alianza devaluacionista”.

<sup>175</sup> Sivak recupera el testimonio de Adolfo Rodríguez Saá, quien afirma que, al llegar a la Casa Rosada, “el único papel que encontró descansaba en un escritorio de la Secretaría Legal y Técnica: era el pedido —casi un decreto ya redactado— de la pesificación asimétrica que los empresarios reclamaban para sus deudas. El Grupo Clarín —dijo— estaba a la cabeza” (Sivak, 2015: 320).

<sup>176</sup> Ese número representa la versión oficial, tras el ingreso de Goldman Sachs. Según Ámbito Financiero, histórico antagonista de Clarín, en cambio, el valor real de la deuda era muy superior: de alrededor de 3 mil millones de dólares (Sivak, 2015).

<sup>177</sup> La gravedad de la situación del Grupo Clarín puede entenderse mejor mediante la reconstrucción de la trayectoria del gran capital en la Argentina ofrecida en el capítulo 2, en particular sobre cómo distintos grupos económicos de capital nacional debieron vender parte de sus activos o reconvertirse debido a la imposibilidad

ingresos en pesos, aunque al mismo tiempo resulta relevante identificar la participación del Grupo en el persistente proceso de acentuación de la dolarización de ingresos y la transferencia de capitales al exterior, que se había agudizado en 2001<sup>178</sup>. En concreto, el peligro pasaba por la posibilidad de que, si alguna de las empresas del Grupo era declarada en quiebra, acreedores extranjeros se hicieran con su propiedad, de acuerdo al mecanismo conocido como *cram down*. Por ese motivo, desde el día uno de la presidencia interina de Eduardo Duhalde, el lobby de Clarín se puso como objetivo la modificación de la Ley de Quiebras para impedirlo, a cambio de lo cual estableció una línea editorial de defensa del empresariado nacional y de la dirigencia política, en medio de la bronca popular que se expresaba en las calles. Esta situación forzó al holding a modificar una política de larga data. Hasta entonces había limitado su participación a asociaciones propias de su industria, como ADEPA, CEMCI o ATVC, a pesar de que su facturación la ubicaba en un lugar destacado entre las empresas que operaban en el país y, sobre todo, de su influencia en el conjunto del sistema político. Sin embargo, tras la crisis de 2001 cambió su postura y el 28 de mayo de 2002, cuando se fundó la Asociación Empresaria Argentina (AEA), Magnetto asumió una de sus vicepresidencias, dándole una gran prioridad como canal principal de las demandas de las grandes empresas ante el gobierno. Este último, por su parte, ante la fragilidad del poder político con el que contaba, buscó activamente construir una red de apoyos que le aportaran gobernabilidad. Para eso, además de un acuerdo con el radicalismo, apostó a un pacto social con participación de la Iglesia Católica, el sindicalismo tradicional y el empresariado nacional, donde tenían mucho valor los medios de comunicación. A los ojos de Duhalde, el Grupo Clarín era una de las patas de la gobernabilidad que sostenía su presidencia.

---

de resolver su situación financiera tras la devaluación de 2001. Ver, en especial, el trabajo de Wainer y Gaggero (2021).

<sup>178</sup> Distintas empresas del Grupo figuran en el registro publicado por la investigación de la Comisión Especial sobre Fuga de Divisas de la Cámara de Diputados de la Nación del año 2003, por los siguientes montos: 10.190.504 dólares Grupo Clarín S.A., 142.396.479 dólares Multicanal S.A., 33.809.146 dólares AGEA S.A., 10.500.000 Papel Prensa S.A., 6.709.850 Artes Gráficas Rioplatenses y 4.637.173 Torneos y Competencias S.A. Naturalmente, este comportamiento no fue una excepción de 2001, sino una conducta estructural del poder económico argentino que el Grupo Clarín protagonizó a lo largo de los años, a tal punto que su rastro se encontró en todas las investigaciones y filtraciones de datos sobre el tema: en la denuncia del ex JP Morgan Arbizu, en la de la AFIP sobre las cuentas no declaradas en el HSBC de Ginebra, en la información provista por el BCRA sobre las compras de divisas en 2008 y 2009, en el listado de compradores de divisas en 2011 y en los Papeles de Panamá, de Bahamas y del Paraíso. Todos los datos fueron tomados de Bona (2018).

En ese contexto convulsionado, el lobby por la modificación de la Ley de Quiebras tuvo un resultado inmediato, que dejó en evidencia el poder del Grupo: la ley fue modificada en enero de 2002, menos de un mes después de la devaluación. Sin embargo, las autoridades del Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno en defensa de los intereses de los capitales financieros extranjeros y lograron que poco tiempo después, en mayo, una vez asumido Roberto Lavagna como ministro de Economía, la modificación se retrotrajera. Ante este revés, los directivos del Grupo apuntaron a la sanción de una nueva ley, llamada oficialmente de “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”, y extraoficialmente “Ley Clarín”, que restringía la participación de capitales extranjeros en las empresas nacionales incluidas bajo esa calificación -que naturalmente integraba a las empresas periodísticas- a un máximo de 30% y las excluía del proceso de *cram down*, por lo que se evitarían los efectos de la Ley de Quiebras. Rápidamente, en junio de 2002, la ley obtuvo media sanción en el Senado, pero en Diputados encontró mayor resistencia<sup>179</sup>, sumado a que a fines de ese mes, en la localidad bonaerense de Avellaneda, fueron asesinados por las balas policiales Darío Santillán y Maximiliano Kosteki en medio una protesta social, lo cual dio lugar a una nueva crisis política que solamente se saldó con la convocatoria a elecciones presidenciales para comienzos de 2003, de las cuales Duhalde se excluyó. La intensa actividad de lobby no se detuvo, lo cual llevó al Grupo a tener una intervención periodística de relativa protección al gobierno interino, que a su vez generó costos en su credibilidad periodística<sup>180</sup>. Sin embargo, la ley logró ser sancionada en junio de 2003, ya con Néstor Kirchner en la presidencia de la Nación.

---

<sup>179</sup> A la luz del comportamiento posterior, resulta muy llamativo que una de las voces más elocuentes contra la ley fuera la de la entonces diputada Elisa Carrió, quien en pleno recinto afirmó que:

“Lo que se está haciendo acá tiene nombre y apellido, y nosotros lo queremos decir muy claramente. Se trata precisamente de respetar la dignidad nacional de los señores diputados nacionales y el interés nacional de todas las empresas nacionales, no sólo de Clarín y La Nación. (...) ¿Cómo vamos a poder explicar esto a través de la historia? Es vergonzoso, y yo denuncio el lobby escandaloso, de carniceros, que se ha hecho durante muchos meses a cada uno de los señores diputados y bloques de esta Cámara.” (Citado en Mochkofsky, 2011: 140)

<sup>180</sup> El graffiti con la leyenda “Nos mean y Clarín dice que llueve” quedó instalado como una de las postales de diciembre de 2001 en Buenos Aires, en las que incluso se produjeron movilizaciones hacia sus estudios centrales, identificados como parte del entramado de poder contra el que se expresaba la bronca popular. Meses después esta situación se profundizó cuando el 27 de junio de 2002 el diario tituló “La crisis causó dos nuevas muertes”, en referencia a la Masacre de Avellaneda, mientras ocultó durante dos días las fotografías que probaban que había sido un asesinato policial. Martín Becerra afirma que a partir de los años 2000 o 2001, Clarín “prioriza su rol como grupo económico, muy por encima de su actividad periodística” (citado en Blaustein, 2013: 108). Sivak (2015), en cambio, afirma que su credibilidad quedó a salvo del “que se vayan todos”.

Luego de ese triunfo, el Grupo fue por más. Una decisión que más adelante sería muy significativa fue el lanzamiento, en octubre de 2002, de Feriagro, cuya primera edición se realizaría en marzo de 2003, todavía bajo el gobierno de Duhalde. A partir de ese momento, los caminos del Grupo Clarín y los de los principales actores del complejo agroindustrial argentino se entrelazaron íntimamente<sup>181</sup>. Tras cuatro ediciones, el Grupo se asoció con La Nación y la exposición modificó su nombre a Expoagro, cuyas ediciones continúan hasta el presente. Pero lo central fue el proceso de renegociación de su deuda, centrado en las empresas Multicanal y AGEA. En el primer caso, Clarín debió batallar contra un conjunto de “fondos buitres” que controlaban el 30 por ciento de los bonos, en ese momento en *default*. A pesar de su oposición, el Grupo consiguió que dos tercios de sus acreedores aprobaran su propuesta, de forma tal de permitir el salvataje de la empresa. En paralelo con lo que sucedería con los acreedores externos del país, este grupo de bonistas disconformes presentó una demanda en sede judicial, tanto en Buenos Aires como en Nueva York, pero en este caso ambos pedidos fueron desestimados. La renegociación de la deuda de AGEA fue más sencilla por lo que, en noviembre de 2004, Magnetto pudo anunciar que ese capítulo estaba cerrado y que la reducción total lograda había llegado al 65 por ciento (Sivak, 2015). Poco tiempo después, el Estado argentino lograría recorrer el mismo camino aunque, como es sabido, el derrotero de las demandas de los acreedores “buitres” sería muy diferente, como veremos en el capítulo 10.

Aunque Clarín ya había pasado por su peor momento, el conjunto de empresas de medios de comunicación fue beneficiado por el gobierno de Kirchner con el decreto 527 del año 2005, que prorrogó automáticamente todas las licencias de radio y de televisión por diez años. Esta decisión favoreció en mayor medida a otros medios cuya situación económica era más deficiente, pero de cualquier manera también benefició al Grupo Clarín<sup>182</sup>. Las

---

<sup>181</sup> Basualdo, Manzanelli y Calvo identifican en la relación con los intereses agropecuarios un rasgo fundacional y permanente de los grupos económicos locales: “las sociedades agropecuarias no solamente constituían un rasgo fundacional en los grupos económicos sino que tenían una presencia difundida y relevante en la mayoría de los grupos que se incorporaron en los siguientes patrones de acumulación” (2020: 28). Ver también la nota al pie número 161, como un precedente significativo.

<sup>182</sup> En este sentido Horacio Verbitsky se refiere particularmente a las empresas de Daniel Hadad y Raúl Moneta, controlantes de los canales 9 y 2 respectivamente, todavía golpeados por la crisis de 2001. El periodista relata la respuesta que le dio el presidente Kirchner en ese momento, ante su denuncia de este favoritismo gubernamental de medios que en su opinión eran más nocivos para el gobierno que el Grupo Clarín. “Lo que pasa es que Canal 9 y Canal 2 sin esto quiebran. Están muy endeudados y si la licencia se les vence a corto plazo, no consiguen quien les refinance esa deuda y no consiguen estabilizar la situación” (Verbitsky, 2018: 264).

consideraciones de la medida se fundamentaron en que la actividad había sido duramente golpeada por la situación de emergencia económica y que la ampliación del plazo de las licencias era necesaria para dar un marco de previsibilidad que permitiera el saneamiento financiero de las empresas, particularmente de sus deudas externas. El propio presidente, en el acto que se realizó para anunciar la medida en la Casa Rosada, afirmó que tenía un sueño: “que hayamos logrado que los medios estén en manos argentinas” (Clarín, 21/05/2005)<sup>183</sup>, una continuación del discurso que había sustentado la aprobación de la “Ley Clarín” dos años antes.

Luego de concentrarse en la reestructuración de su deuda, el Grupo Clarín se fijó un nuevo objetivo en el mercado que le daba la mayor rentabilidad por aquellos años: el de la televisión por cable. Se trataba de la fusión entre Multicanal y Cablevisión que le permitiría abastecer casi a la mitad de los hogares del país que contrataban ese servicio<sup>184</sup>, así como prepararse para explotar al máximo un negocio que venía de la mano, el de la provisión de internet. La operación, que se realizó el 28 de septiembre de 2006 e involucró un total de 1.100 millones de dólares, contó con el financiamiento destacado de David Martínez Guzmán, un empresario mexicano que controlaba un importante fondo de inversión y que, desde ese momento, se convertiría en socio del grupo mediático. No se trataba de un negocio más. Luego de este paso, Clarín se convirtió en la séptima operadora de TV por cable del mundo y la primera en América Latina en términos de cantidad de abonados. Este salto de calidad se expresaba en la facturación anual del Grupo, que pasó de 2.100 millones a 3.600 millones de pesos. Además, dio lugar a una transformación duradera del multimedios: para el año 2012 su empresa de cable e Internet ya representaba el 68,6% de los ingresos del Grupo, y dos años más tarde llegaría al 80%. Además, tenía 3,3 millones de abonados al primer servicio y 1,5 millones al segundo (Sivak, 2015). Clarín dejó de recibir el grueso de sus ingresos por la generación de contenidos y pasó a sostenerse por el empaquetamiento de ellos. En lo económico, la operación fue la de mayor magnitud entre empresarios argentinos desde la salida de la Convertibilidad (Sivak, 2015), pero además daba lugar a importantes consecuencias políticas. Su resultado expresó el máximo indicador de la relación que el

---

<sup>183</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/prorrogan-licencias-radio-tv-pais\\_0\\_rk1WGgFyAYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/prorrogan-licencias-radio-tv-pais_0_rk1WGgFyAYg.html).

<sup>184</sup> En 2006 el mercado de TV paga era de 5.686.326 suscriptores. Dentro de ese universo, Cablevisión tenía 1.434.569, Multicanal 1.080.724 y Teledigital, la empresa más pequeña que también adquirió el Grupo Clarín, 175.498. En total 2.690.791 suscripciones, que de conjunto alcanzaban el 47,3 por ciento de los hogares con TV paga y el 25 por ciento de los hogares del país (Mochkofsky, 2011).

Grupo Clarín mantenía en esos años con el gobierno de Néstor Kirchner. En efecto, para poder completarse, requería la autorización de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, en cuyo seno se expresó un fuerte debate. Su titular, José Sbatella, sostenía que la fusión entre estas empresas daba lugar a una situación monopólica en gran parte de las ciudades del país, en muchas de las cuales solo habría una proveedora del servicio, mientras que en otras el Grupo contaría con una posición dominante que le daría un control absoluto del mercado. Por esos motivos, consideraba que la fusión entre las empresas no debía ser autorizada. Sin embargo, la posición del presidente desautorizó a su subordinado y le indicó que avalara la operación: era la muestra de una alianza política estrecha que se había sustentado en reuniones, almuerzos, cenas y llamados. Kirchner y Magnetto habían logrado establecer una sociedad política de la que ambos creían que sacaban un alto grado de provecho: el Grupo para sus negocios, que cada vez crecían más; el presidente para su acumulación política, que se había ido edificando a partir del magro 22 por ciento de los votos con que había accedido al poder. Finalmente, el 7 de diciembre de 2007, tres días antes de la asunción de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia, Néstor Kirchner dio la orden de que se firmara la aprobación de la esperada fusión. Becerra considera que, con este acto, concluyó la segunda etapa de concentración de los medios de comunicación en el país: la primera, de carácter ofensivo, se inició con las privatizaciones a comienzos de los años 90; la segunda, de orden defensivo, se inició con la Ley de Bienes Culturales y concluyó en 2007<sup>185</sup>. Para este momento, el Grupo Clarín ya había establecido su nuevo objetivo de negociación con el gobierno nacional. En una primera instancia, este último no se había mostrado hostil: adquirir la empresa Telecom, que había caído en una situación monopólica debido a cambios en la propiedad de sus sociedades controlantes europeas, de forma tal de poder articular el servicio de cable, internet y telefonía. Pero, como sabemos, la historia se desarrollaría de forma imprevista<sup>186</sup>.

En síntesis, por un lado queda demostrado que el crecimiento y consolidación del Grupo Clarín, hasta convertirse en uno de los principales actores económicos de la élite empresarial argentina, no puede ser comprendido independientemente de su relación con los distintos gobiernos. En este punto resulta interesante tomar prestado de la elaboración de Castellani

---

<sup>185</sup> Citado en Sivak (2015).

<sup>186</sup> La compra de Telecom por el Grupo Clarín recién se concretaría diez años después, en junio de 2018, durante el gobierno del presidente Macri, cuando la fusión fue autorizada y, por ese hecho, se formó la mayor empresa del país, capaz de brindar servicios de telefonía, televisión e internet de forma plena. Ver: <https://www.pagina12.com.ar/125136-aprobaron-la-fusion-de-cablevision-y-telecom>.

(2009) el concepto de “ámbitos privilegiados de acumulación”, que esta autora define como “un espacio virtual articulado por diversas prácticas que permiten la generación de ganancias extraordinarias para un conjunto de empresas privadas, beneficios que se sostienen en la existencia de múltiples y diversos privilegios”, y lo contrapone con el concepto de “ámbitos de acumulación estratégicos” considerado como una de las palancas claves para impulsar un proceso de desarrollo nacional. En su opinión, en nuestro país se produjo a lo largo de varias décadas una articulación, a la que califica como perversa, entre determinadas políticas públicas orientadas al financiamiento directo o indirecto del capital local y distintas acciones llevadas adelante por grandes empresarios que dieron como resultado que un reducido grupo de empresas obtuviera amplios márgenes de beneficios extraordinarios, en desmedro del interés del país. Los datos citados más arriba respecto de la participación de las empresas del Grupo Clarín en los procesos de fuga de capitales son un ejemplo contundente de cómo las persistentes políticas de favorecimiento estatal a determinados grupos económicos no dieron lugar a una reversión de la tradicional reticencia inversora de la cúpula empresaria, sino que al contrario convivieron con ella, de una forma que efectivamente puede ser calificada como perversa.

Por otro lado, también es muy significativo encontrar las coincidencias entre el comportamiento del Grupo Clarín y el de las principales firmas de la cúpula empresarial en el periodo iniciado en 1976, que aclaran aún más su papel dentro de la sociedad argentina. En ese sentido destacamos: la política de integración y diversificación de sus negocios que acompaña al grueso de los grupos económicos más exitosos del país desde la dictadura cívico-militar hasta mediados de los años 90 y luego la decisión de especializarse en un rubro protegido por el Estado; la participación en el proceso de privatizaciones abierto con la llegada al gobierno de Menem; la tendencia a la centralización del capital que operó con mucha fuerza y de la que Clarín es un gran exponente; la asociación con capitales extranjeros, expresada en el ingreso de Goldman Sachs al Grupo en los años 90 y luego en la asociación con el fondo de inversión comandado por David Martínez; la reiteración de la presencia de las empresas del Grupo en los fenómenos masivos de fuga de capitales, una de las marcas características de la élite económica argentina; la relación del Grupo con los intereses agropecuarios, que caracteriza al conjunto de los grupos económicos locales; la capacidad de obtener protección estatal ante las distintas consecuencias económicas de la crisis de 2001; entre otras. El rol del Grupo Clarín como parte de la cúpula empresaria, entonces, no se reduce a su vínculo íntimo con las dirigencias políticas. Aun cuando es un

aspecto central y determinante, también es posible analizar al *holding* por su conducta empresarial e inscribirlo en la misma trayectoria que caracteriza a las principales firmas de capitales nacionales de la cúpula empresarial, con las que por lo tanto comparte intereses sumamente relevantes. Al mismo tiempo, uno de los rasgos que lo distinguen de otros grupos económicos locales, es que no optó por un camino de transnacionalización de sus actividades, sino que sus negocios principales continuaron asociados al desempeño del mercado interno. Este hecho, sin embargo, no hace más que dejar en evidencia la insuficiencia de los análisis unilaterales para la comprensión de la conducta de los principales actores económicos.

Finalmente, las características de la actividad principal del Grupo Clarín lo convirtieron en una suerte de representante político de los intereses del empresariado concentrado del país<sup>187</sup>, un portavoz de las demandas de este sector, en una etapa histórica en la que los grupos económicos locales, durante su mayor parte, tuvieron un papel hegemónico al interior de la clase dominante. Este papel quedó particularmente en evidencia durante el periodo investigado en este trabajo en el rol de Magnetto dentro de la Asociación Empresaria Argentina (AEA), organización en la que mantuvo un gran peso desde su fundación y a través de la cual el Grupo expresó sus principales planteos.

### **El debate social y la aprobación parlamentaria de la LSCA**

El cambio de las relaciones entre el gobierno nacional y el Grupo Clarín es inseparable del inicio del conflicto agrario, tratado anteriormente. Desde el punto de vista del oficialismo, fue cuando se pusieron en evidencia las consecuencias negativas de una altísima concentración de los medios de comunicación que no había podido ser abordada desde el regreso de la democracia en 1983<sup>188</sup>; desde el punto de vista del multimédios, fue debido a

---

<sup>187</sup> El 12 de julio de 2020 se produjo un interesante episodio anecdótico al respecto, cuando el periodista Alfredo Zaiat publicó una columna de opinión en Página/12 en la que definió a los grupos Clarín y Techint como la “conducción política del poder económico” (diponible en <https://www.pagina12.com.ar/277959-la-conduccion-politica-del-poder-economico>). Acto seguido, la vicepresidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner difundió a través de sus redes sociales el artículo, convalidando la lectura de Zaiat. También el periodista Horacio Verbitsky (2018: 145) sostiene esta definición, con mayor precisión, al afirmar que “el Grupo Clarín representa a una fracción de la clase dominante”, aquella constituida por los grupos económicos locales.

<sup>188</sup> La Carta Abierta número 2, publicada el 4 de junio de 2008, es una expresión de esta posición: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-105384-2008-06-04.html>. En este sentido, puede identificarse también en este conflicto lo mismo que en otros que tratamos: la necesidad de abordar y remover un obstáculo para la consecución de los objetivos políticos de la gestión económica de los gobiernos kirchneristas. De



una represalia por su posición crítica del accionar gubernamental<sup>189</sup>. En efecto, más allá de indicios previos<sup>190</sup>, este fue el punto de partida de una tensión que fue escalando progresivamente hasta sobrepasar un punto de no retorno, de profundas consecuencias. Como hemos visto, el apoyo del multimédios al bloque agrario fue claro desde un comienzo<sup>191</sup>, así como la respuesta de la presidenta, que ya el 1 de abril identificó públicamente a “algunos generales multimediáticos” detrás de una protesta que juzgaba desestabilizadora. El Grupo Clarín tenía intereses directos en el conflicto, porque es preciso recordar que junto con La Nación eran los organizadores de Expoagro, la mayor feria del sector, que se había realizado pocos días antes de aquel 13 de marzo y nucleaba negocios millonarios. En ese contexto, el 14 de abril se publica en el Boletín Oficial la resolución del COMFER<sup>192</sup> 227/08, que determinaba reordenar la grilla de canales en el servicio de cable, de forma tal de agrupar en primer lugar, a todos los canales de noticias, luego a las señales públicas y en tercer lugar a los tradicionales canales de aire metropolitanos. El Grupo Clarín interpretó que se trataba de una disposición contra los intereses de su señal de noticias TN,

---

acuerdo a este razonamiento, en el momento en que el Grupo Clarín pasó de ser un aliado a un obstáculo para esos objetivos, la sanción de la LSCA se convirtió en un objetivo ineludible.

<sup>189</sup> En una cronología publicada en diciembre de 2009, titulada “Una avanzada que arrancó con el conflicto del campo y luego creció”, se puede observar esta posición. Se puede consultar en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/avanzada-arranco-conflicto-campo-luego-crecio\\_0\\_HJ-blaw0TKe.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/avanzada-arranco-conflicto-campo-luego-crecio_0_HJ-blaw0TKe.html)

<sup>190</sup> Daniel Míguez, quien trabajó en Clarín entre 1990 y 2007, data el comienzo del distanciamiento en marzo de 2006. De esos días recuerda el discurso del presidente Kirchner ante el inicio de la Asamblea Legislativa, el 1 de marzo, cuando, una vez concluidas sus palabras escritas, afirmó:

“Nosotros, los que hacemos política, tenemos que ir a elecciones permanentemente y tenemos que rendir cuentas de nuestras cosas. Hay otros, si lo analizamos a lo largo de la historia, de los últimos treinta años, que tienen la noble misión de escribir, y que no van a elecciones. Y hay muchos de ellos que no resisten un archivo. Y ustedes saben que no resisten un archivo. Han ido escribiendo como el viento venía. Es muy importante que la democratización llegue a todos lados y que todos nos hagamos responsables, porque la construcción democrática es una construcción de todos. No les tengo miedo a los que escriben. Con afecto y con cariño les digo: ustedes también son parte de la Argentina.” (Citado en Míguez, 2013: 179)

Además, el periodista identifica el cambio de política de Clarín en el rechazo de Magnetto a la precandidatura de Cristina Kirchner para la presidencia, en una cobertura sesgada del caso Skanska, en un conflicto con la secretaria de Medio Ambiente Romina Picolotti por una denuncia sobre contaminación de la planta de Papel Prensa y en la dedicación de sus medios al caso de Antonini Wilson.

<sup>191</sup> Durante los 129 días que duró el conflicto, en 112 días Clarín y La Nación le dedicaron espacios en la tapa. Además, Míguez explica que: “el lockout pasó a llamarse únicamente “paro”, las entidades patronales pasaron a ser “el campo”, los empresarios rurales se convirtieron en “chacareros” y los piquetes en las rutas eran solo “tractorazos”” (2013: 220).

<sup>192</sup> A comienzos de marzo se había dispuesto el paso del COMFER desde la Secretaría General de la Presidencia a la órbita de la Secretaría de Medios, conducida por Enrique Albistur, hombre alineado con el entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández. Poco tiempo después de ese movimiento se le pidió la renuncia al interventor del COMFER Julio Bárbaro, de muy buena relación con Clarín, y se designó en su lugar a Gabriel Mariotto, quien tendrá una participación decisiva en todo este proceso.

que hasta entonces en la grilla de sus empresas de cable se ubicaba entre los dos canales más vistos, el 11 y el 13. Dos días después, el 16 de abril la presidenta Cristina Fernández de Kirchner recibió en la Casa Rosada a una delegación de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, entidad que agrupaba a federaciones de radios comunitarias, sindicatos, organismos de derechos humanos, referentes académicos de la comunicación y autoridades universitarias. En esa reunión le fue entregada una copia de los “21 puntos por una radiodifusión democrática”<sup>193</sup> que la Coalición había acordado en el año 2004 y que, hasta entonces, había intentado sin éxito promover ante el poder ejecutivo y el Congreso de la Nación. De la reunión trascendió que la presidenta declaró su intención de enviar una nueva ley de radiodifusión al Congreso y afirmó que consultaría a todos los sectores para elaborarla<sup>194</sup>. Al calor del conflicto agrario el clima social se politizaba cada vez más y, en ese contexto, el debate sobre los medios de comunicación ganaba terreno. Las leyendas “Clarín miente” o “TN - Todo negativo” empezaron a aparecer en las movilizaciones oficialistas, en afiches políticos e incluso se produjo una intervención militante a los stands del Grupo Clarín en la Feria del Libro de Buenos Aires. En la conversación pública, por primera vez Clarín perdió el lugar que había construido por décadas como sinónimo del “sentir de la gente”, casi como sentido común de gran parte de la población, para pasar a ser un actor político y económico con sus propios intereses y, para el discurso oficialista, no solamente un enemigo del gobierno sino algo más, un verdadero adversario de la democracia. El 29 de mayo, en conferencia de prensa, el titular del COMFER Gabriel Mariotto anunció públicamente por primera vez que el gobierno enviaría en junio el nuevo proyecto de ley al Congreso y que “por primera vez el Ejecutivo se involucra con fuerza y firmeza” en modificar esta ley en 25 años de democracia<sup>195</sup>. Luego de esas declaraciones viajó a Estados Unidos para interiorizarse sobre la legislación antimonopólica en ese país. Luego del “voto no positivo de Cobos”, el 30 de julio la Coalición por una Radiodifusión Democrática le envió a la presidenta una carta abierta para presionar por el envío de la nueva ley de radiodifusión y, poco después, el Congreso de la Nación aprobó una resolución que declaraba de interés a los “21 puntos”<sup>196</sup>. El 2 de agosto, en la primera conferencia de prensa

---

<sup>193</sup> Para consultarlos: <https://conadu.org.ar/21-puntos-basicos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/>

<sup>194</sup> Sobre la reunión puede consultarse la información en Clarín ([https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/cristina-ratifico-interes-oficial-nueva-ley-radiodifusion\\_0\\_BklcO60aYe.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/cristina-ratifico-interes-oficial-nueva-ley-radiodifusion_0_BklcO60aYe.html)) y Página/12 (<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102603-2008-04-17.html>).

<sup>195</sup> Página/12, 30/05/2008, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-105141-2008-05-30.html>.

<sup>196</sup> La resolución puede ser consultada aquí: <https://web.archive.org/web/20090928054805/http://www.coalicion.org.ar/declaracion.htm>.

presidencial de temario abierto desde 1999, Cristina Fernández aseguró nuevamente que enviaría el proyecto de nueva ley de radiodifusión al Congreso.

El momento llegaría unos meses después. A comienzos del año siguiente, el 1 de marzo, ante la Asamblea Legislativa, la presidenta retomó la cuestión y afirmó que ese año se mandaría el proyecto. El 9 de marzo, en un acto en el partido bonaerense de 3 de Febrero, Néstor Kirchner pronunció su recordado discurso en el que dijo “¿Qué te pasa, Clarín? ¿Estás nervioso?”, por una cobertura que juzgaba parcial sobre las recientes elecciones en Catamarca. A los pocos días, el 18 de marzo, en el Teatro Argentino de La Plata, sitio donde había realizado sus lanzamientos de campaña en 2005 y 2007, Cristina Fernández finalmente presentó públicamente el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), con una inspiración clara en los “21 puntos”. En ese acto participaron dirigentes políticos del oficialismo -gobernadores, diputados, senadores-, dirigentes gremiales -como los titulares de la CGT y de la CTA, Hugo Moyano y Hugo Yasky-, dirigentes sociales, organismos de derechos humanos, referentes de la cultura, actores y actrices, autoridades universitarias, autoridades de distintos credos religiosos -que el proyecto habilitaba a ser propietarios de licencias de medios- y delegaciones de distintas embajadas cuya legislación había sido estudiada -entre las que se destacó la presencia del embajador norteamericano Earl Wayne-. Ese día aseguró que el objetivo de la ley era que “cada uno aprenda a pensar por sí mismo y no como le marca una radio o un canal” y además señaló que “no es una propuesta de Cristina, no es la propuesta de un gobierno o de un partido, queremos que sea la propuesta de todos los argentinos” por lo que antes de ser enviada al Congreso iba a ser discutida en todo el país por distintos sectores de la sociedad. Luego de ella, también hablaron Sergio Massa, entonces jefe de Gabinete de la Nación, quien afirmó que “este proyecto va más allá de un proyecto de ley, pretende ser una política de Estado”, y Gabriel Mariotto, principal elaborador del proyecto, quien puso el eje en la larga deuda de la democracia en la temática<sup>197</sup> y en que “no es admisible que en honor a la libertad de información haya cadenas monopólicas que le quiten la voz al resto” (Míguez, 2013: 338-339). Luego de ese día se desarrollaron un total de 24 foros en cada una de las provincias del país y 80 reuniones a lo largo de cinco meses, que permitieron una participación masiva en

---

<sup>197</sup> En rigor no solamente había sido imposible discutir en el Congreso una ley de radiodifusión desde 1983, sino que el único precedente en la historia argentina se encuentra en 1953. De las cuatro leyes de radiodifusión que existieron anteriormente, las otras tres habían sido dictadas por gobiernos militares (Mastrini, Becerra y Marino, 2010).

el debate del proyecto de ley. A la casilla de correos abierta por el COMFER llegaron aproximadamente 1300 propuestas de modificación del texto propuesto, de las que fueron tenidas en cuenta alrededor de 50 en el texto final presentado al Congreso de la Nación (Názer y Fernández, 2018).

Los puntos centrales del texto final eran: la concepción del acceso a la información y a la libertad de expresión como derechos humanos universales; cuotas para la producción nacional en cine, radio y televisión; la división en tres tercios del espectro radioeléctrico, el primero para empresas, el segundo para entidades públicas y el tercero para organizaciones sin fines de lucro; el reemplazo del COMFER por un organismo autárquico en cuyo directorio estuvieran incluidos representantes de las primeras minorías opositoras en el Congreso; y, por supuesto, tanto restricciones a la cantidad de licencias que podría tener cada licenciatario, incluyendo radio, televisión abierta y señales de cable, como un plazo de desinversión de un año para quienes superaran ese número. Esas características le dieron al proyecto de ley una nítida “raigambre democrática” (Mastrini, Becerra y Marino, 2010) y, consecuentemente, generaron la oposición de los principales grupos empresarios de medios que conformaban el concentrado mercado local<sup>198</sup>, entre los que sobresalía Clarín, particularmente afectado por las restricciones a la cantidad de licencias que podría mantener, en caso de aprobarse la ley. De los 166 artículos que contuvo el texto final, los artículos 45 y 161 eran los que involucraban directamente la cuestión. Por ese motivo, el Grupo se propuso utilizar todas sus herramientas para oponerse a la ley: sus medios de comunicación, las denuncias en foros nacionales e internacionales y el lobby en el Congreso y en el poder judicial.

En medio de ese proceso, el 28 de junio se realizaron las elecciones legislativas, luego de ser adelantadas por el gobierno nacional. Su dato más saliente fue la derrota de la lista del Frente para la Victoria en la provincia de Buenos Aires, encabezada por Néstor Kirchner, Daniel

---

<sup>198</sup> Al respecto, para no ser redundantes, vale retomar las palabras del especialista Martín Becerra en ocasión de su exposición en el debate de la Cámara de Senadores, quien sintetizó la situación de concentración de los medios de comunicación de la siguiente manera:

“Los cuatro primeros actores (compañías) en televisión, radios y TV por cable acaparan el 78 por ciento del mercado. El 70 por ciento de los contenidos de televisión que se ven en el país se produce en el Área Metropolitana de Buenos Aires y el 86 por ciento de esa producción la realizan apenas dos canales. En tanto, el 50 por ciento del territorio nacional no tiene acceso a la televisión abierta” (Página/12, 30/09/09, <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-132634-2009-09-30.html>)

Scioli y Sergio Massa. Hasta ese momento existieron infructuosas conversaciones entre el gobierno y el Grupo Clarín, mediante el intento de poner en juego la negociación por una eventual compra de Telecom<sup>199</sup> a cambio de apoyo para la campaña electoral, pero a partir de ese momento ya no fue posible reencauzar la relación. Tras el revés electoral, el gobierno nacional optó por reforzar su agenda y redoblar esfuerzos para remontar la situación, mientras que el gran empresariado argentino empezó a orientarse públicamente a preparar un recambio para las elecciones de 2011. Por ese motivo, luego de conocida la derrota electoral, el 19 de julio la AEA publicó un documento orientado a “efectuar un aporte al diálogo entre todos los argentinos” que se tituló “Movilizar las energías del sector privado: una visión empresarial”<sup>200</sup> y donde se afirmaba que “a partir de las elecciones legislativas se abre una nueva etapa en la vida de nuestro país” en la que “será fundamental el diálogo y la formación de consensos que promuevan el desarrollo social y económico” (La Nación, 19/07/09)<sup>201</sup>. Además, en ese documento AEA afirmó que “una vez superada la crisis financiera internacional, el mundo nos dará una nueva oportunidad” y que “para aprovecharla plenamente, debemos movilizar al máximo las energías del sector privado”. A continuación, enumeró doce condiciones que a su juicio eran necesarias para establecer un sendero de desarrollo económico y social, las cuales recuperamos porque aportan a una comprensión de conjunto del programa que el empresariado concentrado comenzaba a proponer como alternativa a la consolidación del rumbo nacional-popular del gobierno:

- Diálogo entre la dirigencia política y la dirigencia empresarial
- Fortalecimiento de las instituciones
- Previsibilidad y reglas de juego que respeten la actividad privada
- Reconocer el sentido de la rentabilidad
- Libertad de precios en un marco competitivo
- Preservar y crear empleos formales
- Presión impositiva razonable y equitativa

---

<sup>199</sup> Mochkofsky (2011) relata las declaraciones que Néstor Kirchner realizó en la televisión pública de que desde el conflicto agrario Magnetto le ofrecía al gobierno el respaldo del multimédios a cambio de apoyo para adquirir Telecom; pero a su vez esta autora desarrolla la versión de que también Néstor Kirchner quería a Clarín de su lado para afrontar esas elecciones, por lo que retrucaba ese ofrecimiento, bajo condiciones para realizar la operación que no llegaron a un punto de acuerdo.

<sup>200</sup> Se puede acceder al documento completo acá: [https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=1007](https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=1007)

<sup>201</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-critica-empresarial-a-las-politicas-del-gobierno-nid1152265/>

- Ahorro nacional canalizado por el sistema financiero y el mercado de capitales al financiamiento de las empresas
- Impulsar las exportaciones
- Marcos regulatorios que promuevan inversiones en energía e infraestructura
- Estabilidad macroeconómica y estadísticas confiables
- Educación de calidad para todos

Puede advertirse fácilmente en estos doce puntos la impronta neoliberal que los sustenta, sobre la base de la cual se aspiraba a un recambio presidencial que alterara el rumbo propuesto por la presidenta Cristina Kirchner<sup>202</sup>. Pero en particular nos interesa resaltar cómo la AEA había decidido poner el foco en la actuación del Estado y en su relación con el sector privado. En ese sentido, el documento asegura que:

“El ámbito propio de las empresas privadas debe ser respetado. En una sociedad capitalista moderna es crucial distinguir el rol del Estado del rol de las empresas, manteniendo ambos claramente diferenciados. El Estado debe establecer reglas de juego claras y hacer cumplir las leyes. Dentro de este marco, su injerencia en el ámbito propio de la actividad privada, interviniendo en la toma de decisiones empresarias, no contribuye a dinamizar la economía del país, ni resulta un aporte al desarrollo económico y social.”

Evidentemente, el rechazo empresarial hacia el rol del Estado que proponía el gobierno nacional es muy claro y permite comprender por qué todos los conflictos que venimos analizando encuentran lazos entre sí. En efecto, tanto la imposición de retenciones móviles como la estatización de las AFJP pusieron en debate el papel del Estado en la economía y en la sociedad argentina, así como también lo había hecho la estatización de Aerolíneas Argentinas unos meses antes<sup>203</sup>. Asimismo, teniendo en cuenta que Magnetto era uno de los vicepresidentes de la entidad empresaria y el rol que el Grupo Clarín había cumplido desde

---

<sup>202</sup> El documento aspiraba a tender puentes con otros sectores del empresariado. Por ese motivo, por ejemplo, planteaba la necesidad de reducir las retenciones a las exportaciones, de asegurar el marco regulatorio y la rentabilidad para las empresas de servicios públicos concesionados y de reinsertar al país en el sistema financiero internacional.

<sup>203</sup> Con mayor rigor es preciso dar cuenta de que el Estado siempre mantuvo un rol muy activo como asignador de recursos en el mercado de los medios de comunicación, tal como analiza Becerra en un interesante artículo de opinión titulado “Estado y mercado el día después” y publicado en Página/12 el 11/10/09. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-133290-2009-10-11.html>.

su fundación, no sorprende que este importante documento contenga un planteo explícito sobre la problemática de los medios de comunicación que aspiraba a regular la LSCA:

“El fortalecimiento de los medios de comunicación independientes del poder político es parte central del fortalecimiento institucional de la República, ya que éstos constituyen una garantía indispensable para la adecuada información de los ciudadanos, la transparencia, y el control de los actos de gobierno por parte de la sociedad civil. Por esta razón, debe evitarse toda acción o medida que debilite económicamente a las empresas periodísticas independientes. La libertad de elegir entre la amplia oferta de medios periodísticos existente en la Argentina es potestad exclusiva de los ciudadanos, y no debe ser distorsionada por medio de regulaciones o medidas de Gobierno.”

El rechazo a cualquier tipo de modificación a la legislación existente era contundente. Sin embargo, el gobierno siguió adelante. Poco después, el 11 de agosto la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) anunció la ruptura unilateral del contrato de televisión exclusiva que mantenía hacía 18 años con Clarín y la firma de un nuevo contrato con el Estado, que pasaría a televisar los partidos del fútbol nacional de manera gratuita a través del programa Fútbol para Todos. La pérdida para el Grupo Clarín era millonaria<sup>204</sup>. El conflicto no solamente se jugaría en el terreno legislativo, sino a todo nivel<sup>205</sup>. La respuesta del Grupo Clarín nuevamente se canalizó a través de la AEA, que emitió un comunicado de prensa a través del que cuestionó la “intervención estatal arbitraria” que dio lugar a la ruptura del contrato de televisión, a la que consideró “un ejemplo particularmente grave de este tipo de injerencia, ya que provoca la ruptura de un contrato entre partes privadas”. Además, la entidad reforzó su prédica anterior e insistió en que “en el último tiempo, se han reiterado intervenciones públicas discriminatorias e injustificadas en diversos ámbitos de la actividad privada” y que “tales acciones ocasionan graves perjuicios al ambiente de confianza necesario para impulsar la actividad económica, desestimulan las inversiones nacionales y

---

<sup>204</sup> En el juicio que le inició a la AFA, el Grupo Clarín estimó las pérdidas en 12 millones de pesos por día de temporada televisada, que equivalían a 456 millones de pesos anuales y, para los cinco años restantes de contrato que quedaban, 2280 millones de pesos (Mochkofsky, 2011).

<sup>205</sup> Otras decisiones fueron generando un clima de gran enfrentamiento en ese mismo periodo: la denegación por parte de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación a la empresa Fibertel del permiso para proveer servicios de telefonía, que le impedía brindar el servicio de *triple play*, el 22 de julio; la revisión del COMFER de la viabilidad de la propuesta de fusión operativa de Cablevisión y Multicanal el 3 de septiembre; o un conjunto de operativos fiscales de la AFIP en una serie de empresas del Grupo Clarín el 10 de septiembre.

extranjeras, y terminan resultando en mayores costos para toda la población" (La Nación, 16/08/09)<sup>206</sup>.

Dos semanas más tarde, el 27 de agosto, finalmente el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ingresó al Congreso de la Nación a través de la Cámara de Diputados. Los tiempos se habían acortado porque en diciembre debían asumir los diputados y diputadas que habían sido electos en junio, con lo cual el gobierno perdería peso legislativo. Naturalmente, el primer eje de cuestionamiento por parte de quienes se opondrían a la aprobación de la ley fue que debía posponerse su tratamiento hasta el 10 de diciembre. Esa fue la postura que tuvieron los bloques de Unión-PRO, UCR, Coalición Cívica, radicales cobistas y peronistas disidentes, explicada en sucesivas conferencias de prensa que realizó cada bloque. Mauricio Macri, entonces jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declaró que "sería un grave error querer confrontar a partir de un proyecto y aprobarlo con una composición que es legal, pero no legítima"<sup>207</sup>. Declaraciones similares realizaron los integrantes de cada uno de esos bloques, que pocos días después se reunieron en el despacho del vicepresidente Cobos y se comprometieron a trabajar en conjunto para evitar la aprobación del proyecto o, en su defecto, a revertirlo después del 10 de diciembre<sup>208</sup>. Sin embargo, la oposición se mostró dividida desde un comienzo ante la propuesta oficialista: legisladores del Partido Socialista, del bloque Solidaridad e Igualdad y de Proyecto Sur saludaron el debate, aunque con diversos matices y diferencias frente al proyecto enviado por el gobierno. Rápidamente, el 3 de septiembre se reunió un plenario de las comisiones de Comunicación, Libertad de Expresión y Presupuesto, con la presencia de Mariotto, que resolvió convocar a una serie de cuatro audiencias públicas sobre la temática, que se realizaron entre el 8 y el 11 de septiembre. Allí se destacaron los apoyos al proyecto entre sectores gremiales, de la industria audiovisual, referentes periodísticos, integrantes de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, representantes de la Iglesia Católica<sup>209</sup>, autoridades universitarias y referentes de los Derechos Humanos. En contrapartida, las principales voces críticas fueron las de distintas entidades en las que el Grupo Clarín mantenía una presencia destacada: la Asociación de

---

<sup>206</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-critica-de-empresarios-al-gobierno-nid1163079/>.

<sup>207</sup> La Nación, 28/08/09, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-oposicion-exigio-debatir-el-proyecto-con-el-nuevo-congreso-nid1167821/>

<sup>208</sup> Página/12, 11/09/09, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-131611-2009-09-11.html>.

<sup>209</sup> Aunque el arzobispo Agustín Radrizzani había declarado que prefería que la ley se tratara después del 10 de diciembre, cuando el oficialismo ya no tuviera mayoría (Míguez, 2013).



Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA) y la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ACTV), así como también las de los gerentes de Radio Mitre y de ARTEAR. A diferencia de lo que había sucedido con el tratamiento parlamentario del proyecto de retenciones móviles el año anterior, en este caso el oficialismo se propuso aceptar las modificaciones necesarias para construir una mayoría sólida interpartidaria. Por ese motivo puede dividirse a los diputados y senadores en tres grandes grupos: el sector oficialista del Frente para la Victoria y sus aliados, el sector cerradamente opositor y un tercer sector de la oposición que manifestó un acompañamiento general al proyecto pero planteó diferencias y propuestas de modificaciones a cambio de votar a favor. El primer sector mantuvo la argumentación con la que se había presentado el proyecto de ley. En el caso del segundo sector, sus argumentos se mantuvieron similares en las audiencias y en el tratamiento legislativo en ambas Cámaras. En lo esencial se apoyaron en el presunto ataque a la libertad de expresión<sup>210</sup>, a la propiedad privada y a la seguridad jurídica que le adjudicaban al proyecto de ley; así como a lo que interpretaban como una búsqueda del gobierno por amordazar a la prensa independiente, producto de su autoritarismo y de la “deriva chavista” que le adjudicaban. No resulta sorprendente resaltar que el propio 28 de agosto, día posterior a la presentación oficial del proyecto de ley, Clarín haya titulado en tapa “Presentan la ley para controlar a los medios”, acompañado por el subtítulo “El Gobierno quiere avanzar sobre la prensa independiente”. Sobre esta línea discursiva se mantuvo este segundo sector. Finalmente, en el caso del tercer sector se formularon una serie de objeciones puntuales, algunas de las cuales fueron tenidas en cuenta por el oficialismo, entre las que se destacaron dos: en primer lugar el rechazo al ingreso de las empresas telefónicas al negocio de la televisión por cable, que les permitiría brindar el servicio del *triple play*; en segundo lugar, una impugnación a que la autoridad de la aplicación que creaba la ley en lugar del COMFER -la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)- fuera un organismo dependiente del poder ejecutivo. En el primer caso, a pesar de manifestar su desacuerdo, la presidenta anunció en conferencia de prensa, el 14 de septiembre, que aceptaría manifestar expresamente la prohibición del ingreso de las telefónicas, históricas adversarias del Grupo Clarín, y de las empresas de servicios públicos en general. En el segundo caso, se pasó a denominar “autárquica” y “descentralizada” a la

---

<sup>210</sup> Pocas semanas después, el gobierno enviaría un proyecto de ley para despenalizar los delitos de calumnias e injurias referidos a asuntos de interés público, que provenía del período presidencial de Menem. Se trataba de una antigua demanda del periodismo (Míguez, 2013).

AFSCA, cuyo directorio pasó de 5 a 7 integrantes, con mayoría de la representación parlamentaria y participación de dos representantes federales, uno de ellos proveniente del ámbito académico. Esos dos cambios, junto con más de 200 modificaciones de menor calibre, permitieron que el martes 15 de septiembre se firmara un dictamen de mayoría en el plenario de comisiones y el miércoles 16 se tratara el proyecto en el recinto. Tras una larga jornada, el proyecto fue aprobado con 147 votos a favor, 1 abstención y 4 votos en contra, mientras el sector opositor a la ley se retiró de la sesión en señal de protesta. El oficialismo había conseguido el apoyo del Partido Socialista (excepto una diputada cordobesa que votó en contra), de Solidaridad e Igualdad, de Proyecto Sur, del Encuentro Popular y Social, del Partido Nuevo cordobés, del Frente Cívico santiagueño y del Partido de la Concertación/FORJA. En contra votaron los tres representantes del Movimiento Popular Neuquino, que en general acompañaban las iniciativas del oficialismo, y se abstuvo el diputado porteño Miguel Bonasso del bloque Diálogo por Buenos Aires. La propuesta consiguió dividir la unidad del Acuerdo Cívico y Social, que había emergido con fuerza en las elecciones, pero en esta cuestión no pudo acordar una política común entre socialistas, radicales, integrantes del GEN y de la Coalición Cívica. De esa manera, la ley obtuvo media sanción y pasó al Senado.

En el Senado se realizaron siete reuniones del plenario de comisiones de Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Industria y Comercio, y Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. Sin embargo, debido a que la representación del tercer sector que definimos arriba era mucho más pequeña -fundamentalmente un senador del Partido Socialista y dos representantes del ex ARI fueguino-, el debate se redujo centralmente a los primeros dos puntos de vista. Con el paso de los días, y modificados los puntos planteados anteriormente, quedó en evidencia que el núcleo central de los cuestionamientos eran los artículos que preveían una limitación al número de licencias y un plazo máximo de desinversión en caso de sobrepasar esa cantidad. Es decir, lo que se discutió fue centralmente el carácter antimonopólico de la legislación propuesta. En las siete reuniones que existieron entre el 24 de septiembre y el 2 de octubre se escucharon voces similares a las que habían intervenido en la Cámara de Diputados, mayoritariamente favorables al proyecto, con la excepción de las entidades ya mencionadas (ADEPA, ATA, ARPA, ACTV, etc.). El oficialismo decidió que en esta Cámara ya no aceptaría modificaciones y, una vez logrado el dictamen de mayoría, para lo cual debió persuadir al senador oficialista jujeño Guillermo Jenefes -dueño de un multimedios local-, el tratamiento pasó al recinto. Allí la votación fue

mucho más cómoda de lo que se preveía: la ley fue aprobada en general por 44 votos a favor y 24 en contra, y los artículos más controvertidos también contaron con una diferencia de al menos diez votos. La aprobación holgada en ambas Cámaras dejó planteada una posibilidad de articulación entre el oficialismo y distintas fuerzas de centroizquierda que quebró el aislamiento político del gobierno y le permitió retomar una agenda transformadora ante el retroceso político sufrido en las elecciones de medio término. El diario Clarín tituló en su tapa: “Kirchner ya tiene la ley de control de medios”. Pocas horas después, la presidenta la promulgó y el conflicto entró en una nueva etapa: la de la judicialización.

No entraremos a fondo en este trabajo en los detalles del largo proceso judicial que atravesó la LSCA<sup>211</sup>. Pero sí es necesario repasarlo a vuelo de pájaro porque es una demostración del poder del Grupo Clarín y permite ver su influencia al interior del Estado. En efecto, prácticamente desde su promulgación Clarín consiguió cuatro recursos de amparo que paralizaron los efectos de los artículos de la ley que afectaban directamente sus intereses. Se trataba de ganar tiempo. Sin embargo, el amplio triunfo del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de 2011 dejó en claro que el nuevo periodo presidencial no traería mejores condiciones políticas para la modificación de la ley. En ese marco, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que las medidas cautelares dejarían de surtir efecto el 7 de diciembre de 2012, si antes no era resuelta la cuestión de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos en cuestión. No obstante ello, el 6 de diciembre la Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal extendió el efecto de las medidas cautelares hasta que se resuelva la cuestión de fondo, desbaratando la decisión de la máxima instancia judicial del país, que sin embargo el 10 de diciembre se negó a tratar la demanda porque aún no existía un fallo de primera instancia. El 12 de diciembre de ese año, finalmente, la primera instancia falló a favor de la constitucionalidad de los artículos de la ley, sentencia que el Grupo Clarín apeló, logrando que el 17 de abril de 2013 la segunda instancia falle a su favor. Por esa vía, el caso finalmente arribó al máximo tribunal del país. Recién en julio de 2013 la Corte Suprema pidió la opinión de la procuradora general de la Nación, Alejandra Gils Carbó, que en diez días contestó el pedido argumentando a favor de la constitucionalidad de la LSCA. A continuación, la Corte Suprema convocó a una audiencia pública sobre el tema que permitió finalmente zanjar la cuestión el 29 de octubre de 2013 mediante un fallo donde dictaminó la constitucionalidad de la norma, por 6 votos a 1. Habían transcurrido poco más de cuatro años

---

<sup>211</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse el libro Los Supremos (Hauser, 2016), particularmente el capítulo titulado “Clarín, la ley y la Franja de Gaza”.

desde la aprobación parlamentaria de la ley. A partir de ese momento, se inició la última etapa, en la que el Grupo Clarín debió presentar su propuesta de adecuación al nuevo marco legal, pero logró continuar con su estrategia de ganar tiempo hasta encontrar autoridades políticas más receptivas a sus demandas, a fines de 2015<sup>212</sup>.

Mientras se producía el larguísimo recorrido de la LSCA por los tribunales, el conflicto continuó por otros medios. Desde el punto de vista del Grupo Clarín, tal como reconoció años después Julio Blanck, uno de los principales editores del matutino, el multimedio puso toda su maquinaria a hacer durante esos años “periodismo de guerra” contra el gobierno (La izquierda diario, 17/07/06)<sup>213</sup>, lo cual tuvo como consecuencia que perdió credibilidad: “simpatizaban con él los opositores, porque representaba su punto de vista, pero no esperaban ya un relato neutral de los hechos” (Mochkofsky, 2011: 208); “perdió sintonía con la época” (Sivak, 2015: 385), uno de los activos periodísticos que había sabido construir a lo largo de su historia. Al mismo tiempo, produjo un daño político considerable al gobierno nacional. A su vez, este último lo ubicó como uno de sus principales adversarios en el discurso e impulsó una serie de iniciativas con las que buscó afectar la imagen del Grupo y, sobre todo, sus negocios económicos. Entre ellas, las más destacadas fueron: la ya mencionada presentación por parte de la presidenta del informe “Papel Prensa SA: La verdad”; el nombramiento de José Sbatella -quien desde la Comisión de Defensa de la Competencia se había opuesto a la aprobación de la fusión entre Multicanal y Cablevisión- como titular de la Unidad de Información Financiera desde la que investigó a las principales empresas y accionistas del Grupo por lavado de dinero; el envío al Congreso de una ley que declaró de interés público la producción, distribución y comercialización de papel de diario, de forma tal de regular los abusos monopólicos de Clarín y La Nación; una inédita fiscalización de las decisiones empresarias de Papel Prensa a través de los representantes del Estado en su directorio y de la acción de la Comisión Nacional de Valores; aliento y apoyo concreto a otras empresas y grupos mediáticos alternativos; presiones extraoficiales a distintos empresarios para que retiren la pauta publicitaria del multimedio; y la cancelación de la licencia de Fibertel, empresa que oficialmente no existía más desde 2003 pero que en

---

<sup>212</sup> El triunfo político que significó el fallo de la Corte Suprema para el gobierno nacional debe ser matizado porque dos años después, luego del triunfo de la Alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2015, el presidente Macri rápidamente modificó por decreto aspectos esenciales de la LSCA, entre los que se encontraban precisamente aquellos cuestionados por el Grupo Clarín.

<sup>213</sup> Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Julio-Blanck-En-Clarín-hicimos-un-periodismo-de-guerra>.

los hechos era responsable de una porción significativa de los ingresos del holding. No es posible establecer un punto final del conflicto, que continúa hasta el presente.

### **Manifestaciones empresariales, gremiales y sociales**

En cuanto a la participación de distintos sectores sociales en el conflicto, ya hemos resaltado el papel de la conducción de la CGT y de la CTA, que estuvieron en primera línea en la defensa del proyecto de LSCA. A su vez, la mayor parte de los movimientos sociales y de los organismos de Derechos Humanos también fueron parte del activismo favorable, así como el agrupamiento intelectual Carta Abierta y gran cantidad de artistas. Una voz internacional destacada fue la del relator especial de la ONU sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, quien se manifestó categóricamente a favor de la ley. También lo hicieron la Federación Internacional de Periodistas (FIP), la ONG Reporteros Sin Fronteras y gran cantidad de organizaciones que representaban la comunicación comunitaria, indígena y alternativa. Asimismo, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) manifestó su respaldo a la ley.

En contrapartida, en la oposición a la LSCA no solamente se manifestaron las entidades ya mencionadas (ADEPA, ATA, ARPA, ACTV) sino también la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que nuclea a dueños de los periódicos del continente americano. Asimismo, Daniel Vila, dueño del multimedios UNO junto con José Luis Manzano y -en aquel momento- el diputado Francisco De Narváez, grupo que también debió presentar un plan de adecuación, afirmó que el proyecto de ley “tiene una gravedad institucional solamente comparable con el Golpe de Estado de marzo de 1976” y que “esta ley, so pretexto de cambiar una ley del proceso militar, esconde uno de los despojos más grandes a los que puede llegar a asistir la Argentina: el despojo que le va a hacer la ley a la sociedad en su conjunto, despojo a la pluralidad informativa”, por lo que “en definitiva, es un despojo a la democracia que con tanto sacrificio hemos conseguido los argentinos” (Clarín, 03/09/09)<sup>214</sup>.

---

<sup>214</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/vila-comparable-golpe-76\\_0\\_BJVB11KRTKg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/vila-comparable-golpe-76_0_BJVB11KRTKg.html). La presidenta contestó puntualmente este planteo:

“Hace dos días firmé el decreto 1145 que ratifica 42 convenios con empresas de multimedios para que deudas que tenían con la AFIP pudieran abordarse en su canje por publicidad. Uno de los que firmó estos convenios ayer planteaba que con la Ley de Medios estábamos queriendo amordazar a la prensa” (Página/12, 04/09/09, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/131183-42267-2009-09-04.html>)

En un tono similar Carlos María Molina, director general de Cadena 3 Argentina, aseguró que se trata de “un ataque frontal a la radiodifusión privada independiente y el avance de un sistema estatal de dudosa autonomía política”, que “la resultante es la amenaza cierta de un severo recorte en el ejercicio ciudadano de derechos constitucional y universalmente consagrados, como el libre acceso a la información y la libertad de expresión”, y que en conclusión “la injerencia del Estado en los contenidos de la radiodifusión cruza fronteras sólo violentadas por las dictaduras” (Clarín, 03/09/09)<sup>215</sup>. Según Sivak (2015) el grupo obtuvo poco apoyo del empresariado argentino en su enfrentamiento con el gobierno nacional y menos del que esperaba de la dirigencia política. Una excepción en este sentido fueron los integrantes de la Mesa de Enlace agropecuaria. Ni bien presentada la LSCA, Clarín consignó declaraciones favorables de sus cuatro integrantes: Carlos Garetto, de CONINAGRO, declaró que “estamos muy preocupados y ocupados por los problemas sectoriales, pero con este proyecto de Ley de Radiodifusión sería bueno que se diera un debate amplio en todas las comisiones”, dado que “el tema es tan importante que la norma debería salir por unanimidad”; Eduardo Buzzi, de FAA, consideró que “sin duda es necesario modernizar la legislación sobre el sistema de medios”, pero aclaró que “ninguna iniciativa, venga de donde venga, debería restringir la libertad de prensa” y enfatizó que el asunto “es tan delicado que debe ser discutido en el marco de un proceso muy cuidadoso, y a través de un Congreso que refleje la voluntad de la sociedad de 2009, y no por el actual, que refleja la sociedad de 2007”; Ricardo Buryaile, vice de CRA y diputado electo por el radicalismo, señaló que “en algún momento tiene que saltar el orgullo de los legisladores, que deberían decir: 'esta ley de Radiodifusión tiene que ver con uno de los pilares de la democracia, la información pública, y vamos a analizarla concienzudamente'”; finalmente el presidente de la SRA, Hugo Biolcati, para quien “el proyecto merece un debate más profundo que el que pretende el Gobierno y, sobre todo, libre de ensañamientos personales y ambiciones oportunistas”, mientras que “pareciera que, con la excusa de una cruzada contra una supuesta concentración, lo que están buscando en el fondo es beneficiar a nuevos jugadores más afines a sus intereses” (todas las declaraciones fueron tomadas de Clarín, 01/09/09)<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/debilitar-mensajero-poder-controlar-mensaje\\_0\\_H1pxRC\\_06YI.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/debilitar-mensajero-poder-controlar-mensaje_0_H1pxRC_06YI.html).

<sup>216</sup> Disponible en [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/campo-advierte-ley-debe-restringir-libertad-prensa\\_0\\_H1sLkF06Yg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/campo-advierte-ley-debe-restringir-libertad-prensa_0_H1sLkF06Yg.html).

Por otro lado, también la AEA continuó con su actividad contra la LSCA. En este caso, a través de una solicitada -que no es la forma habitual de expresión de esta entidad- consideró que la norma "afecta derechos adquiridos, lesiona la seguridad jurídica" y desalienta las "inversiones productivas en nuestro país". El documento de AEA señala que "una nueva ley que regule un sector esencial de un sistema democrático debe ser el fruto del diálogo genuino, del consenso y del análisis sereno, y no el resultado de decisiones apresuradas". Pide además "preservar las voces existentes, respetar los derechos adquiridos, garantizar la seguridad jurídica, que permitan sustentabilidad de las empresas de medios independientes", y agrega que "esas condiciones contribuirán a la vigencia de dos derechos fundamentales: la libertad de prensa y la libertad de expresión". Finalmente, AEA afirma que "el drástico cambio de reglas de juego planteado en el proyecto no contempla las inversiones realizadas dentro de un marco preestablecido y perjudicaría, en consecuencia, a muchas empresas que invirtieron confiando a largo plazo en la seguridad jurídica de la Argentina". AEA también aborda otro ángulo de la cuestión al hacer una defensa de los grandes grupos mediáticos al destacar que la "fragmentación de las empresas de medios de comunicación pone en riesgo su sustentabilidad e independencia", que "el fortalecimiento de los medios periodísticos independientes del poder político es parte central de la robustez institucional de la República" y que "los medios independientes constituyen un reaseguro indispensable para garantizar la circulación de información plural y diversa, el derecho de los ciudadanos a estar informados y la transparencia y el control de los actos de gobierno por parte de la sociedad civil" (Clarín, 27/09/09)<sup>217</sup>. Se trata, naturalmente, de la voz del propio Grupo Clarín en su principal canal de expresión empresarial. Al respecto, en un acto por el 1 de mayo de 2010, Néstor Kirchner denunció públicamente la existencia de una reunión secreta de AEA con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como parte del lobby para declarar la inconstitucionalidad de la LSCA<sup>218</sup>. Según Hauser (2016), de ese encuentro participaron, además de Magnetto, también Paolo Rocca, Luis Pagani y Sebastián Bagó, entre otros. Es decir, la plana mayor de la entidad.

Por su parte, el expresidente español José María Aznar se pronunció sobre el tema antes de realizar una visita a Buenos Aires como parte de la actividad de la FAES, fundación que

---

<sup>217</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/medios-reclamo-empresarial-seguridad-juridica-libertad-prensa\\_0\\_rJU9\\_RTYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/medios-reclamo-empresarial-seguridad-juridica-libertad-prensa_0_rJU9_RTYg.html).

<sup>218</sup> Sus palabras pueden escucharse aquí [https://www.youtube.com/watch?v=a7DJ00p6Q0w&ab\\_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblica](https://www.youtube.com/watch?v=a7DJ00p6Q0w&ab_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblica)

presidía. Según su punto de vista “cualquier ejercicio de limitación de la libertad de expresión, de intento de control de los medios o de intimidación a ellos me parece un retroceso político muy grande” (La Nación, 16/09/09)<sup>219</sup>. Llama la atención esta declaración y demuestra que los conflictos entre los gobiernos latinoamericanos y los principales multimedios de cada uno de los países ingresaron con fuerza en la agenda de los think tanks liberales que actuaban en la región, entre los que se destacaba la voz del dirigente del Partido Popular español que, como veremos, volverá a ponerse en juego ante la expropiación de la mayoría accionaria de YPF.

---

<sup>219</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/aznar-critica-la-intervencion-del-estado-nid1175145/>.



## Capítulo 7: ANSES accede a los directorios de grandes empresas

En particular, una de las consecuencias laterales de la estatización del sistema previsional sería detonante de fuertes tensiones entre el gobierno nacional y el gran empresariado. Se trató del destino de los fondos invertidos por las AFJP en algunas de las principales empresas del país que, como mencionamos anteriormente, tras la aprobación de la ley pasaron a formar parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) administrado por la ANSES<sup>220</sup>. Al haberse unificado las inversiones de las distintas AFJP en un solo fondo, el porcentaje accionario de las empresas que controlaba la ANSES se acumuló en magnitudes sumamente relevantes, lo que generaba nuevas posibilidades para la participación del Estado en las asambleas y eventualmente también en los directorios de esas empresas. En efecto, a fines de abril de 2009 vencían los plazos para la realización de las asambleas generales ordinarias de las empresas que habían cerrado sus ejercicios económicos el 31 de diciembre de 2008, por lo que a medida que se fueron realizando, entre marzo y abril de ese año, el Estado manifestó su voluntad de elegir directores en todas aquellas empresas en las que la participación accionaria del FGS se lo permitiera, lo cual suscitó una serie de controversias, especialmente en el caso de Siderar, empresa propiedad del Grupo Techint.

Desde el punto de vista legal, la resistencia empresarial se apoyaba en uno de los incisos de la reforma previsional de 1994, que no había sido modificado en 2008, que establecía para las AFJP que en ningún caso las inversiones realizadas en una sociedad nacional o extranjera habilitarían para ejercer más del cinco por ciento del derecho de voto, en toda clase de asambleas, cualquiera sea la tenencia respectiva. Es decir que, independientemente del porcentaje accionario en manos de las AFJP, se contabilizaría como máximo un total de 5 por ciento desde el punto de vista de los derechos pasibles de ser ejercidos en las asambleas. Esta limitación fijada en 1994, entre muchas otras que la acompañaron, tenía un sentido preciso: evitar que las AFJP controlaran directa o indirectamente las empresas en las que habían invertido los fondos jubilatorios, de forma tal de impedir posibles conflictos de interés o manipulaciones que atentaran contra el valor de las acciones en cuestión. Es necesario tener en cuenta que el volumen invertido por las AFJP era significativo en términos de las magnitudes que se operaban normalmente en la bolsa de valores argentina. En otros

---

<sup>220</sup> Según Genoud (2015) el número total de empresas involucradas fue de 221, además de un 40% de los títulos de deuda pública.

términos, se trataba de una limitación cuyo objetivo era la disminución del riesgo de las inversiones, en beneficio de los trabajadores y trabajadoras aportantes al sistema. Al eliminarse en 2008 el sistema de capitalización privada, esta limitación, diseñada originalmente para entidades privadas con intereses lucrativos como eran las AFJP, pasó a aplicarse sobre la ANSES, que administraba en nombre del Estado el FGS, con el único objetivo establecido por ley de representar el interés de los aportantes y beneficiarios del sistema previsional. Los funcionarios designados por el gobierno reclamaron entonces poder ejercer plenamente los derechos que les correspondían de acuerdo a la tenencia accionaria, como establece la legislación nacional para cualquier otro inversor, sin limitarse a ese 5 por ciento.

Desde el punto de vista político, más allá del plano legal, el conflicto puso nuevamente en el centro de la atención el trazado de las fronteras entre el sector público y el sector privado en la economía nacional. Si, como vimos, durante el conflicto agrario ese había sido uno de los entretelones de la discusión, más tarde con la recuperación del sistema previsional y la sanción de la LSCA, continuó el debate sobre el papel del Estado, ahora la cúpula empresarial percibía estos movimientos directamente como una amenaza de intromisión en su territorio más sagrado: los propios directorios de sus empresas. Las posiciones públicas fueron explícitas. El ex presidente Néstor Kirchner declaró que “el gobierno manda directores a todas las empresas para cuidar “la platita” de todos los argentinos” (La Nación, 28/04/09)<sup>221</sup> y la presidenta Cristina Fernández que “el Estado tiene la obligación de designar a los directores y de controlar a las empresas”, por ejemplo “en qué gastan y cuáles son sus proyectos de inversión”. En ese contexto, tras una reunión del Grupo de los Siete, que reunía a la SRA, la CRA, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la UIA, la Cámara Argentina de Comercio, la ADEBA y la Cámara Argentina de la Construcción, el titular de esta última entidad, Carlos Wagner, dejó trascender que “el sentido del grupo es defender la actividad privada” y que “hay que cuidarse del avance del sector público sobre la actividad privada” (Página/12, 26/04/09)<sup>222</sup>. La discusión no era menor, porque no se trataba de un problema puntual con un conjunto acotado de empresas ni de una cuestión sectorial: entre las empresas privatizadas del sector de servicios públicos, el Estado poseía participación en Central Costanera, Central Puerto, Transener, Edenor, Distribuidora General Cuyana, Gas BAN,

---

<sup>221</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/si-perdemos-el-pais-volvera-al-2001-dijo-kirchner-nid1122701/>.

<sup>222</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/2-39606-2009-04-26.html>

Camuzzi Gas, Metrovías, Metrogas, Capex SA, Emdersa, Pampa Holding, Autopista del Oeste, Telecom, Transportadora de Gas del Sur y Transportadora de Gas del Norte; en el rubro de actividades financieras, bancarias y de seguros en Banco Hipotecario, Banco Macro, Banco Patagonia, Banco Francés, Grupo Financiero Galicia y Euromayor; en las actividades inmobiliarias, en Consultatio, Alto Palermo, Cresud y IRSA; en el rubro de alimentos y bebidas en Molinos Río de la Plata, San Miguel y Paty; en el rubro comercio, en La Anónima; en la construcción, en Juan Minetti SA; en la industria siderúrgica, en Aluar y Siderar; en las industrias petroquímicas y textiles en Solvay Indupa; y en medios de comunicación en el Grupo Clarín.

El primer round de la discusión pública se centró en el caso de Siderar, donde los funcionarios del Estado reclamaron la posibilidad de nombrar tres directores, a partir del 25,9% de las acciones que poseía el FGS. Se trata de una de las principales empresas siderúrgicas del Grupo Techint, uno de los conglomerados empresariales más poderosos del país, con implantación en distintos países del mundo<sup>223</sup>. Por ese motivo, el conflicto entre esta empresa y el gobierno adquirió rápidamente rasgos de un caso testigo como pulseada entre el Estado y el conjunto del poder económico. La empresa, por su parte, rechazó el planteo con los argumentos mencionados arriba. El diferendo se prolongó por varios días, hasta que el 15 de abril, producto de una negociación, se acordó el nombramiento del prestigioso economista Aldo Ferrer, que en ese momento era el titular de la empresa estatal Enarsa, como presidente de la firma, a cambio de que el gobierno cediera en su planteo<sup>224</sup>.

Sin embargo, dos años después las tensiones reaparecieron redobladas, cuando se debieron elegir nuevamente los directores de la empresa. En el transcurso de esos dos años sucedieron tres cosas que generaron alarma en el empresariado. La primera en rigor había comenzado antes: luego de un largo tira y afloje, el primero de mayo de 2008 el gobierno venezolano había decidido expropiar la empresa Sidor, gigante siderúrgico que el Grupo Techint había comprado luego de su privatización, en 1997. La decisión generó un cimbronazo político significativo, dado que el gobierno argentino mantenía una fluida relación política y

---

<sup>223</sup> De hecho, si bien el conglomerado suele ser considerado de capitales nacionales, cuenta con sedes en Italia -país de origen de la familia fundadora- y en Luxemburgo -paraíso fiscal europeo-, por lo que analistas como Horacio Verbitsky lo denominan -con una cuota de ironía- una “transnacional italiana”. Ver por ejemplo: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-125885-2009-05-31.html>.

<sup>224</sup> Ver Clarín (16/04/09), disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/techint-rechazo-presion-gobierno-aldo-ferrer-director-siderar\\_0\\_SJ8GEG50TKe.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/techint-rechazo-presion-gobierno-aldo-ferrer-director-siderar_0_SJ8GEG50TKe.html).

económica con Hugo Chávez, presidente de la República Bolivariana. En ese momento, mientras el país afrontaba momentos de gran tensión por el conflicto agrario, el Grupo Techint le exigió al gobierno que defendiera sus intereses, algo que la presidenta se ocupó personalmente de hacer<sup>225</sup>. En efecto, Cristina Kirchner instruyó a sus funcionarios para intervenir en la negociación, lo que dio como resultado, un año después, el acuerdo en un precio y un plan de pagos a cuenta de la expropiación sumamente beneficioso para el holding empresario. Precisamente el 7 de mayo de 2009 se conoció el acuerdo entre Techint y el gobierno venezolano, tras lo cual Chávez visitó nuestro país, en lo que fue leído como una revalidación de la alianza bilateral. Es decir que esta discusión era contemporánea del debate reseñado sobre la participación del Estado en el directorio de Siderar, de la que operaba como telón de fondo. Sin embargo la cosa no terminó allí, porque a los pocos días, el 21 de mayo de 2009, el gobierno bolivariano decidió dar un paso más en su política de expropiaciones, con el objetivo de conformar un complejo de industrias siderúrgicas y metalúrgicas controladas por el Estado. Debe tenerse en cuenta la relevancia estratégica de este sector productivo para la economía del país caribeño, en la que la producción petrolera juega un rol primordial. Se trató de las empresas Orinoco Iron, Venezolana de Prerreducidos del Caroní (VENPRECAR), Materiales Siderúrgicos (MATESI), Complejo Siderúrgico de Guayana (COMSIGUA), así como de Tubos de Acero de Venezuela (TAVSA). De esas cinco empresas el Grupo Techint tenía mayoría accionaria en TAVSA y MATESI, así como una participación minoritaria en COMSIGUA. De manera que los directivos del conglomerado pusieron el grito en el cielo. En particular, la UIA emitió una serie de comunicados cuestionando la incorporación de Venezuela al Mercosur<sup>226</sup> y se presentó en la Comisión de Mercosur de la Cámara de Diputados de la Nación, donde Ignacio De Mendiguren, en ese momento secretario de la entidad, planteó que “el giro de Venezuela en su modelo económico, a partir de las medidas de estatización promovidas por el gobierno de Hugo Chávez, resulta incompatible con el modelo de integración que proponen los países

---

<sup>225</sup>Ya ante los primeros anuncios de nacionalización de Sidor, el 10 de abril de 2008, la AEA había expresado “su profunda preocupación ante la intención de nacionalizar la empresa Sidor, controlada por el grupo argentino Techint” y proclamado que “es un deber del gobierno argentino defender las inversiones argentinas en el exterior”; y por otro lado la UIA había emitido un comunicado de prensa en el que afirmó que, de confirmarse la nacionalización, impactaría negativamente “de cara al avance de la integración comercial y productiva de la Argentina y Venezuela”. Citado en Página/12 (11/04/08), disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-102269-2008-04-11.html>.

<sup>226</sup> En ese momento, el proceso requería aún la aprobación parlamentaria de parte de Brasil, que se obtuvo en diciembre de 2009, y de Paraguay, que nunca la aprobó pero igualmente el Mercosur decidió avanzar tras suspender la participación guaraní ante el golpe de Estado contra el presidente Lugo. Nuestro país lo había aprobado ampliamente en diciembre de 2006. Precisamente, la avanzada empresarial apuntaba a rever esa decisión, algo que nunca obtuvo respaldo legislativo.

del Mercosur” (Página/12, 02/06/09)<sup>227</sup> y, si bien consideró que Venezuela "es autónoma y soberana para llevar adelante" las nacionalizaciones, al mismo tiempo dejó muy en claro que esa política resulta “incompatible con el modelo de integración del mercado común, que es armonizar políticas macroeconómicas”. El reclamo de Techint en el Congreso no fue solamente impulsado por la UIA, sino que también lo acompañaron la AEA, ADEBA, ABA, la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), la Cámara Argentina de Comercio y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, e incluso también participó la Unión Obrera Metalúrgica, que expresó su apoyo al reclamo del Grupo Techint. Este episodio concreto deja en evidencia la influencia del conglomerado en el empresariado argentino y muestra la dimensión que tomaba la discusión sobre la intervención del Estado en la economía, donde el ejemplo del gobierno bolivariano empezaba a ser introducido en el debate público argentino, caracterizado por estos sectores como una alternativa estatista que debía ser impugnada enérgicamente.

Un segundo episodio fue la presentación en el Congreso de la Nación, por parte del diputado oficialista Héctor Recalde, abogado laboralista estrechamente relacionado en ese momento con el titular de la CGT Hugo Moyano, de un proyecto de ley para impulsar la participación de los trabajadores en las ganancias empresarias. En efecto, el primero de mayo de 2011, en el acto masivo convocado por la central obrera, el propio Moyano insistió en que “este año tenemos que tener la ley para que los trabajadores compartan las ganancias que posibilitan a los empresarios” (Página/21, 29/04/11)<sup>228</sup>, haciendo propia la reivindicación. La discusión venía desde tiempo atrás, e incluso ya regía en algunos convenios colectivos, pero la conducción de la CGT aspiraba a que se convirtiera en ley para aplicarse universalmente, para lo cual argumentaba con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que afirma que debe asegurarse al trabajador, entre otras cosas, “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. Naturalmente, el empresariado en su conjunto se posicionó desde el comienzo contra la iniciativa sindical. Al calor de una creciente tensión entre el ala moyanista del movimiento obrero y el gobierno nacional, esta discusión fue escalando, y si bien el gobierno nunca hizo propio el proyecto

---

<sup>227</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-125954-2009-06-02.html>

<sup>228</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-167301-2011-04-29.html>.

de Recalde, también operaba de trasfondo en la discusión sobre la elección de directores por parte del Estado en las empresas<sup>229</sup>.

Finalmente, el tercer elemento que se puso en juego fue la sanción del decreto de necesidad y urgencia número 441, el día 12 de abril de 2011, tres días antes de la realización de una nueva asamblea societaria en Siderar. En este caso ya no se trató de una cuestión que sucediera en el trasfondo del debate, sino que impactó de lleno en la discusión entre el Estado y las principales cámaras empresarias. En efecto, esta norma derogó el mencionado límite del 5 por ciento establecido en la ley, de forma tal de que no quedaran obstáculos legales para el ejercicio pleno por parte de la ANSES de los derechos derivados de su participación societaria. Como respuesta inmediata, tanto la UIA como la AEA emitieron sendos comunicados, ya no mostrando preocupación como en otras oportunidades, sino directamente exigiendo al gobierno que revea la medida. En el primer caso, luego de recordar que este límite no sólo estaba presente en la legislación noventista, sino también en la reforma sancionada en 2008, la agrupación industrial manifestó su rechazo a que haya sido emitida mediante un decreto de necesidad y urgencia, algo que, en su opinión, resultaba “inexplicable” dado que no se encontraba forma de justificar que “existe una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”<sup>230</sup>. Además, el texto hace referencia a las declaraciones de dirigentes sindicales sobre la participación obrera en los directorios y la cogestión de las empresas, lo que no hace más que “aumentar la incertidumbre sobre el efecto final de este tipo de medidas”. Finalmente, la UIA concluye el comunicado con la afirmación de que “dentro del marco jurídico y de control que todo Estado debe ejercer, la promoción de la actividad empresarial privada es una de las claves del progreso de nuestro país”. Un actor relevante dentro de la UIA, que en ese momento ocupaba el cargo de vicepresidente de la

---

<sup>229</sup> Unos meses después, luego de ser reelecta, en su discurso de cierre de la XVII Conferencia Anual de la UIA del 22 de noviembre de 2011, la propia presidenta zanjó la cuestión al afirmar que:

“Yo sinceramente creo que aquellos empresarios, de hecho ya hay empresas que lo están haciendo, que han acordado con sus trabajadores distribuir las utilidades, me parece muy bien, estoy muy de acuerdo porque creo que los trabajadores que participan en las utilidades defienden más a la empresa, se ponen la camiseta, creo que es muy bueno, pero eso es una cosa que tienen que decidir entre los empresarios y los trabajadores, no la puede imponer el Estado por la fuerza a través del Parlamento, imposible hacerlo en otro ámbito que no sea el Parlamento por otra parte.”

El discurso completo está disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25556-acto-de-cierre-de-la-conferencia-anual-de-la-uia-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Ver el capítulo 9.

<sup>230</sup> El comunicado está disponible en <https://uia.org.ar/prensa/3022/>.

entidad y titular de la poderosa COPAL, el abogado Daniel Funes de Rioja, declaró en este contexto que “sería un error desconocer la trascendencia del rol del Estado en el control, pero creemos que es vital la democracia política y económica en el mercado”, a lo que agregó que “la actividad privada debe ser privada, y el Estado debe controlar, pero no estatizarla” y que “lo mismo puede decirse a la inversa: no pueden privatizarse funciones que son inherentes al rol del sector público” (Ámbito Financiero, 14/04/11)<sup>231</sup>. En el caso de la AEA<sup>232</sup>, el propio título de su comunicado resulta una declaración de principios: “la gestión de las empresas privadas debe mantenerse en manos privadas” (iprofesional, 14/04/11). Este planteo se desarrolla cuando se afirma que la legislación que el gobierno había decidido modificar, tanto en su letra como en su espíritu, establecía que “el objetivo de las inversiones del sistema previsional no es influir en el gobierno de las empresas, sino preservar el capital y obtener una buena rentabilidad de largo plazo para contribuir a solventar las futuras jubilaciones de los actuales aportantes” y cuando se concluye que “en AEA consideramos que para avanzar en el camino de un vigoroso desarrollo económico y social, es fundamental preservar la conducción empresarial de las empresas privadas, evitando por lo tanto el avance de la participación estatal en dicho ámbito que promueve el Decreto 441/2011”.

Junto con estos planteos, pueden recogerse también otras voces que dan cuenta de que la cuestión fue más allá del enfrentamiento del gobierno con algunos grupos empresarios puntuales. Es el caso del presidente de Fiat Argentina, Cristiano Rattazzi, quien señaló que “no es función del Gobierno involucrarse en empresas privadas”. También hubo un fuerte malestar en el campo, con duras críticas de Hugo Biolcati, presidente de la SRA, quien afirmó que “esta medida no hace más que confirmar, a modo de anticipo, cuál sería el escenario al que el oficialismo nos conduciría si gana las próximas elecciones: un avance sobre la propiedad privada” y de CRA, que orgánicamente a través de un comunicado declaró que “no nos sorprende una nueva intromisión en la actividad privada” (todas las declaraciones fueron tomadas de La Nación, 14/04/11)<sup>233</sup>. En contraste con estas voces, el empresario Eduardo Costantini, cuya firma Consultatio estaba directamente envuelta en la cuestión porque contaba con una participación estatal del 26%, se mostró a favor de lo

---

<sup>231</sup> Disponible en: <https://www.ambito.com/edicion-impresia/uia-y-aea-piden-que-revean-medida-n3677804>.

<sup>232</sup> Los elementos destacados del comunicado se pueden consultar en <https://www.iprofesional.com/economia/114532-uia-aea-Fuerte-rechazo-de-los-industriales-y-empresarios-al-avance-del-Estado-en-directorios-de-empresas>.

<sup>233</sup> Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/rechazo-empresario-al-avance-del-gobierno-en-las-companias-nid1365433/?outputType=amp>

dispuesto por el Decreto 441 y aseguró que “el Estado tiene el derecho, para una mejor administración de su inversión, de poder tener algún tipo de decisión dentro de las compañías” y que si “un privado tiene el derecho político que le da la acción, ¿por qué el Estado no lo va a tener?” (Clarín, 14/04/11)<sup>234</sup>. Por su parte, el secretario general de la CGT, Hugo Moyano, apoyó la participación de representantes de los trabajadores en los directorios porque, en su opinión, “es una cuestión de sentido común que los hombres que conocen la actividad participen de las decisiones de la empresa”, y además consideró que las compañías que rechazan el ingreso de representantes estatales “ocultan algo” (Página/12, 27/04/11)<sup>235</sup>.

Tras este importante cruce público de posiciones, la discusión se dio en el terreno legislativo, donde la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo debía aprobar el decreto de necesidad y urgencia. En su seno se constituyeron, lógicamente, dos dictámenes, uno de mayoría y otro de minoría, que sintetizaron las respectivas argumentaciones. El dictamen de mayoría retomó los considerandos del decreto<sup>236</sup>, donde por un lado se explicaba que “una aplicación literal de la referida limitación no resulta compatible con una armoniosa integración normativa, toda vez que no parece razonable que el legislador haya querido sustraer el ejercicio de los derechos políticos emergentes de la sumatoria de las diversas tenencias que conforman el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), considerando que, en la especie, el conflicto de intereses que el régimen derogado procuraba excluir resulta inexistente atento el carácter tuitivo que asume el ESTADO NACIONAL respecto de las inversiones destinadas a garantizar las prestaciones propias de la seguridad social”; y por otro lado se justificaba la necesidad y urgencia en que “la cuestión requiere una pronta resolución atento que de perdurar la limitación del derecho de voto para ANSES-FGS resulta afectada la posibilidad de defender en debida forma la administración de los activos que le fueran transferidos por ley, al no poder ejercer el derecho a voto que la tenencia accionaria le confiere”, en que “dicho derecho a voto, por imperio de la normativa vigente en materia societaria, debe ejercerse en el seno de las asambleas generales ordinarias que las distintas emisoras de valores mobiliarios deben celebrar dentro de los CUATRO (4) meses de la fecha de cierre del ejercicio económico” y en que “un número sustantivo de dichas sociedades anónimas donde ANSES-FGS posee tenencia accionaria cierra su ejercicio económico el 31

---

<sup>234</sup> Disponible en [https://www.clarin.com/politica/Rechazo-UIA-AEA-preservar-empresas\\_0\\_HygEPaQaw7g.html](https://www.clarin.com/politica/Rechazo-UIA-AEA-preservar-empresas_0_HygEPaQaw7g.html).

<sup>235</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-167089-2011-04-27.html>.

<sup>236</sup> Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181078/norma.htm>.



de diciembre de cada año, razón por la cual deben celebrar su asamblea general ordinaria no más allá del 30 de abril del corriente año, cumpliendo de este modo con el plazo normado por la Comisión Nacional de Valores”. El dictamen de minoría, en cambio, se centró en un ángulo republicano a partir de cuestionar la existencia de circunstancias de necesidad y urgencia que habilitaran al gobierno a dictar esta norma. Según esta opinión, “estamos ante el abuso de la utilización de este instrumento por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes y que atenta directamente contra la forma republicana de gobierno”<sup>237</sup>.

En el caso que venimos analizando, el de la empresa Siderar del Grupo Techint, cuando los representantes del Estado se presentaron en la asamblea del 15 de abril, se encontraron con que los accionistas mayoritarios de la firma rechazaron la constitucionalidad del decreto 441 y consiguieron aprobar un cuarto intermedio hasta el 11 de mayo para determinar los integrantes del nuevo directorio. Además, comenzó un diferendo sobre el monto de los dividendos que se repartiría entre los accionistas, donde la ANSES apuntaba a un valor mucho más alto de lo que pretendía la conducción de la empresa. Se inició así una compleja disputa que involucró a la Comisión Nacional de Valores -que rápidamente anuló la asamblea realizada-, a la Justicia Nacional en lo Comercial -ante la que Techint presentó un amparo por la anulación y la acompañó con una denuncia por inconstitucionalidad del decreto, mientras que el gobierno respondió con una denuncia al grupo por haber ignorado el decreto existente- y a la Justicia Federal -el fiscal federal Marijuán denunció a Techint por administración fraudulenta-. Resultan sumamente sintomáticas del carácter del conflicto las declaraciones de Axel Kicillof, que había sido propuesto como director de Siderar por parte del FGS, quien aseguró en ese momento que “queremos que una empresa que se dedica a la producción de insumos básicos ponga su mirada en la Argentina, y no tanto en una expansión global financiada con los dividendos que genera acá”<sup>238</sup>, que “Siderar ha ganado mucha plata”, que “no puede ser que suspendan inversiones acá por la crisis global, cuando el gobierno había lanzado fuertes estímulos para mantener la actividad” y finalmente que “no reparten dividendos y acumulan ganancias, ¿pero en función de qué intereses?” (Clarín,

---

<sup>237</sup> Puede consultarse el Orden del Día del Senado de la Nación donde fueron publicados ambos dictámenes en <https://www.senado.gob.ar/upload/11051.pdf>.

<sup>238</sup> Como vimos en el capítulo 2, no fue una conducta exclusiva del Grupo Techint, sino que en general los grupos económicos argentinos que consiguieron internacionalizarse desde los años 90, adoptaron una trayectoria empresarial similar a la de las empresas transnacionales, lo que trajo consecuencias muy importantes para la economía del país (Gaggero y Wainer, 2021; Schorr, 2021).

24/04/11)<sup>239</sup>. Sus palabras sugerían una clara ampliación de los límites de actuación del Estado dentro de los directorios de las empresas, que desataba y confirmaba los peores temores del empresariado nacional, extremadamente hostil a la intromisión estatal en sus decisiones. Por eso Daniel Novegil, el titular de Ternium -la firma perteneciente al Grupo Techint que controlaba Siderar- le contestó públicamente: “esta persona, habló de control de precios, de precios diferenciales positivos, que realmente no entiendo qué son, para beneficiar a algunos sectores en perjuicio de otros, y también habló de que impulsaría que la empresa no se expanda internacionalmente” (Clarín, 24/04/11)<sup>240</sup>. Sin embargo, a medida que se fueron realizando las asambleas de otras empresas, como los casos de Banco Macro, Banco Patagonia, Grupo Galicia, Consultatio, San Miguel, Solvay Indupa y Mirgor, el gobierno consiguió que se aceptara el decreto, lo que fortaleció su posición. Un episodio determinante sucedió en la asamblea de Clarín, en la que si bien la posición accionaria de la ANSES era minoritaria, por lo que perdió las votaciones en las que intentó modificar el criterio de reparto de dividendos, al mismo tiempo consiguió que el decreto 441 fuera reconocido. De esa manera quedó aislado el planteo del Grupo Techint. Además, el 26 de abril se dio la renovación de autoridades en la UIA, según su tradicional alternancia entre listas, por lo que en este turno asumió De Mendiguren como presidente, con un discurso conciliador, abierto a la reanudación de los esfuerzos por un acuerdo económico y social, en medio de un clima político nuevo caracterizado por un gobierno que se encaminaba con muy buenas perspectivas hacia las elecciones presidenciales de octubre<sup>241</sup>. Finalmente, el 21 de julio se realizó una nueva asamblea de Siderar, tras un acuerdo entre representantes del gobierno nacional y del Grupo Techint, mediante el que por un lado fue reconocido el derecho de la ANSES de nombrar a los tres directores que había decidido, y por lo tanto de hecho se reconocía la vigencia del decreto 441, y por otro lado se distribuiría el monto de dividendos que habían propuesto los representantes de la mayoría de la empresa. Este acuerdo, defendido por razones distintas por las dos partes, zanjó la discusión, pero todo el episodio dejó muy claramente planteada una discusión sobre el rol del Estado argentino en la arena económica, que no dejaría de crecer en el segundo mandato de Cristina Fernández

---

<sup>239</sup> Disponible en [https://www.clarin.com/politica/Presion-Techint-accepte-director-Cristina\\_0\\_SJiVPQaP7l.html](https://www.clarin.com/politica/Presion-Techint-accepte-director-Cristina_0_SJiVPQaP7l.html).

<sup>240</sup> Idem.

<sup>241</sup> “La Unión Industrial no está aquí para confrontar, sino para construir. No somos ni seremos antagonistas de un gobierno, ni de un partido político, ni de los trabajadores ni de otras organizaciones de la sociedad civil”. Con estas palabras, De Mendiguren cerró una etapa marcada por un discurso confrontativo, en un acto del que participó la máxima conducción de la CGT, con la expectativa de lograr reanudar el diálogo con el gobierno nacional. Este objetivo, sin embargo, con el paso del tiempo no se cumpliría, como veremos en el capítulo 9. Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-167084-2011-04-27.html>

de Kirchner que se iniciaría en diciembre de ese año. Como expresión de esta nueva realidad, en abril de 2012 el Estado realizó una intervención coordinada en los directorios de las grandes empresas donde tenía presencia, entre las que se contaron Telecom, Petrobras, Banco Macro, BBVA Banco Francés, Grupo Financiero Galicia, Aluar, TGS, Metrovías, Juan Minetti, Central Puerto y Siderar, y consiguió que las empresas dejaran de repartir utilidades por un total de 9016 millones de pesos, que pudieron ser redirigidos a la ampliación de su capacidad productiva, mientras que sólo se giraron a los accionistas 294 millones de pesos<sup>242</sup>. Un año más tarde, en julio de 2013 también se daría un nuevo paso en este sentido mediante la reglamentación de una nueva Ley de Mercado de Capitales, que establecía nuevas regulaciones y mecanismos de control por parte del Estado<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Información tomada de Página/12, 28 de abril de 2012. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-192876-2012-04-28.html>. En el caso particular de Siderar, si bien la empresa se había propuesto inicialmente invertir 636,5 millones de pesos y separar un monto igual para reserva de futuros dividendos, a través de la intervención de la presidenta de la Nación, quien conversó directamente con Rocca, se terminó acordando que la compañía pague 1092 millones de pesos para inversiones y 180 millones para repartir entre los accionistas.

<sup>243</sup> Sobre esto se pueden leer las palabras de la presidenta en ocasión de la reglamentación de la nueva ley en: <https://www.cfkargentina.com/cristina-en-la-bolsa-de-comercio/>.

## **Capítulo 8: La recuperación de YPF**

El 16 de abril de 2012, pocos meses después de haber sido reelecta como presidenta con el 54 por ciento de los votos, Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley que declaraba la utilidad pública de la explotación de hidrocarburos en el país y la expropiación del 51 por ciento de las acciones de YPF S.A., la principal empresa del país desde el punto de vista de la facturación, no solo en su rubro sino en el conjunto de la economía, en manos de la transnacional española Repsol desde 1999. Para tomar una dimensión más apropiada de su magnitud, es importante tener en cuenta que para 2015, “YPF por sí sola dio cuenta de casi el 7% de la facturación total de la cúpula [empresaria] y del 2% de todo el valor bruto de producción nacional” (Schorr, 2021: 184)<sup>244</sup>. Además, desde ese mismo momento, intervino la empresa para asegurar la continuidad operativa mediante un decreto de necesidad y urgencia que encargó a Julio De Vido y a Axel Kicillof la conducción transitoria de la misma. ¿Cómo se llegó a esta decisión? Para explicarla es preciso remontarse a la privatización de YPF y describir por qué la política de esta empresa se convirtió en un auténtico problema para el país una vez iniciado el segundo mandato de la entonces presidenta.

### **De la privatización a la desinversión y el vaciamiento**

Diversos estudios remontan las raíces de la privatización de YPF<sup>245</sup> a los años de la última dictadura cívico-militar en los que, como primer paso de un proceso que culminaría años después con la privatización, se implementó un esquema productivo de amplios beneficios para los capitales privados contratistas en detrimento de la petrolera estatal, que ingresó en un período de persistentes pérdidas. Sobre ese plafón se construyó un persistente discurso que contrastaba la presunta eficiencia de un conjunto concentrado de capitales privados -que serían beneficiados tras la privatización- con la ineficiencia de la empresa argentina, a partir de que, ya a comienzos de los años 90, se implementó una política paulatina de desregulación de la actividad -libre exportación de petróleo (y de gas vía permiso de autorización), libre disponibilidad de los recursos extraídos, libre albedrío en la fijación de precios, libre

---

<sup>244</sup> Si bien como ya hemos mencionado no fue la única estatización, el cambio de propiedad de YPF representó la modificación más contundente sobre la presencia del capital estatal en la economía nacional después del proceso de privatizaciones de los años 90. Sobre esto puede verse Schorr (2021) y Basualdo y Manzanelli (2018).

<sup>245</sup> Especialmente recurrimos a Barrera (2013) y Sabbatella (2012).

importación de petróleo y derivados sin aranceles, libre instalación de refinerías y bocas de expendio, libre disponibilidad de divisas hasta el 70%-, fragmentación de YPF y, finalmente, los distintos momentos que culminaron con la consumación de la privatización en 1999<sup>246</sup>. Por detrás de estos planteos subyacía una modificación central de la concepción que tienen los hidrocarburos para el país: de recursos estratégicos cuya explotación debía ser administrada por el Estado pasaron a ser considerados commodities que debían ser liberados a las leyes del mercado, sin regulaciones de ningún tipo<sup>247</sup>. De esa manera, presuntamente, la competencia y la libertad de mercado generarían importantes estímulos a la inversión, que a su vez redundarían en aumentos sostenidos de los niveles de exploración -y por lo tanto en los stocks de reservas del país- y de explotación -orientada al abastecimiento del mercado interno, pero fundamentalmente a la exportación-. Para eso fue preciso no solamente terminar con YPF como sociedad del Estado, sino fundamentalmente con su rol como empresa estatal testigo en el mercado de los hidrocarburos. Al igual que en el caso de la reforma previsional, nunca se observaron los resultados que se pronosticaron en tiempos de la privatización. Las empresas que concentraron el mercado aplicaron una lógica de maximización de utilidades y sobreexplotaron los yacimientos petroleros y gasíferos ya descubiertos, en gran medida por la YPF estatal, motivados por la posibilidad de destinar gran parte de la producción al mercado mundial. En cambio, redujeron las inversiones en exploración, que suponían niveles de riesgo mucho mayores, por lo que si bien en los primeros años los volúmenes de producción crecieron, a mediano plazo comenzaron a caer, a medida que se reducía la productividad de los yacimientos en uso, de la misma manera que

---

<sup>246</sup> La ley 23.696 de Reforma del Estado, sancionada en 1989, sentó las bases del esquema privatizador y en el caso de YPF contemplaba concesiones o asociaciones en áreas de exploración y explotación y la constitución de sociedades mixtas en las denominadas áreas centrales. El mismo año se emitieron tres decretos que desregularon el mercado de hidrocarburos (1055/89, 1212/89 y 1589/89). El decreto 2778/90 estableció el “Plan de Transformación Global” de YPF y delimitó el cronograma para vender sus principales activos. A partir de entonces, la empresa fue convertida en sociedad anónima de capital abierto, con lo que comenzó a regirse por el derecho privado. En 1992 se sancionó la Ley 24.145 de federalización de los hidrocarburos y privatización de YPF, que habilitó la venta de las acciones de la empresa, resguardando el 20% en manos del Estado. Pero en 1995, a través de la ley 24.474 se autorizó al gobierno a reducir su tenencia hasta una sola acción, la “acción de oro”. Finalmente, a mediados de 1999, Repsol S.A. compró la casi totalidad de la empresa hasta alcanzar el 98,23% de las acciones.

<sup>247</sup> Sabbatella profundiza en el significado de esta modificación:

“Así como la concepción estratégica respondía a un régimen de industrialización por sustitución de importaciones, con un Estado Benefactor y productor a través de la empresa pública, la mutación simbólica de los hidrocarburos en commodities es inescindible de la expansión capitalista en su forma neoliberal, que aboga por un Estado mínimo, con mercados desregulados, empresas privatizadas, y por la creciente apropiación privada de los recursos naturales extraídos.” (2012: 155)

también cayeron las reservas comprobadas. Quedó en claro que, por sí misma, la lógica empresarial no tenía en cuenta las necesidades inmediatas ni mucho menos a largo plazo del país, sino únicamente su beneficio particular totalmente desvinculado de la actividad económica argentina. En síntesis, tal como afirma Barrera (2013), el patrón de comportamiento del mercado de los hidrocarburos impuesto en los años 90 se sustentó en una lógica de sobreexplotación de las reservas, sobreexportación de los recursos extraídos y subexploración del territorio nacional. Pero si esto sucedió bajo la hegemonía de las políticas neoliberales, ¿qué sucedió luego de la crisis de la Convertibilidad? En otros términos, ¿qué resultado produjo esta arquitectura del sector hidrocarburífero en su encuentro con un nuevo modelo económico orientado al estímulo de la industria nacional y al fortalecimiento del mercado interno?

En efecto, tomamos la hipótesis de Sabbatella (2012), quien afirma que a medida que avanzó el proceso de consolidación de un nuevo patrón de acumulación, paulatinamente se tornó cada vez más incompatible con el esquema neoliberal. Pero esta incompatibilidad no fue inmediata, sino un punto de llegada. Entre 2002 y 2012 este investigador registra un alto nivel de ambigüedad en la política hidrocarburífera estatal, que enmarca en un período signado por importantes pujas de cara a la definición de un nuevo patrón de acumulación en la Argentina. Desde el punto de vista de las regulaciones estatales, a partir de 2002 se alteraron dos principios del esquema neoliberal: la libertad de precios y la libre exportación de hidrocarburos. En efecto, por un lado en el marco de la emergencia económica rápidamente se impusieron regulaciones y, sobre todo, retenciones a las exportaciones, que con el paso del tiempo se fueron incrementando al calor del alza del precio internacional del petróleo; por otro lado se concretaron acuerdos de precios para paliar la inflación y asegurar el abastecimiento, así como también se fijaron las tarifas de servicios públicos, lo cual generó un congelamiento de la tarifa de gas natural. El gobierno de Néstor Kirchner, asumido en mayo de 2003, afianzó esas medidas y mantuvo tanto la intervención en la fijación de precios internos como la regulación de las exportaciones, además de que aumentó sostenidamente las retenciones<sup>248</sup>. Estas últimas tuvieron varios objetivos: le permitieron captar una parte de las ganancias extraordinarias debidas a la devaluación de 2002, desacoplaron los precios

---

<sup>248</sup> En el caso del petróleo, del 20% fijado en 2002, se pasó a alrededor de un 45% en 2004 y finalmente en 2007 se adoptó un sistema de retenciones móviles. En el caso del gas se estableció una alícuota del 20% en 2004, que en 2006 creció hasta llegar a 45% y en 2008 alcanzó el 100% en base al precio de importación más alto (Sabbatella, 2012).

internos de la volatilidad que sufrieron los precios internacionales<sup>249</sup>, desalentaron las exportaciones -especialmente de gas- para priorizar la creciente demanda doméstica y financiaron la creciente necesidad de importar combustibles ante la caída de los volúmenes de extracción. Por otra parte, en 2004 fue creada ENARSA, una sociedad anónima controlada por el Estado, que amplió la capacidad de intervención estatal en el mercado de los hidrocarburos.

A mediados de la década de los dos mil, los defensores del esquema neoliberal comenzaron a responsabilizar al gobierno nacional por la sistemática caída en los niveles de exploración y extracción<sup>250</sup>. Desde su punto de vista, que compartían con las principales empresas, la causa de este fenómeno eran las políticas intervencionistas del gobierno y, en particular, su negativa a convalidar un acercamiento entre los precios internacionales y el precio que se pagaba en el mercado interno<sup>251</sup>. Ante ello este último, si bien mantuvo la orientación de su actividad regulatoria, al mismo tiempo puso en práctica una serie de estímulos fiscales y beneficios a la actividad privada<sup>252</sup>, cuyos resultados no fueron satisfactorios. Uno de los más controvertidos intentos de intervenir en la política petrolera fue la fallida “argentinización” de YPF, mediante el ingreso de capitales nacionales del Grupo Petersen, presuntamente orientados a influir en el rumbo de la política de la empresa, pero que nunca

---

<sup>249</sup> El precio del barril de petróleo promedio de los años noventa fue de casi 20 dólares, mientras que en la década del dos mil promedió los 51 dólares, con un pico de 140 a mediados de 2008 (Sabbatella, 2012). La desconexión de los precios internos permitió evitar el impacto de la fluctuación en los precios internos, así como garantizar niveles adecuados de competitividad de la economía y, por supuesto, transferir una porción relevante de la renta petrolera a los consumidores internos, por lo que se entiende por qué las empresas reclamaron siempre la equiparación de los precios internos con los internacionales.

<sup>250</sup> Un episodio muy visible de estas pujas entre el gobierno y el oligopolio de empresas petroleras se dio entre marzo y abril de 2005, cuando el entonces presidente Néstor Kirchner, preocupado por el impacto inflacionario, llamó a un “boicot nacional” a Shell ante el aumento de los precios de sus combustibles, que incluyó movilizaciones por parte de agrupaciones políticas oficialistas. La notoria baja en las ventas de sus estaciones de servicio forzaron a la empresa anglo-holandesa a retirar parte de los aumentos que había dispuesto, tras lo cual el presidente afirmó que se había tratado de “una clara victoria del pueblo argentino” (Página/12, 07/04/05, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-49423-2005-04-07.html>).

<sup>251</sup> Kulfas (2016) considera por un lado que fue correcta -aunque tardía- la decisión de expropiar la mayoría accionaria de YPF, pero por otro lado afirma que luego de la estatización algunos de los persistentes reclamos del capital privado fueron convalidados por el gobierno nacional.

<sup>252</sup> En 2006 se sancionó la Ley 26.154 de Regímenes Promocionales para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, que definió beneficios fiscales para incentivar la exploración y explotación en áreas de la Plataforma Continental, de cuencas sedimentarias sin producción y de cuencas con producción, a partir de una asociación con ENARSA. Sin embargo no obtuvo buenos resultados. Más adelante, en 2008, se lanzó el Programa Gas Plus, que dejaba por fuera de las regulaciones existentes a la producción de gas proveniente de yacimientos nuevos o que no se explotaran desde 2004, así como de yacimiento de tight gas, con mejores resultados. Además, entre 2007 y 2008 se implementó el Programa Energía Total, orientado a subsidiar la importación que requería la creciente demanda interna de combustibles, principalmente en el caso de grandes usuarios industriales. Y finalmente, a fines de 2008, se crearon los programas Petróleo Plus y Refinación Plus, con nuevos incentivos para la exploración, extracción y refinación. (Sabbatella: 2012).

consiguieron los objetivos buscados, sino más bien la acentuación de la orientación predatoria ya existente, debido a la necesidad de intensificar el reparto de dividendos entre los accionistas y el giro al exterior de esas utilidades para saldar la deuda tomada en momento de la adquisición de su participación accionaria<sup>253</sup>. Un último elemento de esta política ambigua fue la culminación del proceso de provincialización de los hidrocarburos, iniciado en los años 90 y concluido en 2006, con la sanción de la llamada “Ley corta”, que estableció la propiedad y administración plena por parte de los gobiernos provinciales de los recursos que se encuentran en los yacimientos de cada uno de sus territorios. Además del aumento del poder de lobby de las empresas petroleras sobre los gobiernos de cada una de las provincias, directamente proporcional al peso relativo en sus finanzas de las regalías que los tesoros provinciales pasaron a cobrar directamente, se generó una disparidad de criterios entre el gobierno nacional y el de las provincias, cuyos ingresos aumentaban si las retenciones disminuían.

Los resultados de estas políticas de estímulo a la inversión no fueron positivos. Según Sabbatella (2012), la extracción de petróleo disminuyó un 24% entre 2002 y 2011 y en el caso del gas lo hizo un 13% entre 2004 (año de mayor extracción) y 2011. Simultáneamente, en un contexto de alza de la demanda interna, las importaciones de gas natural se multiplicaron cuatro veces y media entre 2004 y 2010. Por otro lado, en el mismo periodo la actividad exploratoria cayó a 45 pozos promedio por año, lo que determinó una baja sustancial de los niveles de reservas del país<sup>254</sup>. En este marco general de la actividad hidrocarburífera, el aporte de Repsol-YPF a estos resultados fue sumamente relevante: la extracción de crudo de la compañía cayó casi un 30% entre 2003 y 2011 y la de gas se redujo un 38% entre 2004 y 2011 (Sabbatella, 2012), mientras que sus reservas de petróleo se habían reducido en un 50% entre 2001 y 2011 y las de gas un 56% entre 1999 y 2011<sup>255</sup>, mientras se registraron años de importantes repartos de utilidades entre sus accionistas, lo cual fundamentó el planteo gubernamental sobre el vaciamiento de la empresa<sup>256</sup>. Además,

---

<sup>253</sup> Luego del ingreso del Grupo Petersen, Repsol YPF repartió a sus accionistas casi el 140% de las utilidades obtenidas entre 2008 y 2010, que equivalieron a 18.628 millones de pesos (Sabbatella, 2012). Era la manera en que se acordó financiar el ingreso de la familia Eskenazi (propietaria del Grupo) a la petrolera, que había sido posibilitado por importantes préstamos de bancos internacionales y de la propia Repsol YPF, a lo que se sumó un aporte mínimo por parte del Grupo Petersen, desde luego con aval del propio gobierno nacional.

<sup>254</sup> En 1988 existían reservas de gas para 34 años y de petróleo para 14 años, mientras que en 2011 se redujeron a 7,5 años y a 11 años, respectivamente (Sabbatella, 2012).

<sup>255</sup> Ver Mensaje del Poder Ejecutivo a la ley 26.741.

<sup>256</sup> El Mensaje del Poder Ejecutivo que antecede el texto de la que sería la ley 26.741 afirma que Repsol-YPF fue responsable del 54% de la caída de la producción de petróleo y del 97% de la caída de la producción de gas



Repsol-YPF redujo significativamente su participación en la producción de hidrocarburos luego de la desnacionalización de 1999: en 1997 representaba el 42% de la producción de petróleo y el 35% de la producción gasífera del país, pero en 2011 ambos porcentajes se habían reducido al 34% y 23% respectivamente<sup>257</sup>. Estos datos demostraban para el gobierno la responsabilidad de la empresa española, dado que otras empresas privadas habían aumentado su participación en las dos producciones. Por sobre todas las cosas, el gobierno nacional hizo hincapié en que pese a la disminución de la producción y el retroceso en su participación en el mercado, no se afectaron los resultados económicos de la empresa. Esto porque disminuyeron los costos debido al achicamiento de los costos de la exploración, a que la reducción de la oferta presionaba los precios internos hacia arriba y a una estrategia de segmentación del mercado que la llevó a focalizarse en la porción más rentable de sus clientes<sup>258</sup>. Las fenomenales ganancias obtenidas mediante esta estrategia redundaron en un gran flujo de utilidades y dividendos remitidos al exterior del país por Repsol<sup>259</sup>. A eso se suma que el porcentaje de distribución de dividendos superó el 85% de las utilidades generadas entre 1997 y 2010, lo cual obviamente impidió la capitalización de la empresa y, en consecuencia, su capacidad de inversión en exploración y aumento de reservas comprobadas. En los pocos años en que controló YPF, Repsol no solamente había recuperado la inversión hecha para la adquisición de las acciones a partir de la distribución de dividendos, sino que con la venta de una porción de sus acciones al Grupo Petersen y con la cotización de las acciones que mantenía en 2012, había logrado ganancias fabulosas<sup>260</sup>. Finalmente, como coronamiento de esta estrategia predatoria, el gobierno marcó que entre 2007 y 2011 el nivel de endeudamiento externo de la filial argentina se había duplicado. La magnitud del despojo fue tan grande que le permitió al gobierno nacional afirmar que la expansión internacional de Repsol había sido financiada por los recursos emanados del

---

entre 1998 y 2011. Además, sugiere que si Repsol-YPF hubiera sostenido los niveles de producción de petróleo de 1998 y de gas de 2004, entonces la caída del primero se hubiera reducido en un 50% mientras que la del segundo directamente no se hubiera producido.

<sup>257</sup> Ver Mensaje del Poder Ejecutivo a la ley 26.741.

<sup>258</sup> Desde 2003 las ventas de Repsol-YPF medidas en millones de dólares crecieron un 113%. Además, mientras que la utilidad anual promedio entre 1997 y 2002 fue de 858 millones de dólares, entre 2003 y 2010 aumentó a un promedio anual de 1.434 millones de dólares. Estos números generaban que las utilidades de la filial argentina de Repsol fueran sistemáticamente más elevadas que el nivel alcanzado por la empresa a nivel internacional (datos tomados del Mensaje del Poder Ejecutivo a la ley 26.741).

<sup>259</sup> Entre 1999 y 2011 Repsol distribuyó en concepto de dividendos de YPF 15.728 millones de dólares, mientras que a nivel internacional lo hizo por 13.370 millones de dólares, una suma similar (Mensaje del Poder Ejecutivo a la ley 26.741).

<sup>260</sup> El gobierno calculaba para 2012 que el saldo a favor de la multinacional española superaba los 8.813 millones de dólares, sin contar el valor de las acciones por las que el Estado argentino debería indemnizar a la empresa (Mensaje del Poder Ejecutivo a la ley 26.741).

subsuelo argentino, mientras al mismo tiempo se había desplegado la política predatoria mencionada de desinversión y vaciamiento. En el marco de la intervención de la empresa encabezada por Julio de Vido y Axel Kicillof, el gobierno nacional realizó una investigación entre el 16 de abril y el 1 de junio de 2012, que fue publicada bajo el título de “El informe Mosconi” y que profundizó ulteriormente las consideraciones que acompañaron y fundamentaron el envío del proyecto de ley al Congreso<sup>261</sup>.

Retomando una mirada de conjunto, la actividad se encontraba a comienzos de 2012 en una situación de crisis, ante la cual los instrumentos con los que contaba el Estado para intervenir resultaban cada vez más limitados. Tras las promesas noventistas, veinte años después quedó totalmente claro que la desregulación y la apertura, que dejó completamente en manos del mercado la producción petrolera y gasífera<sup>262</sup>, estuvo muy lejos de promover un crecimiento de la actividad acorde con las necesidades del país.

### **El déficit energético, la aparición de la restricción externa y la sintonía fina**

Sin embargo, no puede comprenderse la medida tomada por el gobierno de Cristina Fernández solamente a partir de un análisis de la actividad hidrocarburífera. En efecto, el proceso brevemente reseñado en el apartado anterior debe ser inscripto en la dinámica política y económica que estaba viviendo el país. Como analizamos anteriormente, luego del

---

<sup>261</sup> De esta manera, en la Introducción de “El Informe Mosconi” se lee que la estrategia de Repsol YPF se puede sintetizar en:

- “Reducción de las inversiones destinadas a ampliar la producción para enfocarse exclusivamente a la extracción de petróleo de los yacimientos ya descubiertos, lo que se reflejó en la sistemática declinación de la producción petrolera de la empresa.
- Interrupción de todos los proyectos destinados a elevar la producción de gas debido a que la rentabilidad era menor que la que obtenían en otros negocios internacionales.
- Liquidación de las empresas y activos internacionales que YPF había adquirido en su desarrollo previo.
- Delineación de Vaca Muerta no para invertir e incrementar la producción, sino para vender la empresa o asociarse con un tercero que aporte capital.
- Obtención del mayor volumen de recursos de corto plazo para solventar la expansión mundial y la diversificación productiva del Grupo Repsol en detrimento de YPF y de las necesidades hidrocarburíferas del país.” (El informe Mosconi, 2012: 5).

<sup>262</sup> Es preciso recordar que Argentina fue uno de los pocos países del mundo que llevó estas concepciones al extremo de privatizar completamente su empresa petrolera. Otros países, también influenciados por las políticas neoliberales, abrieron la actividad al capital privado o generaron esquemas de explotación mixta, pero de un modo u otro mantuvieron la presencia estatal. El caso de Brasil, por ejemplo, es elocuente al respecto.

impacto de la crisis internacional en 2009, los años siguientes estuvieron marcados por una muy importante recuperación de la actividad económica. Sin embargo, entrado 2011 esta recuperación empezó a mostrar signos que denotaban la existencia de importantes tensiones en el esquema económico vigente desde 2003, caracterizado por las altas tasas de crecimiento y los superávits gemelos. En efecto, luego de la contundente revalidación electoral del Frente para la Victoria -que obtuvo la reelección con más del 54% de los votos en octubre de 2011, detrás de la consigna de la “profundización del modelo”-, el discurso gubernamental comenzó a instalar la idea de que era preciso realizar una “sintonía fina” para recalibrar distintas variables macroeconómicas. Según Schteingart, Santarcangelo y Porta (2017), los problemas principales que afrontaba la economía nacional tenían que ver con el proceso de apreciación cambiaria sostenida (dado que se utilizaba el tipo de cambio como ancla inflacionaria ante índices de precios que registraron un piso de 25% anual, lo cual generaba expectativas devaluatorias y consiguientes comportamientos especulativos), el deterioro de la balanza comercial, un déficit fiscal incipiente y una reducción significativa de las reservas internacionales<sup>263</sup>. Como puede verse, era imperiosa la necesidad de discutir el equilibrio entre las principales variables macroeconómicas, especialmente en el frente externo, aunque esa discusión se expresó en la existencia de una heterogeneidad de opiniones al interior del elenco gubernamental, sobre temas como la conveniencia o no de retornar al mercado internacional de capitales, sobre las formas de evitar la disminución de las reservas (que derivó en el establecimiento de un régimen de control de cambios, popularmente conocido como “cepo cambiario”, y en el establecimiento de distintas formas de regulación de los movimientos de capitales), o sobre la forma de administrar el comercio exterior para paliar el hecho de que la apreciación del peso condujera a un alza de las importaciones<sup>264</sup>.

En este marco se produjo un hecho que marcó un punto de quiebre: en 2011 el cuello de botella en el sector energético, que venía angostándose desde hacía varios años, por primera

---

<sup>263</sup> Estos autores la atribuyen a la combinación entre un fuerte proceso de fuga de capitales (dado que en 2011 el promedio mensual fue nada menos que de 1800 millones de dólares), a la intensa remisión de utilidades de las empresas transnacionales a sus casas matrices (que alcanzó en 2011 los 7.331 millones de dólares) y, finalmente, a las crecientes importaciones de combustibles.

<sup>264</sup> Para Kulfas (2016), en esa coyuntura hubiera sido posible llevar adelante un proceso de ajuste que recayera sobre sectores de ingresos medios y altos, preservando a los de ingresos bajos, a través de la reducción de subsidios a las tarifas de servicios, lo que además disminuiría la demanda de dólares producto de su alta capacidad de ahorro. Sin embargo, este autor da cuenta de que el gobierno solamente recurrió a políticas de ajuste ante situaciones extremas, mientras que mantuvo su eje discursivo a lo largo del tiempo.

vez en diecisiete años dio lugar a un déficit sectorial de 3.100 millones de dólares<sup>265</sup>. En efecto, dada una matriz energética altamente dependiente de los hidrocarburos, y especialmente del gas<sup>266</sup>, y después de casi una década de históricas tasas de crecimiento económico, la demanda doméstica de combustibles crecía año tras año, mientras al mismo tiempo se producía el descenso de la producción petrolera y gasífera que describimos en el apartado anterior. Dicho en otros términos, el modelo económico implementado, que había permitido un gran crecimiento de todas las actividades productoras de bienes y servicios junto con un paulatino incremento del ingreso de los sectores medios y populares, entraba en contradicción con la lógica vigente en el sector de los hidrocarburos. En palabras de Sabbatella, “la pérdida del autoabastecimiento cristalizó el desajuste estructural existente entre un nuevo patrón de crecimiento económico y la insuficiencia de las herramientas estatales para controlar un sector estratégico” (2012: 170). En efecto, el oligopolio privado que lo controlaba no contemplaba las necesidades productivas del país como una consideración central a la hora de establecer inversiones y planes de producción, sino que se regía por las previsiones de rentabilidad enfocadas en el mercado mundial. La imposibilidad de asumir el autoabastecimiento energético remitía a una limitación estructural de la concepción implementada en los años 90, cuando el Estado abandonó la idea de que los hidrocarburos son bienes estratégicos para el desarrollo nacional, y pasó a considerarlos *commodities*. En ese marco era imposible para el Estado implementar decisiones estratégicas: por un lado los hidrocarburos juegan un papel clave en el aseguramiento de la competitividad de las actividades económicas del país, por otro lado son sumamente influyentes en la determinación de los precios de la economía, tanto por ser un insumo difundido de gran cantidad de actividades como por su peso en las cadenas de distribución y comercialización de cualquier bien. Además, la dependencia de las importaciones somete al país a la volatilidad de un mercado internacional sumamente sensible a cuestiones geopolíticas y especulativas.

Ante la evidencia de que las políticas de estímulos a la producción privada habían resultado insuficientes, el gobierno comenzó a pensar en un giro que le permitiera abordar el problema

---

<sup>265</sup> La cuestión energética tenía otro costado de preocupación para el gobierno, esta vez en el frente fiscal, dado que la masa de dinero invertida en subsidios al consumo era una de las fuentes del déficit fiscal, a tal punto que según Kulfas (2016) superó los 3 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, a pesar de algunos intentos, esta cuestión nunca pudo ser abordada de manera determinante por parte del gobierno.

<sup>266</sup> Incluso la propia generación de electricidad en nuestro país es en parte dependiente del gas, utilizado como insumo de las centrales termoeléctricas.

desde otro lugar<sup>267</sup>. De la misma manera que había sucedido con otras decisiones que ampliaban la intervención del Estado en la economía, el gobierno recién avanzó con la estatización de la empresa tras la frustración de otras alternativas de menor envergadura, en este caso las políticas de estímulo a la actividad privada y la “argentinización” de YPF a través del ingreso del Grupo Petersen<sup>268</sup>. Esa forma de actuar, tomando las decisiones pragmáticamente ante la emergencia de un problema impostergable, en este caso tuvo como consecuencia una larga demora en poder abordar el déficit energético, dado que luego de muchos años de muy bajas inversiones en exploración, la recuperación de la producción demandaría tiempo.

En síntesis, si bien las tensiones macroeconómicas que afrontaba el país trascendían largamente la problemática energética, al mismo tiempo la performance de este último la agravaba cualitativamente. En efecto, el fenómeno de la restricción externa era un obstáculo conocido para las políticas de desarrollo industrial del país, que ya había sido experimentado durante las décadas de la industrialización por sustitución de importaciones y de la valorización financiera, y ahora volvía a recrearse en pleno siglo XXI, bajo nuevas circunstancias<sup>269</sup>. Pero una cosa era afrontar las dificultades inevitables que ella traía, y otra cosa distinta que éstas se profundizaran debido a las debilidades de la política del sector hidrocarburífero de un país potencialmente capaz de autoabastecerse de combustibles que, sin embargo, cada año debía invertir un número mayor de divisas para importarlas. El déficit energético se constituyó en un importante “error no forzado” del modelo, que el gobierno finalmente decidió abordar de raíz.

## **La ley 26.741 y los alineamientos de sectores políticos, gremiales y empresarios**

---

<sup>267</sup> Dando cuenta de este problema, en su exposición ante el Senado de la Nación, Axel Kicillof, designado interventor de YPF junto con el ministro de Planificación Federal Julio de Vido, expresó que “se tiene que entender que no se trata de que YPF sea una empresa simplemente: YPF es una empresa que tiene que alinearse a un modelo de crecimiento, pero no hemos conseguido que lo haga” (intervención completa disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=nDfPMrY\\_FaY&ab\\_channel=T%C3%A9lam](https://www.youtube.com/watch?v=nDfPMrY_FaY&ab_channel=T%C3%A9lam)).

<sup>268</sup> En Yeyati y Novaro (2013) puede encontrarse una interpretación de este cambio de la política gubernamental como parte de una modificación más general de la naturaleza del gobierno que estos autores conceptualizan a través de la hipótesis del paso de un “capitalismo de amigos” -con el que asocian a la presidencia de Néstor Kirchner- a un “capitalismo de Estado” -con el que asocian a las presidencias de Cristina Fernández-.

<sup>269</sup> Sobre las características de la restricción externa en este período y sus diferencias con cómo se había producido durante la industrialización por sustitución de importaciones y durante la etapa de la valorización financiera, ver Basualdo y Manzanelli (2018).

A la hora de comprender el momento en que se tomó esta decisión hay dos consideraciones de importancia que a esta altura de la narración es preciso incorporar. La primera de índole política, tiene que ver con el fortalecimiento del gobierno luego del arrasador triunfo en las elecciones de octubre de 2011. Indudablemente, el 54 por ciento de los votos ofreció una coyuntura favorable a la toma de una definición de esta magnitud, que en rigor retomaba -y, con una mirada retrospectiva, en cierta forma se podría decir que concluía<sup>270</sup>- la serie de iniciativas que habían signado la agenda propuesta por el gobierno tras la derrota por “la 125”. No solamente por la revalidación de la presidenta y de su equipo de gobierno, sino también porque dio lugar a correlaciones de fuerza muy favorables en ambas cámaras del Congreso de la Nación, en las que volvió a contar con quórum propio después de dos años adversos<sup>271</sup>. Si el eslogan “profundizar el modelo” tuvo un momento de gran ilusión fue precisamente en esa coyuntura, en la que el plafón institucional para llevarlo adelante se había ampliado notablemente. Pero además en las elecciones de 2011 se produjo una modificación política a nivel provincial, que tuvo consecuencias directas respecto de la política petrolera. Las diez provincias que cuentan con actividad petrolera y gasífera se encuentran coordinadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). En tres de ellas hubo cambio de mandatarios tras las elecciones: en Mendoza Francisco Pérez reemplazó a Celso Jaque, ambos peronistas; en Río Negro Carlos Soria venció al radical K Miguel Saiz, consiguiendo un triunfo histórico para el peronismo; y en Chubut Martín Buzzi sucedió a Mario Das Neves, quien fue candidato a vicepresidente en la fórmula que encabezó Eduardo Duhalde ese mismo año. En este último caso, luego de las elecciones provinciales se produjo una ruptura entre Buzzi y Das Neves, mediante la cual el nuevo gobernador apoyó la reelección de Cristina Fernández. En ese contexto, con el propio Buzzi como titular de la OFEPHI, el conjunto de las provincias productoras de hidrocarburos se alinearon fuertemente con el Estado nacional y comenzaron a exigir a las empresas explicaciones por las escasas inversiones en sus territorios. Como

---

<sup>270</sup> Contemporáneamente, se produjo otra iniciativa relevante como fue la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, modificada por ley a fines de marzo de 2012, que permitió una reversión de los lineamientos de orden neoliberal que se le habían fijado a la institución en los años noventa. También en este caso se trataba de buscar una mayor coherencia entre los lineamientos del proyecto económico implementado y las herramientas estatales para llevarlo adelante, luego de haber encontrado escollos políticos significativos.

<sup>271</sup> Tras las elecciones de 2009, la oposición se había unido en la Cámara de Diputados de la Nación en lo que fue conocido periodísticamente como “Grupo A” y alcanzó una mayoría a través de la que le arrebató la presidencia de las principales comisiones y autoridades al bloque oficialista. Sin embargo, esa mayoría, sumamente heterogénea, no consiguió sancionar ninguna ley relevante y con el tiempo se fue disolviendo en la irrelevancia, mientras que el gobierno sí logró articular posiciones con distintos sectores opositores para llevar adelante proyectos de alto impacto como la Ley de Matrimonio Igualitario, entre otras.

fruto de esa nueva situación, el 9 de febrero de 2012 se firmó el Acuerdo Federal de Hidrocarburos donde las provincias se comprometieron a realizar una serie de exigencias al oligopolio petrolero que, en el caso de Repsol YPF, llevó a la reversión de importantes concesiones en Neuquén, Mendoza, Salta, Río Negro, Santa Cruz y Chubut.

La segunda consideración tiene que ver con la perspectiva que había sido abierta en junio de 2010, cuando Repsol YPF perforó el primer pozo de gas no convencional de Sudamérica en Loma La Lata, Neuquén. En diciembre de ese mismo año la empresa realizó el anuncio, con la presencia de la presidenta de la Nación y del gobernador de Neuquén. De esa manera, el conocimiento del mundo petrolero sobre la existencia de importantísimas reservas de petróleo y gas no convencionales, particularmente en la formación conocida como Vaca Muerta<sup>272</sup>, se convirtió en la promesa pública de una enorme punta de lanza para la recuperación de las reservas y el renacimiento de los volúmenes de explotación hidrocarburífera. A partir de entonces “Vaca Muerta” sería parte del discurso público en el país. Desde el inicio Repsol YPF se involucró directamente en la cuestión mediante algunas inversiones iniciales que apuntaron a certificar la existencia de estas reservas en zonas concesionadas a la empresa y, más adelante, a iniciar un proceso de búsqueda de inversiones orientadas a la explotación de ellas. Sin embargo, el Informe Mosconi afirma que el monto invertido fue irrisorio<sup>273</sup>, por lo cual considera que en realidad se trataba de una estrategia declamatoria que nunca aspiró a llegar a la etapa de explotación de esos yacimientos, como parte de una lógica general de la compañía en el país, sustentada en la denuncia de la distancia entre los precios internos y los precios internacionales de los hidrocarburos. Pero además, la intervención estatal de la empresa encontró documentación que le permitió afirmar que las inversiones estaban limitadas al delineamiento del potencial productivo de los yacimientos, de forma que permitiera la promoción y la venta de la empresa, revalorizada a la luz de las nuevas reservas encontradas en yacimientos en los que tenía la concesión, después de haber agotado los niveles de reservas en los yacimientos convencionales, tal como mostramos más arriba. En el contexto de declive de la producción sectorial que venimos analizando, y con las dificultades macroeconómicas a las que llevó, las nuevas

---

<sup>272</sup> Si bien los hidrocarburos no convencionales ya se conocían desde hacía tiempo, su explotación comenzó a ser rentable recientemente, tanto debido al alza del precio internacional de los hidrocarburos, ya mencionada, como por el desarrollo de las tecnologías apropiadas para su extracción, conocidas como de fractura hidráulica, eje a su vez de los cuestionamientos por razones ambientales.

<sup>273</sup> Se trató de 300 millones de dólares, mientras que como punto de referencia compara con la inversión que la propia Repsol realizó en ese mismo momento en la explotación de hidrocarburos no convencionales en Estados Unidos, de 1.000 millones de dólares (El informe Mosconi, 2012).

posibilidades que se abrieron fueron un factor importante para que el gobierno argentino se decidiera a tomar una decisión drástica para alterar las tendencias existentes.

En conclusión, los factores políticos de coyuntura, las urgencias macroeconómicas emergentes y un balance lapidario del desempeño de la principal empresa nacional, justo cuando se abrían nuevas perspectivas en el terreno de los no convencionales, llevaron al gobierno a enviar al Congreso de la Nación la que sería la Ley 26.741<sup>274</sup>. Como se adelantó al comienzo de este capítulo, por intermedio de esta norma se establecieron distintas decisiones. En primer lugar, se declaró de interés público y como objetivo prioritario “el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos”, de forma tal de apuntalar el modelo de desarrollo económico con equidad social, el empleo, la competitividad de la industria y el crecimiento de las provincias. De esa manera, finalmente se rompía con la concepción de los hidrocarburos como commodities, impuesta en los años noventa, y se recuperaba la tradición que los ubicaba como bienes estratégicos para el país<sup>275</sup>, generando un nuevo marco regulatorio<sup>276</sup>. En segundo lugar, se creó el Consejo Federal de Hidrocarburos que fijaría la política hidrocarburífera nacional, con el propósito de desandar la descentralización que se había desplegado mediante el proceso de provincialización. En tercer lugar, se expropió el 51% de las acciones de YPF S.A., en manos de la empresa Repsol YPF S.A.<sup>277</sup>. A su vez, ese porcentaje se dividió en un 51% en propiedad del Estado nacional y un 49% distribuido entre los Estados provinciales integrantes de la OFEPhi. Sin embargo,

---

<sup>274</sup> Además de los mencionados, pueden rastrearse algunos antecedentes inmediatos de esta decisión. En 2011 se había intentado disminuir el giro de remesas al exterior por parte de las grandes empresas, entre las que se destacaba YPF; ese mismo año el representante del Estado en el directorio de la empresa, Roberto Baratta, había votado dos veces en contra de que se repartieran altos porcentajes de dividendos como proponía Repsol; en enero de 2012 el ministro de Planificación De Vido, el vicepresidente Boudou y el secretario de Transporte Schiavi realizaron una denuncia ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia contra las principales empresas petroleras por los altos precios de gas oil para transporte de carga y de pasajeros; en febrero de 2012 Aerolíneas Argentinas, ya en manos del Estado, también denunció a YPF por los altos precios del combustible y luego ese mismo mes se le impidió el ingreso a Axel Kicillof, entonces viceministro de Economía, y a Daniel Cameron, entonces secretario de Energía, a una reunión de accionistas de YPF. Un desarrollo de esta cuestión puede encontrarse en Slovinsky (2014).

<sup>275</sup> Este replanteo no invalidaba que entre los objetivos fijados se mantuviera la obtención de saldos exportables de cara a fortalecer la balanza de pagos.

<sup>276</sup> En este sentido, mediante el decreto reglamentario 1.277 se derogó la libre disponibilidad de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación (Sabbatella, 2012).

<sup>277</sup> En rigor, y como parte del mismo proceso, también se expropió el 51% de las acciones de Repsol YPF GAS S.A., en manos de Repsol Butano S.A. Además, es preciso agregar que esta modificación implicaba también a un conjunto de firmas asociadas a YPF compuesto, entre otras, por Evangelista, Gas Argentino, Compañía de Hidrocarburos No Convencionales, Refinería del Norte, Profertil y Mega, muchas de las cuales formaban parte del panel de empresas líderes (Schorr, 2021).



para evitar posibles conflictos de interés o descoordinación, se suscribió un pacto de sindicación de la totalidad de las acciones expropiadas mediante el cual, por el lapso de cincuenta años, los derechos accionarios actuarán de forma unificada. Esta distribución accionaria se implementó también para la designación de los directores de la empresa, que según la ley deberán corresponder al Estado nacional, a las provincias y un director también a los trabajadores y trabajadoras de la empresa. Además, se estableció un piso de dos terceras partes de los votos del Congreso de la Nación para una eventual futura transferencia de estas acciones expropiadas. Finalmente, se establecieron los medios para la continuidad operativa de la empresa, para que el poder ejecutivo rápidamente pudiera tomar el control de la empresa, se fijó por ley el objetivo de apuntar a una gestión profesionalizada y se mantuvo el régimen de Sociedad Anónima establecido en los años noventa. De esta manera, el Estado argentino recuperaba el control de su tradicional empresa de bandera y ponía en práctica un régimen mixto de asociación entre el capital estatal y el capital privado, tanto al interior de YPF como también, a través de su accionar, en el conjunto del sector hidrocarburífero. En efecto, el propio texto de la ley impulsó la asociación de YPF con capitales nacionales o extranjeros, públicos o privados, con el objetivo de alcanzar las metas fijadas<sup>278</sup>.

La aprobación parlamentaria del proyecto de ley fue categórica. En primera instancia en el Senado, donde en la noche del 25 de abril fue votado a favor en general por 63 senadores, lo que supuso no solamente el acompañamiento del bloque del Frente para la Victoria y sus aliados, sino también de la UCR y de la mayoría del Frente Amplio Progresista (FAP), espacio conducido por quien había obtenido el segundo lugar en las elecciones presidenciales del año anterior, el socialista Hermes Binner. Solamente hubo tres votos en contra -provenientes de Rodríguez Saá, Negre de Alonso y Romero, senadores del Peronismo Federal-, cuatro abstenciones -por parte de la senadora Morandini del FAP, de Estenssoro de la Coalición Cívica y de los catamarqueños Castillo y Monllau- y dos ausencias -las de Menem y Basualdo-. En segunda instancia en la Cámara de Diputados,

---

<sup>278</sup> Esta cuestión tomaría relevancia pública más adelante, cuando el 14 de mayo de 2013 el CEO de YPF, Miguel Galuccio, anunció la firma de un convenio con la petrolera norteamericana Chevron para la explotación compartida de hidrocarburos no convencionales en Neuquén, en lo que fue el inicio de su extracción a gran escala en nuestro país, y la primera fuera de Estados Unidos y Canadá. El acuerdo fue el eje de una serie de controversias y movilizaciones, tanto por su carácter reservado, que motivó que más tarde la Corte Suprema de Justicia obligue a la empresa a hacerlo público, como por la denuncia de los efectos ambientales negativos de la utilización de la técnica de fractura hidráulica, y finalmente también por la asociación de la petrolera nacional con una de las principales empresas del mundo, condenada por desastres ambientales en Ecuador y denunciada desde posiciones de izquierda por su histórica actividad imperialista, que contrastaba con la consigna de la soberanía nacional e hidrocarburífera enarbolada por el gobierno nacional. Sobre el tema, se puede ver el extenso trabajo de Bercovich y Rebossio (2015).

donde el 3 de mayo fue aprobada la ley luego de una larga sesión, por un resultado similar: 208 votos afirmativos -nuevamente el conjunto del Frente para la Victoria y sus aliados, una parte mayoritaria de la UCR, el FAP en su conjunto, Proyecto Sur e incluso una parte de los bloques de la Coalición Cívica -no así Carrió, quien se abstuvo- y del Peronismo Federal -entre quienes se destacó Felipe Solá-; 32 votos en contra -entre quienes se destacaron las posturas de los bloques del PRO y de una parte del Peronismo Federal-; 5 abstenciones -Carrió, De Prat Gay, Re y Terada, del bloque liderado por la primera, y Ocaña- y 11 diputados ausentes -entre los que se destacan Aguad y otros legisladores radicales, la bonaerense Stolbizer y otros integrantes del GEN y la porteña Michetti, entre otros casos-. Estos números tan contundentes resultaban categóricos si se los relacionaba con la situación política que había resultado de las elecciones presidenciales, dado que se encontraba que la expropiación de YPF era respaldada por los representantes de un porcentaje abrumador de la población, si se sumaban las votaciones de los principales candidatos a presidente -Cristina Fernández, Hermes Binner, Ricardo Alfonsín-. Una imagen similar surgió de los estudios de opinión realizados en ese momento, que otorgaban a casi tres cuartos de la población una valoración favorable a la decisión presidencial<sup>279</sup>. La posición más claramente antagónica, sostenida a contracorriente por el PRO, resultó sumamente aislada y en minoría. Por estos motivos, si hubo un momento del período que estamos analizando en esta investigación donde se pudo imaginar la conformación de una nueva hegemonía política por parte del gobierno kirchnerista, entendida como el establecimiento de una serie de coordinadas políticas promovidas por el oficialismo pero también aceptadas por la oposición, fue éste. Sin embargo, como veremos en las conclusiones, se trató de un espejismo o de un momento coyuntural, mientras que en cambio lo que se consolidaría sería un duro antagonismo político y social, que le permitiría a la posición entonces minoritaria salir del aislamiento y convertirse en un punto de reagrupamiento neoliberal-conservador-republicano.

El mismo clima del poder legislativo se trasladó al terreno gremial, donde la CGT -en pleno proceso de renovación de sus autoridades y con un aumento de las tensiones entre la conducción de Moyano y el gobierno nacional- emitió un comunicado bajo el título celebratorio de “Como siempre lo quisieron los trabajadores, YPF vuelve a ser argentina”. “Los trabajadores hacemos nuestra la decisión del Gobierno de retomar el control sobre la

---

<sup>279</sup> Un estudio de opinión realizado en aquel momento por el CEOP puede ser consultado en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192453-2012-04-22.html>.

empresa nacional de petróleo”, afirmó el texto, y agregó que, “con la coherencia de habernos opuesto, quienes ejercemos la conducción actual de esta CGT, a todas las privatizaciones que significaron el vaciamiento de nuestra patria por la conducta traicionera de los máximos dirigentes del país a la que no estuvieron ajenos, dolorosamente, algunos dirigentes sindicales, hoy festejamos sin complejos ni ‘mea-culpas’ este paso como lo hicimos con la recuperación de Aerolíneas Argentinas, el Correo, Obras Sanitarias y sobre todo, los fondos jubilatorios de las AFJP que volvieron a la Anses” (Página/12, 17/04/12)<sup>280</sup>. Por otro lado las dos vertientes en que se había dividido en el año 2010 la CTA -por sus divergencias de alineamiento político respecto del gobierno nacional- también emitieron posturas favorables. En el caso de la CTA de los Trabajadores, su titular Hugo Yasky consideró que “es la demostración que hacía falta para terminar de marcar la división de aguas entre aquellos que estamos por un proyecto de país nacional y popular que encabeza Cristina Fernández de Kirchner y aquellos que continúan bajo las recetas neoliberales y del Consenso de Washington” y que “convocamos a todos los trabajadores a respaldar este avance, que significa recuperar el crecimiento pleno de los hidrocarburos que son de vital importancia para la producción y nuestro pueblo”<sup>281</sup>. Mientras que la CTA Autónoma, por su parte, emitió un comunicado donde afirmó que “la expropiación de YPF es un gran paso adelante del gobierno nacional, en la recuperación de la soberanía energética nacional, pero además es la respuesta adecuada a las organizaciones que, como la CTA, la FeTERA, el MO.RE.N.O. y otras organizaciones sociales y políticas, vienen luchando desde hace más de 20 años -desde antes de la privatización- por la energía como bien social y un derecho humano al que todos deben tener acceso tanto como al agua, la electricidad y el gas” y que “esta decisión termina aceptando el fracaso de un modelo energético cuya puesta en vigencia comenzó con el menemismo en la década del ‘90 y continuó hasta nuestros días, con graves consecuencias para Argentina que de ser un país exportador de petróleo y gas, pasó a ser un país plenamente importador de energía por más de 10 mil millones de dólares en el 2011”<sup>282</sup>.

Además del panorama político y gremial favorable, el gobierno nacional se encontró con una recepción amistosa entre las cámaras empresariales. A través de un comunicado de prensa la UIA, como vimos en el capítulo anterior conducida nuevamente por De Mendiguren, puso el acento en la importancia de que alrededor de la YPF estatal se generen encadenamientos

---

<sup>280</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192023-2012-04-17.html>

<sup>281</sup> Comunicado disponible en: <http://www.cta.org.ar/el-anuncio-de-expropiacion-de-ypf>.

<sup>282</sup> Disponible en: <https://fetera.org.ar/?p=57>.

productivos con pequeñas, medianas y grandes empresas nacionales -Repsol, en cambio, había desarrollado una estrategia de cadena global de proveedores que iba en desmedro de la participación de las empresas argentinas-, en que se instale un gerenciamiento profesional, en que se fortalezca una estrategia de mediano y largo plazo en el sector energético y en que se respete la legalidad a la hora de llevar a cabo el proceso de expropiación. Por su parte, su titular publicó una columna de opinión en Página/12 en la que afirmó que “el futuro de YPF es la llave que abre uno de los cerrojos de las puertas que conducen al desarrollo argentino de las próximas décadas”, que “el vasto espectro de apoyos que ha suscitado el proyecto de recuperación –tanto a nivel político como empresarial, gremial y social– muestra un amplio abanico compuesto de coincidencias y divergencias” y que “cada uno de estos sectores tendrá que trabajar en los aportes que considere necesarios para que este proyecto se robustezca, porque queda claro que existe un acuerdo base sobre cuán indispensable es poner nuestros recursos al servicio del desarrollo nacional”. En otras palabras, su apoyo a la iniciativa gubernamental no solo fue explícito, sino también, si se permite la expresión, militante<sup>283</sup>. En el mismo sentido se expresaron otras voces empresariales. Desde ADIMRA, que afirmó que “para la Asociación de Industriales Metalúrgicos (Adimra), el protagonismo del Estado en materia energética es clave para el resguardo de los recursos naturales propios y para el autoabastecimiento”; pasando por el titular de la CGE, Marcelo Fernández, quien aseguró que la recuperación de YPF “apunta a corregir errores del pasado, porque cuando hay un Estado presente, éste corrige lo que está mal y por eso debemos acompañar todos los argentinos”; el presidente de CAME, Osvaldo Cornide, quien señaló que “la decisión de ampliar la participación del Estado y las provincias reorienta la política energética en el sentido correcto”; hasta la Asociación de Pequeñas y Micro Empresas, que afirmó que se trata de “una medida histórica, estratégica y vital” (todas las declaraciones fueron tomadas de Página/12, 18/04/12)<sup>284</sup>. Un apoyo llamativo provino desde la SRA, ya que su titular Hugo Biolcati aseguró que “en muchísimos países el abastecimiento energético está en manos del Estado”, que “cuando se creó YPF estatal fue una empresa que le hizo muy bien al país y respondió a las necesidades” y que “no conseguimos gasoil para avanzar con la cosecha”

---

<sup>283</sup> La columna completa puede consultarse en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-193071-2012-05-02.html>.

<sup>284</sup> Disponibles en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192138-2012-04-18.html>.

(Página/12, 19/04/12)<sup>285</sup>. En su ya tradicional tono crítico se expresó, en cambio, la AEA<sup>286</sup>, que sin embargo fue menos hostil que en otras oportunidades. A través de un comunicado de prensa reafirmó que "en una sociedad democrática moderna, un rol decisivo del Estado es el de asegurar un marco de previsibilidad, de reglas de juego, y de respeto a los contratos que permitan a las empresas privadas desarrollar inversiones, generar empleos, introducir innovaciones y ganar mercados externos" y que por ese motivo "la expropiación de una empresa privada debe considerarse un hecho de excepción" pero que en caso de procederse a ella "es de vital importancia que se haga respetando rigurosamente la Constitución Nacional". Finalmente, AEA se refirió al principal frente de conflicto abierto por la expropiación de YPF, que fue el terreno internacional. En efecto, la entidad argumentó que Argentina "forma parte de la comunidad internacional de naciones", en la que "imperan normas, procedimientos y formas de actuar que deben respetarse", so pena de afectar la inversión extranjera directa y las posibilidades y costos del financiamiento internacional para las grandes empresas argentinas, así como el acceso a otros mercados (Iprofesional, 21/04/12)<sup>287</sup>.

### **Un conflicto de escala internacional**

En efecto, a diferencia de los conflictos abordados en los capítulos anteriores, en este caso el gobierno argentino chocó con los intereses de una empresa trasnacional de origen español, por lo que las principales tensiones se dieron a nivel internacional y diplomático. Esto se debió a que el gobierno español, en ese entonces encabezado por el dirigente del Partido Popular Mariano Rajoy, se volcó activamente a trabajar en defensa de Repsol. De esa manera, los movimientos del presidente ejecutivo de la petrolera, Antonio Brufau, se vieron respaldados por el gobierno de su país. El 2 de abril de 2012 Brufau envió una carta a la presidenta argentina, donde reconoció la legitimidad de los planteos del gobierno argentino respecto de recuperar el objetivo del autoabastecimiento energético y de revertir la tendencia deficitaria de la balanza energética, como medio para intentar arribar a una negociación que salvara los intereses de su empresa. Sin embargo, sus propuestas fueron rechazadas y

---

<sup>285</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/192238-58709-2012-04-19.html>.

<sup>286</sup> Castellani y Gaggero (2017) fechan en la expropiación de YPF el final de la tregua que la AEA había establecido con el gobierno luego de la muerte de Néstor Kirchner y la intensificación del proceso de amplio apoyo popular al gobierno que se plasmó en los resultados de las elecciones presidenciales de 2011.

<sup>287</sup> Disponible en: <https://www.iprofesional.com/economia/135180-La-AEA-advirtio-que-la-expropiacion-de-YPF-debe-ser-una-excepcion>

consideradas “desvergonzadas” por el gobierno nacional, de lo cual dejó constancia en el Mensaje del Poder Ejecutivo contenido en el proyecto de ley de expropiación. Pocos días después, el propio directivo español viajó a la Argentina para proseguir los intentos de negociación, pero no consiguió ser recibido por la presidenta argentina sino por De Vido y Kicillof. Los días previos al 16 de abril comenzaron a circular fuertes rumores sobre cambios en la política energética argentina vinculados a YPF<sup>288</sup>, ante los cuales rápidamente el gobierno español, por intermedio de su canciller José Manuel García-Margallo citó al embajador argentino Carlos Bettini en Madrid y le transmitió que “cualquier agresión a Repsol violando el principio de seguridad jurídica será considerada como una agresión al gobierno español que tomará las reacciones oportunas”, que su gobierno consideraba la posibilidad de una ruptura de las “relaciones económicas y fraternales” entre ambos países y que ya había empezado a “estudiar las posibles medidas a tomar en caso de que fallen las negociaciones”. Al mismo tiempo, la vicepresidenta española, Soraya Sáenz de Santamaría, declaró que “la obligación de este gobierno es defender los intereses de Repsol con todos los instrumentos que tiene a su alcance”. Asimismo, la vicesecretaria general del PSOE, principal partido opositor español, Elena Valenciano, aseguró que “el gobierno está trabajando bien en la defensa de YPF” (las tres declaraciones fueron tomadas de Página/12, 14/04/12)<sup>289</sup>. En consecuencia, puede hablarse de que hubo un amplio respaldo del grueso del sistema político español<sup>290</sup> a los intereses de Repsol, que sustentó la apertura de un conflicto diplomático. Lógicamente, el gobierno español apeló en primer lugar a la dirigencia de la Unión Europea, que formalmente lo respaldó, así como a los gobiernos de México -dado que la petrolera estatal azteca, Pemex, era propietaria de un porcentaje minoritario de las acciones de Repsol- y de los Estados Unidos. Quedó en evidencia así la

---

<sup>288</sup> El 10 de abril, tras reunirse con el ministro de Planificación Federal, el gobernador de Neuquén, Jorge Sapag, declaró que pronto habría “novedades importantes” y agregó que en su opinión se trabajaría por “una sociedad de economía mixta en el caso de YPF” a la que “seguramente el Estado va a querer gobernar”. Tras sus palabras, los rumores se convirtieron en *vox populi*. Las declaraciones se encuentran en Página/12 del 11 de abril de 2012, disponibles en línea en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191589-2012-04-11.html>.

<sup>289</sup> Disponibles en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191872-2012-04-14.html>.

<sup>290</sup> La excepción fue Izquierda Unida. Alberto Garzón, vocero económico de la formación, señaló que “Repsol no es técnicamente una empresa española” sino una multinacional, dado que más del 50 por ciento de su capital no pertenece a personas de nacionalidad española, y criticó que “proporciona beneficios a la economía española que podrían considerarse nimios”. Además, agregó que “en este conflicto no están enfrentados los intereses de dos naciones distintas, sino los intereses nacionales de Argentina y los intereses económicos de sujetos privados de distintas nacionalidades, y entre ellas, en menor grado, españoles”. En consecuencia, aseguró que “es una falacia considerar esta medida económica como un ataque a España”. Declaraciones tomadas de Páginas/12, 17 de abril de 2012, disponibles en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192021-2012-04-17.html>.

estrategia de apoyos internacionales que utilizó Repsol para intentar frenar la decisión del gobierno argentino.

Sin embargo, pese a la dimensión de estas presiones internacionales, el gobierno argentino siguió adelante y, como mencionamos, el 16 de abril anunció el envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación. Ante el hecho consumado, Repsol emitió un comunicado de prensa donde consideró que “la medida anunciada es manifiestamente ilícita y gravemente discriminatoria”, “que no se ha justificado de forma alguna la utilidad pública que se persigue con la misma”, “que supone un patente incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado argentino en la privatización de YPF” y que fueron violados “los más fundamentales principios de seguridad jurídica y de confianza de la comunidad internacional”. Como corolario de estas afirmaciones, la empresa afirmó que “Repsol llevará a cabo todas las medidas legales que procedan para preservar el valor de todos sus activos y los intereses de todos sus accionistas” (Clarín, 16/04/12)<sup>291</sup>. El duro rechazo de la empresa resulta una obviedad, pero no así que el gobierno español haya convocado una reunión de gabinete de urgencia y que, tras su finalización, se haya realizado una conferencia de prensa. En este contexto, el canciller expuso que para su gobierno el anuncio de Cristina Fernández “es una pésima decisión para España, una pésima decisión para Argentina y una malísima noticia para la seguridad jurídica que debe regir las relaciones entre los países”. Además, señaló que “cualquier gesto tomadas de hostilidad en contra de una empresa española es interpretado por el gobierno de España como un gesto de hostilidad contra España”, que en este caso “la decisión es hostil contra Repsol y por lo tanto lo es contra España, y el gobierno actuará en consecuencia”. Allí mismo, el ministro de Industria Juan Manuel Soria afirmó que en su opinión la medida era doblemente discriminatoria: “respecto de otros operadores, porque se anuncia una ley de nacionalización del sector, pero sólo se adoptan medidas para una sola empresa” y “respecto de los propios accionistas de YPF, ya que, además de Repsol, hay otros accionistas argentinos respecto de los cuales la decisión nada dice” (Ambas declaraciones fueron extraídas de Página/12, 17/04/12)<sup>292</sup>. Esta definición apelaba al marco jurídico que rige las relaciones económicas entre Argentina y España, países que mantienen vigente desde 1992 un Tratado Bilateral de Inversiones (TBI) entre ellos, mediante el cual fijan al Tribunal del CIADI, dependiente del Banco Mundial, como instancia para la

---

<sup>291</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/repsol-considera-expropiacion-ypf-legales\\_0\\_BJqU5zS3D7x.html](https://www.clarin.com/politica/repsol-considera-expropiacion-ypf-legales_0_BJqU5zS3D7x.html)

<sup>292</sup> Disponibles en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192020-2012-04-17.html>

resolución de controversias. Naturalmente, el TBI no impide que el gobierno argentino pueda expropiar una empresa, en la medida en que la empresa sea declarada de interés público y sea debidamente indemnizada, pero sí hace referencia a que la medida no debe ser “discriminatoria”. Por esa razón, desde un comienzo el gobierno español apuntó sus argumentos hacia ese lugar y nuevamente informó que pediría a la Unión Europea (UE) que tomara cartas en el asunto. Para evaluar el peso de estas amenazas es necesario tener en cuenta que entre los años 1992 y 2000, España fue el origen geográfico del 40% de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina, a mucha distancia del segundo lugar, ocupado por los Estados Unidos con el 25%, mientras que otros países de la Unión Europea ocupaban posiciones destacadas en esa tabla (Francia con el 17%, Italia y Países Bajos con el 4%, Alemania y Reino Unido con el 2%, entre otros). Además, entre los años 1990 y 1999, el origen geográfico de la Inversión de las Firmas Extranjeras (IFE) en el país era encabezado por los Estados Unidos con el 37%, pero luego seguía España con el 25% y otros países pertenecientes a la Unión Europea como Francia con el 7%, Italia con el 5%, Gran Bretaña con el 4%, entre otros (Kulfas, Porta y Ramos, 2002)<sup>293</sup>.

En el caso de la UE el vocero de Comercio de la Comisión Europea, John Clancy, advirtió en tiempo real que: “nuestra posición no ha cambiado, es de apoyo a España, además en general, las expropiaciones forzosas nos plantean preocupación a nivel europeo porque queremos un clima de seguridad jurídica y esto es lo contrario”. Además, el funcionario subrayó “la necesidad de buscar soluciones de mutuo acuerdo que no dañen el clima de negocios y las relaciones entre Argentina y la UE” (Europapress, 16/04/12)<sup>294</sup>. Al mismo tiempo, la entidad europea decidió postergar una reunión bilateral con funcionarios argentinos que estaba pautada para realizarse el 18 y 19 de abril en Buenos Aires y el

---

<sup>293</sup> Además, este trabajo destaca que el 33% de los flujos de IED se orientaron al sector petrolero y el 25% de la IFE se destinó al sector de petróleo y minería (2002). En términos históricos generales este escrito plantea la siguiente conclusión relevante para nuestra investigación:

“Si bien la participación de capital externo ya había sido decisiva para consolidar la integración del país a los circuitos comerciales y financieros mundiales a finales del siglo XIX y para afirmar la industrialización sustitutiva de importaciones en la segunda mitad del siglo XX, los montos arribados en esta última década, las modalidades con las que se concretaron estas inversiones y la profundidad de los impactos generados pueden ser considerados inéditos. Como resultado, Argentina es en la actualidad una de las economías más transnacionalizadas del mundo, si se atiende al grado de control de los activos productivos y de participación en los flujos económicos principales que exhiben las empresas y transnacionales.” (Kulfas, Porta y Ramos, 2002: 109)

<sup>294</sup> Disponibles en: <https://www.europapress.es/economia/noticia-economia-repsol-bruselas-expresa-apoyo-espana-preocupacion-expropiacion-ypf-20120416192551.html>



Parlamento Europeo debatió sobre “seguridad jurídica de las inversiones fuera de la UE”, a raíz de la expropiación de YPF. Otra voz resonante fue la del ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, en aquel entonces todavía perteneciente a la UE, William Hague, quien se declaró “muy preocupado por el anuncio” y afirmó que trabajaría “con España y el resto de nuestros socios europeos para asegurarnos de que las autoridades argentinas cumplen con sus compromisos y obligaciones internacionales” (El Cronista, 17/04/12)<sup>295</sup>. A los pocos días, el Parlamento Europeo aprobó por amplia mayoría una resolución condenando la decisión argentina y dos entidades empresariales europeas condenaron la decisión argentina. En este caso, a través de una carta Jürgen R. Thumann, de BusinessEurope, y Alessandro Barberis, de Eurochambres, expresaron "profunda preocupación por la desafortunada decisión de expropiar YPF", que en su opinión representaba "una señal muy negativa para los inversores, tanto a nivel nacional como internacional" (La Nación, 21/04/12)<sup>296</sup>. Pero, al mismo tiempo, otros gobiernos europeos comenzaron a relativizar la condena y se limitaron a exigir una indemnización justa, como los casos de Francia y de Italia.

En este marco, el gobierno argentino se mantuvo muy firme en su decisión y con el paso de las horas, fue cada vez más visible que ni Repsol ni el gobierno español consiguieron más que palabras condenatorias. Evidentemente el “aislamiento argentino”, sistemáticamente denunciado por la oposición argentina, no era tal. De ahí que a los pocos días Rajoy decidiera tomar represalias, por lo que emitió una orden para que España dejara de comprar biocombustibles de origen argentino. Ante este episodio, la respuesta de la presidenta argentina fue categórica: irónicamente afirmó que "si quieren pagar más caro el biocombustible, no lo vamos a cuestionar; es una decisión soberana" y aseguró que el país estaba en perfectas condiciones “de absorber no sólo las 400.000 toneladas de biodiésel que van a España, sino más de 700.000 toneladas en nuestro propio mercado interno” (La Nación, 21/04/12)<sup>297</sup>. A los pocos días, el canciller español García Margallo ya había cambiado el tono de su discurso, como quedó en evidencia cuando declaró que "no discutimos el derecho de la Argentina a apostar por la soberanía energética, aunque en mi opinión es un error en el siglo XXI”, en cambio “lo que sí discutimos es que pueda uno expropiar sin pagar” (La

---

<sup>295</sup> Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/El-Reino-Unido-se-suma-a-Espaa-y-plantea-preocupacion-por-YPF-20120417-0158.html>

<sup>296</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-comunidad-empresarial-europea-dura-con-la-argentina-nid1466836/>.

<sup>297</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/minimiza-la-presidenta-las-represalias-nid1466957/>

Nación, 23/04/12)<sup>298</sup>. A partir de entonces, la posibilidad de una rectificación argentina quedó descartada y las negociaciones se concentraron en los términos del acuerdo para el pago de la indemnización entre el gobierno argentino y Repsol.

Es importante resaltar dos elementos más que son imprescindibles para comprender el panorama internacional que permitió el éxito de la iniciativa argentina. El primer caso es el de los Estados Unidos, que amerita un detenimiento particular porque el gobierno español se había propuesto explícitamente ganar su apoyo. La secretaria de Estado Hillary Clinton, responsable de las relaciones exteriores de la administración de Barack Obama, efectivamente emitió declaraciones sobre el tema el día posterior al anuncio argentino, cuando se encontraba en Brasilia, pero éstas resultaron una decepción para los gobernantes españoles por su ambigüedad. La dirigente norteamericana afirmó que creía que iba a ser “una decisión ampliamente discutida”, pero que no iba a “ofrecer una opinión porque no conozco los detalles”. A lo cual solamente añadió que “las decisiones tomadas por los diferentes países son decisiones que ellos deben justificar y deberán vivir con ellas”, que disponer de un “mercado abierto” para el sector de petróleo y materias primas es “más provechoso” y que la fórmula de la apertura “se ha demostrado exitosa alrededor del mundo” (Página/12, 17/04/12)<sup>299</sup>. Además, hay que resaltar que entre el 9 y el 15 de abril de ese mismo año (la presidenta argentina se retiró antes del final de la Cumbre para volver al país a definir los últimos detalles del anuncio que se haría público al día siguiente) se había realizado la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias (Colombia), en cuyo marco se produjo un encuentro bilateral entre Cristina Fernández y Barack Obama, de resultado amistoso. Además, instituciones multilaterales donde el país del Norte tiene un peso determinante, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, emitieron declaraciones en la misma tónica ambigua. ¿Cómo explicar esta actitud relativamente complaciente del gobierno de los Estados Unidos ante la expropiación de la petrolera argentina? Indudablemente no es posible apelar a una repentina simpatía por medidas nacionalistas de gobiernos de países latinoamericanos. A la luz de los acontecimientos posteriores, particularmente del pacto firmado entre la YPF estatal y la norteamericana Chevron, es posible postular la hipótesis de que por un lado el gobierno de Obama vio la posibilidad de que sus empresas ganaran terreno en el mercado energético no convencional

---

<sup>298</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/apostar-por-la-soberania-energetica-es-un-error-en-el-siglo-xxi-opino-el-canciller-espanol-nid1467443/>

<sup>299</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192026-2012-04-17.html>.

en la Argentina, para el que contaban con los desarrollos tecnológicos imprescindibles. Y por otro lado que existía la posibilidad concreta de que Repsol avanzara en negociaciones con empresas petroleras chinas interesadas en profundizar sus inversiones en el mercado argentino. A ojos de las autoridades estadounidenses, este era un peligro que debía ser evitado a toda costa, teniendo en cuenta que ya era visible el proceso de inserción masivo de capitales chinos en América Latina<sup>300</sup>.

El segundo caso es el del respaldo regional conseguido, que expresó por un lado el estado avanzado de las políticas de integración continental que habían sido desarrolladas y por otro lado la conformación de dos miradas antagónicas en América Latina, ancladas en distintos espacios de integración. Esto dio lugar a que, frente a las presiones españolas, no solamente los gobernantes de los países del Mercosur, sino también los que participaban de la Alternativa Bolivariana para las Américas, mantuvieran firme su respaldo a la decisión argentina. En ese sentido, la presidenta brasileña Dilma Rousseff declaró que “Brasil no interfiere en los asuntos internos de otros países”; el primer mandatario uruguayo José Mujica que “la decisión que toma la Argentina está en el marco de su soberanía”; el canciller venezolano Nicolás Maduro que “el presidente de Venezuela saluda y respalda la decisión anunciada por el gobierno de Cristina Fernández, de nacionalizar la principal empresa petrolera argentina”; el presidente boliviano Evo Morales que “esta mañana nos hemos informado que Argentina, un país vecino y hermano, a la cabeza de la presidenta Cristina Fernández, también recupera sus recursos naturales”; Cuba expresó su solidaridad con la medida a través de un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores donde afirmó que “Cuba reitera su plena solidaridad con la República Argentina y afirma que a dicha nación le asiste todo el derecho de ejercer la soberanía permanente sobre todos sus recursos naturales”; y el ministro de Exteriores de Ecuador, Ricardo Patiño, que “el Gobierno del Ecuador manifiesta su absoluta disposición a unir a los Gobiernos de América del Sur ante la posibilidad o eventualidad de una respuesta regional de la UE en contra de Argentina”. Como puede verse, ante un tema sensible para todo país latinoamericano como las relaciones diplomáticas con España y con la Unión Europea en su conjunto, Argentina logró obtener un respaldo importante. Al mismo tiempo, también es preciso señalar la posición contraria que tomaron los países nucleados en ese momento en la Alianza del Pacífico, que si bien

---

<sup>300</sup> Con el paso de los años este eje de conflicto se fue haciendo cada vez más explícito, hasta llegar a la actualidad, en la que Estados Unidos define a la presencia china en nuestro continente como una amenaza directa a su seguridad nacional, por lo que combatirla constituye uno de los ejes de su política exterior.

participaban del proceso de integración más general a través de instituciones como Unasur y Celac, mantenían un perfil propio de mayor alineamiento con las políticas de libre mercado y con los intereses de los Estados Unidos. De ahí que el presidente de Chile, Sebastián Piñera, sostuvo que “en esa materia, las reglas son simples: los países tienen que respetar la ley, el Estado de Derecho y también los convenios, los tratados y el derecho internacional”; el ministro de Economía peruano, Luis Miguel Castilla, declaró que “respetamos las políticas de nuestros vecinos, pero definitivamente no compartimos esas políticas” y que “tenemos modelos diferentes, nuestro modelo es atraer a los inversionistas”; mientras que desde Colombia el presidente Juan Manuel Santos directamente le dijo a Mariano Rajoy, “aquí no expropiamos, señor presidente”, en el marco de un foro de inversiones; y finalmente Felipe Calderón, primer mandatario de México, país que como mencionamos arriba estaba involucrado porque su petrolera estatal era accionista de Repsol, defendió la postura española con el argumento de que “la decisión es claramente violatoria de acuerdos y tratados sobre respeto recíproco de inversiones, y no lleva a nada”<sup>301</sup>.

Este panorama general permitió el avance de la iniciativa argentina, aunque el diferendo con Repsol continuó vigente hasta que el 26 de noviembre de 2013 se anunció que representantes del gobierno argentino y español consiguieron articular un principio de acuerdo que permitió el pago de una indemnización a Repsol a cambio del cierre de los litigios judiciales. Luego de marchas y contramarchas respecto del precio que debería abonarse por las acciones expropiadas, finalmente en febrero de 2014 el acuerdo dio lugar a la entrega de bonos por un valor superior a los 5.300 millones de dólares<sup>302</sup>. Hubo dos motivos principales para la realización de este acuerdo. Por un lado, la demanda iniciada en el CIADI por Repsol era un obstáculo para que YPF pudiera avanzar en la asociación con distintas empresas petroleras internacionales, que se veían amenazadas por sus posibles derivaciones. Entre ellas se encontraba, por ejemplo, Pemex, motivo que explica la intercesión activa de las autoridades mexicanas para abonar a la realización del acuerdo. Por otro lado, para entonces, ante el agravamiento de la restricción externa, el gobierno argentino estaba llevando adelante una estrategia de reingreso a los mercados de capitales internacionales que incluyó la renegociación de la deuda con el Club de París, varios acuerdos por juicios en el tribunal del

---

<sup>301</sup> Todas las declaraciones de autoridades latinoamericanas fueron tomadas de Slovinsky (2014),

<sup>302</sup> Poco después, en mayo de 2014, Repsol anunció la venta de gran parte de los bonos y también se deshizo del resto de la participación accionaria que mantenía en YPF, dado que solo se había expropiado el 51 por ciento de sus acciones (Slovinsky, 2014).

CIADI y el cierre del litigio con Repsol. Sin embargo, pese al éxito de esas negociaciones, la estrategia finalmente no pudo llegar a buen puerto porque, como veremos en el capítulo 10, en ese momento se interpuso el juez norteamericano Thomas Griesa, quien con un célebre fallo, dirimió a favor de los “fondos buitres” el diferendo proveniente de los llamados “*holdouts*”, el pequeño porcentaje -poco más de un 7%- de los bonistas que habían quedado por fuera de las dos grandes renegociaciones de la deuda argentina que había entrado en *default* en la crisis de 2001.

## **Capítulo 9: La ruptura del frente nacional y el Foro de Convergencia Empresarial**

### **El debate en el plano económico**

El 2 de septiembre se celebra en nuestro país el día de la industria, en conmemoración de la primera exportación de productos manufacturados registrada en nuestra historia, en el año 1587, proveniente de la ciudad más antigua del país -Santiago del Estero-, despachada en la recientemente refundada Buenos Aires, con rumbo a Brasil. La historia viene a cuento porque esa conmemoración, en el año 2012, permite ilustrar la relación entre el poder económico y el gobierno argentino en ese momento. Unos meses después, el proceso de ruptura que se inició en marzo de 2008, a través de la sucesión de conflictos que analizamos en los capítulos anteriores, llegaría a un punto de quiebre, ya en el año 2013. El 3 de septiembre de 2012 -aquel año el 2 fue domingo- sucedieron dos eventos simultáneos que iluminaron el agravamiento de las relaciones entre un actor clave de la cúpula económica y el gobierno. Mientras la presidenta Cristina Fernández hablaba en el acto oficial por el Día de la Industria realizado en Tecnópolis, Paolo Rocca, titular del Grupo Techint, declinó la participación en el evento y, en cambio, disertó ante la Academia de Ingeniería sobre el estado de la economía argentina y, en particular, sobre la cuestión de la competitividad. Si bien este segundo evento no era abierto al público ni fue transmitido a través de los medios de comunicación, una periodista del diario Clarín publicó un extracto con las principales definiciones de Rocca, que provocaron un sismo en el gobierno. Las principales frases del industrial, mencionadas como textuales por el matutino con las correspondientes comillas, fueron:

- “A partir de 2008 el Gobierno perdió el rumbo. No se sabe para dónde va”.
- “La Argentina tiene un gran potencial, pero está muy mal gestionada.”
- “A partir de 2008, la competitividad comenzó a caer”.
- “Hace dos años no hay inversión en serio. Cuando empezaron a mirar las ganancias de las empresas, nadie puso un mango”.
- “Es difícil que la Argentina vuelva a crecer fuerte, por un cuello de botella en materia energética”.
- “En la Argentina hay mucho ensamblador, pero no hay política industrial vertical”.

- “El costo de un obrero industrial en la Argentina es de 24 dólares por hora, contra 12 dólares en México y 9 dólares en Brasil. Eso sí, el operario argentino sigue siendo el más calificado”.
- “En 2018, Argentina va a ser un país muy distinto del que es hoy. Somos optimistas” (Clarín, 05/09/12)<sup>303</sup>.

Como puede interpretarse fácilmente, no se trataba de un cuestionamiento puntual o específico, sino de una impugnación al rumbo general de la política económica. Para el gobierno, además, era imposible obviar que estas opiniones fueran publicadas en Clarín, no solamente por su rol opositor en medio de los conflictos reseñados en los capítulos anteriores, sino también por su carácter de socio principal del Grupo Techint en la AEA, ni tampoco que la publicación hubiera visto la luz contemporáneamente con la conmemoración del Día de la Industria, en la que la presidenta había tocado varios de esos puntos. Por otro lado, la referencia a que en 2018 habría “un país muy distinto” fue interpretada como una agresión directa por parte de un gobierno cuyo mandato terminaba en 2015.

En efecto, sin conocer todavía las opiniones de Rocca, en el acto realizado en Tecnópolis la presidenta tocó varias de estas cuestiones. En primer lugar reafirmó la importancia de la reindustrialización para el proyecto político iniciado en 2003, pero lo hizo de una manera que actualizaba los términos planteados al inicio de su primer mandato, tal como reseñamos en el capítulo 3. En este caso señaló que la reindustrialización “no es una variable o una decisión de un determinado modelo económico”, sino que “responde a un proyecto político”, “entiéndase, no político partidario, un proyecto político de país”. De esa manera introdujo una distinción entre el modelo económico y el proyecto político de país, que en 2007 eran presentados casi de forma indistinta. Detrás de esa sutileza conceptual se escondía una discusión central:

“Simplemente estoy hablando de lo que es un proyecto político y lo que significa que puede tener instrumentos que un día sirven, que otro día no sirven, que hay que cambiarlos porque cambia la situación del mundo, porque cambia la situación del país. Esto significa que cada país elige un proyecto para servir a los grandes intereses nacionales que no pueden ser otros que los del crecimiento, los de la generación de trabajo y consumo y que, en definitiva, es la reindustrialización. Por eso, la reindustrialización

---

<sup>303</sup> Disponible en [https://www.clarin.com/economia/criticas-paolo-rocca-politica-industrial\\_0\\_ry3ODbxnwme.html](https://www.clarin.com/economia/criticas-paolo-rocca-politica-industrial_0_ry3ODbxnwme.html)

no fue una decisión del modelo económico, estaba en las más profundas convicciones políticas, en el corazón de este proyecto que nació en el año 2003.”<sup>304</sup>

De esa manera la presidenta reconocía que era preciso realizar modificaciones a las políticas económicas implementadas hasta ese momento. Desde noviembre del año anterior, inmediatamente después de su triunfo electoral con el 54 por ciento de los votos, y precisamente en la XVII Conferencia de la UIA presidida por el “querido amigo De Mendiguren”, le había puesto nombre a esta cuestión: había que iniciar “la etapa de la sintonía fina” del modelo económico, de forma tal de “comenzar a precisar y a estudiar a cada uno de los sectores bajo un tema central en esta etapa que viene que es la competitividad de la economía argentina, competitividad que solamente es sustentable con inclusión social”<sup>305</sup>. Esta última aclaración entraba en el mérito central de los reclamos empresariales. El gobierno buscaba una manera de afrontar la necesidad de mejorar los índices de competitividad de la economía, pero sin convalidar las demandas de reducción salarial, de exenciones impositivas ni, principalmente, de modificación del tipo de cambio. Existía un debate, una puja, reconocida públicamente por el gobierno nacional, que convocaba al empresariado a llegar a un acuerdo, pero sin abandonar los objetivos políticos de su modelo económico. La discusión estaba abierta desde noviembre de 2011 y seguía en ese carácter en septiembre de 2012. No casualmente versaba sobre varias de las cuestiones que, como vimos, planteó Paolo Rocca ante la Academia de Ingeniería<sup>306</sup>. Este debate se daba en un contexto caracterizado, por un lado, por señales de alarma en el sector externo, cuyo superávit comenzó a reducirse de forma alarmante, motorizado por el creciente peso de las importaciones energéticas e industriales; y por otro lado, porque el aumento de los índices de inflación por encima del tipo de cambio llevó a un crecimiento de la demanda de divisas de sectores especulativos, así como también de franjas de las clases medias y altas, que buscaban dolarizar sus excedentes, atentos a una eventual devaluación. Junto con ello, se

---

<sup>304</sup> Todas las citas de su discurso fueron tomadas de:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26070-dia-de-la-industria-palabras-de-la-presidenta>

<sup>305</sup> Tomada de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25556-acto-de-cierre-de-la-conferencia-anual-de-la-uia-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

<sup>306</sup> Es interesante llamar la atención sobre que la presidenta, en la XVII Conferencia de la UIA, había dicho que “no hay que enojarse, no hay que pelearse pero por sobre todas las cosas no hay que hablarse por los diarios, cuando uno quiere solucionar las cosas lo que hay que hacer es tomar un teléfono o ir hasta la oficina del funcionario y hablar con ese funcionario”. Precisamente lo contrario de lo que sucedió con Rocca. El discurso completo de Cristina Kirchner puede consultarse en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25556-acto-de-cierre-de-la-conferencia-anual-de-la-uia-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.



intensificó fuertemente el proceso de fuga de capitales a gran escala, que dio lugar a sucesivas corridas cambiarias. La restricción externa ya era un fenómeno evidente. Pero por otro lado, también hubo una modificación significativa en la cuestión fiscal: el aumento del gasto ya superaba los ingresos y el célebre superávit fiscal que el oficialismo había subrayado desde el inicio, se convirtió en un déficit fiscal permanente, sustentado, entre otras cosas, en una significativa política de subsidios tarifarios, como parte de una orientación expansiva para afrontar las complicaciones del contexto (Kulfas, 2016). En ambos planos, interno y externo, el gobierno iría tomando decisiones importantes: en el primero el intento -fallido- de reducir la masa de subsidios a las tarifas, en el segundo una política de control de cambios -popularizada como el “cepo cambiario”- y el establecimiento de una administración mucho más estricta del comercio exterior.

Volviendo a Tecnópolis en 2012, Cristina Fernández dejó en claro su postura: “el tipo de cambio no está retrasado” y “la flotación administrada que hemos desarrollado desde el año 2003 nos ha permitido tener este crecimiento”. Su argumentación pasó centralmente por contraponer los intereses de la producción primaria exportadora con los de un proyecto de reindustrialización que requería la posibilidad de invertir en bienes de capital para profundizar la sustitución de importaciones en un contexto internacional cada vez más difícil para el comercio. Además, remarcó la existencia de sucesivas corridas contra el peso como un arma de desestabilización financiera y política de cara al inicio de su nuevo mandato y los efectos que una eventual devaluación tendría sobre los salarios reales.

Una vez que trascendieron las palabras de Rocca, el primer funcionario nacional que salió a responderlas fue el ministro de Planificación, Julio De Vido, quien consideró que “si yo tuviera una empresa con rubros en los que es monopólica, al hablar de competitividad trataría de ser un poco más medido” y que, por lo tanto, “que Rocca hable de competitividad es como hablar de la sogá en la casa del ahorcado” (Página/12, 06/09/12)<sup>307</sup>. Luego fue el turno de Axel Kicillof, en ese momento viceministro de Economía y director por parte del Estado en Siderar, quien afirmó que “el que perdió el rumbo es Rocca” porque “no sólo no mira los números de la economía, sino los de su propia empresa” (Página/12, 07/09/12)<sup>308</sup> y luego también declaró que “quieren bajar los salarios con represión salarial o una

---

<sup>307</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-202738-2012-09-06.html>.

<sup>308</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-202870-2012-09-07.html>.

megadevaluación” (Página/12, 07/09/12)<sup>309</sup>, entre una serie de intervenciones mediáticas que generaron un alto revuelo político y sendas respuestas de dirigentes opositores y del titular de la SRA Hugo Biolcatti, quien defendió las palabras de Rocca y las contrastó con el silencio de otros empresarios. Finalmente el vicepresidente Amado Boudou consideró que “cuando Paolo Rocca habla de competitividad es que quiere bajar salarios y una economía para la minoría” (Página/12, 08/09/12)<sup>310</sup>. Pero la tensión escaló al máximo cuando fue la propia Cristina Fernández de Kirchner la que abordó la cuestión públicamente: “Nada les alcanza”; “Algunos grupos económicos estaban acostumbrados a presidentes que los consultaban sobre las políticas que había que aplicar”; “Paolo Rocca se queja de los salarios que paga a los obreros en Argentina y reclama mayor competitividad; el obstáculo que tienen para lograr ese objetivo parece que es la persona que está parada aquí”; “si el país está tan mal: ¿qué pasará en 2016 y 2017, que se van a volver competitivos?, ¿querrán salarios de trabajadores a un tercio o a la mitad de los que tienen ahora?”; “nosotros defendemos el poder adquisitivo de los trabajadores e indirectamente los estamos defendiendo a ellos, porque pueden vender en Argentina cosas a un precio más alto que el que pueden vender en el mundo”; “no nos molesta que las empresas tengan rentabilidad, pero es muy distinto cuando esos resultados se deben a una posición dominante, subsidios y la protección del Estado en lugar de inversión en investigación y desarrollo”; Techint “compró a precio de chatarra las instalaciones de Somisa” (Página/12, 07/09/12)<sup>311</sup>. Ante este cuestionamiento, la AEA emitió un comunicado público firmado por su titular, Jaime Campos, en el que sin hacer referencia a ninguna situación en particular aseguró que “en el empresariado argentino hay un amplio consenso que el Grupo Techint, liderado por Paolo Rocca, es un gran orgullo para el país”, que “el Grupo Techint, integrado por un conjunto de empresas reconocidas a nivel internacional en los sectores de la siderurgia, la construcción y la energía, tiene en la Argentina el centro de investigación y desarrollo industrial más avanzado del país, que le permite ser líder mundial en la producción de tubos sin costura, y abastecer con exportaciones a clientes de todos los rincones del planeta, contando asimismo con importantes filiales en los mercados más exigentes del mundo” y que “desde AEA estamos convencidos que los países que progresan son aquellos donde, en este marco, sus emprendedores y empresarios pueden desplegar al máximo su dinamismo y capacidad innovadora, la búsqueda de la eficiencia, y de nuevas oportunidades en los mercados externos, que generan empleos de calidad como los que

---

<sup>309</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-202870-2012-09-07.html>.

<sup>310</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-202908-2012-09-08.html>.

<sup>311</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-202870-2012-09-07.html>.

nuestra Argentina necesita" (La Nación, 08/09/12)<sup>312</sup>. Sin embargo, esta cerrada defensa contrastó con las palabras contemporizadoras del titular de la UIA, De Mendiguren, quien consultado en una radio por las opiniones de Rocca consideró que “si yo me guío por las inversiones que hacen y cómo están, creo que él apuesta a esto que nosotros vemos; que es que, en Argentina, el tren del desarrollo está pasando”, que “si uno mira las cifras de la inversión en Argentina, está en el ‘veintipico’ por ciento del Producto”, que “la visión que él tiene sobre la economía y la oportunidad argentinas es positiva”, si bien “que tenemos que arreglar cosas a corto plazo no cabe duda” (El Cronista, 05/09/12)<sup>313</sup>. De la misma forma, otras voces empresariales también dejaron entrever una toma de distancia del conflicto: “es cierto que el mundo tiene una crisis profunda y el sector privado no saldrá solo de esta situación si no hay una administración adecuada”, dijo Javier Madanes Quintanilla, de Aluar; Cristiano Rattazzi, titular de Fiat, señaló que “hay problemas de competitividad en relación con Brasil y México, y estas cuestiones hay que resolverlas en conjunto, el Estado y el sector privado” y que “hay que analizar medidas de infraestructura, costos y transporte”; y finalmente Daniel Funes de Rioja, de la COPAL, consideró que la competitividad “merece un análisis detallado porque es un tema sistémico” (Página/12, 06/09/12)<sup>314</sup>.

El ida y vuelta concluyó de una manera singular cuando Rocca le envió una carta a la presidenta en la que desmintió las “supuestas declaraciones” que habían sido publicadas, atribuyó su responsabilidad a “una periodista” que buscó acceder a información sobre la reunión y “lo elaboró a su manera”, sin ponerse en contacto con él. Además, aseguró que “podemos tener diferencias de opiniones, pero no hacemos operaciones políticas y creemos en el diálogo abierto y transparente”. Acto seguido le transmitió las notas que usó para su intervención en la Academia de Ingeniería (La Nación, 09/09/12)<sup>315</sup><sup>316</sup>. La presidenta no solamente contestó a esta carta personal, en la que consideró que coincidía con algunas opiniones pero rechazaba otras, sino que además señaló que ante una nota publicada sin firma en un diario la responsabilidad correspondía a la dirección del medio y no a “una periodista”

---

<sup>312</sup> Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/fuerte-respaldo-de-aea-a-techint-nid1506477/>.

<sup>313</sup> Disponible en <https://www.cronista.com/economia-politica/De-Mendiguren-reconoce-que-hay-que-arreglar-cosas-a-corto-plazo-20120905-0115.html>.

<sup>314</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-202738-2012-09-06.html>.

<sup>315</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/rocca-le-envio-una-carta-a-la-presidenta-para-bajar-la-tension-nid1506813/>.

<sup>316</sup> Sobre el contenido de estas notas, puede encontrarse un interesante análisis en el artículo de Pablo Manzanelli titulado “¿Inconsistencias discursivas?”, publicado en Página/12 el 12/09/12. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-203155-2012-09-12.html>.

puntual. Por ese motivo, le notificó que había decidido hacer públicas ambas cartas, como forma de contrarrestar los efectos de la información publicada en Clarín<sup>317</sup>. En síntesis, la foto de septiembre de 2012 mostraba la existencia de una puja por debates económicos entre el gobierno y el gran empresariado, aunque este último actor se mostraba dividido, con el telón de fondo de crecientes tensiones macroeconómicas. La siguiente foto ya mostraría una realidad diferente.

### **El debate se traslada a la política**

Este estado de situación sufrió un cambio relevante el 22 de junio de 2013, cuando Sergio Massa se inscribió como candidato a diputado nacional por el Frente Renovador (FR) en la provincia de Buenos Aires, sincerando así su salida del Frente para la Victoria (FpV), al que a partir de ese momento pasaría a enfrentar en las urnas. Junto con él, en los primeros lugares de la lista se inscribieron José de Mendiguren, para ese momento ex titular de la UIA, y Héctor Daer, secretario general de los trabajadores y trabajadoras del gremio de Sanidad de Buenos Aires. Además, un grupo significativo de intendentes bonaerenses se incorporó al nuevo espacio -Gabriel Katopodis, de San Martín; Joaquín De la Torre, de San Miguel; José Eseverri, de Olavarría; Jesús Cariglino, de Malvinas Argentinas; Gustavo Posse, de San Isidro; Darío Giustozzi, de Almirante Brown; Gilberto Alegre, de General Villegas; entre otros-. Así como también economistas que habían sido funcionarios durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, como los casos de Miguel Peirano y Martín Redrado, además de figuras vinculadas a Roberto Lavagna, como su hijo Marco y, finalmente, también se sumó el ex jefe de Gabinete Alberto Fernández. El surgimiento del FR representó, de esa manera, la primera ruptura relevante en el plano electoral del oficialismo desde la crisis de la Concertación Plural en 2008, si bien dirigentes que ya pertenecían al peronismo opositor, como Felipe Solá o Graciela Camaño, se reagruparon en el nuevo espacio, así como también lo hicieron dirigentes provenientes de otros espacios, como el caso de Adrián Pérez, desde la Coalición Cívica, e incluso formaron parte de las listas de candidatos integrantes del PRO de la provincia de Buenos Aires. En otros términos, el fenómeno político fue diferente del que habían representado en el pasado reciente otros agrupamientos peronistas de la provincia de Bs As, como por ejemplo el de Francisco De Narváez, porque emergió desde las propias

---

<sup>317</sup> En Página/12, el periodista Raúl Dellatorre interpretó que los episodios de la semana también mostraban contradicciones entre los dos grandes socios de AEA, Techint y Clarín. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-202997-2012-09-09.html>

entrañas del FpV. No solamente en términos de la estructura política de la que provenían muchos de sus impulsores sino, fundamentalmente, por las demandas que tomó como ejes centrales de su agenda política y, por lo tanto, por las bases sociales a las que apeló, compatibles con las del Frente para la Victoria.

En efecto, por un lado el FR tomó como bandera la lucha contra el pago del impuesto a las ganancias por parte de los trabajadores en relación de dependencia, que venía expresándose con crecientes niveles de conflictividad sindical, generando altos niveles de tensión entre las estructuras gremiales y el gobierno nacional. Había sido una de las causas de la ruptura entre el gobierno nacional y el armado conducido por Hugo Moyano, ya visible en 2012. El FR apostó en su discurso a representar fuertemente el fenómeno político de progresivo distanciamiento del gobierno nacional por parte de sectores sindicalizados de la clase trabajadora. Para eso integró en su discurso la noción de que su lista era la única en la que estaban representados los distintos sectores en los que entonces se encontraba dividido el movimiento obrero, donde sobresalían las candidaturas de Héctor Daer, Alberto Roberti y Fabián Alessandrini, entre otros.<sup>318</sup>

Por otro lado, Massa buscó representar también las demandas que el sector empresario realizaba al gobierno nacional, expresadas a través de la candidatura de De Mendiguren, quien -recordemos- había sido considerado por el oficialismo como uno de los hombres más proclives al diálogo dentro del sector empresario y, particularmente, de la UIA<sup>319</sup>. En ese sentido, el FR se propuso ser una herramienta para que la puja sobre la política económica que sostenía el gran empresariado se traslade a las urnas. El acercamiento entre amplios sectores del establishment económico y el principal candidato del FR se plasmó públicamente pocos días antes de las PASO del 11 de agosto de 2013, en un almuerzo organizado por el Consejo Interamericano de Comercio y Producción, cuyo titular en ese momento era Eduardo Eurnekian. En la mesa junto a Massa se sentaron la empresaria farmacéutica, bodeguera y petroquímica Sielecky, el titular de la SRA Luis Etchevehere, Horacio Fargosi por la Bolsa de Comercio, Eurnekian y Héctor Méndez, por la UIA. Además

---

<sup>318</sup> En realidad el panorama gremial se mostró mucho más disperso. Hugo Moyano realizó para esa elección un acuerdo con De Narváez, que se materializó en la elección del canillita Omar Plaini como diputado nacional por la provincia de Buenos Aires, como parte de una lista que apenas superó el 5 por ciento de los votos. La CTA, dividida, mantuvo un sector firmemente en apoyo del FpV, aunque sin candidaturas. Oscar Romero, dirigente de SMATA y de la CGT oficial, fue candidato en la lista del FpV.

<sup>319</sup> Pocos días antes de inscribir su candidatura había sido reemplazado en la conducción de la UIA por Héctor Méndez, el 21 de mayo de 2013.

acudieron al evento otros empresarios reconocidos, como Jaime Campos, Daniel Funes de Rioja, Osvaldo Cornide, Adrián Werthein, entre muchos otros. Si bien el evento intentó distanciarse de un apoyo partidario explícito, su significado implícito fue evidente. El propio Massa agradeció la invitación asegurando que “ustedes tienen el valor de concretar este encuentro a pocos días de un comicio con un candidato que no es del oficialismo”. Luego de ese halago que empatizaba con la recurrente autovictimización empresaria, pasó a desplegar una serie de definiciones que tomaban directamente muchos de los reclamos expresados en el pasado: “necesitamos un marco jurídico para mostrarle al mundo que en la Argentina se van a respetar las reglas, gobierne quien gobierne”; “debemos terminar con la idea de querer regular todo, de ponerle el pie en la cabeza todo el tiempo [al sector privado]”; “tenemos que generar confianza para atraer inversiones, hoy somos poco confiables”; “el sector que más aporta a la balanza comercial [el Campo] es con el que peor estamos”; “el canje fue muy importante para arrancar, pero hoy estamos perdiendo oportunidades por no acceder al crédito barato”; si bien el déficit fiscal tiene sentido en tiempos de recesión para sostener el mercado interno “no se puede sostenerlo indefinidamente”; “apostamos a una absoluta independencia de la Corte Suprema y del Poder Judicial”; es preciso repensar “quiénes son nuestros socios en el mundo” (La Nación, 08/08/13)<sup>320</sup>. Como puede esperarse, su discurso recibió una calurosa recepción del empresariado, satisfecho por escuchar palabras similares a las que había planteado en los últimos años. El periodista especializado en la relación entre el sistema político y los círculos empresariales Diego Genoud -autor de una biografía no autorizada de Massa- resalta que dentro del empresariado nacional se destacó la estrecha relación del ex intendente de Tigre con el presidente de ADEBA, Jorge Brito<sup>321</sup>, con los dueños del segundo grupo mediático del país en aquel momento, Daniel Vila y José Luis Manzano, y con el ex presidente de la Cámara de Diputados de la Nación y luego empresario mediático Alberto Pierri, pero también los apoyos que recibió de parte del “ex burgués nacional” en YPF Sebastián Eskenazi, de los hermanos Bulgheroni de Bidas, del empresario energético Marcelo Mindlin, del accionista de Telecom Gerardo Werthein y del mexicano David Martínez, titular de un poderoso fondo de inversión con el que se asoció al Grupo

---

<sup>320</sup> Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-empresariado-en-pleno-dio-el-presente-en-una-cita-con-massa-nid1608632/>. También puede consultarse la crónica del evento en Clarín (8/8/13), disponible en [https://www.clarin.com/politica/empresarios-Massa-mostro-presidenciable\\_0\\_rJyITPBoDQx.html](https://www.clarin.com/politica/empresarios-Massa-mostro-presidenciable_0_rJyITPBoDQx.html) y en Página/12 (8/8/12), disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-226260-2013-08-08.html>.

<sup>321</sup> Como mencionamos en el capítulo 5, la relación de Massa y Brito se consolidó durante los años en los que el tigrense estuvo a cargo de la ANSES, pero en rigor se remonta a finales de los años 80, cuando era aún un adolescente y, para Genoud (2015) el vínculo podía ser caracterizado como “afectivo”. Este autor consigna que, si bien el protagonista lo negó, existen testimonios confiables -y verosímiles- de que Brito fue uno de los principales sostenes económicos de la campaña de 2013 del FR (Genoud, 2015).

Clarín<sup>322</sup>. Para este autor, todos estos nombres conforman una suerte de “bloque empresario con intereses permanentes” que juega asociado a Massa desde 2013, cuando apostó “todas las fichas” por su candidatura (Genoud, 2021: 306). En síntesis, el FR se presentaba como una fuerza política que, especialmente en su programa económico<sup>323</sup>, planteaba una recuperación del “primer kirchnerismo”. O, en los términos de nuestra investigación, prometía la reconstrucción del “consenso neodesarrollista”, tanto desde el punto de vista de la agenda promovida por sectores del movimiento obrero como, sobre todo, de aquellos actores empresariales que habían formado parte de la amplia alianza de sustentación del gobierno de Néstor Kirchner pero después de 2008, paulatinamente, se habían ido distanciando.

A los pocos días, cuando las urnas le dieron el primer lugar al Frente Renovador en la provincia de Buenos Aires, la propia presidenta Cristina Fernández tomó nota del golpe recibido, realizó públicamente esa misma interpretación y planteó que:

“Donde haya errores los corregiremos, porque tampoco somos obcecados ni tontos. Pero queremos discutirlo en la mesa grande, con los verdaderos jugadores, no con el banco de suplentes que me ponen en las listas. Quiero a los titulares para discutir, quiero a los directores técnicos para discutir. Yo no soy suplente de nadie, soy presidenta de los 40 millones de argentinos y quiero discutir con la UIA, con los bancos, con los compañeros de los sindicatos, con los verdaderos actores económicos”.  
(Página/12, 15/08/13)<sup>324</sup>

De esa manera el debate con sectores del empresariado y del sindicalismo al que la presidenta había dedicado sus esfuerzos en los últimos dos años se trasladó desde el terreno económico-corporativo, donde el gobierno era más fuerte, al terreno político-electoral. O en otros términos, se desplazó desde el interior del Frente para la Victoria hacia su exterior, sobre el telón de fondo de la sucesión presidencial en 2015. El Frente Renovador se postuló, así, como

---

<sup>322</sup> Genoud (2015) relata el testimonio del propio Daniel Vila, quien afirma que fue en su chalet de Pinamar donde una noche del verano de 2013, Massa tomó la decisión de romper con el gobierno nacional, reunido con él, con Pierri y con De la Torre. La relación personal entre ambos gozaba de una historia de, al menos, una década de veraneos compartidos en el balneario bonaerense.

<sup>323</sup> En otros aspectos, su programa era diferente y remitía a la recuperación de otras tradiciones y elementos presentes en la realidad argentina, pero provenientes de otros espacios políticos. En ese sentido se destacó por un lado la agenda de la seguridad, en la que buscó alianzas con referentes internacionales de las políticas de “mano dura”, como el ex presidente colombiano Álvaro Uribe o el ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, y por otro lado la agenda internacional, en la que buscó intensamente una relación con la embajada de los Estados Unidos, mientras el gobierno nacional profundizaba una política de acercamiento con diversos países, sobre la comprensión de que existía un contexto multipolar, particularmente con Rusia y China.

<sup>324</sup> Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-226832-2013-08-15.html>.

representación política de esa agenda empresarial, muchos de cuyos impulsores, a través de todas las tensiones reseñadas en este trabajo, hasta 2013 todavía mantenían un diálogo con el gobierno, al que apostaban a condicionar, mientras también alentaban la formación de fuerzas opositoras. En conclusión, el frente nacional que había emergido de la crisis de 2001 a través del “consenso neodesarrollista”, y que había comenzado a romperse en 2008, llegó a un punto de quiebre en 2013. A partir de este momento, la situación se modificaría sensiblemente. Si bien los puentes con el oficialismo nunca se rompieron del todo, y la posterior candidatura presidencial de Scioli expresó la vigencia de algunas de esas relaciones, desde entonces este sector del poder económico modificó su estrategia de cara al recambio presidencial de 2015, como veremos más adelante.

La presidenta reaccionó mediante un intento de reanudar el diálogo sectorial, convocó a un renovado “Diálogo Político y Económico” donde, entre otras cosas, rápidamente anunció modificaciones en el impuesto a las ganancias para los trabajadores y trabajadoras bajo relación de dependencia. Pero al mismo tiempo dejó en claro en su primera reunión que “puede haber correcciones, no cambio de rumbo” (Página/12, 22/08/12)<sup>325</sup>, con lo cual marcó las condiciones en las que estaba dispuesta a buscar nuevos acuerdos con la agenda empresarial y sindical. Si bien las reuniones de este espacio contaron con la participación de varios de “los titulares”, como los casos de Eurnekián (CAC), Weiss (CAMARCO), Brito (ADEBA), Méndez (UIA), Funes de Rioja (COPAL), así como de importantes dirigentes gremiales como Caló (UOM), Yasky (CTERA), Pignanelli (SMATA) y Martínez (UOCRA)<sup>326</sup>, entre otros, no dio lugar a decisiones significativas y con el tiempo perdió relevancia. La consolidación del triunfo del FR en la provincia de Buenos Aires, el 27 de octubre, con un contundente 44 por ciento de los votos, por encima del 32 por ciento logrado por el FpV, marcó el inicio de un nuevo momento político. El propio Massa desde esa misma noche proyectó nacionalmente a su espacio político, trascendiendo ampliamente las fronteras bonaerenses y buscando acuerdos con otros sectores del país, particularmente en el peronismo pero también explorando en el radicalismo, con los que coincidiría en la búsqueda de una tercera opción política para 2015. Así, finalmente se consumó la ruptura del frente político y social que había sustentado el proceso político kirchnerista.

---

<sup>325</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-227337-2013-08-22.html>.

<sup>326</sup> Pueden verse algunas repercusiones de este encuentro en Página/12 (23/08/13), disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-227424-2013-08-23.html>.



## El lanzamiento del Foro de Convergencia Empresarial (FCE)

Castellani y Gaggero (2017), estudian en un muy interesante trabajo las relaciones entre la élite económica y el Estado argentino durante los gobiernos kirchneristas, puntualizando su investigación en la trayectoria de la AEA. Como parte de ese análisis toman el testimonio de su titular, Jaime Campos, quien en una exposición a puertas cerradas de comienzos de 2015, a la que tuvieron acceso, marcó la existencia de tres etapas bien diferenciadas.

En la primera etapa, que se desarrolló entre 2003 y 2007 y fue denominada de “apoyo e interacción fluida”, se desarrolla un “diálogo razonable con el gobierno” en el cual no se encontraron confrontaciones públicas ni tampoco grandes controversias. AEA ponderó las altas tasas de crecimiento del PBI y los célebres superávits gemelos, mientras que solo al final de la etapa empezó a advertir los riesgos de un aumento de la inflación. Sí se destaca el cuestionamiento a la nominación de Cristina Fernández a la presidencia en 2007, por parte de directivos de medios de comunicación que pertenecen a la asociación. *Grosso modo*, corresponde con el periodo que en este trabajo denominamos como el del “consenso neodesarrollista”. La segunda etapa, entre 2008 y 2012, es llamada de “enfrentamiento creciente” y toma como punto de partida el conflicto agrario que produjo “un quiebre”. El pico de este enfrentamiento se produjo, según este testimonio, en el año 2010, cuando la presidenta cuestionó a la AEA por cadena nacional. La consideración central de Campos fue que a partir de ese momento los principales empresarios dejaron de “ser escuchados” por el gobierno, o dicho en otros términos, que “el diálogo” cada vez se cerró más. De ahí que AEA adoptara una postura defensiva, en la que por un lado emitiera con mayor frecuencia posicionamientos públicos críticos ante las medidas del gobierno que implicaban una mayor “injerencia estatal sobre las actividades empresarias”, tal como hemos visto en los capítulos precedentes, y que por otro lado iniciara conversaciones con sectores políticos y económicos con el fin de conformar un tejido de alianzas más amplio, entre los que se destacó una reunión con la Mesa de Enlace, el 21 de julio de 2009. Recordemos que precisamente de julio de 2009, tras la derrota oficialista en las elecciones legislativas, data el documento titulado “Movilizar las energías del sector privado. Una visión empresarial, un aporte al diálogo entre todos los argentinos”, que planteaba “doce condiciones indispensables para el desarrollo”<sup>327</sup>. Como hemos mencionado anteriormente, para estos autores la muerte de Néstor Kirchner y

---

<sup>327</sup> Ver capítulo 4.

la recuperación política del gobierno nacional dio lugar a una suerte de tregua, que se quebró con la decisión de expropiar la mayoría accionaria de YPF. Finalmente, entre 2013 y 2015 se desplegó una tercera etapa, considerada de “distanciamiento completo y confrontación abierta” en la que se produjo un corte formal en la relación con el gobierno e incluso también un cierre de las aproximaciones informales con funcionarios del gabinete económico, conducido desde finales de 2013 por Axel Kicillof. Campos resaltó que, a partir de esta tercera etapa, “se los cita sólo para comunicarles resultados, no se los consulta antes de implementar medidas económicas”. En consecuencia, “ante las amenazas más serias de intervención estatal sobre las decisiones de producción y de utilización de las utilidades”, la AEA tomó la decisión de trabajar con una postura más ofensiva centrada en impulsar un reagrupamiento de distintos sectores económicos, políticos y académicos que pudiera garantizar “el fin del kirchnerismo”. El instrumento principal para alcanzar este objetivo fue la conformación del Foro de Convergencia Empresarial (FCE) que, replicando lo hecho en 2009, se lanzó tras la derrota en las elecciones de medio término del oficialismo, buscando condicionar al máximo posible el debate interno en el Frente para la Victoria y, sobre todo, cohesionar y organizar a las fuerzas opositoras en torno de un programa que pudiera imponerse dos años después.

En efecto, el Foro de Convergencia Empresarial<sup>328</sup> inició sus reuniones en diciembre de 2013<sup>329330</sup> y en los meses siguientes presentó sus primeros dos documentos públicos: “La hora de la convergencia” (28/01/14) y “Bases para la formulación de políticas de Estado” (25/07/14). El primero fue un texto de presentación del espacio, cuyo centro estuvo puesto en la conformación del empresariado como “cuerpo unificado por el espíritu de convergencia en torno de los valores republicanos”, en la definición de que “el problema de la República Argentina es fundamentalmente político, pero no es un problema cuya solución sea exclusiva responsabilidad de los políticos” y en la voluntad de “consensuar un acuerdo de

---

<sup>328</sup> Un análisis del Foro de Convergencia Empresarial puede encontrarse en Cioce (2015).

<sup>329</sup> El 10 de febrero de 2014 un editorial de La Nación se congratulaba por el lanzamiento del FCE. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/la-hora-de-la-convergencia-nid1662798/>. En la misma tónica puede consultarse la nota de opinión publicada el 5 de febrero de 2014 en ese mismo diario por el autor intelectual del texto de presentación del espacio, Santiago Kovadloff, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/una-apuesta-por-el-bien-comun-nid1661319/>.

<sup>330</sup> Para Castellani y Gaggero, la designación de Kicillof como ministro de Economía aceleró los tiempos para la formación del FCE. Recordemos que este dirigente no solamente había encabezado la intervención de YPF sino que también había sido designado director en SIDERAR y había encabezado la defensa pública de la intervención del Estado en los directorios de las empresas.

cumplimiento programático” en 2014<sup>331</sup>. En función de este último planteo se puede leer el segundo documento, cuyo objetivo explícito fue “proponer políticas de Estado” que “podrían ser implementadas por cualquier fuerza política que gobierne el país”. El documento incluyó una interpelación directa, de cara al recambio presidencial, que ofrecía como contrapartida el apoyo empresarial: “mantener, gobierne quien gobierne, la institucionalidad, previsibilidad y certidumbre política y económica -en línea con estas propuestas- tendría como contrapartida, sin lugar a dudas, una mayor inversión y generación de fuentes de trabajo y riqueza”. Las propuestas planteadas por el documento se dividieron en tres áreas: institucional, económica y social, y reunían los tradicionales reclamos del empresariado, con un especial énfasis en el intento de lograr un agrupamiento de fuerzas empresariales. Entre las propuestas se destacan la vigencia del régimen republicano y de la división de poderes, el respeto a la propiedad privada y a la libertad de prensa, la independencia del poder judicial, la baja de la inflación, el mantenimiento de las reglas de juego para incentivar la inversión, la baja de impuestos y en especial de las retenciones, el rechazo a la intervención del Estado en los mercados considerados “transparentes”, entre otras con la misma tónica<sup>332</sup>. Es decir, el programa presentado por el FCE no se destacó por la originalidad de sus planteos, que en cambio eran una síntesis de los discursos elaborados durante años por los sectores opositores al gobierno nacional, y particularmente por los documentos de AEA, entidad a la que en gran medida reemplazó como vocera (Gaggero y Castellani, 2017), sino que el punto novedoso era la acumulación de fuerzas que lo sostenía. En efecto, este texto fundacional fue reivindicado, en un editorial del diario La Nación del 23 de abril de 2014, como resultado de que “por primera vez confluyen las principales cámaras empresariales del país, junto con entidades que agrupan a profesionales y fundaciones vinculadas con el mundo empresarial”<sup>333</sup>. La lista de 38 entidades firmantes que fue difundida junto con el documento buscó dar una señal contundente en este sentido:

- AAPRESID (Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa)
- ABA (Asociación de Bancos de la Argentina)

---

<sup>331</sup> Puede consultarse el texto completo en: [http://www.ieral.org/images\\_db/noticias\\_archivos/2777-La%20Hora.pdf](http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2777-La%20Hora.pdf).

<sup>332</sup> Luis Betnaza, histórico lobbista del Grupo Techint, afirmó en la Primera Conferencia del FCE, el 27 de noviembre de 2014 en la sede de la Universidad Católica Argentina, la necesidad de “construir una agenda de largo plazo sobre la base de consensos amplios ahora que se terminó el debate más mercado o más Estado porque queda claro que la agenda compartida es más mercado y menos Estado” (Citado en Castellani y Gaggero, 2017: 204).

<sup>333</sup> Editorial disponible en <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/un-saludable-aportea-la-institucionalidad-nid1684254/>.

- ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa)
- AEA (Asociación Empresaria Argentina)
- AMCHAM (Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina)
- ARGENCON (Asociación de Empresas Exportadoras de Servicios)
- ADE (Asociación de Dirigentes de Empresas)
- BCBA (Bolsa de Comercio de Buenos Aires)
- CACC (Cámara Argentina de Centros de Contacto)
- CAC (Cámara Argentina de Comercio)
- CAMARCO (Cámara Argentina de la Construcción)
- CAEM (Cámara Argentina de Empresarios Mineros)
- CAMBRAS (Cámara de Comercio Argentino Brasileña)
- CCACH (Cámara de Comercio Argentino-chilena)
- CCI (Cámara de Comercio Italiana)
- CECRA (Cámara de Comercio Española de la República Argentina)
- CCIFA (Cámara de Comercio e Industria Franco-argentina)
- Cámara de Comercio Sueco Argentina
- CEMCI (Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes)
- CET (Confederación Empresaria del Transporte)
- CICOMRA (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina)
- CIRA (Cámara de Importadores de la República Argentina)
- CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria)
- CRA (Confederaciones Rurales Argentinas)
- CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola)
- CSA (Cámara de Sociedades Anónimas)
- FAA (Federación Agraria Argentina)
- IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina)
- SRA (Sociedad Rural Argentina)
- UDES (Unión Argentina de Entidades de Servicios)
- UIA (Unión Industrial Argentina)
- Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires
- Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires
- Comisión de Justicia y Paz
- CPCECABA (Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

- Fundación del Tucumán
- Fundación Libertad
- Fundación Mediterránea

Como puede verse a simple vista, entre las firmas se encontraban gran parte de las entidades que tuvieron una participación protagónica en los distintos conflictos que repasamos en los capítulos anteriores de este trabajo y las fundaciones que tradicionalmente se habían opuesto a las políticas económicas gubernamentales. En ese sentido se destacan las cuatro entidades que integraban la Mesa de Enlace Agropecuaria y diversas entidades relacionadas con la producción agraria<sup>334</sup>, la cámara que reunía a los medios de comunicación liderados por el Grupo Clarín, las cámaras que agrupaban a sectores vinculados con el capital financiero internacional, las entidades que representaban los intereses del capital extranjero en el país, fundaciones como IDEA o la Fundación Mediterránea y, como venimos analizando, la AEA, la entidad de mayor peso por sí misma. También se destaca la inclusión de la Comisión de Justicia y Paz, dependiente de la Conferencia Episcopal Argentina. Pero además, aparecen las firmas de entidades que hasta entonces no habían realizado manifestaciones tan explícitas de alineamiento opositor: la UIA, la CAMARCO y la CAC, principalmente. Indudablemente, la intención de las entidades promotoras del documento era generar un hecho político mediante el señalamiento de que una parte muy mayoritaria del gran empresariado se había reagrupado detrás de un programa que chocaba con los lineamientos principales que habían fundamentado las políticas de los gobiernos kirchneristas. De esa manera, finalmente el movimiento pendular de la cúpula empresarial había llegado a una ubicación antagónica al de la alianza que sustentaba al gobierno. Si tras las elecciones de 2009 AEA había intentado infructuosamente conformar un reagrupamiento empresarial frente al gobierno, en este caso tras las elecciones de 2013 volvió a la carga con la misma estrategia, esta vez con un resultado mucho más potente, que le permitió construir una interlocución pública con los distintos dirigentes políticos presidenciables para 2015 desde una posición de mucho poder. De esa forma, a lo largo de 2014 se produjeron reuniones con Stolbizer, Binner, Massa, Sanz, Cobos, Macri y De la Sota, así como también con agrupamientos de otros sectores sociales, como la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, la Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina (ADEPA) y representantes de distintos credos religiosos. Como corolario principal de este proceso, Castellani y Gaggero destacan “las

---

<sup>334</sup> Vale resaltar la ausencia de CIARA-CEC, la cámara que agrupa a las empresas aceiteras y cerealeras exportadoras.

marcadas coincidencias entre los contenidos programáticos de estos documentos y la plataforma electoral de la alianza Cambiemos, que propiciaba la candidatura de Mauricio Macri a la presidencia” (2017: 205).

Resulta sintomático, al mismo tiempo, que tras la difusión pública de la lista de firmantes del documento, se alzarán algunas voces como la de Juan Carlos Lascurain, empresario metalúrgico que en ese entonces era vocal de la UIA, para desmentir el acompañamiento de la entidad al documento (Télam, 24/04/14)<sup>335</sup>. También el titular de la CAMARCO, Gustavo Weiss, aclaró que "mandamos un observador, pero no estuvimos como cámara, porque hay postulados que compartimos y otros que no" (La Nación, 24/04/14)<sup>336</sup>. Lo mismo Eduardo Eurnekian, quien como vimos era titular del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, donde se había realizado la exposición de Massa reseñada arriba, tomó distancia personalmente del FCE<sup>337</sup>. Estas expresiones de diferenciación, públicas, dejan en evidencia el impacto político que efectivamente había logrado el lanzamiento del FCE y, simultáneamente, la intención de algunos sectores del empresariado de no quemar las naves en su relación con el gobierno nacional. A estas voces, también es relevante incorporar las ausencias de un conjunto de grupos empresarios que experimentaron un fuerte crecimiento durante los años del kirchnerismo, proviniendo desde posiciones marginales anteriormente, cuyo desarrollo se produjo casi siempre en ramas directamente relacionadas y reguladas con el Estado, especialmente en actividades no transables, como los casos de la obra pública, el juego o los servicios públicos (Schorr, 2021)<sup>338</sup>.

El impulso empresarial hacia la convergencia encontraba una justificación ulterior en la necesidad de impactar especialmente en la configuración del universo político opositor. En efecto, contemporáneamente con este documento, la situación de la oposición aún se caracterizaba por un importante grado de fragmentación. Mientras por un lado aparecía triunfante en las elecciones de 2013 el Frente Renovador, por otro lado el 22 de abril de 2014 se lanzó el Frente Amplio UNEN, que reunía a referentes de la Coalición Cívica, Proyecto Sur, la UCR, el Partido Socialista y el GEN. Se trataba de una recreación ampliada de

---

<sup>335</sup> Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201404/60616-adimra-uia-foro-de-convergencia-empresarial.html>.

<sup>336</sup> Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/por-que-el-gobierno-no-arma-un-foro-nid1684616/>.

<sup>337</sup> Idem, La Nación (24/04/14).

<sup>338</sup> Remitimos al capítulo 2 para una comprensión más profunda de este panorama, a través de una mirada estructural del comportamiento de las principales fracciones del capital en el país.

experiencias anteriores como el Acuerdo Cívico y Social, el Frente Amplio Progresista y el Frente UNEN, pero ya desde su propio acto de lanzamiento estuvo atravesado por el debate -que terminaría por disolverlo- sobre la necesidad de establecer una alianza más amplia. En ese marco aparecía tanto la posibilidad de un acuerdo con el PRO, liderado por el jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, como también con el FR, o incluso de todos esos sectores en una coalición común. Es evidente que este panorama de divisiones no garantizaba aún el triunfo del programa del FCE en las elecciones de 2015, por lo que las transformaciones del escenario político continuarían.

## Capítulo 10: “Patria o Buitres”

El 9 de enero de 2013, cruzada por la brisa atlántica del verano marplatense, con la Fragata Libertad de fondo, rodeada por dirigentes políticos y por una multitud, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner decía:

“Están presenciando lo que, tal vez, simbolice con mayor precisión que en otras ocasiones, la defensa irrestricta de los derechos de la Argentina y del respeto a su soberanía y dignidad nacional. (...) Hoy más que nunca, “¡Patria sí, colonia no!””<sup>339</sup>

¿Qué había sucedido? Después de una intensa actividad diplomática, el país había conseguido recuperar la Fragata Libertad, que había sido retenida en el puerto ghanés de Tema producto de una iniciativa judicial impulsada por el “fondo buitre” NML Capital, como parte de su estrategia para forzar al país a pagar títulos de deuda pública que habían quedado fuera de los dos canjes realizados en 2005 y 2010. No era el primer intento judicial de estos inversores que la propia presidenta definió ese día como “verdaderos depredadores sociales”, pero sí fue el más emblemático porque consiguió retener al buque insignia de la Armada Argentina durante 70 días. Ante esta agresión, el gobierno argentino volvió sobre el antagonismo discursivo central del “primer kirchnerismo” y construyó la consigna que le da nombre a este capítulo, con la que transitó sus últimos tres años de mandato, y mediante la que buscó fortalecer sus apoyos, tanto en el interior del país como también en el exterior. El conflicto con los “fondos buitre” estructuró gran parte del segundo mandato de Cristina Kirchner y permite iluminar la dinámica de los principales actores económicos y sociales que venimos analizando, así como también la reconfiguración del campo político hasta concluir en diciembre de 2015.

### El default, los canjes y el intento de retornar al mercado internacional de capitales

El punto de partida del conflicto con los “fondos buitre” remite inevitablemente al *default* de la deuda externa pública en diciembre de 2001<sup>340</sup>. De esa manera, conduce a repasar la

---

<sup>339</sup> Tomado de <https://www.cfkargentina.com/volvio-la-fragata-libertad-a-la-patria-2/>. La grabación del acto puede verse en: [https://www.youtube.com/watch?v=jvHBX0hxAWs&ab\\_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina](https://www.youtube.com/watch?v=jvHBX0hxAWs&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina).

<sup>340</sup> Con excepción de la deuda con organismos multilaterales de crédito y de los préstamos garantizados que habían sido reestructurados en noviembre de aquel año, que en ambos casos se continuaron pagando.



política de renegociación de la deuda que siguieron los tres gobiernos kirchneristas, quizás uno de los pocos planos en los que se observa una marcada continuidad entre el “primer” y el “segundo kirchnerismo”. Esta política estuvo orientada por el objetivo de sustentar un proceso de desendeudamiento que permitiera la ampliación de los márgenes de autonomía del Estado argentino<sup>341</sup>, luego de veinticinco años de sistemático achicamiento, y al mismo tiempo también diera lugar a una normalización de las condiciones de acceso al crédito público y privado para el país.

Sin intenciones de hacer un recuento pormenorizado<sup>342</sup>, resulta imprescindible recordar que producto de las transformaciones operadas en el mercado financiero internacional en el último cuarto del siglo XX, y en particular en los años 90, la deuda externa de los países latinoamericanos ya no estaba exclusivamente en manos de grandes bancos comerciales, de gobiernos extranjeros y de organismos multilaterales de crédito, tal como sucedía hasta entonces. La política de reestructuración implementada por los Estados Unidos, impulsada por el secretario del Tesoro Brady frente a la crisis de las deudas latinoamericanas, condujo a que distintos países de la región las reconvirtieran desde la forma de préstamos bancarios a la de títulos de deuda pública. De esa forma, a partir de entonces esos instrumentos financieros fueron capaces de cotizar en mercados secundarios de deudas soberanas, por lo que pudieron ser adquiridos por inversores particulares, si bien generalmente eran administrados por bancos, entidades financieras o fondos de inversión. Las deudas de los Estados pasaron así a pensarse y comercializarse como un producto financiero<sup>343</sup>, sujeto su valor a la demanda y la oferta, y las políticas públicas de los países quedaron condicionadas por la evaluación internacional de las agencias de calificación crediticia. Por su parte, los grandes bancos pasaron a participar de los procesos de endeudamiento en el rol de intermediarios, creadores de mercado y facilitadores en la venta de bonos, por lo que su propio capital quedó a resguardo de eventuales faltas de pago. En el marco de un proceso de ampliación global de las transacciones financieras, este cambio tuvo dos consecuencias importantes: por un lado amplió de forma cualitativa la capacidad de financiamiento de los

---

<sup>341</sup> Sobre todo en este aspecto fue resaltada la cancelación de la deuda con el FMI, por adelantado y utilizando reservas internacionales, en 2006,

<sup>342</sup> Para ello pueden consultarse los trabajos de Bona y Wainer (2018), de Hernández Vigueras (2015) y de Kupelián y Rivas (2014).

<sup>343</sup> Como en el caso de otros productos financieros, también los títulos de deuda pública dieron lugar a la aparición de un mercado lateral de seguros de crédito, los conocidos CDS (por su nombre en inglés: “*Credit Default Swap*”), que jugarían un papel relevante en el conflicto entre la Argentina y diversos “fondos buitres”, como veremos más adelante.

Estados, que accedieron a nuevos fondos, y por otro lado fragmentó el capital acreedor de los países, que sufrió un proceso de atomización del universo de acreedores (Wainer y Bona, 2018). En este marco, las reestructuraciones de deudas públicas serían cada vez más complejas de afrontar para las autoridades de cada país, rasgo que se expresa en el aumento cuantitativo de la litigiosidad de las reestructuraciones<sup>344</sup>. Además, en sintonía con la intensa internacionalización y desregulación de los flujos financieros, los países periféricos tendieron a emitir títulos de deuda bajo la jurisdicción de las principales plazas financieras globales, particularmente Nueva York y Londres<sup>345</sup>, de forma tal de ofrecer un mayor atractivo y seguridad para los inversores<sup>346</sup>. Esta cesión de soberanía tendría consecuencias decisivas en el caso argentino, donde si bien estaba prohibida por la Constitución Nacional, la legislación de la última dictadura cívico-militar la había habilitado, a través de la ley 21.305<sup>347</sup>, y luego se había generalizado mediante la firma de 54 tratados bilaterales de inversión desde 1992 hasta 2002<sup>348</sup>.

Todo este proceso abrió una ventana para que los “fondos buitres” pudieran ampliar su radio de actividad desde la esfera de los negocios corporativos hacia el mercado de las deudas soberanas. Con respecto a la definición de “fondos buitres”, tomamos la propuesta de Hernández Viguera, para quien:

“La expresión fondos buitres (*vulture funds*) alude a fondos de inversión especulativa que focalizan su actividad inversora en la deuda de los países emitida en moneda internacional, y adquieren esa deuda soberana ya

---

<sup>344</sup> Según Hernández Viguera, “durante la década de 1980, menos del 5 por ciento de las numerosas reestructuraciones de deuda soberana fueron acompañadas por un acción legal del acreedor” mientras que en la primera década del siglo XXI “esa cifra ha aumentado al 36 por ciento” (Hernández Viguera, 2015: 45). Este autor explica que los grandes bancos comerciales tenían diversos incentivos para colaborar con las reestructuraciones exitosas de los países, situación que se modificó para los fondos de inversión o los ahorristas individuales.

<sup>345</sup> Cerca del 80 por ciento de los bonos internacionales fueron emitidos bajo jurisdicción de Nueva York desde 2002 y cerca del 20 por ciento bajo jurisdicción inglesa (Hernández Viguera, 2015).

<sup>346</sup> En el mismo sentido, Kupelián y Rivas explican que:

“En la actualidad, los fondos buitres ocupan una cuota importante de los mercados financieros globales. Si se observa el total de juicios que se han llevado a cabo contra Estados por deudas soberanas, se ve cómo el aumento de estos es exponencial acompañando la desregulación financiera. Mientras que en los años 70 y 80 la cantidad de litigios fue de 2 y 6, respectivamente, en los 90 pasan a ser 41 para aumentar a 54 en los 2000, a pesar de que el número de *defaults* declinó en esos años. De esos 54, 41 son contra Argentina.” (Kupelián y Rivas, 2014: 131)

<sup>347</sup> Esta ley, sintomáticamente, fue sancionada el 20 de abril de 1976, a menos de un mes del golpe de Estado.

<sup>348</sup> Además, los nuevos bonos emitidos en los canjes de deuda de 2005 y 2010 también mantendrían la cesión de soberanía (Kupelián y Rivas, 2014).

emitida y subastada, pero que circula en el mercado secundario devaluada, con descuento de su valor nominal. Y buscan luego el negocio litigando contra el Estado emisor de los títulos de deuda para recuperar el valor nominal originario, quedando al margen de cualquier reestructuración acordada por la mayoría de los acreedores.” (Hernández Vigueras, 2015: 26).

Estos agentes especulativos, generalmente integrados por individuos pertenecientes a la alta burguesía de los países centrales (Wainer y Bona, 2018), son incluso rechazados por referentes importantes del propio sistema financiero global, debido al alto riesgo de perturbaciones globales que ocasiona su accionar. Además, con el paso de los años, a través de una sucesión de litigios internacionales contra distintos países -en América Latina se destacan los casos de Costa Rica, Brasil, Perú y Argentina-, los “fondos buitres” lograron erosionar la inmunidad soberana de los Estados ante tribunales extranjeros.

En ese marco, es preciso recordar que en los años noventa, la República Argentina fue uno de los protagonistas principales de la aplicación del Plan Brady para reestructurar su deuda externa. Por esa razón, cuando tras la declaración del *default* de 2001 el país comenzó a recibir demandas judiciales por la falta de pago<sup>349</sup>, debió analizar pormenorizadamente quiénes eran sus acreedores y se encontró con que estaban repartidos de forma heterogénea, incluyendo desde instituciones financieras y grandes fondos de inversión -tenedores “mayoristas”- hasta ahorristas individuales de diversas nacionalidades -tenedores “minoristas”<sup>350</sup>-, que en general reclamaron mediante agrupaciones de bonistas o de los bancos intermediarios<sup>351</sup>. Entre ellos ya se encontraba un grupo de “fondos buitres”, entre los que se destacaba NML Elliot, que habían encontrado una oportunidad jurídico-financiera en el *default* argentino. En ese contexto, a fines de enero de 2004 el juez neoyorkino Thomas Griesa dio lugar a una demanda colectiva que unificó todos los reclamos de los tenedores de

---

<sup>349</sup> En abril de 2003 se produjo la primera aparición del juez Thomas Griesa, magistrado del juzgado federal del Distrito Sur de Nueva York, con un fallo en primera instancia contra la Argentina.

<sup>350</sup> En un primer momento se contabilizaron 22 agrupamientos de bonistas damnificados, provenientes de países como Italia, Estados Unidos, Alemania, Japón, Suiza, Austria, Países Bajos y la propia Argentina (Wainer y Bona, 2018).

<sup>351</sup> Entre la Task Force Argentina (TFA), que representaba a bonistas italianos, la Swiss Bankers Association, el Argentine Bondholders Committee (ABC), que nucleaba a acreedores estadounidenses, y el Deutsche Bank poseían un 46 por ciento de la deuda en *default*. Sin embargo, la mayor entidad acreedora era la Asociación de Damnificados por la Pesificación y el Default (ADAPD), que prácticamente reunía el 50 por ciento de las acreencias en cesación de pagos. Lo particular de este grupo era que representaba a tenedores de bonos argentinos, entre los que se destacaron las AFJP, con un total superior a los 16 mil millones de dólares, lo que las constituía en el mayor grupo acreedor. Desde el punto de vista de la nacionalidad, el 47% de los acreedores eran argentinos, el 33% de Alemania, Suiza e Italia y el 12% de los EEUU (Wainer y Bona, 2018).

bonos de una misma serie, lo cual dificultó el proceso de renegociación y dejó en evidencia que el proceso debería someterse a las nuevas reglas del mercado de deudas soberanas.

Luego de un primer “ida y vuelta” con los agrupamientos de bonistas, en noviembre de 2004 el gobierno argentino formuló la propuesta final del primer canje de deuda en *default*, que se realizó exitosamente en 2005, con un nivel de aceptación del 76,15%. Solo quedaron por fuera del canje bonos por 18.300 millones de dólares. Este alto porcentaje de aceptación supuso que fueran canjeados títulos por un valor de 81.836 millones de dólares, por nueva deuda por 35.261 millones de dólares, lo que implicó una reducción de 27.057 millones de dólares, a lo que debe sumarse una disminución de 20.730 millones de dólares más, en concepto de intereses acumulados hasta el 31 de diciembre de 2003 que no fueron reconocidos (Wainer y Bona, 2018). El discurso gubernamental que sustentó la operación, presentado de forma antagónica con los lineamientos de la “austeridad” que habían caracterizado la intervención del FMI en el país, se apoyó en la idea de que era preciso permitir la reactivación de la economía argentina de forma sustentable para que el país pudiera hacer frente a sus compromisos<sup>352</sup>. De ahí que fueran emitidos cupones de deuda asociados al crecimiento del PBI, como un estímulo concreto para que los acreedores apoyen las políticas económicas gubernamentales. El éxito rotundo de este primer canje, en términos de la magnitud reestructurada y de la quita obtenida, que además se realizó sin la injerencia del FMI<sup>353</sup> en el diseño ni en el proceso de negociación, contó con el respaldo unánime de los agrupamientos empresariales locales, en tiempos del “consenso neodesarrollista”: AEA, UIA, ADEBA, ABAPPRA, ABA, CAC, CAME, APYME, CAMARCO, ADEFA, CONINAGRO, CRA, FAA, SRA. Dentro de ese respaldo a una reestructuración con una importante quita, por un lado se destacó particularmente la postura de los grupos económicos de capital nacional, quienes apostaban a liberar recursos para el impulso del mercado interno y a frenar el drenaje de excedentes económicos al exterior del país que limitaba sus ganancias, su capacidad de reinversión y, particularmente, sus posibilidades de financiar la fuga de capitales. Por otro lado, también en apoyo a la reestructuración pero con una posición diferente se encontraron los bancos privados extranjeros, nucleados en ABA, que respondían

---

<sup>352</sup> En ese sentido, en 2003, en las Naciones Unidas, el presidente Néstor Kirchner había pronunciado su famosa frase: “los muertos no pagan sus deudas”.

<sup>353</sup> Recordemos que poco después, en enero de 2006 el gobierno saldó con reservas el total de la deuda pendiente con el FMI, que ascendía aproximadamente a 9.800 millones de dólares, luego de lo cual los equipos técnicos del organismo dejaron de tener acceso a las estadísticas oficiales y al proceso de auditoría de la economía local (Álvarez: 2020).

a las necesidades de sus casas matrices en el exterior, cuyas estrategias no estaban centradas en la reactivación del mercado interno pero igualmente necesitaban una normalización de la cadena de pagos que habilitara la recuperación del mercado de crédito y de la libre movilidad de capitales, además de una recuperación de la confianza general en el sistema bancario (Wainer y Bona, 2018)<sup>354</sup>.

Luego de esta primera reestructuración que redujo el riesgo país a niveles de 1997, en 2006 el país aprovechó las bajas tasas de interés internacionales y la elevada liquidez internacional para emitir nuevos bonos en dólares<sup>355</sup> con los que hacer frente a los vencimientos acordados, y en 2007 lo hizo nuevamente, aunque esta vez en pesos y con tasas más altas<sup>356</sup>. Sin embargo, en 2008 la confluencia entre el conflicto agrario y la crisis internacional, analizados en los capítulos 4 y 5, modificaron el panorama y el país sólo pudo obtener recursos por un monto aproximado de 2000 millones de dólares mediante el Boden 2015, pagando una tasa superior al 15% y siendo el único comprador el gobierno de Venezuela. Se hizo evidente entonces que, en las condiciones en las que se encontraba Argentina, la vía del financiamiento internacional ya no era una posibilidad conveniente. Por ese motivo, luego de la derrota ante la Mesa de Enlace, que le puso un límite a las posibilidades de redistribuir el excedente de la producción agraria vía retenciones, la presidenta anunció la decisión de cancelar la deuda con el Club de París, que en ese momento ascendía a alrededor de 6700 millones de dólares, y de reabrir el canje de los bonos en *default*, con el objetivo de normalizar la situación. Sin embargo, pese al anuncio, el estallido de la crisis internacional hizo imposible cualquier avance al respecto del pago al Club de París y, como analizamos en el capítulo 5, el gobierno finalmente optó por un camino alternativo: la estatización de las AFJP, que le permitió acceder al control de importantísimos fondos con los que afrontar las políticas contracíclicas necesarias para paliar los efectos de la crisis internacional. Sin embargo, la decisión de normalizar el endeudamiento externo del país al poco tiempo continuó su curso. Ya en febrero de 2009 el gobierno canjeó los bonos de los préstamos garantizados (PNG), que habían sido emitidos en 2001 producto del llamado “megacanje”, por un total de 23.800 millones de pesos que, además de las ex AFJP ya estatizadas,

---

<sup>354</sup> Wainer y Bona (2018) resaltan que para el éxito de este primer canje fue muy importante el acuerdo con las AFJP, que concentraban bonos por 16 mil millones de dólares, lo que las constituía en el principal acreedor institucional en *default* (solo mediante ese acuerdo el gobierno se aseguró un acuerdo del 17% del total del canje).

<sup>355</sup> Boden USD 12, Bonar V y Bonar VII por un total de 4263 millones de dólares, con tasas del 8% (Wainer y Bona, 2018).

<sup>356</sup> Bonar V y X, por un total de 3929 millones de dólares, con tasas del 11% (Wainer y Bona, 2018).

mayoritariamente estaban en manos de grandes bancos locales y extranjeros, logrando una aceptación del 97 por ciento (Wainer y Bona, 2018). En junio de ese año se produjeron las elecciones legislativas en las que el Frente para la Victoria fue derrotado en la provincia de Buenos Aires, como analizamos en los capítulos 4, 5 y 6. Luego de ese traspie, en ocasión del anuncio de una nueva renegociación de bonos, el ministro de Economía Amado Boudou reafirmó el 27 de agosto que “el país está dando todos los pasos para un retorno voluntario a los mercados de crédito”, que los bonistas que quedaron fuera del canje de 2005 “no son una condición necesaria ni suficiente” para volver al financiamiento internacional y que era preciso “distinguir entre los que son enemigos de la Argentina, los fondos buitres, de aquellos tenedores que no entraron en el canje anterior y pueden estar pensando que cometieron un error” (Página/12, 28/08/09)<sup>357</sup>. Estaban dadas las condiciones, así, para la reapertura de un segundo proceso de canje.

Semanas después, el 22 de octubre se firmó una carta de intención con tres bancos (Citibank NA, Barclays Inc. y Deutsche Bank) que serían los operadores del segundo canje, orientado a reestructurar los bonos por 18.300 millones de dólares que no habían aceptado las condiciones del primer canje, para lo que el 18 de noviembre el Congreso suspendió temporalmente la “Ley Cerrojo” sancionada en 2005<sup>358</sup>. Para garantizar el pago de intereses y hacer más atractivo el canje, en diciembre se creó por decreto el Fondo del Bicentenario, que habilitaba la utilización de 6.569 millones de dólares de reservas para el pago de deuda<sup>359</sup>, motivo que dio lugar a una larga disputa con Martín Redrado, entonces presidente del Banco Central de la República Argentina, quien se opuso a la medida, con inmediato apoyo de sectores importantes de la oposición política, pero terminó por ser desplazado<sup>360</sup> y reemplazado por Mercedes Marcó del Pont. En abril de 2010 se abrió formalmente el

---

<sup>357</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-130760-2009-08-28.html?mobile=1>.

<sup>358</sup> Esta suspensión contó con el apoyo de importantes sectores opositores como la UCR y el PRO, promotores del regreso del país al mercado financiero internacional, mientras que encontró el rechazo de los bloques de la centroizquierda, que cuestionaron la política de aceptación sin auditoría del conjunto de la deuda externa existente, a contramano de los precedentes judiciales que abrían la puerta a una investigación por su legitimidad de origen.

<sup>359</sup> Esta decisión motivó un nuevo fallo judicial de Griesa, quien consideró que la creación del Fondo del Bicentenario confirmaba que el Banco Central actuaba como alter ego del gobierno argentino, y por lo tanto dispuso el embargo de 105 millones de dólares que la entidad mantenía en la Reserva Federal de los Estados Unidos, a pedido de dos de los principales “fondos buitres”: NML-Elliott y EM-Dart. Se trataba de un intento de obstaculizar el segundo canje de la deuda, que fracasó cuando, poco tiempo después, el embargo fue revocado en segunda instancia. Puede verse más información en La Nación 08/04/10, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/embargaron-en-eeuu-reservas-del-banco-central-nid1251866/>.

<sup>360</sup> Resulta ilustrativa la posición pública de ADEBA y de ABAPPRA al respecto, en ambos casos en abierto respaldo a la decisión del gobierno nacional (Wainer y Bona, 2018).

segundo canje, que ofrecía condiciones similares a las del primero, con apoyo de amplios sectores políticos y empresariales -ABA, ADEBA, ABAPRA, UIA-. Para diciembre de ese año el resultado nuevamente fue exitoso: sobre un total de 18.300 millones de dólares fueron canjeados bonos por 13.100 millones de dólares, lo que supuso una aceptación superior al 70%. No solamente grandes bancos internacionales entraron a la nueva reestructuración, sino también grupos de ahorristas individuales. Con ese paso, sumando ambos canjes, el país había conseguido reestructurar el 92,2% de la deuda que había entrado en cesación de pagos en 2001, por un monto de alrededor de 75.500 millones de dólares, con una quita nominal de 42,8%<sup>361</sup>. De esa manera, una parte sustancial del endeudamiento argentino se había normalizado. Sin embargo, ese pequeño porcentaje de alrededor del 7% de los bonistas que se negaron a participar de los dos canjes de deuda no dejaría de traer dolores de cabeza al país.

### **El intento final por retornar al mercado de capitales y el bloqueo buitre**

El país concluyó el año 2010 con muy buenos indicadores económicos, lo mismo que 2011, momento en que se concretó la reelección presidencial. Por ese motivo, hasta fin de aquel año se pospusieron los planes sobre el regreso del país al mercado de capitales externos. Como hemos mencionado en los capítulos 8 y 9, el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner se inició en una coyuntura económica que se estaba modificando fuertemente debido al achicamiento del superávit externo, a los crecientes déficits energético e industrial, al intenso proceso de fuga de capitales<sup>362</sup>, a los mencionados pagos de deuda realizados en base a reservas y a la apreciación cambiaria acumulada<sup>363</sup>. De esa manera, la irrupción de la restricción externa tuvo consecuencias sobre la gestión del endeudamiento público argentino, toda vez que empezó a ser inviable el recurso al pago de vencimientos de intereses y de capital en base a las reservas internacionales, al que se había apelado hasta entonces. Además, tras la salida de la crisis internacional, la política monetaria de los Estados Unidos

---

<sup>361</sup> En ese porcentaje no se integran los cupones asociados al crecimiento del PBI, por su carácter contingente, lo cual abre una serie de consideraciones para establecer un valor definitivo de la quita, debido a la pérdida de credibilidad de las mediciones del índice de inflación del INDEC (Wainer y Bona, 2018).

<sup>362</sup> Entre 2007 y 2011 se produjeron seis corridas contra el peso mediante la demanda de dólares, que afectaron la posición de reservas del país. En especial se produjeron simultáneamente con el estallido de la burbuja de las hipotecas *subprime* en los EEUU en 2007, con el conflicto agrario y el estallido de la crisis internacional en 2008 y con las elecciones presidenciales de 2011 (Barrera y Bona, 2018).

<sup>363</sup> Para Porta, Santarcángelo y Schteingart, el proceso de apreciación cambiaria obedecía a que “al gobierno se le presentaba el dilema de recuperar márgenes de competitividad en la industria sin erosionar los ingresos de la población ni sacrificar el crecimiento” (2017: 126).

se caracterizó por bajas tasas de interés que abarataron el acceso al crédito. Este panorama dio lugar a un debate dentro de la fuerza de gobierno, entre las posiciones que planteaban la conveniencia de un regreso al financiamiento externo para fortalecer las reservas y ganar márgenes de autonomía en la gestión económica, identificadas con el vicepresidente Amado Boudou, y las que apostaban a mantener la política de un “desendeudamiento absoluto” mediante la administración rigurosa de la balanza de pagos, a través de distintos tipos de restricciones al comercio y a los movimientos de capitales, asociadas a su vez con el secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno y con el viceministro de Economía -desde diciembre de 2011- Kicillof (Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). La primera opción, naturalmente, requería completar la normalización del frente externo, lo cual suponía finalmente llegar a un acuerdo con el Club de París, resolver distintos litigios planteados en el tribunal del CIADI<sup>364</sup>, lograr un acercamiento con el FMI para restaurar la credibilidad de las mediciones del índice de precios al consumidor del INDEC -que determinaba la indexación de distintos bonos de la deuda-, así como también resolver favorablemente las demandas contra el país de los “fondos buitres”. Ante esta disyuntiva, el gobierno optó por la segunda opción<sup>365</sup>, lo cual pospuso nuevamente el regreso a los mercados de capitales internacionales, y tomó la decisión de recuperar el control estatal de YPF para intervenir sobre el déficit energético, como analizamos en el capítulo 8, lo cual colateralmente supuso el agregado de un nuevo diferendo internacional y una nueva demanda en el CIADI.

El año 2012 estuvo signado por diversos intentos de paliar la restricción externa: restricciones a la compra de divisas -la oposición impuso que sean conocidas como el “cepo cambiario”, especialmente desde su intensificación en mayo de 2012, que llevó la brecha cambiaria a superar el 30 por ciento<sup>366</sup>-: por importantes limitaciones a las importaciones a

---

<sup>364</sup> El tribunal del CIADI, dependiente del Banco Mundial, fue la jurisdicción a la que el país se encomendó para tramitar los diferendos de las empresas extranjeras que invirtieron en el país, luego de la firma de numerosos tratados bilaterales de inversión durante los años 90. Gran parte de las empresas de servicios públicos privatizados demandaron al país luego de la salida de la Convertibilidad y la desdolarización de las tarifas. De la misma manera que en la emisión de títulos de deuda, también se trata de un ejemplo de prórroga de soberanía hacia terrenos en los que el país se encuentra normalmente en desventaja.

<sup>365</sup> Kulfas atribuye esta decisión a que “el tercer kirchnerismo tendió a ideologizar los instrumentos, fusionándolos con el rumbo general de gobierno” (2016: 169). En su opinión este rumbo condujo al país al estancamiento económico, dada la estrecha relación entre el ingreso de divisas y el crecimiento económico. Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017) consideran que la decisión se debió tanto a las dificultades operativas de la otra opción como a la debilidad relativa de sus defensores dentro del gobierno.

<sup>366</sup> Barrera y Bona detallan que los controles a la compra de divisas se iniciaron en octubre de 2011, cuando la AFIP emitió una resolución por la que a partir de entonces toda compra de divisas debía requerir su autorización. En febrero del año siguiente se prohibió a las empresas la compra de divisas para girar regalías o



través de distintos mecanismos arancelarios y para arancelarios, entre los que se destacó la imposición de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI); negociaciones con el capital extranjero para disminuir el giro de utilidades al exterior; la creación de instrumentos de ahorro e inversión en pesos orientados a captar dólares ingresados al país mediante blanqueo de capitales; la obligación de la liquidación del total de las divisas generadas por las exportaciones en sectores que antes no lo requerían, como la minería y los hidrocarburos; y los intentos infructuosos de modificación del régimen tarifario en los servicios públicos, en un clima de desaceleración económica tensionado por importantes movilizaciones de distintos sectores sociales<sup>367</sup>. Tanto manifestaciones multitudinarias “autoconvocadas”, principalmente de sectores medios urbanos, motivadas por un conjunto difuso de reclamos que podían unificarse en la crítica del intervencionismo estatal; como también paros generales y movilizaciones sindicales orientadas por la crítica del alcance del impuesto a las ganancias hacia los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. Para ese entonces el movimiento obrero ya no se encolumnaba mayoritariamente detrás del gobierno, luego de la ruptura de la fracción conducida por Hugo Moyano. Además, en febrero de ese año se produjo el choque de un tren del ferrocarril Sarmiento en la estación porteña de Once, con un saldo trágico de 52 personas muertas y centenares heridas, que fue un duro golpe para el gobierno, identificado socialmente como responsable, junto con los empresarios a cargo de la concesión, por las condiciones en las que se brindaba el servicio. En este contexto la iniciativa gubernamental dio lugar a la modificación de la Carta Orgánica del BCRA y a distintos intentos de sostener la actividad económica, entre los que se destaca el lanzamiento del Programa Crédito Argentino (Procrear), destinado a estimular la actividad de la construcción. Si bien 2013 fue nuevamente un año de crecimiento económico<sup>368</sup>, la contrapartida de ese dato fue la agudización de los problemas en el frente externo, vía un aumento significativo de las importaciones, que redujo el superávit comercial desde 12 mil millones de dólares a solo 1500 millones de dólares, una apreciación del tipo de cambio que

---

dividendos al exterior. En marzo se bloqueó el acceso a divisas en los cajeros automáticos del exterior, siempre que no se tuvieran depósitos en moneda extranjera. Luego directamente se eliminó la opción de compra personal para atesoramiento. Y finalmente se limitó el acceso a divisas para salidas al exterior y se impusieron impuestos a quienes realizaban compras en el extranjero. (Barrera y Bona, 2018).

<sup>367</sup> 2012 concluyó con una caída del PBI de 1,1% y de casi 3% en la industria manufacturera (Porta Santarcángelo y Schteingart, 2017). Este dato es el de la revisión estadística de 2016. Si se toma la medición anterior del PBI en base a los precios de 2004, da un leve crecimiento de sólo 0,9%.

<sup>368</sup> La medición revisada en 2016 indicó un 2,3% de crecimiento económico, impulsado fundamentalmente por el consumo privado, beneficiado por un ciclo de recomposición salarial, por la inversión y por el gasto público, en un año electoral en el que el gobierno apostó a cambiar la tendencia (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). El dato anterior, con base en el PBI de 2004, había dado un crecimiento de 2,8%.

llevó la brecha cambiaria a promediar un 60% y un aumento del déficit por turismo hasta un total de 6.600 millones de dólares. Todo ese combo dio como resultado una pérdida de reservas de 11 mil millones de dólares (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). En este marco luego de la ruptura del frente de gobierno analizada en el capítulo anterior y de la derrota en las elecciones legislativas en los principales territorios del país<sup>369</sup>, la presidenta modificó su equipo de gestión económica, caracterizado durante los dos años anteriores por la convivencia de distintas visiones encarnadas por los mencionados Boudou y Moreno, pero también por la presidenta del BCRA Marcó del Pont, el ministro de Economía Lorenzino y el ascendente Kicillof. Todo ese esquema descentralizado se unificó en noviembre de 2013 mediante la designación de Kicillof como ministro de Economía, como parte de un conjunto de cambios que incluyó también la llegada de Juan Carlos Fábrega al BCRA, la salida de Moreno de la Secretaría de Comercio Interior y la unción como jefe de Gabinete de la Nación del gobernador chaqueño Jorge Capitanich. De esa manera el gobierno nacional renovó su equipo para afrontar los últimos dos años de su gestión, en medio de tensiones macroeconómicas, sociales y políticas crecientes que se manifestaban en una disminución significativa de las reservas internacionales, todo lo cual condujo a la mayor devaluación de todos los años kirchneristas, en febrero de 2014.

Fue en ese marco que finalmente se resolvió volver a los mercados internacionales de capitales, para fortalecer el frente externo del país. Para ello, en primer lugar, en febrero de 2014 el gobierno lanzó un nuevo índice de precios al consumidor, como resultado de un acuerdo con el Directorio Ejecutivo del FMI, cuyos técnicos participaron de la elaboración del nuevo indicador (Página/12, 14/02/14)<sup>370</sup>. En segundo lugar, pocos días después se acordó el monto de la indemnización a Repsol, mediante la emisión de bonos por un valor nominal total de 5.047 millones de dólares (La Nación, 26/02/14)<sup>371</sup>. En esa oportunidad, el titular de la petrolera, Brufau, declaró que el acuerdo era “muy bueno para las dos partes” (La Nación, 27/02/14)<sup>372</sup>. En tercer lugar, el 29 de mayo el equipo económico anunció el acuerdo de un plan de pagos hasta 2019 para saldar el total del capital, de los intereses y los

---

<sup>369</sup> A las derrotas esperables en la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe se sumó el retroceso en la provincia de Buenos Aires ante el Frente Renovador, que analizamos en el capítulo anterior.

<sup>370</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-239824-2014-02-14.html>.

<sup>371</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/repsol-aprobo-el-acuerdo-argentina-le-pagara-5000-millones-de-dolares-por-la-expropiacion-de-nid1667245/>.

<sup>372</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/axel-kicillof-sobre-el-acuerdo-con-repsol-si-quieren-que-lo-confiese-suma-mas-de-us-5000-mil-nid1667815/>.

punitorios de la antigua deuda<sup>373</sup> con el Club de París, cuyo monto consolidado ascendió a 9.690 millones de dólares (Página/12, 30/05/14)<sup>374</sup><sup>375</sup>. El gobierno argentino destacó nuevamente el hecho de que el FMI no había tenido intervención en el acuerdo (Página/12, 30/05/14)<sup>376</sup>. Estos tres pasos se sumaron a la decisión previa -de octubre de 2013- de acordar el pago de 506 millones de dólares a cambio del levantamiento de cinco demandas en el tribunal del CIADI, mediante la intercesión de dos fondos de inversión (Página/12, 19/10/13)<sup>377</sup>. Era evidente que el gobierno argentino estaba decidido a cumplir todos los pasos necesarios para lograr un regreso a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, el 16 de junio de 2014 la Corte Suprema de los Estados Unidos dejó firme el fallo en primera instancia del juez Griesa, favorable a los “fondos buitres” que habían quedado afuera de los dos canjes, y detonó todos los esfuerzos realizados. ¿Cómo se había llegado hasta esta situación?

### **La decisión de Griesa y los “fondos buitres”**

Junio de 2014 fue la conclusión de un largo proceso de litigios judiciales. Como mencionamos al inicio de este capítulo, los “fondos buitres” iniciaron la compra de bonos argentinos tras el *default* que dio por tierra con el régimen de Convertibilidad. En aquel momento, cuando el valor de esos bonos se había desplomado hasta el 20 por ciento de su valor nominal, distintos fondos de inversión entre los que se destacan Aurelius, NML Capital, EM, ACP Master y Blue Angel, compraron gran cantidad y se dispusieron a iniciar litigios para cobrar la totalidad del valor nominal a mediano plazo. Una de las principales iniciativas judiciales que realizaron fueron los embargos a distintos activos argentinos, que en todos los casos fueron desestimados tras las apelaciones argentinas, pero igualmente funcionaron como una recurrente política de hostigamiento al país. Ya en 2003 y 2004 se produjeron los primeros embargos hacia cuentas de la embajada argentina en Berlín y hacia doce propiedades del gobierno argentino en los Estados Unidos, luego en 2007 fue

---

<sup>373</sup> Su origen se remonta al año 1956, en el que el país se encontraba bajo el régimen dictatorial que siguió al derrocamiento de Perón. Para lograr el acuerdo se reconocieron 4.955 millones de dólares en carácter de capital, 1.102 millones en carácter de intereses y 3.633 en carácter de intereses punitorios, lo cual daba un total 83% más alto del que reconocía el Ministerio de Economía pocos meses antes (Barrea y Bona, 2018).

<sup>374</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247415-2014-05-30.html>.

<sup>375</sup> Kulfas afirma que esta negociación “no tuvo beneficio alguno para el país desde el punto de vista financiero” (2016: 170), pero prácticamente no recibió críticas porque importantes sectores financieros y del capital privado ansiaban hacía tiempo este acuerdo.

<sup>376</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247409-2014-05-30.html>.

<sup>377</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-231598-2013-10-19.html>.

embargado el avión Tango 01 de uso presidencial oficial y numerosos activos más en 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015<sup>378</sup>. El de 2012 fue el caso emblemático de la Fragata Libertad con el que abrimos la narración de este capítulo. El primer canje de deuda de 2005 debió sortear una primera citación judicial por parte de Griesa, a raíz de una presentación de NML Capital que cuestionaba el proceso de reestructuración. Pero la posición argentina fue favorecida y, luego de la apelación del “fondo buitres”, fue ratificada en segunda instancia, aunque no se realizó una definición definitiva sobre la demanda por cobrar los bonos no reestructurados sino que solamente se permitió que se lleve adelante el canje. Luego de ese revés, los “fondos buitres” modificaron su política y crearon la American Task Force Argentina (ATFA), asociación mediante la cual incorporaron a su reclamo a los tenedores minoristas de bonos que no habían entrado al canje, en muchos casos maestros norteamericanos, de forma tal de fortalecer su discurso público, que hasta entonces estaba centrado en el reclamo de “grandes damnificados” por el *default*<sup>379</sup>. Sin embargo, esta política de los “fondos buitres” fue neutralizada exitosamente por el gobierno argentino en el segundo canje de deuda de 2010, en el que sí ingresaron la mayor parte de los pequeños acreedores.

¿Qué era la ATFA? En su propia página web -hoy ya fuera de línea- se definía de la siguiente manera:

“El Grupo de Tareas Estadounidense para Argentina (ATFA, por sus siglas en inglés) es una alianza de individuos y organizaciones unidos para una conciliación justa y equitativa del incumplimiento de pago y la reestructuración de la deuda soberana del gobierno argentino. En el año 2001 el gobierno de Argentina inició el incumplimiento de pago de la deuda soberana más grande en la historia del mercado de crédito. El proceder del gobierno argentino no sólo atormentó a los mercados internacionales y a los inversionistas, sino que violó la ley estadounidense. El Grupo de Tareas considera que el gobierno estadounidense (el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe volver a involucrarse en el tema del incumplimiento de pago y la reestructuración de la deuda de Argentina y desarrollar vigorosamente un acuerdo de negociación con el gobierno argentino para salvaguardar los intereses de los inversores estadounidenses y el respeto por la ley. El Grupo de Tareas trabajará con legisladores, los medios, acreedores y otras partes interesadas en EE.UU, Argentina, Europa, Asia y Latinoamérica. En particular, educará al público y

---

<sup>378</sup> Un cuadro detallado de los embargos se puede encontrar en Barrera y Bona (2018). Álvarez (2020) afirma que Argentina fue embargada 28 veces a pedido de los “fondos buitres” entre 2007 y 2010.

<sup>379</sup> El nombre de la asociación estaba inspirado en la Task Force Argentina italiana que reunía a tenedores pequeños y medianos.

aumentará la toma de conciencia sobre los peligros asociados con la incapacidad del gobierno argentino de hacerse cargo de su incumplimiento de pago conforme a normas internacionales. El objetivo final del ATFA es reforzar la estabilidad de los mercados de crédito globales; trabajar para conseguir un resultado adecuado para los acreedores restantes; asegurar la integridad de la ley estadounidense y fortalecer las relaciones bilaterales cruciales entre Estados Unidos y Argentina” (Revista Acción, 2012; citado en Álvarez, 2020: 71).

Esta entidad, entre cuyos fundadores se destacaba Paul Singer, director de NML Capital, histórico financista del Partido Republicano y miembro del selecto grupo de multimillonarios globales, estaba íntimamente vinculada al poder político y financiero norteamericano. De ello dan cuenta sus integrantes más reconocidos: su director Robert Raben, quien había trabajado en la Fiscalía General del Departamento de Justicia en tiempos del presidente Bill Clinton y a su vez era titular de la consultora The Raben Group; su co-director y portavoz Robert Shapiro, quien había sido subsecretario de Comercio de Clinton, asesor económico del ex presidente durante la campaña de 1992 y de los candidatos demócratas Al Gore y John Kerry y en ese momento era director de la consultora Sonecon LLC; y la integrante del directorio Nancy Soderberg, quien había sido embajadora de Estados Unidos en la ONU durante la administración Clinton y en ese entonces era directora ejecutiva de Soderberg Solutions (Álvarez, 2020). Pero sus actividades de lobby no se redujeron al ámbito institucional y judicial, sino que también organizaron campañas mediáticas y en redes sociales a nivel global y en el interior de la Argentina.

Más allá de ATFA como principal agrupamiento, se estima que en total fueron 47 los “fondos buitres” que iniciaron litigios contra el país, aunque algunos de ellos pertenecen al mismo fondo de inversión. Todos ellos con inversiones y experiencia en litigios en distintos países del mundo. A la hora de caracterizar a los más importantes se destaca sin dudas NML Capital, cuyo titular es el ya mencionado Paul Singer y cuya sede reside en la guarida fiscal de las Islas Caimán. Este fondo se encuentra gestionado por Elliot Management Corporation y en su trayectoria se cuenta haber demandado a Panamá, Perú, Ecuador, República Democrática del Congo, Polonia, Costa de Marfil y Vietnam. Es preciso tener en cuenta los estrechos vínculos de Singer con el Partido Republicano, del cual es un financista destacado y, dentro de él, particularmente con la fracción derechista radicalizada que en aquellos años conformó el *Tea Party*, antecedente de la llamada *alt right* que luego oficiaría de base social de Donald Trump. En segundo lugar se destaca EM Ltd., manejado por la familia Dart

también desde las Islas Caimán -aunque su titular Kenneth Dart ostenta la ciudadanía de Belice-, en este caso vinculado al financiamiento del Partido Demócrata. Luego encontramos a Aurelius Capital Management, fundado por Mark Brodsky -quien trabajó anteriormente en Elliot- y Adam Stanislavsky, quienes también compraron bonos de Irlanda y de Grecia, con intenciones de esperar el momento oportuno y litigar. Finalmente podemos mencionar también a Blue Angel, Olifant, Bracebridge Capital, Davidson Kempner y Montreux Partners, entre otros (Álvarez, 2020).

Dado el éxito del segundo canje, en octubre de 2010 NML Capital presentó un nuevo argumento ante la justicia norteamericana, centrado en la exigencia de cumplimiento de la cláusula *pari passu* de tratamiento igualitario entre todos los tenedores de bonos, que desde su punto de vista Argentina estaba incumpliendo desde el primer canje de 2005. Esta cláusula estaba contenida en los títulos de deuda que había adquirido en 2008 por solo 48 millones de dólares<sup>380</sup>, mientras la demanda era por un total de 730 millones de dólares. A ese monto se sumaban unos 600 millones de dólares más de otros “fondos buitres”, que luego del *default* también habían comprado bonos que incluían esa cláusula, y de esa manera se elevaba el monto de las exigencias de cobro de estos grupos especulativos a 1330 millones de dólares. De la definición de este monto Barrera y Bona llegan a la conclusión de que los “fondos buitres” reclamaban solo el 1,6% del total de la deuda en reestructuración y el 21% del total del valor nominal del 8% de bonistas que se mantuvieron al margen de ambos canjes (Barrera y Bona, 2018)<sup>381</sup>. Fue a través de esta estrategia que las demandas finalmente prosperaron cuando en diciembre de 2011 -con el segundo canje de deuda ya concluido con éxito- el juez Griesa sentenció que la Argentina había incumplido la cláusula de *pari passu* y en febrero de 2012 resolvió que era precisa una medida de “equidad” para los bonistas que no habían ingresado en los canjes. De esa manera, ordenó que cada vez que el país realizara un pago a los acreedores reestructurados -*holdin*- también debía pagar un monto proporcional a los acreedores no reestructurados -*holdout*- que habían presentado sus demandas: los fondos NML Capital, Dart Management, Aurelius Capital, ACP Master y Blue Angel. De otro modo el país estaría cometiendo un ilícito. Naturalmente, esta decisión fue apelada por el gobierno

---

<sup>380</sup> Estos bonos habían sido emitidos en 1994 por el gobierno de Menem a través de un acuerdo con la corporación bancaria estadounidense Banker Trust Company, donde el país renunciaba a su inmunidad soberana y prorrogaba la jurisdicción judicial a Nueva York. En ese marco fue incluida la cláusula *pari passu* (Barrera y Bona, 2018).

<sup>381</sup> Kupelián y Rivas (2014) calculan el porcentaje en manos de los “fondos buitres” en un 0,45% del total de la deuda defaultada en 2001.

argentino porque desconocía el proceso de acuerdos que había dado lugar a la reestructuración de la deuda, por lo que argumentaba que la interpretación del juez de la cláusula *pari passu* era arbitraria y errónea. Si bien de esa primera resolución no se desprendía qué sucedía con el reclamo para cobrar la totalidad del valor nominal de los bonos originales, al poco tiempo Griesa dejó en claro que ordenaba el 100% del valor en manos de los acreedores, sin quita alguna y con un plazo máximo de pago hasta el 15 de diciembre de ese año. La decisión no solamente ponía en discusión todo el proceso de reestructuración llevado adelante hasta entonces, sino que tenía efectos globales. Por ese motivo el gobierno federal de Estados Unidos se presentó como *amicus curiae* en la causa en apoyo a la apelación argentina, debido a que la posición de la primera instancia dañaba su política de apoyo a la reestructuración de deudas soberanas con títulos en moneda norteamericana y con prórrogas de jurisdicción ante esa sede<sup>382</sup>. También el Bank of New York Mellon, agente de pago de la deuda reestructurada, apoyó a la Argentina, así como el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, fondos de inversión que tenían en su poder bonos reestructurados, como Gramercy y Brevan Bank, el propio FMI y distintas instituciones internacionales que estaban interesadas en que la reestructuración de la deuda argentina concluyera exitosamente por su carácter de precedente para otros países. Sin embargo, pese a este cúmulo de apoyos, en agosto de 2013 el tribunal de segunda instancia confirmó todo lo resuelto por Griesa hasta entonces, pero difirió el cumplimiento efectivo de la sentencia hasta tanto la Corte Suprema del país tomara una decisión definitiva, ante el *writ of certiorari* -declaración de certeza- presentado por los representantes de Argentina.

En ese contexto fue cuando el gobierno decidió acelerar la resolución de los antiguos diferendos que mencionamos arriba (los acuerdos en el CIADI, el nuevo IPC negociado con el FMI, la indemnización a Repsol y el acuerdo con el Club de París) y, como una muestra de buena voluntad hacia la Corte Suprema de Estados Unidos y los *holdouts*, en septiembre

---

<sup>382</sup> En la presentación del gobierno de Obama puede leerse que:

“Dado que la interpretación de la cláusula *pari passu* efectuada por la corte del distrito altera las expectativas en relación con el alcance y efecto del lenguaje estándar contenido en muchos instrumentos de deuda soberana, esta es contraria a los intereses de la política de los Estados Unidos. (...) Adicionalmente, la decisión podría dañar el interés estadounidense de promover que los emisores utilicen la Ley del Estado de Nueva York y de preservar a Nueva York como una jurisdicción financiera global. (...) La decisión podría fomentar que los emisores emitan deuda en monedas distintas del dólar estadounidense a los efectos de evitar el sistema de pagos estadounidense, causando un efecto adverso en el rol sistémico del dólar”. (Citado en Barrera y Bona, 2018: 167)

de 2013 suspendió indefinidamente la “ley cerrojo” que se había establecido luego de los canjes de deuda, para permitir que pudieran incorporarse todos los acreedores pendientes a las nuevas condiciones de pago acordadas y despejar cualquier duda sobre la voluntad de pago del país. En esta decisión el gobierno argentino encontró apoyo legislativo del PRO, del Peronismo Federal, de la Unión Cívica Radical y del Frente Renovador, por lo que solamente el Frente Amplio Progresista, la Coalición Cívica, Proyecto Sur y Unidad Popular se opusieron; mientras que también se pronunciaron de forma favorable la UIA, CAMARCO, CAC, ABA y ADEBA, con la argumentación de que la resolución del conflicto mejoraría las posibilidades de país de acceder al crédito para el sector privado (Barrera y Bona, 2018). Los “fondos buitres”, por su parte, desestimaron la oferta argentina de abrir un tercer canje y apostaron a que quedara firme la sentencia judicial obtenida en Estados Unidos que ordenaba el pago del 100% del valor nominal de los bonos en su poder.

Por otro lado, la presidenta puso la denuncia del accionar de los “fondos buitres” como una de las prioridades del país en cuanto a la política exterior. Por esa razón, no solamente planteó el tema ante la Cumbre del G-20 realizada en la ciudad rusa de San Petersburgo en septiembre de ese año, sino que además declaró que “vamos a tratar el tema de los fondos buitres pese a que hubo una negativa de Estados Unidos a que se mencionara específicamente en el documento final” (Página/12, 05/09/13)<sup>383</sup>. La negativa norteamericana era un mal indicio para el gobierno, que aspiraba a lograr una intercesión del presidente Obama ante el poder judicial de su país. En efecto, Obama modificó su accionar previo y su gobierno no se presentó en carácter de *amicus curiae* ante la Corte Suprema que, como adelantamos, el 14 de junio desestimó el planteo argentino y dejó firme la sentencia de Griesa. Tampoco lo hizo el FMI. De esa manera la orden de pagar los 1330 millones de dólares se hizo efectiva, se estableció al 1 de julio como plazo límite y se congelaron los fondos depositados por el país en el Bank of New York Mellon, entidad pagadora de los bonos reestructurados, que a partir de ese momento no podría garantizar su cometido, aunque el gobierno argentino depositara

---

<sup>383</sup> Junto con ello Cristina Fernández de Kirchner agregó que:

“Lo vamos a plantear, porque no es un tema que nos aqueje solamente a nosotros. Recién venía leyendo en el avión un artículo en el diario sobre la situación en Grecia, donde el gobierno autorizó a vender alimentos vencidos para abaratar costos: queso, yogur, leche. E informaba que más de un millón de empleados públicos hace casi un año que no cobra el sueldo, pero igual va a trabajar por temor a perder el empleo. Estas cosas son las que tenemos que debatir, y también sobre los fondos buitres, que son los que se aprovechan de los países próximos a defoltear como nos pasó a nosotros”. (Página/12, 05/09/13)



los fondos correspondientes. Pero el problema no se reducía a la posibilidad de que el país cayera en un nuevo “*default*” por ese monto minoritario, sino que luego de la confirmación del fallo era muy probable que se multiplicaran las demandas similares por parte de otros acreedores *holdouts*<sup>384</sup> y, sobre todo, que en caso de pagarse el 100% del valor nominal a los “fondos buitres”, entonces se activara la cláusula RUFO (por *Rights Upon Future Offers*), que garantizaba por espacio de diez años que cualquier eventual mejora de los términos de pago automáticamente se aplicara al conjunto de los bonos reestructurados. La cláusula RUFO vencía el 1 de enero de 2015. Si se aplicaba antes de ese plazo el escenario sería catastrófico para el país, debido a que se elevaría la deuda externa en 120 mil millones de dólares y se revertiría de un plumazo todo el proceso de reestructuración. Corresponde entrecomillar la palabra “*default*” debido a que la situación era muy particular, incluso se habló de un “*default técnico*” debido a la explícita vocación argentina de pagar. El país solo entraría en cesación de pagos con los bonos no reestructurados, mientras que continuaría pagando a todos los bonistas que sí habían ingresado en los canjes, aunque no estaba garantizado que ese dinero no fuera embargado por la justicia norteamericana en las cuentas de los intermediarios pagadores. El panorama ponía en una situación muy complicada al país, que intentó una negociación con los “fondos buitres” pero se encontró con la intransigencia de quienes contaban con el respaldo judicial norteamericano y no estaban dispuestos a retroceder de esa conquista ganada.

### **La respuesta del gobierno argentino y las divisiones dentro del país**

Pese a que los “fondos buitres” redoblaron las presiones a través de la ATFA para que el país cumpliera la sentencia de Griesa, el gobierno argentino se propuso fortalecer su posición en el frente externo, para lo cual gestionó y obtuvo el apoyo de diversas entidades: Mercosur, Unasur, CELAC, OEA, Banco del Sur, Aladi, CEPAL, BRICS, entre otras. Además presentó un reclamo ante la Corte Internacional de La Haya, exigiendo que el gobierno de Estados Unidos se hiciera responsable de los conflictos derivados de las interpretaciones legales de

---

<sup>384</sup> El gobierno argentino rápidamente incorporó a su discurso la idea de que estaba en juego un reclamo por alrededor de 15 mil millones de dólares, a lo que Robert Shapiro, vocero de ATFA, rápidamente contestó que “no existe una orden de la Corte para pagar 15.000 millones de dólares; es un número inventado por el gobierno argentino, que parece una excusa para no pagarles a sus acreedores” (La Nación, 22/06/14, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/robert-schapiro-la-argentina-debe-pagar-el-monto-decretado-por-el-juez-griesa-nid1703540/>). En los hechos la cuestión quedó en claro cuando el gobierno de Mauricio Macri realizó un acuerdo con la casi totalidad de los *holdouts*, a poco de asumir, por un total de 11.684 millones de dólares (Barrera y Bona, 2018).

sus tribunales, cuyo objetivo era más político propagandístico que propiamente jurídico, debido al previsible rechazo a tratarlo por parte de ese tribunal, tal como efectivamente sucedió. Pero el hecho diplomático más relevante fue que, a través del G77 + China, que en ese momento era presidido por Bolivia, fue presentada ante la Asamblea General de la ONU una propuesta para que la comunidad internacional regule las reestructuraciones de deudas soberanas, de forma tal de impedir el boicot de acreedores minoritarios. A pesar del rechazo de un grupo de 11 países -Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá, Australia, República Checa, Alemania, Hungría, Irlanda, Finlandia e Israel-, y de la abstención de otros 41 -el único país de América Latina que no apoyó el proyecto fue México-, la moción fue aprobada el 9 de septiembre de 2014 por una amplia mayoría de 124 votos. De esa manera la iniciativa argentina lograría el aval para impulsar la elaboración de un marco jurídico global que pudiera aplicarse a los países en situación de reestructuración de sus deudas. Pocos días después, el 24 de septiembre, la presidenta argentina intervino en la 69° Asamblea General de la ONU y remarcó lo siguiente:

“Celebro que esta Asamblea haya tomado el toro por las astas y espero que, entre este año y el próximo, antes que se celebre nuevamente la Asamblea General del 2015, hayamos podido construir -porque de eso se trata, de un ejercicio de multilateralismo activo y constructivo- hayamos podido arribar a ese marco regulatorio de reestructuración de deudas soberanas para que a ningún otro país le pase lo que hoy le está pasando a la Argentina, un país que tiene capacidad de pago, voluntad de pago y que va a pagar su deuda, pese al acoso de estos fondos buitres.

Fondos buitres que además amenazan y hostigan con acciones sobre la economía de nuestro país, provocando rumores, infamias y calumnias desde lo personal hasta lo económico y financiero, de modo tal de actuar como verdaderos desestabilizadores de la economía, casi una suerte de terrorismo económico y financiero.

Porque no solamente son terroristas los que andan poniendo bombas, también son terroristas económicos los que desestabilizan la economía de un país y provocan pobreza, hambre y miseria a partir del pecado de la especulación, y es algo que debemos decirlo con todas las letras.”<sup>385</sup>

Luego de esta intervención, el canciller Héctor Timerman se dirigió al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, y el 26 de septiembre planteó la necesidad de que el organismo apruebe un proyecto sobre “las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales: las

---

<sup>385</sup> Discurso completo disponible en: <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/>.

actividades de los fondos buitres” (Página/12, 27/09/14)<sup>386</sup>. La propuesta fue aprobada por 33 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones. Nuevamente entre los votos en contra se encontraron los Estados Unidos, el Reino Unido y Japón, junto con Alemania y República Checa. Un año después, el 10 de septiembre, la iniciativa presentada un año antes concluyó con la aprobación de un "Marco Legal Regulatorio Multilateral Para los Procesos de Reestructuración de Deuda Soberana” por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas con 135 votos a favor, contra solo 6 en contra (los recurrentes Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá, Alemania e Israel) y 42 abstenciones. De esa manera, la Argentina consiguió que los “nueve principios básicos sobre reestructuración de deudas soberanas”<sup>387</sup> se convirtieran en una referencia internacional inédita en la materia y el ministro Kicillof declaró en Nueva York que “los principios que aprobaron son un paso fundamental para conseguir un mundo libre de buitres, para que nadie sufra ataques como los que recibió Argentina” (Página/12, 11/09/2015)<sup>388</sup>.

Mientras tanto las presiones favorables a un acuerdo con los “fondos buitres” se hacían oír también dentro del país. La decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos dio lugar a un comunicado de AEA donde la entidad afirmó que "es necesario involucrar a todos los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil en el análisis de los pasos a seguir, teniendo en cuenta los compromisos asumidos" y remarcó que "una plena integración al mundo, y en particular el acceso normal a fuentes externas de financiamiento, es un objetivo de gran importancia, ya que contribuirá de manera decisiva al desarrollo de nuevas inversiones productivas, la creación de empleos y el aumento de los niveles de vida de todos los argentinos". Finalmente aseguró que "se deben aprovechar todas las instancias de diálogo

---

<sup>386</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-256294-2014-09-27.html>.

<sup>387</sup> Entre los puntos aprobados, se destacan:

“El derecho discrecional de todo Estado a reestructurar su deuda, sin sufrir obstáculos por medidas abusivas; buena fe y transparencia en las negociaciones; imparcialidad de instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones de la deuda soberana, incluso a nivel regional; trato equitativo e igualitario entre los acreedores; inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución en materia de reestructuración de la deuda soberana; el principio de la legitimidad; sostenibilidad creando una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos; y, respetarse las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores, por lo que debe alentarse a los Estados a que incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana (Álvarez, 2020: 64).

<sup>388</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-281452-2015-09-11.html>.

que admite la situación, para contribuir a resolver una controversia que ha impedido una plena inserción de la Argentina en los mercados financieros y de capitales internacionales” (Clarín, 17/06/14)<sup>389</sup>. En la misma línea, ABA manifestó en un comunicado de prensa que:

"ABA desea expresar su posición señalando que la situación debe asumirse como una oportunidad para que Argentina cierre definitivamente y de la mejor manera posible el problema con los holdouts, problema que tiene efectos económicos negativos en el presente y más importantes también para el futuro desarrollo del país. El camino de la negociación, en la instancia que corresponda, se impone como la actitud a seguir para resolver el diferendo con los acreedores en cuestión, principalmente para no afectar los intereses del 92% de los tenedores que voluntariamente ingresaron al canje. [...] La Presidenta ha expresado en reiteradas ocasiones la voluntad de honrar los compromisos externos y éste debe ser el punto de sustento de una negociación que deberá encararse con firmeza, inteligencia y visión de futuro para terminar de colocar a la Argentina en el mercado comercial y financiero internacional. ABA, como siempre, se pone a disposición de las autoridades para colaborar en la solución de este problema". (La Nación, 18/06/14)<sup>390</sup>

También la UIA expresó una postura similar, en un escueto comunicado:

"La Unión Industrial Argentina manifiesta su preocupación por los potenciales efectos sobre el conjunto de la economía del reciente fallo de la Corte de los Estados Unidos. Ante esta compleja situación, la Unión Industrial insta a la búsqueda de una solución orientada al desarrollo de la producción, la inversión y el empleo". (La Nación, 18/06/14)<sup>391</sup>

Las únicas disonancias provinieron de los agrupamientos que acostumbraban a marcar su apoyo al gobierno. ADIMRA, por ejemplo, manifestó que:

"Adimra resalta y apoya la respuesta responsable del Gobierno a un fallo que está basado en un orden financiero-internacional que no tiende al bienestar del hombre. La decisión de la Corte privilegia las rentas usurarias que bloquean el desarrollo de la Argentina y tienen como objetivo no permitir, por los intereses en juego, que supere esa condición y transformarse en un país con desarrollo y sin dependencia comercial y económica". (La Nación, 18/06/14)<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> Disponible en:

[https://www.clarin.com/economia/La\\_entidad\\_empresaria\\_afirmo\\_que\\_partidos\\_politicos\\_y\\_organizaciones\\_de\\_la\\_sociedad\\_civil\\_deben\\_participar\\_del\\_analisis\\_de\\_la\\_situacion\\_0\\_Hymx9Gh5D7g.html](https://www.clarin.com/economia/La_entidad_empresaria_afirmo_que_partidos_politicos_y_organizaciones_de_la_sociedad_civil_deben_participar_del_analisis_de_la_situacion_0_Hymx9Gh5D7g.html).

<sup>390</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/acordar-para-evitar-el-default-el-pedido-al-gobierno-en-la-mayor-parte-de-las-empresas-nid1702328/>.

<sup>391</sup> Idem.

<sup>392</sup> Idem.

Palabras similares emitió la CGE. Sin embargo, poco después, a mediados de julio de 2014 en la presentación del Foro de Convergencia Empresarial en la provincia de Córdoba, ante centenares de empresarios, el presidente de IDEA, Miguel Blanco volvió a la carga y declaró que "en la negociación con los fondos buitres es necesaria la participación de otros sectores políticos, porque las consecuencias de lo actuado tendrán impacto en el futuro", aseguró que "si caemos en *default* desaparece el crédito financiero externo y el crédito comercial se va a complicar mucho" por lo que "se afectará el empleo y tendremos consecuencias económicas y sociales" y afirmó que "nosotros no tenemos buenos negociadores". Por otro lado, Jaime Campos de AEA acompañó la postura y dijo "esperemos que se negocie bien y lo antes posible" ya que "claramente no es nada bueno que Argentina entre en *default*". Finalmente, Claudio Cesario de ABA advirtió que "si no sorteamos el default no hay posibilidad de desarrollo, y esto no es ningún cuento cordobés" (todas las declaraciones fueron tomadas de Clarín, 28/07/14)<sup>393</sup>. Por otro lado, resulta elocuente el contrapunto que se produjo en noviembre de 2014 en la 62° Convención de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), una entidad que, como hemos visto en los distintos capítulos de esta investigación, se mantuvo como una asociación estrechamente vinculada al gobierno nacional, y cuya actividad se encuentra directamente relacionada al Estado, dado el peso que tiene la obra pública en ella. En efecto, ante el planteo de su titular, Gustavo Weiss, sobre la necesidad de llegar a un acuerdo con los *holdouts*, la presidenta, invitada para el cierre del evento, en primer lugar afirmó que:

"Yo, como siempre soy muy desacatada, les pongo el verdadero nombre: fondos buitres. ¿Por qué? Porque *holdouts* eran aquellos que concurrieron a la primera reestructuración de deuda, en el año 2005, en el 2010, que llegaron al 92,4 por ciento de nuestros acreedores. Obviamente quedó un 7,6 por ciento que son los especialistas en litigar, en comprar deuda vencida a muy poco precio, litigar, obtener sentencias donde se le reconoce el 1.600 por ciento de interés, etc. Por supuesto que nosotros tenemos mucho interés en solucionar el tema externo. Por eso, cerramos el acuerdo con el Club de París".<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/economia/deuda-buitres-empresarios-foro\\_de\\_convergencia-jaime\\_campos\\_0\\_ryuetkj9PQg.html](https://www.clarin.com/economia/deuda-buitres-empresarios-foro_de_convergencia-jaime_campos_0_ryuetkj9PQg.html).

<sup>394</sup> El discurso completo de Cristina Fernández de Kirchner se encuentra disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28139-acto-de-clausura-de-la-62-convencion-anual-de-la-camara-argentina-de-la-construccion-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.

Y luego Cristina Fernández de Kirchner directamente aseguró que “a esta Presidenta ningún buitre financiero ni ningún carancho judicial la va a extorsionar en contra de los intereses de los argentinos”<sup>395</sup>. Mientras tanto, se produjo un intento de intermediación secreta de sectores de la banca privada de capital nacional agremiados en ADEBA<sup>396</sup>, de estrecha relación con el titular del BCRA Fábrega, mediante el que conformarían un fideicomiso para comprar los bonos y de esa manera evitar el “default”. Pero su iniciativa no fue respaldada por el gobierno argentino debido a los riesgos a los que exponían a los ahorristas, cuyos depósitos serían utilizados en la operación. En efecto, la propia presidenta, por cadena nacional, afirmó que “algunos pretendían, de acuerdo a lo que leí en los diarios, [pagar] con los recursos de los ahorristas”, pero “esa historia ya la vi” (La Nación, 01/08/14)<sup>397</sup>. Unos días después Eduardo Eurnekián, en una entrevista radial declaró que “hay muchos” empresarios argentinos dispuestos a colaborar, y que “los empresarios que van a participar son muchísimos más de los que se imaginan”, pero que “este momento es de indefinición total”. El titular de Aeropuertos Argentina 2000 explicó además que “estamos de acuerdo que queremos que esto se solucione”, que “no sé cómo se va a arreglar, es una cuestión de abogados y financistas” y que “hay bancos que llaman y preguntan si uno colabora y uno dice que sí”, pero que “luego de esas llamadas, no aparece la concreción” (La Nación, 07/08/14)<sup>398</sup>. Poco después, el titular de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Adelmo Gabbi, ante la pregunta por qué debería hacer el país ante el fallo de Griesa declaró que “la sentencia de Griesa no es absolutamente correcta, pero la Argentina determinó una jurisdicción, que es Nueva York” y por lo tanto “si un juez de esa jurisdicción falló así, tenemos que cumplir”. En ese diálogo fue un poco más allá e incluso aseguró que “no sé muy bien qué quiere decir la palabra buitre”, debido a que en su opinión “el que compra acciones argentinas a este precio, dentro de un año y medio puede ser considerado buitre, porque está comprando algo bueno a un precio muy barato y seguramente ganará mucho

---

<sup>395</sup> Idem. Puede encontrarse información sobre este contrapunto en Clarín (25/11/14), disponible en: [https://www.clarin.com/politica/cristina-camara-construccion-reaparecio\\_0\\_BJQgVTD5Dmg.html](https://www.clarin.com/politica/cristina-camara-construccion-reaparecio_0_BJQgVTD5Dmg.html) y en Página/12 (26/11/14), disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-260666-2014-11-26.html>.

<sup>396</sup> El gerente del Banco Piano Ribeiro Mendoça aseguró en una entrevista radial que el plan había sido “consensuado en la mesa chica de ADEBA” y que “nadie toma una decisión de esta naturaleza sin un guiño del Estado”. Sin embargo, el BCRA desmintió la operación y el jefe de Gabinete Capitanich, consultado por la iniciativa, declaró que se trataba de “una iniciativa entre privados”. (La Nación, 30/07/2014, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-bancos-que-negociaron-con-el-gobierno-viajaron-a-nueva-york-para-llevar-la-propuesta-a-los-fondos-buitre-nid1714232/>).

<sup>397</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/aparecio-jp-morgan-pero-bajan-las-chances-de-un-arreglo-privado-nid1714850/>.

<sup>398</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/eduardo-eurnekian-revelo-hay-empresarios-argentinos-dispuestos-a-poner-dinero-para-pagarles-a-los-buitres-nid1716507/>.

dinero” (La Nación, 30/08/14)<sup>399</sup>. En síntesis, puede observarse como el núcleo del poder económico local tomó la decisión de presionar al gobierno para que ceda en las negociaciones con los “fondos buitres” y pague en los términos ordenados por Griesa, motivados por la posibilidad de evitar un nuevo *default* y, sobre todo, por la posibilidad de finalmente concretar un regreso a los mercados de capitales internacionales, sin importar el costo que hubiera significado para el país. En este punto el discurso de este sector y el de parte importante de la oposición política coincidía plenamente. Al mismo tiempo, se puede identificar la existencia de una fracción que mantuvo una política sólo parcialmente distinta -vinculada principalmente a la banca de capitales nacionales-, que también acordaba en pagar a los “fondos buitres” pero buscó una manera intermedia de evitar el *default* a través de un acuerdo privado con los *holdouts*, pero no consiguió el favor del gobierno para llevarla adelante, sino que, por el contrario, recibió un rechazo público por parte de la presidenta y también del ministro de Economía<sup>400</sup>.

Por otro lado, resulta significativo detenerse a analizar los posicionamientos de la dirigencia sindical y de los movimientos sociales en esta coyuntura. En efecto, el panorama del movimiento obrero se había modificado profundamente en los últimos dos años, luego de la ruptura de la fracción moyanista con el gobierno nacional. En este sentido, el secretario adjunto del gremio de camioneros, Pablo Moyano, declaró el 22 de junio de 2014 que “la señora presidenta tiene que acatar lo de la Corte de Estados Unidos y pagar” porque “si no esto va a repercutir en el futuro de todos nosotros”, y además cuestionó al gobierno porque, en su opinión, “la soberbia que no solo muestra en el país sino afuera, en los foros internacionales, siempre tratando de pelearse con todo el mundo, nos ha pasado factura” (La Nación, 22/06/14)<sup>401</sup>. Era una declaración contundente, que ilustra suficientemente el cambio de posición que había transitado este sector gremial<sup>402</sup>. En ese marco, se había generado un proceso de unidad de acción entre este último sector, la fracción opositora de la CTA y la CGT Azul y Blanca liderada por Luis Barrionuevo, que el 28 de agosto, en plena agudización del conflicto con los “fondos buitres”, se manifestó en la convocatoria a un paro

---

<sup>399</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/adelmo-gabbi-si-invierten-en-dolares-los-argentinos-no-confian-en-kicillof-nid1722963/>.

<sup>400</sup> Más adelante todas las entidades apoyaron fervorosamente el acuerdo al que arribó el gobierno de Macri con los “fondos buitres”, a comienzos de 2016.

<sup>401</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/pablo-moyano-la-senora-presidenta-tiene-que-acatar-lo-de-la-corte-suprema-de-eeuu-y-pagar-nid1703593/>.

<sup>402</sup> Al mismo tiempo, contradictoriamente, el diputado nacional Omar Plaini, electo por este mismo sector gremial, acompañó al gobierno con su voto sobre la Ley de Pago Soberano, como veremos a continuación.

general cuya consigna principal fue contra el pago del impuesto a las ganancias por parte de los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. Este reclamo se había extendido por el conjunto del movimiento obrero y había impregnado incluso al sector de la CGT que se mantenía en apoyo al oficialismo, encabezado por el metalúrgico Antonio Caló, a tal punto que también empezó a presionar con la posibilidad de realizar medidas de acción directa si no encontraban una pronta respuesta. El estatal Andrés Rodríguez, uno de los referentes de este grupo, lo dejó en claro públicamente el 22 de julio: "no queremos enturbiar una situación internacional que está atravesando el gobierno con los *holdouts*" pero "tenemos que tener una respuesta firme" (La Nación, 22/07/14)<sup>403</sup>. El único sector gremial que mantuvo una política plenamente alineada con la del gobierno nacional, y por lo tanto jerarquizó el enfrentamiento con los "fondos buitres" en esa coyuntura fue la fracción oficialista de la CTA, que en palabras de su secretario general Hugo Yasky, puso blanco sobre negro esta situación: "hay quince centrales de América Latina apoyando la posición del gobierno, denunciando los intentos de desestabilizar desde afuera con complicidades de adentro", por lo que "sumar a esto un paro, es realmente una irracionalidad" (El ciudadano web, 23/08/14)<sup>404</sup>. Este sector de la CTA había sido muy activo en recabar apoyos gremiales internacionales, con resultados exitosos en organizaciones como la Confederación Sindical Internacional y la Confederación Sindical de las Américas, entre otros organismos de diferentes países. Es síntesis, es importante resaltar que el mapa del movimiento obrero, profundamente desorganizado, dejaba entrever con claridad que el gobierno ya no contaba con una influencia mayoritaria dentro de él, y que incluso dentro de los sectores que continuaban dentro de su armado político había distintos grados de adhesión a su política. Finalmente, también es interesante llamar la atención sobre el posicionamiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), una organización que estaba dando sus primeros pasos de vida y que reunía a un conjunto de movimientos sociales a través de un original enfoque de tipo gremial, algunos integrantes del gobierno y otros no, con una fuerte inspiración en la prédica del papa Francisco. Entre ellos se contaban el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Frente Popular Darío Santillán y el Movimiento Popular La Dignidad, entre otros, quienes el 16 de junio de 2014 organizaron una manifestación a la embajada de los Estados Unidos acompañados por organizaciones políticas juveniles como

---

<sup>403</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-cgt-oficialista-advierte-por-ganancias-si-no-recibimos-una-respuesta-positiva-vamos-a-hacer-medidas-de-accion-directa-nid1712024/>.

<sup>404</sup> Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/yasky-es-un-paro-politico-y-una-estrategia-de-la-oposicion/>.



Marea Popular, en rechazo al fallo de Griesa, interpretado como una agresión imperialista al país (Álvarez, 2020).

Una vez frustrada la posibilidad de acceder al mercado de capitales para aliviar los efectos de la restricción externa, por el “default” dictaminado por Griesa, el gobierno argentino debió repensar la estrategia que venía desarrollando en los últimos meses. La propia presidenta, el 30 de septiembre, luego de tomar nota del explícito cambio de política de los Estados Unidos, y ante la declaración de desacato emitida por Griesa, aseguró que:

“Yo no soy ingenua, todo esto no es casual, todo esto tampoco puede pensarse que es un movimiento aislado de un juez senil de Nueva York, sería casi una estupidez de parte nuestra, una ingenuidad, no soy ingenua ni estúpida... Sí, los buitres se parecen a las águilas también de los imperios, de los romanos me refiero, tienen casi el mismo perfil.”<sup>405</sup>

Luego, ante las declaraciones de un funcionario del Departamento de Estado de los EEUU en las que había afirmado que estaban “monitoreando de cerca” la situación del país a raíz de la declaración de Griesa, Cristina Fernández de Kirchner denunció la existencia de una intención desestabilizadora por parte del gobierno de Obama:

“No sabemos exactamente cómo hacen ese monitoreo de cerca, nos lo imaginamos, contribuyendo, tal vez, como tal vez no se produjeron los cataclismos sociales que algunos preanunciaban o que quieren provocar, son cataclismos económicos y financieros.”<sup>406</sup>

De esa manera se ponía de relieve la dimensión geopolítica del conflicto. Por eso, dado que los mercados voluntarios de crédito ya no eran una opción para fortalecer las reservas, se avanzó por un camino alternativo. El viernes 18 de julio, en el cierre de una semana triste por la derrota de la selección argentina en la final del Mundial de fútbol contra Alemania, con presencia del primer mandatario Xi Jinping en Buenos Aires, se firmaron una serie de tratados que jerarizaron las relaciones entre Argentina y China y las llevaron al estatus de “asociación estratégica integral”. Como parte de esa política, entre múltiples acuerdos se estableció un *swap* de monedas que le permitía al país tener la posibilidad de cancelar

---

<sup>405</sup> El discurso completo puede consultarse en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/516-palabras-de-la-presidenta-en-el-salon-de-las-mujeres-del-bicentenario-casa-rosada-30-de-septiembre-de-2014>.

<sup>406</sup> Idem.

compromisos por productos y servicios chinos en pesos, pagando un costo de financiamiento por esas operaciones, y permitiendo así liberar reservas para otros fines, por un monto aproximado equivalente a 11 mil millones de dólares (Página/12, 19/07/14)<sup>407</sup>. Además, se buscó incrementar el financiamiento a través de otros organismos multilaterales, como la Corporación Andina de Fomento.

Por otro lado, mientras los tenedores de bonos reestructurados presionaban para cobrar sus acreencias, el gobierno envió el proyecto de Ley de Pago Soberano al Congreso, mediante la que se buscaba modificar la sede de pago de los bonos reestructurados, de forma tal de evitar los embargos de la justicia norteamericana y poder continuar pagando a la gran mayoría de acreedores del país. Por esa razón, proponía la remoción del Bank of New York Mellon como entidad pagadora y la creación de una cuenta especial en el BCRA a nombre de la firma Nación Fideicomisos S.A., mediante la que canalizar los cobros<sup>408</sup>; así como también la posibilidad de que los acreedores modificaran la jurisdicción de pago y la legislación que regía sus títulos de deuda en desmedro de Nueva York, hacia la jurisdicción local o la de Francia, que se habilitara la reestructuración de los bonos aún no canjeados y que se creara en el Congreso de la Nación una comisión bicameral permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con la suspensión indefinida de la “Ley cerrojo”, en este caso el gobierno no encontró apoyos sustantivos en su enfrentamiento con los “fondos buitres”. Con respecto al Senado, cámara en la que se inició el tratamiento parlamentario, el 4 de septiembre de 2014 obtuvo 39 votos a favor -de los que 32 pertenecían al FpV mientras que los siete restantes se dividían entre bloques provinciales frecuentemente aliados del gobierno nacional como era el caso del Frente Renovador misionero, un legislador del MPN, el Frente de Todos correntino y los tres monobloques santiagueños: el Frente Cívico, la UCR y el Frente Popular-, mientras que 27 senadores votaron en contra -del bloque de la UCR, el Peronismo Federal, el PRO, el Partido Socialista, el GEN, el Frente Cívico y Social de Catamarca, el Frente Cívico de Córdoba, el Movimiento Popular Fuegoño, el MPN y el Bloque Trabajo y Dignidad de Chubut- y solo 2 abstenciones -de la Coalición Cívica y de Proyecto Sur-. Por su parte, la Cámara de Diputados trató el proyecto

---

<sup>407</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-251100-2014-07-19.html>.

<sup>408</sup> Este aspecto provocó que, una vez sancionada la ley, Griesa declarara al país en desacato (La Nación, 29/09/14, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-juez-thomas-griesa-declaro-en-desacato-a-la-argentina-nid1731365/>)

el 10 de septiembre y lo aprobó con una mayoría de 134 diputados y diputadas organizadas según el mismo esquema: el grueso pertenecientes al FpV, a los que se sumaron los votos del Frente Cívico de Santiago, del Frente Renovador misionero, del MPN, del Frente Justicialista pampeano, del Movimiento Solidario Popular, del Frente por la Inclusión Social, del Frente Nuevo Encuentro, del Partido por la Cultura, la Educación y el Trabajo, representado por el dirigente canillita Omar Plaini y del radical alfonsinista Santín. Votaron en contra 99 legisladores y legisladoras organizados en los bloques de la UCR, del Frente Renovador -donde se destacaron los casos de Héctor Daer, representante del gremio de Sanidad, y de José De Mendiguren, quien pocos años antes había sido definido como “querido Vasco” por la presidenta, como vimos en el capítulo anterior-, Unión-PRO, el Partido Socialista, Compromiso Federal, el GEN, el Frente de Izquierda y los Trabajadores (FIT), SUMA + UNEN, el Partido Fe, UNIR, Unión Celeste y Blanco, el Partido Conservador Popular, Peronismo más al Sur, uno de los dos integrantes del bloque de Cultura, Educación y Trabajo -mientras Plaini acompañó al gobierno, significativamente Facundo Moyano, quien pocos meses después se incorporaría al Frente Renovador, se opuso a la ley-, Unión por Córdoba, el Frente Cívico cordobés, el Frente Cívico y Social de Catamarca, el Partido Demócrata de Mendoza y Unión por Entre Ríos. Finalmente hubo 5 abstenciones entre Proyecto Sur, Libres del Sur y Unidad Popular. Es decir que, si bien el panorama político opositor aún aparecía marcado por una importante fragmentación -con la novedad que mencionamos en el capítulo anterior de que se había conformado el Frente Amplio UNEN entre la UCR y la mayor parte de los agrupamientos de centroizquierda-, lo relevante de estas dos votaciones es que se había quebrado la “unidad nacional” que en otras oportunidades había marcado una posición unitaria ante el embate de los “fondos buitres”.

La aprobación de la ley, que declaraba de interés nacional al proceso de reestructuración llevado adelante en 2005 y 2010, fue posible exclusivamente gracias a los bloques legislativos del Frente para la Victoria y de sus aliados más cercanos, lo cual configuraba una situación política interna de división, abiertamente funcional a los intereses de los “fondos buitres”. La consigna que oponía “Patria o Buitres”, si bien revestía un carácter defensivo, se convirtió así en un lema extremadamente útil para el gobierno argentino, que veía como las diversas fracciones de la oposición política y la amplia mayoría de las asociaciones empresariales tomaban posturas alejadas de la defensa del interés nacional que, en cambio, podía él mismo capitalizar en exclusiva. Pese a la fragmentación política que todavía se vivía en la oposición, desde el punto de vista de los programas políticos quedó en

claro durante el conflicto con los “fondos buitres” que también existía una fuerte tendencia a la polarización, bien expresada por la consigna gubernamental. Incluso el Frente Renovador, que buscaba diferenciarse tanto del gobierno nacional, del que provenía, como del núcleo duro opositor al conjunto de la experiencia kirchnerista, aparecía a la luz de este conflicto mucho más cerca de las posiciones opositoras que de las del oficialismo. En ese panorama, la propia ATFA hizo público que rechazaba cualquier negociación con el país, con la expectativa de que el recambio presidencial del año siguiente le brindara mejores condiciones para llegar a un acuerdo con el país, e incluso llegó al extremo de expresar su preferencia por los tres candidatos que desde su punto de vista eran más favorables: Daniel Scioli, Sergio Massa y Mauricio Macri<sup>409</sup> (Barrera y Bona, 2018). Incluso después de vencida la cláusula RUFO, a partir del 1 de enero de 2015, los “fondos buitres” no tuvieron ninguna voluntad de acceder a negociar con un gobierno que entraba en su último año de mandato y esperar un año más parecía más beneficioso para sus intereses, cualquiera fuese el resultado de las elecciones que sobrevendrían en octubre de 2015<sup>410</sup>.

En estas condiciones, que agravaron la influencia de la restricción externa, el gobierno nacional debió sortear la última etapa de su mandato. A pesar de la devaluación de comienzos de 2014, y del importante salto inflacionario que provocó, debido al que los salarios reales perdieron ese año, por primera vez desde 2003, la carrera contra el índice de inflación, las presiones devaluatorias continuaron porque se consideraba que existía un importante retraso del tipo de cambio. Además, en el marco del control de cambios, la brecha cambiaria nuevamente se elevó hacia porcentajes muy importantes -llegó al 86% en septiembre de

---

<sup>409</sup> En abril de 2016, a horas de que finalmente el gobierno de la Alianza Cambiemos abone la suma acordada con los “fondos buitres”, Paul Singer publicó en la revista Time un perfil del presidente Macri donde lo definió como “un campeón de la reforma económica” y aseguró que “Argentina es un país rico en recursos naturales y capital humano, pero su progreso económico se ha visto maniatado por la ineptitud y la corrupción de sus líderes políticos”. Agencia Télam, 21/04/16. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201604/144375-paul-singer-perfil-macri-revista-time.html>.

<sup>410</sup> El viceministro de Economía Emanuel Álvarez Agís contó más tarde que cuando Kicillof viajó a Nueva York a negociar con los “fondos buitres”, en enero de 2015, le dijeron que:

“Si gana Scioli, me va a pagar lo mismo que me vas a pagar vos más los diez meses de espera hasta que él gane. Y si gana Macri, ya me dijo que me va a pagar todo. Entonces, la verdad, no me conviene negociar con vos” (Citado en Barrera y Bona, 2018: 175).

Efectivamente, el 19 de junio de 2014 Macri había declarado que “ahora hay que ir, sentarse en el tribunal de Griesa y lo que él termine diciendo, hay que hacerlo” porque “si no, entramos en *default*”, “tenemos que ir y pagar” (La Nación, 14/06/14, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/mauricio-macri-ahora-hay-que-ir-sentarse-en-lo-del-juez-griesa-y-hacer-lo-que-diga-nid1702716/>).

2014- y las reservas continuaban en una posición muy delicada, si bien se recompuso levemente su nivel debido a la reducción de las importaciones y a la suba de las tasas de interés, que moderó la demanda de dólares. La caída del poder adquisitivo derivó en un descenso de la demanda, mientras la recesión en la que ingresó Brasil afectó también al nivel de las exportaciones. Todo este combo haría que el PBI se redujera un 2,6% en 2014 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). En ese contexto se produjo una importante tensión al interior del gobierno, expresada por un conflicto entre el ministro de Economía Kicillof y el presidente del BCRA Fábrega, alrededor del nivel donde debían establecerse las tasas de referencia internas, del margen de emisión monetaria y del gasto público, de la utilización de reservas para el pago de vencimientos externos, entre otras variables (Barrera y Bona, 2018). Estas tensiones, que se desarrollaron a lo largo de 2014, explotaron el 30 de septiembre, cuando la propia presidenta denunció en un discurso en la Casa Rosada una serie de acciones para presionar por la devaluación del peso por parte de sectores exportadores y financieros. Pero la nota distintiva de ese discurso fue que hizo una dura acusación hacia dentro del BCRA, por tráfico de información privilegiada hacia los bancos Patagonia, Mariva, Supervielle, Itaú y Macro, es decir hacia importantes entidades mayormente integrantes de ADEBA:

“También voy a instruir al Ministerio de Economía para que se haga una denuncia acerca de cotizaciones paralelas del dólar y la modificación de la posición general de monedas extranjeras de los bancos. ¿Qué es la posición general de moneda extranjera de los bancos? Estos pueden tener hasta una determinada cantidad de moneda extranjera, dólares. Tenían más del 30%, luego se redujeron al 30%. Allí hubo movimientos que nos parecieron raros pero dijimos bueno, puede haber coincidencias. Pero luego hubo una reducción hace muy poco tiempo, exactamente el 2 de septiembre redujimos la posición en moneda extranjera precisamente para evitar la presión en el tipo de cambio, de 30 a 20. Sin embargo parece ser que se filtró información porque hubo bancos que manejaron información privilegiada y que precisamente cuando todos los bancos compraban dólares ellos vendían, casi como si supieran que iban a tener que desprenderse al otro día del 10% de la posición general en moneda extranjera por disposición del Banco Central. Esos bancos también fueron el Patagonia, el Supervielle, el Macro, el Mariva otra vez, el Itaú, y realmente creemos que ha habido un manejo de información que queremos que se investigue o que nos expliquen, porque también queremos vincularlo con el primer cambio de posición.”<sup>411</sup>

---

<sup>411</sup> El discurso completo se puede consultar en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/516-palabras-de-la-presidenta-en-el-salon-de-las-mujeres-del-bicentenario-casa-rosada-30-de-septiembre-de-2014>.

Quedó así al desnudo el distanciamiento de ADEBA del gobierno, ya previsto en el rechazo de la solución que ofreció para un “acuerdo privado” con los “fondos buitres”. Esta fuerte denuncia detonó la renuncia de Fábrega a la presidencia del BCRA y su reemplazo por Alejandro Vanoli, dando así por resueltas las tensiones con el Ministerio de Economía, que desde entonces impuso sus criterios orientados hacia priorizar la reactivación de la actividad económica interna y manifestado en distintas políticas públicas como Ahora 12, Procreauto, el Programa Progresar y una nueva variante del control de precios que resultó más efectiva y duradera que las anteriores: Precios Cuidados. La imposibilidad de regresar al mercado internacional de capitales era un problema muy serio para las políticas económicas impulsadas, debido a que se preveía que si en 2015 se recuperaba la actividad económica mediante el estímulo interno -la situación brasileña no permitía imaginar una recuperación sustancial de las exportaciones- entonces volverían a emerger con mucha fuerza los efectos de la restricción externa. En ese marco se decidió activar el *swap* con China, mediante el que las reservas internacionales se fortalecieron en 11 mil millones de dólares, se logró un acuerdo de liquidación anticipada de la cosecha con las grandes cerealeras, se restringieron las importaciones aún más, se pospusieron los giros de utilidades y dividendos de las empresas extranjeras y se mantuvieron las tasas de interés levemente por encima de las expectativas de devaluación, para desincentivar la compra de dólares-ahorro. De esa forma se estabilizó la economía, se achicaron las expectativas devaluatorias y se redujo la brecha cambiaria, a pesar de que se dejó apreciar el tipo de cambio y se congelaron las tarifas de servicios públicos y de transporte, para disminuir la inflación y permitir una recuperación de los salarios que diera lugar nuevamente a un proceso expansivo de consumo privado, junto con un fuerte estímulo a la obra pública. De esa manera, se logró en 2015 un crecimiento moderado del PBI de 2,4% y una tasa de inflación del 25%<sup>412</sup>. Se consiguió así sostener los objetivos políticos de la política económica: se mantuvo un bajísimo -en términos históricos- nivel de desempleo, se sostuvo el salario real, la pobreza terminó alrededor del 20% de la población y el índice de Gini descendió a 0,415. Pero al mismo tiempo las consecuencias de la restricción externa se hicieron notar y dejaban en claro la existencia de problemáticas estructurales que el país debía afrontar para poder continuar de forma sustentable con esos

---

<sup>412</sup> Kulfas considera que de esta manera se relegaron los problemas de competitividad de la economía para un próximo gobierno, se sacrificó el crecimiento económico a cambio del ordenamiento de la situación macroeconómica. En síntesis, este autor afirma que “lejos entonces de “profundizar el modelo”, el tercer kirchnerismo debió contentarse con “aguantar el modelo”” (Kulfas, 2016: 158).

objetivos: por primera vez desde 1999 el país registró déficit en la balanza comercial y las reservas contaban con alrededor de 25 mil millones de dólares, el nivel más bajo desde 2006 (Porta, Santarcangelo y Schteingart, 2017).

En este cuadro de situación el país arribó a las elecciones presidenciales de 2015, las primeras en las que ni Néstor ni Cristina Kirchner serían candidatos a la presidencia desde 2003. La discusión interna en el oficialismo fue larga y tuvo múltiples episodios pero finalmente terminó con la unción de Daniel Scioli, entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, como candidato a la presidencia, acompañado en la fórmula por Carlos Zannini, dirigente de extrema confianza de Cristina Fernández de Kirchner (Página/12, 17/06/15)<sup>413</sup>. Esta decisión supuso el cierre del debate dentro del Frente para la Victoria, que por lo tanto no realizó internas abiertas, proceso accidentado que lesionó su cohesión política y trajo consecuencias negativas de cara a la realización de la campaña electoral. Scioli desplegó a partir de entonces un intento por mostrar una ecuación de “continuidad” de las conquistas obtenidas y “cambios” orientados a un acercamiento con el establishment económico. Por otro lado, en enero de 2015 el panorama político opositor inició una transformación importante, cuando Elisa Carrió y Mauricio Macri anunciaron que conformarían una coalición por la presidencia (La Nación, 31/01/15)<sup>414</sup>. Unas semanas más adelante, la UCR definió orgánicamente en la Convención de Gualaguaychú su acompañamiento a este nuevo espacio, posición impulsada por Ernesto Sanz, en desmedro de la política propuesta por Gerardo Morales, Julio Cobos y Ricardo Alfonsín, de promover una gran interna opositora también con el Frente Renovador y sus aliados (Clarín, 15/03/15)<sup>415</sup>. Estos dos movimientos produjeron dos cambios: por un lado la marginación de una alternativa electoral de centroizquierda -que en las dos anteriores elecciones presidenciales había obtenido el segundo lugar, con Binner y Carrió como candidatos-; por otro lado la unificación de un gran polo opositor alrededor de las posturas más intransigentes que se habían expresado en los últimos ocho años. Así, fueron planteados con fuerza los antagonismos entre república y populismo, entre democracia y autoritarismo, entre libertad y clientelismo, y se marcó una línea de demarcación dentro de la oposición con aquellos sectores que provenían del oficialismo. Por esta razón, la formación de la Alianza

---

<sup>413</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-275104-2015-06-17.html>.

<sup>414</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-vamos-a-competir-en-las-internas-abiertas-con-elisa-carrio-nid1764749/>.

<sup>415</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/convencion-ucr-aprobaba-acuerdo-macri\\_0\\_BkrS8GqwQe.html](https://www.clarin.com/politica/convencion-ucr-aprobaba-acuerdo-macri_0_BkrS8GqwQe.html).

Cambiamos, que fue el nombre que adoptó este grupo, se ancló fuertemente en la tradición antiperonista, actualizada en estos años como antikirchnerista, y se propuso contactar con la base social que se había puesto en movimiento en 2008 en el conflicto agrario y se había mantenido en estado de movilización a lo largo de todo el período analizado. Su mayor desafío consistió en ser capaz de trascender los límites del voto antiperonista para construir una mayoría. En efecto, en la primera vuelta Macri -que había superado cómodamente las primarias contra Carrió y Sanz- consiguió el 34% de los votos, lo que le permitió acceder a un balotaje contra Scioli, quien solamente logró alcanzar el 37%, duramente perjudicado por el 21% que obtuvo Massa -aliado al peronismo cordobés que conducía José Manuel De la Sota- en un clima de gran polarización política. Para la segunda vuelta, efectuada finalmente el 22 de noviembre, Macri se apoyó fuertemente en el significativo del “cambio”, que fue la clave que le permitió obtener el 51% con el que finalmente concluyó la etapa del país que estamos analizando. De esa manera, un sistema político que había implosionado en 2001, había conseguido reconstruirse plenamente recién en 2015, trabajosamente, cuando dos grandes coaliciones consiguieron representar a la gran mayoría de la población, junto con una tercera opción que desplegó una trayectoria oscilante entre ambos polos.

En síntesis, el conflicto entre la Argentina y los “fondos buitres” marcó todo el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En lo interno fue un elemento catalizador de la polarización política existente, que agudizó el distanciamiento entre el grueso del poder económico y el gobierno nacional. En lo externo tuvo también un impacto global, tanto debido al activismo internacional que desplegó el gobierno argentino como a la dimensión geopolítica que supuso y a las consecuencias que trajo en el ordenamiento financiero. Como expresión de este último punto, resulta interesante concluir el capítulo con el señalamiento realizado por Joseph Stiglitz y Martín Guzmán el 1 de abril de 2016 en el New York Times, luego de que el presidente Macri, con el acuerdo legislativo de una parte sustancial del ex Frente para la Victoria y del Frente Renovador, finalmente cediera ante las pretensiones del juzgado de Griesa y las presiones de los “fondos buitres”:

“Ayer llegó a su fin el que quizás ha sido el juicio más complejo de la historia entre una nación soberana, Argentina, y sus tenedores de bonos, incluyendo un grupo de fondos de inversión con sede en Estados Unidos. El senado argentino ratificó un acuerdo entre las partes y así pasó la página de esta disputa. Es una excelente noticia para un pequeño grupo de inversionistas, pero también es un anuncio terrible para el resto del mundo,



especialmente para los países que enfrentarán sus propias crisis de deuda en el futuro.” (Stiglitz y Guzmán, 2016)<sup>416</sup>

---

<sup>416</sup> Ver “Cómo los fondos buitres se aprovecharon de la Argentina”, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/04/01/espanol/opinion/como-los-fondos-buitre-se-aprovecharon-de-argentina.html>.

## Conclusiones

Luego de recorrer los intensos años que van desde 2008 hasta 2015, resulta útil abordar las conclusiones de esta investigación en torno a un ida y vuelta entre el plano económico-estructural y el plano político de un mismo fenómeno que estamos analizando: el del distanciamiento, cada vez más pronunciado hasta llegar a una ruptura explícita, entre la élite económica y el poder político nacional, que expresó la existencia de una divergencia en términos de la definición del patrón de acumulación de capital vigente. Al no estar analizando cuerpos teóricos, discursos políticos ni visiones ideológicas en abstracto, sino en relación con el movimiento real de grandes fuerzas políticas y sociales, esta divergencia tomó la forma de una disputa por el rumbo del país. Retomando la hipótesis general formulada en el capítulo 1, entonces, reafirmamos que durante el período analizado no se produjo la imposición de una hegemonía orgánica de la alianza nacional-popular-democrática, pese a la voluntad expresada por la propia Cristina Fernández de Kirchner en 2007, tal como analizamos en el capítulo 3, con el diagnóstico de que era preciso sustentar un armado político lo más amplio posible, de forma tal de evitar que “cada cuatro años los argentinos cambiamos de modelo económico y en una política pendular terminamos frustrando todo”; pero tampoco, a pesar de los esfuerzos sistemáticos realizados, el poder económico pudo modificar los objetivos centrales del oficialismo ni forzar su salida del gobierno, hasta fines de 2015<sup>417</sup>. Lo que estas tensiones económicas, políticas y sociales sí generaron, en cambio, fue a los contendientes de una enorme disputa hegemonica o, como afirman Castellani y Pucciarelli (2017), de un “régimen de hegemonía escindida”<sup>418</sup>, que supuso también la conformación de una alianza neoliberal-conservadora-republicana. Si bien durante este período se produjeron importantes transformaciones, que no serían fácilmente removidas, de alguna manera fueron también, y sobre todo, años de acumulación, de formación y de consolidación de una nueva realidad política, social y económica que

---

<sup>417</sup> La tesis de que el triunfo electoral de Cambiemos en noviembre de 2015 inauguró un período de hegemonía de las ideas neoliberales fue profusamente discutida en los años inmediatamente posteriores, hasta el inicio de la crisis de 2018, cuando quedaron en evidencia sus falencias. En estas conclusiones nos referimos estrictamente a lo que sucedió hasta finales de 2015. Para una lectura de los años posteriores, remitimos al epílogo y a otro trabajo donde desarrollamos el tema (Bosia, 2018).

<sup>418</sup> En nuestra opinión, sin embargo, la conformación plena de este régimen no se produjo en octubre de 2011, como mencionamos en el capítulo 1 que proponen estos autores, sino que es más preciso situarla recién a finales de 2015, cuando se consigue sintetizar la base social, el programa empresarial y la representación política de la Alianza Cambiemos, para lo cual fue imprescindible el triunfo en el balotaje de noviembre de 2015.

encierra intensas contradicciones en su interior. Una época de conflictos abiertos, sin resolución definitiva: un tiempo de antagonismos explícitos y fracturas expuestas.

Recordemos que en el capítulo inicial se plantearon algunos elementos más que forman parte de la hipótesis general que condujo esta investigación: que hasta 2007 el “primer kirchnerismo” se caracterizó por la existencia de una alianza política, económica y social expresada a través de un acuerdo con sectores de la élite económica que llamamos “consenso neodesarrollista”; que el conflicto con el agro en marzo de 2008 detonó ese consenso y abrió una seguidilla de disputas con diversas fracciones del capital en el país, de diverso resultado; que 2013 puede ser tomado como un quiebre en ese periodo porque tanto a nivel de la representación política como de la convergencia programática, una parte destacada del gran capital que había participado del “consenso neodesarrollista” rompió definitivamente su diálogo con el gobierno y optó por impulsar una nueva alianza afín al ideario neoliberal; que los años 2014 y 2015 marcaron el máximo punto de distanciamiento entre el poder económico argentino y el poder político desde el regreso de la democracia en 1983. Así, nuestra hipótesis general planteaba que los años turbulentos de 2008-2015 dieron lugar a la formación de las fuerzas sociales y políticas antagónicas que caracterizan a las primeras dos décadas de la Argentina del siglo XXI, una coalición nacional-popular-democrática y otra neoliberal-conservadora-republicana, ambas con profundas raíces sociales y económicas, así como con un anclaje en las principales tradiciones políticas de nuestra historia.

Consideramos que el recorrido realizado a través de estos diez capítulos permite sostener en grado suficiente la potencia explicativa de esta hipótesis general. Pero además formulamos una serie de hipótesis secundarias, de tipo auxiliar, que vamos a repasar haciendo una reconstrucción del saldo dejado por cada una de las partes de esta investigación, de forma tal de poder realizar una síntesis final.

En primer lugar, creemos que desde el punto de vista de la evolución política y económica del país, este recorrido deja en evidencia que la estrategia formulada por la conducción del gobierno nacional en 2007 no preveía lo que iba a suceder. Al contrario, lejos de prepararse para una ruptura con los poderosos intereses económicos aliados, la formación de la Concertación Plural era un intento de consolidar y profundizar el “consenso neodesarrollista”. La historia no la hacen los y las dirigentes políticos por sí mismos, sin importar el grado de lucidez o hasta de genialidad que se les quiera atribuir, sino que la hacen

siempre los pueblos, en su andar contradictorio. En este sentido, lo que caracterizó al liderazgo de Néstor y Cristina Kirchner no fue una determinada planificación de la gestión político-económica inmutable, una comprensión siempre idéntica de la construcción de alianzas ni tampoco un conjunto de instrumentos económicos permanentes, sino una decisión obstinada de sostener de forma coherente un conjunto de objetivos político-económicos<sup>419</sup>. Entre ellos se destacan, entre otros, el fomento del empleo, de la industrialización, de la producción de bienes y servicios, de un perfil exportador que no vaya en desmedro del crecimiento del mercado interno, de la agregación de valor a las producciones primarias, de la asociación de la ciencia y la tecnología con las necesidades productivas, de la integración latinoamericana y la inserción plural en un mundo multipolar, de la inclusión social y de un Estado capaz de asumir tareas de regulación de los mercados, de arbitrio en las pujas económicas e, incluso, hasta cierto punto, de protagonismo productivo y de planificación del desarrollo nacional. Al distinguir entre un “primer kirchnerismo” y un “segundo kirchnerismo” no hacemos tanto una diferenciación entre estos objetivos generales, que se fueron delineando con mayor precisión al calor de las experiencias vividas, pero que pueden descubrirse presentes desde un inicio, sino de los medios e instrumentos con los que fueron impulsados y, particularmente, de las alianzas que mantuvo el gobierno nacional con la élite empresaria en cada una de las dos etapas para llevarlos adelante, tanto por decisión propia como por determinación del poder económico. A esos objetivos generales debieron subordinarse las construcciones políticas y las medidas económicas circunstanciales, cambiantes en función del contexto histórico nacional e internacional. En este sentido, en contraste con la subestimación que proponen Levy Yeyaty y Novaro (2013) al referirse a un “populismo mágico”, creemos que el recorrido realizado muestra, en primer lugar, la existencia de un proyecto de país, un conjunto de ideas que sustentan una construcción política, tal como el propio Néstor Kirchner reclamaba en aquel libro proselitista junto a Torcuato Di Tella mencionado en el capítulo 3. Sin embargo, la realización concreta de ese proyecto político implicó, no en el terreno de las ideas sino en el de la experiencia terrenal situada, un conjunto de aprendizajes históricos que lo fueron templando y modelando, terminando por dar lugar a la formación de una nueva identidad política de influencia masiva. En ese sentido, el “segundo kirchnerismo” terminó siendo equiparado, en cuanto a identidad y proyecto, al “kirchnerismo” *tout court*. Como condición

---

<sup>419</sup> Una perspectiva similar se sostiene en el trabajo de Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017) que utilizamos reiteradamente en esta investigación. Además, resulta interesante remitir a Rougier (2012), donde puede encontrarse un análisis de las políticas económicas del primer peronismo con supuestos similares.

de esos aprendizajes se destaca la formación de un polo de resistencia que, más allá del activismo permanente de las fundaciones y *think tanks* empresariales, de la acción de determinados medios de comunicación y del proselitismo y la propaganda de los partidos políticos opositores, solamente consiguió emerger con real fuerza, en lo esencial, cuando contactó con la movilización de una base social insatisfecha, dispuesta a no verse doblegada por el avance del programa nacional-popular-democrático. Ese largo proceso de empalme se inició con el conflicto agrario.

En segundo lugar, el triunfo de la Mesa de Enlace en 2008 marcó la sanción de un veto social poderoso al avance y la legitimidad social de los objetivos del proyecto nacional-popular-democrático. Fue una fuerza negativa, capaz de poner un límite pero incapaz aún de dar lugar a una representación política de un proyecto alternativo. En los términos de Grmasci, se trató de un movimiento político donde aún primaba el plano corporativo, económico y reivindicativo, por sobre el universal, ético-político. Fue, así, el inicio de una gran disputa hegemónica, donde se puso en circulación y se revitalizó el ideario neoliberal<sup>420</sup>, se configuraron nuevos campos de sentido, se reorganizaron las alianzas de las fuerzas sociales, políticas y empresariales, se tejieron redes y se desarmaron acuerdos, pero desde el punto de vista constructivo, se trató solamente de un comienzo. La alianza neoliberal-republicana-conservadora, para formarse, debería todavía atravesar un largo camino, una experiencia práctica que demandaría tiempos más largos. El nacimiento de la polarización política y social, popularizada como “la grieta”, no puede ser comprendido entonces a través de una mirada politicista, que ponga el acento en las formas presuntamente imperiosas, soberbias o poco dialoguistas del gobierno nacional, ni tampoco en el descubrimiento de excesos ideológicos que habrían estado allí desde siempre, esperando latentes para manifestarse, sino que encuentra una correspondencia con disputas de orden económico-estructural, a las cuales tradujo eficazmente en términos político-ideológicos, ayudando de esa manera, también, a que esos conflictos se organizaran y configuraran democráticamente. En este sentido, retomamos lo que plantea Ipar:

“No habría que pensar a la polarización política como un síntoma del mal funcionamiento de la democracia, sino como un modo en el que determinados conflictos y procesos de transformación socio-cultural se

---

<sup>420</sup> Como vimos en el capítulo 4, el discurso liberal presenta una raigambre profunda al interior del mundo productivo agrario, aunque se adaptó a las nuevas condiciones socioprodutivas del agro en combinación con un discurso tecnologizante ya hegemónico en el período analizado (Balza y López Castro, 2011).

pueden expresar y elaborar en el marco del Estado de derecho democrático. Cuando esos conflictos son muy intensos y las diferencias muy grandes, la polarización política puede transformarse en el único camino para que la democracia logre contener a las posiciones en disputa y que, a su vez, éstas puedan reconocerse como parte de un campo común en transformación sin caer en la tentación totalitaria que pretende suprimir las divisiones en un molde cultural homogeneizado a la fuerza.” (Ipar, 2019)

En este punto es preciso decir que, aunque sea una forma sencilla de hacerse entender, la imagen de “grieta”, construida mediáticamente desde posturas opositoras a los gobiernos kirchneristas, no resulta inocente en su carga teórica: supone una armonía preexistente en la sociedad que el gobierno habría perturbado, producto de una presunta vocación deliberada por “dividir a los argentinos”. La analogía resulta particularmente consistente con las miradas económicas ortodoxas, que también asignan un mecanismo similar a la intervención del Estado en el funcionamiento del mercado, sobre el que esas teorías presumen una tendencia natural al equilibrio. De ahí la necesidad de reemplazar al gobierno por otro que, en lugar de dividir, trabaje para “unir a los argentinos”, eslogan recurrente de distintas fuerzas políticas opositoras durante nuestro periodo de estudio y en los años posteriores. El “segundo kirchnerismo” es aquel que, ante el veto del conflicto agrario y el inicio de la polarización político-social, se propuso mantener sus objetivos políticos luego de la ruptura del “consenso neodesarrollista”, una vez que sus aliados del poder económico le dejaron en claro que no lo acompañarían en ese destino, y asumir que eso supondría respaldarse más activamente sobre la movilización de los sectores populares y afrontar las consecuencias de una eventual ruptura con grupos minoritarios pero muy influyentes. Lo que resulta interesante, y distingue a la experiencia kirchnerista del conjunto de gobiernos de la etapa democrática, es que la conducción nacional-popular-democrática haya persistido en su obstinación de representar políticamente esos objetivos, aun cuando eso condujera a derrotas relevantes. Pero lo que aquí llamamos una “obstinación” no remite solamente a un rasgo psicológico o ideológico que se pueda atribuir a sus principales dirigentes sino, fundamentalmente, a la decisión política de sostener y construir un proyecto político que promueve una visión de país, de poner por delante la lógica de la representación de intereses sociales definidos por sobre la de la supervivencia de un grupo político a como dé lugar.

Resulta interesante tener en cuenta que, en el campo neoliberal-conservador-republicano, aún antes conformarse plenamente como alianza estructurada, también puede observarse una conducta similar. En efecto, como subrayamos, la construcción de una representación

política competitiva implicó un largo proceso, recién concluido en el año 2015, al final de nuestro periodo de análisis. Tomamos en este sentido como inspiración la propuesta de Gabriel Vommaro (2017), en su trabajo titulado “La larga marcha de Cambiemos”:

"La tesis de este libro es que Cambiemos es el producto de una larga y trabajosa movilización del antikirchnerismo, que comenzó a gestarse luego de 2001 y 2002, con una lectura diferente de la crisis de la que realizó Néstor Kirchner y su grupo; que termina de construir sus marcos de referencia fundamentales en 2008, en torno al llamado conflicto con el campo, y que solo a partir de 2012-2013 se consolidó." (Vommaro, 2017: 36)

Tomando como punto de referencia esta periodización, los años que abarca esta investigación corresponden a la construcción de los marcos de referencia fundamentales y, sobre todo, a los episodios previos a la consolidación de su representación política central<sup>421</sup>. En ese sentido, es significativo resaltar que la fuerza política que más adelante consiguió convertirse en el eje central de su coalición, el PRO, mantuvo una “obstinación” política semejante a la de la conducción kirchnerista, aunque naturalmente, de signo contrario. Así, hemos visto cómo sostuvo una postura intransigente en el conflicto agrario, ante la reestatización de las AFJP, ante la LSCA, ante la elección de directores estatales en los directorios de las grandes empresas, ante la expropiación de la mayoría accionaria de YPF y ante el fallo de Griesa. Lo hizo incluso al costo de quedar en flagrante minoría, en posturas testimoniales, pero siempre buscando convertirse en el antagonista nítido del kirchnerismo, sin concesiones. Se puede decir, en consecuencia, que el rechazo a las iniciativas del gobierno nacional fue templando, en su oposición, también un proyecto político, con el que finalmente el sistema político conseguiría representar a la gran mayoría de la sociedad.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Sobre la base de la tesis de Vommaro, nos parece importante resaltar que nosotros hablamos de una consolidación de Cambiemos ya entrado 2015 y, sobre todo, luego del triunfo electoral de noviembre de ese año. En nuestra opinión, la demostración efectiva de que esa coalición podía ganar una elección presidencial fue un ingrediente necesario para que se asumiera no solo como un instrumento defensivo para bloquear las iniciativas del gobierno kirchnerista, tal como habían sido distintos agrupamientos opositores hasta entonces, sino también como una fuerza de gobierno. El triunfo fue la argamasa de la coalición, entendida en un sentido amplio, el ingrediente que le permitió convertirse en la representación política de una verdadera alianza de partidos políticos, intereses empresariales y una extendida base social.

<sup>422</sup> Resulta interesante relacionar este proceso contemporáneo con el carácter relacional de las identidades políticas que Alejandro Grimson (2019) identifica en el nacimiento del peronismo y el antiperonismo, que no pueden definirse de forma aislada ni autosuficiente, y que fundamentalmente se desarrollan a través de un permanente ida y vuelta que las retroalimenta.

Una diferencia relevante entre ambos sectores políticos tiene que ver con que la alianza neoliberal-conservadora-republicana se construyó como resultado de la articulación de una serie de demandas preexistentes, tanto por parte de una base social rural y urbana de sectores medios que demandaban un instrumento capaz de derrotar al kirchnerismo, como también por parte del establishment económico, desde fines de 2013 conducido por el accionar y el programa del FCE. La alianza nacional-popular-democrática, en cambio, si bien tomó forma como resultado de una interpretación de parte de las demandas que habían emergido en 2001, también adquirió su fisonomía definitiva a partir de la experiencia vivida desde 2008, pero lo hizo al calor de la iniciativa de un gobierno que permanentemente atizó la politización general y que, en cierta forma, generó su propia base social<sup>423</sup>. Es decir que, haciendo una curiosa analogía, en el primer caso la demanda antecedió a la oferta, mientras que en el segundo caso, paradójicamente, sucedió lo inverso: la oferta generó su propia demanda, en una suerte de aplicación inesperada de la Ley de Say. Esta diferencia, a nuestro entender, encuentra una explicación en las condiciones históricas con las que el país arribó al siglo XXI, de acuerdo a la interpretación de Torre reseñada en el capítulo 3. En este sentido, las fuerzas políticas y sectores sociales que más adelante conformarían la alianza neoliberal-conservadora-republicana atravesaron los primeros años de la posconvertibilidad en una profunda crisis política, no solo de liderazgos y de formaciones partidarias, sino fundamentalmente de legitimidad de sus ideas hacia el conjunto de la sociedad como producto de la crisis de 2001, de desorientación y falta de marcos conceptuales que lo organicen. En cambio, aquellos componentes que darían lugar a la alianza nacional-popular-democrática, si bien partieron de una situación de gran precariedad, contaban con los recursos que les habilitaba haber llegado al gobierno nacional, desde donde debieron asumir un desafío diferente: reconstruir un proyecto de país que había sido sepultado por el terrorismo de Estado y por los tres gobiernos democráticos posteriores, reanimar los hilos

---

<sup>423</sup> Desde nuestro punto de vista, la acción gubernamental del kirchnerismo descansó en una interpretación de una parte de las demandas emergentes en diciembre de 2001. Pero eso no significa que los sectores populares hubieran elaborado un programa propio que el gobierno después haya tomado, ni mucho menos. Sino que esa interpretación política, realizada por los principales dirigentes de la fracción del peronismo que accedió al gobierno, fue el plafón sobre el cual se desplegó la multiplicidad de iniciativas mencionadas. Es decir, el gobierno trabajó sobre ese material, pero lo hizo de forma activa, generando una nueva síntesis, que a su vez se puso a prueba en el ida y vuelta con su propia base social y en los conflictos con los adversarios que fueron surgiendo. Además de ello, los episodios de 2001 y 2002 habían trazado una serie de límites para la acción política, que el gobierno nacional supo interpretar. También hay que decir que en la vereda contraria, las fuerzas políticas que apelaron a las tradiciones republicanas, liberales y conservadoras también tomaron otros elementos de 2001 para elaborar su estrategia inicial, fundamentalmente aquellos relacionados con la renovación dirigencial y partidaria, así como con un estilo de gestión de corte pragmático, que esconde sus fundamentos ideológicos. Pero, como mencionamos, esos elementos se transformarían profundamente a lo largo del proceso iniciado en 2008.



de continuidad que habían sobrevivido a la hegemonía neoliberal, recrear una mística perdida, actualizar una propuesta que era vista, por no pocos observadores, como una pieza de museo. No pudieron hacerlo completamente por sí mismos, aunque dieron algunos pasos para ello. Para lograrlo de forma consumada fue esencial la dinámica de idas y vueltas con sus antagonistas, las marchas y contramarchas vividas a partir de 2008, las victorias y las derrotas imprescindibles para dar forma a una propuesta que, hasta el conflicto agrario, sólo parecía tener como adversario al fantasma de un pasado sin capacidad de retornar. Quizás hasta cierto punto pueda decirse que, para 2015, la tesis sobre las coaliciones de Di Tella había tomado forma en la configuración de estas alianzas político-ideológicas antagónicas, sin embargo continuamos pensando que, en lo esencial, no se había confirmado, porque tampoco en ese momento el eje izquierda/derecha fue el soporte principal -ni mucho menos el clivaje excluyente- de la estructuración del campo político en nuestro país.

En tercer lugar, una vez que se descartan las interpretaciones politicistas que no encuentran correspondencia entre la dinámica de polarización política y social y los fenómenos económico-estructurales que la sostienen, queda en evidencia que los conflictos entre el gobierno nacional y el poder económico analizados en los capítulos anteriores pueden ser pensados bajo un mismo prisma: el de un choque entre la realización de los objetivos políticos centrales del proyecto de país nacional-popular-democrático, apoyados y sostenidos por el voto democrático de las mayorías, y las resistencias, las inercias, las continuidades y las tendencias más dinámicas de una estructura económica argentina marcada a fuego por los veinticinco años anteriores, en el contexto de la globalización neoliberal.<sup>424</sup> En el caso del capítulo 4, las profundas transformaciones sociales y productivas del agro analizadas exigen de mayores comentarios. Hasta cierto punto puede decirse que el carácter inesperado y la magnitud que cobró el conflicto agrario, que sorprendió hasta a sus propios promotores, fue un llamado de atención para el conjunto de la dirigencia política argentina sobre que allí se había estado desarrollando un nuevo sujeto social que debía ser comprendido, discutido e interpelado de maneras renovadas. Aún cuando la política macroeconómica desde 2003 había sido ampliamente favorable a la

---

<sup>424</sup> Resulta interesante la lectura de Kejsefman (2018) al respecto, quien afirma que existe una contradicción entre el predominio económico y la hegemonía política durante este período, expresada sobre todo como tensión entre una “esfera superior” del capital, orientada hacia el mercado externo, y una “esfera inferior”, relacionada con el mercado interno, cuyas jerarquías son inversas en el terreno estructural y en el del dominio político. La búsqueda gubernamental de forzar un derrame desde la primera hacia la segunda establece, en esta interpretación, una tensión entre ambas esferas que explica la intensidad de los antagonismos del período. Se trata de una tesis ampliamente compatible con nuestra investigación.

expansión de las actividades del agro, la defensa de la intervención del Estado para asegurar la profundización de la distribución del ingreso –aún con importantes grados de torpeza política-, enfrentó al gobierno con el entramado productivo agrario y, finalmente, con una parte del poder económico que había conformado el “consenso neodesarrollista”. El capítulo 5, por su parte, también ilustra este choque, dado que la estatización del sistema previsional puede ser interpretada como una manera de dejar atrás las limitaciones fiscales que las reformas neoliberales habían dejado al Estado a la hora de implementar políticas expansivas, especialmente ante el impacto de la crisis internacional, pero también en los años posteriores. Luego, en el caso del capítulo 6, el gobierno se encontró con una dificultad política trascendente: la afirmación de sus objetivos políticos lo había llevado a enfrentarse a un enorme grupo multimediático que había logrado amplios beneficios económicos tras la crisis de 2001 y que, ante una oposición fragmentada y desacreditada, aparecía como el principal adversario y como un vocero del programa del gran capital, particularmente de los grupos económicos locales. De ahí que la propia LSCA también puede ser pensada en el marco del choque entre la consecución del programa nacional-popular-democrático y las determinaciones estructurales existentes. En el caso del capítulo 7, nuevamente adoptó prioridad el debate sobre el rol del Estado, luego de que el proceso de privatizaciones hubiera pulverizado, en términos históricos, su influencia económica. La posibilidad de participar de los directorios de muchas de las empresas más relevantes del país, y por esa vía, de sus decisiones más trascendentes, borroneó las fronteras establecidas por las luchas sociales previas entre las esferas pública y privada y generó importantes fricciones por las divergencias entre tradicionales conductas empresariales -por ejemplo, su sistemática reticencia inversora, su propensión hacia el fenómeno de la fuga de capitales o la formación de “ámbitos privilegiados de acumulación”- y los objetivos políticos gubernamentales. El capítulo 8, por su parte, mostró una de las manifestaciones más claras de ese choque, cuando el gobierno nacional tomó la decisión de expropiar la mayoría accionaria de YPF -y del conjunto de empresas controladas por la firma principal- debido a la imposibilidad de que tanto el capital privado extranjero como también el capital privado nacional adoptaran la lógica de inversiones y producción que requería el país para su abastecimiento energético. En el capítulo 9 analizamos cómo este choque se trasladó desde los debates discursivos a la arena político-electoral mediante la ruptura del frente político gubernamental, la formación del Frente Renovador y la creación del Foro de Convergencia Empresarial, toda vez que el gran capital, prácticamente en su totalidad, tomó la definición de iniciar una ofensiva programática para terminar con la aplicación del programa nacional-popular-democrático,

completando un movimiento pendular que lo reagrupó en una posición antagónica a él. Y finalmente, en el conflicto con los “fondos buitres” analizado en el capítulo 10, el choque entre, por un lado, la insistencia por el regreso del país a los mercados internacionales de capitales para abaratar el acceso al crédito del sector privado y reabrir los circuitos de negocios asociados al financiamiento del Estado y, por otro lado, las políticas de desendeudamiento y defensa del interés nacional por parte del gobierno argentino, se explica por sí mismo. En síntesis, creemos que esta hipótesis particular se sostiene profundamente a lo largo de todo el período estudiado.

En cuarto lugar, algo similar puede decirse sobre los debates respecto al rol del Estado. Habiendo discutido los pormenores del conflicto agrario, de la estatización de las AFJP, de la propuesta desmonopolizadora de la LSCA, del nombramiento de directores estatales en las grandes empresas, de la recuperación de YPF y de la defensa del país ante el ataque de los “fondos buitres”, resulta muy clara la importancia estratégica de la disputa por las atribuciones y las esferas de acción que nuestra sociedad está dispuesta a concederle al Estado. Dicho de otro modo, consideramos que el Estado es un campo de disputa, que en cierta forma materializa las correlaciones de fuerzas sociales existentes y presenta las herencias de las luchas políticas que anteriormente se dieron a su interior (Monedero, 2017), por lo que sus atribuciones, alcances y legitimidades no se desprenden simplemente de la letra de las leyes o de la propia Constitución Nacional, sino que forman parte de la dinámica de conflicto inmanente de nuestra sociedad. Los intentos de la alianza nacional-popular-democrática por resituar al Estado como un instrumento capaz de regular la actividad económica, arbitrar en los conflictos sociales, asumir la innovación tecnológica y productiva y planificar las pautas del desarrollo nacional, además de las propias limitaciones que encontraron, debieron afrontar una y otra vez la cerrada negativa del poder económico para aceptar modificaciones al esquema surgido de la herencia neoliberal. Naturalmente, esto no niega las propias torpezas, vacilaciones o concesiones que se pueden encontrar en el accionar del gobierno nacional en este plano -por ejemplo, solo por nombrar dos temas centrales, las idas y vueltas analizadas en el sector hidrocarburífero o en la relación con el Grupo Clarín-, pero sí resalta como resultado de la experiencia analizada que la posibilidad de construir un Estado más eficiente y con mayor capacidad de ordenamiento al servicio de un programa nacional-popular-democrático encuentra como obstáculo inmediato y persistente al accionar del gran capital. Incluso, del análisis realizado parece desprenderse que por momentos la preocupación por el rol del Estado fue la cuestión preponderante en el discurso de las

principales asociaciones empresarias, por encima de elementos estrictamente económicos o relacionados directamente con la rentabilidad de sus empresas. Finalmente, también es relevante recuperar el testimonio de Jaime Campos ofrecido en el capítulo 9, respecto de la pérdida de interlocución con los principales funcionarios de la gestión económica en el último tramo del período. Se trata de una muestra concreta de que la cúpula del poder económico tuvo plena conciencia de que afrontaba una pelea que se daba cuerpo a cuerpo, despacho a despacho -podríamos decir, si se nos permite la licencia-, por el control de un Estado que tradicionalmente había sido colonizado por funcionarios al servicio de la élite y que vivía una experiencia de “autonomía” inédita desde el regreso de la democracia en 1983.

En quinto lugar, resulta llamativa y digna de una mayor profundización la relación inversamente proporcional entre la capacidad de disciplinar al poder económico concentrado y la de articular fuerzas políticas y sociales mayoritarias, que demostraron en el período la alianza nacional-popular-democrática y la alianza neoliberal-conservadora-republicana<sup>425</sup>. Consideramos que no se trata exclusivamente de constatar un dato de la realidad que muestra debilidades y fortalezas de ambos proyectos políticos, sino sobre todo de preguntarse por las razones estructurales que dan lugar a esa dinámica. En ese sentido, la existencia y consolidación de un “núcleo duro exportador”, cuya dinámica productiva está orientada casi exclusivamente al mercado mundial; la intensificación de los flujos financieros globales en los que se inserta el país, que determinan el comportamiento de los grandes grupos económicos; y la debilidad del capital nacional respecto del capital extranjero -donde incluso se asimila la conducta de los representantes más potentes del capitalismo *made in* Argentina a la de sus tocayos extranjeros-, marcan la existencia de un complejo interrogante con profundas raíces en la Argentina actual: ¿cómo es posible sostener objetivos políticos de redistribución del ingreso, de inclusión social y de soberanía nacional, cuando los grupos económicos más influyentes en el país tienen cada vez menores motivaciones para interesarse por ellos? Desde luego no se trata de una problemática inédita en la historia argentina, sino todo lo contrario. Para gran parte del pensamiento político nacional, y especialmente para las tradiciones que lo integran desde la izquierda, la búsqueda de socios capitalistas para una coalición que consiga llevar adelante el desarrollo nacional fue siempre

---

<sup>425</sup> Es interesante remitir esta conclusión a la noción de “alianza defensiva” con la que O’Donnell (1977) caracterizaba los ensayos históricos nacional-populares, desde el punto de vista de la construcción de una oposición -fuerte en términos políticos pero débil en términos económico-estructurales- a una alianza sustentada en los sectores más dinámicos de la estructura productiva, que sin embargo no conseguía estabilizar una dominación política.

un tema central que remite a esa noción esquivada que es la de “burguesía nacional”, no ya como categoría sociológica sino como concepto político de un sujeto social interesado, por la propia lógica económica que lo define, a asociarse con sectores más amplios de la población para consolidar un capitalismo nacional independiente, pujante e inclusivo. El tema es largo y complejo, pero en estas conclusiones solamente queremos puntualizar que, si históricamente siempre fue difícil encontrar un sujeto social empresario argentino que se adapte a este concepto, caro al discurso de los gobiernos kirchneristas, especialmente al de Néstor Kirchner, los capítulos anteriores de esta investigación señalan que las condiciones del capitalismo actual hicieron aún menos probable que se lo halle. Si el “consenso neodesarrollista” había generado la expectativa de que los grandes grupos económicos de capital nacional pudieran jugar ese rol de “burguesía nacional”, el devenir posterior de los años 2008-2015 mostró que se había tratado de una falsa ilusión<sup>426</sup>. Al contrario, el movimiento pendular que llevaron adelante estos sectores habla de una convergencia circunstancial de intereses pero no de una coincidencia orgánica, que pueda sustentar una alianza duradera. Para la continuidad del programa nacional-popular-democrático esta cuestión aparece como un gran interrogante que la experiencia analizada no hizo más que dejar al desnudo<sup>427</sup>.

Desde este punto de vista, el recorrido realizado nos permite interpretar que la ruptura paulatina del “consenso neodesarrollista” puede ser pensada como el resultado de una puja por la definición de un nuevo patrón de acumulación. En ese sentido, es preciso tener en cuenta que, si se analiza el peso de la cúpula empresarial en nuestro país, no solo se debe pensar en el poderío que le otorga su alto grado de concentración, sino que también se debe tener en cuenta lo que Schorr llama su “centralidad estructural”, es decir:

“La inserción de la mayoría de estos grandes capitales en sectores de actividad que resultan “críticos” ya que definen las formas que asume la apropiación del excedente económico por parte de las distintas clases sociales y fracciones de clase, el patrón predominante de especialización y de inserción del país en la división internacional del trabajo y, más ampliamente, el perfil del modo de acumulación vigente”. (Schorr, 2021: 7).

---

<sup>426</sup> Releyendo a O'Donnell, Vommaro afirma que la “alianza defensiva” típica de los períodos expansivos durante la industrialización por sustitución de importaciones, “pudo ser reanudada de manera parcial en los años dos mil en condiciones muy particulares, con la apropiación por parte del Estado de parte del excedente extraordinario producido por el auge de las *commodities*” (2019:51).

<sup>427</sup> Volveremos sobre esta cuestión en el epílogo.

El enorme poder de veto que le otorga esta “centralidad estructural” a la cúpula empresarial argentina conduce a comprender más profundamente la intensidad de la dinámica conflictiva del periodo que estamos analizando. En efecto, la participación de los grupos económicos en la alianza que sostenía al gobierno hasta 2008 puede ser pensada, por un lado, como un instrumento para asegurar sus intereses en la distribución interna de los excedentes económicos, el establecimiento de los precios relativos y la definición de un nuevo modo de acumulación y, por otro lado, como una herramienta defensiva ante la debilidad en que quedaron muchas firmas tras la crisis de 2001 y ante la tendencia al declive del poderío económico del capital privado nacional y su debilidad ante el gran capital transnacional. De ahí que no resulta extraña la decisión de asociaciones como AEA, UIA, CAMARCO, CAC o ADEBA de acompañar una alianza que también contenía a amplias capas de la clase trabajadora y de los sectores medios. Siguiendo esta interpretación, lo que sucedió en esos primeros años del siglo XXI fue la silenciosa inversión de las correlaciones de fuerzas internas en esa coalición, en línea con los planteos que hace Basualdo (2011, 2018): si la salida de la Convertibilidad fue un gran triunfo de los grupos económicos nucleados en la “alianza devaluacionista”, no solamente a costa de los intereses que propugnaban la “alianza dolarizadora” —el capital financiero internacional, las empresas de servicios privatizadas, entre otros— sino también de los sectores populares que vieron pulverizados sus ingresos; luego el progresivo mejoramiento de sus condiciones de vida, tanto por el reinicio de las paritarias como por los aumentos salariales impulsados por el gobierno, por la creación de puestos de trabajo y por la ampliación de la cobertura jubilatoria, supuso una creciente presión por la distribución del ingreso en el país que, cuando comenzó a expresarse en términos de tensiones inflacionarias, supuso una primera decisión para el gobierno nacional, saldada a favor de los intereses de los sectores populares. La afirmación de este rumbo, desde entonces, sería sistemática. Al triunfo contundente de 2002 le siguió, entonces, un silencioso y paulatino retroceso de los intereses de estos sectores de la élite económica, en los años posteriores. De ahí que el conflicto agrario de 2008 haya sido un parteaguas. Desde ese momento, los grandes capitales debieron asumir que convivirían con un gobierno que no se sometería dócilmente a su agenda, pese a que hasta entonces había buscado pactar con ellos, y que mantendría esa oferta hasta el final, pero sin resignar su rol conductor, que emanaba de la voluntad democrática expresada en las urnas. A partir de 2008 esos términos de negociación cada vez fueron considerados menos aceptables por capas más amplias del empresariado. La racionalidad democrática era puesta en tensión con la que emanaba del

poder fáctico, contante y sonante, tal como expresó con mucha claridad una de las consignas oficialistas más recordadas de aquellos años: “democracia o corporaciones”. Esta constatación condujo a la alternancia ambigua entre dos actitudes: por un lado el pase a la oposición y la búsqueda de acercamiento con otras fracciones del capital para hacer valer su predominio económico, actitud que tomó visiblemente el Grupo Clarín y que retroalimentó la polarización política y social emergente; por otro lado, el reforzamiento de la presión interna y la disposición a sostener un juego de diálogo y conflicto permanente, como el que encontramos en los posicionamientos públicos de entidades como la UIA, ADEBA, CAC o, en menor medida, en el Grupo Techint. El gobierno, por su parte, se mantuvo firme en la defensa de sus objetivos, lo cual chocaba directamente con la agenda empresaria que reclamaba un cambio de rumbo: devaluación del peso, ajuste del gasto público, techo salarial, entre otras medidas. Pero no solo eso, esa decisión política comenzó a chocar también con las crecientes restricciones a nivel externo, por el impacto de la crisis internacional y el desmejoramiento de las condiciones del comercio global, y a nivel interno, en parte por el veto agroindustrial que le puso un límite a la posibilidad de redistribuir socialmente sus excedentes, y en parte por la existencia de condiciones estructurales de la economía que no habían sido modificadas, entre las que se destacaba la cuestión energética. De ahí el significado de la decisión de estatizar las AFJP y afrontar la coyuntura con una activa política anticíclica que dotó al Estado de una capacidad fiscal renovada y le permitió resituar su papel en la economía argentina. Aún más, medidas como la AUH o el programa Procrear le permitieron redoblar su apuesta al estímulo de la demanda agregada, a la recomposición de los ingresos de los sectores populares y al impulso del mercado interno y la inclusión social. Allí quedó claro que el gobierno nacional estaba dispuesto a afectar poderosos intereses para sostener su programa nacional-popular-democrático. Además, a través de la inserción en los directorios de las grandes empresas, el gobierno demostró que también apuntaría a condicionar la conducta empresaria, actitud que fue considerada una suerte de “invasión” por parte de los grandes capitales, acostumbrados hasta entonces a colonizar al sector público mediante el lobby o la colocación de cuadros propios en la función pública, pero no a recibir a funcionarios gubernamentales “hostiles” o, como mínimo, independientes, en su propio terreno “doméstico”. No solo se trataba de disciplinar al gran capital a través de estos mecanismos, sino que la presidenta se propuso abordar frontalmente el desafío de establecer regulaciones antimonopólicas para los medios de comunicación audiovisuales, tarea que ningún gobierno democrático anterior había resuelto tomar por temor a las represalias de los principales conglomerados, particularmente del

Grupo Clarín. El éxito electoral de este rumbo en las elecciones presidenciales de 2011 encendió todas las alarmas del capital nacional y transnacional que observó que, pese a su centralidad estructural, no conseguía influir lo suficiente en las políticas públicas claves para establecer el perfil del modo de acumulación. Aún más, aunque las restricciones económicas cada vez eran mayores, el gobierno se mantuvo firme en sus objetivos y estableció nuevas limitaciones a los flujos de capitales, a la remisión de utilidades de las empresas transnacionales y al acceso a la compra de dólares. La expropiación del paquete mayoritario de las acciones de YPF reincidió en una salida nacional-popular ante el cuello de botella del déficit energético, y contrastó con la opción tomada pocos años antes, infructuosamente, cuando se había apostado a la inserción de capitales nacionales -el Grupo Petersen- para modificar la política de exploración y producción de la empresa. Era un signo claro del cambio de política gubernamental. En un contexto signado por las apelaciones a “ir por todo” que había dejado la campaña electoral, esta decisión convalidó una lectura empresarial en la que quedaban en evidencia los sucesivos fracasos de los intentos de condicionar desde adentro el rumbo del gobierno nacional. De esa forma se invirtieron completamente las correlaciones de fuerza al interior de la alianza que sustentaba la política del gobierno nacional. Del dominio claro del gran capital existente en 2002, se pasó a una subordinación a los intereses de los sectores populares organizados en torno de un programa nacional-popular-democrático. En este punto se produjo la decisión del gran empresariado por apostar a una derrota del gobierno en las elecciones legislativas de 2013 en la provincia de Buenos Aires, a través del Frente Renovador, y la formación de un polo de atracción programático alrededor del Foro de Convergencia Empresarial para preparar el recambio de 2015. El movimiento pendular de la gran burguesía se había completado.<sup>428</sup>

En sexto y último lugar aparece el esclarecimiento del significado que adquiere en este contexto el actor que emerge en 2013, el Frente Renovador. A la hora de formular una interpretación, podemos decir que el análisis realizado nos confirma que este “tercer actor” expresó el rechazo precisamente hacia aquello que definió al “segundo kirchnerismo”: la

---

<sup>428</sup> En nuestra opinión, aquellas interpretaciones que atribuyen las determinaciones esenciales de este último tramo de los gobiernos kirchneristas, caracterizado por esta ruptura entre los grupos económicos y el gobierno nacional, en última instancia, a una serie de equivocaciones y dogmatismos del segundo, como es el caso del “tercer kirchnerismo” propuesto por Kulfas (2016), son atendibles en la medida en que habilitan un debate legítimo sobre la destreza o la torpeza para afrontar las restricciones económicas existentes y, en función de ellas, la capacidad del gobierno para construir acuerdos con sectores del empresariado que eviten su pase a la oposición. Pero, en cambio, creemos que resultan más discutibles si, en verdad, invisibilizan, relativizan u objetan la inversión de las correlaciones de fuerzas al interior del campo nacional-popular-democrático, que puso a los sectores populares y a los intereses nacionales como sujetos centrales de las políticas públicas.



decisión de profundizar la búsqueda de sus objetivos programáticos pese al rechazo del establishment económico. En ese sentido el Frente Renovador fue una opción para retroceder hacia el momento previo a 2008, volver al “consenso desarrollista”, retrotraerse a una cierta visión, parcial, del “primer kirchnerismo”. Se diferenció de Cambiemos, en ese sentido, en que no adoptó a fondo el programa neoliberal promovido por el establishment sino que buscó una postura intermedia. Sin embargo, una vez que quedó ubicado en un tercer lugar, significativo pero sin posibilidades de ganar las elecciones de 2015, tuvo una intervención decididamente favorable al triunfo de la fuerza conducida por Macri. El Frente Renovador puede ser pensado como el partido del péndulo del gran empresariado. En ese sentido, queda en evidencia la trayectoria oscilante de este grupo político, estrechamente ligado a un conjunto de intereses empresariales nacionales, que sucesivamente pudo integrar el campo nacional-popular-democrático, trabajando para condicionar sus políticas desde adentro, como también ubicarse como rueda auxiliar del campo neoliberal-republicano-conservador. El hecho de que en ambos casos sus opciones no le hayan ofrecido papeles protagónicos sino secundarios, puede interpretarse como una expresión de la debilidad relativa de este conjunto de intereses económicos ante el predominio estructural del capital transnacional. Esa posición los obligó a optar entre una alianza con los sectores populares, que a través del kirchnerismo lograron poner en pie una representación política propia, y por otro lado una alianza con aquellos capitales que detentan el predominio económico, en la que sus intereses también resultan parcialmente afectados, especialmente en todas aquellas actividades que suponen un mercado interno pujante y un conjunto de beneficios estatales. Una ubicación como esa resulta coherente con el comportamiento zigzagueante de la principal representación política que sostuvieron en 2013: el Frente Renovador. Y más en general, también coincide con las perspectivas de todos aquellos grupos políticos pertenecientes al universo pan-peronista y al universo pan-radical que sostendrán desde ese momento la necesidad de construir un camino intermedio -una “avenida del medio”- ante la polarización del sistema político.



## **Epílogo desde 2021**

El “segundo kirchnerismo” fue, entonces, el resultado de una determinación política estratégica: sostener una serie de objetivos que remiten a un proyecto de país, aun cuando eso supusiera entrar en conflicto con la élite económica argentina, con los intereses de ciertas empresas transnacionales y con sectores del poder financiero global. O mejor dicho, mantenerlos una vez que estos sectores le hicieron saber al gobierno que ya no lo acompañarían si continuaba por ese camino, y redoblar la apuesta ante las presiones crecientes para que lo abandone. Para sustentar esa convicción, además, fue precisa una convocatoria activa a la movilización popular, la búsqueda de una nueva alianza político-social de gobierno y la necesidad de generar una corriente política propia. En esa obstinación política, desaconsejable desde cualquier perspectiva posibilista pero imprescindible si se trata de transformar la Argentina en un país más justo, se encuentra la clave de varios enigmas que signaron los años analizados en este trabajo. A ella remiten las posibilidades de ampliación de la imaginación política que significó la aparición del kirchnerismo, y en consecuencia, los vientos emancipatorios que generó; por ella también es posible aproximarse a la irritación que generó en su contra, a la virulencia antikirchnerista y el rechazo visceral; debido a ella cobran sentido los “malentendidos” sistemáticos de un discurso que siempre defendió una propuesta enmarcada en un capitalismo nacional y productivo, pero que fue percibido de forma insalvable como una amenaza “chavista” intolerable por sus opositores, como recreación contemporánea de aquella definición genial del peronismo como “hecho maldito del país burgués”. La experiencia del “segundo kirchnerismo” fue, por estos motivos, una rehabilitación de la política entendida como apuesta estratégica, como voluntad que se enfrenta a las determinaciones económicas y sociales, como ejercicio de interpretación de oportunidades que solo aparecen de forma embrionaria y potencial como demandas sociales. En este sentido, tomando una palabra que circuló mucho en esos años, fue una experiencia de carácter militante, después de veinticinco años marcados por la derrota, por el terrorismo de Estado, por grandes frustraciones políticas y por un fuerte empobrecimiento social. De ahí que para quienes vivieron los años setenta, hubiera un aire de familiaridad indisimulable, y para quienes solo habíamos conocido las desilusiones de una Argentina en constante declive, fue una experiencia que conmocionó los sentidos comunes y movilizó las expectativas. El “segundo kirchnerismo”, como cristalización de tendencias que ya se habían esbozado en los años anteriores, fue un

renovado desafío de carácter popular que desbordó la dinámica democrática iniciada en 1983. Desde esta perspectiva fue una anomalía, una desviación de lo que era fijado como posible por las reglas de juego existentes, tal como había sucedido en épocas anteriores con otros fenómenos de corte populista. Pero una anomalía que se repite sistemáticamente no puede ser pensada como si se tratara de un error histórico o de un fenómeno pasajero, sino como la expresión de un anhelo de una parte de la sociedad argentina por salir de la exclusión social, la concreción de una aspiración igualitaria y democrática, la actualización de una trama comunitaria nacional, el deseo de progreso social y político.<sup>429</sup>

Si bien las razones para sostener los objetivos de un proyecto nacional-popular-democrático, aunque eso suponga el distanciamiento y la ruptura con la elite económica, son justas desde un ángulo político, resulta imprescindible preguntarnos por los resultados de una experiencia de gobierno de esas características. ¿Fue excesivo el nivel de confrontación con el poder económico? ¿La merma en las tasas de crecimiento económico del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner se debió en parte a ello? ¿Esa fue una de las causas de la derrota en 2015? ¿La apertura de demasiados frentes de conflicto de alguna manera terminó por facilitar el regreso del neoliberalismo? ¿Era acaso necesario ceder en el cumplimiento de algunos de los objetivos políticos centrales, para pactar una tregua con la élite económica? ¿Hubiera sido posible ese acuerdo? Si, como mostramos en esta investigación, en última instancia las razones del desencuentro no fueron los “malos modales”, el “dogmatismo” del gobierno ni la “soberbia” de la presidenta, sino el choque entre el proyecto de país nacional-popular-democrático y los intereses de una élite que emergen de las tendencias económico-estructurales de la sociedad argentina, ¿hasta qué punto era evitable la polarización? Pero por otro lado, ¿hasta qué punto es posible gobernar la Argentina mediante un enfrentamiento con los principales núcleos de poder económico? ¿Bajo qué condiciones puede ser sustentable un proceso como ese? ¿Durante cuánto tiempo? Y finalmente, ¿cuánta fuerza tiene realmente un gobierno democrático de un país periférico para modificar a través de las políticas públicas la estructura económica de la sociedad? ¿Cuántos mandatos son necesarios

---

<sup>429</sup> Ante el desafío que eso supone, como analiza un reciente trabajo de Semán (2021), emerge recurrentemente el fenómeno antipopulista como respuesta. Lo mismo sucedió ante el “segundo kirchnerismo”. Círculos intelectuales ilustrados comenzaron a retomar las alusiones a la “barbarie” para explicarlo. Abundaron los intentos de corregir la “desviación” y de combatir su influencia. “Poner las cosas en su lugar”, recuperar un “orden perdido”, restaurar una “normalidad económica”. Todas consignas que remiten a la lógica de revancha que caracterizó la aplicación de los proyectos de Nación excluyente en la historia argentina, como bien tematizó O’Donnell (Tzeiman, 2017). También hubo intentos más sofisticados de responder al desafío populista mediante un aislamiento de sus sectores “irrecuperables”, mientras se apuntó a integrar a las partes “rescatables”.

para proponerse objetivos de esa naturaleza? ¿Qué alianzas de fuerzas sociales se requieren para afrontar un proceso de ese tipo? ¿Qué transformaciones de los sentidos comunes hacen falta para hacer sustentable ese camino?

Todos estos interrogantes emergieron como saldo de estos años intensos, en un debate a cielo abierto, tras la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, las características de las políticas aplicadas durante esos cuatro años modificaron las coordenadas de la discusión pública. Lejos de las promesas de “mantener los aspectos positivos y corregir los errores” con las que Cambiemos pudo reunir una mayoría electoral en noviembre de 2015, el despliegue de su gobierno dejó en evidencia que no había consenso en las políticas básicas que se habían implementado en Argentina tras la salida de la Convertibilidad, ni durante el “primer kirchnerismo” ni durante el “segundo”. Es decir, el curso de los acontecimientos no dio lugar a un nuevo “consenso neodesarrollista” -como el que podía intuirse originalmente tras el discurso del Frente Renovador o incluso en una variante sciolista del propio Frente para la Victoria-, sino al inicio del tercer gran ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales que sufrió nuestro país en las últimas cuatro décadas. La administración de Macri repuso un rumbo neoliberal clásico, cuyas políticas se encontraron sometidas a la égida del capitalismo financiero internacional (Basualdo, 2018): devaluación del tipo de cambio, baja de retenciones agropecuarias, apertura económica, desregulación de los movimientos de capitales, reducción salarial, ajuste del gasto público, fomento a la desindustrialización, altas tasas de interés para estimular la llegada de capitales financieros, aumentos sustanciales en las tarifas de servicios públicos, entre otras orientaciones. En cierta forma, incluso, la intensidad de este tercer ciclo fue mayor a la de los anteriores durante la última dictadura cívico-militar y los años 90. En poco más de dos años agotó el crédito privado externo y debió volver a acudir al FMI, cuando se desató la crisis a la que inevitablemente llevan ese tipo de políticas públicas. La convergencia entre los intereses del complejo agroindustrial y los del capital financiero internacional mostró, nuevamente, ser una variante del proyecto de Nación excluyente. ¿Qué significado tiene esta experiencia en clave de las conclusiones a las que arribó esta investigación? Principalmente, que las disputas para fijar un nuevo patrón de acumulación tras la salida de la Convertibilidad no fueron resueltas y que, además, la alternativa neoliberal no había quedado sepultada entre las ruinas de 2001, sino que se mantuvo vigente como opción principal ante el rumbo nacional-popular-democrático transitado. Aún más, el fracaso contundente de la gestión de Cambiemos no dio lugar a la disolución política de la alianza neoliberal-conservadora-republicana ni al descrédito de sus

ideas, como sí había sucedido a fines de 2001, sino que a pesar de lo sucedido, ese espacio político mantuvo su lazo de representatividad con una base social que continuó movilizadora hasta el final de su gobierno, el ideario programático siguió siendo levantado por las usinas del gran empresariado y la coalición partidaria sostuvo la unidad. Es decir, nuestro país llegó al final de 2019 en una situación donde la disputa hegemónica continuaba totalmente abierta y metáforas clásicas de las ciencias sociales argentinas como la del “empate hegemónico” o el “péndulo argentino” resultaban sorprendentemente actuales. Aquello que analizamos en el capítulo 3, cuando en 2007 Cristina Fernández de Kirchner apuntaba a evitar que “cada cuatro años los argentinos cambiamos de modelo económico y en una política pendular terminamos frustrando todo”, finalmente se había vuelto una realidad. Luego del gobierno de Macri quedó en claro que de los aprendizajes dolorosos de aquella crisis, de la experiencia de recuperación económica posterior a la salida de la Convertibilidad, y de las importantes transformaciones operadas con posterioridad, no se había desprendido un patrimonio de consensos básicos, un denominador común de acuerdos, un mínimo común múltiple. La política adquirió así un renovado sentido de peligro para el campo nacional-popular-democrático, mediante el que la pérdida del gobierno no se traduce solamente en el paso a la oposición, sino en una recaída en el abismo neoliberal que parecía haber quedado atrás. Una nueva máxima se impuso, en tensión con las reglas de juego de la alternancia democrática: perder conlleva un riesgo demasiado alto. En ese clima trágico, en el que todo indica que tarde o temprano una catástrofe va a suceder, pero no se encuentran caminos para evitarla, se encuentra nuestro país desde entonces.

Cambiemos había hecho un intento por superar su carácter de proyecto “pre-hegemónico”. Para ello había buscado aislar a la corriente política liderada por Cristina Fernández de Kirchner del resto del peronismo y generar un acuerdo de gobernabilidad con estos últimos sectores. Una suerte de sistema de oficialismo y oposición que garantizara la solidez del nuevo rumbo emprendido. Un bipartidismo de carácter conservador para sustentar una nueva etapa de hegemonía orgánica neoliberal, tomando prestados los términos de Castellani y Pucciarelli que utilizamos en esta investigación. Pero finalmente ese intento no fue viable, en parte por sus propias contradicciones –los mercados internacionales decretaron el inicio del fin en abril de 2018- pero en parte también porque el proyecto nacional-popular-democrático había demostrado que también mantenía su lazo con importantes bases

sociales<sup>430</sup>. Aún a pesar de que Cristina Fernández de Kirchner fue derrotada en las elecciones legislativas de 2017 en la provincia de Buenos Aires, demostró que su representatividad era, por lejos, mayoritaria entre la oposición. A partir de entonces, las ilusiones del “fin del kirchnerismo” quedaron atrás, y cualquier alternativa al rumbo neoliberal debió contar con la presencia preponderante de esta corriente política. Al respecto, vale la pena resaltar que en contraste con lo sucedido durante la vigencia del régimen de valorización financiera, como saldo de la experiencia kirchnerista -y particularmente de lo sucedido durante el “segundo kirchnerismo”, en el que se cristalizó plenamente una nueva identidad política- en nuestro país los sectores populares consiguieron poner en pie nuevamente herramientas políticas, gremiales y sociales capaces de resistir en tiempos de ofensiva neoliberal y de prepararse para disputar el rumbo del país cuando las condiciones lo permitieran a través de alianzas más amplias. De ahí que, aun en tiempos de gran incertidumbre, ya no vivimos en el páramo pre-2001, esa noche en la que todos los gatos eran pardos y la vocación nacional-popular transformadora aparecía como fenómeno externo al sistema político, en una posición marginal.

A fines de 2017, entonces, se inició la formación de una nueva alianza política que se consumaría dos años después con la constitución del Frente de Todos. La amplitud de esta nueva coalición se fundamentó en una tesis que podemos formular de la siguiente manera: los intereses de una parte del empresariado nacional, desde sectores concentrados hasta pymes que habían apoyado al gobierno de Macri, fueron dejados de lado por Cambiemos en pos de una alianza con el capital financiero internacional que llevó a una profunda crisis económica; en consecuencia, ese proceso generaba condiciones para reconstruir los vínculos que desde 2008 se habían ido rompiendo. Es decir, el movimiento pendular de la gran burguesía, que se había distanciado al máximo en 2015, habría dado lugar ahora a una tendencia al acercamiento con las fuerzas conducidas por la ex presidenta. Nuevamente ante condiciones defensivas, como había sucedido ante la salida de la Convertibilidad, sería posible generar un acuerdo considerado necesario para volver a poner al país en movimiento, al menos circunstancialmente durante un período de transición.<sup>431</sup> Por lo tanto, el desafío

---

<sup>430</sup> La imposibilidad de construir una hegemonía macrista, aún contando con el respaldo empresarial más numeroso desde el menemismo, puede ser pensada con O'Donnell como una crisis de dominación política de la gran burguesía, que a pesar de contar con el predominio económico y de haber alcanzado el gobierno por la vía electoral con un instrumento partidario propio –un hecho inédito desde comienzos del siglo XX–, por el momento no consiguió estabilizar el orden político al que apostó. Ver Vommaro (2019).

<sup>431</sup> La propia Cristina Kirchner explicitó esa consideración en el video mediante el que anunció la fórmula presidencial (puede verse en este enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=QmwCCksE->

pasaba por generar una arquitectura política que facilitara ese proceso. La forma que tomó esa alquimia es conocida: la nominación de Alberto Fernández como candidato a la presidencia, la generación de nuevos acuerdos con los peronismos provinciales que se habían distanciado y, sintomáticamente, con el Frente Renovador, cuyo propio movimiento político oscilante pretendía acompañar como una sombra al comportamiento de los intereses del gran capital nacional. El triunfo electoral en primera vuelta, en octubre de 2019, fue contundente y el nuevo gobierno se propuso llevar a la práctica una propuesta de compleja efectivización: por un lado, sostener los objetivos políticos centrales de los que dependía su representatividad social; por otro lado, realizar una serie de acuerdos con la élite empresarial que permitieran al país superar la crisis económica y recuperar una dinámica de crecimiento y de redistribución del ingreso, lo cual suponía, fundamentalmente, modificar la política macroeconómica y renegociar los términos del endeudamiento externo heredado del macrismo, tanto con bonistas privados como con el Fondo Monetario Internacional. A los pocos meses, sin embargo, el inicio de la pandemia de Covid-19 modificó bruscamente las circunstancias de maneras totalmente inesperadas, a las que no es éste el lugar de referirse. Pero sí es preciso afirmar que observando la situación a fines de 2021, la apuesta a un acuerdo con sectores de la élite no fue abandonada por el gobierno nacional, pero tampoco pudo mostrar aún avances claros. El movimiento pendular de la gran burguesía parece haberse frenado y la tesis que fundamentó la formación del Frente de Todos, al menos por el momento y más allá de fenómenos episódicos, no encuentra confirmación. Las grandes dificultades del Frente de Todos para obtener los resultados esperados en el contexto de la pandemia, y la continuidad de la alianza neoliberal-conservadora-republicana en una posición competitiva, con la posibilidad de un recambio de liderazgo a su interior que genera expectativas en distintos sectores del poder económico de nuevos equilibrios más favorables para sus respectivos intereses, conforman un panorama de abierta incertidumbre que deja entrever la permanencia de la disputa hegemónica para definir el patrón de acumulación del país. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, cuando el “péndulo argentino” podía convivir con años de crecimiento económico y de profundización de la industrialización, en la actualidad, en cambio, la situación amenaza con convertirse en un “empate catastrófico”, en la medida en que las condiciones de vida de la población no dejan de retroceder desde hace seis años. El carácter trágico del presente surge, a nuestro entender, de que en lugar de que en 2016 se

---

VE&ab\_channel=CristinaFern%C3%A1ndezdeKirchner). El más amplio acuerdo no era solo necesario para ganar la elección, sino fundamentalmente para gobernar.



iniciara una etapa que afrontara la acumulación de problemáticas económicas derivadas de la restricción externa y de los callejones sin salida de una estructura económica inadecuada para garantizar la prosperidad general y el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, el país se dirigió a una inmensa crisis de deuda que condicionará por muchos años sus decisiones soberanas.

La tesis que fundamentó al Frente de Todos, más allá de sus resultados actuales, permite pensar algunos de los interrogantes formulados arriba. Puede hacerse el ejercicio de leerla como una autocrítica sobre los “excesos” del “segundo kirchnerismo”, en términos de su ruptura con los sectores más dinámicos de la economía. Se trataría, en ese caso, de un reconocimiento tácito de las falencias de aquella experiencia. Una autocrítica de facto, tal como se le reclamó tantas veces a Cristina Kirchner desde medios de comunicación y sectores políticos opositores. En nuestra opinión, esta interpretación resulta un tanto forzada. En primer lugar porque hace abstracción de las condiciones concretas de cada una de las etapas políticas comparadas, de los márgenes de acción del gobierno, de las condiciones macroeconómicas del país, de los diversos contextos internacionales. Además, corre el riesgo de presentar el problema con un enfoque voluntarista, cuando de lo que se trata es de intereses en juego de acuerdo a programas diversos, que en última instancia remiten a proyectos de país de carácter antagónico. En segundo lugar porque, tal como analizamos en esta investigación, omite que la búsqueda de acuerdos con los más amplios sectores sociales y económicos fue un rasgo permanente del kirchnerismo gobernante, tanto hasta 2007 como después, que sin embargo encontró muy poco eco desde el lado empresario. ¿Por qué? Las razones hay que buscarlas en el peso económico de la gran burguesía concentrada, en la autoconciencia de los sectores más dinámicos de la centralidad estructural de sus actividades. No hubo “Acuerdo del Bicentenario” porque la élite económica no estuvo dispuesta a aceptar que el gobierno nacional imponga un marco general para la orientación del país que fuera en tensión con sus propios intereses. No resulta extraño, pensándolo así, que ese conflicto se haya traducido políticamente como una contradicción entre el poder democrático y el poder corporativo. Precisamente modificar ese rumbo general era la precondition que exigía la élite económica para discutir un acuerdo, pero ante la negativa del poder político, ese diálogo se fue tornando imposible y primó en el poder económico una voluntad de cambiar al gobierno. Como vimos, AEA ensayó a mediados de 2009 un primer reagrupamiento político detrás de un programa promercado, sin éxito, y luego repitió la estrategia en 2013, esta segunda vez sí logrando sus objetivos. En tercer lugar, esta lectura invierte la carga de lo

sucedido, ignorando que la iniciativa de romper con el gobierno fue tomada y sostenida fundamentalmente desde la élite económica, no por el poder político. De no haber sido así, sería difícil comprender la ruptura final que analizamos en el capítulo 9, después de años de “juntarla en pala”, y particularmente en el caso de los grupos económicos locales, justamente cuando mejoró su situación respecto del capital transnacional<sup>432</sup>.

Ahora bien, si no se trata de una autocrítica respecto del “segundo kirchnerismo”, ¿entonces cómo se la explica? Parece más razonable apelar a una combinación entre dos razones. Por un lado un diagnóstico sobre la gravedad de los desafíos políticos y económicos en 2019, fundamentalmente aquellos relacionados con el *default* de hecho en que se encontraba el país al asumir Alberto Fernández, que requerían la mayor acumulación posible de poder para afrontarlos con éxito. Esta fue la explicación literal de la propia Cristina Kirchner que, como hemos argumentado en otros momentos de este trabajo, consideramos esencial tener en cuenta:

“La situación del pueblo y del país es dramática. Y esta fórmula que proponemos, estoy convencida que es la que mejor expresa lo que en este momento de la Argentina se necesita para convocar a los más amplios sectores sociales y políticos, y económicos también, no sólo para ganar una elección, sino para gobernar. Porque algo le tiene que quedar claro a todos y a todas... Se va a tratar de tener que gobernar una Argentina otra vez en ruinas, con un pueblo otra vez empobrecido... Está claro, entonces, que la coalición que gobierne deberá ser más amplia que la que haya ganado las elecciones.”<sup>433</sup>

La convocatoria a una amplia coalición para volver a gobernar no necesariamente implica, desde su punto de vista, una renuncia a los objetivos políticos del proyecto nacional-popular-democrático, sino una adaptación a las circunstancias concretas en las que se encuentra el país. Por otro lado, también es interesante resaltar el sentido de la oportunidad del planteo, relacionado con el contenido de la tesis explicitada arriba. Desde el punto de vista de sus ideólogos, la parte del empresariado que fue perjudicada por el macrismo pudo haber hecho la experiencia de que, a pesar de lo que le dicta su sentido común, en última instancia sus intereses no son tenidos en cuenta por el proyecto de país neoliberal-conservador-republicano. Y por lo tanto, pese a la coincidencia en términos de valores, identificaciones culturales o círculos sociales, el cálculo económico lo podría llevar a tomar conciencia de

---

<sup>432</sup> Ver capítulo 2.

<sup>433</sup> El texto completo del mensaje está disponible en: <https://www.cfkargentina.com/en-la-semana-de-mayo-reflexiones-y-decisiones/>.

que le es más conveniente tomar distancia con él, asumir la existencia de un “prejuicio antiperonista” y predisponerse a realizar un acuerdo con la alianza que a primera vista le genera rechazo, pero en realidad le permite un nivel de rentabilidad suficientemente alto. A esta segunda razón, de corte pragmático, se volvió a refirir Cristina Kirchner en octubre de 2021:

“Hay un prejuicio antiperonista. Es increíble ese prejuicio cultural contra el peronismo. Pero la verdad que el crecimiento de las empresas argentinas durante los gobiernos peronistas dan fe de que realmente tenemos una propuesta que abarca al conjunto de la sociedad argentina.”<sup>434</sup>

Sin embargo, pese a la contundencia del argumento, resulta frágil apelar exclusivamente a la irracionalidad para explicar la conducta sistemática de un sujeto social. Nuestra investigación muestra cómo, en cambio, aún cuando las representaciones culturales y los sentidos comunes puedan jugar un papel importante, existen elementos para afirmar un desencuentro estructural entre una élite conformada por grupos económicos concentrados que operan fundamentalmente como plataformas exportadoras, organizados a través de redes de firmas radicadas en diversos países, incluyendo entre ellos a guaridas fiscales, y los intentos de poner en pie una orientación nacional-popular para el desarrollo del país, cuyos objetivos centrales requieren la obtención de divisas aportadas por la élite pero al mismo tiempo implican poner en discusión las “tendencias naturales” hacia las que la cúpula empresaria arrastra al país. Uno de los puntos clave de choque se expresa, como vimos, en la “autonomía” que requiere el Estado respecto de los intereses del poder económico, en el establecimiento de regulaciones al movimiento de capitales, en la administración del comercio interior y exterior, en la reformulación del funcionamiento del sistema bancario, en el aumento de los márgenes de soberanía respecto del sistema financiero global y los organismos multilaterales de crédito, en la injerencia en áreas consideradas propias del ámbito privado, como los planes de inversión o los criterios de aplicación de las utilidades, en la planificación de áreas estratégicas para el país, como puede ser la producción energética. En pocas palabras, resulta razonable que los conflictos encontraran un frecuente punto de choque en el rol del Estado, dado que el rumbo que se inició durante los gobiernos kirchneristas, para poder ser profundizado, requería que el Estado argentino dejara atrás las grandes amputaciones de sus capacidades debidas a las políticas neoliberales y lograra

---

<sup>434</sup> El discurso completo puede verse aquí:  
[https://www.youtube.com/watch?v=sz41SkwMxgY&ab\\_channel=CristinaFern%C3%A1ndezdeKirchner](https://www.youtube.com/watch?v=sz41SkwMxgY&ab_channel=CristinaFern%C3%A1ndezdeKirchner).

convertirse en un factor orientador y planificador del desarrollo nacional, proceso que quedó a mitad de camino y fue interrumpido por el gobierno de Macri. Por otra parte, existe otro elemento que juega en contra de la tesis planteada: supone que los actores políticos del país permanecen siendo los mismos que existían en la época del “consenso neodesarrollista”, como si el tránsito a través de la serie de conflictos analizada no los hubiera transformado. Al respecto, parecería que la actualidad confirma mejor el enfoque de O’Donnell, quien, en relación con los ciclos históricos argentinos afirma que:

“Sus actores no fueron clases, fracciones y organizaciones que conservaban, más allá de esas luchas, sus características "estructurales". De lo que hemos hablado aquí es, desde este ángulo, de la constitución política, organizativa e ideológica de las clases y fracciones en juego -ellas se fueron haciendo y transformando, durante y en medio de este patrón de alianzas y oposiciones-.” (O’Donnell, 1977: 550)

Si esto es así, entonces no alcanza solamente con la existencia de condiciones que harían posible, de forma abstracta, un acuerdo por convergencia de intereses “objetivos”, sino que debe ser posible también que los sujetos sociales y políticos realmente existentes en 2021 estén dispuestos “subjetivamente” a llevarlo adelante. ¿Cuánto impactó en la constitución de las clases y fracciones de clase la intensidad de los conflictos vividos en el período 2008-2015? En nuestros términos, ¿cuánta influencia tuvo en las alianzas prehegemónicas constituidas precisamente al calor de esas conflagraciones? ¿Hasta qué punto la forma hiperbólica que tomó la polarización, llegando a la imposibilidad del reconocimiento del otro, del diálogo y de la negociación política, permanece como rasgo presente en cada uno de los sujetos sociales y políticos a los que se apela para construir esos acuerdos?

Ahora bien, si asumimos que existe este desencuentro estructural entre la élite económica y el proyecto nacional-popular-democrático, que genera que ni siquiera en un contexto de pandemia y crisis económica como el actual sea viable un acuerdo durable, ¿cómo es posible modificar la situación actual y destrabar el “empate hegemónico”? ¿Estamos condenados a la repetición de una alternancia entre, por un lado, una alianza que articula los intereses de las mayorías sociales pero no consigue disciplinar a las poderosas minorías que más temprano o más tarde generan su desplazamiento del gobierno, y por otro lado, una alianza alternativa que expresa precisamente los intereses de esas minorías y profundiza cada vez que accede al poder político un proyecto de Nación excluyente, con grandes dificultades para estabilizar su dominio político? ¿Solo en tiempos de profunda crisis social o de

contextos internacionales favorables se puede aspirar a gestar algunos entendimientos básicos, que sin embargo se disuelven una vez que esas condiciones iniciales desaparecen? ¿No queda más opción que aceptar, desde posiciones nacional-populares, que no hay alianza duradera posible y que por lo tanto, casi como por descarte, el Estado debe sustituir a la “burguesía nacional” inexistente? ¿Es acaso pensable ese camino, en términos de resultados y de sustentabilidad política, en el contexto de un capitalismo globalizado dominado por intereses financieros? ¿Bajo qué condiciones sería posible dar pasos de avance en esa perspectiva? ¿Se trata de insistir en la movilización de los sectores populares y en el accionar estatal, tal como sucedió durante el “segundo kirchnerismo”, buscando formas de evitar el desgaste natural del paso de los años y neutralizando una y otra vez las acciones desestabilizadoras de los poderes fácticos? ¿Es viable una democracia –y una nación- en la que perder una elección presidencial equivale a caer en un abismo neoliberal de sobreendeudamiento y fuga de capitales?

## Bibliografía

Acevedo, M., Basualdo, E. M. y Khavisse, M. (1990), *¿Quién es quién?: los dueños del poder económico (Argentina, 1973-1987): con índice alfabético de empresas y listado de beneficiarios del endeudamiento externo y los regímenes de capitalización y promoción industrial*. Buenos Aires: Editora/12.

Álvarez, A. D. (2020), *Conflicto entre el Estado Argentino y acreedores externos, factores de poder y posicionamientos políticos: de la Ley de Pago Soberano (2014) al Pago de los Fondos Buitre (2016)*. Tesis de maestría (IDAES-UNSAM). Disponible en: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1226> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Arceo, E. (2009), “El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias”, en E. Arceo, E. Basualdo y N. Arceo, *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: Editorial La Página S. A.

Basualdo, E., Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. (2010). *La Economía Argentina de la Posconvertibilidad en tiempos de Crisis Mundial*. Editorial Cara y Ceca, Buenos Aires.

Aronskind, R. y Vommaro, G. (comp.) (2010), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Balsa, J., López Castro, N. (2011), “Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana”, en J. Muzlera, M. Poggi y X. Carreras Doallo (Comps.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: CICCUS. (Trabajo, integración y sociedad).

Barrera (2013), “La “desregulación” del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina”, en F. Basualdo, M. Barrera y E. Basualdo, *Las producciones primarias en la Argentina reciente: minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires: Atuel, 2013.

Barrera, M. y Bona, L. (2018), “La persistencia de la fuga de capitales y el crucial conflicto con los fondos buitres durante el ciclo kirchnerista”, en E. Basualdo, *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Barsky, O. y Dávila, M. (2009), *La rebelión del campo*, Buenos Aires, Sudamericana.

Basualdo, E. (2010), *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Basualdo, E. (2011), *Sistema político y modelo de acumulación*, Buenos Aires, Atuel.

Basualdo, E. (2018), *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Basualdo, E. (2019), *Fundamentos de economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Basualdo, E. y Arceo, N. (2009), “Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles”, en E. Arceo, E. Basualdo y N. Arceo, *La crisis mundial y el conflicto del agro*, Buenos Aires, Editorial La Página S. A.

Basualdo, E. y Manzanelli, P. (2018), “La era kirchnerista. El retorno de la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015”, en E. Basualdo, *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Basualdo, E., Manzanelli, P. y Calvo, D. (2020), “Los grupos económicos locales durante el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI” en *Área de economía y tecnología: documento de trabajo 26*. Buenos Aires: FLACSO.

Bercovich, A. y Rebossio, A. (2015), *Vaca Muerta*. Buenos Aires: Planeta.

Bisang, R., Anlló, G., Campi, M. (2008), “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina”, en *Desarrollo económico*, Nro. 48, IADE, Argentina.

Blaustein, E. (2013), *Años de rabia*. Buenos Aires: Ediciones B.

Bona, L. (2018), *La fuga de capitales en Argentina durante la posconvertibilidad (2002-2015): relevancia y protagonistas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Bosia, U. (2018), “Entre la hegemonía y la revancha”, prólogo a Lucas Villasenin, *¿Una hegemonía macrista?* Buenos Aires: Acercándonos Editorial.

Cantamutto F. J. (2015), *El orden político kirchnerista. Hegemonía y populismo en Argentina, 1998-2015*, Tesis para optar por el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO México. Disponible en: <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/5623> (consultado el 4 de abril de 2020).

Cantamutto, F. J. (2017), “Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 74, México, Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352017000200063](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000200063) (consultado el 4 de abril de 2020).

Carbonelli, M. (2020). *Los evangélicos en la política Argentina: crecimiento en los barrios y derrotas en las urnas*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2021), “Más negocio financiero, menos producción: la experiencia neoliberal del gobierno de Cambiemos”, en M. Schorr, *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Castellani, A. (2009), “Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad”, en *Cuestiones de sociología*, (5-6).



Castellani, A. y Gaggero A. (2017), “La relación entre el Estado y la élite económica”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.), *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

Ciocce, M. (2015). “El foro de convergencia empresarial”, en *Realidad Económica*, Nro. 294, IADE, Argentina.

Costa, A. et. al. (comp.) (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina período 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.

Costantino, A. y Cantamutto, F. (2017), “Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal”, en *Márgenes*, 3.

Coviello, R. (2014), “El posicionamiento de la Unión Industrial Argentina durante el conflicto agropecuario de 2008”, en *Realidad Económica*, Nro. 282, IADE, Argentina.

Cremonte, J. P. (2010), “Cada cual atiende su juego. La construcción del conflicto entre el Gobierno Nacional y las entidades agropecuarias en Clarín, La Nación y Página/12”, en R. Aronskind y G. Vommaro, (comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Diamand, M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, en *Desarrollo económico*, Nro. 12, IDAES, Argentina.

Gaggero A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014), *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires, Futuro Anterior.

Gaggero A. y Wainer, A. (2021), “Los años noventa: el fin del sueño de una burguesía nacional”, en Martín Schorr, *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Gargarella, R. (2010), “Estabilidad y conservadurismo en América Latina”, en R. Aronskind y G. Vommaro (Comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Gené, M. (2017), “Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.), *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

Genoud, D. (2015), *Sergio Massa. La biografía no autorizada*. Buenos Aires: Sudamericana.

Genoud, D. (2021), *El peronismo de Cristina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Crítica.

Giarraca, N. (2010), “El conflicto agrario. Los debates necesarios”, en N. Giarraca y M. Teubal (coords), *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Buenos Aires: Antropofagia.

Gramsci, A. (1999), *Cuadernos de la cárcel*, edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Era – Universidad Autónoma de Puebla.

Gras, C. (2010), “Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos de “autoconvocados” en la región pampeana”, en R. Aronskind y G. Vommaro (Comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Grimson, A. (2019), *¿Qué es el peronismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Hagman, I. (2014), *La Argentina Kirchnerista en tres etapas: una mirada crítica desde la izquierda popular*. Buenos Aires: Cuadernos de Cambio.

Hagman, I. (2015), “Tres momentos de la Argentina kirchnerista”, en *Márgenes: revista de economía política*, n° 1, agosto 2015. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Hagman, I. (2017), “Liberalismo, Desarrollismo y Populismo. Tres proyectos históricos en la Argentina”, en I. Hagman, I. y U. Bosia, *La izquierda y el nacionalismo popular, ¿un divorcio inevitable?* Buenos Aires: Colihue Ediciones.

Hauser, I. (2016). *Los supremos. Historia secreta de la Corte*. Buenos Aires: Planeta.

Hernández Viguera, J. (2015), *Los fondos buitres, capitalismo depredador. Actores políticos, judiciales y económicos de un negocio global*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Hernández, V. y Gras, C. (2016), *Radiografía del nuevo campo argentino: del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Hora, R. (2020), “¿Qué es y qué quiere el campo argentino”, en *Nueva Sociedad*, 287. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/que-es-y-que-quiere-el-campo-argentino/> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Ipar, E. (2019), *Polarización política, identificaciones culturales, partidos políticos y autoritarismo en una coyuntura de crisis: Bolsonaro llegó hace rato (parte II)*. Disponible en: <https://www.centrocultural.coop/blogs/ocop/2019/04/polarizacion-politica-identificaciones-culturales-partidos-politicos-y> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Kejsefman, I. (2016), “Evolución de la industria manufacturera en la postconvertibilidad y su impacto en el conflicto distributivo: una aproximación al llamado “conflicto del campo””, en *Actas XXV Jornadas de Historia Económica*. Argentina: AAHE.

Kejsefman, I. (2018), *Alianzas, oposición y antagonismo en tres fases de la argentina kirchnerista (2001-2011)*. Disponible en: [https://politicasysociologia.ucm.es/data/cont/docs/21-2018-04-23-Kejsefman\\_ALIANZAS,%20OPOSICIO%CC%81N%20Y%20ANTAGONISMO%20EN%20TRES%20FASES%20DE%20LA%20ARGENTINA%20KIRCHNERISTA%20\(2001-2011\).pdf](https://politicasysociologia.ucm.es/data/cont/docs/21-2018-04-23-Kejsefman_ALIANZAS,%20OPOSICIO%CC%81N%20Y%20ANTAGONISMO%20EN%20TRES%20FASES%20DE%20LA%20ARGENTINA%20KIRCHNERISTA%20(2001-2011).pdf) (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Kirchner, N. y Di Tella, T. S. (2003), *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Kulfas, M. (2016), *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Kupelian, R., y Rivas, M. S. (2014), Fondos buitres. *El juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial (Documento de Trabajo No. 49)*. Buenos Aires: CEFIDAR.

Levy Yeyati, E. y Novaro, M. (2013), *Vamos por todo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2010), “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina”, en *Oficios terrestres*, Nro. 25. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Mensaje n° 529/12 y proyecto de ley declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A., representado por igual porcentaje de las acciones clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF S.A., sus controlantes o controladas, en forma directa e indirecta. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/27.12/PE/PL> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Míguez, D. (2013), *Diez años: una década de gobierno kirchnerista*. Buenos Aires: Planeta.

Ministerio de Planificación Federal de la Nación y Ministerio de Economía de la Nación (2012). *El informe Mosconi*. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docolec/fc1307.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Mochkofsky, G. (2011), *Pecado original: Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.

Monedero, J. C. (2017), “Los laberintos de Borges y la imposibilidad de una Teoría del Estado”, en B. Jessop, *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Los libros de la catarata.

Nadur, Y. (2016), “El Sistema de Pensiones en Argentina desde un enfoque de género: un análisis sobre las reformas recientes y perspectivas futuras (1994-2015)”, en C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (comp.), *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Flacso Argentina.

Nardacchione, G. y Taraborelli, D. (2010), “La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural”, en R. Aronskind y G. Vommaro (Comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

O'donnell, G. (1977). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo económico*, Nro. 16, IDAES, Argentina.

Ortiz, S. (2010), *La patria terrateniente: nueva burguesía agroindustrial y construcción del Partido del Campo*. Buenos Aires: Continente.

Ortiz, R. y Schorr, M. (2009), “A la búsqueda de la burguesía nacional. Notas sobre la invocación de un fantasma durante la posconvertibilidad”, ponencia presentada en las XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional del Comahue, Bariloche, 28-31 de octubre.

Piva, A. (2015), *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Porta, F., Santarcángelo, J.E. y Schteingart, D. (2017), “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Portantiero, J. C. (1973), “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual”, en O. Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S. A.

Poulantzas, N. (2001), *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.

Pucciarelli, A. (2017), “El conflicto por la 125 y la configuración de dos proyectos prehegemónicos”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2017), “El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Rapoport, M. (2020), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires: Crítica.

Rinesi, E. (2010), “Política y corporaciones”, en R. Aronskind y G. Vommaro (Comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rodríguez Uzé, J. y Cappa, A. (2016), “La ANSES en el debate por la Coparticipación Federal de Impuestos”, en C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (comp.), *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Flacso Argentina.

Rougier, M. (2012), *La economía del peronismo: una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana.

Sabbatella, I. M. (2012), “La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF”, en *Argumentos. Revista de crítica social*.

Sartelli E. et. al. (2014), *Patrones en la ruta: el conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía*. Buenos Aires: RyR.

Schorr, M. (2021), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Schteingart, D. (2011), “La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010)”, en *Documentos de Investigación Social*, Nro. 17, IDAES, Argentina.

Semán, E. (2021), *Breve historia del antipopulismo: los intentos por domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Sevares, J. (2010), “Argentina: Los bancos te dan sorpresas”, en *Ola Financiera*, Nro. 3.

Sivak, M. (2015), *Clarín, el gran diario argentino: una historia*. Buenos Aires: Planeta.

Slovinsky, S. (2014), “La recuperación de YPF, trabajo final de grado”. En *Memoria Académica*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1096/te.1096.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2021).

Svampa, M. (2011), “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”, en *Nueva Sociedad*, n° 235, septiembre-octubre de 2011, ISSN: 0251-3552.

Teubal, M. y Palmisano, T. (2010), “El conflicto agrario: características y proyecciones”, en N. Giarraca y M. Teubal (coords), *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Buenos Aires: Antropofagia.

Torre, J. C. (2003), “Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo económico*, Nro. 42, IDAES, Argentina.

Tzeiman, A. (2021), *La fobia al Estado en América Latina: reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Tzeiman A. (2017), *Radiografía política del macrismo: la derecha en la Argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*. Buenos Aires: Caterva Editorial.

Verbitsky, H. (2018), *Vida de perro: Balance político de un país intenso, del 55 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Vommaro, G. (2010), ““Acá el choripán se paga”: movilización política y grupos sociales en el reciente conflicto en torno a las retenciones a las exportaciones de granos”, en R. Aronskind y G. Vommaro (Comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Vommaro, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Vommaro, G. (2019), “Estado y alianzas..., cuarenta años después. Elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Nro 32.

Wainer, A. y Bona, L. (2018), “Las decisivas negociaciones con los acreedores: los canjes de 2005 y 2010 y los pagos de la deuda pública”, en E. Basualdo, *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

#### **Sitios web consultados:**

[casarosada.gob.ar](http://casarosada.gob.ar)

[cfkargentina.com](http://cfkargentina.com)

[uia.org.ar](http://uia.org.ar)

#### **Medios de comunicación consultados:**



Diario La nación

Diario Clarín

Diario Página/12

Diario iprofesional

Diario Ámbito Financiero

Diario El Cronista

Diario La Voz del Interior

La izquierda diario

Télam

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                       |                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Solicitud de constitución de Jurado para Defensa del TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                       | Código de la Maestría                                 |
| Nombre y apellido del alumno<br>Emilio Ulises Bosia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                       | Tipo y N° de documento de identidad<br>DNI 30.333.806 |
| Año de ingreso a la Maestría – Ciclo 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Fecha de aprobación de la última asignatura rendida                                                   |                                                       |
| <b>Título del Trabajo Final</b><br><br><b>El gobierno y el capital: una lectura del “segundo kirchnerismo” (2008-2015)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                       |                                                       |
| <b>Solicitud del Director de Trabajo Final</b><br><br>Comunico a la Dirección de la Maestría que el Trabajo Final bajo mi dirección se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda constituir el correspondiente Jurado para su evaluación y calificación final.<br><br><div style="text-align: right;">  </div> Firma del Director de Trabajo Final ..... |                                                                                                       |                                                       |
| Aclaración.....Julián Kan.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                       |                                                       |
| Lugar y fecha.....Buenos Aires, 23 de diciembre de 2021.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                       |                                                       |
| <b>Datos de contacto del Director</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                       |                                                       |
| Correo electrónico<br><br>kanjulian76@yahoo.com.ar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                       | Teléfonos: 11 3026 7023                               |
| <b>Se adjunta a este formulario:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo Final de Maestría impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li> <li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li> <li>• Certificado analítico</li> </ul>                                                                                                                                                                                    |                                                                                                       |                                                       |
| Fecha 23/12/21                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Firma del alumno  |                                                       |

**PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Form. TFM v0**