

¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque en el poder

Francisco Cantamutto y Emiliano López

Tras la crisis del proyecto neoliberal de los 90, el modo de desarrollo mostró una serie de cambios, tensionando las disonancias entre la acumulación y la legitimación política. Sin discutir aquí las tensiones propias del kirchnerismo (ver López y Cantamutto, 2018), la dinámica de este proceso cambió con el conflicto político con “el campo” en 2008. Desde entonces y hasta la elección de Cristina Fernández de Kirchner en el 2011, el kirchnerismo –una nueva identidad política- logró capitalizar las tensiones para su proyecto hegemónico (López, 2015; Varesi, 2013).

A partir de entonces, las tensiones económicas se acentuaron y se produjo un reacomodamiento político de las clases dominantes. Éstas tomaron la delantera al instalar su interpretación de la coyuntura, sus demandas y sus críticas al gobierno. Lograron así ir más allá de sus demandas corporativas, articulando un discurso de pretensiones universales. Las sucesivas reconfiguraciones de la oposición partidaria finalmente se consolidaron en la alianza Cambiemos, que con su traducción política de las demandas empresariales resultó victoriosa en las elecciones de 2015.

Este cambio se inscribe en un contexto mundial y regional particular (ver Capítulo 2, de Ghiotto y Pascual). Desde el estallido de la crisis en 2008 el dinamismo global se redujo sensiblemente, con flujos de comercio e inversión que no lograron recuperar sus valores previos. Se trata de un escenario que expresa una crisis irresuelta. Las principales potencias se han visto jaqueadas por la incapacidad de lograr respuestas en la institucionalidad vigente, lo que alimentó tendencias nacionalistas y unilateralistas. La disputa entre Estados Unidos y China se ha tornado uno de los ejes centrales en la construcción de un nuevo orden mundial. En esta situación inestable, América Latina y el Caribe no ha encontrado aún su rol y una de las respuestas ha sido un crecimiento de fuerzas conservadoras. La Alianza Cambiemos en Argentina es expresiva de este sesgo.

La llegada a la presidencia de Mauricio Macri, sumada a la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires, implicó una gran modificación del escenario político, ante la cual todas las fuerzas sociales debieron reacomodarse. Aunque pocas dudas caben respecto de los sesgos de su programa económico, no está claro que todo el voto capitalizado por Cambiemos le expresara apoyo social. Las tensiones en torno a valores y propuestas signan un reacomodamiento político aún en curso. Este capítulo busca mostrar los grandes carriles por los cuales transita este proceso.

La primera sección analiza las relaciones entre las interpretaciones y demandas del Bloque en el Poder (en adelante, BEP) con el programa puesto en práctica por Cambiemos en el gobierno. La segunda sección analiza la situación y las acciones de las clases populares. La tercera sección analiza la representación de estas pugnas en el sistema de partidos.

1. Cambiemos como representante del BEP

En esta sección se vincula el programa de Cambiemos con las demandas del BEP. La primera subsección señala la necesidad

de ir más allá del personal político en el gobierno. Las siguientes tres subsecciones analizan los ejes del programa que expresan estos sesgos de clase.

1.1. Sesgos de clase más allá del personal político

El gobierno de Cambiemos expresó su sesgo de clase de múltiples formas. Entre ellas se destacó la presencia sin antecedentes de empresarios y CEOs en el gabinete, así como apellidos de vieja alcurnia (Canelo y Castellani, 2016; CIFRA, 2016). Múltiples intervenciones públicas de estos personajes evidencian esa posición de clase, como por ejemplo al insistir con la necesidad de terminar con la “fiesta populista” que permitía a las clases populares y a sectores medios acceder a consumos que no fueran de subsistencia.

Ahora bien, aunque resulte expresivo, el sesgo de clase de Cambiemos fue más allá del personal político, traducido en políticas públicas como las que referimos en las secciones siguientes. Estas políticas estuvieron orientadas siempre en un mismo sentido de ajuste y reforma estructural, aunque admitieron dos velocidades: por el peso de la protesta social (ver sección 3) se debió adoptar un avance gradual, cuyas contradicciones terminaron en 2018 con el acuerdo con el FMI. Aunque no pocos entendieron que se trató de un modelo de saqueo, buscando prerrogativas para sí mismos —lo que existió y de manera grotesca—, lo cierto es que el gobierno avanzó en reformas que orientan la acumulación en un sentido específico. Este punto no debe perderse de vista, pues al enfatizar la intencionalidad se desplaza también la mirada que atribuye los resultados a errores o impericias —que también existieron. *La alianza Cambiemos expresó el programa del poder económico concentrado*, según las interpretaciones y demandas que construyeron durante los años previos. Es decir, existía un proyecto con cierta lógica, compuesto por algunas tareas que el gobierno buscó representar.

Desde 2011, Asociación Empresaria Argentina (en adelante,

AEA) y el Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresario de la Argentina (en adelante, IDEA) ganaron presencia como las expresiones político-corporativas privilegiadas por el gran empresariado local para construir una alternativa política al kirchnerismo. A estos espacios se sumó en 2014 el Foro de Convergencia Empresarial (en adelante, FCE). Se trata de espacios que reúnen al empresariado de mayor poder con cierta independencia de sus sectores de origen. Dicho de otro modo, de estas organizaciones surge la voz común de los capitales concentrados, haciendo a un lado a los estratos menos poderosos (pymes), así como sus propias demandas sectoriales. Esta convergencia en torno a temas comunes no existía en años previos.

El contexto de enunciación ayuda a comprender esta confluencia y la efectividad de su discurso. Desde 2011, los pilares del modelo, los superávits gemelos, se habían tornado en déficits gemelos. Por un lado, el Estado requería crecientes recursos fiscales para sostener los gastos en legitimación social, las transferencias que subsidiaban a la industria el costo de los servicios y de la energía, y los pagos al capital financiero (el llamado “desendeudamiento”). El costo creciente de estas intervenciones elevaba la presión sobre los recursos fiscales.

Por otro lado, el superávit comercial se deterioró por el déficit comercial industrial y energético y se volvió insuficiente para sostener los pagos de deuda, la remisión al exterior de utilidades y la creciente fuga de capitales. La política del gobierno en este aspecto fue contradictoria, incorporando una agenda de regreso a los mercados de crédito al mismo tiempo que se aplicaban diversos controles sobre los renglones de la balanza de pagos. Las reservas internacionales fueron cayendo al ritmo de estas tensiones, mientras la puja por el nivel del tipo de cambio se hacía explícita.

De conjunto, estas tensiones ponían dudas sobre el nivel y proyección de la tasa de ganancia (Félicz, 2019), lo cual repercutió en un bajo dinamismo: la economía se expandió a un 0,4% promedio anual entre 2011 y 2015. En este contexto,

presentamos las interpretaciones y demandas de la cúpula empresarial ordenadas en torno a tres ejes. Este esquema compone el acuerdo común del BEP, que estructuró el programa de ajuste y reforma del gobierno de Cambiemos. El apoyo a estos lineamientos centrales dependía del propio éxito del programa, en la medida en que modificara radicalmente la apropiación del excedente. Las dificultades políticas para lograrlo mostraron las discrepancias internas del empresariado, haciéndose evidentes que algunas fracciones se veían privilegiadas por encima de otras (Bona, 2019; Cantamutto, Costantino y Schorr, 2019).

El apoyo de las clases dominantes a este proceso, que consideraron un *cambio cultural*, excedió incluso esas prerrogativas materiales. No pocos dirigentes empresariales señalaron la necesidad de aceptar pérdidas en aras de modificar la estructura social y política del país. Ahora bien, la apuesta se encarecía ante un ajuste que consideraban insuficiente y las dudas sobre su horizonte, lo que incentivó el comportamiento predatorio en la valorización, con resultados agregados muy pobres.

Con la excepción de 2017, explicada por los recursos públicos volcados de cara a la elección, la norma fue una larga recesión, que incluyó el récord de ser la segunda caída de PBI más grande del mundo en 2018. La inflación se aceleró, alcanzando el 47% anual en 2018, de la mano de las subas de tarifas y las sucesivas devaluaciones. El tipo de cambio pasó de \$9,80 por dólar en diciembre de 2015 a \$14 a inicios del año siguiente, para ascender durante dos años hasta \$18. Ese fue período en el que la valorización financiera (conocida como “bicicleta”) rindió sus frutos, con las Letras del Banco Central pagando un mínimo de 23% anual y un tope de 47%. A partir de abril de 2018, la insostenibilidad de este esquema se hizo evidente, iniciando una serie de corridas que llevaron el dólar a \$38 en octubre, cuando los desembolsos del FMI lograron apaciguar los ánimos. Como alternativa ante este fracaso, el gobierno insistió en el mismo esquema, reemplazando las LEBAC por otros instrumentos de maduración más corta (LELIQ a 7 días)

y con tasas que oscilaron entre el 44% y el 74%. Por supuesto, estas tasas empezaron a ser demasiado elevadas para ser creíbles. La magnitud de la crisis creció de la mano de una perversa retroalimentación entre políticas insostenibles y comportamientos cortoplacistas.

La crisis produjo además un desgaste de la coalición social del gobierno. Las grandes prerrogativas de las fracciones de las clases dominantes ligadas a los servicios públicos y a la cadena energética palidieron ante las ingentes ganancias de las finanzas¹. Esta última fracción se erigió como dirigente al interior del BEP, pero su propio esquema de políticas dificultaba que la alianza prosperara. A las tempranas críticas de las cámaras industriales se fueron sumando las de la construcción y del comercio, debido a la parálisis de la actividad. Incluso el agro, núcleo original de esta confluencia, empezó a criticar al gobierno. Las dudas sobre la continuidad se expresaron de cara a las elecciones de 2019 cuando tanto el empresariado como el propio FMI comenzaron a evaluar alternativas políticas que sostengan el programa, pero garantizando cierta gobernabilidad que Cambiemos parecía estar perdiendo.

De conjunto, Cambiemos logró realizar tres cambios sustanciales que mostrarían este nuevo mapa de ganadores y perdedores (ver Capítulo 4, de Costantino). Primero, logró modificar la estructura de precios relativos, mejorando la posición de algunos (tasa de interés real, tarifazos, medicina, alimentos y energía) en contra de otros (el salario en primer lugar). Segundo, un cambio en la explicación del déficit fiscal (Cantamutto y Schorr, 2019), donde operó una redistribución de gastos (los pagos de intereses desplazaron a las transferencias económicas a los servicios públicos) y de ingresos (vía reducción del aporte de impuestos directos y al comercio exterior). Estas dos modificaciones cambiaron la apropiación del excedente, a

1 / Como lo expresa por ejemplo el conflicto con el conglomerado Techint, que invirtió en Vaca Muerta a cuenta de beneficios fiscales que le fueron retirados en 2019 para obtener recursos para el pago de la deuda.

través de transferencias que se pueden reconocer: si las finanzas se volvieron las grandes ganadoras, las clases populares fueron las mayores perdedoras. Tercero, se alteró el financiamiento de las cuentas externas, al darle prevalencia a los dólares financieros por sobre los comerciales; lo cual otorga mayor poder estructural al capital financiero, beneficiado además por los otros dos cambios referidos. Este nuevo esquema respondió a la ejecución del programa que comentamos a continuación.

1.2. “Volver al mundo”

Cambiamos tradujo bajo este lema dos demandas clave del empresariado, la necesidad de *rehabilitar el crédito externo y facilitar el comercio exterior*. Esto se expresó en la temprana reunificación del tipo de cambio, quitando restricciones a la adquisición de divisas, flexibilizando los instrumentos de control del comercio exterior y reduciendo los derechos a las exportaciones. También en el primer mes de gobierno se transformaron 5000 millones de dólares de deuda en letras intransferibles en manos del Banco Central por títulos negociables en el mercado secundario, colocados en manos de los bancos JP Morgan, Citibank, Deustche, HSBC y Goldman Sachs. Éste sería el puntapié en el nuevo esquema de políticas basado en el endeudamiento (Basualdo, 2017; Brenta, 2019).

En el mismo sentido apuntó la resolución del conflicto con los “fondos buitres” (Nemiña y Val, 2018), mediante una súbita oferta que reconocía toda la deuda (incluso sin comprobantes), costas del juicio e intereses por un total de 11 500 millones de dólares. Esta oferta fue aprobada en el Congreso en marzo de 2016 (Ley N° 27.249). La medida fue festejada por el empresariado concentrado, que lo entendía como una habilitación de los mercados de crédito externos, según expresaron en un comunicado conjunto ABA (Asociación de Bancos de la Argentina), ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas), AEA (Asociación Empresaria Argentina), AMCHAM

(Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina), IDEA y SRA (Sociedad Rural Argentina).

No obstante, el principal usuario de crédito sería el propio Estado, que pasó a tomar deuda en moneda extranjera con privados a una velocidad inusitada. De hecho, la toma de deuda creció a niveles mundiales récord, siendo la única forma de equilibrar el balance de pagos. Este dato es relevante, porque el ingreso de moneda extranjera bajo la forma de deuda pública o inversión de cartera —mayormente motivada también por títulos de deuda negociados en la plaza local— debió compensar las mismas salidas en el balance cambiario que antes señalamos, ahora magnificadas (con excepción del déficit energético). Las reservas internacionales constituidas con el remanente de esta deuda tienen una baja sostenibilidad (ver Capítulo 3, de Wainer y Belloni). Esta lógica monetarista de balancear las cuentas externas se mostraría endeble en 2018.

El gobierno desplegó un fuerte compromiso con reuniones internacionales (Merino, 2017). Ya en enero de 2016, volvió a participar del Foro Económico Mundial en Davos. En septiembre organizó una réplica en Buenos Aires, el Foro de Inversión y Negocios, conocido como “Mini-Davos”. El gobierno se propuso cerrar acuerdos de facilitación de comercio con diferentes países y regiones, entre los que destacan las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea y con la Alianza del Pacífico. Desde AEA declararon que este sesgo de política exterior “*no es un tema sectorial*”, sino estratégico del conjunto (Franco, 2017). El gobierno organizó a fines de 2017 la reunión Ministerial de la OMC (Organización Mundial del Comercio), donde esperaba lograr nuevos acuerdos que no prosperaron más que en vagas declaraciones. En 2018, la Argentina fue sede del encuentro del G20 y sus reuniones temáticas.

Todo lo anterior señala que la demanda de integrarse al mundo, tal como fue presentada por el empresariado, se constituyó en un eje clave de política de Cambiemos. La

comunidad internacional de negocios avaló al flamante gobierno, prometiendo cuantiosas inversiones —que nunca llegaron. Esta lógica se sostuvo aun cuando los logros fueron magros e incluso cuando a mediados de 2018, tras una serie de corridas cambiarias, el gobierno recurrió al FMI. En lugar de solventar la confianza, la señal certificó lo contrario: la magnitud percibida de la crisis.

El FMI otorgó un préstamo a valores sin parangón, por poco más de 50 000 millones de dólares. Para ello se firmó un acuerdo *stand by*, que estableció condicionalidades para la política económica, incluyendo mayor ajuste del déficit fiscal y reformas estructurales. Ante las dudas que suscitó el acuerdo, el gobierno tuvo una serie de reuniones con empresarios de alto nivel y cámaras representativas, entre las que destacan IDEA, AEA, FCE y ABA. A pesar de que en sus declaraciones públicas los dirigentes empresariales mostraron apoyo al presidente, no dejaron de expresar que, a fin de cuentas, el país atravesaba una crisis.

La manifiesta endeblez de las cuentas externas resultaba de las propias políticas aplicadas, orientadas a liberalizar los flujos de capitales. Ante su evidente fracaso, sin embargo, el gobierno definió profundizar el sesgo. El uso de instrumentos de muy corto plazo fomentó la lógica de valorización financiera, alimentando la dinámica de deuda y fuga que el FMI vino a financiar, permitiendo al gobierno eludir una crisis mayor (Brenta, 2019). Es decir, la “vuelta al mundo” se tradujo en una importante liberalización y apertura externa de la economía, en el marco de un nuevo ciclo de endeudamiento.

1.3. La cuestión energética

De esta forma aludía el empresariado al creciente déficit de producción interna y el consecuente saldo negativo en el comercio exterior, bregando por una liberalización (suba) de los precios. Así fue expresado por ejemplo en el documento de presentación del FCE. El mercado energético era presentado como caso

paradigmático de los efectos de la intervención del Estado que, al provocar una distorsión de precios, generaba insuficiencias de inversión y por ello, de producción e incluso de divisas.

Cambiemos tomó este tema como otro de sus ejes, declarando en diciembre de 2015 la Emergencia Energética (decreto N° 134/15). En un claro gesto hacia el sector, nombró ministro de Energía a un CEO de Shell, Juan Aranguren. De su cartera se iniciaría uno de los focos de conflicto de 2016, cuando en febrero subió las tarifas del agua, luz y gas, además de los precios de los combustibles, que a su vez impactaba en las tarifas del transporte. Más allá de los efectos en la rentabilidad empresarial, el objetivo era reducir las transferencias estatales en concepto de subsidios.

Esto desató fuertes críticas de parte de los usuarios y cobraron especial visibilidad las pymes, las cooperativas y los clubes de barrio, a través de la confluencia en Multisectoriales. Además de las protestas en las calles, se puso en práctica un fuerte activismo jurídico que terminó poniendo coto al aumento, en lo relativo al gas, por fallo de la Corte Suprema. Se objetaba la falta de consideración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad y la falta de participación democrática. Ante ello, el gobierno se vio obligado a suspender el aumento y a llamar a una serie de audiencias públicas, viciadas desde su origen. El resultado fue una primera suba del servicio del gas a hogares en torno al 200%, que desoía todos los argumentos presentados en las audiencias. Como contrapartida, las transferencias del Estado se reducirían, teóricamente mejorando el resultado fiscal.

Un punto central es que se dolarizaba el precio en boca de pozo, estableciendo un sendero creciente para converger a un valor teórico generado a partir de los precios entonces vigentes de importación. Los componentes de transporte y distribución quedaban sujetos a nuevas negociaciones. Se ofrecía así un nuevo escenario que, con base en lo demandado por la cúpula empresarial, daba una mejora de precios y previsibilidad.

Se esperaba así incentivar los negocios, especialmente en recursos no convencionales, básicamente el yacimiento de Vaca Muerta. Esta interpretación fue expresa, por ejemplo, en el encuentro que organizó AEA en noviembre de 2016, llamado “La Energía como Motor para el Crecimiento”, donde participaron los ministros Aranguren y Francisco Cabrera, así como el jefe de Gabinete Marcos Peña. Allí insistieron con el horizonte de precios trazado, poniendo sobre la mesa el alto costo de los trabajadores petroleros. Este reclamo fue oído rápidamente: dos meses después se firmó un nuevo convenio colectivo para trabajadores petroleros en yacimientos no convencionales, por el cual las condiciones de trabajo fueron ampliamente flexibilizadas.

Los aumentos escalonados evitaron que el impacto se concentrara en el inicio del gobierno, morigerando así el rechazo. Pero a medida que las subas se acumularon, en un contexto de apertura y crédito encarecido, se configuró un escenario crítico, especialmente para las pymes, que volvieron a la protesta. En este sentido, en 2018 se impulsó un proyecto de ley para retrotraer los aumentos a los valores de fines de 2017. Alarmados, desde el FCE hicieron un llamado a la responsabilidad (sic) a la oposición, alegando que era apenas demagogia política, sin relación a fenómenos económicos o a demandas sociales.

Macri vetó inmediatamente la ley aprobada en el Congreso. El apoyo al gobierno se expresó en un comunicado firmado por múltiples cámaras que participan del FCE: AEA, UIA, ABA, AACREA, ACDE, AMCham, SRA, Bolsa de Comercio, Bolsa de Cereales, IDEA, entre otras. Sin embargo, a poco de hacerse público, la Unión Industrial Argentina desconoció su firma, un movimiento que indicaba fricciones internas. La industria, tanto como el agro, veían vulnerada su rentabilidad, pues la energía compone un insumo central, cuyo costo venía subsidiado de una década y media atrás. La suba arrastraba además al transporte, encareciendo los fletes de mercancías. Incluso aceptando el impulso al negocio energético, no podían

dejar de notar el impacto que tenía en sus propias actividades.

Resulta útil remarcar que se expresa aquí la lógica política del gobierno, que supo eludir mayores protestas dilatando el ajuste en el tiempo. Como en otros aspectos, la disputa entre los partidarios de un ajuste por la vía del shock y los gradualistas se saldó en favor de estos últimos por el pulso social. Ahora bien, aunque esto le dio algo de aire político, al presentarse aceptando críticas y considerando los efectos sociales del ajuste, al mismo tiempo le dificultó las relaciones con el empresariado, que consideraba adecuadas pero insuficientes las políticas en curso. El uso de la deuda para solventar esta dilación se presentaba como intrínsecamente insostenible y de hecho mostró sus límites a principios de 2018. Con la crisis desatada, el tiempo del gradualismo del ajuste llegaría a su fin y se expresaría en el acuerdo con el FMI.

1.4. Competitividad y estabilidad para invertir

El empresariado insistió en que para aumentar la producción, requerían mayores recursos disponibles para invertir, así como precios estables que permitieran planificar. En su argumento, la discusión del déficit fiscal se enlazaba con el impulso a la producción. En términos de demandas, los empresarios identificaban cuatro trabas: la previsibilidad y los costos laborales, de logística y ligados a impuestos.

La previsibilidad remite a la garantía de cierta estructura de precios relativos, estable en el tiempo, que favorezca al BEP en general y a las fracciones dirigentes en particular. Este marco confluye con el énfasis en el *clima de negocios*, que remite a la necesidad de saber de antemano en favor de quiénes intervendrá el Estado. En ambos puntos, tal como expusimos en la sección 2.1., Cambiemos expresó de manera rápida y contundente su orientación.

Los costos logísticos expresaban un tema estructural, pues su reducción implicaba un severo esfuerzo de inversión en

infraestructura. En tal sentido, Cambiemos promovió en campaña el *Plan Belgrano*, que mejoraría la conectividad del Norte argentino. En diciembre de 2015 se creó la Unidad Plan Belgrano y se anunciaron obras por 16 000 millones de dólares. Sin embargo, su dinamismo real distó de esta promesa: en un contexto de ajuste, no era claro de dónde saldrían esos fondos.

La respuesta llegó un año más tarde, cuando en noviembre se aprobó en el Congreso la Ley N° 27.328 de Participaciones Público-Privadas. Se trata de una modalidad donde las empresas se encargan de llevar adelante la obra pública, consiguiendo financiamiento por su cuenta, con aval del Estado (en lugar de depender de sus desembolsos). Esta ley pretendía adecuar la posibilidad de invertir en un contexto de ajuste fiscal por la vía de la deuda. En abril de 2017, AEA organizó una jornada completa para discutir el tema —llamada “Infraestructura del transporte y costos logísticos: los desafíos de crecer”— y presentó los reclamos ante el ministro de Transporte, Guillermo Dietrich. No obstante, las elevadas tasas y plazos cortos del endeudamiento público conspiraban contra ello. Si bien se ejecutaron algunos proyectos de infraestructura, el empeño distó de las necesidades expresadas por el BEP.

El costo laboral fue otra preocupación sistemática, sobre la que el gobierno avanzó. En tal sentido debe leerse la caída de los salarios reales (ver Capítulo 7, de Barrera Insua y Pérez). Durante 2016, la recesión severa y la inflación —impulsada por el tarifazo—, creaban muy malas expectativas, a las que se sumaba la rápida multiplicación de despidos y suspensiones —donde el Estado actuó como un agente disciplinador. En ese contexto, parte de la oposición impulsó en el Congreso una ley “antidespidos”, que declaraba la emergencia ocupacional y prohibía los despidos por 180 días. Durante el debate del proyecto, Ignacio de Mendiguren, que presidía la comisión de Industria en Diputados, convocó a más de doscientos empresarios a discutir, concluyendo que el proyecto era “ampliamente rechazado por el arco empresario” (El Cronista, 2016). Una vez

aprobada, Macri la vetó rápidamente, alegando que enviaba una mala señal para la contratación de nuevos trabajadores. A cambio, realizó un acto convocando empresarios para un acuerdo —sin carácter vinculante— de suspensión de despidos por 90 días. Varias de esas empresas convocadas estaban por entonces despidiendo parte de su planta laboral.

Los despidos, la caída del salario y la propia crisis funcionaban como una amenaza que mejoraba las condiciones para que el empresariado pudiera presionar por flexibilización en las negociaciones colectivas. En efecto, esto ocurrió incorporando cláusulas de polivalencia, reducción de tiempos muertos, compensación de horas extra con jornadas perdidas, por ejemplo, en el referido convenio de petroleros (febrero de 2017), mecánicos (marzo de 2017) o de lechería (octubre de 2017). Aunque las cámaras empresarias aceptaban esta flexibilización gradual, la reforma laboral en Brasil en julio de 2017 aceleró los tiempos. En esa línea, el gobierno y la cúpula empresarial comenzaron a referir a los juicios laborales como un sistema criminal.

Esta línea de discurso se enfatizó luego de que Cambiemos saliera airoso de las legislativas de octubre de 2017. El presidente Macri indicó que se entraba entonces en una fase de “reformismo permanente” (Donato, 2017.), consistente en impulsar las reformas que se venían prometiendo: laboral, tributaria, previsional. Luis Etchevehere, entonces presidente de SRA, luego ministro de Agroindustria, señaló el carácter fundacional del discurso de Macri (Cayón, 2017). Ya la UIA, COPAL, CAMARCO, SRA y AEA habían expresado públicamente su beneplácito con el resultado favorable al gobierno en las PASO de agosto de ese año. Aunque no lograría avanzar en materia laboral, distinto sería el caso con las otras dos reformas.

La sustancial reducción de los derechos a las exportaciones en la primera semana de gobierno, en diciembre de 2015, compuso un primer paso en relación a la reducción de los costos impositivos. Existieron otras modificaciones de escaso

efecto tributario pero expresivas del sesgo de clase, como la eliminación del impuesto adicional a los autos de alta gama. Con la aprobación de la Ley N° 27.260, en mayo de 2016, se habilitó el blanqueo de capitales no declarados, con el pago de una alícuota mínima. Según la interpretación general del empresariado, la evasión se explica por la alta presión impositiva, con lo cual el blanqueo con baja tributación parece ser una salida. Para ello se eximía del pago de diversos impuestos a los capitales y se eliminaban de forma gradual los impuestos a la ganancia mínima presunta y a los bienes personales. En noviembre de ese año, el gobierno envió un proyecto de reforma del impuesto a las ganancias al Congreso, atendiendo a la promesa de campaña. Pero en Diputados se añadió al proyecto original la propuesta de cobrar ganancias a la minería, a las finanzas y al juego, volviendo a aplicar retenciones a las exportaciones de la minería. Alegando que esto afectaba a la previsibilidad y que debía existir un mejor consenso para una reforma de este tipo, el empresariado rechazó estos cambios. El gobierno bloqueó el debate y elevó el mínimo no imponible del impuesto mediante una resolución.

Desde AEA entendían que los cambios debían ir por otros parámetros: “Es necesaria la eliminación o la reducción lo más rápido posible de los impuestos distorsivos, empezando por ingresos brutos y el impuesto al cheque”. Fue a esta tarea que se lanzó el gobierno tras la victoria en las legislativas de 2017, cuando impulsó las reformas previsional y tributaria, como un solo gran paquete. Se acordó con los gobernadores de 23 provincias un *consenso fiscal*, por el cual se las impulsaba a reducir las tasas de Ingresos Brutos, que es la principal fuente de financiamiento propia de estas entidades subnacionales, a cambio de que el impuesto a las ganancias sea totalmente coparticipable. Este último, que antes financiaba la previsión social, debía ser reemplazado por recursos genuinos, que son las contribuciones patronales, que eran a su vez reducidas de manera gradual.

Las propuestas elevadas por el Ejecutivo tuvieron mucho debate y terminaron aprobándose en secuencia en diciembre de 2017 (Ley N° 27.426 y Ley 27.430), en medio de fuertes protestas en las calles. Se atendía así a las persistentes demandas empresariales de reducir Ingresos Brutos, las contribuciones patronales a la seguridad social y el impuesto por utilidades no distribuidas. No se quitó el impuesto “al cheque”, que fue prorrogado, aunque se lo aceptó como crédito fiscal para las pymes. Con estos cambios y la inclusión de un impuesto a la renta financiera de fácil elusión, el gobierno logró su objetivo al obtener el consenso de una parte de la oposición, tal como pedía el empresariado. Vale señalar que el tratamiento de estas reformas fue muy costoso en términos políticos para el gobierno que, tras ganar las elecciones, vio desplomarse su imagen en la opinión pública.

De conjunto, el gobierno avanzó en los frentes demandados por el empresariado en la medida que pudo. Aun así, el regreso al FMI volvería a traer el reclamo de profundizar las mismas reformas: laboral, previsional e impositiva. Se había llegado al fin del *ajuste gradual*. Esto respondía, como dijimos, a que la recuperación de la tasa de ganancia era insuficiente a los ojos del empresariado, pero al mismo tiempo insostenible en términos sociales y políticos. Las contradicciones manifiestas de este rumbo signaron la situación nacional desde 2018.

El FMI apareció entonces como garante externo del programa del gobierno, que no cambió en esencia, sino que buscó intensificarse. Ahora bien, esta lógica suponía profundizar la preeminencia financiera, que forzaba a confrontaciones internas al BEP. Así se entienden, por ejemplo, los pedidos por una reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y la búsqueda de un sistema previsional que incluya espacio para el negocio privado (incluido en la Ley N° 27.440, de financiamiento productivo, aprobada en mayo de 2018). En el mismo sentido se comprende el compromiso de déficit fiscal (primario) cero acordado en septiembre de 2018, que reducía los gastos sociales y las transferencias económicas, para garantizar los pagos de

deuda. Incluso más, contra el discurso antes sostenido, incluyó una suba de las mismas retenciones a exportaciones que antes se habían reducido. Este retroceso en algunas de las políticas antes implementadas generó mayores incertidumbres en torno a la previsibilidad.

Todo lo anterior generó mayores fricciones al interior del BEP. Distintas fracciones iniciaron un paulatino alejamiento, buscando alternativas políticas de cara a la renovación presidencial de 2019. Aunque el FMI aportó gran cantidad de recursos para sostener el programa, al mismo tiempo impuso la pérdida de herramientas de política monetaria y cambiaria, lo que expuso más al gobierno ante el aumento en la volatilidad de la economía. Desde 2018, prácticamente todos los indicadores agregados mostraron un deterioro evidente.

2. Demandas populares y conflictividad social: una dinámica a dos velocidades

Llegados a este punto debemos preguntarnos cuáles han sido las reacciones y los conflictos que instalaron los movimientos sociales y políticos vinculados a las clases subalternas (Cf. Soto Pimentel y Gradin, 2019). Podemos decir que en los tres años de gobierno de Cambiemos hubo dos temporalidades en el conflicto social: por un lado, el ritmo de los sindicatos tradicionales, con una posición de conflictividad moderada y contención de las demandas por abajo; por otro lado, dos movimientos (el de la economía popular y el feminismo) que han mostrado altos grados de dinamismo frente a la ofensiva sobre derechos y condiciones de vida.

La estrategia del gobierno con las organizaciones de las clases populares tuvo tres grandes elementos. Primero, minimizar su relevancia, buscando diluir su alcance. Segundo, eludir los reclamos específicos buscando asociarlas a intereses

político partidarios, en especial del kirchnerismo. Tercero, la criminalización de la protesta, a través de procesos judiciales y represión. El último informe disponible de CORREPI señala al gobierno de Cambiemos como el más represor desde 1983, responsable por un 20% del total de muertes por gatillo fácil registradas en el período. Entre los casos más controversiales se encuentran las muertes en contextos de operativos represivos de Santiago Maldonado y de Rafael Nahuel, y la defensa del policía Luis Chocobar, que asesinó por la espalda a un ladrón, todos casos de los últimos meses de 2017. Se podría sumar un cuarto elemento, que fue la recurrencia a movilizaciones propias, siempre disimuladas como *autoconvocadas*. Si bien lograron algunos hitos como la manifestación del 1º de abril de 2017, en general la convocatoria fue débil y decreciente, lo cual llevó a abandonar esta estrategia.

2.1. Movimiento sindical: política de contención y fragmentación de las centrales sindicales

El movimiento obrero llegó a las elecciones de 2015 con altos grados de fragmentación. Esto se debe, al menos, a tres factores: a) el clima de polarización política entre kirchnerismo-antikirchnerismo; b) los altos niveles de fragmentación de las propias bases sociales de estas organizaciones; y c) el desgaste de la capacidad de estas organizaciones para representar las demandas de los trabajadores y de las trabajadoras. A nivel de las cúpulas sindicales, las tensiones se tornaron evidentes: aquel año cerró con cinco centrales sindicales: la CGT partida en tres y la CTA partida en dos.

Esta fragmentación del campo sindical era un riesgo sustancial para las condiciones de vida de trabajadores/as frente a la ofensiva económica y política que implicaba el nuevo gobierno. Como explicamos, Cambiemos buscó avanzar desde el inicio de su gobierno en reformas regresivas, lo que tenía un correlato directo en la estrategia de desgaste y deslegitimación de las

organizaciones sindicales, para lo cual utilizó argumentos impulsados directamente por el gran empresariado.

La CGT llegó con una fractura expresada en las conducciones de la CGT Azopardo (sectores ligados a Hugo Moyano), la CGT oficial (Antonio Caló) y la CGT Azul y Blanca (Luis Barrionuevo). En 2016, esta central logró morigerar sus tensiones internas gracias a un acuerdo de unidad, que delegaba la conducción en un triunvirato con un representante de cada tendencia (tal como se recompuso esta central en 2004). Héctor Daer, Carlos Acuña y Juan Carlos Schmid fueron los elegidos para ocupar estos cargos. El acuerdo se fundaba en dos elementos: por un lado, la defensa corporativa de las direcciones sindicales frente a la avanzada de judicializaciones impulsada por Cambiemos y por el otro, la contención de las demandas y el malestar que surgía por abajo frente al deterioro de la situación social.

De hecho, esta central mantuvo una tibia postura de oposición dialoguista, dilatando una y otra vez el anuncio de paros y movilizaciones. Esto acrecentó las tensiones latentes de una unidad tejida con hilos finos. Por un lado, las bases comenzaron a notar los embates empresariales en sus bolsillos y en las condiciones de trabajo. Niveles mayores de desempleo, suspensiones, despidos selectivos, ataques a delegados, pérdida de salario, entre otros aspectos, fueron algunos de los puntos que causaron preocupación. Por otro lado, sindicatos con perspectivas políticas divergentes con la conducción de la central lograron algunos triunfos parciales en negociaciones paritarias, irguiéndose como referencias. Tal fue el caso de La Bancaria, conducida por Sergio Palazzo, y Aceiteros, con Daniel Yofra a la cabeza. Este sector era el mismo que desde agosto de 2016 formaba parte de lo que se consolidó como un espacio opositor a la postura dialoguista del triunvirato, que se dio en llamar Corriente Federal de Trabajadores. Este espacio incluye a la Corriente Político Sindical Federal, el núcleo del Movimiento de los Trabajadores Argentinos, que fuera especialmente combativo durante el final de la Convertibilidad.

Buscando descomprimir la situación, la CGT y una parte de la CTA, representada por Roberto Baradel y Hugo Yasky, finalmente organizaron una movilización —sin paro— el 7 de marzo de 2017. Se trató de una masiva movilización de trabajadores/as (las cifras hablan de hasta medio millón de personas), con presencia de los sindicatos de mayor representatividad. Sin embargo, se marcaba allí la incipiente ruptura en la conducción tripartita. Si bien resultó una demostración de fuerza y vitalidad del movimiento obrero ligado al peronismo, tuvo un final conflictivo, ante la dilación del anuncio de un paro general desde el palco principal. Esto provocó roces y tironeos, bajo el canto de “Poné la fecha la p*** que te parió”. Fruto de esta presión, el paro se realizó el día 6 de abril, coincidiendo con el Mini-Davos.

La tensión fue aumentando durante 2017, con un punto cúlmine en diciembre, cuando el Congreso daba tratamiento al proyecto de ley de reforma jubilatoria. Ante este hecho, la mayor parte de los sindicatos agrupados en la CGT, con algunas excepciones como la Unión de Tranviarios Automotor (UTA), participaron de la movilización el día 18 y llamaron a un paro general. Este elemento fue determinante en la masividad de la representación popular que repudió en la calle el tratamiento de la reforma previsional. Fue, además, el punto de inflexión político a partir del cual se desgastó de manera sistemática la legitimidad del gobierno nacional, que parecía blindado por su reciente triunfo electoral.

A inicios de junio de 2018 el gobierno cerró un acuerdo con el FMI, que soldaba la política de ajuste. Con salarios pulverizados y más reformas en ciernes, a fines de ese mes se produce el tercer paro general. Aunque las 62 organizaciones peronistas no participaron del llamado, el paro fue contundente, reclamando por paritarias sin topes. No obstante, el gobierno no modificó su rumbo político-económico, ni otorgó concesión alguna. Las tensiones ya descritas, por tanto, siguieron multiplicándose entre la clase trabajadora, impactando en sus representantes.

A fines de septiembre del mismo año se llegó con una mala coordinación al cuarto paro general, convocado por la CGT y las CTA, reclamando el cambio de rumbo económico y en contra del acuerdo con el FMI. Sin embargo, tras la medida y frente a la negativa de establecer un plan de lucha para sostener derechos en el momento de aceleración del ajuste, el sector liderado por Schmid (vinculado a Moyano) abandona el triunvirato. Se toma además la decisión de fundar junto a otros sindicatos y referentes de peso (como SMATA, Bancarios, Gráficos, Canillitas, entre otros) el Frente Sindical para el Modelo Nacional, con una postura claramente opositora al gobierno de Macri, que intenta abonar a los espacios de unidad que ya habían comenzado a gestarse en el seno del movimiento peronista.

Por su parte, la CTA mantuvo sus divisiones. Incluso más, tras los diversos acercamientos entre la CTA de los Trabajadores (conducida por Hugo Yasky) y la CTA Autónoma (conducida por Pablo Micheli), apareció una nueva ruptura en esta última central, por un desacuerdo del sindicato mayoritario (ATE) con la conducción. Esta división se originaba en diferencias que remitían más a lo político partidario que a lo gremial. Aunque separadas, las CTA se mantuvieron como francas opositoras al gobierno de Cambiemos, participando de la convocatoria a todas las medidas de fuerza masivas ya referidas.

A diferencia de la CGT, las CTA mantuvieron tanto en 2016 como en 2017 un alto nivel de movilización, en especial en torno a las medidas articuladas entre la CTERA, ATE, CONADU y CONADU-H. Esto permitió visibilizar, en los meses iniciales de cada año, la persistencia de la organización de los sindicatos ligados al sector público. En la provincia de Buenos Aires, que expresa un conflicto testigo para otras negociaciones paritarias, se llevaron adelante en 2017 más de 22 paros, impulsados por el Frente de Unidad Docente (que agrupa a SUTEBA, FEB y UDOCBA). No en vano el gobierno y medios afines montaron una auténtica campaña de persecución ideológica de sus principales referentes. Con todo, en diciembre de 2017, las

tres CTA alcanzarían su mayor nivel de acción, en el marco de unidad frente a la reforma previsional.

Sin embargo, no debe magnificarse tampoco el alcance de estas centrales. El año 2018, de hecho, hubo una baja en la capacidad de movilización de estos sindicatos. Referentes de la CTA-T interpretaron que, en el marco de la crisis desatada desde abril de 2018, la intensificación del conflicto podría conducir a una crisis política, que sería utilizada por el gobierno como estrategia electoral para deslegitimar los reclamos por golpistas y antidemocráticos (argumentos ya utilizados en 2017). En caso de ser acertada esta interpretación, estaría convalidando la subordinación de las estrategias de lucha sindical a las perspectivas electorales. Esto se conjugó con ciertos niveles de desmoralización entre las bases, producto de la propia crisis, del hostigamiento mediático y gubernamental y de la falta de conquistas (las pérdidas de salario real oscilaron en 15-24%). El desgaste se impuso en estos espacios sindicales.

En términos programáticos, la CTA-T se acercó al Frente Sindical para el Modelo Nacional, pero estos gestos no lograron una coordinación de luchas y conflictos sostenidos. De hecho, aunque fue clave para la convocatoria del quinto paro general, ya en 2019, este quedó desdibujado un día antes del feriado del 1º de mayo. Tanto así que el 29 de mayo se volvió a llamar a un nuevo paro, esta vez con el conjunto de la CGT. Aunque a nivel de sindicatos existió una elevada conflictividad, las centrales no estuvieron a la altura frente a un gobierno que manifestó una clara ofensiva contra las clases populares, logrando reducir salarios, precarizar los empleos y elevar el desempleo.

2.2. Sobre los actores de la economía popular

Si bien el sindicalismo tradicional osciló entre la negociación y la revitalización en ciertos gremios y sectores, en términos generales tuvo un rol limitado en la impugnación del modelo de Cambiemos. Por el contrario, el espacio que se fue consolidando

alrededor de los movimientos de la economía popular marcó tres puntos clave en relación al conflicto social de estos años: mantuvieron elevados niveles de movilización, mostraron una significativa unidad político gremial y obtuvieron algunas conquistas para este sector social. Se transformó de esta manera en uno de los actores más dinámicos durante el período, a partir de consolidación de un frente de organizaciones de base socioterritorial y de la economía popular.

El espacio lo conforman hoy la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie. En ocasiones se lo menciona como el *otro movimiento obrero*, que intenta reconocer a más de un 35% de trabajadores y trabajadoras que viven de su trabajo en sectores no formales de la economía, o bien en el marco de trabajos cooperativos. Aunque se trata de una representación que proviene de las organizaciones de base territorial que protagonizaron el movimiento piquetero, sumó la novedad de poner en el centro de sus demandas a las cuestiones laborales, de ingresos y de derechos vinculados a los trabajos de subsistencia y los realizados por precarizados.

Durante el primer año de gobierno de Macri, este actor puso sus demandas en debate a través de la movilización callejera. La presentación ante el gobierno de Macri fue en clave opositora. Debido a esta capacidad de movilización, se logró instalar en la agenda parlamentaria la Ley de Emergencia Social, aprobada en diciembre de 2016. Este proyecto reconocía las demandas del sector que marchó el 7 de agosto en el marco de las movilizaciones de San Cayetano, con el eje de *las tres T* (Tierra, Techo y Trabajo) —en clara alusión al discurso del Papa Francisco. La ley asignaba un aumento presupuestario de \$30 000 millones para las partidas vinculadas a asistencia social hasta diciembre de 2019. Además, se disponía en esa misma normativa la creación del “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social” con participación de las distintas organizaciones que forman parte de este espacio político y representantes de

varios ministerios, un registro de trabajadores y trabajadoras del sector para recibir los beneficios, un censo de villas que permitiera adecuar el hábitat de los sectores excluidos, entre otros puntos.

De estos compromisos solo se cumplieron el otorgamiento de los salarios sociales complementarios que permitieron, además, financiar algunas de las mutuales que estos movimientos comenzaron a desarrollar. Al mismo tiempo, debido a la intensificación de la crisis del sector formal, las trabajadoras y los trabajadores precarios y excluidos crecieron durante los tres años de gobierno de Cambiemos y este crecimiento se expresó, a diferencia de lo que ocurrió con los sindicatos, en mayores niveles de participación en sus organizaciones representativas.

Desde ciertos sectores medios ligados al kirchnerismo, estos logros —parciales, sin dudas— se vieron como una capitulación, un acuerdo para reducir los niveles de conflictividad en lugar de tensionar al gobierno neoliberal. Sin embargo, durante 2017 y 2018 este sector mantuvo un alto grado de movilización en la calle y fue, junto con el movimiento de mujeres, el que expresó mayor masividad y una posición claramente opositora al gobierno nacional. Mantuvo, por ello, un rol protagónico en las jornadas de diciembre de 2017 en el marco de la discusión parlamentaria sobre la reforma previsional y continuó activo durante 2018: la Marcha Federal por Tierra, Techo y Trabajo y la vigilia del 8 de agosto, Día de San Cayetano, fueron dos de las más importantes. Además, en un marco de ajuste profundo, este actor político gremial logró imponer al gobierno el aumento del monto del Salario Social Complementario (de \$4400 en diciembre de 2017 a \$6000) y algunos avances para poner en pie circuitos de reciclaje urbano con inclusión social. Las organizaciones ligadas a trabajadores/as y pequeños productores rurales, en especial la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), con vínculo con la CTEP, realizaron diversas protestas de gran visibilidad —los “verdurazos” — ofreciendo sus productos a precios populares en plazas públicas.

El sector de la economía popular (en especial, la CTEP) fue forjando una nueva lógica gremial de los sectores precarizados, que en ocasiones ha sido llamada una “gremialidad territorializada”. Esta tiene otros repertorios de acción, otras representaciones y otras formas de construcción en relación al sindicalismo tradicional. Con esta trayectoria, han reclamado ser reconocidas por la CGT como gremios, pidiendo su inscripción formal en la central. Desde 2017 se produjo un acercamiento que aún no ha fructificado en una mayor cohesión.

Con todo, las organizaciones de la economía popular lograron sostener sus marcos de acuerdo e incluso avanzar en acercamientos político ideológicos, al postular al gobierno como parte de una ofensiva neoliberal y, por tanto, como un enemigo común. El entramado social que componen era previamente inexistente y permitió negociar conquistas concretas en el marco de un ajuste que les excedía como organizaciones.

2.3. Sobre el movimiento feminista y de mujeres

El movimiento feminista y de mujeres tiene una larga trayectoria en el país. Desde la salida de la última dictadura, ha crecido en complejidad y alcance. Destacan en este crecimiento los Encuentros Nacionales de Mujeres realizados desde 1986, pues operaron como un espacio de coordinación convocante de la pluralidad de organizaciones, incorporando entre otras las agendas de las personas LGBTTI. A conquistas previas en materia de derechos civiles (como el divorcio vincular) y políticos (como la cuota de género en listas partidarias), se sumaron durante los últimos años del kirchnerismo la Ley de Matrimonio Igualitario (N° 26.618), la Ley de Identidad de Género (N° 26.743) y la Ley de Reproducción Médica Asistida (N° 26.862).

Para una parte de la sociedad, estas conquistas de derechos democráticos era una suerte de exceso de parte de las organizaciones promotoras de la “ideología de género”. Los

partidos políticos conservadores y la mayor parte de las iglesias católicas y evangélicas, atizaron este discurso — no solo en Argentina, sino en toda la región. Esta reacción machista se hacía evidente en algunos de los insultos profesados a la entonces presidenta Fernández (como “yegua”). Aunque parte de la alianza Cambiemos (incluyendo algunas de sus máximas referencias) adscribe a estos valores reaccionarios, otra parte de la coalición adhiere de manera más coherente al liberalismo, aceptando los referidos derechos como cuestiones de índole personal, que hay que garantizar. El corte en torno a los derechos de mujeres y personas no binarias atraviesa a casi todos los partidos políticos. Al menos programáticamente, en este punto, las izquierdas son una excepción.

Al mismo tiempo, y producto de la visibilización lograda por el propio movimiento feminista, se hicieron más evidentes los ataques a las mujeres (y personas de identidad no binaria) por su propia condición de mujeres. Los femicidios se hicieron materia de debate público. Tras una sucesión de violentos asesinatos, se organizó el 3 de junio de 2015 la primera movilización de **Ni Una Menos**, en denuncia de la violencia machista. Entre las demandas destacaban los pedidos de cumplimiento de la Ley N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la capacitación obligatoria para operadores de la Justicia y agentes de seguridad, construcción y acceso a casas refugio, e incluso la generación de estadísticas en la materia — hasta el momento relevadas por distintas ONG. La masividad de la movilización, con presencia en ochenta ciudades, marcó un hito. En ese espacio también se urdieron redes de cooperación para ampliar las demandas, buscando confluencias de las distintas organizaciones.

Ante el programa de ajuste de Cambiemos, el movimiento se esforzó por mostrar cómo el peso de la crisis recaía particularmente sobre las mujeres. Ya sobrecargadas por dobles jornadas y menores remuneraciones, entre otros rasgos

que mostraban una inserción precaria en el mercado laboral, el ajuste les intensificaba el peso de las tareas reproductivas y afectivas. Ante lo que se leía como falta de respuestas de parte del sindicalismo, se organizó el primer paro a Macri el 19 de octubre de 2016. Allí se escuchaba el reclamo al movimiento obrero, que no se hacía eco de las demandas del feminismo: “Mientras la CGT toma el té, nosotras tomamos las calles” (LATFEM, 2018). En tónica semejante, en 2017 se recuperó la fuerza de una fecha histórica, el 8 de marzo, para alentar el Paro Internacional de Mujeres. En efecto, el 8M ganó año a año presencia internacional. Así, el movimiento logró una ineludible presencia en el debate público (visible incluso en los medios de comunicación), incorporando múltiples demandas con gran masividad —especialmente en la juventud. Esta creciente gravitación se disputa los sentidos comunes con las expresiones conservadoras, también organizadas.

Esto se pudo ver en torno al debate sobre la legalización del aborto en 2018, que produjo una de las mayores exposiciones del Congreso ante el pueblo. Aunque no se haya aprobado la ley, se logró que la sociedad entera debatiera el tema, incorporando argumentos. Pero a pesar de este gran impacto cultural y la instalación de temas en la agenda, no se obtuvieron grandes victorias en términos de políticas. Esto se debe a que la agenda de expansión de derechos del movimiento feminista y de mujeres es incompatible con la política de ajuste del gobierno de Cambiemos. La quita de recursos a asignaciones específicas vinculadas a las mujeres ha sido una regla, que refuerza el peso del ajuste social generalizado.

Las movilizaciones feministas y de mujeres, junto a las de defensa de los Derechos Humanos (especialmente en 2016), tuvieron un rol clave en marcar límites a la estrategia represiva del gobierno. En ambos casos, la masividad, las denuncias públicas y las estrategias de defensa legal pusieron trabas reales a esta vía de tramitación del conflicto, que era la que Cambiemos mostraba como privilegiada.

3. El sistema de representación partidaria

La conformación de la alianza Cambiemos constituyó la novedad más importante de 2015, logrando vencer en las elecciones al candidato del kirchnerismo, Daniel Scioli. Si bien el liderazgo estaba en manos del PRO, la alianza le aportó otras figuras visibles (Coalición Cívica) y aparato territorial (Unión Cívica Radical). Aunque con una presencia mínima en el gabinete nacional, estos últimos dos partidos lograron impulso en territorios provinciales y municipales, tanto para cargos ejecutivos como legislativos. Más importante aún, permitieron que Cambiemos pudiera —en el discurso— enarbolar la bandera de la **República** frente a los excesos populistas del kirchnerismo. La credibilidad de las principales figuras del PRO para realizar esta tarea era motivo de duda.

Entender al kirchnerismo como un populismo fue una interpretación cada vez más común desde 2008, adscripción que el entonces oficialismo y sus intelectuales orgánicos pasaron a defender como algo positivo. Qué es exactamente el populismo no es claro en absoluto, ni en la teoría ni en el debate público. Sus defensores lo toman como la forma real de expansión de los derechos en democracias. Sus detractores, en cambio, lo responsabilizan como culpable de toda clase de excesos, que entorpecen el funcionamiento de las instituciones y la economía. De hecho, como hemos insistido en otras oportunidades (López y Cantamutto, 2018), con esta clave es que se desarrolló la crítica original de la Mesa de Enlace al kirchnerismo, logrando ir más allá del reclamo corporativo para estructurar una interpretación —y con ella, una alternativa.

La confluencia de las diversas fracciones de la clase dominante no solo estructuró demandas en torno a esta lectura (ver sección 2) sino que colaboró en la tarea política de darse un discurso para disputar el Estado. Cambiemos se montó sobre esta tarea bajo la defensa de la República, entendida solo como separación de

poderes y enaltecimiento de la ética pública, que se enfrentaría al personalismo kirchnerista, inevitablemente inclinado a la corrupción. No buscamos aquí medir la justeza de esta caracterización (Adamovsky, 2016), sino enfatizar la eficacia de su utilización por parte de Cambiemos, tanto en campaña como en el desempeño de su gobierno. Poco importó, por ejemplo, que el presidente tratara de nombrar dos jueces de la Corte Suprema de Justicia por decreto —instrumento que ha utilizado de manera más asidua que sus antecesores, incluso para vetar y modificar leyes—, o que se multiplicaran las causas por incompatibilidad de intereses en el ejercicio de la función pública de gran parte del gabinete. En la magna tarea de defensa de la República parece ser viable vulnerar sus preceptos, dando a suponer que el proyecto político pasaba por otro lado.

Si en lo económico entendemos que ese camino era desde el inicio el ajuste y la reforma en clave neoliberal, como ya desarrollamos, desde lo político vino acompañado de otros elementos no triviales. Entre ellos destacan al menos dos. Por un lado, el énfasis en la necesidad de reglas claras, como defensa de la institucionalidad. Este paraguas conceptual aparece como un valor loable frente a la discrecionalidad populista, cuya determinación queda siempre atrapada en el favor político. En rigor, suele esconder la entrega de decisiones claves a diversas corporaciones, evitando que el debate público cuestione privilegios (como por ejemplo ocurrió con el tarifazo).

Por otro lado, la insistencia en la necesidad de un cambio cultural, que debería desmontar los excesos ya no solo del kirchnerismo, sino de los *últimos setenta años*. Se alude así a una larga trayectoria de supuesta delegación de tareas en el Estado, que —sobrecargado de responsabilidades— incurre en el déficit fiscal. De este modo, no solo entorpece la iniciativa privada, sino que crearía toda una cultura de conformismo. Ante ello, el gobierno insiste en desplazar el lugar del Estado a tareas básicas, que supongan más bien el apoyo a la actividad empresarial y el fomento al emprendedorismo —forma corriente de referir a la

gestión individual del riesgo y de las oportunidades. Como se puede ver, la tarea sería titánica y, por lo tanto, habría espacio para errores y dilaciones debidas a la “pesada herencia”.

Más allá de mojones ideológicos, un segmento de la ciudadanía de sectores con empleos estables e ingresos medio-altos, apoyó al gobierno de Cambiemos en beneficio propio. La posibilidad de acceder de modo irrestricto a dólares para atesorar, a viajes al exterior y a compras de bienes importados de última generación compone para este estrato social un consumo aspiracional, que valoran como progreso para toda la sociedad. Debe resaltarse que se trata de un sector de donde proviene la mayor parte de las personas que cumple tareas de comunicación, en el sistema educativo y en diversos campos profesionales. Es decir, cumplen tareas intelectuales en el sentido gramsciano, promoviendo sus interpretaciones como sentido común. Este estrato social participó como socio menor de los beneficios del esquema de política económica de Cambiemos, aceptando incluso pagar costos de lo que se percibía como una normalización (por caso, la suba de las tarifas de servicios). Sin embargo, la profundización de la crisis ha golpeado la llegada de Cambiemos sobre este sector, dejándole solo la defensa de su propia convicción de que la alternativa era peor. Pero esta interpretación defensiva ya no cala profundo y dificulta su proyección al conjunto social.

Por su parte, la derrota de 2015 del kirchnerismo, tanto en Nación como en el bastión de la provincia de Buenos Aires, profundizó la ruptura al interior del peronismo, obligando a nuevos alineamientos. Parte de esta fuerza rápidamente mostraría sus discrepancias, haciendo evidente su separación en la Cámara de Diputados, cuando apoyó la ley de pago a los “fondos buitres”. Este conjunto buscó distinguirse por su voluntad de colaborar en la gobernabilidad, eufemismo para referirse al apoyo al programa de Cambiemos. La mayor parte del bloque se caracterizaba por su relación directa con gobernadores, que a la vista de que el nuevo gobierno les

sería hostil, preparaban el terreno para poder negociar las transferencias de fondos nacionales, sin las cuales sus finanzas provinciales no se sostienen. Este conjunto, que en alusión a su raigambre territorial se denominaría Alternativa Federal, se consolidó como otra alternativa dentro del peronismo, bajo una conducción claramente conservadora, en las que resaltaron las figuras de Juan Manuel Urtubey (gobernador de Salta) y de Miguel Ángel Picchetto (senador por Río Negro).

Este agrupamiento, que los grandes medios de comunicación postularon como “peronismo racional”, competía por este espacio del espectro político con la fuerza que había quedado tercera en las elecciones de 2015, el Frente Renovador de Sergio Massa. Tras el balotaje, el FR buscó consolidar una posición de árbitro en el sistema político. En los hechos, esto trasuntaba en la incorporación de modificaciones menores a los proyectos que enviaba el oficialismo al Congreso. El gobierno retribuyó este “apoyo crítico”, impulsando a Massa como la renovación que el peronismo necesitaba (Macri lo promovió de esta forma incluso en los foros internacionales que visitó).

De esta manera, a pesar de no tener mayoría en el Congreso, el gobierno de Cambiemos pudo avanzar con sus proyectos de ley. El hostigamiento al peronismo como factor de desestabilización institucional fue sistemático ante cualquier crítica al rumbo de las políticas del gobierno. En ese lugar quedó atrapado el kirchnerismo, que se sostuvo en un lugar más crítico del oficialismo dentro del Congreso nacional (el análisis de las particularidades provinciales exige un desarrollo que excede las posibilidades de este capítulo). La principal estrategia mediática y del gobierno fue insistir con las causas judiciales contra sus principales dirigentes por causas de corrupción, aunque también con argumentos desopilantes como la causa por la venta de dólares a futuro (una operatoria normal del Banco Central).

Finalmente, debe señalarse que la izquierda trotskista representada en el FIT consolidó su lugar en el Congreso

nacional, con tres bancas en Diputados y presencia en múltiples legislaturas provinciales. Este Frente capitalizó gran parte del voto de diferentes agrupamientos de izquierda, logrando una presencia visible en los debates. Varias agrupaciones de izquierda popular adoptaron un camino distinto, de acercamiento al kirchnerismo, al que entendían en proceso de rearticulación programática y como principal ascendente partidario entre las clases populares.

A pesar de este panorama partidario más complejo, el juego político de Cambiemos persistió en la estrategia que había sostenido su predecesor en el gobierno: insistir con el antagonismo como lógica de estructuración del campo político. Esto es, proponer que toda decisión se subordina a la polaridad kirchnerismo-anti kirchnerismo. Esta fue de hecho la estrategia de campaña en las legislativas de 2017, que resultó fructífera: el gobierno mejoró su presencia en el Congreso. Incluso venció en la provincia de Buenos Aires a la propia Cristina Fernández, llevando por candidato al entonces ministro de Educación, el insulso Esteban Bullrich. No obstante, el kirchnerismo se alzó con un tercio de los votos, en una campaña con escasos fondos y con un nuevo armado electoral ya libre de las defecciones previas, llamado Unidad Ciudadana.

La lógica de insistir con la polaridad propuso una competencia entre dos núcleos electorales *duros* de votantes convencidos/as: el tercio kirchnerista opuesto al tercio representado por el gobierno. Esta lógica le resulta redituable a ambos espacios políticos, que pretenden anular así al resto del espectro político, tanto como al poder mediático, que caricaturiza de este modo el debate público. En el tercio del oficialismo pesan viejas disputas ideológicas, donde el antiperonismo no es menor.

Sin embargo, en los hechos, todo indica una fuerte dificultad para contener en este antagonismo las representaciones en juego. Esto se volvió notable con la crisis desatada en 2018, que ha deteriorado sistemáticamente la imagen del gobierno

y sus figuras, pero cuya caída en intención de voto de cara a las elecciones de 2019 no es completamente capitalizada por el kirchnerismo. La tarea de interpretación de la realidad económica, a través de valores e ideas, no es un hecho automático, como cierta estrategia electoral supone.

De hecho, en el contexto de las elecciones presidenciales se produjo un nuevo movimiento de realineamientos políticos. La ex presidenta Fernández de Kirchner impulsó la ampliación de su fuerza política, cerrando acuerdos con múltiples partidos y organizaciones que la criticaron por izquierda (Patria Grande, Libres del Sur, Unidad Popular, entre otras) pero también con sectores del peronismo de la gobernabilidad —como el Frente Renovador. La fórmula presidencial junto a Alberto Fernández expresó, de hecho, una búsqueda de moderación política, que matizara el antagonismo. En un sentido semejante se impulsó la fórmula de Roberto Lavagna y Juan Manuel Urtubey, que reúne a parte de Alternativa Federal con el Partido Socialista y el GEN, presentándose como por fuera de la grieta. Ambos esquemas abundaron en gestos a las fracciones desplazadas dentro del BEP, buscando capitalizar la tensión descrita en la sección 2 al interior de las clases dominantes. En un movimiento contrario, tratando de profundizar la polarización, el gobierno se alió con otra parte (menor) de Alternativa Federal, postulando la fórmula Macri - Miguel Ángel Pichetto. Se trataría de profundizar los sesgos de clase y fracciones de clase que se perfilaron desde 2015. Finalmente, el FIT logró ampliarse al incluir en la alianza al MST. Aunque los perfiles de las fuerzas en contienda están claros al momento de escribir estas líneas, el resultado es incierto.

4. Reflexiones finales

Con Cambiemos, la clase dominante logró construir un

partido político competitivo, que ganó elecciones y gobernó sin el recurso del golpe de Estado como única vía. Tras ganar las elecciones en el ballottage de 2015, ha impulsado un programa de ajuste y reforma estructural contrario a las clases populares en su más amplia acepción. Este programa es el resultado de la convergencia del BEP por encima de sus diferencias sectoriales. El gobierno avanzó en este sentido, logrando resultados concretos. Ahora bien, fruto de las propias resistencias sociales, este programa avanzó más lentamente de lo que el propio BEP esperaba, resultando de este modo insuficiente para garantizar un horizonte más o menos estable de mayores ganancias. Aun así, las condiciones de vida de la población se pauperizaron.

Esta *insuficiencia del ajuste* impidió que el corte vertical de las clases dominantes persistiera sin conflictos internos. Las políticas del gobierno entonces empezaron a erosionar los apoyos de su propia coalición social. Así, por ejemplo, sostener las tasas de interés a niveles tan elevados favoreció la especulación financiera, pero impidió casi cualquier inversión, incluyendo el financiamiento del capital de trabajo de otros sectores. La suba de los precios de la energía favoreció a las petroleras (en especial, a las emplazadas en Vaca Muerta) pero encareció toda la estructura de costos de los demás sectores. La industria ha reclamado por ambos puntos y en los primeros meses de 2019 las asociaciones rurales también han alzado la voz. Este último sector, que fue protagonista de la construcción de la convergencia antagónica al kirchnerismo, ha expresado su hastío por las subas en las retenciones durante 2018, que revirtieron las medidas aplicadas en 2015 y 2016, apuntando a lo más básico de su interés en el programa económico. Debido al ajuste, y como efecto secundario de la persecución judicial a funcionarios del gobierno anterior, todo el arco empresarial ligado a la obra pública ha expresado su rechazo al programa del gobierno. En tal sentido, se produjeron crecientes rispideces que tornaron inviable el programa del BEP —si no es a cuenta de un ajuste aún más brutal sobre las clases populares.

Fue esta tensión la que puso *fin al tiempo del gradualismo*, induciendo a una crisis para forzar el endurecimiento de las políticas. Esta nueva lógica fue validada en el acuerdo rubricado con el FMI en junio de 2018. El reclamo por reformas en el plano laboral, tributario y previsional, junto a la venta de activos del Estado, es parte de las demandas originales que configuraron el programa de Cambiemos. Por eso este gobierno no tiene alternativa. De hecho, consultado por el escritor Vargas Llosa sobre qué haría en caso de ganar las elecciones de 2019, Macri respondió que irían “en la misma dirección, lo más rápido posible” (Iprofesional, 2019). La crisis impulsada por las políticas fallidas no encuentra otra salida que seguir en el mismo camino, pero con cuatro años de retraso, período en el cual se erosionó el apoyo de su propia base social. En todos los sentidos previos, el esquema de negocios de Cambiemos no logró construir hegemonía social. La lógica excluyente de su programa solo alcanzó para reforzar algunos apoyos, nada despreciables, pero no convicciones generalizadas. Esto obligó a recurrir de manera cada vez más evidente a la represión para contener descontento social. Aun así, los descontentos se hicieron presentes a través de la movilización y de la protesta, con el especial protagonismo del movimiento feminista y de mujeres y el movimiento de la economía popular.

A la luz de la experiencia neodesarrollista previa, este proceso expresó un dilema para el BEP, entre avanzar con su programa de ajuste y reforma o construir legitimidad social que le de viabilidad. Por el momento, la conquista de ambos objetivos a un mismo tiempo parece ser elusiva, lo que obliga a las clases dominantes a revisar sus estrategias una y otra vez.

Bibliografía

Adamovsky, E. (2016). *El cambio y la impostura. La derrota del*

kirchnerismo, Macri y la ilusión PRO. Buenos Aires: Planeta.

Basualdo, E. (ed.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bona, L. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquén*, 22(1), 39-54.

Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Canelo, P., y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N° 1, Observatorio de las Elites Argentinas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Cantamutto, F. J., Costantino, A., y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 17(67), 19-44.

CIFRA (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Documento de Trabajo N° 15. Buenos Aires: CIFRA-FLACSO.

Féliz, M. (2019). Economía política y poder popular. De la crisis transicional al programa de transición". *En Resistencia o integración. Dilemas de los movimientos y organizaciones populares de América Latina y Argentina*. Buenos Aires: Contrahegemonía.

López, E. (2015). *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

López, E. y Cantamutto, F. (2018). El orden social kirchnerista entre la economía y la política, en Schorr, M. (Coord.). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Merino, G. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Revista Relaciones Internacionales*, 26 (52), 17-38.

Nemiña, P., y Val, M. E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(9), 45-68.

Soto Pimentel, V. y Gradín, A. (2019). *Mobilización y conflictividad social en el gobierno de Cambiemos: análisis de un diálogo (relación) sin intercambios*. Informe N° 17, Observatorio sobre políticas públicas y reforma estructural. Buenos Aires: FLACSO.

Varesi, G. (2013). Modelo de acumulación, dinámica política y clases sociales en la Argentina posconvertibilidad, en J. Grigera (Ed.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Fuentes

Cantamutto, F. y Schorr, M. (marzo de 2019). “El mito de los 70 años”. *El cohete a la Luna*,. Recuperado de <https://www.elcohetéalaluna.com/el-mito-de-los-70-anos/>

Cayón, D. (31 de octubre de 2017). “Para los empresarios Macri hizo

undiscursofundacionalconreformasimprescindibles”. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Para-los-empresarios-Macri-hizo-un-discurso-fundacional-con-reformas-imprescindibles-20171031-0030.html>

Donato, N. (14 de agosto de 2017), “Empresarios festejan apoyo a Cambiemos y reclaman profundizar las reformas”. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/elecciones2017/Empresarios-festejan-apoyo-a-Cambiemos-y-reclaman-profundizar-las-reformas-20170814-0041.html>

El Cronista (22 de abril de 2016). “Empresarios alertan que ley antidespidos impulsara litigios y cierre de pymes”. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Empresarios-alertan-que-ley-antidespidos-impulsara-litigios-y-cierre-de-pymes-20160422-0037.html>

Franco, L. (9 de abril de 2017). “Jaime Campos: ‘Los empresarios debimos hablar más fuerte’”. *Ámbito Financiero*,. Recuperado de: <https://www.ambito.com/jaime-campos-los-empresarios-debimos-hablar-mas-fuerte-n3978803>

Iprofesional (27 de marzo de 2019). “Macri: ‘Si ganamos, iremos en la misma dirección pero lo más rápido posible’”. *Iprofesional*. Recuperado de: <https://www.iprofesional.com/actualidad/289037-justicia-jueces-impunidad-Macri-ganamos-iremos-en-la-misma-direccion-pero-lo-mas-rapido-posible>

LATFEM (19 de octubre de 2018). “A dos años del primer paro a Macri: el Paro Nacional de Mujeres”. *LATFEM* . Recuperado de: <https://latfem.org/2-anos-del-primer-paro-macri-paro-nacional-mujeres/>