

# **MATÍAS KULFAS**

# **UN PERONISMO PARA EL SIGLO XXI**

**La batalla por un desarrollo  
que sintonice con el mundo actual  
y confronte el mito del ajuste eterno**





# ÍNDICE

<b>Prefacio</b>	<b>13</b>
-----------------	-----------

## PARTE I

<b>1. Setenta años de peronismo</b>	<b>27</b>
¿Qué tipo de país es la Argentina?	27
Una narrativa errónea	31
<b>2. La política argentina en el siglo XXI y el papel del peronismo</b>	<b>45</b>
Un inventario (incompleto) de solublemas	45
Justicia social e inconsistencias macroeconómicas	45
Desarrollo industrial y restricción externa	49
Democracia y ejercicio del poder	51
Versatilidad y pragmatismo junto con inconsistencias programáticas y de rumbo	53
Las paradojas del “entrismo”: la avenida más ancha del mundo	54

## PARTE II

<b>3. Desarrollo económico, justicia social y combate al capital: ¿una conjunción contradictoria?</b>	<b>61</b>
La industrialización peronista	61
Perón 1949-1952: que el árbol no tape el bosque	66
Los salarios de Perón, Menem, Néstor y Cristina	71
La búsqueda	77
<b>4. El eslabón perdido: ¿fue el menemato un gobierno peronista?</b>	<b>83</b>
El menemismo y su tiempo	83
Entre el posibilismo y la sobreactuación	87
¿Qué podemos rescatar del menemato?	99

<b>5. El kirchnerismo: ¿el regreso del peronismo o su refundación?</b>	<b>107</b>
El kirchnerismo y su tiempo	107
El éxito de Néstor Kirchner y el ascenso de CFK	111
El cristinismo, etapa superior del kirchnerismo	117
El gobierno del Frente de Todos	125

### **PARTE III**

<b>6. Los desafíos del siglo XXI y la pospandemia</b>	<b>149</b>
Los cambios en el escenario internacional	149
Enfocar la agenda: los desafíos del desarrollo en el siglo XXI	160
<b>7. Una síntesis peronista</b>	<b>167</b>
La construcción de una macroeconomía estable que promueva el desarrollo	167
Una nueva industrialización	171
El Estado social de Cristina y el rebalanceo de las políticas sociales y productivas	174
¿Y el menemato? Un esquema para el desarrollo de las actividades primarias con foco en su industrialización	176
Enfocar el proyecto: un capitalismo productivo, industrial, federal, inclusivo y con justicia social	178
Enfocar la práctica política: democracia, amplitud y construcción de fuerza política y social	182
El modelo económico y la política argentina	183
Enfocar la política pública: segmentación y calibración de la política económica y productiva	215
<b>Conclusión. La construcción del proyecto argentino para el siglo XXI</b>	<b>219</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>231</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>237</b>

# PREFACIO

Entre fines de 2019 y mediados de 2022, tuve la responsabilidad de conducir el recién creado Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. El día en que me fui, al despedirme de los empleados del ministerio les dije algo que siempre he pensado: que la batalla por el desarrollo tiene múltiples aristas y que no hace falta ser ministro para formar parte de esa lucha. En este libro voy a volcar una serie de reflexiones, basadas en la historia, en el análisis económico y en mi propia experiencia política y de gestión.

No es este texto un informe de gestión, ni un libro de memorias, ni –mucho menos– de “autobombo”. Se trata, en cambio, de un conjunto de argumentaciones, ideas y propuestas de alguien que ha dedicado ya unos cuantos años de su vida a la reflexión intelectual, el análisis profesional, la investigación académica, la práctica política y la gestión pública en temas que hacen al tan ansiado como esquivo anhelo del desarrollo del país, de un despliegue productivo que permita a todos los argentinos y argentinas acceder a estándares de bienestar y progreso personal y social como los de algunos países del mundo desarrollado.

La experiencia en el ministerio no fue sencilla, y no esperaba que lo fuera. La primera tarea fue volver a poner en marcha la política industrial y productiva tras lo que había sido su virtual desmantelamiento durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). La segunda fue convencer a diferentes sectores del gobierno de la necesidad de implementar nuevas agendas productivas, tanto para el corto plazo, donde se destacó el plan

para desarrollar la industria del gas y dejar de importar energía por cifras cercanas a los 6000 millones de dólares, como para la reactivación industrial y el diseño e implementación de regímenes de estímulo productivo en nuevos y viejos sectores (electromovilidad, cannabis para uso medicinal y cáñamo industrial, economía del conocimiento, nano y biotecnología, hidrógeno, litio, minería, automotriz, bienes de capital, compras públicas y desarrollo de proveedores, energía y otros).

A solo tres meses del inicio de la gestión, la pandemia de covid-19 fue también un desafío que llevó a crear, diseñar e implementar políticas inéditas de protección de la producción y el empleo, sin antecedentes ni biblioteca de la cual tomar referencias o ejemplos. Los resultados fueron positivos no solo en términos de la contención que lograron esas medidas, sino de la recuperación de la producción y el nivel de empleo en numerosos sectores. Por supuesto, no estuvo exento de polémicas con sectores políticos que respondían al expresidente Macri, así como dentro de la propia coalición de gobierno. Una expresión de esto fue la dificultad para tratar en el Congreso los proyectos de ley que elaboramos, que habían sido cuidadosamente trabajados con diferentes sectores económicos, sindicales y académicos.<sup>1</sup> La Ley de Economía del Conocimiento se aprobó finalmente tras arduos debates internos, la Ley de Cannabis Medicinal y Cáñamo Industrial logró sanción legislativa, al igual que la de Nano y Biotecnología y la Ley Automotriz, mientras que el resto de los proyectos no pudo recibir un adecuado debate legislativo.

Las controversias existentes en el debate político en nuestro país dejan a las claras las dificultades para consensuar un proyecto de desarrollo. Ya no se trata solo de miradas opuestas en

1 En el inicio de la gestión, puse en marcha el Consejo para el Cambio Estructural, integrado por prestigiosos académicos y referentes empresarios y de otros ámbitos. Dicho consejo fue presidido por Jorge Katz, uno de los economistas industriales más reconocidos de América Latina, quien lideró el área de Desarrollo Productivo de la Cepal durante muchos años.

el histórico choque entre el liberalismo económico y el peronismo, sino de grandes diferencias dentro de esta fuerza política a la que pertenezco y, más aún, de una marcada distancia entre la política como un todo respecto de la agenda económica del siglo XXI.

Los desafíos del presente y del futuro inmediato me llevan a plantear la necesidad de discutir estos temas en profundidad, con un pie en el análisis histórico, pero bien afianzado en las problemáticas del presente y planteando propuestas concretas para el futuro. El peronismo ha sido el sujeto político que tuvo la capacidad de conjugar un proyecto de desarrollo con justicia e inclusión social, y ese combo debe ser valorizado y actualizado. Parte de ese desafío consiste en discutir los mitos y prejuicios “antiempresa” y la desconfianza que se ha esparcido en los últimos años en torno a los fundamentos centrales del desarrollo y el papel central de las empresas y los sectores productivos.

De poco sirve una fuerza política que solo busque conservar logros de hace más de cincuenta años. Tan inútil como el planteo de sectores del liberalismo económico –para quienes el problema de la Argentina son los “setenta años de peronismo”– es pensar el peronismo como una pieza de museo o un cangrejo que camina hacia atrás. La respuesta tampoco puede ser un “desarrollismo sin trabajadores”, como impulsó Frondizi o, menos aún, la extraña interpretación macrista sobre el desarrollismo de Frondizi. Vale la pena seguir confiando en la posibilidad de estructurar un modelo productivo con justicia social y la necesaria construcción de su sostenibilidad macroeconómica, y sobre eso hablaremos extensa e intensamente en este libro.

El mundo del trabajo ha cambiado, y eso también requiere una adecuada caracterización. Una vez más, la polarización y los dogmas nos han empantanado, lo que impide adecuar la legislación y los estímulos necesarios para crear empleo. De un lado, tenemos a los adalides de la flexibilización laboral, quienes plantean que, deshaciendo la legislación que permitió generar mecanismos de protección al trabajo o, en otras palabras, cercenando derechos a alrededor de diez millones de personas,

vamos a poder mejorar la situación del trabajo en la Argentina. Del otro, sectores que plantean una mirada conservadora, según la cual parecería que nada habría que hacer, tanto para formalizar a los cerca de cuatro millones de trabajadores “en negro” en pequeños emprendimientos que ameritarían regímenes especiales y más acordes a la realidad de estas formas de organización empresarial, como para internalizar las nuevas modalidades laborales propias del siglo XXI, asociadas a las nuevas tecnologías, la digitalización y las economías de plataformas, entre otras, que no deben ser negadas ni romantizadas, sino interpretadas bajo nuevos modelos de organización. Existe también la visión de la denominada “economía popular”, sobre la que hablaremos en este libro, que parte de la premisa (equivocada) de que el sector privado ya no podrá generar nuevos empleos en la cuantía que nuestro país requiere y plantea en contraposición la constitución de un Estado subsidiario que cristalice la pobreza: “el pobrismo” como forma de interpretar la política y el momento actual de la economía y la sociedad.

Son tiempos en los que resulta imperioso construir una estrategia transversal para el desarrollo, que nucleee sectores productivos, laborales, entramados territoriales y fuerzas políticas. Así como Perón erigió una alianza policlasista que tuvo sus indiscutibles conquistas, el desafío hoy es el desarrollo con inclusión, un proyecto centrado en trabajadores, empresarios, científicos y tecnólogos, de la vieja y de la nueva Argentina. Afuera, solo los adalides de la especulación financiera, el *carry trade* y el pobrismo. Esa nueva expresión será fundamental para alcanzar la tan ansiada estabilización macroeconómica y salir gradualmente del patrón bimonetario que ha caracterizado a nuestra economía, con todas las limitaciones que esto trajo. Pero no habrá estabilización exitosa sin un verdadero salto productivo que permita duplicar nuestras exportaciones, fortalecer las cadenas productivas locales y desarrollar la producción y el empleo industrial: son un combo que debe incorporar ambas dimensiones, ya que están inexorablemente asociadas.

## Los desafíos del presente y el futuro

La Argentina afronta un desafío histórico: abandonar una etapa de bajo crecimiento de largo plazo, agravada por una década de estancamiento, e impulsar una senda de crecimiento sostenible que posibilite dar un salto hacia el desarrollo económico y social.

El potencial productivo, tecnológico, de recursos humanos y naturales está intacto, y el escenario internacional, aun con todas sus complejidades, es favorable para este despliegue productivo. Sin embargo, nada ocurrirá espontáneamente. Esto requiere de un ordenamiento de la política que permita implementar, de manera consistente, las políticas económicas, productivas, tecnológicas y de otros niveles que lo hagan viable.

Desde sus orígenes, el peronismo ha sido una fuerza política transformadora que supo fijar como ejes centrales del accionar de gobierno la mejora en la calidad de vida de los sectores del trabajo y el desarrollo productivo. Este accionar no ha estado exento de dificultades, alcances, limitaciones y crisis. Cuando fue posible implementar políticas de expansión del mercado interno asociadas con mejoras en los ingresos de los sectores del trabajo, no siempre se logró alcanzar al mismo tiempo el equilibrio macroeconómico, lo que afectó la sostenibilidad de aquellas políticas. También se dieron situaciones contradictorias entre objetivos productivos y el equilibrio en el sector externo. El peronismo ha planteado transformaciones y soluciones a viejos problemas de la Argentina en términos de desigualdad y desarrollo, pero además nuevos problemas y dilemas no resueltos, que en este libro sintetizo como “solublemas”. Salir de esta dinámica de solublemas es una tarea imperiosa.

El peronismo afronta hoy una nueva crisis con componentes coyunturales y estructurales. Entre los primeros, cabe destacar su crisis interna, que se expresó en la dificultad para estructurar un gobierno de coalición que armonice las diferencias entre sus diversos sectores internos. La experiencia del Frente de Todos fue un éxito en términos electorales, en la medida que llevó al

peronismo a un triunfo contundente en las elecciones presidenciales de 2019, pero resultó un fracaso en la conformación de una fuerza política que administre sus diferencias internas y las transforme en equipos de gobierno consistentes y coherentes.

Desde el punto de vista estructural, hay una cuestión central: la necesidad imperiosa de *aggiornar* la agenda económica a los desafíos del siglo XXI, problema que, vale aclarar, no es exclusivo de este movimiento, sino que atraviesa a otras fuerzas políticas.

Tal vez, el peronismo se encamine a una nueva renovación, la tercera de su historia. La primera se produjo hace cuarenta años, tras la restauración democrática de 1983 y la derrota electoral. Hubo una segunda renovación en 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia. Más allá de los caprichos numerológicos, las circunstancias indican que la crisis interna y una progresiva erosión del vínculo con su electorado tornan imperiosa la necesidad de cambios con un elemento adicional: el peronismo está hoy expuesto a riesgos que no se habían hecho presentes en otras circunstancias. Si bien pronosticar el final del peronismo se ha vuelto un clásico de la política y la historiografía argentinas, el escenario actual plantea nuevos interrogantes, y no serán pocos los que pronostiquen una vez más eventos de extinción o profundas transformaciones.

Es probable que esta última afirmación sea recibida con beneplácito por algunos, y no con preocupación. Y aquí es donde me permito agregar una reflexión: los ideales originales del peronismo no encuentran hoy otra expresión que los reemplace, lo cual fortalece la necesidad de una renovación en el actual contexto histórico y acorde con las transformaciones mundiales, tecnológicas, productivas y del mundo del trabajo.

En este libro, se plantea la hipótesis de que la renovación y actualización conceptual pasará, fundamentalmente, por la esfera económica. Que el peronismo debe actualizar su proyecto productivo para adecuar los objetivos de justicia social a las grandes transformaciones tecnológicas, productivas y sociales que se han producido, para lo cual, la visión tradicional, además de arrastrar diversas falencias, ya no puede dar una respues-

ta acabada. En ese mismo orden, el peronismo debe dar una respuesta contundente a la problemática macroeconómica que arrastra la Argentina: inestabilidad, crisis externas recurrentes, debilidad de nuestra moneda y, más recientemente, el tránsito hacia un régimen de alta inflación. Más aún: sostengo que esta reflexión debe hacerse extensiva a otros sectores de la política argentina, en particular a quienes comparten con el peronismo algunos de sus rasgos identitarios.

Después de 2011, la economía argentina dejó de crecer de manera sostenida. Desde entonces, se sucedieron diferentes experiencias de gobierno: el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK), el gobierno de Mauricio Macri y el gobierno de Alberto Fernández.

La dinámica pendular corre el riesgo de acelerarse, y eso también es un síntoma de la necesidad de *aggiornar* las soluciones. De esto hablaba con mucha claridad Marcelo Diamand (1983) cuatro décadas atrás: la sucesión y alternancia entre dos modelos, uno liberal-ortodoxo y otro popular-distribucionista, en función de lo cual la dinámica de uno llevaba a una crisis que daba lugar a la llegada del otro, y viceversa. Pero (¡atención!) el péndulo argentino no es la mera alternancia entre ambos modelos, sino que es el reflejo entre la inviabilidad del modelo liberal-ortodoxo y las inconsistencias del modelo popular-distribucionista, cuyos logros y potencia transformadora no consiguen sostenerse en el tiempo.

¿Por qué decimos que ese modelo liberal-ortodoxo es inviable? Precisamente porque se desentiende de la dinámica distributiva del país, al pretender que el mero desenvolvimiento del mercado pueda resolver los problemas de empleo, inclusión y pobreza. Se trata de una economía que tiene la capacidad para producir de manera eficiente recursos naturales, pero en una escala que solo puede ofrecer empleo de calidad a menos de la mitad de su población económicamente activa. El modelo liberal-ortodoxo conduce inexorablemente a una elevada conflictividad social, lo cual lo torna inviable. Desde mi punto de vista, es además indeseable, pero esta es una opinión perso-

nal que podrá no ser compartida por otras personas. Lo cierto es que su inviabilidad social debería ser razón suficiente para que, como sociedad, lo desechemos y pensemos en otra cosa.

¿Y por qué decimos que el modelo popular-distribucionista es inconsistente? Porque no ha podido resolver el dilema de la necesaria coevolución entre el desarrollo productivo y la mejora en la distribución del ingreso. Esto no significa sostener que “primero hay que crecer y después distribuir”, sino que ambas variables se retroalimentan: la mejora distributiva amplía los horizontes del mercado interno, alimenta los fundamentos para el crecimiento y amplía así la escala productiva, pero ello tiene una secuencia que debe ser debidamente calibrada para evitar las recurrentes crisis que ha padecido la Argentina y que han impedido que estos procesos se sostengan en el tiempo.

Repensar el papel histórico del peronismo como expresión de una fuerza política modernizadora, inclusiva y desarrollista significa debatir estos aspectos y *aggiornarlos* a la agenda del siglo XXI. Y esto no significa renunciar a valores históricos, sino analizar cuáles son los desafíos del momento para que ellos puedan desplegarse eficazmente.

El contexto internacional es complejo y desafiante. La Argentina precisa implementar un modelo productivo, industrial, federal, inclusivo y con justicia social, que requiere de un Estado activo, con políticas industriales modernas y con el compromiso activo de los sectores productivos y del trabajo.

El mundo actual asiste a una etapa diferente del proceso de globalización, con cambios cada vez más veloces en los que se reconfiguran las cadenas globales de valor, se retiran inversiones de Asia y regresan a países centrales y otras latitudes. Si la nota dominante de la globalización anterior era la eficiencia y la reducción de costos, en esta fase que se abrió tras la pandemia predomina la seguridad de los suministros y cadenas más cortas y resilientes. Esto abre nuevas oportunidades para los suministros industriales y la integración manufacturera regional. Industrias que parecían barridas por la competencia asiática tienen hoy nuevas oportunidades. La economía del conocimiento juega un papel central y avanzan la

digitalización, la industria 4.0, la producción de *software*, la robotización. Es un mundo que también se vio afectado por la guerra de Ucrania iniciada en febrero de 2022, en el que se intensifican las dificultades en torno a los suministros de energía (las convencionales y las alternativas), que debe ir necesariamente hacia una transición ecológica, y eso significa producir nuevas energías y metales. Un mundo que, además, seguirá demandando alimentos. Hablamos de industrias, de economía del conocimiento, de energía, de minería, de alimentos. Todo esto tiene la Argentina.

¿Estamos entonces condenados al éxito, como sentenció el expresidente Duhalde? Permítanme rechazar esa idea. Tenemos todo para lograrlo, pero no sería la primera vez que fallemos. Como señalamos, la Argentina viene de tener un magro desempeño de largo plazo, salvo en períodos puntuales y no muy prolongados.

Existen motivos para el optimismo, pero salir del estancamiento requiere una actitud diferente a la que se viene registrando, una ampliación de la base política y la construcción de consensos más duraderos. Esto implica rechazar tanto los diagnósticos apocalípticos como a quienes señalan que el país es un fracaso sin nada bueno que ofrecer. La Argentina nunca se cae, tropieza con la crisis de manera recurrente, pero nunca se trata de crisis terminales. Tiene anticuerpos que evitan su caída, pero a la vez no consigue despegar. El riesgo es permanecer en la intrascendencia o, peor aún, que millones de argentinos se sostengan –como ha sucedido en la última década– en una situación de pobreza administrada.

### **El recorrido histórico para entender mejor nuestro presente**

En este libro haremos numerosas referencias históricas, fundamentalmente para encontrar algunas guías que nos permitan entender mejor el presente y pensar el futuro. Nos referiremos recurrentemente al peronismo clásico (1946-1955), al menema-

to (1989-1999) y al ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015). No fueron las únicas experiencias peronistas de gobierno, pero sí ciclos más extensos que nos permiten analizar e interpretar mejor algunas políticas desplegadas y las reacciones ante situaciones adversas. Desde luego, el menemato se lleva un capítulo aparte para discutir tanto su rasgo identitario (¿fue un gobierno peronista, más allá de que haya gobernado el Partido Justicialista?) como sus alcances, herencias y valoraciones (¿era la única opción posible al punto de pensar que “Perón, en su lugar, hubiese hecho lo mismo”?).

En este recorrido histórico, encontraremos pistas para pensar los alcances y limitaciones de las experiencias peronistas. En particular, haremos hincapié en la manera de abordar la crisis que tuvieron las tres experiencias señaladas, tanto la crisis de inicio (cuando existió) como la que se presentó por los motivos estructurales que han atravesado la historia reciente y las consecuencias de las políticas implementadas. Así, veremos cómo Perón, a comienzos de los años cincuenta, pareció encontrar una fórmula adecuada para afrontar la crisis; Menem, por su parte, terminó travistiéndose, convertido en aquello que el peronismo históricamente había rechazado; Kirchner encontró una fórmula interesante, y CFK, por último, se deslindó de las causas y consecuencias de la crisis, administrando el relato del reparto sobre responsabilidades y culpas, nunca dentro de sus propias filas, y sin asumir la responsabilidad política de gestionar y encontrar vías de solución.

### **La estructura del libro**

Este libro ha sido estructurado en tres partes. En la primera, se plantean los problemas centrales del libro, los dilemas y factores que, a grandes rasgos, han limitado hasta hoy las oportunidades de desarrollo del país y las debilidades del abordaje político. La segunda parte los analiza en perspectiva histórica, y la tercera propone renovados abordajes y soluciones.

En el capítulo 1, planteamos las limitaciones más evidentes de la visión del liberalismo económico sobre las dificultades para el desarrollo argentino y, más aún, de su más reciente creación: los “setenta años de peronismo” como explicación del “fracaso nacional”. En el capítulo 2, abordamos el conjunto de logros, avances y contradicciones de las experiencias peronistas, discutiendo un primer inventario de solublesmas.

Ya en la segunda parte del libro, el capítulo 3 analiza uno de los aspectos nodales del peronismo clásico: la aspiración distributiva y sus límites productivos y externos. Se presenta una cuestión no siempre considerada en el imaginario: Perón afrontó estos desafíos durante esa primera experiencia y, veremos, lo hizo bastante bien: dejó asentadas las bases de un proyecto desarrollista, con una calibración más adecuada en torno al dilema entre crecimiento y distribución.

El capítulo 4 procura responder la incómoda pregunta de si fue el menemato, esa suerte de eslabón perdido del que pocos quieren hablar sin salir del eslogan o la descalificación, un gobierno peronista y, más aún, si es posible rescatar elementos de dicho período en un contexto en el que crece el afán reivindicatorio de aquellos años desde sectores de la nueva derecha.

En el capítulo 5, revisitamos la experiencia del ciclo de gobiernos kirchneristas, lo cual cobra especial interés a la luz del gobierno del Frente de Todos y las contradicciones allí expresadas. Una vez más, el foco está puesto en la recuperación del anhelo productivo y distributivo y en los límites de ese logro.

En el capítulo 6, que da inicio a la tercera parte, nos metemos de lleno en los desafíos del presente, de un siglo XXI complejo y cambiante en el que no se termina de estructurar una agenda política acorde con estos retos. El capítulo 7 es un texto analítico y propositivo que plantea una “síntesis peronista”, tanto para el peronismo como para la política en general: un proyecto para superar el solublema.

Por último, el libro cierra con una síntesis de desafíos a modo de decálogo.

