

La economía política de Cambiemos

Ensayos sobre un nuevo ciclo
neoliberal en la Argentina

La economía política de Cambiemos.
Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina



*Se autoriza la reproducción parcial o total,
siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente*

*Diseño de tapa: Martín Luna Tirado
Diseño de interior: Trinidad Mele Helguera
Coordinadores: Paula Belloni y Francisco Cantamutto
Corrección: Fernando Vicente Prieto*

Batalla de Ideas Ediciones
Uruguay 37 - C1015AAA - CABA, Argentina
editorialbatalladeideas@gmail.com

ISBN: 978-987-47001-6-2

Printed in Argentina
Impreso en Argentina, agosto de 2019

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina /

Facundo Barrera ... [et al.]; coordinación general de Paula Belloni y Francisco Cantamutto.

1a ed. - San Telmo / Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2019.
213 p.; 23 x 16 cm. - (Estudios sobre la Argentina contemporánea)
ISBN 978-987-47001-6-2
1. Economía Política Argentina. I. Barrera, Facundo II. Belloni, Paula, coord. III. Cantamutto, Francisco, coord.
CDD 330.82

Colección

**ESTUDIOS SOBRE
LA ARGENTINA
CONTEMPORÁNEA**

La economía política
de Cambiemos
Ensayos sobre un nuevo ciclo
neoliberal en la Argentina

**BATALLA DE
IDEAS**

Índice

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prólogo | 11 |
| Capítulo 1. ¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque en el poder. <i>Francisco Cantamutto y Emiliano López</i> | 21 |
| Capítulo 2. La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo. <i>Rodrigo F. Pascual y Luciana Ghiotto</i> | 61 |
| Capítulo 3. “Volver al mundo” según Cambiemos: profundización del atraso y de la dependencia. <i>Paula Belloni y Andrés Wainer</i> | 91 |
| Capítulo 4. Entre la estructura y la coyuntura: el comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos. <i>Agostina Costantino</i> | 121 |
| Capítulo 5. El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado. <i>Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr</i> | 151 |
| Capítulo 6. “Como comer y descomer”: flexibilización laboral y baja salarial durante el gobierno de Cambiemos. <i>Facundo Barrera Insua y Pablo Ernesto Pérez</i> | 187 |

Prólogo

Desde hace varios años, la gran mayoría de los países de América Latina transitan los duros embates de un nuevo *huracán neoliberal*, el cual presenta ciertas singularidades que lo hacen algo diferente del que asoló a la región en la década de 1990. La Argentina no ha quedado al margen de este proceso: al igual que durante el decenio aludido, nuestro país se ha convertido en uno de los principales *mascarones* de proa de la avanzada neoconservadora.

En efecto, desde fines de 2015 el gobierno de Mauricio Macri ha venido aplicando políticas de neto corte ortodoxo y, en caso de renovar mandato tras las elecciones presidenciales que se avecinan, promete ir de modo decidido por ciertas “asignaturas pendientes” con una clara impronta regresiva, como las reformas laboral y previsional, la suscripción de más acuerdos de libre comercio, la profundización de la apertura comercial y un mayor “sinceramiento” de precios sumamente sensibles, entre otras.

El principal objetivo de este libro colectivo es ofrecer una caracterización abarcativa de la trayectoria del modo de acumulación local en el marco del proyecto neoliberal en curso, a partir de una línea de análisis que planteamos en un trabajo anterior.

Una de las principales conclusiones que surge de una lectura del conjunto de esta obra es que pese a las dificultades que se fueron encontrando en el camino, mayormente asociadas a la resistencia social, es claro que el gobierno de Cambiemos logró avanzar mucho en vistas de sus bases programáticas y sus apuestas estratégicas. De allí que no resulte casual el apoyo que en diversos momentos recibió, a modo de ejemplos, del FMI, del gobierno estadounidense y del centro del poder mundial reunido en el ámbito del G-20.

Entre los principales resultados del gobierno sobresalen los siguientes:

- un avance brutal del capital sobre el trabajo y, más ampliamente, sobre el conjunto de los sectores populares;
- un intenso proceso de concentración económica y centralización del capital que se inscribe en una redefinición de los liderazgos sectoriales y del lugar ocupado por las diferentes fracciones del capital en la generación, la circulación y la apropiación del excedente económico;
- una reestructuración regresiva del sector industrial y el fortalecimiento de un perfil de especialización e inserción internacional anclado centralmente en torno de las ventajas comparativas existentes;
- un agravamiento de la dependencia al calor de un ciclo aceleradísimo de endeudamiento externo, que forma parte de una nueva y virulenta fase de financiarización de la economía local y que marca el *regreso triunfal* de los acreedores externos al centro del proceso de acumulación y del poder económico;
- una crisis laboral de magnitudes pronunciadas, especialmente acuciante en los sectores más jóvenes de la población activa.

El planteo general de políticas logró congregarse inicialmente el apoyo de una parte importante de la sociedad, al tiempo que recibió un férreo respaldo entre los sectores dominantes. Sin embargo, argumentamos aquí que los resultados regresivos

(en diversos frentes) de la política económica, la creciente impugnación social, el agravamiento de la crisis socioeconómica y el *desembarco* del FMI fueron erosionando en fases sucesivas las bases de sustentación del gobierno. Prueba elocuente de ello es que desde mediados de 2018 hasta nuestros días la relación con el poder económico puede ser caracterizada como de “sábana corta” (en la medida en que se recuesta casi exclusivamente sobre el capital financiero y algunos segmentos con precios “regulados”), a la vez que se asiste al repudio de amplias capas de la sociedad.

Los textos que componen este libro se terminaron de escribir a principios de julio de 2019, un mes antes de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. El resultado de esta votación expresó el masivo rechazo del pueblo argentino a las políticas económicas de Cambiemos. El principal candidato opositor a la presidencia, Alberto Fernández y el candidato a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, obtuvieron una ventaja muy importante. Esta flagrante derrota, todavía pendiente de ser ratificada en las elecciones generales de octubre, abre una nueva etapa.

La reacción del oficialismo convalidó los argumentos expuestos en este libro. Eludiendo incluso los marcos de acción pautados con el FMI, el gobierno habilitó —por acción u omisión— una respuesta que implicó mayor turbulencia por parte de los mercados financieros, que resultó en una nueva alza del tipo de cambio (como la vivida en 2018) y trajo como consecuencia una mayor presión inflacionaria y un nuevo deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población. En una auténtica amenaza a la democracia, en la primera conferencia de prensa tras las PASO, el presidente culpó al pueblo porque sus elecciones no se condijeron con las de “los mercados” (eufemismo para hablar de un reducido grupo de empresarios especuladores). Luego debió retroceder, pero se mostró con herramientas insuficientes para responder a las demandas populares. Dentro de su esquema de políticas, de su sesgo ideológico y de su alianza social, Cambiemos dio lo que podía dar. Los diferentes datos y variables contenidas en este libro explican este derrotero del gobierno de Macri.

El final de esta nueva experiencia neoliberal está aún abierto cuando escribimos este prólogo, pero queda claro que el pueblo ha expresado su hartazgo. Esperamos que este libro aporte a entender lo ocurrido, para que no vuelva a ocurrir, y a la discusión sobre las alternativas necesarias para superar este proyecto regresivo.

Agosto de 2019

Sobre el contenido del libro

A continuación presentamos, a modo de síntesis, los debates, especificidades y principales hallazgos de cada capítulo. Si bien los seis trabajos que integran el libro pueden ser leídos de manera independiente, sugerimos una lectura de conjunto porque los mismos se articulan y complementan a partir de miradas y reflexiones comunes.

En el **capítulo 1, Francisco Cantamutto y Emiliano López** abordan la relación entre las disputas sociales y el gobierno de Mauricio Macri en la alianza Cambiemos. Los autores dan cuenta del sesgo del gobierno contrario a las clases populares — en su más amplia acepción— a partir de un análisis centrado en el vínculo entre las políticas públicas y los discursos. Se trata de una mirada que, sin eludir la importancia del sistema político, pone atención al entramado social que condiciona al gobierno. En este sentido, los autores pretenden ir más allá de la fuerza política en el gobierno, para explicar el programa que sostiene en función del bloque social que representa.

En este sentido, Cantamutto y López postulan que el programa económico de Cambiemos fue configurado por el conjunto del bloque en el poder durante los últimos años del kirchnerismo, desplazando a un segundo plano sus diferencias sectoriales. Ahora bien, este programa de ajuste social y reforma estructural enfrentó escollos que dificultaron su ejecución, obligando a una estrategia “gradualista”. Aunque esta lógica sirvió para atenuar el conflicto social, no modificó el

sesgo contrario a las clases populares. Es decir, se desplazó en el tiempo el mismo programa, acumulando tensiones sociales. En este freno al ajuste tuvieron un rol clave las movilizaciones multisectoriales, pero también aquellas de organizaciones de la economía popular y del movimiento feminista, sumadas a las de organizaciones de Derechos Humanos (DDHH) y de algunos sindicatos particulares —no así las centrales sindicales—.

Al mismo tiempo, y debido a la lógica gradual, los autores encuentran que el bloque en el poder encontró insuficiente lo obtenido, lo cual hizo más visibles las diferencias internas. Así, mientras que el capital financiero se erigió claramente como la fracción dirigente al interior de las clases dominantes, la industria, la construcción e incluso el sector agropecuario se vieron desplazados. El gobierno erosionó así parte de su propia base social de sustento. La firma del acuerdo con el FMI rubricó el final del gradualismo, pasando a una fase de creciente aislamiento del gobierno. El capítulo plantea los principales movimientos del sistema de representación partidaria y el escenario planteado ante las elecciones presidenciales de 2019.

En el **capítulo 2, Rodrigo Pascual y Luciana Ghiotto** sostienen que el gobierno de Cambiemos apuntó a producir un corte con la política exterior configurada durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Este estuvo signado por la ofensiva contra el trabajo, asumiendo la forma de subordinación al mercado mundial y una ruptura de alianzas que tendían a menguar la competencia y por tanto la explotación del trabajo.

En este sentido, los autores sostienen que el gobierno de Macri se abocó a reconfigurar las relaciones con los países de la región y los del resto del mundo a través de la búsqueda de inversiones, la desideologización de las relaciones exteriores y la denominada “inserción inteligente”. El mensaje era que la confianza necesaria para atraer las inversiones extranjeras se construye sobre la base de asegurar la realización de la ganancia por medio de mecanismos jurídicos supranacionales, como la sujeción a órganos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI) y la firma de tratados de

libre comercio. De ese modo, los cambios en las correlaciones de fuerza internas no serían atendidos.

En el **capítulo 3, Paula Belloni y Andrés Wainer** indagan acerca de las consecuencias del intento de Cambiemos por “reinsertar a la Argentina en el mundo”. Los autores señalan que el gobierno apostó a convertir a la Argentina en el “supermercado del mundo” y a generar una “lluvia de inversiones”, en ambos casos con un papel destacado del capital extranjero. Pero al analizar los resultados obtenidos, estos fueron decepcionantes en los propios términos en los que se lo había propuesto el gobierno.

En relación con el perfil de inserción externo, Belloni y Wainer encuentran que las medidas tendientes a la liberalización y a la desregulación no lograron incrementar las exportaciones, aunque sí hubo un cambio hacia una mayor primarización de la canasta exportadora. A su vez, en relación con los años previos se produjo un aumento en las importaciones. Este incremento no estuvo centrado en las compras externas de insumos y bienes de capital por parte del sector productivo, sino en la adquisición de bienes de consumo final y automóviles. Y dio lugar a uno de los déficits comerciales más grandes de nuestra historia. Por otro lado, los autores encuentran que las inversiones extranjeras no crecieron de manera significativa, en tanto sí lo hizo la remisión de utilidades, por lo que no hubo un aporte de ahorro externo por parte de los capitales extranjeros como esperaba el gobierno.

Finalmente, Belloni y Wainer señalan que, ante el fracaso en el llamado a capitales extranjeros en la esfera productiva, el agravamiento del déficit comercial fue compensado a partir del ingreso de dólares especulativos y por un nuevo y acelerado proceso de endeudamiento público. Ambos aspectos incrementaron la vulnerabilidad de la economía argentina y la volvieron extremadamente dependiente del financiamiento externo. El agotamiento de la capacidad de tomar deuda con el sector privado condujo a un acuerdo con el FMI que no solo no evitó, sino que profundizó, una crisis económica que deterioró severamente las condiciones de vida de la clase trabajadora.

En el **capítulo 4, Agustina Costantino** complementa el estudio de la inserción externa a partir de analizar los sectores económicos ganadores y perdedores en la estructura económica durante la gestión de Cambiemos, en relación con los últimos años de gestión del kirchnerismo (2011-2015). En especial, la autora examina si los desempeños (ganadores y perdedores) que se manifiestan en cambios al interior del Producto Bruto Interno (PBI) fueron efecto de las políticas particulares aplicadas por Cambiemos o si se trató de comportamientos estructurales, de más largo plazo.

Costantino encuentra que ciertos sectores que suelen calificarse como perdedores a consecuencia de las políticas de Cambiemos (como la industria o la construcción) en verdad han intensificado su crisis, ya que venían perdiendo gravitación económica desde la última etapa kirchnerista. De manera análoga, el sector de intermediación financiera venía ganando desde el gobierno anterior. Estos constituyen, para la autora, los “perdedores y ganadores” estructurales del modo de acumulación. En cambio, los sectores primario-exportadores (minería, agricultura y ganadería) y ciertos ámbitos privilegiados de acumulación (servicios públicos y telecomunicaciones) representan los sectores económicos que pasaron a ser ganadores con el cambio de gobierno. Se trata de una configuración sectorial que profundiza las tendencias del modo de desarrollo que comenzó a configurarse en Argentina desde fines de los setenta, desplazando las contradicciones emergentes durante el kirchnerismo.

El estudio de los distintos segmentos del capital concentrado que operan en la Argentina en el marco del gobierno de Mauricio Macri es profundizado por **Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr en el capítulo 5**. En este sentido, los autores estudian las formas que tomó la disputa por el excedente entre las diferentes fracciones empresarias, las modificaciones que se sucedieron en ciertas empresas representativas del poder económico en el país y en sus lógicas de acumulación.

Los autores encuentran que el reacomodamiento de precios relativos a partir de las iniciativas de política económica

llevadas adelante por el gobierno de Cambiemos al poco tiempo de asumir (devaluación, quita y/o reducción de retenciones, liberalización de precios internos, desregulación financiera, elevadas tasas de interés en la plaza interna y endeudamiento externo) erigieron como las principales fracciones ganadoras —en términos de la disputa por el excedente— a aquellas que estructuran su acumulación en torno de la explotación y el procesamiento de recursos naturales, de los servicios con precios regulados y de las finanzas. Al tiempo que entre los segmentos perdedores del poder económico sobresalieron gran parte de los rubros industriales. Así, a pesar de que el gobierno clamó por la búsqueda de “precios de mercado”, un puñado de empresas cuyos precios involucran de algún modo la intervención estatal fueron las más beneficiadas en la economía real: Shell, Central Puerto, Pampa Energía, Transportadora Gas del Sur y Gas Pampeana internalizaron una masa de beneficios crecientemente significativa. En el ámbito financiero, las ganancias del sector bancario tuvieron un importante crecimiento, basado en la diversificación hacia títulos públicos y una multiplicidad de activos nominados en moneda dura.

Finalmente, Cassini, García Zanotti y Schorr encuentran que el perfil sectorial del modo de acumulación de capital en la Argentina bajo la administración gubernamental de Cambiemos también repercutió en las lógicas de acumulación privilegiadas por las grandes firmas que operan en el país. Los elevados niveles de rentabilidad fueron dinamizados con endeudamiento y las estrategias de acumulación se orientaron a la financiarización (inversión financiera y fuga de capitales) más que a la expansión productiva.

En el **capítulo 6, Facundo Barrera Insua y Pablo Pérez** contribuyen con una mirada integral del mercado de trabajo bajo el gobierno de Cambiemos. Esta incluye los elementos de la política económica dirigida al mercado laboral, sus efectos regresivos en el empleo, en los derechos y en las condiciones materiales de vida de las/los trabajadoras/es y también la resistencia ejercida desde los sectores populares.

Los autores dan cuenta de las diversas aristas de la ofensiva en contra del trabajo a partir del estudio de la evolución salarial, de las señales disciplinadoras que dio el Estado como (des)empleador, de los intentos de desregulación del mercado de trabajo y del incremento de los índices de desempleo, subocupación e informalidad. Funcionales, estos últimos, a un nuevo esquema económico que pretende doblegar la fuerza de trabajo y condicionar su poder de negociación.

A partir de los aspectos abordados, Barrera Insua y Pérez concluyen que durante los años de gobierno de Cambiemos tuvo lugar un proceso de desalarización y degradación de la calidad del trabajo. Sin embargo, debido a las resistencias populares, este proceso no pudo cristalizarse en una nueva legislación que perdure en el tiempo. En lo que al conflicto laboral se refiere, las respuestas de las/los trabajadores organizados se caracterizaron por un crecimiento de los reclamos por pagos adeudados y por despidos o renovación contractual, lo que remite al contexto de crisis, con un sostenido protagonismo sindical, al tiempo que crecieron los conflictos impulsados por las organizaciones de las/los trabajadoras/es de la economía popular y del movimiento de mujeres.

