



e-I@tina. Revista electrónica de estudios  
latinoamericanos  
ISSN: 1666-9606  
revista.elatina@gmail.com  
Universidad de Buenos Aires  
Argentina

## El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión.. Una mirada desde la economía política

**Cantamutto, Francisco; Schorr, Martín**

El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión.. Una mirada desde la economía política

e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 20, núm. 78, 2022

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496469251006>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

## El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión.. Una mirada desde la economía política

Francisco Cantamutto [fcantamutto@iies-conicet.gob.ar](mailto:fcantamutto@iies-conicet.gob.ar)

*Universidad Nacional del Sur, Argentina*

Martín Schorr [schorr.mar@gmail.com](mailto:schorr.mar@gmail.com)

*Universidad Nacional de San Martín, Argentina*

e-l@tina. Revista electrónica de estudios  
latinoamericanos, vol. 20, núm. 78, 2022

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recepción: 19 Abril 2021  
Aprobación: 20 Mayo 2021

Redalyc: [https://www.redalyc.org/  
articulo.oa?id=496469251006](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496469251006)

**Resumen:** El trabajo analiza el primer año de gestión del gobierno de Alberto Fernández iniciado en diciembre de 2019. Se trata de un proceso sumamente condicionado por dos elementos insoslayables: los legados críticos en muchos sentidos del último ensayo neoliberal en el país y los efectos generados por la pandemia del COVID-19. En ese marco, el texto repasa los principales legados en el funcionamiento económico del gobierno de Macri y la dinámica desplegada en el año 2020. En este último aspecto, el foco se pone, en lo sustantivo, alrededor del sector externo de la economía, la trayectoria de los diferentes sectores de actividad económica, el comportamiento de los salarios y los ingresos, y las modalidades de intervención estatal en el escenario pandémico.

**Palabras clave:** economía argentina, gobierno de Alberto Fernández, sector externo, distribución del ingreso.

**Abstract:** The paper analyzes the first year of the Alberto Fernández government in Argentina, which began in December 2019. It is a process highly conditioned by two unavoidable elements: the critical legacies in many senses of the last neoliberal trial in the country and the effects generated by the COVID-19 pandemic. In this context, the text reviews the main legacies in the economic functioning of the Macri government and the dynamics unfolded in 2020. In this last aspect, the focus is placed around the external sector of the economy, the trajectory of the different sectors, the behavior of wages and incomes, and the modalities of state intervention in the pandemic scenario.

**Keywords:** Argentine economy, government of Alberto Fernandez, external sector, income distribution.

El gobierno de coalición del Frente de Todos (FdT), bajo la presidencia de Alberto Fernández, cumplió su primer año de mandato en diciembre de 2020 marcado por el signo de la llamada “doble crisis”: el estallido de la crisis global asociada a la pandemia de la COVID-19 se conjugó con el crítico legado del más reciente proceso de ajuste y reforma neoliberal, bajo el previo gobierno de la alianza Cambiemos. Cualquier evaluación sensata de lo actuado debe considerar este doble efecto sobre el cual operó el nuevo gobierno. No obstante ello, es necesario sopesar las definiciones tomadas por políticas y gestos concretos. Este análisis del primer año del gobierno del FdT permite justamente ser indicativo de estos sesgos iniciales, a modo de indagación preliminar sobre los sesgos del programa económico.

### **Auge y caída del gobierno de Cambiemos**

La alianza Cambiemos (2015-2019) puede ser entendida como una experiencia neoliberal tardía en la Argentina (Belloni y Cantamutto, 2019; García Delgado, Ruiz del Ferrier y Anchorena, 2018). Respecto de su programa económico, el mismo se basó en el ajuste social, la apertura de la economía y el intento de poner en práctica reformas estructurales. Sin embargo, se trató de una búsqueda tardía en al menos dos sentidos. Por un lado, porque propuso como programa una serie de tareas (reformas) que ya habían sido cumplidas en décadas previas, y que a lo sumo su oferta era la reedición de lo mismo. Por otro lado, porque el apogeo neoliberal en el mundo se dio en los años noventa y fue cuestionado a nivel latinoamericano, pero también en los países desarrollados desde la crisis de 2008.

Desde el punto de vista de su carácter social, Cambiemos expresó la confluencia de las elites sociales y el bloque de poder en torno a este programa regresivo. Canelo y Castellani (2016), CIFRA-FLACSO (2016) y, desde una perspectiva más amplia, Nercesian (2020), mostraron la presencia significativa y difundida de gerentes corporativos y referentes de asociaciones y cámaras empresariales en el gabinete nacional. En este trabajo se coincide con la caracterización, pero justificándola más allá de esta presencia explícita, al analizar el programa económico, las políticas aplicadas y los resultados socioeconómicos más salientes.

Esta confluencia de las elites se puede rastrear desde el conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y la Mesa de Enlace en 2008 (Cantamutto y López, 2019). Tras presentarse como polo de oposición al entonces gobierno, se produjo una tensión al interior de las fracciones más poderosas del empresariado, quienes consideraban que la industria se beneficiaba de las políticas económicas en curso. Esta tensión, sin embargo, fue cambiando en el tiempo. A partir de 2013 se fue haciendo evidente la confluencia en torno a un programa común de los sectores concentrados del poder económico con cierta independencia del rubro de actividad. En términos generales, sus ejes principales pasaban por la apertura de la economía, la reducción de los costos salariales, impositivos y de logística, así como la resolución de la cuestión energética. Este sería el programa económico que buscaría llevar adelante Cambiemos al ganar las elecciones, a pesar de haber sido esquivo en torno a sus propuestas en campaña (Adamovsky, 2016).

Respecto de las políticas concretas puestas en marcha, es posible destacar la consistencia respecto de los objetivos antedichos, aunque esto no necesariamente hable de sus resultados (Cantamutto, Costantino y Schorr, 2019). La presidencia de Mauricio Macri se caracterizó por una búsqueda de abrir la economía por distintas vías, lo que incluyó reducciones de impuestos, negociaciones de acuerdos comerciales, participación en foros internacionales<sup>[1]</sup> y la búsqueda denodada por avanzar en un acuerdo de amplio espectro entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Asimismo, Argentina se retiró de la CELAC y la UNASUR, creando el grupo de Lima como anverso político de esta última.

Un rol destacado en torno a la inserción externa del país estuvo en el manejo de la deuda pública externa. En abril de 2016 se aprobó en el Congreso el arreglo con los fondos de inversión litigantes, un conflicto que llevaba varios años bloqueando el acceso de la Argentina al mercado internacional de capitales (Nemiña y Val, 2018). Estos reclamos se resolvieron con la emisión de bonos por 16.500 millones de dólares (mdd). Este sería el inicio de un severo proceso de incremento de la deuda pública, que pasó de 240.665 mdd en 2015 a 323.065 mdd en 2019; de representar el 53% del PBI al 89% en 2019; se tomó deuda mayormente en moneda extranjera (en 2015 representaba el 36% del PBI, en 2019 el 70%) bajo jurisdicción extranjera; y estos montos financiaron diferentes vías de salidas de divisas de la economía, donde la fuga de capitales anclada en negocios financieros asumió un rol protagónico. Argentina fue una de las economías que más deuda tomó en el mundo, a una velocidad sin parangones: según el BCRA (2020), entre enero de 2016 y abril de 2018, el país se convirtió en el principal colocador de títulos soberanos en los mercados internacionales.

La deuda emitida no tenía por finalidad el financiamiento de la inversión pública o un proceso semejante. Más bien, tenía otros tres objetivos. Primero, cubrir el significativo y creciente déficit de cuenta corriente. Segundo, la deuda se emitió para compensar la pérdida de recaudación ocasionada en lo sustantivo por la desgravación de sectores empresariales y de altos ingresos. Concretamente, la reducción de los derechos de exportación (retenciones) produjo un severo desfinanciamiento del fisco, compensado por la toma de deuda (algo similar ocurrió con la reducción en las alícuotas de bienes personales y aportes patronales). Debido a la propia emisión de deuda, el peso de los intereses rápidamente creció en el gasto público, más que compensando la reducción provocada por las menores transferencias a las empresas prestadoras de servicios públicos. Tercero, la deuda dio sustento a un proceso de valorización financiera, con elevadas tasas de retorno a corto plazo (Wainer, 2021).

A la colocación de deuda por parte del Tesoro debe añadirse la significativa emisión de letras del Banco Central. Entre 2015 y 2018 se utilizaron las Letras del Banco Central (LEBAC), que, aunque existían desde hacía más de una década, cobraron una importancia inusitada, superando la base monetaria a mediados de 2018. Estos títulos tenían una maduración media menor a 50 días, pagando tasas de interés que oscilaron entre el 23% y el 38%. Estos instrumentos fueron reemplazados en 2018 por las Letras de Liquidez (LELIQ), de 7 días de duración, y cuyas tasas de interés iniciaron en el piso de las anteriores (44%) y llegaron a alcanzar el 86% anual <sup>[2]</sup>. Estos títulos componían un rol central en el impulso a la especulación financiera (Mercatante, 2019), centrada durante varios pasajes del gobierno en la práctica del carry trade o “bicicleta financiera” <sup>[3]</sup>. Esta operatoria atrajo una gran cantidad de fondos que ingresaron como inversión de cartera hasta mediados de 2018, momento en el cual esta

etapa llegaría a un final dando pase a una fase nueva inscrita en el tutelaje del Fondo Monetario Internacional (FMI), como se trata más abajo.

En el plano de la estructura de precios relativos, además de la suba de las tasas de interés, el gobierno impulsó un severo aumento de las tarifas de servicios públicos, con especial énfasis en el sector energético. Esto compuso el sesgo de economía política más significativo, identificando a los sectores sociales ganadores de la etapa: finanzas y empresas de servicios públicos, con las energéticas en primer lugar. En una situación más compleja estuvo otro sector vinculado al gobierno, concretamente, el agroexportador<sup>[4]</sup>. Si bien la reducción de impuestos mejoró su margen de rentabilidad, el aumento de la tasa de interés y el precio de la energía (insumo central en esta producción) actuaron en un sentido inverso. La devaluación, aunque mejoró la ecuación contable en el corto plazo, también elevó los componentes del costo pactados en moneda extranjera (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021a).

En cualquier caso, más claro resulta el saldo negativo para un conjunto amplio de sectores. La industria, la construcción y el comercio doméstico fueron tres grandes segmentos perdedores, dependientes en mayor o menor grado del mercado interno. A la suba de tarifas y de tasas interés, que incrementaron los costos, se sumó el peso de la competencia externa, merced de la apertura comercial, lo que desembocaría en una crisis industrial de magnitudes considerables (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021b; Manzanelli y Calvo, 2021). A esto se sumó la retracción del mercado interno a raíz de la propia recesión pero también del ajuste social traducido en la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos fijos, y el aumento del desempleo. Esta situación afectó en particular a las PyMEs, muchas de las cuales cerraron sus puertas, pero también a un número no menor de firmas de gran envergadura.

Los aumentos de tarifas y tasas de interés, pero especialmente la devaluación, impulsaron el incremento la inflación, que totalizó un 300% en todo el mandato de Macri, siendo 2019 el año de mayor suba de precios desde 1992. Esto deterioró severamente las condiciones sociales. Por usar una fuente comparable, se ilustra esta aseveración con los datos del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica de Argentina (UCA), que halló un 29% de los hogares en condiciones de pobreza en diciembre de 2015, valor que creció al 40,8% para el mismo mes de 2019<sup>[5]</sup>.

Este esquema que durante distintos momentos favoreció el negocio financiero tuvo una elevada vulnerabilidad macroeconómica. De hecho, en el segundo trimestre de 2018, ante un cambio de expectativas en torno a las tasas de interés de referencia en el mundo desarrollado, se produjo una corrida cambiaria en el país que rápidamente se retroalimentó. La reversión de los flujos de inversión financiera produjo una veloz caída de posiciones en activos locales y la consecuyente presión sobre el tipo de cambio. Debido a ello, se produjo la antedicha aceleración inflacionaria, dando inicio a una recesión, que resultaría en una caída de casi 4 puntos del PBI en todo el mandato.

El gobierno de Cambiemos usó esta oportunidad para cerrar un acuerdo de tipo Stand By con el FMI, el primero tras quince años, por 57.100 mdd. De este total, el gobierno efectivamente recibió 44.000 mdd hasta septiembre de 2019, lo que le permitió financiar una masiva salida de divisas (BCRA, 2020). El acuerdo está judicializado en cuanto al ajuste a derecho de su procedimiento administrativo (Justo, 2021), al tiempo que está cuestionado por sus efectos macroeconómicos. Se trata del mayor crédito otorgado por el organismo, y fue utilizado para financiar salidas de capitales, algo que vulnera el propio estatuto del Fondo.

Este panorama sintético de los legados sobresalientes de la gestión de Cambiemos es relevante, pues deja en claro que el gobierno del FdT recibió un país en recesión, con elevada inflación y un marcado deterioro de los indicadores sociales. Esto significa que existían múltiples demandas sociales pendientes de resolución, con sus respectivas urgencias. Sobre todo lo anterior, recaía una pesada deuda de compleja resolución y de pago imposible. La necesidad de una reestructuración se imponía por motivos contables antes que políticos. De hecho, el propio gobierno de Cambiemos inició el proceso de cesación de pagos, cuando prorrateó (“reperfiló”) vencimientos de la deuda bajo legislación local en septiembre de 2019.

Es interesante enfatizar que, tras la derrota electoral, Cambiemos debió deshacer varias de las políticas que había puesto en práctica al inicio de su mandato. Ya en octubre de 2018, debido a las persistentes corridas cambiarias y en acuerdo con el FMI, el Banco Central dejó de enfocarse en objetivos de metas de inflación (a la vista de su total fracaso), buscando controlar agregados monetarios. En ese momento, puso en marcha un esquema de bandas de flotación del dólar, con un sendero creciente. De esta forma, se pasaba a regañadientes a un esquema mixto de flotación administrada del tipo de cambio. El frente externo sería, de hecho, el ámbito donde más debió retroceder la política económica de Cambiemos. Nos referimos a la reintroducción de un esquema de regulación del mercado de cambios, que limitó las compras de dólares, la suba en las retenciones a las exportaciones agropecuarias y la obligación de liquidar las divisas en el mercado único y libre de cambios local en un tiempo razonable (5 días después del cobro o 180 de la autorización del embarque). De modo similar se puede señalar el freno al aumento de las tarifas de los servicios públicos, y la recuperación acotada de la política de control de precios de una canasta de productos esenciales (“Precios cuidados”), más temprano ese mismo año. Este conjunto de políticas económicas fue puesto en marcha ante el desmadre social y económico, de modo accidental a los objetivos propuestos por el propio gobierno. Sin embargo, se alineó con las propuestas de buena parte de la oposición.

## La victoria del FdT

El FdT se formó a mediados de 2019 como una alianza amplia, basada en diversas corrientes internas del peronismo, aunque con el auxilio de varias fuerzas políticas ajenas a esta tradición. El componente central de



la alianza fue el kirchnerismo, bajo el liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner, quien a casi 4 años de haber dejado la presidencia mantenía una elevada intención de voto (estimada en un tercio del electorado), pero suscitaba también fuertes reticencias. En tal sentido, la coalición con sectores del peronismo distanciados del kirchnerismo permitiría ir más allá del voto llamado “duro”, es decir aquel identificado políticamente con ese liderazgo. Así, se tendieron puentes con dos grandes sectores internos.

Por un lado, se sumaron dos corrientes internas con eje en el peronismo porteño. Se trataba de un sector organizado en torno a diversos emprendimientos educativos, culturales y mediáticos del “Grupo Octubre” (propiedad del dirigente sindical y armador político Víctor Santa María), que impulsaban como posible candidato al ex gobernador bonaerense Felipe Solá. Confluían allí dirigentes sindicales y empresariales, además de figuras de la cultura. El otro sector, llamado “Grupo Callao”, era menos masivo aunque más cohesionado. Su líder era el ex jefe de gabinete de Néstor Kirchner, Alberto Fernández. Desde 2018 ambos espacios impulsaron propuestas programáticas para salir de la crisis en la que se encontraba el país, con un sesgo centrado en la intervención activa del Estado, en favor de políticas sociales y de ingresos más amplias, del impulso al mercado interno, a la producción y en especial a la industria (Cantamutto, 2018). Asimismo, se insistía sobre la necesidad de intervenir en el sector externo de la economía, identificado como basamento de la crisis, bregando por diversos tipos de controles sobre el mismo. Es decir, se trataba de propuestas compatibles con el programa neodesarrollista puesto en práctica durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015), aun cuando hubiera ciertas discrepancias.

Por otro lado, se sumó al Frente Renovador liderado por Sergio Massa. Esta fuerza había obtenido un quinto de los votos válidos en las elecciones presidenciales de 2015, por lo cual incluso si hubiera mermado su caudal, aportaba competitividad electoral a la coalición. Asimismo, contaba con cierto peso en el Congreso y a nivel subnacional entre intendentes bonaerenses. Sin embargo, desde el punto de vista programático, el Frente Renovador había tenido un rol activo en el Congreso en los años previos, votando diversos proyectos de ley claves para el gobierno de Cambiemos. Este punto es relevante porque expresa las ambivalencias programáticas vinculadas a la ampliación de la coalición política.

Finalmente, desde el punto de vista de la coalición, se sumaron también partidos más pequeños (como Unidad Popular) y el Frente Patria Grande vinculado a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Más allá de su caudal de votos, estas fuerzas colaboraban en dar forma política al Frente. Se trataba de propuestas progresistas y del campo de la izquierda nacional, con abierta relación con diferentes movimientos sociales.

Es importante esta mínima radiografía de los componentes de la coalición, puesto que hacen a la presentación de las tensiones internas tanto como la propuesta general ante el electorado. De hecho, es posible señalar que la victoria del FdT en 2019 tuvo por principal definición programática la finalización del ajuste social, el freno al esquema de

endeudamiento acelerado y la búsqueda por cimentar un modelo de base productiva.

El FdT se impuso en las elecciones primarias abiertas, y repitió la victoria en la primera vuelta, obteniendo el 48,2% de los votos válidos. La coalición Cambiemos, entonces gobierno, había obtenido un magro 31,8% de los votos en las elecciones primarias, que logró ampliar hasta el 40,3% en la primera vuelta. En discursos posteriores, durante 2020, Macri sostendría que su gobierno, al menos en términos económicos, llegó a su fin luego de las primarias de agosto de 2019 (Télam, 2020). De hecho, al día siguiente de la victoria opositora en las primarias, el dólar subió velozmente de precio. Aportando una interpretación sobre el fenómeno, como veto del mercado al resultado electoral, Macri sostuvo que “Esto es sólo una muestra de lo que puede pasar. El mundo ve esto como el fin de la Argentina” (La Nación, 2020). Dos días más tarde se retractaría de estos dichos, aunque sostuvo la responsabilidad de su principal contendiente político. Con todo, la llegada de Alberto Fernández al gobierno suponía grandes expectativas de recomposición para un amplio sector de la población, pero al mismo tiempo enfrentaba fuertes oposiciones.

Este punto es relevante no solo en relación con la dinámica política, sino con el diseño del programa económico. En los documentos de propuestas ya se había enfatizado la necesidad de construir mecanismos de diálogo y consenso para elaborar políticas económicas, algo que se puso en práctica en el primer mes de presidencia convocando a la Mesa Argentina contra el Hambre, problema señalado como el más urgente. Esta lógica, que se repetiría en diversos temas, permitía al mismo tiempo diluir la responsabilidad del propio presidente en un conjunto más amplio de fuerzas políticas y sociales, y garantizar la posible continuidad de las políticas acordadas. Esto último no solo opera hacia el futuro, tratando de elaborar lo que se suele llamar “políticas de Estado” (como aquellas que continúan con cierta independencia del gobierno de turno), sino hacia el pasado: la inclusión de actores ganadores del esquema previo de políticas dificulta tanto el cambio de rumbo como la reparación siquiera parcial del daño causado por aquel. La imposible promesa de que sea “con todos” supone que nadie pierda, ni siquiera quienes ocasionaron el daño.

De hecho, es importante remarcar un punto del escenario social muchas veces relegado. Si bien el poder económico concentrado abandonó el lugar políticamente prominente que tenía en el gobierno de Cambiemos, su capacidad estructural de condicionar las políticas se vio acrecentada. Esto se traduce en un importante condicionamiento para las políticas que busque implementar cualquier gobierno.

Sobre el particular, las evidencias disponibles dan cuenta de que durante el gobierno de Macri se produjo un significativo aumento en la concentración económica global, es decir, del peso de la cúpula empresarial en el conjunto de la economía argentina. En efecto, según surge del Gráfico 1, en 2019 la gravitación de las 200 compañías líderes en el conjunto de la producción nacional fue del 28%, lo que supone un aumento cercano a los 7 puntos porcentuales respecto de 2015 y de



casi 10 puntos si el cotejo se realiza con el año 2001. Se trata de un porcentaje prácticamente equivalente al de 2002, un año profundamente regresivo en el que, entre otros aspectos deletéreos, se aceleró fuertemente la concentración económica en el país <sup>[6]</sup>.

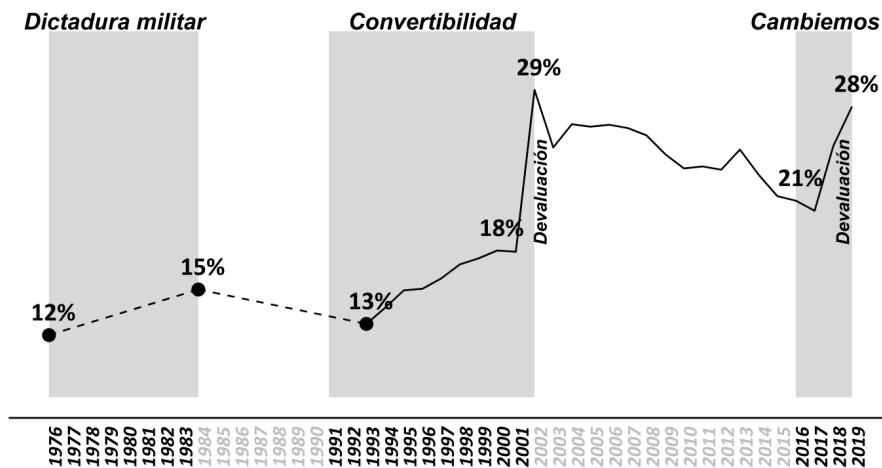


Gráfico 1. Evolución de la participación de la cúpula empresarial\* en el valor bruto de producción total de la Argentina, 1976-2019 (en porcentajes)

\*Se trata de las 200 empresas más grandes del país según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Fuente: elaboración propia en base a balances empresarios, revistas Mercado y Prensa Económica, Censos Económicos e INDEC.

Esa incidencia elevada y creciente de este núcleo del poder económico local soslaya un fenómeno de larga data en la Argentina: el control de un número importante de las principales firmas por parte de holdings o grupos, tanto nacionales como extranjeros (Cuadro 1). Esto significa que gran parte de las empresas más grandes están vinculadas entre sí por lazos societarios, de modo que el indicador antes presentado no refleja en toda su intensidad el fenómeno de la concentración. En rigor, subestima el grado de oligopolización realmente existente (Schorr, 2021).

## Cuadro 1

Distribución de las empresas y las ventas de la cúpula empresarial\* de la Argentina según el tipo de accionista predominante de las firmas 2019 en valores absolutos y porcentajes

	<b>Empr.</b>	<b>Ventas</b>	<b>Principales empresas (2019)**</b>
Estatal	6	3,4	Enarsa, Aerolíneas Argentinas, Epec, Aysa, Correo Oficial, Austral Líneas Aéreas
Privada nacional	57	27,3	<b>Aceitera General Deheza, Vicentin, Osde</b> , Asoc. de Coop. Argentinas, <b>Arcor, Pampa Energía, Ternium (Siderar), Swiss Medical, Molinos Agro, Siderca, Coto, Irsa, Tecpetrol, Imp. yExp. de la Patagonia, Drog. del Sud</b> , Molino Cañuelas, <b>Ahuar</b> , Galeno, <b>Iatec</b> , Farmacity, R. Albanesi, <b>Molinos Río de la Plata, Garbarino</b> , Automóvil Club Argentino, <b>Cia. General de Combustibles, Pecom Servicios de Energía</b>
Extranjera	104	47,8	Toyota, Raizen, Cofco, Bunge, Cencosud, Volkswagen, Telefónica Móviles, Cargill, ADM Agro, Carrefour, Oleag. Moreno, Claro, L. Dreyfus, Ford, Monsanto, Quilmes, PBB Polisor, Walmart, FCA (Fiat), Día, Telefónica de Arg., M. Benz, G. Motors, Acindar, Renault, Trafigura, Directv, Oroplata, Juncadella-Prosegur, Unilever, Loma Negra, Molfino Hnos., Minera Andina Gold, Syngenta Agro, Peugeot-Citroën, Total Austral, Ind. John Deere, Halliburton, Wintershall, Kimblerly Clark, CHS, Makro
Asociación	33	21,4	YPF, Telecom, Pan American Energy, Edenor, Edesur, Edes, Drog. Suizo-Argentina, Metrogas, Mastellone Hnos. TGS, AA 2000, Central Puerto, A-Evangelista, NaturgyBan, Carnuzi Gas Pampeana, Mercado Libre, Monroe Americana, Bagley, Profertil, Carnuzzi Gas del Sur, Renova, Vista Oil& Gas
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	-

\* Se trata de las 200 empresas más grandes del país según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

\*\* Las empresas se ordenan de modo decreciente en función del monto de sus ventas en 2019. En la categoría "privada nacional", las firmas resaltadas pertenecen a grupos económicos.

Fuente: Elaboración propia en base a balances empresarios y revistas Mercado y Prensa Económica.

En lo relativo a su capacidad de acción, la elite empresarial sostuvo durante el gobierno de Cambiemos la convergencia lograda en los años previos. Esto significa cierto privilegio de las demandas comunes por sobre las sectoriales. Entre ellas destacaban, como señalamos, la apertura de la economía, el impulso al negocio petrolero en la formación Vaca Muerta, y la reducción de costos impositivos y laborales. Éste era el mandato del poder económico al gobierno de Cambiemos, que cumplió solo en parte, en buena medida debido a las resistencias sociales que encontró. Si bien este núcleo del poder económico hubiera preferido resolver estas resistencias con un gobierno considerado propio –como el de Cambiemos–, se manejó con un criterio pragmático, aceptando negociar con la fuerza política que le fuera funcional a sus objetivos. Ahora bien, no solo por su nivel de organización en la acción colectiva en conjunto, sino por el mayor peso estructural que ganaron en los últimos años, este estrato social posee una gran capacidad de condicionar las políticas. Esta capacidad se ve subrayada cuando el gobierno le propone en todos los casos dialogar y consensuar el programa económico, evitando la confrontación.

En el mismo diciembre de 2019, además de convocar a la Mesa contra el Hambre, el gobierno logró la aprobación en el Congreso de la ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, una ley marco que contenía algunas definiciones y políticas que marcarían el rumbo a seguir. En tal sentido, aparecieron como novedades la moratoria para PyMEs, la mayor carga impositiva a las compras en y de moneda extranjera (impuesto PAIS), la declaración de la emergencia sanitaria y de la insostenibilidad de la deuda, que limitaba la emisión de deuda externa. La importancia de reestructurar la deuda en un sentido sostenible quedó establecida como un lineamiento desde entonces, complementado luego con la ley 27.544 de febrero de 2020. De ese modo, se daba continuidad a la búsqueda de consensos a través del poder Legislativo, con cierto éxito en el inicio: la ley de reestructuración de la deuda solo fue rechazada por los diputados del Frente de Izquierda.

El gobierno avanzó inicialmente en los esquemas de control del tipo de cambio y el congelamiento de las tarifas como dos elementos centrales para morigerar la inflación. Asimismo, acentuó cuantitativa y cualitativamente las políticas de controles de precios; de manera concomitante, se inició un camino de reducción de las tasas de interés de referencia, abaratando el crédito en aras de facilitar la inversión productiva. Este retraso de las tarifas y las tasas de interés señaló un principio de reversión de los precios relativos vigentes durante el gobierno de Cambiemos, lo que expresa cierto cambio en las prioridades al interior del bloque dominante, dando mayor lugar a fracciones vinculadas a la producción en detrimento de las ligadas al negocio financiero y la prestación de servicios. El presidente se reunió públicamente con grandes empresarios, inaugurando plantas de producción, dándoles un lugar relevante en su estrategia de comunicación. En relación con las PyMEs, se destaca la aprobación a principios de 2020 de la ley 27.545, de Góndolas, que propicia la competencia favoreciendo la presencia de PyMEs en los grandes canales de distribución.

Es decir, al inicio del mandato, el FdT buscó atender a las necesidades más urgentes, pero sin poner en debate los intereses y demandas de los sectores sociales ganadores de la etapa previa. Este énfasis consensual pondría severas trabas para avanzar y lograr cierta redistribución en un contexto de crisis (Canelo, 2021). En todo caso, es imposible cerrar una evaluación terminante, puesto que a pocos meses de iniciado el mandato estalló la crisis global asociada a la pandemia del coronavirus COVID-19.

## **Lidiar con la pandemia económica**

Ya en enero de 2020 se supo de la existencia de una nueva cepa de coronavirus que estaba provocando problemas severos en Wuhan (China), aunque el problema parecía entonces limitado a esa región. Sin embargo, con gran velocidad, el nuevo virus mostró su capacidad de contagio y expansión a través de las fronteras, en evidente línea con la elevada conexión de la economía mundial a través del comercio y el turismo. Para marzo era ostensible que se trataba de un problema

sanitario mundial, tal como lo reconocieron los distintos organismos internacionales.

Ese mismo mes, antes de tener un número relevante de casos, el gobierno nacional decretó medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) para disminuir la tasa de contagios, y aprovechar el tiempo que se ganara para fortalecer el sistema de salud. Tras los recortes presupuestarios de Cambiemos (que incluyeron la degradación del Ministerio de Salud al rango de Secretaría), el sector se encontraba con una vulnerabilidad manifiesta, existiendo faltantes de camas y respiradores, pero también insumos básicos como gasas o jeringas <sup>[7]</sup>. El gobierno del FdT apostó a invertir en mejorar la capacidad de respuesta del sistema público de salud antes que éste comenzara a acusar los efectos de la pandemia. Esta reacción temprana permitió ganar tiempo, y fue bien recibida por la opinión pública: la imagen presidencial alcanzó registros muy elevados.

Esta medida, concebida originalmente como transitoria, se extendió en el tiempo, con sucesivas renovaciones negociadas desde el gobierno nacional con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas negociaciones, en línea con lo dicho antes, buscaron sostener la búsqueda de consensos con un alto grado de éxito. Con el transcurso de los meses, y según diversos indicadores epidemiológicos, se fueron relajando o intensificando los controles en las distintas jurisdicciones. El consenso en torno a su vigencia se fue erosionando, por diversos motivos, entre los cuales sobresalen tres. Primero, el propio éxito inicial de la medida, que redujo el número de contagios y muertes, haciendo menos visible el potencial impacto de la pandemia sin ASPO <sup>[8]</sup>. Segundo, la crítica de un reducido conjunto de opositores vinculados a Cambiemos y a figuras asociadas al liberalismo extremo, que se centró en relativizar los alcances de la pandemia y cuestionar la validez de medidas que pudieran restringir derechos individuales, eludiendo evidencia internacional. La presencia mediática de estos sectores alentó incluso la emergencia de grupos y discursos con teorías conspirativas en torno a la situación. La permanente crítica en este sentido melló la autoridad del presidente alrededor de la validez de la estrategia <sup>[9]</sup>. Ambos fenómenos se conjugaron con un tercero: la elevada circulación de información, que volvió difícil el chequeo y seguimiento de datos, generando no pocas confusiones.

Sin embargo, en la erosión del consenso en torno al ASPO tuvo peso especial un problema más urgente: la crisis social y económica que atravesó a la mayor parte de la población. Las medidas del ASPO restringían gran parte de la actividad económica, permitiendo sólo el funcionamiento de actividades consideradas esenciales, limitando el transporte y la circulación de personas. Incluso con distintos tiempos entre jurisdicciones, la apertura de las actividades económicas fue paulatina, limitada y sufrió diversos reveses. La estimación oficial (INDEC) indica que durante 2020 el PBI argentino cayó casi un 10%, la mayor retracción desde 2002. La caída se concentró en el segundo

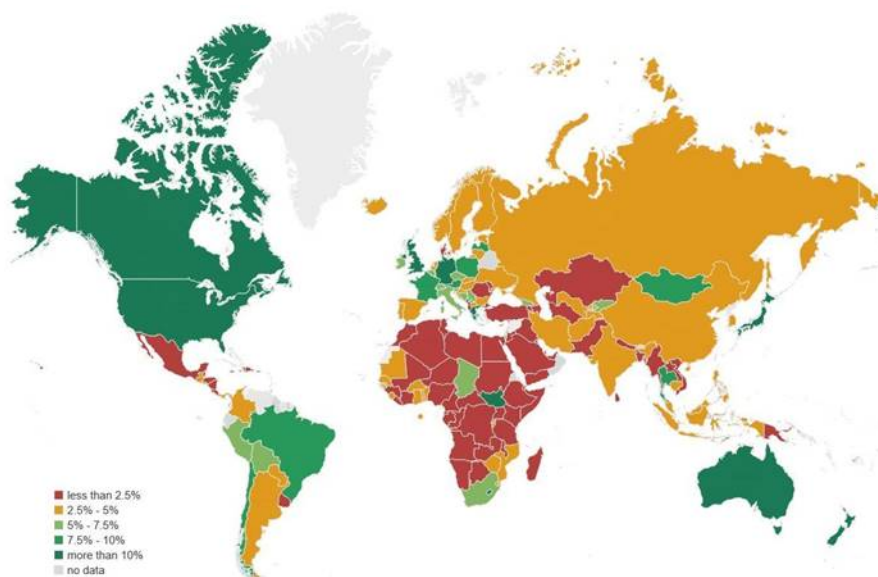
trimestre del año, el inicio de las medidas de ASPO, mostrando luego una recuperación a medida que se habilitaron nuevas actividades. El Estimador Mensual de Actividad Económica registró en abril una caída interanual del 25,4%, recortando el declive desde entonces mes a mes <sup>[10]</sup>.

Siguiendo la misma fuente usada para describir la situación durante el anterior gobierno (la UCA), la pobreza durante 2020 rondó el 44%, un aumento de poco más de 3 puntos porcentuales respecto del momento de asunción de Alberto Fernández. Si bien el guarismo podría haber reportado un valor más alto debido a la crisis, y no lo hizo merced de las políticas públicas puestas en marcha por el gobierno, se sostuvo la trayectoria previa de deterioro. El mercado de trabajo fue muy afectado por esta situación. Para el tercer trimestre de 2020 la tasa de desocupación era de 11,7%, dos puntos más que un año atrás. Más aún, las tasas de actividad y de empleo registraron una caída de 5 puntos porcentuales en un año, lo cual indica que una gran cantidad de personas que perdió su empleo no pudo seguir buscando (por la propia pandemia y las medidas de ASPO), por lo cual pasaron a ser consideradas en las estadísticas como inactivas. Para quienes viven de su trabajo diario, en condiciones de informalidad, esta situación implicó una caída casi total de los ingresos. De hecho, las cifras oficiales indican un aumento de las condiciones de informalidad y cuentapropismo en las personas ocupadas.

Esto motivó las críticas antedichas, sobre la base de una falsa dicotomía entre economía y salud, en la cual el éxito relativo de la ASPO para el cuidado de la salud habría terminado mordiendo el rabo por llevar la economía a la crisis. Esta crítica es falsa por diversos motivos (Bohoslavsky, 2020), de los que aquí solo cabe enfatizar que no se trató de un problema exclusivo local, vinculado a la ASPO. Se trató de una crisis mundial <sup>[11]</sup>, especialmente virulenta en el espacio latinoamericano (CEPAL, 2020), que provocó una ruptura en las cadenas globales de valor, lo que se asoció a fuertes trabas en el abastecimiento de bienes desde el exterior, una reducción súbita del mercado externo y una caída significativa de los flujos de inversión a escala global (UNCTAD, 2021). De hecho, el incremento en la incertidumbre provocó una caída en ciertos gastos autónomos (consumo suntuario e inversión), lo que redujo aún más la demanda agregada. En el caso argentino, se debe agregar la fuerte reducción del mercado interno vinculada al legado del gobierno de Cambiemos.

Con todo, el gobierno articuló la puesta en marcha de un paquete de estímulo para la economía en el marco de una política fiscal signada por un claro sesgo expansivo. De las medidas más relevantes, además de moratorias fiscales para PyMEs y algunos sectores específicos de la economía, se destacaron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a personas de hogares sin ingresos laborales, que consistió en el pago de tres cuotas de \$10.000 cada una, y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que involucró el pago de un salario complementario por parte del Estado por hasta \$22.860 a personas empleadas en empresas (de hasta 800 empleados) en

problemas. Se hizo también amplio impulso de créditos a tasa subsidiada. Estas medidas se deben sumar a los bonos de suma fija recibidos por personas jubiladas o pensionadas, así como quienes perciben asignaciones familiares, cobrados entre diciembre de 2019 y abril de 2020. Las estimaciones disponibles indican que el gobierno nacional realizó un esfuerzo fiscal para hacer frente al cuadro socioeconómico en 2020 en torno a los 5 puntos del PBI (Gráfico 2).



**Gráfico 2**

Medidas fiscales nacionales en respuesta a la pandemia por el COVID-19 (en porcentajes del PBI)

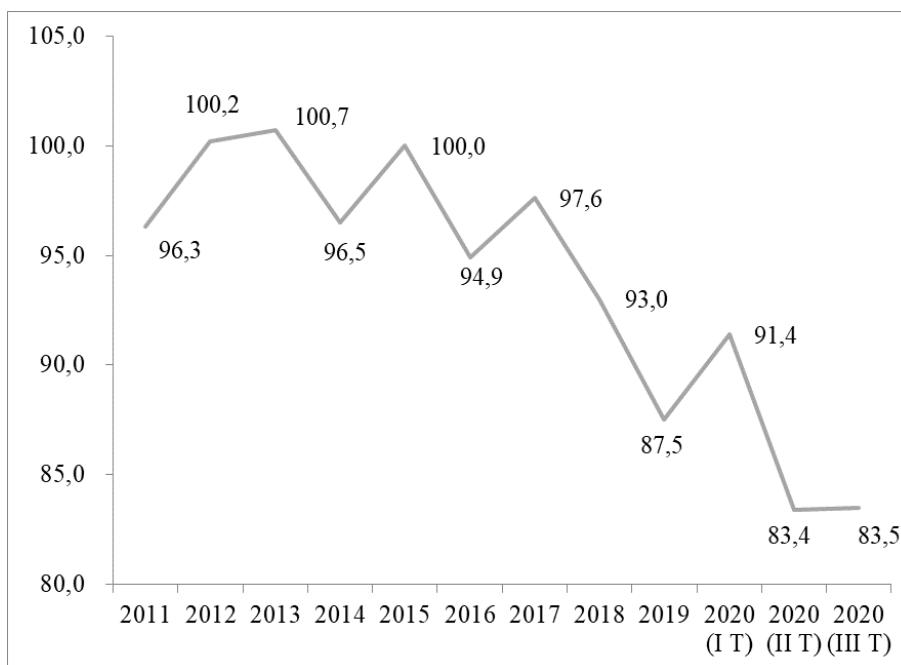
Fuente: elaboración propia en base a estimaciones realizadas por el FMI (“Monitor fiscal”) según datos correspondientes a fines de 2020.

Al respecto, se dieron múltiples debates en torno al financiamiento del paquete de estímulo. El gobierno actuó en pandemia extendiendo el presupuesto de 2019, sin cambios. Esto, junto con la situación de virtual default en la que incurrió el gobierno de Macri, limitó las posibilidades de financiamiento. En materia fiscal, la necesidad de recursos fue evidente desde muy temprano: ya en abril se abrió el debate en torno a una revisión de la estructura tributaria. Concretamente, se planteó públicamente la posibilidad de poner en marcha un impuesto a las grandes fortunas, a modo de compensación por las exorbitantes ganancias obtenidas durante los años previos, raíz de la parte heredada de la crisis. Sin embargo, el debate se dilató durante meses, llegando recién en agosto a un proyecto limitado a las grandes fortunas de personas físicas, aprobado en diciembre en el Congreso <sup>[12]</sup>. La “contribución extraordinaria” sería pagada por única vez por aquellas personas que detentaran fortunas declaradas por encima de los 200 millones de pesos, casi 12.000 personas. Los recursos obtenidos se destinarían a apuntalar el sistema de salud, para becas Progresar, para programas de desarrollo en barrios populares, para apoyo a PyMEs y para programas de exploración y desarrollo de gas natural (el ítem de afectación específica que causó más controversias).



Por fuera de esta iniciativa, que llegó muy tarde para enfrentar las necesidades fiscales del año <sup>[13]</sup>, la estructura fiscal heredada resultó un problema sin soluciones rápidas y eficaces. El valor de los derechos de exportación sufrió diversos cambios, logrando el lobby agroexportador que se apliquen reducciones de alícuotas a partir de octubre. Debido a la propia recesión, la recaudación se vio resentida. Al mismo tiempo, se debieron apuntalar ciertos gastos de emergencia. Según datos del Ministerio de Economía, los pagos por el IFE y el ATP totalizaron \$262.281 millones y \$226.853 millones, respectivamente. El año cerró con un 6,5% de déficit primario y 8,5% de resultado financiero negativo.

Para financiar este déficit, el recurso de la deuda no estaba disponible, en tanto los mercados voluntarios estaban cerrados para la Argentina desde abril de 2018. La alternativa fue el financiamiento a través de la emisión monetaria del Banco Central, lo que vertió liquidez en la economía. Ahora bien, contra lo que presupone la teoría ortodoxa, esto no se transmitió de forma directa a precios, pues el año cerró con una inflación total de 36,1%, lo cual significó una reducción de casi 18 puntos respecto de 2019. La clave de esta contención fue el congelamiento de las tarifas de servicios, la reducción de las tasas de interés de referencia, la caída de los salarios (cayeron respecto de los precios, continuando la tendencia previa –Gráfico 3–), y la política de controles de cambios; todo ello, vale recalcarlo, en un escenario de recesión económica pronunciada. El Banco Central emitió títulos para esterilizar la emisión, en línea con lo actuado en años previos <sup>[14]</sup>.



**Gráfico 3**  
 Argentina. Evolución del salario promedio real de los asalariados registrados (sector privado), 2011-III Trimestre 2020 (en índice 2015=100)

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, MTSS y CIFRA

Sin embargo, una parte de los pesos emitidos salió del sistema económico local. Para ello, se buscaron alternativas legales (compra de títulos en el exterior, compra de divisas dentro de las cuotas autorizadas [15], etc.) y también se utilizaron los canales ilegales, como el llamado “dólar blue”. Esto se tradujo en un aumento de la discrepancia de los distintos tipos de cambio heredados del gobierno anterior, con una brecha con el valor oficial comercial que se elevó hasta cerca del 150% en octubre [16]. Esta brecha introdujo un fuerte componente de incertidumbre, lo que fue aprovechado para presionar por nuevas devaluaciones del peso. Aun así, el gobierno administró la pérdida de valor del peso, a modo de “ancla” cambiaria. Por lo mismo, durante octubre y noviembre se vivió una fuerte inestabilidad, durante la cual el poder económico responsable por las exportaciones buscó negociar ventajas para sus operaciones.

Es válido recalcar que la pandemia facilitó una reconversión masiva del proceso de trabajo en múltiples actividades, aprovechando los avances tecnológicos para forzar a la realización de labores en espacios domésticos, que significaron una generalización de la doble carga de trabajo que denuncia la economía feminista desde hace años. Las situaciones personales que obligaban a las tareas de cuidados no fueron consideradas seriamente en el otorgamiento de licencias pagas. En agosto de 2020 se aprobó en el Congreso la ley 27.555 de Teletrabajo, regulando la actividad fuera del lugar de trabajo cuando terminasen las medidas de ASPO, aun no efectivas al cumplirse el año de gobierno del FdT. Justamente, debido a que una gran parte de las actividades se transformaron a la modalidad virtual, el acceso a telefonía e internet se volvió más urgente que nunca –tema ampliamente debatido en torno a la educación. A pesar de ello, el control del Estado a las empresas prestatarias fue escaso, arrastrando los problemas regulatorios de los años previos y permitiendo incrementos tarifarios. A cuenta de ello, se declaró en agosto de 2020 que la telefonía, internet y la televisión son un servicio básico (DNU 690/20) y meses después se definió una prestación básica universal.

## La batalla de la deuda

Así, el primer año de gestión del FdT debe leerse a la luz de la “doble crisis” (mundial y el legado de Cambiemos), pero también de decisiones políticas concretas. En base a ello, vale la pena resaltar el que sea posiblemente el conflicto central de la política económica del período: la reestructuración de la deuda pública. En febrero de 2020, Alberto Fernández realizó una gira internacional en vistas de esta negociación. Y fue un periplo relativamente exitoso: cosechó el apoyo público de Francia, Italia, España, Alemania, Japón, China y los Estados Unidos, países que detentan la mayoría de los votos en el consejo del FMI.

De hecho, el FMI, luego de realizar una misión de evaluación, cambió su diagnóstico previo (el de 2019) afirmando que la deuda no era sostenible y que se debía realizar una reestructuración donde los acreedores “deben hacer una contribución apreciable”. El FMI no enfrentaba vencimientos

relevantes en 2020, por lo que tenía tiempo para negociar. El gobierno encaró entonces la renegociación de la deuda con acreedores privados bajo jurisdicción extranjera, por un total de 66.700 mdd, lo que equivalía a cerca de un quinto de la deuda total. La deuda bajo legislación argentina se volvió a “reperflar” hasta final de 2020, con el anuncio de aplicar las mismas condiciones del arreglo con los acreedores externos –algo que efectivamente se hizo más tarde.

La propuesta del ministro de Economía Martín Guzmán giró en torno a retornar los indicadores de la deuda a niveles compatibles con el crecimiento. Su idea de sostenibilidad se basaba en evaluar el peso de la deuda respecto del producto, el resultado fiscal y el excedente comercial externo, considerando al mismo tiempo la viabilidad política de los arreglos. Justamente por ello, buscó el apoyo del Congreso para avanzar. En abril se realizó la primera oferta pública, para cambiar 21 bonos (17 emitidos por Cambiemos) por 10 nuevos bonos. La propuesta se basaba en muy bajas (o en algunos casos nulas) quitas de capital, una fuerte reducción de las tasas de interés, e incluir un plazo de gracia, todo lo cual supondría una reducción del valor presente de los bonos.

No se trató de una propuesta agresiva, considerando la inviabilidad financiera de los bonos, el riesgo de un default más general y la situación tensa de la deuda a nivel mundial<sup>[17]</sup>. De hecho, el valor de mercado de los bonos subió una vez hecha pública la oferta. Sin embargo, la negociación fue tensa. Los acreedores, a diferencia de la reestructuración de 2005, se encontraban más concentrados en un grupo reducido de grandes fondos: Blackrock, Fidelity, Gramercy, Greylock, Pimco y Templeton, entre otros. Estos fondos manejaban activos equivalentes a más de 30 PBI de la Argentina, por lo que tenían gran capacidad de presión. Asimismo, eran acreedores de una gran cantidad de países, con lo cual la negociación con nuestro país tenía un carácter de “señal” sobre otras operaciones en curso, lo que limitaba las posibles concesiones. Finalmente, los acreedores sabían que, aunque debieron esperar 15 años, el último conflicto de reestructuración de la Argentina se resolvió en su favor, lo que quitaba incentivos a cooperar<sup>[18]</sup>. Todo esto, sumado a la estrategia de negociación del gobierno, facilitó la colusión de los acreedores durante los siguientes meses.

El gobierno realizó 4 ofertas, extendiendo 8 veces el plazo máximo para cerrar el canje. En este lapso de tiempo no se abonaron vencimientos por 503 mdd en mayo, lo que llevó al país a la calificación de default. Sin embargo, por mantener los canales de diálogo abiertos, y llevar en curso la negociación, esto no llevó a demandas por parte de los acreedores. Finalmente, a inicios de agosto el Ministerio de Economía (2020) comunicó que había alcanzado un entendimiento con los tres mayores grupos de acreedores, acuerdo que se perfeccionó un mes más tarde. La discusión sobre el valor presente se resolvió en 54,8 dólares por cada 100 de valor nominal original, una mejora del 37% en comparación con la oferta original del gobierno argentino (y una cesión del 11% de parte de los acreedores en relación con su primera contra-oferta).

Por un lado, c este acuerdo, el gobierno del FdT evitó que los acreedores lleven a juicio al país en tribunales extranjeros. Por otro lado, la propuesta contenía un alivio en términos de erogaciones inmediatas (daba liquidez), pues se redujeron fuertemente los pagos durante el mandato presidencial de Fernández (2019-2023). Según cálculos del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE, 2020), entre 2020-2023 se ahorraron 56.686 mdd, más otros 15.656 mdd para el siguiente mandato presidencial. En términos agregados, el ahorro nominal fue de 34.555 mdd, muy por debajo del valor estimado como sostenible por el informe del FMI de marzo del mismo año, que refería que el alivio debía estar en torno a los 50.000-85.000 mdd <sup>[19]</sup>.

Una vez resuelto este frente, y extendidas las condiciones a los acreedores bajo legislación local, el gobierno debió iniciar las negociaciones con el FMI. El acuerdo Stand By pactado por Macri suponía la devolución prácticamente completa de los fondos durante el mandato de Fernández, algo ya inviable en sus condiciones originales, exacerbado con la pandemia. Por su parte, el organismo se vio presionado por la delicada situación económica a nivel mundial. Al mismo tiempo, la negociación con la Argentina era particularmente relevante, puesto que el país ocupaba casi la mitad de los fondos prestados del FMI. De modo que la renegociación del acuerdo era prácticamente una imposición de las circunstancias.

La estrategia de diálogo se centró en la extensión de los plazos de devolución, buscando minimizar las condiciones del nuevo acuerdo. Ninguna de las partes buscó un alivio de deuda, lo que hubiera ido en línea con la co-responsabilidad por el acuerdo firmado en 2018. El gobierno buscó seguir los lineamientos esperados por el organismo en materia de política económica, de modo de abonar a la voluntad de diálogo. En tal sentido se comprende el envío al Congreso y la aprobación de un presupuesto para el año 2021 que baja el déficit fiscal, al reducir la asistencia social <sup>[20]</sup> y los subsidios económicos –contrarrestados por la suba de tarifas. En un sentido concomitante, se dio el debate por la reforma de la fórmula de cálculo de la actualización de los deprimidos haberes previsionales, un nuevo esquema de movilidad que pone un tope muy bajo de actualización pero no establece un piso (Del Caño y Ruiz, 2021) <sup>[21]</sup>. El FMI, a pesar de insistir en su retórica sobre la necesidad de mantener los estímulos fiscales para apuntalar la recuperación de la crisis, ha recomendado disciplina fiscal en los países de la periferia. A mediados de 2021, el nuevo acuerdo aún no estaba cerrado.

Estas negociaciones, la acordada con acreedores privados y la iniciada con el FMI, se enfocaron en trasladar el peso de la deuda en el tiempo, lapso que se supone se aprovecharía para iniciar la expansión de la economía. En el camino, se omitió dar tratamiento en la propia negociación a los cuestionamientos legales sobre la deuda <sup>[22]</sup>. Asimismo, se evitó la estrategia de un default soberano como forma de presión sobre los acreedores. La contracara de estas concesiones a los acreedores, fue la continuidad en el deterioro de los indicadores laborales y de ingresos.

Desde 2015 se reduce severamente el mercado interno, sin señales de recuperación.

El Estado se ve limitado en su capacidad de impulso de la actividad debido a las restricciones de financiamiento y la propia negociación de deuda en curso. Al respecto, sobre la estrategia de impulso a las exportaciones como fuente de crecimiento, no hay garantías sobre la forma en la que el mundo revertirá la retracción del comercio internacional tras la severa crisis en 2020, por lo que la demanda externa es una incógnita. En cualquier caso, en la urgencia del uso de este mecanismo para crecer, se presenta el riesgo potencial de profundizar el perfil primario exportador de la economía argentina (Cantamutto y Félix, 2021), centrado en ventajas comparativas estáticas (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021c). Estas dudas respecto del rumbo de la economía nos remiten a un conjunto más amplio de disyuntivas enfrentadas por el gobierno de Alberto Fernández.

## **Una oportunidad para el desarrollo, o persistir en la misma senda**

Las dificultades enfrentadas durante 2020 para el gobierno argentino, como para todos los países del mundo, fueron muy significativas. No obstante, tal como se hizo evidente desde el inicio, la situación de crisis generalizada se presentaba como una oportunidad para modificar rasgos estructurales que indujeron, o al menos potenciaron, esta misma crisis. En tal sentido, se hizo visible que la desigualdad es un factor de inestabilidad económica y política, que restringe la democracia y el desarrollo. La posibilidad de alterar regulaciones estructurales de la economía nunca se presentó con tanta evidencia en los últimos años. Este debate atravesó el mundo entero, donde se vieron medidas inesperadas apenas meses antes, como por ejemplo la nacionalización de empresas. Se trata de un debate abierto al momento de escritura de este trabajo, considerando la continuidad de la crisis en cuestión.

En el caso argentino, este debate apareció particularmente en torno al caso de Vicentín. Se trata de uno de los grupos económicos de capital nacional más importantes del país, específicamente en el sector agroalimentario (exportación de oleaginosas). Ubicado en el centro neurálgico de abastecimiento de divisas, su importancia no puede menospreciarse. Vicentín entró en cesación de pagos en diciembre de 2019 y tuvo pedidos de quiebra a partir de febrero del año siguiente. Uno de los principales acreedores era el principal banco público del país, el Banco Nación, que le habría prestado a Vicentín a pesar de que esta empresa ya estaba en problemas financieros, y el dinero otorgado se habría utilizado para el despliegue de una multiplicidad de maniobras fraudulentas (Gaggero y García Zanotti, 2020).

Más allá de incluir todas las características típicas de la forma actual de los capitales, la posibilidad de estatizar la empresa fue planteada explícitamente en el debate público. El ínfimo costo de tal medida, se alegaba, debía compararse con la oportunidad de tener una empresa

líder en el sector que más aporta divisas al país, poder contar con una empresa testigo en un mercado opaco, así como de avanzar en otros frentes (como la producción pública o mixta de alimentos). Si bien esto generó entusiasmo dentro de algunas fracciones del FdT, lo cierto es que generó una oleada de críticas por derecha, acusando una especie de maximalismo revolucionario por parte del gobierno nacional. Esto alimentó la denuncia pública antes referida, sobre el avasallamiento de libertades por parte del Estado, algo a todas luces alejado de la realidad.

Ninguna medida en este sentido fue tomada, a pesar de pagar los costos políticos del debate. En las medidas concretas, el poder económico no sufrió grandes embates. Incluso la contribución extraordinaria resultó nimia a la luz de las ganancias previas y los patrimonios involucrados. Si bien se sostuvieron los controles cambiarios heredados, incluso intensificados en algunos aspectos, se ha enfatizado su carácter pasajero – lo único compatible con la negociación con el FMI. No se avanzó hacia un diseño más sofisticado de regulación de las cuentas externas, en especial la cuenta financiera y de capital. Considerando, por ejemplo, lo relativo a la reestructuración de la deuda, no puede omitirse la negativa a realizar una suspensión de pagos y auditoría justo cuando el mundo enfrentó una crisis histórica y el proceso de endeudamiento estaba pública y judicialmente objetado. La promoción de las exportaciones como factor dinámico se asocia en parte a las necesidades de obtener recursos fiscales y externos para el futuro pago de la deuda renegociada. Esta situación impulsó al gobierno a hacer concesiones recurrentes a los núcleos de poder exportadores<sup>[23]</sup> y, en los hechos, a afianzar un perfil de especialización e inserción internacional estructurado fundamentalmente alrededor de las ventajas comparativas existentes (diversos núcleos agroindustriales, minerales, recursos hidrocarburíferos)<sup>[24]</sup>. En vistas de ello, una amplia gama de cámaras y asociaciones se nuclearon en el Consejo Agroalimentario Argentino, un dispositivo para dar curso a la estrategia de permanente diálogo, sorteando la polarización política asociada a la Mesa de Enlace agropecuaria.

Esto invita a una última reflexión. En el transcurso del gobierno de Alberto Fernández, las distintas usinas afines al poder económico han problematizado una serie de ideas como el “atraso cambiario”, la falta de divisas, la inflación, etc., hablando en nombre de un genérico “mercado” que soslaya el grado de concentración económica existente. Además, se critica y se procura bloquear, muchas veces con éxito, distintas iniciativas oficiales tendientes a aliviar los efectos producidos por las dinámicas regresivas de la estructura productiva (control de precios, intervención estatal en sectores críticos, etc.). Es decir, el poder económico defiende sus privilegios, pero lo hace escudándose tras un manto de supuesta igualdad de condiciones con el resto del empresariado que es, como queda claro, una verdadera ofensa a la evidencia.

Esto impone preguntas sobre la conveniencia de seguir estrategias de concertación con estos núcleos del capital, o si en cambio urge un planteo de mayor confrontación. En la cúpula económica no han



dudado en utilizar esta última estrategia de forma reiterada, incluso de forma preventiva. Ahora bien, considerando el poder económico de estos segmentos y su capacidad de veto, se hace evidente que el eventual éxito de una estrategia confrontativa no puede descansar exclusivamente en la definición de políticas públicas, sino también en la construcción de una base de sustento en el plano político y social. De lo contrario, el riesgo de “avanzar para retroceder” se convierte en una dura realidad, con ostensibles implicancias regresivas.

Se trata de una cuestión para nada menor ante los enormes desafíos existentes, sobre todo en materia de redistribución del ingreso y lo imperioso de desplegar una dinámica de acumulación más inclusiva, sustentable, asociada a un nuevo perfil de especialización productiva y de inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo. Paradójicamente, o no tanto, la pandemia por la COVID-19 ha agravado sobremanera la crisis socioeconómica resultante del último experimento neoliberal en el país, pero a la vez, según se desprende de la casuística existente a nivel global (FMI, 2021), constituye una suerte de “ventana de oportunidad” para avanzar en muchos sentidos. Esa ventana sigue abierta en tanto continúe la crisis, e invita a aprovechar las propuestas de políticas alternativas como posible salida. Sin lugar a dudas, la evolución de la correlación de fuerzas en el plano interno será la que dirimirá el escenario pospandémico.

Estas tensiones impactan incluso dentro de la fuerza de gobierno y sus simpatizantes, que ven expectativas frustradas por faltas de decisión en torno a problemas clave, quedando bajo una promesa de responsabilidad y espera (Rosso, 2021). Al mismo tiempo, alimenta a la oposición política vinculada al anterior gobierno o incluso a minorías conservadoras y “libertarias”, que muestran iniciativa, aun cuando algunas de sus propuestas sean irresponsables o poco realistas. Estas tensiones se acumulan por el desborde de la necesidad misma. Ninguna de las centrales sindicales le planteó al gobierno un conflicto real en todo su primer año, a pesar de la continuidad en el deterioro de las condiciones de vida de sus representados/as. ¿Cuánto tiempo político podrá tener una recuperación económica que se avizora lenta y sin mejoras distributivas significativas?

## Referencias

- Adamovsky, E. (2016). *El cambio y la impostura*. Buenos Aires: Planeta.
- BCRA (2020). “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019”. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina (BCRA). <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>.
- Belloni, P. y F. Cantamutto (coords.) (2019). *Economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Batalla de Ideas, Buenos Aires.

- Bercovich, A. (2020). "Cruces internos y amenazas externas por la oferta a bonistas y el impuesto Forbes". BAE Negocios, 16 de abril de 2020. Disponible en <https://www.baenegocios.com/columnistas/Cruces-internos-y-amenazas-externas-por-la-oferta-a-bonistas-y-el-impuesto-Forbes-20200416-0136.html> (acceso 20 de enero de 2021).
- Bohoslavsky, J. P. (edit.) (2020). Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
- Canelo, P. (2021). "Que nadie se enoje", en El Destape Web, 23 de enero de 2021. Disponible en <https://www.eldestapeweb.com/opinion/politica/que-nadie-se-enoje-20211230110> (acceso 1 de febrero de 2021).
- Canelo, P. y A. Castellani (2016). "Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri". Buenos Aires: Informe de Investigación Observatorio de Elites.
- Cantamutto, F. (2018). "Programas alternativos de políticas económicas". Documento de análisis N° 35, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15013.pdf>
- Cantamutto, F., A. Costantino y M. Schorr (2019). "El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política". E-Latina Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 17(17), 19-44. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>.
- Cantamutto, F. y M. Félix (2021). "Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida". Revista nuestraAmérica, 9(17).
- Cantamutto, F. y E. López (2019). "Voces que Gritan Fuerte: Posiciones del Bloque de Poder durante el Gobierno de Cambiemos". Mediações, 24(1): 74-101.
- Cassini, L., G. García Zanotti, y M. Schorr (2021a). "Más negocio financiero, menos producción: la experiencia neoliberal de Cambiemos". En Schorr, M. (org.). El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días. CABA: Siglo XXI Editores.
- Cassini, L., G. García Zanotti, y M. Schorr (2021b). "Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019)". Cuadernos de Economía Crítica, 7(13), 65-96. Disponible en <http://sociedadecriticacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/229>.
- Cassini, L., G. García Zanotti, y M. Schorr (2021c). "Globalización y senderos nacionales de desarrollo: algunos hechos estilizados para reflexionar sobre el caso argentino". Revista de la CEPAL, (133), 85-109.
- CEPAL (2020). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile: CEPAL.
- CIFRA-FLACSO (2016). "La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos". Documentos de Trabajo N° 15. Buenos Aires: CIFRA-FLACSO.
- Cruces, J. y C. Trebesch (2013). "Sovereign Defaults: The Price of Haircuts". American economic Journal: macroeconomics, 5(3), 85-117.
- Del Caño, N. y L. Ruiz (2021). "Complaciendo al capital: el ajuste a las jubilaciones bajo el Gobierno de Alberto Fernández". Ideas de Izquierda, 3 de enero de 2021. Disponible

- en <https://www.laizquierdadiario.com/Complaciendo-al-capital-el-ajuste-a-las-jubilaciones-bajo-el-Gobierno-de-Alberto-Fernandez>.
- Dirección de Economía, Igualdad y Género (2020). Políticas públicas y perspectiva de género. Ministerio de Economía, Argentina. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_ppg\\_2020\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf).
- MI (2020). “Declaración del equipo técnico del FMI sobre Argentina”. Comunicado de prensa N° 20/57. Washington: Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/19/pr2057-argentina-imf-staff-statement-on-argentina>.
- FMI (2021). “Policy responses to COVID-19”. Washington: Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#A>.
- Gaggero A. y G. García Zanotti. (2020). El proceso de vaciamiento de Vicentín SAIC. Un análisis reciente de las transformaciones de su estructura corporativa, la dinámica financiera y el intercambio comercial. CABA: Banco de la Nación Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y B. de Anchorena (eds.) (2018). Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío. CABA: FLACSO.
- García Zanotti, G. y M. Schorr (en prensa). “La cúpula empresarial en el gobierno de Cambiemos: concentración económica y dinámicas heterogéneas en una fase recesiva”. *Hindustria Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*.
- Guzmán, M. y D. Lombardi (2018). “Assessing the Appropriate Size of Relief in Sovereign Debt Restructuring”. *Columbia Business Research Paper N° 18-9*. Nueva York: Columbia Business School. Disponible en <https://www.ssrn.com/abstract=3088081>.
- IEFE (2020). “Informe Mensual N° 189”. La Plata: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos.
- Justo, J. B. (2021). “El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018”. *Derechos En Acción*, (18), 594-626.
- La Nación (2020). “El efecto de las PASO en los mercados. Macri: “Esto es solo una muestra de lo que puede pasar””. 12 de agosto de 2019, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-va-mos-revertir-eleccion-ayer-nid2276807/> (acceso 31/7/2021)
- Manzanelli, P. y D. Calvo (2021). “La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos”. *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(13), 97-214. Disponible en <http://www.sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/226>.
- Mercatante, E. (2019). *Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas ante las crisis*. CABA: Ediciones IPS.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2020). “El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia. Hacia una visión compartida sobre el desarrollo económico de largo plazo y el cambio estructural”. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia\\_una\\_mirada\\_compartida\\_del\\_desarrollo\\_productivo\\_1\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia_una_mirada_compartida_del_desarrollo_productivo_1_1.pdf)



[4]El entonces presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luis Miguel Etchevehere, pasó a ocupar un lugar en el gabinete, como Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, durante 2019.

[5]La medición referida tiene diversas críticas en su metodología y representatividad. No obstante, tiene gran uso en el debate público. Durante el período evaluado, el INDEC discontinuó sus registros, motivo por el cual no se puede utilizar una mejor medición para este punto.

[6]En García Zanotti y Schorr (en prensa) se identifican los principales factores que concurren a explicar la dinámica de la concentración económica global bajo el mandato presidencial de Macri.

[7]Ilustrativamente, la última fábrica de jeringas del país (Productos Médicos Descartables S.A) debió cerrar sus operaciones durante el gobierno de Cambiemos.

[8]Además de ser un contrafáctico difícil de comprobar, lo dicho arriba no afirma el éxito de la medida en todo su período de vigencia, sino más específicamente en el inicio.

[9]Lo señalado no valida en toda la estrategia oficial (por ejemplo, se criticó extensamente la insuficiencia de testeos). De hecho, la comparación en términos internacionales no siempre fue la mejor para el país. Más bien, apunta a los argumentos de la crítica más centrada en definiciones políticas que en la situación sanitaria.

[10]Lejos de tratarse de una anomalía argentina, este comportamiento de la actividad económica se verificó en la mayoría de los países del mundo. No obstante, el caso nacional fue uno de los más graves, merced de la herencia crítica del gobierno anterior.

[11]De hecho, el PBI mundial cayó en 2020 a la mayor tasa desde la Gran Depresión, involucrando a casi la totalidad de los países del mundo, con un nivel de generalidad que no tiene comparación en las estadísticas disponibles desde 1870.

[12]En abril de 2020, el Frente de Izquierda presentó en el Congreso un proyecto más amplio para tasar fortunas y sectores de actividad con altas ganancias en años previos. Este proyecto no fue tratado por el Congreso.

[13]De hecho, la ley se reglamentó recién a fines de enero de 2021. Para mayo de ese año, ya había pagado el 80% de los contribuyentes alcanzados, aportando un total de \$223.000 millones.

[14]Vale destacar que luego del arreglo con los acreedores, el Tesoro logró varias colocaciones de títulos públicos en el mercado local.

[15]Además de endurecer los límites a la compra de dólares (un máximo de 200 dólares por persona por mes), se introdujo en diciembre de 2019 un impuesto llamado solidario (del 30%). A su vez, en septiembre se introdujo una retención extra del 35%, utilizada como adelanto del impuesto a las ganancias

[16]Desde el gobierno se señaló la relevancia que tenía un grupo de fondos de inversión en esta presión sobre la brecha cambiaria, por no haber podido desarmar sus posiciones en moneda local, y buscar hacerlo por otros canales.

[17]Durante todo 2020, diversos especialistas y organismos internacionales alertaron sobre los riesgos de una crisis de deuda a nivel mundial. De hecho, desde marzo comenzaron a ponerse en marcha iniciativas de suspensión de pagos para países empobrecidos, en el marco del G20 y el Banco Mundial. Este riesgo latente atravesó todo el año, y tiene como un tema central las dificultades de coordinar una solución con los acreedores privados, carentes de mecanismos de coordinación por fuera de los propios contratos de deuda.

[18]La ley 27.249 de 2016 con la cual el gobierno de Cambiemos cerró el pago a los llamados “fondos buitres” cerró una larga disputa en favor de los acreedores. Esta

información, junto a la capacidad financiera de esperar para alcanzar el resultado deseado, fue utilizada como herramienta de presión. Así lo dejó entrever Gerardo Rodríguez, director ejecutivo de Mercados Emergentes de Blackrock, que le dijo en conferencia al ministro: “Yo no sé si ustedes tienen claro con quiénes se están metiendo. Nosotros tenemos espalda y podemos sentarnos a esperar a negociar con otro gobierno que entienda a los mercados. Como los entendía el gobierno anterior, por ejemplo” (Bercovich, 2020).

[19]La quita se encontraría en torno al 18,3% (IEFE 2020), aunque este cálculo es sensible a la tasa de descuento utilizada. Es materia debatible si la quita en cuestión no resulta “demasiado pequeña” en vistas de las estimaciones realizadas por el propio ministro en sus trabajos académicos (Guzmán y Lombardi, 2018). En ese estudio se analizaba el hecho de que los canjes que no alcanzan un umbral de quita suficiente, compatible con el crecimiento de la economía y los recursos fiscales, podía entrar en riesgo de impago en los años siguientes. Un trabajo muy referido en materia de quitas (Cruces y Trebesch, 2013) calculó en 37% la quita promedio de las 180 reestructuraciones llevadas a cabo en el mundo entre 1970 y 2010.

[20]A pesar de que la crisis social continuó, no se abonó una cuarta cuota del IFE, para mejorar el saldo fiscal. Se retiró además del presupuesto 2021, a pesar de que se espera una recuperación relativamente lenta de la actividad económica. Llamativamente, el propio Ministerio de Economía, a través de su Dirección de Economía, Igualdad y Género (2020), había reconocido en julio de 2020 el impacto positivo de estas medidas (como los bonos de suma fija en el sistema previsional y las asignaciones) en términos de distribución del ingreso y de género. Su suspensión a finales de año significaría entonces un movimiento en sentido opuesto.

[21]Por un tratamiento minucioso de los cambios en la protección social, ver Venturiello, Cirino y Palermo (2021).

[22]El propio gobierno reconocería en abril de 2021 la potencial existencia de ilícitos en el acuerdo con el FMI, al instruir al Procurador del Tesoro Nacional, Carlos Zannini, a presentarse como querellante en la causa correspondiente. Ver Justo (2021).

[23]Ilustrativo de lo dicho arriba, a fines de diciembre de 2020 el gobierno anunció la suspensión de las exportaciones de maíz, para garantizar el abastecimiento interno (para consumo humano y producción). La Mesa de Enlace anunció un paro de 72 horas, sin el apoyo de una de sus cuatro partes (CONINAGRO), que entendía que estaban abiertos los canales de diálogo. A pesar de estas divisiones internas, y el acatamiento parcial del paro, el gobierno reabrió las exportaciones en menos de dos semanas, en enero de 2021.

[24]Lo anterior tensiona las declaraciones oficiales en torno al interés en impulsar las exportaciones industriales, software o agregar valor en las cadenas de exportación actualmente vigentes. Todos estos cambios demandan tiempos largos de maduración. Sin embargo, la urgencia por obtener divisas refuerza la relevancia de las fuentes actuales de divisas, es decir, con la actual estructura económica, y sus respectivos actores asociados. A esto habría que adicionar que en los planteos oficiales sobre la necesidad de desplegar un “modelo exportador” de las características aludidas por lo general no se hace mención a las repercusiones más salientes de mismo sobre, entre otras variables relevantes, la estructura empresarial, la dinámica laboral y de los ingresos, y en materia medioambiental. Al respecto, es posible evaluar con estos lentes el documento oficial del Ministerio de Desarrollo Productivo (2020).