

# **Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos**

---

**Francisco Cantamutto<sup>1</sup>**  
**Agostina Costantino<sup>2</sup>**

## **Resumen:**

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) expresó el intento de parte del bloque en el poder por lograr una serie de reformas estructurales combinadas con ajuste social en la Argentina. Este artículo analiza las principales tendencias en torno a la acumulación de capital, y las disputas socio-políticas que le dieron forma a través del Estado.

## **Palabras clave:**

Modo de desarrollo, Bloque en el poder, Neoliberalismo tardío, Disputas socio-políticas, Argentina

## **Abstract:**

The Cambiemos government (2015-2019) expresses the attempt by part of the power bloc to achieve a series of structural reforms combined with social adjustment in Argentina. This article analyzes the main trends around capital accumulation, and the socio-political disputes that shaped it through the State.

## **Key words:**

Development pattern, Power Bloc, Late neo-liberalism, socio-political disputes, Argentina

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) expresa el más reciente intento de parte del bloque en el poder (en adelante, BeP) por lograr una serie de reformas estructurales combinadas con ajuste social en la Argentina.

Este proceso se inscribe en la lógica del neoliberalismo tardío en la región latinoamericana (Cantamutto, 2019). Hablamos de neoliberalismo tardío en al menos dos sentidos (García Delgado y Gradin, 2017). Por un lado, porque propone como programa una serie de tareas (reformas) que fueron ya realizadas en décadas previas, de las que -a lo sumo- ofrece una reedición. Por otro lado, y debido a lo anterior, el apogeo neoliberal en el mundo y en la región forma parte del pasado, habiendo sido ya impugnado socialmente, ha resultado incapaz de elaborar nuevas propuestas de -por decirlo de forma gramsciana- reforma social y moral. No hay una nueva utopía de mundo pacificado por la globalización, con el fin de las ideologías y la aldea global. Lo que persiste es el programa, pero ahora más bien afincado en revertir cualquier mejora social obtenida en los últimos años, centrado en la negatividad ante los efectos que su propio programa provocó.

---

<sup>1</sup> IIESS, UNS-CONICET

<sup>2</sup> IIESS, UNS-CONICET

Si bien el gobierno encabezado por la presidencia de Mauricio Macri mantiene rasgos particulares –que analizaremos en este artículo–, se inscribe en ciertas tendencias que lo exceden. El presente artículo propone ahondar sobre determinaciones económicas y socio-políticas que superan el horizonte de la representación política de Cambiemos. Su identificación es de vital importancia para poder comprender los alcances de la situación estructural que atraviesa la Argentina, eludiendo simplificaciones caricaturescas que dejen el destino del país a la volátil voluntad del gobierno de turno. Las raíces sociales de los procesos políticos cuentan, y queremos referir aquí algunas líneas que nos permitan seguir sus rasgos fundamentales.

El artículo divide la exposición en dos grandes secciones simétricas. La primera expone las principales tendencias en torno a la acumulación, explicando las principales tensiones del patrón de reproducción del capital. La segunda aborda los fundamentos socio-políticos de estas tensiones, las disputas en torno al desarrollo y sus relaciones con el sistema político. Ambas secciones se distinguen por motivos analíticos, y son a su vez divididas en dos sub-secciones, esta vez con un criterio de periodización: los años del neodesarrollismo y los del neoliberalismo tardío. El artículo no pretende explicar todo el proceso político ni tampoco cada aspecto del patrón de reproducción económica. Más bien, apunta a ofrecer una mirada sobre las tensiones estructurales que permitan vincular ambos aspectos entre sí. Cierran el texto unos comentarios de conjunto.

## **1. Dinámica de la acumulación**

### **1.1. Los años neodesarrollistas**

El comportamiento de la economía argentina suele describirse mediante lógicas de expansión y crisis marcadas. El ciclo “clásico” de Stop & go (Asiain & Gaité, 2018; Burachik, 2019) se vio intensificado a partir de las reformas estructurales implementadas desde la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Desde entonces, la lógica financiera ha permitido dilatar las fases, incidiendo en la dinámica de funcionamiento y los estallidos que provoca. Este punto es clave, porque la recurrencia a los flujos financieros –en particular– es un recurso disponible para la política económica.

Se trata de una herramienta con doble filo. Por un lado, cuando existen flujos disponibles, su uso permite eludir el estallido de una crisis. Pero, por otro lado, como ha quedado ya establecido con claridad (Basualdo, 2017; Brenta, 2019), en la Argentina del último casi medio siglo, la deuda no se toma para invertir sino para financiar la salida de capitales. En tal sentido, el crédito no viene a resolver una falta de ahorro local que permita solventar las inversiones que madurarán para rendir frutos al momento de pago. La deuda es sortear el problema en un momento para intensificarlo en el siguiente. De hecho, es por eso que la deuda resulta particularmente atractiva para los gobiernos que buscan forzar un ajuste: en la medida en que sus pagos obliguen a generar los recursos, funciona como refuerzo para justificar reformas y ajustes.

Un punto que no se ha visto alterado es que la falta de recursos externos (divisas) limita la capacidad de expansión de la economía argentina. A diferencia de lo que ocurría antes de la última dictadura, esto no solo involucra las importaciones de bienes intermedios y de capital por parte de la industria, sino que suma nuevos motivos. En la última década, la balanza de pagos del país muestra fuertes presiones deficitarias en varios renglones: a) el saldo del comercio de bienes industriales, con excepción del rubro alimentos y bebidas; b) el saldo de los servicios, donde cobra especial magnitud el turismo; c) el saldo del sector energético; d) los pagos de intereses y servicios de la deuda; e) las remisiones al exterior de utilidades y dividendos; f) la formación de activos externos (Wainer & Belloni, 2018).

La presión combinada de estos saldos deficitarios pesaba sobre el superávit logrado básicamente por el comercio de bienes primarios. No resulta de extrañar que en las últimas décadas se haya intensificado la presión por la producción de tipo extractivista en diversas producciones primarias: se volvió prioritario obtener divisas con alta velocidad, sin poder esperar por la maduración de inversiones más complejas o menos agresivas con su propio entorno.

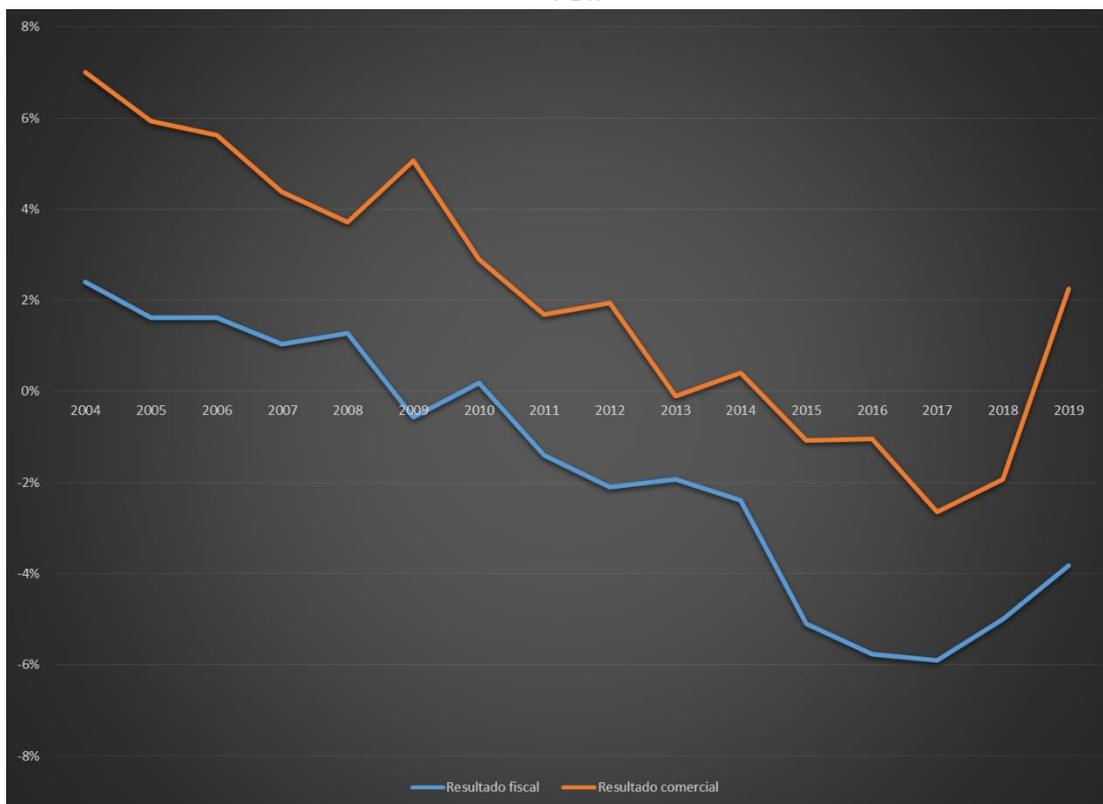
Durante los años en que la política económica se orientó según preceptos vinculados al neodesarrollismo (2002-2015), el superávit comercial era uno de los dos “pilares” del modelo. Aprovechando la coyuntura de altos precios internacionales, se suponía que podría financiar una reconversión productiva de mayor escala<sup>3</sup>. Sin embargo, este superávit se constituyó además en la base de sustento del otro “pilar” del modelo, el fiscal. En la medida en que se volvieron a cobrar derechos a las exportaciones tras una década, el saldo externo explicaba en gran parte el saldo fiscal. Más aún cuando no operó ninguna reforma impositiva de conjunto en estos años, más allá de cambios puntuales. El mayor peso de la estructura tributaria continuó pesando sobre el impuesto al valor agregado, aunque en los últimos años cobró relevancia – política y tributaria- el impuesto a las ganancias.

El gráfico 1 muestra cómo ambos “pilares” mostraron un comportamiento de desgaste paulatino pero sistemático en la etapa considerada. Vale enfatizar que la erosión del saldo comercial no considera el saldo total de la balanza de pagos. En caso de hacerlo, encontraríamos que, al igual que el resultado fiscal, desde 2011 se vuelve negativo. Es importante tener en claro que tras esta simplificación argumental se hallan los ejes en torno a los cuales se ordenaron no solo las cuentas macroeconómicas sino las disputas socio-políticas de la etapa –como veremos en la sección 2.1-.

---

<sup>3</sup> En rigor de periodización, el superávit externo apareció como un resultado de la salida de la Convertibilidad.

Gráfico 1. Los pilares del modelo. Resultado fiscal y Comercial, como proporción del PBI.



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC. Nota: el cálculo del resultado fiscal sufrió revisiones metodológicas en 2007 y 2017, lo que hace que la serie no sea directamente comparable. Por lo mismo, los datos en cuestión solo deben tomarse a título de tendencia, más no es posible forzar la comparación entre períodos.

El neodesarrollismo postulaba como objetivos de la política económica la reindustrialización y la constitución de una burguesía nacional como vías para sostener una política de inclusión –esencialmente, por la vía de la creación de empleo (por más detalle, ver Schorr, 2018). Estas ideas chocaron con el escaso esfuerzo productivo de la industria, que durante estos años de hecho perdió peso en la economía argentina, de manera tendencial (ver gráfico 2) –sobre este aspecto, ver sección 1.2.

Aun así, para sostener su expansión, la industria requería de sostenidas transferencias en ambos frentes. Por el frente externo, necesitaba obtener divisas que solventaran sus propios déficits –no solo en materia comercial, sino también financiera y de inversión. Por el frente fiscal, los recursos del Estado se necesitaban para contar con subsidios a la producción, que no eran principalmente directos, sino fundamentalmente indirectos. Se trata de las transferencias a los agentes económicos encargados de brindar servicios públicos, para que mantuvieran las tarifas bajas. Esto no solo favorecía a la industria, que recibía ciertos servicios a menores costos, sino que también permitía pagar menores salarios –en tanto el costo de vida se elevaba a un ritmo menor. Este último aspecto era además clave para justificar la legitimación social del proyecto. En definitiva, los “pilares” del modelo condensaban las necesidades del sector considerado clave.

De la mano del desgaste de los “pilares”, vinieron las dificultades para sostener la expansión de la actividad bajo ese marco de políticas económicas. Como se puede ver en el gráfico 2, la fuerte expansión del PBI hasta 2011 –sorteando incluso los efectos de la crisis mundial que estalló en 2008- se detuvo a partir de ese año. Mostrando oscilaciones hasta 2017, caería de forma acelerada desde entonces. La tendencia polinómica permite observar esta secuencia de forma estilizada.

Gráfico 2. PBI desestacionalizado, millones de pesos, a precios de 2004 (eje izquierdo), y participación de la industria manufacturera en el PBI (eje derecho).



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC.

El progresivo desgaste de los pilares puede resumirse en la incapacidad de alterar las relaciones estructurales que los definían. En tanto la generación de divisas seguía pesando sobre los sectores tradicionales, estos ganaron poder estructural de veto sobre la política, que de hecho utilizaron en 2008 en el conflicto por la resolución 125. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner procuró a partir de 2012 implementar diversas medidas que contuvieran las presiones de salida de recursos (Wainer & Belloni, 2018), a través de controles en el comercio exterior (como licencias no automáticas de importación o declaraciones juradas anticipadas) y diversas trabas a los movimientos de capitales (límites a la remisión al exterior de utilidades, a la compra de divisas con motivos de atesoramiento, etc.).

En relación al ángulo fiscal, tampoco se logró avanzar sobre una reforma fiscal que alterara la estructura de recaudación. No poder cobrar otros tributos forzó a cierta

tozudez respecto de –por ejemplo- el cobro del impuesto a las ganancias a personas físicas, que terminó incluyendo una presencia cada vez más evidente de trabajadores/as cuyos convenios colectivos le lograban ganar a la inflación. Probablemente el giro clave que permitió sortear esta falta haya sido la renacionalización del sistema previsional en 2008, que dotó de gran cantidad de recursos al gobierno, financiando una gran cantidad de políticas públicas de gran efecto político (Conectar Igualdad, por ejemplo). De hecho, esta fue la fuente que financió la política de ingresos más relevante del período, la Asignación Universal por Hijo/a (en adelante AUH), una medida de gran masividad, que complementaba el sistema de asignaciones familiares llegando a personas sin trabajo formal, con bajas condicionalidades (asistencia escolar y libreta de vacunación de los menores a cargo).

Sin embargo, las erogaciones que se llevaban cada vez más recursos eran las transferencias a las empresas de servicios públicos. Este fue un eje de permanente conflicto, donde –incluso obteniendo ganancias- las empresas buscaron reducir sus inversiones, deteriorando las prestaciones. Si bien existieron algunas renacionalizaciones, en su mayoría éstas se debieron a retiro de los capitales que operaban en el sector. Quizás el caso de los trenes de transporte pasajero, tras el accidente en la estación de Once en 2012, sea la excepción.

El otro rubro de dinámica creciente eran los pagos de deuda, vinculados a los diferentes tramos de reestructuración de la deuda defaultada en 2001. Aquí vale resaltar que el kirchnerismo se empeñó desde el inicio en normalizar la relación con los acreedores, con el objetivo de volver al mercado de crédito internacional. Para ello, como se señalaba en discursos presidenciales, se volvió al país un “pagador serial”, que suponía crecientes salidas de recursos fiscales. Según estimaciones oficiales, se habrían pagado 192.000 millones de dólares. A pesar de estos grandes esfuerzos, un grupo reducido de acreedores –conocidos como “fondos buitres”- logró bloquear esta normalización, en especial desde 2012. Esto impidió el recurso del crédito, que fue poco utilizado por el gobierno kirchnerista, que buscó sortear el problema atrayendo inversión extranjera. Más allá de los magros resultados, esto entraba en contradicción con el creciente establecimiento de controles en las cuentas externas.

Las contradicciones económicas no eran insalvables, pero sí reales. Además del bajo nivel de crecimiento de la actividad y la creciente presión en los frentes tributario y externo, es importante resaltar dos elementos más, asociados entre sí. Por un lado, el crecimiento de la tasa de inflación que se vislumbró en los últimos años del kirchnerismo fue un problema real, que erosionaba el poder adquisitivo de la población. El gobierno intentó sostener el tipo de cambio –así como las tarifas de los servicios- como forma de contener la inflación, pero en parte ésta reflejaba una creciente disputa social por la distribución del ingreso. Justamente, por el otro lado, desde 2008 el mercado laboral perdió dinamismo (Pérez & Barrera, 2017). Y si bien no se pasó a una fase de ajuste social, lo cierto es que la creación de empleos fue baja, y los salarios se movieron por arriba o por debajo de la suba de precios según la capacidad productiva del sector económico y la fortaleza de sus sindicatos. Es decir, no hubo un ajuste, pero las mejoras asociadas al dinamismo del mercado laboral se detuvieron, de forma clara. Ulteriores progresos estuvieron centrados en sectores

vulnerables –principalmente con la AUH- pero sin llegar a alterar la distribución del ingreso.

## **1.2. La ofensiva neoliberal tardía**

Las tensiones y contradicciones señaladas fueron abordadas por el gobierno de Cambiemos con un significativo giro de la política económica. Desde el inicio, estuvo claro que cada una de estos ejes sería resuelto en favor de los actores económicos más poderosos. Entre las primeras medidas sobresale la reducción a cero de las retenciones –que suponía una significativa transferencia hacia los sectores agroexportadores-, y la reducción de múltiples aranceles a importaciones. Esta apertura comercial sería acompañada por una evidente desregulación de los movimientos de capitales, visible por ejemplo, en la eliminación de tiempos mínimos de permanencia en el país (ver Vanoli, Cibils, & Allami, 2018). La apertura del sector externo fue un principio que guió la política económica de forma persistente, acompañada de la presencia en diversos foros internacionales de negocios, así como la organización en el país de la 11° reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2017 y el encuentro del G20 en 2018.

La suba de las tarifas de los servicios públicos fue otro punto clave, establecido desde el inicio a través de la declaración de la Emergencia Energética. Este impulso fue particularmente resistido por el pueblo, a través de múltiples recursos de acción colectiva, signando la mayor parte del año 2016. Es relevante marcarlo por al menos dos motivos. Por un lado, porque a través de la suba de tarifas, el gobierno buscaba reducir las transferencias a esos sectores, ahorrando recursos fiscales. Las subas de tarifas serían uno de los principales componentes de la inflación en los siguientes años.

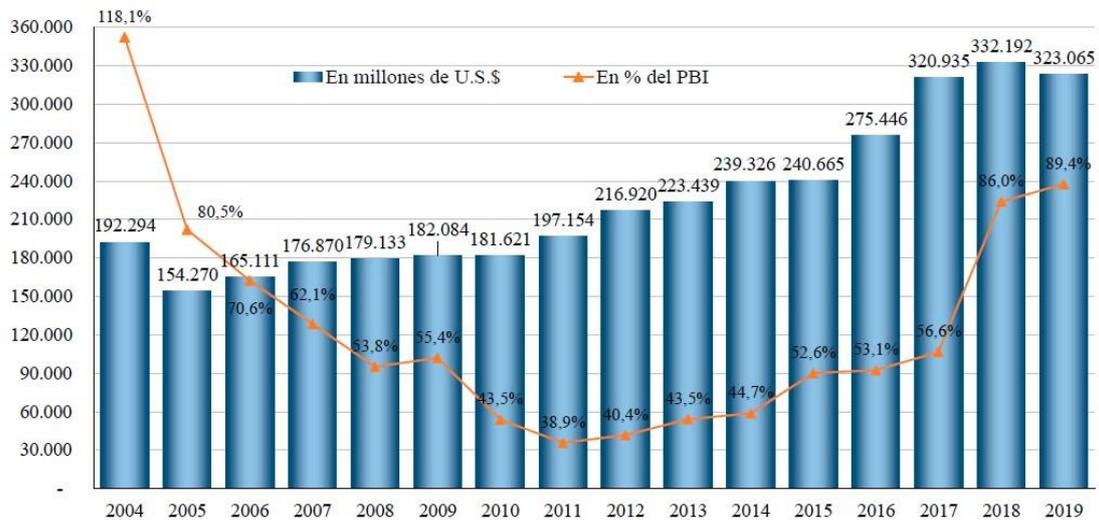
Por otro lado, ante las dificultades por aplicar el shock distributivo tal como buscaban, debieron escalar los aumentos, dando lugar a una estrategia de ajuste “gradualista” –que no por ello cambiaba de rumbo. Este gradualismo terminó siendo una traducción de las tensiones políticas que signaron al gobierno –ver sección 2.2.- puesto que era necesario para sostener cierta legitimidad social, pero al mismo tiempo no ofrecía al BeP lo que esperaba en términos de ganancias. Las inversiones, pues, no reaccionaron, alimentando la larga recesión que mostramos en el gráfico 2<sup>4</sup>.

Para poder solventar el gradualismo del ajuste, el gobierno impulsó una estrategia de endeudamiento severo muy intensa. Como se puede ver en el gráfico 3, la deuda pública creció de manera acelerada, pasando de 240.665 millones de dólares en 2015 a 323.065 millones en 2019; lo que significó un gran salto, que llegó a representar el 89,4% del PBI. Pero no solo eso, sino que la deuda cambió su composición: se tomó mayormente bajo jurisdicción extranjera, y en moneda extranjera (en 2015 representaba el 36% del PBI, en 2019 el 70%). Según un informe del BCRA (2020), el país se convirtió en el principal colocador de títulos soberanos en los mercados internacionales entre 2016 y 2018.

---

<sup>4</sup> Piva (2020) vincula justamente el estancamiento visible desde 2012 con esta imposibilidad social de realizar el ajuste con reestructuración que los capitales requieren. Ver también Bona (2019).

## Evolución de la Deuda Bruta de la Administración Central<sup>(1)</sup>



(1) En la presentación se define a la Deuda Bruta de la Administración Central como la deuda performing, atrasos y deuda elegible pendiente de reestructuración. Esta última incluye capital, mora de intereses e intereses compensatorios estimados, devengados e impagos con posterioridad a la fecha de vencimiento de cada título. Deuda Pública Performing se refiere a aquella que se encuentra en situación de pago normal.

Tomado de Ministerio de Economía, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica> (acceso 21 de julio de 2020)

La deuda del Tesoro componía –como señalamos en la sección 1.1.- un mecanismo de sujeción que presionaba por un mayor ajuste en los años siguientes (Susani, 2019). Si en los momentos iniciales del gobierno permitieron que ciertos sectores no notaran de forma evidente el deterioro de sus condiciones de vida, esto fue al costo de la promesa no solo de ajuste social sino también de reformas. Estas harían su aparición apenas ganadas las elecciones legislativas de 2017, como explicaremos en la sección 2.2. Sin embargo, durante 2016 y 2017, la deuda financió una fuerte expansión de las compras al exterior –las importaciones de bienes de consumo crecieron un 31% entre 2015 y 2017- así como el turismo en el extranjero. Aunque los anteriores usos tenían un efecto social significativo en estratos medio-altos, el principal destino de la deuda fue otro: el atesoramiento (BCRA, 2020). La deuda financió una masiva fuga de capitales, que se retiraban de la economía nacional sin dejar valor agregado ni empleo.

El gobierno nacional apostaba a atraer ingresos de capitales no solo con la deuda del Tesoro. Para tentar lo que llamaron “lluvia de inversiones”, se emitieron títulos de muy corto plazo, que permitían realizar lo que se conoce en la jerga financiera como carry trade: el ingreso de fondos al país para la compra de instrumentos en pesos a muy corto plazo y con alto interés, para luego cambiarlo nuevamente a moneda extranjera. Esta operación es conocida popularmente como “bicicleta financiera”. El instrumento que cumplió este rol con más éxito fueron las LEBAC, que pagaron hasta 44% de interés anual, y tenían una duración promedio de 50 días (un mes y medio).

Por supuesto, la lógica de esta valorización financiera (Basualdo, 2017) era cortoplacista. A partir de 2018, una serie de eventos internacionales incentivó a los

fondos a retirarse de las colocaciones en la periferia, ocasionando una corrida cambiaria en el país. La respuesta del gobierno fue cerrar un acuerdo de tipo Stand By con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por un monto final de 57.100 millones de dólares (de los cuales fueron efectivamente girados al país 44.477 millones). El FMI se volvió así socio del gobierno, solventando un esquema inconsistente, al otorgarle el préstamo más elevado de la historia del organismo –llegó a suponer la mitad de las acreencias del Fondo–, superando su cuota asignada por presión de su socio mayoritario –Estados Unidos. El gobierno contribuyó con el reemplazo de las LEBAC por un instrumento de más corto plazo (una semana), las LELIQ, que llegaron a pagar 86% anual de interés.

De conjunto, con este esquema de políticas económicas, prácticamente solo el negocio financiero de corto plazo se volvió viable. De hecho, como se ve en el gráfico 2, la economía cayó 4 puntos durante los cuatro años de mandato presidencial. Junto a las reiteradas corridas cambiarias y el aumento de tarifas, las subas de las tasas de interés fueron los componentes que impulsaron la inflación. La suba de precios alcanzó valores récord, solo superado en las últimas tres décadas por los guarismos de la última hiperinflación. Un aumento acumulado de más de 300% que no tuvo equivalencia en los salarios. Las estimaciones varían según la condición de actividad, pero los salarios cayeron en promedio un 20%. Esta combinación de apertura comercial, inflación de costos y caída del mercado interno fue una tormenta perfecta para las PyMEs, y supuso la destrucción de más de 21.000 empresas. Lo cual, a su vez, alimentó el deterioro de las condiciones del mercado laboral. El desempleo creció, pero más lo hizo la precariedad de los puestos de trabajo creados, creciendo en particular el cuentapropismo.

Resulta importante marcar que este deterioro del mercado laboral afectó más a las mujeres. Si bien aumentaron su tasa de actividad durante el período, mantuvieron una brecha de cerca de 20% respecto de la participación de los varones<sup>5</sup>. De hecho, la tasa de desocupación en las mujeres mostraba a finales de 2019 un punto porcentual más que la tasa de los hombres (9,5% vs 8,4%). En mujeres jóvenes, la desocupación alcanzaba el 18,9% de quienes activamente buscaban empleo. Asimismo, todos los datos disponibles apuntan a la que brecha de ingresos se sostuvo estable en torno a un 25%. La presencia de mujeres en los deciles más bajo de ingresos se consolidó, en una auténtica tendencia a la femeneización de la pobreza.

Debido a la carga culturalmente asignada de las tareas de cuidado a las mujeres, no resulta llamativo que hayan tenido que recurrir a prácticas de endeudamiento forzoso para solventar las necesidades más básicas (Gago y Cavallero, 2019). De hecho, con la población vulnerable en general, y afectando a las mujeres en particular, el Estado fomentó un intenso proceso de endeudamiento a través de la ANSES, utilizando los beneficios cobrados como colateral para crédito. Esta financierización de la política social llevó a que más de 3,2 millones de personas que cobraban AUH tomaran crédito equivalente a 4 veces sus ingresos con el propios Estado (CEPA, 2019). El 97% de las titulares de AUH son mujeres.

---

<sup>5</sup> Este incremento de la tasa de actividad en las mujeres, aún en contextos de crisis económica suele explicarse por las teorías del “trabajador adicional” donde las mujeres salen al mercado laboral a recomponer o sostener ingresos familiares (Aguila, 2015).

El Estado incentivó de forma explícita el ajuste social por las vías referidas. Asimismo, y en línea con la lógica antedicha, produjo algunas modificaciones relevantes en torno a las políticas públicas (Costantino, Laterra, & Eliosoff, 2019). Vale señalar que, en línea con las recomendaciones del FMI, las AUH –orientadas teóricamente a población altamente vulnerable- se sostuvieron como política, manteniendo su valor real (descontando la inflación) e incluso se ampliaron las personas beneficiarias, al incluir monotributistas. Otros programas no tuvieron el mismo rumbo. El Salario Social Complementario, incorporado con la ley de emergencia social de 2017 por presión de los movimientos sociales, vio su valor licuado por la inflación. Otro tanto ocurrió con los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, fusionados en 2018 como Hacemos Futuro. Si la perspectiva general de la política social durante el anterior gobierno había sido la de promover ingresos con trabajo, con especial impulso de la asociatividad entre las personas beneficiarias, esto se vio modificado con Cambiemos (Hopp, 2017). Se puso el foco en desarrollar capacidades para mejorar la empleabilidad bajo una perspectiva netamente individual, lo que desconocía de forma expresa las tendencias del mercado de trabajo –que no lograba emplear siquiera a las personas activas en él.

El Estado recortó recursos en áreas sensibles en materia de género, como salud y educación, que tienen una elevada composición de mujeres (Costantino, Laterra, & Eliosoff, 2019). El deterioro del presupuesto en el cumplimiento de estos derechos, además, recarga de tareas a las mujeres. La reforma previsional promovida eliminó la posibilidad de acceder a moratorias que había permitido a miles de mujeres obtener un haber al momento de jubilarse. Queremos enfatizar todos estos aspectos que golpean en especial a las mujeres, porque –como veremos en la siguiente sección- se trató de un movimiento particularmente activo en la arena pública, impugnando políticas económicas del gobierno.

El programa de Cambiemos se centró en el ajuste social y las reformas estructurales, y los límites en su avance solo estuvieron marcados por la resistencia popular. A partir de 2018 se desató una crisis económica de grandes proporciones, con la que cerraría su mandato, y se terminaría plegando a los efectos de la pandemia de coronavirus COVID-19 en 2020, ya bajo la presidencia de Alberto Fernández. La dinámica insostenible de la deuda tuvo tal escala, que en septiembre de 2019 el ministro de economía Hernán Lacunza se vio obligado a “reperfilar” la deuda, esto es, modificar unilateralmente las fechas de pago de los vencimientos. La anomalía histórica fue que por primera vez se hizo imposible pagar deuda tomada por el mismo gobierno. La reestructuración de esta deuda sería el legado más complejo entregado al nuevo gobierno.

## **2. Dinámica sociopolítica**

Los procesos económicos antes descritos no ocurren en el vacío, ni se desarrollan a partir de una planificación predefinida o por la sola voluntad de los gobernantes. Tienen un enraizamiento social profundo, definido por una matriz de intereses y recursos en pugna. Siguiendo la estructura de análisis del modo de desarrollo

(Cantamutto & Costantino, 2019), en esta sección analizamos las principales características de las disputas socio-políticas.

## **2.1. Apunte sobre la caracterización social del kirchnerismo**

En Argentina, el neoliberalismo logró su estructuración plena bajo el programa de la Convertibilidad (1991-2001) (Bonnet, 2008). Por supuesto, existían antecedentes y continuidades de años previos, pero sus rasgos adquirieron una definición más evidente y continua en el tiempo, con cierta coherencia interna. De modo exitoso, la Convertibilidad logró impulsar de modo acelerado el conjunto de reformas estructurales, creando cierta anuencia social entre quienes preservaban acceso a bienes básicos, y conteniendo a quienes reclamaban tanto mediante la coerción (explícita por la fuerza represiva, o tácita por las tendencias del mercado) como por el desaliento (la percepción de que no existía mejor alternativa, o de existir, esta no era alcanzable) (Piva, 2007; Thwaites Rey, 1994). Por eso mismo, la caída de la Convertibilidad es una auténtica crisis, que abarcó todos los ámbitos de la sociedad argentina (Pucciarelli & Castellani, 2014). El neodesarrollismo se estructuró a partir de la crisis del orden neoliberal, buscando construir un régimen con consenso que no dejara de sostener continuidades estructurales (Félez & López, 2012).

Concretamente, la salida de la crisis se estructuró a partir de las demandas de una fracción del BeP, la industrial. Bajo su comando, la crisis neoliberal permitió elaborar la construcción de una interpretación de los problemas y sus resoluciones que incluyera demandas de otros actores sociales. La capacidad de negociación de esta fracción del BeP le permitió expandir su programa sin alterar sus demandas fundamentales.

Desde el punto de vista del proceso político, es ineludible señalar que los gobiernos que ponen en marcha las políticas económicas referidas no fueron electos: el de Adolfo Rodríguez Saá (diciembre de 2001) y el de Eduardo Duhalde (2002-mayo de 2003). El viraje central que permite aflorar al neodesarrollismo como programa en Argentina es el “paquete” de medidas instrumentado por esos gobiernos. Las medidas centrales fueron (Félez, 2015; López, 2015): i) la declaración de cesación de pagos; ii) la devaluación de la moneda; iii) pesificación asimétrica; iv) la contención del salario; v) la masificación de la política social, vi) la aplicación de impuestos a la exportación. Un discurso productivista ordenó a estas políticas como programa con cierta coherencia.

La desvalorización de la fuerza de trabajo y el redireccionamiento de parte de la renta agropecuaria fueron la base que rehabilitó la acumulación del sector industrial, y de la construcción. Incluso en el contexto de elevado desempleo, se constituyeron tempranamente mecanismos de concertación entre el capital y el trabajo (Ugarte, 2005), que permitieran manejar los tiempos de la recomposición salarial. Este mecanismo fue amplificado e impulsado bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) mediante el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, y rehabilitación de la negociación colectiva. Por la acción desde el gobierno, no solo se hicieron más fluidos los vínculos con las principales organizaciones sindicales y las asociaciones de pequeños empresarios, sino que también fue posible construir una legitimidad más allá del origen. La masificación de la política social permitió negociar con las organizaciones de desocupados/as, actor central de la resistencia al neoliberalismo.

Finalmente, algunas claves medidas como la reforma de la Corte Suprema de Justicia y el impulso a los juicios por delitos de lesa humanidad le franquearon al gobierno un acercamiento con sectores medios. De conjunto, durante un período inicial, pareció posible construir consensos de forma creciente.

Esta estrategia encontró su límite por un problema estructural, a saber: las tensiones referidas en 1.1 (Wainer, 2017). Concretamente, en 2008, en consonancia con el estallido de la crisis mundial, las fracciones del agronegocio del BeP impugnaron políticamente el programa. Se trataba de las fracciones desgarradas del BeP, ganadoras en materia económica, pero relegadas políticamente (Cantamutto, 2017). En este sentido, no podían ser incluidas como las que dirigían el BeP en esta etapa, pero no eran tampoco netas desplazadas –como las fracciones financieras o las ligadas a los servicios públicos. La contradicción de no dirigir el proceso político, a medida que se consolidaba su poder estructural de veto fue expresada con contundencia durante el conflicto de 2008 a raíz de la resolución N° 125 sobre las retenciones a las exportaciones.

Este conflicto abrió una brecha política relevante. Por un lado, le sirvió al kirchnerismo para consolidar su proceso de formación de identidad política, al encontrar un adversario activo en la disputa antagónica. Es a partir de este momento que el gobierno recuperó de forma más expresa su tradición nacional-popular, y lo solventó en una serie de políticas progresistas de amplio impacto simbólico y en algunos casos, económico, entre las que se destacan la estatización del sistema previsional (2008), la creación de la AUH (2009), la ley de servicios de comunicación audiovisual (2009), las leyes de matrimonio igualitario (2010) e identidad de género (2012), la nacionalización parcial de YPF (2012). Sin perder el eje en el programa industrial original, el desplazamiento político permitía construir legitimidad mucho más allá de su origen. El costo para la fracción industrial estaba en su desplazamiento del aparato estatal, al menos de forma explícita y directa.

Por otro lado, este antagonismo sirvió para conformar un polo unificado de oposición política, que surgió como una traducción política de las demandas de las fracciones desgarradas del BeP. El hecho de que la impugnación social partiera de otra fracción del BeP produjo una serie de desplazamientos relevantes, en especial al interior de la fracción dirigente. Dado que el programa de mediaciones para sostener la reproducción ampliada del capital industrial era representado sin la necesidad de la presencia directa en el gobierno de esta fracción, sirvió que el conflicto no se expresara como confrontación abierta al interior del propio BeP –a diferencia de lo ocurrido con la Convertibilidad. Las fracciones industriales se veían compelidas en la posibilidad de sostener la legitimidad social de su programa a costa de una confrontación con otra fracción poderosa del BeP, a la cual en última instancia debían doblegar. Dado que esto generaba múltiples conflictos, debidos tanto al mutuo entrelazamiento estructural entre las diversas fracciones como a definiciones ideológicas, la industria se mantuvo oscilante entre el gobierno y la oposición liderada por la agroexportadora Mesa de Enlace.

Finalmente, la fracción agroexportadora logró ampliar su programa más allá de su estrecha y corporativa demanda inicial (el valor de una tasa de derechos a la exportación), construyendo una serie de alianzas más o menos explícitas. El Foro de

Convergencia Empresarial, el Coloquio de IDEA y la Asociación Empresaria Argentina fueron espacios en los que el BeP apuntó a una convergencia más allá de las diferencias sectoriales (Cantamutto & López, 2019), estructurando un programa que eliminara las mediaciones necesarias para sostener la legitimidad.

Éste fue el largo proceso de conformación de la alianza Cambiemos, que reunió a diversos partidos aglutinados en oposición al kirchnerismo. Para darse contenido propio, esta oposición propuso un discurso basado en ideas neoliberales: los problemas sociales se originaban en la intervención del Estado, ocupado por un grupo que gobernaba demagógicamente. A esto se sumaban ciertas vagas referencias al republicanismo –división de poderes, ética pública-, dando forma a un discurso ambiguo (Adamovsky, 2016), que permitía disimular el programa regresivo que defendía la alianza en cuestión. La campaña electoral de 2015 de esta fuerza, de hecho, estuvo basada en eludir las propuestas concretas. Este programa, sin embargo, logró incluir a otras fracciones del BeP, poniendo en una tensión interna al propio capital industrial, que veía con resquemores cualquier intervención del gobierno que fuera más allá de su propio –y contradictorio- programa.

### **La Ceo-cracia como dominación explícita**

La Alianza Cambiemos fue la representación político partidaria de la confluencia por arriba del BeP. Como señalamos, la Mesa de Enlace probó en 2008 su capacidad de expandir los sentidos en juego en torno a un reclamo concreto, que pudiera disputar la hegemonía al gobierno kirchnerista. Si al oficialismo esto le sirvió de impulso para afirmarse en la tradición nacional y popular, en la oposición, permitió reconocer una guía de acción que permitiera construir una interpretación alternativa de la historia y el presente. Y aunque con algunas innovaciones, no se trataba de una completa novedad: más bien, era una nueva recuperación de la mirada liberal sobre el país.

Concretamente, las fracciones agroexportadoras comenzaron a insistir sobre un pretendido apogeo nacional fechado un siglo atrás, momento en que el poder económico y el político estaban unificados en sus representantes. La muy presente escolástica que mantiene entre sus hitos la interpretación de “el Granero del Mundo” como la Argentina del progreso, que parecía llamar a un pasado de gloria arrebatado. Pero esta lectura iba acompañada de la interpretación del kirchnerismo como populismo, entendido éste como degradación de la democracia. Ante ello, la Mesa de Enlace insistió en la defensa de la institucionalidad republicana, ordenada bajo la división de poderes. La ajustada victoria de su demanda (no a la resolución N° 125) en el Senado de la nación permitía validar esto. Si bien la tradición republicana no es la demócrata, en los sentidos comunes instituidos después de la última dictadura cívico-militar, ambas tradiciones se entrecruzan. Pero aquí aflora un aspecto llamativo, que es que las importantes manifestaciones públicas que lograron convocar, superando sus enclaves de clase, permitieron incluso señalarse como la presencia auténtica del pueblo ante un gobierno no representativo (Palma, 2014).

Vale señalar que, aunque exitosa en sus objetivos más inmediatos, esta interpretación aun carecía de una representación que permitiera traspasar sus fronteras sociales más evidentes. El período del 2008 al 2015 ofreció el tiempo no solo

para la confluencia de los sectores más concentrados del poder económico -que ya referimos en la sección anterior-, sino también para la construcción de una representación partidaria. Ella surge de la alianza electoral entre el partido gobernante de la ciudad autónoma de Buenos Aires, el PRO (Propuesta Republicana), junto con el ARI (Alianza por una República de Iguales) y la histórica Unión Cívica Radical. Esta alianza se enfrentó a un peronismo dividido entre el oficialismo (Frente para la Victoria) y una de sus escisiones (Frente Renovador). En términos sociales, no es posible afirmar que las clases populares apostaran sus simpatías en uno solo de estos frentes, pero tampoco es posible hacerlo con respecto al BeP: repasando definiciones clave en torno a la política económica de los años por venir, aún con diferencias, los tres principales candidatos mostraban algunas coincidencias llamativas.

De todos modos, no se trata aquí de hacer historia contrafactual. La alianza Cambiemos ganó las elecciones en una ajustada segunda vuelta, pero gobernó como si hubiera arrasado en las urnas. La conformación del gabinete mostró como nunca en las últimas décadas la presencia explícita de la elite empresarial. Es por ello que tempranamente fue señalado como un gobierno de CEOs (por Chief Executive Officer, los gerentes generales de las grandes empresas), donde el sector financiero tenía particular presencia (Canelo & Castellani, 2016; CIFRA-FLACSO, 2016). Tal como explicamos antes (ver sección 1.2.), esta presencia exteriorizaba un cambio más profundo en torno a la coalición social que sostenía el proyecto económico (Cantamutto, Costantino, & Schorr, 2019). Se trató de una ofensiva abierta sobre las condiciones de vida de las clases populares, de parte de los sectores más concentrados del BeP (Bona, 2019; Varesi, 2018).

Sin embargo, en este curso, el problema entre garantizar una mayor apropiación de valor y sostener la gobernabilidad entró en una nueva situación. Si el kirchnerismo buscó arbitrar hasta el final esta tensión, apostando a una suerte de mutua moderación de demandas entre sectores sociales, Cambiemos en cambio buscó terciar en torno a la valorización mediante una abierta pauperización social, incluso si esto le hacía perder legitimidad. El problema lo tuvo en que su programa no pudo avanzar al ritmo buscado. La expresión clave en torno a este punto fue la resistencia al llamado “tarifazo”, que cruzó todo el 2016. Con movilizaciones, asambleas, actos públicos, recursos legales, entre otros, se puso un límite a esta medida, que obligó al gobierno a retroceder en tiempos e intensidad: lo que se preveía lograr mediante un shock en un momento, se dilató meses en iniciar (y años en terminar de aplicar) a una tasa paulatina.

No solo aquellos negocios vinculados a la energía estaban pendientes de este cambio de precio de las tarifas. Para el conjunto del BeP representaba la posibilidad de instaurar un nuevo umbral para las condiciones de vida la población, rebajando salarios e impuestos en alguna combinación. Para el BeP, esta derrota –que obligó a pasar a un “gradualismo” adoptado a la defensiva por el gobierno- significaba que la posibilidad de ajustar socialmente no estaba garantizada, y por ende, tampoco era certero el horizonte de sus propias ganancias. Esto generó incertidumbre, que desincentivó aún más la apuesta a la inversión productiva –junto al esquema que ya describimos sobre la valorización financiera.

Ese año tuvo una fuerte presencia de movilizaciones, con diversos actores sociales que marcaron otros límites a la ofensiva clasista. El movimiento de economía popular logró poner sus demandas sobre la arena pública, siendo capaz incluso de lograr algunas conquistas puntuales –en un marco de fuertes retrocesos. Con demandas disímiles, tanto como organizaciones y trayectorias, el movimiento feminista y de mujeres, así como el de derechos humanos, marcaron límites concretos a la posibilidad del recurso represivo. Con dificultades para girar hacia un formato más represivo, pero con la vía del consenso limitada, Cambiemos se veía en un aprieto.

El discurso del gradualismo, y el uso acelerado de la deuda permitieron buscar una salida a esta encerrona. La deuda, como señalamos, no solo financió fuga de capitales, sino también una intensa salida de recursos por la vía de las importaciones y el turismo en el exterior. Se trata de dos elementos de economía que –sin ser concluyentes– facilitaron la llegada del discurso sobre sectores medios urbanos. Atendiendo a sus debilidades, el gobierno hizo fortaleza de su situación: el programa de ajuste social que eludía –por incapacidad–, le facilitaba desmontar parcialmente los argumentos de la oposición que lo tildaban de clasista. En la derrota de su propio programa en la arena socio-política reside una parte importante del resultado de las elecciones legislativas de 2017, en las que salió victorioso.

A partir de allí, Cambiemos desplegaría con rapidez su búsqueda por poner en marcha las reformas estructurales que defendía desde antes de ser gobierno. En diciembre de 2017, de hecho, logró pasar dos leyes (previsional y tributaria) con un gran escándalo en las calles, debido a la masiva movilización y la intensa represión. Éste fue un parteaguas no solo para el activismo o la sociedad civil movilizadas. Incluso en una lectura más laxa como la de la opinión pública, a partir de ese momento se puede notar una caída de la imagen presidencial.

Se expresaron así, de forma condensada, las dudas que se le presentaban al BeP en torno a las capacidades del gobierno para completar su programa. En tanto no se podía ajustar más profundamente en el presupuesto público, no se podían rebajar más algunos impuestos. Al mismo tiempo, los costos de la deuda estaban cobrando de forma acelerada su participación en los gastos. El costo laboral –directo e indirecto– seguía resultando elevado para la percepción del empresariado concentrado. Y con un costo financiero tan alto, los proyectos de participación público-privada eran incapaces de reemplazar a la obra pública como motor para resolver las deficiencias estructurales que el propio BeP señalaba como un problema para sus negocios. En este marco es que se llega a las corridas cambiarias del segundo trimestre de 2018, excediendo con mucho una determinación meramente externa como la que esbozó el gobierno (“veníamos bien, pero pasaron cosas”, según la ahora famosa frase del presidente Macri). Lo que sí es cierto es que en un contexto externo más frágil, la apertura y desregulación puestas en práctica desde diciembre de 2015 facilitaron que el impacto fuera aún mayor.

El gobierno buscó ayuda en el frente externo, que había cultivado bajo el lema de “volver al mundo”. La encontró en el FMI, que con una velocidad llamativa aprobó el antes referido préstamo –ver sección 1.2. Éste financió durante poco más de un año, las salidas de divisas del país, que a su vez forzaron sucesivas devaluaciones del peso. Al final de este proceso, de desgaste creciente de la credibilidad del gobierno, una

creciente crisis económica trasuntada en crisis social, el programa político inicial había logrado avanzar en un punto clave (Mercatante, 2019). Si hasta 2017 se había movido como un escarceo, entre 2018 y 2019, por la vía de la acción del mercado, se logró una disminución fuerte de los salarios.

Políticamente, este desgaste fue confrontado con una amplia alianza –el Frente de Todos-, que reunió un conjunto de fuerzas políticas alrededor del núcleo del antes separado peronismo. La abultada ventaja que obtuvo este frente en las elecciones primarias de 2019 aceleró el proceso de desgaste del gobierno. Si bien la distancia se acortó en las elecciones de primer término, dejó como saldo una clara derrota para el oficialismo.

Resulta menester dejar señalado que, en el propio paso de lidiar con la crisis, el gobierno de Cambiemos debió recurrir a medidas que había criticado de forma acérrima en su anterior campaña presidencial, centradas en controles de capitales y cambiarios. Con cierta velocidad, volvieron a aplicarse medidas que buscaron contener –muy tardíamente- la salida de capitales. El punto culmine de las contradicciones del programa se vieron cuando el gobierno se vio obligado a aceptar la incapacidad de pago de la deuda tomada, recurriendo a un desplazamiento en el tiempo de los pagos (el “reperfilamiento”).

En un balance preliminar, es posible definir un resultado sectorial con base en un análisis de las tendencias de participación en el valor agregado y en las inversiones extranjeras (Costantino, 2019). En relación a estas últimas, el recorrido de las inversiones mostró una inusual preponderancia hacia el sector financiero, el sector procesador de recursos naturales y determinados ámbitos privilegiados de acumulación, como las telecomunicaciones. Este comportamiento fue una respuesta a algunos cambios normativos aplicados por el gobierno. Estos cambios tuvieron algunos efectos de corto plazo en este tipo de inversiones, pero tienen aún más importantes efectos de largo plazo en la economía. Desde el punto de vista del desempeño en la creación de valor, es posible distinguir cuatro grupos de sectores:

- a) los que ganaron durante el gobierno de Cambiemos, que son las ramas primarias (agricultura, ganadería, caza y silvicultura; y explotación de minas y canteras), los servicios públicos de electricidad, gas y agua y el sector de transportes y comunicaciones. Las políticas de liberalización del comercio exterior y la eliminación de los subsidios y posteriores tarifazos sobre los servicios públicos jugaron un rol fundamental en este resultado;
- b) los que venían ganando desde el gobierno anterior y mantuvieron tasas de crecimiento positivas de su participación, entre los que se encuentran actividades primarias (pesca) y los sectores financieros e inmobiliarios. En conjunto, se podría decir que estos (sobre todo, estos dos últimos) son los sectores estructuralmente ganadores del modelo de desarrollo en los últimos años, no solo durante este gobierno, sino incluyendo también al anterior;
- c) los que venían perdiendo participación desde el kirchnerismo, y continuaron perdiendo con Cambiemos, los “perdedores estructurales”, entre los cuales están –contra lo que se podría suponer- la industria manufacturera y la construcción. Ambos sectores sufrieron el embate conjunto de la liberalización

del comercio exterior, la recesión del mercado interno, el aumento de costos por el lado de las tarifas y de las tasas de interés.

- d) los que estaban aumentando su participación hasta 2015 y perdieron desde entonces, los “perdedores” exclusivos de Cambiemos. Son aquellos sectores relacionados con el comercio, con el turismo y con los servicios sociales públicos y privados (como salud, educación, defensa). Como dijimos antes, estos sectores fueron favorecidos durante el gobierno anterior como parte de una estrategia política en la que el superávit fiscal financiaba este tipo de actividades, al mismo tiempo que disminuía los costos industriales subsidiando las tarifas de servicios públicos. Las políticas de ajuste del gobierno de Cambiemos produjeron un gran recorte en este tipo de sectores y una disminución en el consumo interno, haciendo que caiga su participación en el PBI.

Esta forma de agrupar permite distinguir algunas características de largo plazo de otras más coyunturales. Por ejemplo, muchos sectores que usualmente son calificados como perdedores como consecuencia exclusivamente de las políticas de Cambiemos —como la industria o la construcción—, son sectores que vienen perdiendo desde la etapa neodesarrollista, a pesar de que en este periodo han intensificado su crisis. De manera análoga, el sector de intermediación financiera no solo es un ganador de la última etapa, sino que venía ganando desde el gobierno anterior, al que Cambiemos impulsó a otra escala de magnitud. Los anteriores podrían considerarse, entonces, como los perdedores y ganadores estructurales (respectivamente) del modo de desarrollo de los últimos años.

Por su parte, los claros ganadores atribuibles solo al último periodo son los sectores primario-exportadores como la minería y la agricultura y ganadería; y los ámbitos privilegiados de acumulación, como los servicios públicos (electricidad, gas y agua) y el sector de telecomunicaciones.

## **Comentarios finales**

El presente artículo se centró en identificar algunas tendencias generales en el modo de desarrollo argentino, sobre el cual se identificaron fases distinguibles. En este sentido, existió un prolongado desgaste del patrón de reproducción económico desde 2011, que buscó ser desplazado mediante políticas económicas de contención hasta 2015 y con el recurso del endeudamiento masivo de allí a 2019. De conjunto, durante casi una década, la economía argentina permaneció en el estancamiento, al tiempo que consolidó ciertas tendencias estructurales.

Desde el punto de vista de la estructura productiva, los sectores más internacionalizados ganaron prevalencia de forma creciente, asentándose de forma cada vez más ostensible sobre ventajas comparativas estáticas y rentas de privilegio, ambas vinculadas con una creciente financierización. Hasta 2015 el gobierno kirchnerista buscó representar un actor social cuya capacidad estructural estaba severamente condicionada. El programa de industrialización pasó a ser cada vez más una propuesta de una tecnocracia que el interés de un actor social concreto. Como explicamos antes, la fracción industrial necesitaba de las divisas externas y las

transferencias de rentas de otras fracciones del BeP para sostener su legitimación social, pero era incapaz –por poder, voluntad o interés- de forzarlas a mantener estos flujos (Wainer, 2017). Lentamente, sus representantes se encontraron más lejanos del gobierno que de su polo antagónico.

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) logró ganar la presidencia y las elecciones legislativas intermedias sobre la base de evitar explicitar y eludir una aplicación completa de su propio programa. Ahora bien, esto no impide –considerando las medidas efectivamente tomadas y el discurso oficial- establecer que el suyo era el programa de la convergencia por arriba del BeP, en una significativa ofensiva de clase. La resistencia social fue lo que puso límites al avance de este programa de ajuste social y reforma estructural, generando así presiones internas a la propia coalición social. La superlativa preeminencia financiera ponía severos límites a la valorización general del capital, induciendo a una hipertrofia que acabó en una crisis general desde finales de 2017. El saldo fue una redistribución regresiva contraria a las clases populares, pero también respecto de los sectores menores concentrados del empresariado.

Mirado de conjunto, el perfil primario-extractivo de la inserción externa se consolidó en las últimas dos décadas, maximizando el poder estructural de estas fracciones del BeP. La elite económica se complementó centralmente por diversos actores aprovechando rentas de privilegio, y fundamentalmente, en el sesgo financiero de sus actividades, que se vio impulsado en particular en el último gobierno. Más allá de estos rasgos, este artículo se esforzó en mostrar cómo esta conformación del BeP influyó sobre el sistema político, reordenando sus prioridades. Si durante el kirchnerismo existió un esfuerzo deliberado por representar a la fracción industrial, durante el gobierno de Cambiemos se buscó representar al conjunto del BeP, bajo la dirección de la fracción financiera. Esta caracterización permite comprender continuidades y rupturas más allá de la caracterización del personal de gobierno, que resulta más evidente pero incompleta.

De hecho, esto marca una diferencia en torno a las estrategias del propio gobierno. En el caso del kirchnerismo, haciendo eje en las dos tensiones comentadas, la posibilidad de sostener la legitimidad del programa requería de permanentes transferencias hacia las clases populares, y la captación de rentas de parte de las fracciones desgarradas. Pero para la fracción industrial esto representaba un enfrentamiento más complejo del que podía o buscaba encarar. De hecho, lentamente se desplazó hacia una coordinación más cercana al resto del BeP, en una confluencia por arriba que representó Cambiemos en el gobierno. En este programa, la posibilidad de legitimación no podía reposar sobre mecanismos de consenso, puesto que se trataba de una ofensiva general sobre el conjunto de las clases populares e incluso sectores menos concentrados del empresariado<sup>6</sup>. Al no encontrar capacidad de imponer este programa con la velocidad e intensidad buscadas, esto empezó a generar roces al interior de la propia coalición, que no obtenía las ganancias esperadas del proyecto político.

En diciembre de 2019 asumió el gobierno Alberto Fernández, con la coalición del Frente de Todos. Más allá de los rasgos centrales de su propuesta política, el peso de la

---

<sup>6</sup> Lo cual explica en parte en agudo énfasis en la oposición al anterior gobierno como principal mecanismo de legitimidad sobre una minoría “intensa” propia.

herencia social recibida, y especialmente la necesidad de reestructurar la deuda pública, el estallido de la crisis mundial vinculada a la pandemia de COVID-19 ha alterado sustancialmente las posibilidades de una evaluación preliminar. Sin embargo, nos resulta relevante marcar aquí un punto clave en relación a lo antedicho: la caracterización estructural del BeP se ha consolidado en estas décadas, legando un peso superlativo en su capacidad de incidir en las políticas públicas. Una parte del BeP ha oscilado entre opciones políticas en los últimos años, y no puede eludirse el peso de sus vínculos para influir en las políticas públicas post 2019. Pero incluso aquellas fracciones relegadas o desplazadas mantienen capacidad de veto sobre ciertas políticas, condicionando severamente el marco de acción del actual gobierno. Por supuesto, alterar esto no es una quimera, sino una decisión política, que requiere a su vez un actor social que lo sostenga.

### **Bibliografía:**

- ADAMOVSKY, E. (2016). *El cambio y la impostura*. Buenos Aires: Planeta.
- AGUILA, N. (2015). Tendencias contrapuestas en la participación de las mujeres en el mercado laboral argentino: Un análisis desagregado del empleo femenino para el período 2003-2013. In 12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: ASET. Retrieved from [https://www.aset.org.ar/2015/ponencias/6\\_Aguila.pdf](https://www.aset.org.ar/2015/ponencias/6_Aguila.pdf)
- ASIAIN, A., & GAITÉ, P. (2018). Una interpretación de las diversas visiones sobre la restricción externa. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(9), 127–155.
- BASUALDO, E. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BCRA. (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*. Buenos Aires.
- 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.
- BONNET, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- BRENTA, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. CABA: Capital Intelectual.
- BURACHIK, G. (2019). La Escasez de divisas como causa de las crisis económicas argentinas: Una crítica. *Cuadernos de Economía Crítica*, 6(11), 39–64.
- CANELO, P., & CASTELLANI, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri (Informe de Investigación No. 1). Buenos Aires.
- CANTAMUTTO, F. J. (2017). Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina. *Realidad Económica*, 46(311), 9–39.
- CANTAMUTTO, F. J. (2019). El falso péndulo: América Latina y el Caribe en el desorden global. *Argumentum*, 11(1), 84–100.
- CANTAMUTTO, F. J., & COSTANTINO, A. (2019). Estado y Mercado en sociedades capitalistas dependientes. In M. Mallardi & E. Fernández (Eds.), *Cuestión Social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas* (pp. 71-105Ta). Tandil: Puka.

- CANTAMUTTO, F. J., COSTANTINO, A., & 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.
- CANTAMUTTO, F. J., & LÓPEZ, E. (2019). Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos. *Mediações*, 24(1), 74–101.
- CEPA. (2019). La renovación de los Créditos Anses ¿apuesta electoral o solución al consumo?”. Buenos Aires. Retrieved from <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electoral-o-solucion-al-consumo.html>
- CIFRA-FLACSO. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos (Documentos de Trabajo No. 15). Buenos Aires.
- COSTANTINO, A. (2019). Entre la estructura y la coyuntura: el comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos. In P. Belloni & F. J. Cantamutto (Eds.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina* (pp. 121–149). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- COSTANTINO, A., LATERRA, P., & ELIOSOFF, M. J. (2019). Los programas de austeridad en la economía reciente de Argentina. Un análisis desde la perspectiva feminista. In *I Jornadas de Economía Feminista - XII Jornadas de Economía Crítica*. Córdoba.
- FÉLIZ, M. (2015). ¿Neodesarrollismo en retirada? Economía política de un proyecto de desarrollo. *Argentina 2002-2015. Revista Despierta*, 2(2), 55–82.
- FÉLIZ, M., & LÓPEZ, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Buenos Aires: Herramienta - El Colectivo.
- GAGO, V., & CAVALLERO, L. (2019). Una lectura feminista de la deuda. Buenos Aires, Tinta limón.
- GARCÍA DELGADO, D. Y GRADIN, A. (2017). Documento de trabajo N° 5. El neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- HOPP, M. (2017). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías*, (2), 113–142.
- LÓPEZ, E. (2015). Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MERCATANTE, E. (2019). Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas ante la crisis. Buenos Aires: Ediciones IPS.
- PALMA, A. (2014). Quienes protestan y por qué: construcción de destinatarios durante el conflicto en torno a las retenciones móviles en la Argentina (marzo-julio 2008). *Tonos Digital. Revista de Estudios Filológicos*, II(27).
- Pérez, P., & Barrera, F. (2017). De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencias de ingresos. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista. In M. Schorr (Ed.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de Economía Política* (pp. 163–191). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- PIVA, A. (2007). Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001). *Realidad Económica*, (225), 72–98.
- PIVA, A. (2020). Cambios en la restricción externa y dinámica recesiva desde 2012. *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, 29(1), 141–167.

- PUCCIARELLI, A., & Castellani, A. (Eds.). (2014). Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SCHORR, M. (Ed.). (2018). La Argentina kirchnerista: entre la “década ganada” y la “década perdida”. Estudios de economía política. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- SUSANI, B. (2019). La economía oligárquica de Macri. Endeudar, empobrecer y fugar. Buenos Aires: Ciccus.
- THWAITES REY, M. (1994). La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso. In L. Ferreyra, E. Logiudice, & M. Thwaites Rey (Eds.), Gramsci mirando al Sur. Sobre la hegemonía en los 90. Buenos Aires: K&ai.
- UGARTE, J. M. (2005). La Mesa del Diálogo Argentino: Una experiencia de prevención de conflictos y formulación de políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional. Pensamiento Propio, 10(22), 95–121.
- VANOLI, A., CIBILS, A., & ALLAMI, C. (2018). Los cambios en la era Cambiemos: adiós producción y consumo, hola (otra vez) especulación financiera (Documentos de análisis No. 36). Buenos Aires. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15076.pdf>
- VARESI, G. (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. Realidad Económica, 47(320), 9–44.
- WAINER, A. (2017). ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. Cuadernos Del CENDES, 34(95), 39–65.
- WAINER, A., & BELLONI, P. (2018). ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo. In M. Schorr (Ed.), La Argentina kirchnerista: entre la “década ganada” y la “década perdida”. Estudios de economía política (pp. 51–81). Buenos Aires: Batalla de Ideas.